Livro Verde

para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

COMISSÃO·PARA·A
SUSTENTABILIDADE
DA·SEGURANÇA·SOCIAL

© Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), 2025

Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

Autoria: Ana Alexandre Fernandes, Amílcar Manuel Reis Moreira, Armindo José Patrício da Silva,
Manuel de Herédia Caldeira Cabral, Rui Miguel de Morais Zamith Nicola,
Susana Maria Fernandes Peralta Perelman e Vítor Manuel Junqueira de Almeida.

Coordenação dos Trabalhos: Departamento de Proteção Social (SOCPRO) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), representado por Mariana Pereira, especialista em Proteção Social.

Acompanhamento dos Trabalhos em Representação do MTSSS: José Luís de Lemos de Sousa Albuquerque
Director-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Colaboração: Rita Figueiras (Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social); Conceição Nunes (Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) do Ministério das Finanças); Noémia Silva Goulart.

Primeira Edição: Outubro de 2024

Edição: Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS)

Projeto Gráfico e Design: Ana Dias Ferreira

Produção Editorial e Paginação: Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação (DSATD) do
Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Praça de Londres, 2, 5.º
1049-056 Lisboa
Tel.: (+351) 211 155 100
E-mail: gep.cid@gep.mtsss.pt
Página: www.gep.mtsss.pt

ISBN: 978-972-704-496-2

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa, de acordo com a legislação em vigor, por MTSSS/GEP

Retificações:
Na presente edição foram feitas as seguintes alterações ao original:
Nas páginas 20 e 204 foi alterada a Tabela de Recomendações passando a ler-se "8. Estimular a poupança para a reforma através de planos **individuais**."
Na página 110 foi **alterada a figura 5.2.** e o texto do parágrafo anterior à mesma nos seguintes termos:
«Entre 2002 e 2022, o valor das receitas contributivas a preços correntes passou de **10 168** M€ para 22 316 M€, um aumento de cerca de **120** %, que implicou o aumento do respetivo peso no PIB de **7,1** % para **9,2** %.»
Na página 241 e seguintes foram **adicionados pareceres** a este Livro Verde.

Lisboa, janeiro de 2025

Livro Verde

para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

Com o apoio técnico:

COMISSÃO·PARA·A SUSTENTABILIDADE DA·SEGURANÇA·SOCIAL

Organização Internacional do Trabalho | Escritório da OIT para Portugal

Agradecimentos

A Comissão contou com colaborações valiosas de responsáveis e técnicos do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e do Ministério das Finanças, nomeadamente na recolha e análise de dados, legislação e informação relevante para a prossecução dos seus trabalhos. Agradece, assim, a colaboração dos representantes dos seguintes organismos: Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; Instituto de Segurança Social; Instituto de Informática; Direção-Geral da Segurança Social; Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social; Centro Nacional de Pensões; Gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social; Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças; Autoridade Tributária; Gabinete do Ministro das Finanças; Caixa Geral de Aposentações e Instituto Nacional de Estatística.

O Grupo de Trabalho dedicado ao estudo das transformações demográficas contou com a colaboração de de elementos externos à Comissão – os investigadores Maria João Bárrios (ISCSP), António Fonseca (Universidade Católica) e Catarina Reis Oliveira (Observatório das Migrações). O Grupo de Trabalho que se debruçou sobre as reformas paramétricas beneficiou da colaboração externa do investigador Ricardo Rodrigues (ISEG) e o Grupo de Trabalho das Fontes de Financiamento beneficiou do apoio técnico da Sandra Mendeiros (MTSSS). A Comissão está especialmente grata a estes investigadores que emprestaram também o seu tempo aos trabalhos da Comissão em domínios críticos como o envelhecimento, as migrações ou os cuidados de longa duração.

A auscultação de diversas entidades da sociedade civil proporcionou valiosos contributos para a compreensão dos temas analisados nas suas várias vertentes sociais, financeiras, económicas e políticas. A Comissão agradece assim a disponibilidade e contributos dos parceiros sociais (CGTP, UGT, CAP, CIP, CTP), do Conselho Económico e Social, do Partido Ecologista Os Verdes, das associações representativas de aposentados, pensionistas e reformados (APRe!, MODERP, MURPI), de associações representativas de grupos e setores com vulnerabilidade específicas no domínio da cobertura e adequação da proteção social (Precários Inflexíveis, ABIC, Associação dos Cuidadores Informais, FCT, SINTARQ, CENA-STE, SPA). Referem-se também as reflexões profícuas com a Provedoria da Justiça e o Tribunal de Contas.

Outras entidades e individualidades disponibilizaram tempo e recursos para o aprofundamento de diversos temas técnicos: Helmut Schwarzer, André Picard, Umberto Cattaneo, Vhristina Behrendt, Valeria Nesterenko, Kroum Markov (OIT), Hervé Boulhol, Maciej Lis, Andrew Reilly, Wouter Detavernier (OCDE), Valdis Zagorskis (CE), Gijs Dekkers, Rute Alves, Paulo Pereira (ISEG), António Silva (ISEG), Alexandra Fernandes, as associações APFIPP e APS e a Direção de Recursos Humanos da EDP.

Para o desenho e análise do Inquérito aos Jovens, a Comissão agradece todo o trabalho do Observatório das Desigualdades e do Observatório do Emprego Jovem, baseados no ISCTE-IUL, e à Rita Saias, consultora da Presidência da República, pelo apoio à divulgação e contributos para a sua elaboração. Um agradecimento especial aos mais de 5000 jovens – nacionais e estrangeiros – que dedicaram tempo ao preenchimento deste Inquérito bem como aqueles que participaram no *focus group* dedicado ao tema do trabalho remoto e nomadismo digital.

Finalmente, a Comissão gostaria de agradecer a Cristina Mata e a Paula Moura, da Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação (DSATD) do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, pelo apoio na produção editorial e paginação do Livro Verde.

ÍNDICE GERAL

SUMÁRIO EXECUTIVO 11

O LIVRO VERDE 29

1. O Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial 31

A COMISSÃO 33

2. A Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social 35

2.1. Criação e Composição da Comissão 35

2.2. Motivação e Mandato 36

2.3. Prazo de Execução 36

2.4. Apoio Técnico da OIT 38

2.5. Organização do Trabalho e Metodologia 38

2.6. Atividades Realizadas 41

O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL 47

3. O Sistema de Segurança Social 49

3.1. Arquitetura do Sistema de Segurança Social 49

3.2. Quadro Financeiro 50

3.3. A Segurança Social Portuguesa no Contexto Europeu 59

3.4. Os Principais Desenvolvimentos do Sistema de Segurança Social 63

4. As Pensões no Sistema Previdencial 75

4.1. Quadro Geral do Sistema de Pensões 75

4.2. Condições de Acesso à Pensão 77

4.3. Antecipação e Prolongamento da Idade de Reforma 79

4.4. Modo de Cálculo da Pensão 84

4.5. Atualização Anual da Pensão 90

4.6. Evolução da Despesa com Pensões 94

4.7. Síntese 97

5. O Financiamento do Sistema Previdencial 99

5.1. Enquadramento Legal e Normativo 99

5.2. Base de Incidência e Taxas Contributivas 102

5.3. Reduções, Isenções da Taxa Contributiva e Equivalências 107

5.4. Evolução das Receitas Contributivas do Sistema Previdencial 110

5.5. Grau de Diversificação das Fontes de Financiamento 115

5.6. Síntese 119

6. Outros Sistemas Contributivos 121
6.1. Regime de Proteção Social Convergente (RPSC) 121
6.2. Os Regimes Especiais dos Trabalhadores Bancários 128
6.3. A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores 129
6.4. Síntese 130

7. O Sistema Previdencial-Capitalização 131
7.1. Enquadramento Legal 131
7.2. Síntese da Situação Financeira 133
7.3. Comparações Internacionais 137
7.4. Síntese 138

8. O Sistema Complementar de Pensões 139
8.1. Enquadramento Legal 139
8.2. Estrutura do Sistema Complementar 142
8.3. Cobertura Pessoal 145
8.4. Situação Financeira dos Fundos de Pensões e Planos Poupança Reforma 150
8.5. Comparações Internacionais 154
8.6. Síntese 156

QUADRO DE REFERÊNCIA 157
9. Quadro de Referência para Uma Estratégia de Reforma 159
9.1. Perspetivas de Evolução das Dinâmicas Populacionais 159
9.2. Tendências e Dinâmicas Emergentes no Mercado de Trabalho 165
9.3. Sustentabilidade Financeira do Sistema Previdencial 168
9.4. Adequação e Sustentabilidade Social do Sistema Previdencial 181
9.5. Transparência, Simplificação e Confiança 196

UMA ESTRATÉGIA DE REFORMA 199
Princípios e Pressupostos 201
Prioridades Estratégicas 203
Recomendações 205
Assegurar a Sustentabilidade Financeira 205
Melhorar a Adequação das Pensões 211
Acautelar Novos Riscos Sociais 218
Melhorar a Confiança no Sistema de Pensões 220

BIBLIOGRAFIA 223
Referências bibliográficas 225

ANEXOS 227
Anexo A | Síntese de Contributos de Parceiros Sociais 229
Anexo B | Síntese de Contributos de Associações Representativas, Aposentados, Pensionistas e Reformados 233
Anexo C | Tabelas de Análise de Sustentabilidade do Sistema Previdencial 237
Anexo D | Pareceres ao Livro Verde para Sustentabilidade do Sistema Previdencial 241

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. - Peritos da Comissão 35
Figura 2.2. - Organização dos Trabalhos da Comissão 40
Figura 2.3. - Imagem de Divulgação do Inquérito aos Jovens 43
Figura 2.4. - Cronograma das Principais Atividades da Comissão 44
Figura 3.1. - Receita da Segurança Social, preços de 2016, 2008-2022 53
Figura 3.2. - Receita da Segurança Social, por origem, 2008 e 2022 53
Figura 3.3. - Despesa da Segurança Social, preços de 2016, 2008-2022 56
Figura 3.4. - Despesa do Sistema Previdencial, por categorias, a preços de 2016, 2008-2022 57
Figura 3.5. - Despesa do SPSC, por categorias, preços de 2016, 2008-2022 58
Figura 3.6. - Percentagem da Despesa em Segurança Social no PIB, na UE, 2011 e 2021 60
Figura 3.7. - Despesa em Segurança Social, por habitante na UE, em unidades de PPC, 2011 e 2021 61
Figura 3.8. - Despesa em Segurança Social, por função, em relação à média da UE, países do Sul da Europa, 2021 63
Figura 4.1. - Evolução da Idade Normal de Reforma e de Reforma Antecipada, 1993-2025 78
Figura 4.2. - Evolução do Efeito Redutor do Fator de Sustentabilidade, 2008-2023 81
Figura 4.3. - Evolução do Valor da Pensão de Velhice, em Euros, por Fórmula de Cálculo, 2012-2022 85
Figura 4.4. - Evolução do Número de Pensões Mínimas, 2012-2022 89
Figura 4.5. - Evolução do Poder Aquisitivo das Pensões, 2008-2023 93
Figura 4.6. - Evolução da Despesa em Pensões, a preços de 2016, 2002-2022 94
Figura 5.1. - Diferença entre o Custo Técnico Legal e o Custo Técnico Efetivo, por eventualidade, 2017-2021 106
Figura 5.2. - Evolução das Receitas Contributivas do Sistema Previdencial, a preços de 2016, 2002-2022 110
Figura 5.3. - Rácios de Autofinanciamento, 2002-2022 116
Figura 5.4. - Receita do Sistema Previdencial, por origem, 2022 118
Figura 5.5. - Evolução do Rácio de Diversificação, 2008-2022 119
Figura 6.1. - Evolução do Número de Subscritores e Pensionistas do RPSC, 2002-2022 124
Figura 6.2. - Evolução da Receita e Despesa da CGA, a preços de 2016, 2013-2022 126
Figura 7.1. - Evolução das Receitas do FEFSS, a preços correntes, 2002-2023 133
Figura 7.2. - Evolução da Carteira de Ativos do FEFSS, a preços correntes, 2002-2023 136
Figura 8.1. - Relação entre Participação em Planos de Pensões e Riqueza das Famílias, 2020 145
Figura 8.2. - Subscrições de Planos de Pensões Profissionais, 2017-2022 147
Figura 8.3. - Subscrições de Planos Individuais Assentes em Fundos de Pensões, 2017-2022 148
Figura 8.4. - Subscrições de PPR/Seguros e PPR/Fundos de Investimento, 2017-2022 148
Figura 8.5. - Participantes em Fundos de Pensões e PPR/Seguros, por grupo etário, 2022 150
Figura 8.6. - Montantes Geridos por Fundos de Pensões, 2015-22 152
Figura 8.7. - Montantes Investidos em PPR, por veículo de financiamento, 2015-22 152
Figura 9.1. - Evolução das Taxas de Crescimento Efetivo, Natural e Migratório, 1981-2020 160
Figura 9.2. - Número de Mulheres entre 15-49 anos, por grupo de idade, 2001-2021 161
Figura 9.3. - Evolução do Número de Crianças por Mulher, Portugal e UE, 2001 - 2021 162
Figura 9.4. - Evolução do Índice de Envelhecimento, Portugal, 1960 - 2021 163
Figura 9.5. - Evolução da Esperança de Vida à Nascença, 1880-84 e 2020-21 163
Figura 9.6. - Nados Vivos Segundo a Nacionalidade da Mãe 164
Figura 9.7. - Saldo entre as Contribuições e Prestações Sociais Recebidos pela População de Nacionalidade Estrangeira, 2002-22 165
Figura 9.8. - Evolução da População Ativa e Empregada, 1998-2023 166
Figura 9.9. - Evolução da Proporção (Ajustada) dos Rendimentos do Trabalho no PIB, 1998-2025 166
Figura 9.10. - Projeção da Evolução das Despesas Correntes do Sistema Previdencial, 2025-2070 170
Figura 9.11. - Projeção da Evolução da Despesa com Pensões do Sistema Previdencial, 2025-2070 171
Figura 9.12. - Projeção da Evolução da Despesa com Subsídios de Desemprego e Outros Apoios do Sistema Previdencial, 2025-2070 172
Figura 9.13. - Projeção da Evolução das Receitas Correntes do Sistema Previdencial, 2025-2070 173
Figura 9.14. - Projeção do Saldo do Sistema Previdencial, 2025-2070 174

Figura 9.15. - Projeção dos Ativos do FEFSS, 2025-2070 175
Figura 9.16. - Projeção do Saldo do Sistema Previdencial, após o contributo do FEFSS, 2025-2070 177
Figura 9.17. - Projeção do Saldo do Sistema Previdencial, após o contributo do FEFSS, por nível de rendibilidade do FEFSS, 2025-2070 178
Figura 9.18. - Projeção dos Ativos do FEFSS, relativamente ao mínimo de dois anos de despesa em pensões, 2025-2070 179
Figura 9.19. - Projeção dos Ativos do FEFSS, relativamente ao mínimo de dois anos de despesa em pensões, por nível de rendibilidade do FEFSS, 2025-2070 180
Figura 9.20. - Rácio de Benefício das Pensões, sistemas públicos, 2020-2070 184
Figura 9.21. - Projeção da Taxa de Substituição Bruta, regimes contributivos, 2022-2070 185
Figura 9.22. - Taxa de Risco de Pobreza ou Exclusão Social, população com 65 e mais anos, 2015-2023 193
Figura 9.23. - Taxa de Risco de Pobreza Monetária, população com 65 e mais anos, 2015-2023 194

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela - Lista de Recomendações 20
Tabela 1.1. - Lista de Notas Técnicas Preparadas pelos Membros da Comissão 32
Tabela 3.1. - Arquitetura do Sistema de Segurança Social 49
Tabela 3.2. - Receitas Correntes do Sistema de Segurança Social, 2022 51
Tabela 3.3. - Despesas Correntes do Sistema de Segurança Social, 2022 55
Tabela 3.4. - Impacto Orçamental das Medidas Covid-19, em milhões de euros, 2020-2022 73
Tabela 3.5. - Financiamento das Medidas Covid-19, por origem, em milhões de euros, 2020-2022 74
Tabela 4.1. - Os Quatro Pilares do Sistema de Pensões 75
Tabela 4.2. - Regime de Reforma Antecipada por Desemprego de Longa-Duração 80
Tabela 4.3. - Número Médio de Novas Pensões, total e antecipadas, em milhares, por quinquénio, 2007-2022 83
Tabela 4.4. - Taxa de Bonificação Mensal, por duração da carreira 83
Tabela 4.5. - Taxa de Formação Anual 86
Tabela 4.6. - Montantes Mínimos de Pensão, valor mensal em euros, 2024 88
Tabela 4.7. - Determinação do Valor da Pensão de Sobrevivência 90
Tabela 4.8. - Mecanismo de Atualização das Pensões 91
Tabela 4.9. - Evolução da Despesa em Pensões, a preços de 2016, taxas de variação média por quinquénio, 2002-2022 95
Tabela 4.10. - Evolução da Despesa em Pensões do Sistema Previdencial, por eventualidades, a preços de 2016, taxas de variação media por quinquénio, 2002-2022 95
Tabela 4.11. - Evolução do Número de Pensionistas e Valor Médio das Pensões do Sistema Previdencial, por eventualidades, taxas de variação média por quinquénio, 2002-2022 96
Tabela 4.12. - Novas Pensões de Velhice: número, valor, idade e duração da carreira, médias por quinquénio, 2007-2022 96
Tabela 5.1. - Desagregação da TCG, por eventualidade do RGSS e tipo de custo 104
Tabela 5.2. - Diferença entre Custo Técnico Legal e Custo Técnico Efetivo, por eventualidade, 2017-2021 105
Tabela 5.3. - Taxas Contributivas Reduzidas 108
Tabela 5.4. - Evolução das Receitas Contributivas do Sistema Previdencial, taxas de variação média por quinquénio, 2002-2022 111
Tabela 5.5. - Evolução das Receitas Contributivas do Sistema Previdencial, a preços de 2016, volume anual (2017-2022) e taxa média de variação, 2017-2022 112
Tabela 5.6. - Rácios de Autofinanciamento, por perímetro de análise 115
Tabela 5.7. - Receitas do Sistema Previdencial e Regimes Especiais, por origem, em milhões de euros, 2022 117
Tabela 7.1. - Receitas do FEFSS por origem, a preços correntes, em milhões de euros, 2017-2023 135
Tabela 7.2. - Rentabilidade do FEFSS por tipo de ativo, taxas nominais, 2018-2022 137
Tabela 8.1. - Participação em Planos de Pensões, em milhares e percentagem da população ativa, 2022 146
Tabela 8.2. - Participantes em Fundos de Pensões e PPR/Seguros, por género e classe etária, em valores absolutos (milhares) e em percentagem, 2022 149
Tabela 8.3. - Fundos de Pensões, por tipo de fundo, em número e montantes geridos (milhões de euros), 2022 151
Tabela 8.4. - Contribuições para Regimes de Pensões Públicos e Privados por tipo de regime, em valores absolutos (milhões de euros) e em percentagem, 2022 153
Tabela 8.5. - Benefícios Pagos por Regimes de Pensões Públicos e Privados por tipo de regime, em valores absolutos (milhões de euros) e em percentagem, 2022 154
Tabela 8.6. - Cobertura da População Ativa por Planos de Pensões Voluntários, por tipo de plano, 2020 155
Tabela 9.1. - Evolução das Estatísticas do Trabalho Temporário em Portugal, 2015 e 2019 168
Tabela 9.2. - Taxas Substituição Brutas Futuras, por nível de salário 187
Tabela 9.3. - Taxas de Substituição Líquidas Futuras, por nível de salário 187
Tabela 9.4. - Evolução das Taxas Teóricas de Substituição, por nível de salário e carreira contributiva, Portugal, 2022 e 2062 189
Tabela 9.5. - Média das Taxas de Substituição Brutas, para o período 2019-2022, por género e situação à idade de passagem à reforma 190
Tabela - Lista de Recomendações 204

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sumário Executivo

A Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social foi criada pelo Despacho n.º 9126/2022 de 26 de julho com o objetivo de realizar "(…) um livro verde para a sustentabilidade do Sistema Previdencial, em concreto no que respeita à vertente das pensões", devendo para isso "(…) promover a participação dos parceiros sociais e de outras partes interessadas com relevo na matéria, para além de auscultar personalidades de reconhecido mérito". A Comissão integra os membros Ana Fernandes, Amílcar Moreira, Armindo Silva, Manuel Caldeira Cabral, Susana Peralta e Vítor Junqueira, e beneficiou do apoio técnico e científico de Rui Nicola do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e do apoio da OIT à coordenação dos trabalhos, representada pela especialista em proteção social Mariana Pereira. José Luís Albuquerque, diretor-geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, acompanhou os trabalhos e assegurou a ligação com o Ministério. Fizeram ainda parte da Comissão Noémia Goulart e Teresa Garcia que, por razões distintas, optaram por abandonar a Comissão durante o decorrer dos trabalhos.

Em linha com o mandato que lhe foi atribuído, a Comissão promoveu uma reflexão profunda sobre a situação atual do Sistema e as suas perfectivas de futuro. Nesse sentido, a Comissão promoveu a auscultação de representantes dos parceiros sociais (CIP, CCP, CAP, CTP, CGTP, UGT, CES, CPCS), de representantes de organizações da sociedade, desde grupos representativos de pensionistas e aposentados (e.g. APRe!, MODERP, MURPI), a representantes das empresas de seguros e fundos de pensões (APS, APFIPP), a representantes de grupos em situação de especial vulnerabilidade em termos de proteção social (e.g., cuidadores informais, bolseiros, trabalhadores precários). Foram ainda auscultados dirigentes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social: Instituto de Informática (II), Instituto da Segurança Social (ISS), Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Direção Geral da Segurança Social (DGSS), Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), etc. Para além disso, a Comissão solicitou a uma variedade de organizações da sociedade civil, de partidos políticos a movimentos sociais, de sindicatos a confederações patronais, a submissão de contributos por escrito.

Reconhecendo os desafios muito específicos que este grupo enfrenta neste domínio, e em colaboração com o Observatório das Desigualdades e o Observatório do Emprego Jovem, a Comissão promoveu um inquérito dirigido aos jovens portugueses, residentes e não residentes, sobre questões relacionadas com a sustentabilidade da Segurança Social – e do sistema de pensões em particular.

A Comissão beneficiou ainda do apoio na recolha de dados de um conjunto de instituições do universo da Segurança Social – Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP); Instituto de Informática, Instituto da Segurança Social; Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS); Direção-Geral da Segurança Social – bem como do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) do Ministério das Finanças e da Caixa Geral de Aposentações (CGA). A este respeito, a Comissão gostaria de agradecer publicamente o esforço, dedicação e afinco dos técnicos que colaboraram diretamente com a Comissão na preparação deste Livro Verde. Este agradecimento não deve mascarar, os constrangimentos no acesso e tratamento dos dados individuais, devidamente anonimizados com que esta Comissão se deparou, bem como a escassez de meios humanos que permitissem a recolha atempada dos mesmos – o que limitou a ambição do resultado final dos trabalhos.

Deste esforço de auscultação, reflexão e análise resulta o Livro Verde Para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial, que aqui se sumariza. Como o nome indica, este Livro Verde cinge-se ao perímetro do Sistema Previdencial, deixando de fora áreas fundamentais da Segurança Social – nomeadamente todo o conjunto de benefícios de natureza não-contributiva, essenciais na forma como o Estado se estrutura no apoio às famílias com crianças e no combate à pobreza monetária e a área da Ação Social, essencial no apoio aos grupos mais vulneráveis. Da mesma forma, pela necessidade de se concentrar sobre a sustentabilidade financeira (e social) do Sistema Previdencial no longo prazo, este Livro Verde deixa de fora uma reflexão

mais profunda sobre questões relevantes, mas com horizonte de análise/intervenção mais curto – como seja a necessidade de maior articulação entre as políticas de proteção no desemprego, de combate à pobreza e promoção da empregabilidade dos grupos mais vulneráveis; a simplificação e melhoria da eficácia das prestações não-contributivas no combate à pobreza monetária, a necessidade de rebalanceamento entre a componente prestacional e a componente de provisão de serviços na forma como se estrutura a Segurança Social, etc.

Dito isto, este Livro Verde estrutura-se em três partes fundamentais. A primeira parte oferece um retrato compreensivo e tão sistemático quanto possível do Sistema Previdencial, da sua arquitetura institucional e modelo de financiamento, em linha com o mandato desta Comissão. É dada especial atenção à forma como se estrutura o sistema de pensões, quer na sua componente pública, quer na sua componente privada. A segunda parte, traça o quadro de referência que preside à identificação das Prioridades Estratégicas e Recomendações – que são apresentadas na terceira e última parte deste documento.

O Sistema de Segurança Social

… Um sistema em final de processo de maturação.

Sendo que os esforços de introdução de mecanismos de proteção precedem a instauração da democracia (em 1974), a formação e consolidação do modelo de proteção social em vigor está indelevelmente ligado ao processo de democratização e, posteriormente, ao processo de integração Europeia. É no âmbito destes processos de transição histórica que se consolidam aspetos fundamentais do Estado-Providência Português – que combina, por um lado, um sistema de saúde índole universalista (Beveridgiano), e um sistema de Segurança Social estruturado na lógica do seguro social (Bismarckiano) assente nas contribuições de trabalhadores e empregadores.

Ao nível da Segurança Social, regista-se um esforço de expansão, sistematização e codificação do sistema, evidente na aprovação da primeira Lei de Bases da Segurança Social (1984) e no conjunto número de revisões que esta foi sofrendo (2000, 2002 e 2007). Uma parte importante deste esforço de consolidação passou pela incorporação de um conjunto de grupos com um historial de ligação precária ao mercado de trabalho (mulheres, trabalhadores rurais) no sistema de pensões, nomeadamente na sua componente não-contributiva. Passados mais de 4 décadas sobre a instauração da democracia, os impactos deste processo de maturação começam a desvanecer-se, como se atesta pela diminuição da despesa em pensões do Subsistema de Solidariedade, e o peso crescente da despesa em pensões do Sistema Previdencial.

… Um sistema compreensivo, mas com desequilíbrios e falhas de cobertura.

Entre 2008 e 2022, a despesa com prestações e transferências correntes de todos os sistemas e regimes de Segurança Social aumentou 28 % em preços constantes e 57 % em preços correntes, o que representa uma taxa de crescimento médio anual de 1,8 % em termos reais. No quinquénio 2017-2022, o crescimento da despesa acelerou para 2,6 %. O crescimento da despesa em Segurança Social ficou a dever-se sobretudo ao aumento da despesa do Sistema Previdencial (com inclusão dos regimes especiais), a qual aumentou 36 % em termos reais entre 2008 e 2022, enquanto a despesa associada às prestações do Subsistema de Solidariedade aumentou 13 %.

Apesar deste aumento, Portugal gastava (em 2021) em Segurança Social menos do que a média da União Europeia (21 %) situando-se – no cômputo dos 27 Estados membros – numa faixa intermédia, entre, por um lado, os “velhos” países membros da UE, incluindo todos os países do Sul da Europa (Itália, Espanha e Grécia); e, por outro, os “novos” países membros que aderiram à UE depois de 2004, mais a Irlanda.

As diferenças do modelo de proteção social relativamente aos nossos parceiros Europeu não são apenas em termos do valor de despesa, mas também na forma como diferentes riscos são protegidos. Tomando

a distribuição da despesa social como um indicador do grau de proteção oferecido a diferentes eventualidades, Portugal destaca-se de outros países Europeus pelo valor significativamente mais elevado de despesa com pensões de velhice e de sobrevivência, e, por oposição, pela menor a importância dada à proteção dos encargos das famílias com os cuidados às crianças, à proteção em caso de doença e ao combate à pobreza e exclusão social.

O Sistema Previdencial

… O coração da Segurança Social.

A arquitetura atual do sistema de Segurança Social encontra-se vertida na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) de 2007, e estrutura-se em três sistemas: o Sistema Previdencial, o Sistema Proteção Social da Cidadania e o Sistema Complementar. Apesar da importância do Sistema Proteção Social da Cidadania (financiado por impostos) no edifício da Segurança Social, há que reconhecer o papel central Sistema Previdencial ocupa no modelo de proteção social português – e que é facilmente atestável pelo facto de este representar mais de dois terços (68 % em 2022) da despesa do Sistema de Segurança Social.

Na sua componente de Repartição, financiada por contribuições de trabalhadores (por conta de outrem e independentes) e empregadores, o Sistema Previdencial garante um conjunto de prestações (Pensões de Velhice, Invalidez e Sobrevivência, Subsídio de Desemprego, Subsídios por Doença) que protegem os trabalhadores contra a perda de rendimentos do trabalho. Financia também custos com políticas de Emprego e Formação Profissional. Devendo ser por natureza autofinanciado, o Sistema Previdencial incorpora uma componente financiada em regime de capitalização, que se consubstancia no Fundo de Estabilização Financeiro da Segurança Social (FEFSS) e que visa assegurar a capacidade de pagamento das responsabilidades do sistema em situações em que as suas receitas próprias não o permitam.

… mas no qual não se esgotam as responsabilidades financeira (presentes e futuras) para o Estado.

Constituindo o mecanismo institucional através do qual se garante o pagamento de prestações diferidas, nomeadamente pensões, o Sistema Previdencial não é a única fonte de responsabilidades financeiras futuras (no domínio da proteção social) para o Estado Português. O Regime de Proteção Social Convergente (RPSC), gerido pela Caixa Geral de Aposentações (CGA), é responsável pela proteção na velhice, na invalidez e na morte dos trabalhadores do serviço público inscritos até final de 2005. Trata-se de um regime que foi encerrado a novas adesões a partir de 2006, e por isso corresponde a um universo fechado.

Em outubro de 2022, a CGA geria um universo de aproximadamente 389 mil subscritores. Tendo a receita contributiva diminuído a um ritmo superior ao da despesa com pensões, tem-se verificado um agravamento estrutural do défice da CGA, o que obriga ao aumento do valor da comparticipação do Orçamento de Estado, que em 2023 se cifrou em 5718 M €.

… A crescente importância de componentes solidarísticas, num modelo fundamentalmente contributivo.

Tratando-se de um sistema contributivo por natureza, o modelo de financiamento do Sistema Previdencial (nomeadamente na sua componente de repartição) comporta um conjunto de mecanismos de natureza solidarística que, dependendo da forma como é considerado o seu financiamento, poderá ser uma fonte da erosão da base contributiva do Sistema Previdencial e, numa perspetiva de longo prazo, gerar direitos futuros que não são objeto de financiamento.

Um exemplo deste tipo de mecanismos é a aplicação a de taxas contributivas mais favoráveis, relativamente à Taxa Contributiva Geral a categorias de trabalhadores, entidades (entidades sem fins lucrativos)

ou situações específicas – setores de atividade economicamente débeis, como a agricultura ou as pescas, etc. Em 2021 estavam abrangidos por regimes com taxas mais favoráveis cerca de 1,6 milhões de trabalhadores por conta de outrem, 447 mil trabalhadores independentes e 12,4 mil beneficiários do seguro social voluntário. Ao todo correspondem a cerca de 2,05 milhões de trabalhadores, ou seja, 39 % do total. Destes beneficiários que contribuíram para o Sistema Previdencial, 1,73 milhões estão abrangidos por taxas que geram uma perda de receita para o sistema, uma vez que a redução da taxa não resulta de uma redução do âmbito material. Nesse ano, e expurgando os efeitos das medidas Covid-19, a perda de receita terá totalizado 350,3 M€, dos quais apenas 208,6 M€ foram financiados por transferências do OE – o que significa um encargo de 141,8 M€ para a Segurança Social.

Um segundo mecanismo de natureza solidarística é a existência de cláusulas de equivalência à entrada de contribuições. Este tipo de cláusulas visam proteger a carreira contributiva de pessoas que, por razões que não sendo da sua responsabilidade (e sendo elegíveis para prestações de natureza contributiva) deixem de receber – ou vejam diminuída – a sua remuneração. Assim, durante a vigência da situação que legitima a ativação deste tipo de cláusulas, serão alocadas contribuições equivalentes às registadas no período imediatamente anterior ao período de elegibilidade.

Apesar de cobrir um número relativamente extenso de situações (recebimento de subsídio de desemprego, de doença, de prestações de parentalidade, redução de atividade ou suspensão do contrato de trabalho em situação de crise empresarial, trabalhadores independentes em situação de incapacidade temporária absoluta, etc.), nem a prevalência, nem o custo destes mecanismos para o Sistema Previdencial estão quantificados. Mais preocupante ainda é o facto de não estar previsto nenhum mecanismo que assegure o financiamento da acumulação de direitos a prestações diferidas sem contrapartida nas receitas contributivas; ou de que o custo relativo a estas equivalências não é considerado na determinação das componentes da Taxa Contributiva Geral.

… Um modelo (demasiado) centrado sobre a taxação do trabalho.

Para além das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, das contribuições dos trabalhadores independentes e das contribuições das entidades empregadoras – que constituem o grosso das receitas, o quadro legal que define o modelo de financiamento do Sistema Previdencial, na sua componente de repartição, identifica um quadro diversificado de potenciais fontes de receita – que vai desde transferências do Sistema de Proteção Social de Cidadania a receitas do Fundo Social Europeu.

Esta diversidade de potenciais fontes de receita não impede que o grosso do financiamento do Sistema Previdencial dependa da taxação do fator do trabalho, sob a forma de quotizações e contribuições, representando em 2022, 85,4 % de todas as receitas do Sistema Previdencial. Dos restantes 15 %, destaca-se a parcela correspondente às transferências do Orçamento de Estado e do FSE, líquidas de receitas consignadas, que representam 8,6 % das receitas do sistema.

De acordo com a análise realizada pela Comissão, não só o grau de diversificação do Sistema Previdencial é limitado, como tem ocorrido maioritariamente por via da transferência de receitas fiscais indiscriminadas para financiamento dos regimes contributivos. O recurso a medidas estruturais de financiamento alternativo, como é o caso das receitas consignadas ao FEFSS, manteve-se relativamente marginal, não excedendo 2 % das receitas do Sistema Previdencial.

A importância das receitas da taxação do trabalho torna o Sistema Previdencial particularmente sensível às dinâmicas do mercado de trabalho – como mostra um exercício econométrico realizado pela Comissão – o mesmo exercício mostra que a evolução das receitas contributivas é mais sensível à variação do emprego do que à variação dos salários. Esta sensibilidade à evolução do emprego explica, em parte, a dinâmica excecional de crescimento das receitas contributivas do Sistema Previdencial no período entre 2017 e 2022, que em termos médios (e preços reais) se situou em 4,8 % ao ano.

É importante de salientar que, entre 2017 e 2022 o aumento médio anual do número de trabalhadores dependentes contribuintes da Segurança Social (3,4 %) excedeu a taxa de crescimento do emprego dos trabalhadores por conta de outrem (2,7 %). Tal sugere que o aumento das receitas contributivas reflete também progressos significativos na formalização das relações de emprego, nomeadamente na regularização da situação contributiva de trabalhadores estrangeiros – cujo número de inscritos aumentou de 166 mil (em 2017) para 534 mil (em 2022).

… e que se reflete na capacidade de autofinanciamento.

A sensibilidade da evolução das receitas do sistema às dinâmicas do mercado de trabalho reflete-se também na capacidade de autofinanciamento do Sistema Previdencial. Tomando como indicador da capacidade de autofinanciamento o rácio entre o valor da despesa do sistema e da receita contributiva (Rácio de Autofinanciamento), verifica-se que a capacidade de autofinanciamento do Sistema Previdencial foi claramente afetada nos períodos em que a economia atravessou períodos de maior dificuldade – em particular o período entre 2009 e 2013, dominado pelos efeitos da Crise Financeira e da Crise das Dívidas Soberanas; e o período pandémico da Covid-19 (2020-21). Em 2022, o Rácio de Autofinanciamento do Sistema Previdencial excedeu os 100 %, situação que não era conhecida desde os primeiros anos da década de 2000.

… FEFSS: Uma almofada cada vez mais sólida, mas muito dependente das transferências orçamentais.

Tal como referido anteriormente, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) tem como função contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do Sistema Previdencial. De acordo com o diploma que o criou, o FEFSS deveria ser financiado através dos rendimentos das aplicações de ativos financeiros e das transferências dos saldos de execução orçamental do Sistema Previdencial.

Durante grande parte da sua história o FEFSS viveu uma situação de subfinanciamento. A partir de 2017, a situação altera-se profundamente. Por um lado, foram consignadas novas receitas fiscais ao FEFSS, nomeadamente a receita do novo imposto sobre o património, o Adicional ao IMI (em 2017); uma parcela da receita do IRC (em 2018); a receita da Contribuição Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário (em 2020); e, mais recentemente (em 2022), uma parcela da receita do IRS que corresponde ao valor do englobamento obrigatório das mais-valias realizadas em operações sobre valores mobiliários cujos ativos sejam detidos por menos de um ano por contribuintes colocados no último escalão do IRS. Por outro, a melhoria da situação financeira do próprio Sistema Previdencial (na sua componente de repartição) permitiu aumentar de modo significativo o valor das transferências de saldos.

Reflexo destas alterações, o valor dos ativos do FEFSS tem vindo a subir se forma sustentada desde 2017, de tal forma que, no final de 2023, aquele valor representava 20,7 meses da despesa em pensões do Sistema Previdencial – o que coloca o FEFSS muito próximo de cumprir o requisito de que deverá assegurar ativos equivalentes ao valor da despesa com pensões por período mínimo de dois anos.

No entanto, a melhoria na posição global do FEFSS está alicerçada num modelo de financiamento fundamentalmente dependente de transferências de receitas fiscais e saldos do sistema, reflexo de uma política de rentabilização de ativos que privilegia o investimento em títulos de rendimento fixo (onde se destaca a obrigação de manter 50 % da carteira em títulos de dívida pública portuguesa ou outros garantidos pelo Estado português) com menor grau de volatilidade e risco, mas também com menor rendibilidade que títulos de rendimento variável.

O Sistema de Pensões

… O peso da despesa pública em pensões.

Ao longo das duas últimas décadas, a evolução da despesa total com pensões relativamente ao PIB, incluindo, além do Sistema Previdencial, também o subsistema de solidariedade, o regime de proteção social convergente e os regimes especiais, foi marcada por duas tendências distintas. Entre 2002 e 2014, a evolução foi claramente no sentido da subida, tendo a despesa total atingido em 2013-2014 o nível máximo de 14,5 % do PIB. Esta tendência altista foi comum a todos os sistemas, embora tivesse sido mais vincada para as pensões do Sistema Previdencial. A partir de 2014, assiste-se a uma inversão de tendência, que se traduz pela queda do peso da despesa com pensões no PIB apenas interrompida em 2020, devido à recessão conjuntural. Em 2022, a despesa com pensões representou 12,5 % do PIB.

… A crescente desadequação das pensões.

As pensões de velhice e invalidez do Regime Geral do Sistema Previdencial são atualizadas por referência a um mecanismo de atualização introduzido em 2006, que toma em consideração o valor da pensão – estando previstos três escalões de rendimento (igual ou inferior a 2 IAS, de 2 a 6 IAS e de 6 a 12 IAS) – e a taxa de crescimento do PIB. Dependendo da combinação entre estes dois fatores, a pensão é atualizada por referência a uma percentagem do Índice de Preços no Consumidor (IPC), sem habitação – sendo que beneficiários de escalões de rendimento superior beneficiam de uma atualização abaixo do valor do IPC (sem habitação).

Introduzido inicialmente com o objetivo de aumentar a previsibilidade da evolução do valor das pensões, desde 2008, este mecanismo só foi aplicado de acordo com a sua formulação original por três vezes: em 2008, 2009 e 2016. Esta situação reflete, por um lado, limitações na fórmula adotada, e por outro, um problema mais estrutural – que tem a ver com a utilidade deste tipo de mecanismos em períodos de grande volatilidade económica.

Independentemente de dúvidas que se possa ter sobre a adequação do mecanismo de atualização das pensões, o facto é que, desde 2008, se tem vindo a assistir a uma quebra do poder aquisitivo dos pensionistas. Tomando por referência três casos hipotéticos, escolhidos por referência aos três escalões do mecanismo de atualização, constatou-se que pensões dos 2.º e 3.º escalões sofreram uma forte perda de poder de compra, que se tem vindo a agravar. Por exemplo, um pensionista com uma pensão em 2007 de 1000,00 €, terá perdido (em 2023) 11,2 % do valor da sua pensão (a preços correntes). Já um pensionista de com uma pensão de 3000,00 €, terá perdido no mesmo período 15,2 % do valor da sua pensão.

Reflexo do desenho do mecanismo de atualização, os pensionistas do escalão inferior foram mais protegidos do processo de degradação do poder aquisitivo das suas pensões. Mesmo assim, como resultado do congelamento da atualização das pensões entre 2011 e 2015, estes pensionistas assistiram a perdas sucessivas de poder de compra, entre 2,6 % e 3,4 %. No entanto, as sucessivas atualizações extraordinárias, introduzidas desde 2017 permitiram recuperar (em grande parte) o valor aquisitivo destas pensões.

… O Papel Periférico do Sistema Complementar.

Ao contrário de outros países, onde os mecanismos de proteção social de iniciativa empresarial ou individual desempenham um papel relevante (tendo em alguns casos, natureza compulsória) o Sistema Complementar ainda ocupa um lugar relativamente periférico na arquitetura do sistema de proteção social português.

Esse papel periférico é atestado, por exemplo, pelos baixos níveis de cobertura deste tipo de mecanismos. De acordo com estatísticas coligidas pela ASF, em 2022 apenas 4,3 % da população ativa estaria coberta por planos de pensões profissionais – sendo que sua cobertura é fortemente assimétrica, estando limitada ao setor financeiro, a algumas grandes empresas e às categorias profissionais mais elevadas.

Da mesma forma, apenas 5 % da população ativa estaria coberta por planos individuais suportados por fundos de pensões – sendo que na maioria dos casos se tratavam de fundos de pensões abertos de adesão individual ou PPR. Os Certificados de Reforma ocupam um lugar marginal no total de planos individuais subscritos.

Quadro de Referência

A identificação das Prioridades Estratégicas e Recomendações propostas pela Comissão teve por base um quadro de referência que toma em consideração: *a)* as perspetivas de evolução demográfica e de como estas poderão impactar sobre o Sistema Previdencial, e o sistema de pensões em particular; *b)* as principais tendências e dinâmicas emergentes ao nível do funcionamento do mercado de trabalho – e a forma como estas poderão impactar o financiamento do Sistema Previdencial, por um lado, e a formação de direitos de proteção social (pensões e outros benefícios de natureza contributiva), por outro; e *c)* as perspetivas de evolução do próprio Sistema Previdencial, quer quanto à sua sustentabilidade financeira, quer quanto à sua capacidade de assegurar níveis adequados de proteção, nomeadamente aos futuros pensionistas. Para além deste quadro de preocupações de natureza mais prospetiva, as Prioridades Estratégicas e Recomendações deste Livro Verde refletem uma preocupação da Comissão com a necessidade de melhorar a transparência e simplicidade do sistema, enquanto condição essencial para o reforço da confiança dos cidadãos no Sistema Previdencial e de preservação do contrato social que lhe está subjacente.

… uma sociedade em envelhecimento, com um risco crescente de insustentabilidade demográfica.

Em 2021 a estrutura da população portuguesa era uma das mais envelhecidas da UE, sendo que quase uma em cada quatro pessoas (23,7 %) tem mais de 65 anos, o que compara com 21,1 % na UE27. De acordo com as projeções de população residente elaboradas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) para 2018-2080, esta tendência irá acentuar-se, com o Índice de Envelhecimento a quase duplicar, passando de 159 para 300 idosos por cada 100 jovens.

Alguns dos mecanismos que explicam este acelerado processo de envelhecimento, nomeadamente os baixos níveis de natalidade e fecundidade, estão por detrás de uma tendência bem mais preocupante e que tem a ver com a perspetiva de diminuição da população no longo prazo. Na realidade, Portugal enfrenta já um problema de saldos naturais negativos, fruto por um lado de níveis de fecundidade (estruturalmente) abaixo do limiar de substituição de gerações (2,1 crianças por mulher) e do aumento do número de óbitos – fruto do processo de envelhecimento. Isto significa que, na ausência de saldos migratórios positivos e significativos, a perspetiva é que para além da diminuição da população em idade ativa (15-64) – que segundo o INE poderá diminuir de 6,6 para 4,2 milhões de pessoas, em 2080 – o país experiencie uma perda significativa de população.

… as mudanças no mercado de trabalho, o potencial de erosão da base contributiva e fragilização das carreiras contributivas.

Como já aqui mencionado, o modelo de financiamento (no seu atual desenho) torna o Sistema Previdencial especialmente sensível aos desenvolvimentos no mercado de trabalho. Neste aspeto, a Comissão identificou um conjunto de tendências que poderão levar a uma erosão da base contributiva do Sistema Previdencial, pondo assim em causa a sua sustentabilidade financeira no futuro; e reduzir a possibilidade de formação de carreiras contributivas longas e estáveis para certos grupos da população.

Em alguns casos, estas tendências são de natureza mais estrutural. É o caso da tendência para, em parte como reflexo da crescente automatização e digitalização das atividades produtivas, a diminuição do peso dos salários na riqueza produzida. Apesar da recuperação iniciada desde 2015, o peso dos salários no PIB caiu de 60 % em 2000, para 53 % em 2023. Combinada com a diminuição da população em idade ativa,

esta tendência comporta um importante risco de estreitamento da base contributiva do Sistema Previdencial.

Em paralelo com este processo de natureza mais transversal, a Comissão identificou um conjunto de tendências que concorrem para uma maior prevalência de vínculos contatuais atípicos, que para além de um potencial efeito de estreitamento da base contributiva do Sistema Previdencial, criam óbices significativos à formação de carreiras contributivas longas, especialmente para as gerações mais jovens. Um bom exemplo deste tipo de tendências é a expansão de relações contratuais precárias. Reflexo disso é o facto de, em 2021, a percentagem de trabalhadores jovens (15-24 anos) com contratos a termo certo (53,9 %) era mais de 3 vezes maior que a percentagem para a população em idade ativa (14,6 %).

Um segundo exemplo é o aumento do número de trabalhadores remotos. Neste domínio, uma auscultação levada a cabo pela Comissão, relevou diferenças significativas, por referência ao país de origem, relativamente à forma como estes trabalhadores se relacionam com a Segurança Social. Os trabalhadores estrangeiros, beneficiários ou não do estatuto de residente não habitual, eram maioritariamente trabalhadores independentes (TI) ou trabalhadores por conta de outrem (TCO) com vínculos a empresas intermediárias o que lhes permite fazer contribuições para a Segurança Social. Já os trabalhadores portugueses eram na sua generalidade TCO, empresários com empresa em nome individual, ou TCO a prestar serviços a empresas sediadas no estrangeiro. A opção por constituição de empresa em nome individual após um período de trabalho como TI, foi motivada por razões de otimização fiscal, sendo o salário estabelecido ao nível do salário mínimo e complementado por benefícios e pagamentos extra-salariais.

Outro exemplo é o aumento do número de trabalhadores temporários, isto é, trabalhadores empregados por agências de trabalho temporário. De acordo com estatísticas publicadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), em 2019, estas agências empregavam mais de 170 000 trabalhadores – com idades médias em torno dos 35 anos e uma remuneração média mensal inferior à Remuneração Mínima Mensal Garantida (vulgo salário mínimo). Cerca de dois terços dos trabalhadores concentram-se na área dos serviços, metade dos quais nos setores de alojamento e restauração.

Finalmente, a Comissão identificou um conjunto de grupos da população com carreiras que combinam baixa densidade contributiva com baixas remunerações e cuja relação com a Segurança Social deve ser objeto de uma análise e reflexão mais profunda – bolseiros, algumas categorias de trabalhadores independentes, trabalhadores do serviço doméstico, trabalhadores da cultura (trabalho intermitente), cuidadores informais, migrantes, homens e mulheres que interromperam a sua vida profissional para cuidar de crianças e outros dependentes, entre outros.

A sobreposição destas diferentes tendências no mercado de trabalho sobre as carreiras contributivas dos mais jovens parecem ser evidentes. Uma análise realizada pela Comissão mostra que, em 2022, a coorte de contribuintes com 35 anos de idade tinha acumulado (em média) de 8,7 anos de descontos – o que é significativamente inferior aos 10 anos de descontos acumulados pela coorte de contribuintes com 40 anos nessa mesma idade.

… Uma garantia (contingente) de sustentabilidade financeira.

Independentemente de desenvolvimentos que poderão ocorrer a montante do sistema, o Sistema Previdencial encerra em si mesmo um conjunto de dinâmicas que irão influenciar a sua sustentabilidade financeira no longo prazo. Na impossibilidade de produzir projeções demográficas e macroeconómicas próprias, a Comissão optou por aproveitar o trabalho realizado pelo GEP (do MTSSS) e do GPEARI (do MF) para a contribuição portuguesa para o *Ageing Report 2024*, o que permitiu coligir uma variedade de cenários que refletem diferentes pressupostos quanto à evolução da estrutura da população, da dinâmica dos fluxos migratórios, da estrutura do emprego e da produtividade total dos fatores.

A escolha do tipo de cenários a analisar, bem como do 'cenário central' que serve de termo de comparação com os restantes cenários teve por base um critério de prudência. Neste sentido, o 'cenário central' adotado para este exercício parte de um pressuposto menos otimista de crescimento da produtividade ('*lower productivity scenario*') adotado no *Ageing Report 2024*. Da mesma forma, numa lógica de 'análise de *stress*', foram incluídos dois cenários que assumem níveis de crescimento da produtividade significativamente mais baixos - e que de alguma forma se aproximam dos níveis de crescimento da produtividade registados no período entre 2000 e 2015. Os resultados aqui apresentados devem ser interpretados à luz desses condicionalismos.

O exercício prospetivo realizado aponta para uma tendência de aumento da despesa do Sistema Previdencial, e da despesa em pensões em particular – em especial no período entre 2025 e 2045. Por outro lado, e apesar da diminuição da população em idade ativa, estima-se que as receitas do Sistema Previdencial se deverão manter relativamente estáveis – à volta dos 11 % do PIB. Em função do comportamento esperado, quer ao nível das receitas, quer ao nível das despesas, o exercício prospetivo aponta para uma degradação significativa do saldo do Sistema Previdencial, com o registo de saldos negativos a partir de meados da década de 2030 – sendo que no período entre 2040 e 2050 os saldos do Sistema Previdencial poderão variar entre -0,5 % e -1,5 % do PIB. A partir de 2050, a projeção aponta para uma melhoria no saldo do Sistema Previdencial – que em alguns cenários (aumentos da produtividade e da taxa de emprego sénior) poderiam mesmo aproximar o Sistema Previdencial de uma situação de equilíbrio financeiro.

Apesar da perspetiva de saldos negativos durante períodos alargados, há razões de otimismo relativamente ao impacto que esses saldos poderão ter sobre as contas públicas, uma vez que o exercício prospetivo realizado sugere que o FEFSS estará em condições de financiar esses défices – apenas nos cenários de crescimento mais anémico da produtividade essa situação não se verifica. Mas esta perspetiva mais otimista quanto à evolução da sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial deve ser tomada com cuidado e reserva, na medida em que ela depende de um conjunto de condições: *a)* que a economia portuguesa não se confronte com choques externos da mesma ordem que enfrentou nos primeiros 15 anos deste século; *b)* que as taxas de participação no mercado de trabalho cresçam em linha com o projetado pelo *Ageing Report 2024*; e *c)* que se cumpram os pressupostos quanto à valorização dos ativos financeiros do FEFSS.

… Uma perspetiva (pouco clara) de redução gradual da adequação das futuras pensões.

Sendo a preocupação central deste Livro Verde, a preservação da sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial tem de necessariamente ser articulada com a efetiva capacidade de o sistema cumprir os objetivos para o qual foi desenhado, i.e., garantir a adequação das prestações (nomeadamente das pensões) e proteger os beneficiários do risco de pobreza.

A análise levada a cabo pela Comissão revela, antes de tudo que a imagem que temos sobre a situação atual da adequação das pensões, e da sua futura evolução depende muito da metodologia adotada, do tipo de dados utilizados, do perímetro de benefícios incluídos (Segurança Social vs. CGA; esquemas contributivos vs. não-contributivos), e mesmo da forma como determinados conceitos são definidos e operacionalizados. Esta diversidade torna difícil estabelecer um diagnóstico claro sobre esta questão. Independente da métrica apontada, os estudos realizados pela Comissão Europeia e a OCDE aponta para uma perda do valor das futuras pensões – relativamente ao vencimento do trabalhador ou aos salários na economia como um todo. Os mesmos estudos mostram que a adequação das pensões varia em função do perfil da evolução do salário ao longo da vida (domínio em qual diferenças de género se torna particularmente relevante) e de decisões sobre a duração da carreira.

A análise da Comissão mostra ainda que, apesar de alguma melhoria tendencial registada ao longo dos últimos anos, 20 % da população idosa em Portugal pode ser considerada em risco de pobreza ou de exclusão social, o que justifica manter a prevenção deste risco como um dos objetivos centrais do sistema público de pensões.

… Uma questão de confiança.

A preservação do contrato social e intergeracional que está subjacente ao Sistema Previdencial, e ao sistema de pensões em particular, depende do grau de confiança que dos atores desse contrato na capacidade de o sistema cumprir as suas obrigações. As contribuições das gerações mais novas, na medida em que constituem uma redução ao consumo presente, só serão sustentáveis se forem feitas na expectativa de benefícios futuros ao longo do ciclo de vida. Da mesma forma, as contribuições dos empregadores dependem igualmente da perceção que, em resultado do seu esforço, beneficiaram de uma força de trabalho mais protegida, mais produtiva, com maior bem-estar e menor conflitualidade social.

Na perspetiva da Comissão, o reforço da confiança no Sistema Previdencial depende de três condições fundamentais. Em primeiro lugar, a promoção de uma cultura de transparência que fomente uma maior responsabilização e credibilização da gestão do sistema de Segurança Social permitindo escolhas coletivas informadas que garantam níveis adequados e sustentáveis de proteção social. Em segundo lugar, e em paralelo, a simplificação da arquitetura e gestão do sistema. Em terceiro lugar, e finalmente, uma estratégia de comunicação eficaz e inovadora, que priorize aqueles estão a entrar no sistema e/ou que se preparam para fazer a transição para a reforma.

Uma Estratégia de Reforma

Tabela - Lista de Recomendações

Prioridade estratégica	Recomendações
Assegurar a sustentabilidade financeira	1. Introduzir a Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global. 2. Reavaliar e aprofundar a convergência da base de incidência contributiva com a de incidência fiscal. 3. Realizar a análise atuarial e revisão das taxas contributivas. 4. Simplificar e sistematizar as modalidades de reforma antecipada. 5. Indexar a idade máxima de trabalho em funções públicas à idade normal da reforma. 6. Rever o modelo de gestão do FEFSS de forma a aumentar rentabilidade.
Melhorar a adequação das pensões	7. Reformular o mecanismo de atualização das pensões. 8. Estimular a poupança para a reforma através de planos individuais. 9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização. 10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais. 11. Aperfeiçoar e reforçar a eficácia do Complemento Social para Idosos (CSI).
Acautelar novos riscos	12. Monitorizar as transformações do mercado de trabalho. 13. Incorporar o risco de dependência no conjunto de eventualidades cobertas pelo regime previdencial. 14. Proteger as carreiras contributivas de grupos vulneráveis.
Melhorar a confiança no sistema de pensões	15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social. 16 Disponibilizar dados abertos da Segurança Social e do Emprego. 17. Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da Segurança Social. 18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários.

Com base numa reflexão sobre: *a)* a situação atual e evolução recente do Sistema Previdencial, e do sistema de pensões público em particular; *b)* as dinâmicas que irão estruturar o seu desenvolvimento nas próximas décadas; e *c)* o quadro de evolução da sua situação financeira, a Comissão vem propor um conjunto de recomendações, que cumprem um conjunto de prioridades estratégicas, a saber:

i. Garantir a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial da Segurança Social, num quadro de equilíbrio das finanças públicas;

ii. Sem pôr em causa a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial, reforçar a adequação do sistema de pensões, dando especial atenção à sua capacidade de evitar quebras de rendimento significativas na passagem à reforma, reduzir o risco de pobreza na velhice e assegurar a manutenção do poder de compra dos pensionistas ao longo do período de reforma;

iii. Capacitar o Sistema Previdencial para se ajustar às transformações em curso na estrutura da população e no funcionamento do mercado de trabalho, designadamente, aos elevados níveis de precariedade e segmentação com que se confrontam os mais jovens;

iv. Promover a simplificação, transparência e a previsibilidade do Sistema Previdencial, de forma a reforçar a confiança dos cidadãos na sua capacidade de cumprir os compromissos a que está obrigado, nomeadamente no que concerne ao pagamento das pensões, assegurando assim a sustentabilidade do contrato social (entre trabalhadores e empregadores e entre diferentes gerações) que está na sua base.

… Assegurar a sustentabilidade financeira.

O exercício prospetivo realizado por esta Comissão confirma a ideia que a componente de repartição do Sistema Previdencial, e excluindo as responsabilidades financeiras associadas ao RPSC, irá registar défices durante períodos relativamente prolongados. O mesmo exercício prospetivo também sugere que os ativos do FEFSS deverão permitir cobrir esses défices, sem necessidade de transferências adicionais do Orçamento de Estado.

No entanto, esta 'garantia de sustentabilidade' é contingente à verificação de um conjunto de pressupostos, nomeadamente a inexistência de choques externos significativos, aumento das taxas de participação no mercado de trabalho em linha com os pressupostos do *Ageing Report 2024*; evolução do valor dos ativos do FEFSSS em linha com os pressupostos adotados. Para além disso, esta Comissão identificou um conjunto de dinâmicas no mercado de trabalho que poderão resultar numa erosão da base contributiva do Sistema Previdencial.

Perante este quadro, a Comissão entende que devem ser adotadas medidas (quer do lado da receita, quer do lado da despesa) no sentido de garantir a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial, a saber:

1. Introduzir a Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global

Com vista a reduzir a dependência do financiamento da Segurança Social em relação a taxação do fator trabalho, recomenda-se a substituição na base de incidência contributiva de uma parte das receitas obtidas com a Taxa Contributiva Global patronal por receitas obtidas com uma Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido (CVAL), sendo as respetivas taxas calculadas de modo a atingir a neutralidade fiscal. A base contributiva da CVAL não poderá ser superior à base que resultar da aplicação de um valor máximo, a determinar, do rácio do VAL sobre a massa salarial. Em princípio, a CVAL só se aplicaria às sociedades que são sujeitos passivos de IRC. A implementação desta medida deverá ser precedida pela realização de um estudo de avaliação de impacto *ex ante* e deveria ser introduzida de forma gradual num período de um período de cinco anos.

2. Reavaliar e aprofundar a convergência da base de incidência contributiva com a de incidência fiscal

De modo a reduzir o risco de perda de receitas contributivas (e, a longo prazo, de direitos dos trabalhadores) recomenda-se uma avaliação dos requisitos para o estabelecimento da base de incidência contributiva que constam do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Lei n.º 110/2009), de forma a aprofundar a convergência com a base de incidência fiscal. O aprofundamento da convergência entre bases de incidência poderá passar pela uniformização das declarações entregues mensalmente pelas empresas.

3. Realizar a análise atuarial e revisão das taxas contributivas

No sentido de reforçar a confiança dos cidadãos e melhorar a base de informação relativa à gestão financeira do Sistema Previdencial, importa realizar a análise atuarial da taxa contributiva global e da respetiva desagregação pelas diversas eventualidades e parcelas que a compõem. Esta análise atuarial será essencial para a reflexão sobre matérias críticas como a adequação do conjunto de riscos sociais atualmente coberto pelo Sistema Previdencial, a realocação de despesas ao sistema não-contributivo, a racionalização das taxas reduzidas e o financiamento do registo de remunerações por equivalência à entrada de contribuições.

4. Simplificar e sistematizar as modalidades de reforma antecipada

O aumento das taxas de participação no mercado de trabalho, nomeadamente no grupo de pessoas com mais de 45 anos, é essencial para garantir a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial. Importa por isso promover políticas que incentivem a participação no mercado de trabalho, e reduzir incentivos a um abandono precoce do mercado de trabalho.

Reconhecendo os desafios ao nível da empregabilidade que este grupo pessoas enfrenta no mercado de trabalho, em especial em situações de desemprego de longa duração, fica claro para a Comissão que este problema deve ser tratado através de políticas públicas específicas, que não sobrecarreguem o Sistema Previdencial da Segurança Social. Assim sendo, recomenda-se a eliminação da possibilidade de acesso a partir dos 57 anos para quem ficou no desemprego aos 52 anos ou mais. A transição para o novo regime seria feita ao longo de um período de 5 anos, ao longo do qual a idade mínima de acesso à reforma antecipada por desemprego de longa-duração seria aumentada um ano, mantendo-se a diferença de 5 anos em relação à idade de desemprego.

Recomenda-se ainda que, nas restantes modalidades de reforma antecipada, a evolução da idade mínima de reforma antecipada seja indexada à idade normal de reforma. O processo de transição deve ser feito de forma gradual (ao ritmo de um ano de idade por ano civil) e a assegurar que um período de desemprego de, pelo menos, cinco anos garanta a elegibilidade para o direito de antecipação da reforma.

5. Indexar a idade máxima de trabalho em funções públicas à idade normal da reforma

Ainda no sentido de promover uma maior participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, recomenda-se a evolução da idade máxima de trabalho em funções públicas, que atualmente se situa nos 70 anos, seja indexada à idade normal de reforma.

6. Rever o modelo de gestão do FEFSS de forma a aumentar a sua rentabilidade

Reconhecendo por um lado, que a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial depende da capacidade de o FEFSS poder cobrir os défices que irão inevitavelmente surgir na componente de repartição do sistema e, por outro, os limites da atual estratégia de gestão de ativos financeiros do FEFSS, é importante uma reforma do respetivo modelo de gestão do Fundo no sentido da adoção de uma estratégia de investimento que, em respeito da maturidade das suas responsabilidades, garanta níveis de rentabilidade mais elevados.

Neste sentido, recomenda-se a realização de uma avaliação *ex ante* que analise o impacto potencial de um conjunto de alterações na politica de gestão de ativos na rentabilidade do Fundo, nomeadamente: *a)* a revisão do limite mínimo de dívida pública portuguesa; *b)* as alterações dos limites de dívida de países da OCDE, incluindo Portugal; *c)* o aumento do limite do investimento em ações; *d)* o aumento da exposição não coberta do FEFSS a moedas não-Euro; ou e) o ajuste dos limites de investimento em dívida privada, ações de empresas de menor dimensão (*small caps*) e em fundos de capital de risco.

Recomenda-se ainda que, de modo permitir a prossecução de uma estratégia de maximização da rentabilidade do FEFSS, sejam reforçados os recursos humanos afetos à gestão do Fundo.

… Melhorar a adequação das pensões.

Reconhecendo que a questão da sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial continua a ser um desafio que importa não descurar, é a questão da adequação das pensões, e de uma forma mais lata, da segurança económica dos futuros pensionistas que mais preocupa os membros desta Comissão. Como ficou demonstrado, o atual mecanismo de atualização das pensões tem-se mostrado incapaz de assegurar a manutenção do poder aquisitivo de uma parte importante dos pensionistas. Por outro lado, e admitindo a sensibilidade dos resultados dos estudos a diferenças nas metodologias adotadas, a evidência existente aponta para uma deterioração da adequação das pensões nas próximas décadas.

Reconhecendo que a possibilidade de aumentar significativamente a adequação das pensões é limitada pela necessidade de preservar a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial, a Comissão entende que é possível melhorar a situação dos pensionistas (presentes e futuros) através de uma estratégia diversificada que, por um lado, evite futuras perdas de poder aquisitivo das pensões; e, por outro, explore o potencial de mecanismos (de natureza pública e/ou privada) de poupança complementar que permita reforçar os rendimentos das futuras gerações de pensionistas. São também propostas medidas no sentido de reforçar a capacidade da Segurança Social de proteger os futuros pensionistas do risco de pobreza.

7. Reformular o mecanismo de atualização das pensões

No sentido de evitar a degradação do poder aquisitivo das pensões e, ao mesmo tempo melhorar a equidade na forma como estas são atualizadas, recomenda-se que a atualização do valor das pensões tenha como base de cálculo o cúmulo das pensões recebidas por pessoa, e não o valor de cada pensão - como é prática corrente.

Recomenda-se ainda a realização de uma avaliação *ex ante* do impacto de um conjunto de opções de melhoria da adequação das pensões sobre a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial, a saber: *a)* Atualização uniforme de todas as pensões pelo IPC (sem habitação) do ano anterior, independentemente do seu montante; *b)* Atualização uniforme de todas as pensões pelo IPC (sem habitação) do ano anterior, mas permitindo a fixação de um suplemento percentual acima do IPC (sem habitação), reservado para o 1.º escalão de rendimentos, em anos em que o referencial de sustentabilidade escolhido para esta medida exceda um determinado limiar; *c)* alargamento do intervalo adotado para o cálculo da taxa média de crescimento do PIB, enquanto referencial de sustentabilidade no mecanismo de atualização, para períodos superiores a 2 anos; *d)* substituição da taxa média de crescimento do PIB, enquanto referencial de sustentabilidade, por outro tipo de indicadores (por exemplo, evolução do rácio entre receitas e despesas em pensões do Sistema Previdencial); *e)* Introdução de aumentos intercalares das pensões em períodos em que a inflação seja superior a um determinado patamar – por exemplo, 5 %.

8. Estimular a poupança para a reforma através de planos individuais

Ainda no sentido de reforçar a adequação dos rendimentos dos futuros pensionistas, recomenda-se o estímulo da poupança para a reforma através de planos individuais, com recurso a um conjunto abrangente de benefícios fiscais, em sede IRS, taxa contributiva global e/ou de IRC, sujeito a uma avaliação de impacto

sobre a despesa fiscal, bem como sobre o nível de participação esperado, o valor das respetivas contribuições, e a taxa de poupança das famílias.

9.Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização

No sentido de promover a poupança para a reforma, recomenda-se a consignação do valor equivalente a um ponto percentual do IVA pago ao longo do ano (sujeito a um limite a definir) a uma conta pública de capitalização (Certificado de Reforma), ou a um instrumento privado de capitalização com um regime equivalente, a criar, escolhido pelo contribuinte. Os valores acumulados só poderão ser mobilizados à idade de reforma, sob a forma de um pagamento único ou de uma renda mensal vitalícia.

10.Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais

No sentido de promover a poupança para a reforma, recomenda-se a introdução um conjunto de medidas que visam potenciar a criação e manutenção de planos profissionais pelas empresas. No que se refere ao quadro legislativo que regula a criação, implementação e monitorização deste tipo de instrumentos, recomenda-se a adoção de um modelo de referência, que servirá de *default* para a criação ou alteração de planos de pensões profissionais ao nível de empresa, de tipo contributivo, baseado no princípio de inscrição semiautomática (*auto-enrolment*) com opção de desinscrição (*opt-out*) aberta a trabalhadores e empresas dentro de certas condições e num determinado prazo. Este modelo de referência deverá ainda prever as condições que permitam a portabilidade, isto é a possibilidade de transferência do capital para outro fundo de pensão em caso de cessação do contrato de trabalho.

Recomenda-se ainda que a consagração de um modelo de referência no quadro regulatório seja acompanhada por um conjunto de incentivos de natureza fiscal (para planos de empresa que estejam em conformidade com o modelo de referência), nomeadamente: *a)* consagração de uma dedução à coleta, em sede de IRS, relativa às contribuições individuais para planos de empresa, nos mesmos termos que as contribuições para planos individuais; *b)* isenção, sujeita a limites, de IRS e Taxa Global Contributiva das contribuições patronais para planos de empresa *c)* criação de crédito fiscal majorado, em sede de IRC, para as contribuições patronais para planos de empresa.

11. Aperfeiçoar e reforçar a eficácia do Complemento Solidário para Idosos

Estando fora do perímetro do Sistema Previdencial e, portanto, do mandato estrito que lhe foi atribuído, a Comissão entende ser essencial que as medidas propostas para a melhoria da adequação das pensões e dos rendimentos dos futuros pensionistas sejam acompanhadas por um conjunto de intervenções que ajudem a proteger os pensionistas de menores rendimentos do risco de pobreza. Neste sentido, a Comissão propõe um conjunto de medidas de visam melhorar a eficácia do Complemento Solidário para Idosos (CSI) no combate à pobreza monetária e ao mesmo tempo, simplificar o modelo de proteção aos pensionistas de mais baixos rendimentos.

Assim, no sentido de melhorar a eficácia do CSI recomenda-se a adoção de um novo mecanismo de definição do valor de referência, aproximando-o dos valores do Limiar de Pobreza. Recomenda-se também a eliminação do hiato do valor de referência para situações de um titular e que prejudica maioritariamente as mulheres. Finalmente, recomenda-se a simplificação progressiva do quadro prestacional neste domínio, em especial no que concerne à Pensão Social de Velhice, ao Complemento Extraordinário de Solidariedade e aos Complementos Sociais para garantia de valores mínimos de pensões, propondo a incorporação no CSI de um mecanismo de valorização da carreira contributiva.

… Acautelar novos riscos.

A montante do sistema de Segurança Social, vêm-se formando um conjunto de dinâmicas que, para além de consequências para a sustentabilidade financeira do sistema, obrigam a uma reorganização do Sistema Previdencial. Por um lado, o processo de envelhecimento demográfico irá gerar um incremento significativo da necessidade de provisão de cuidados aos mais velhos. Por outro lado, as transformações no mercado de trabalho tendem a aumentar a prevalência de novas formas de organização do trabalho (trabalho mediado por agências de trabalho temporário, trabalho mediado por plataformas, trabalho remoto para entidades estrangeiras, etc.) e a emergência de novas formas de precariedade laboral. Em reconhecimento desta situação, a Comissão propõe um conjunto de medidas que visam, por um lado, ajustar o Sistema Previdencial ao novo perfil de riscos sociais e, por outro, facilitar a formação de carreiras contributivas estáveis (e longas, se possível) que intitulem os indivíduos a direitos de proteção social quando o assim necessitarem.

12. Monitorizar as transformações do mercado de trabalho

Reconhecendo que o mercado de trabalho atravessa transformações profundas, que poderão ter impacto sobre a capacidade de certos grupos formarem carreiras contributivas estáveis (e longas), deverá ser promovido um trabalho de articulação entre as agências estatísticas e entidades do universo da Segurança Social, Emprego, Finanças e Migrações, no sentido de promover abordagens inovadoras de recolha e análise de dados (quantitativos e qualitativos) que permitam monitorizar a evolução destas tendências. Deverá ser dada especial atenção a fenómenos como a crescente prevalência de novas formas de trabalho, e o incremento da mobilidade internacional do fator trabalho.

13. Incorporar o risco de dependência no conjunto de eventualidades cobertas pelo Sistema Previdencial

De forma a fazer face ao aumento das necessidades na prestação de cuidados a pessoas em situação de dependência, e condicional à realização de um estudo de avaliação *ex ante* que permita quantificar o custo desse risco e das diferentes formas de o financiar, recomenda-se a incorporação do risco de dependência no conjunto de eventualidades cobertas pelo Sistema Previdencial da Segurança Social.

14. Proteger as carreiras contributivas de grupos vulneráveis

Reconhecendo a situação de vulnerabilidade, relativamente à sua capacidade contributiva, em que se encontram um conjunto de grupos na sociedade Portuguesa – nomeadamente, os mais jovens – a Comissão propõe um conjunto de medidas que visam assegurar a capacidade dos trabalhadores de formar carreiras contributivas longas, que deem origem a pensões adequadas.

Nesse sentido, recomenda-se o aprofundamento da fiscalização das situações de 'falsos trabalhadores independentes', tanto no setor privado, através da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT); como no setor público, atribuindo para este efeito competências e meios de fiscalização à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). Recomenda-se ainda que, assegurando as devidas contrapartidas ao nível do financiamento, a introdução de critérios de qualidade de emprego na definição dos acordos de cooperação entre a Segurança Social e instituições sociais do setor social e solidário. Finalmente, e assegurando o necessário reforço do financiamento das entidades financiadoras, recomenda-se a alteração do Regime do Seguro Social Voluntário, aplicável aos bolseiros de investigação do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, no sentido de indexar o escalão de contribuições a aplicar ao valor da bolsa.

… Reforçar a confiança dos cidadãos no sistema.

15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social

No sentido de reforçar a confiança dos cidadãos, e ao mesmo tempo melhorar a base de informação que sustenta os processos de decisão política neste domínio, recomenda-se um conjunto de melhorias ao modelo de monitorização e acompanhamento das questões da sustentabilidade financeira da Segurança Social, atualmente em vigor. Esse incremento deverá passar, em primeiro lugar, por um reforço do papel do Conselho de Finanças Públicas (CFP) neste processo, devendo este ser incumbido: *a)* da realização, a cada 5 anos, de um estudo (de natureza atuarial) da sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos da Segurança Social (Sistema Previdencial, Regime de Proteção Social Convergente e Regimes Especiais), e *b)* da preparação de um parecer sobre o Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social, que acompanha o Orçamento de Estado, tomando por base as suas próprias estimativas sobre a sustentabilidade financeira do sistema.

São ainda recomendadas um conjunto de melhorias à metodologia adotada na preparação no Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social e do Orçamento da Segurança Social, bem como a harmonização dos tempos e termos de reporte relativos ao Sistema Previdencial, ao Regime de Proteção Social Convergente e aos diversos Regimes Especiais, permitindo uma visão de conjunto de todos os regimes contributivos.

16. Disponibilizar dados abertos da Segurança Social e do Emprego

Em paralelo com os esforços no sentido de melhorar o modelo de monitorização e acompanhamento das questões da sustentabilidade financeira da Segurança Social, e em respeito pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), recomenda-se a disponibilização de dados abertos (anonimizados) da Segurança Social aos parceiros sociais, a investigadores credenciados e às próprias instituições da Segurança Social e do Emprego.

17. Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da Segurança Social

Para além de informação mais confiável sobre a situação financeira do Sistema Previdencial, a Comissão acredita que a introdução de medidas que promovam ganhos de eficácia e eficiência na forma como é gerida a máquina da Segurança Social produzirá ganhos significativos na confiança dos cidadãos relativamente à mesma. Neste sentido, a Comissão propõe um conjunto de medidas que visam, por um lado, a simplificação de processos na relação com contribuintes e beneficiários, e por outro, eliminar fontes de ineficiência na forma como se organizam os serviços da Segurança Social.

Assim, recomenda-se a introdução de um Código de Prestações Sociais, que permita agilizar o processo de decisão da atribuição de benefícios, se possível com recurso à utilização de ferramentas de inteligência artificial. Ainda nesta lógica, e no sentido de agilizar os processos de atribuição de pensões unificadas – mas respeitando da autonomia do Regime de Proteção Social Convergente (RPSC) em termos de financiamento – propõe-se a que o Centro Nacional de Pensões passe a assegurar a administração do RPSC.

No que se refere à forma de organização dos serviços, recomenda-se a adoção de uma lógica de serviços partilhados no sistema de Segurança Social, nomeadamente no que concerne à gestão de sistemas de informação, à gestão financeira e orçamental, à gestão de recursos humanos, ao apoio jurídico e demais áreas de suporte. Recomenda-se também a concentração das atividades associadas ao processo de gestão de remunerações, carreiras contributivas, contribuições e cobrança coerciva numa única entidade. Ainda nesta lógica de concentração de serviços, recomenda-se a centralização da função financeira e de gestão dos recursos do sistema – designadamente os recursos financeiros (em regime de repartição e capitalização) e o património imobiliário – numa única entidade.

18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários

Em paralelo com melhorias no processo de decisão na atribuição de benefícios, a Comissão entende que a introdução de melhorias na comunicação com contribuintes e beneficiários poderia ajudar a melhorar a confiança dos cidadãos na Segurança Social. Neste sentido, a Comissão recomenda que, com base no desenvolvimento de experiências-piloto, se aprofunde a estratégia que vem sendo desenvolvida de maximização do potencial das ferramentas digitais para melhorar a comunicação com beneficiários e contribuintes. Neste domínio, deve ser dada especial atenção à comunicação com os públicos que estão a entrar no mercado de trabalho (jovens, imigrantes), e com os trabalhadores que estão próximos da idade de reforma.

Recomenda-se ainda a introdução de um mecanismo de notificação (no final de cada ano civil), que informe o trabalhador sobre o histórico (em sistema) de remunerações recebidas, permitindo assim a identificação atempada de lacunas na carreira contributiva – simplificando, por exemplo, o processo do cálculo de pensão aquando da passagem à reforma. Finalmente, recomenda-se que o Simulador do Cálculo de Pensão da Segurança Social, possa passar contemplar a simulação do valor de pensões de regimes complementares e outros regimes.

O LIVRO VERDE

1. O Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

A presente versão do Livro Verde foi elaborada por orientação do Despacho n.º 9126/2022[1], da Sr.ª Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ana Mendes Godinho, que criou a Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social ("Comissão"). Reflete e sintetiza o trabalho ao longo de vinte meses, decorrido entre setembro de 2022 e março de 2024, de um conjunto de peritos que dedicaram tempo ao estudo do reforço da confiança e da sustentabilidade social e financeira do sistema de pensões.

O documento que agora se apresenta reúne um conjunto de recomendações de política e contributos de todos os elementos que integram a Comissão à data de 22 de março de 2024, a saber: Ana Fernandes; Amílcar Moreira; Armindo Silva; Manuel Caldeira Cabral; Susana Peralta e Vítor Junqueira.

Esta equipa de trabalho foi apoiada, a partir de agosto de 2023, por Rui Nicola, designado perito científico da Comissão por Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social. Reúne ainda valiosos contributos técnicos de Noémia Goulart que por motivos pessoais se desvinculou da Comissão em novembro de 2023 não tendo, por isso, participado no processo de votação das recomendações que constam deste documento.

O Livro Verde reflete ainda o conjunto alargado de iniciativas de auscultação, audições técnicas e consultas a diversos grupos e personalidades, incluindo Governo e parceiros sociais, sociedade civil, jovens e academia.

É indissociável do Livro Verde um conjunto de Notas Técnicas, que constituem anexos a este documento, que apesar de assinadas e da responsabilidade dos seus autores, beneficiaram de vários contributos e discussões alargadas. Estas Notas aprofundam temas que foram identificados pela Comissão como importantes para melhor diagnóstico da sustentabilidade social e financeira do sistema de pensões português, e para um melhor fundamento dos desafios e das opções de política que a Comissão recomenda neste Livro Verde.

Ao longo destes vinte meses de trabalho, e tal como previsto no Despacho do Governo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) apoiou tecnicamente a Comissão, prestando apoio ao nível da coordenação, secretariado e mobilização de recursos técnicos à medida das necessidades.

O resultado dos trabalhos da Comissão reflete alguns condicionamentos no acesso a informação detalhada, bem como na disponibilidade de recursos técnicos para o tratamento da mesma. Assim, assinalaram-se constrangimentos no acesso e tratamento dos dados individuais, devidamente anonimizados, quer do universo da Segurança Social, quer do sistema fiscal. A Comissão trabalhou sem orçamento e sem recursos humanos afetos aos seus trabalhos, à exceção do apoio técnico da OIT – Lisboa e, nos meses de setembro de 2023 a março de 2024, de um Técnico do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. O apoio pontual de alguns gabinetes técnicos dos Ministérios das Finanças e do Trabalho e Segurança Social, competente e que merece o agradecimento e reconhecimento por parte da Comissão, nem sempre permitiu, no entanto, uma resposta atempada às necessidades da Comissão, o que causou constrangimentos e limitou a ambição do resultado final dos trabalhos.

[1] Publicado no *Diário da República* n.º 143/2022, série II, de 26 de julho.

Tabela 1.1. - Lista de Notas Técnicas Preparadas pelos Membros da Comissão

Notas Técnicas
Cabral, M. C. (2024) Opções para Diversificação das Fontes de Financiamento da Segurança Social, Nota Técnica n.º 1, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Fernandes, A. (2024) Envelhecimento Demográfico e Sustentabilidade da Segurança Social, Nota Técnica n.º 2, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Fernandes, A. (2024) Dinâmica Demográfica e Sustentabilidade da Segurança Social, Nota Técnica n.º 3, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Goulart, N. (2024a) Taxas Contributivas, Nota Técnica n.º 4, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Goulart, N. (2024b) Transparência, Simplificação e Coerência do Sistema, Nota Técnica n.º 5, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Goulart, N. (2024c) Base de Incidência Contributiva e Impacto na Sustentabilidade Financeira e Social da Segurança Social, Nota Técnica n.º 6, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Goulart, N., Peralta, S. (2024) Evolução do Mercado de Trabalho em Portugal e Implicações para o Sistema de Pensões, Nota Técnica n.º 7, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Junqueira, V. (2024a) Atualização de Pensões, Nota Técnica n.º 8, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Junqueira, V. (2024b) A Fórmula de Cálculo das Pensões do RGSS - A Influência dos Parâmetros na Despesa e na Adequação, Nota Técnica n.º 9, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Moreira, A., Nicola, R. (2024a) Sustentabilidade Financeira do Sistema Previdencial 2025-2070, Nota Técnica n.º 10, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Moreira, A. (2024b) Modelos de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade da Segurança Social, Nota Técnica n.º 11, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Nicola, R. (2024) Adequação do Sistema de Pensões no Combate à Pobreza, Nota Técnica n.º 12, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Peralta, S. (2024) *Nudges* e Benefícios Fiscais no Incentivo à Poupança Complementar para a Reforma, Nota Técnica n.º 13, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Pereira, M., Trigo, C. (2024) Tendências Globais de Evolução do Mercado de Trabalho e Implicações para os Sistemas de Segurança Social e Pensões, Nota Técnica n.º 14, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Rodrigues, R. (2024) Modelos de Financiamento do Risco de Dependência na Velhice, Nota Técnica n.º 15, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Silva, A. (2024a) A Diversificação das Fontes de Financiamento da Segurança Social, Nota Técnica n.º 16, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Silva, A. (2024b) Limites Contributivos - Estudo de Simulação de Impacto, Nota Técnica n.º 17, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Silva, A. (2024c) Planos de Pensões Profissionais - Quadro Atual e Contributos Para a Sua Reforma, Nota Técnica n.º 18, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Silva, A. (2024d) Regime Fiscal de Apoio à Poupança para a Reforma, Nota Técnica n.º 19, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.
Silva, A. (2024e) Uma Alternativa de Financiamento da Segurança Social Baseada no VAL - Estudo de Simulação de Impacto, Nota Técnica n.º 20, Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.

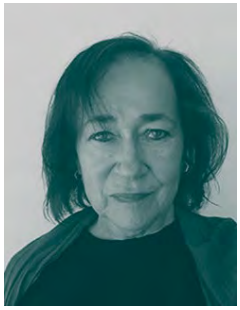
A COMISSÃO

2. A Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social

2.1. Criação e Composição da Comissão

Em julho de 2022 o XXIII Governo publicou o Despacho n.º 9126/2022, de 26 de julho que criou a Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social. Este despacho definiu como objetivo para os trabalhos desta Comissão "a realização de um livro verde para a sustentabilidade do Sistema Previdencial, em concreto no que respeita à vertente das pensões". Referia ainda que a Comissão integraria os seguintes elementos: Ana Alexandre Fernandes; Amílcar Manuel Reis Moreira; Armindo José Patrício da Silva; Maria Teresa Medeiros Garcia; Manuel de Herédia Caldeira Cabral; Noémia Silva Goulart; Susana Maria Fernandes Peralta Perelman; e Vítor Manuel Junqueira de Almeida.

Figura 2.1. - Peritos da Comissão



Ana Fernandes
Professora catedrática jubilada do ISCSP – Universidade de Lisboa

Amílcar Moreira
Professor auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão, membro do *Board* da *European Social Policy Network*

Armindo Silva
Consultor, ex-diretor da Comissão Europeia na área do emprego e Segurança Social

Manuel Caldeira Cabral
Professor de Economia da Universidade do Minho e Ex-Ministro da Economia

Susana Peralta
Professora associada da Nova School of Business and Economics

Vítor Junqueira
Coordenador do Núcleo de Gestão de Informação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, ex-diretor do Centro Nacional de Pensões

Rui Nicola
Economista especialista em Segurança Social e modelização de políticas sociais

A Comissão contaria com o apoio técnico da OIT que, para este efeito, seria representada pela especialista em proteção social Mariana Pereira.

Tendo em vista o acompanhamento dos trabalhos e articulação com os respetivos serviços e organismos, o Despacho previa como representante do MTSSS o diretor-geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP-MTSSS), José Luís de Lemos Sousa de Albuquerque.

Em dezembro de 2022 Teresa Garcia apresentou um pedido de demissão da Comissão ao SESS, alegando divergências metodológicas. Em novembro de 2023 Noémia Goulart saiu da Comissão por motivos pessoais, continuando a dar apoio pontual aos trabalhos da Comissão.

A partir de agosto de 2023, e a pedido da Comissão, Rui Nicola foi designado perito científico por Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, passando a dar apoio técnico à Comissão até à conclusão dos seus trabalhos.

2.2. Motivação e Mandato

O Despacho que cria a Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social refere como motivação impulsionadora deste trabalho o impacto das transformações demográficas e tecnológicas sobre a proteção social: "Um dos maiores desafios que as sociedades modernas e desenvolvidas enfrentam está relacionado com as questões demográficas, que se traduz, entre outros, no envelhecimento da população e na tendência para inversão da pirâmide etária, tendo reflexos a longo prazo na sustentabilidade dos sistemas de Segurança Social. A par deste conhecido desafio, o desenvolvimento tecnológico e digital que acompanha as mais recentes transformações no mundo laboral e altera o perfil dos trabalhadores, das empresas e da forma como as transações são realizadas, traz consigo um repto às economias nacionais, bem como aos sistemas de proteção social, que têm de se adaptar e evoluir".

No contexto das alterações societais referidas, e passados quinze anos desde a publicação da Lei de Bases da Segurança Social em vigor (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), o Governo sublinhava a necessidade de se progredir no conhecimento "não só das alterações promovidas desde então, como também na definição de estratégias a adotar com fim à adaptação do sistema e à melhoria do seu desempenho nas suas várias dimensões, nomeadamente a financeira e a social".

Neste contexto, o livro verde solicitado pelo Governo – focado no Sistema Previdencial da Segurança Social, e, em particular, no quadro legal das pensões – deveria contribuir para "uma discussão informada e alargada na matéria em causa, habilitando o Governo, de forma técnica especializada e garantindo uma maior isenção e liberdade de reflexão".

2.3. Prazo de Execução

O despacho do Governo, que criou a Comissão, previa que o relatório final da Comissão fosse apresentado ao Governo até 30 de junho de 2023, sem prejuízo da elaboração de relatório preliminar, até final do 1.º trimestre desse ano. Dada a complexidade e extensão dos temas em análise, a Comissão pediu uma extensão deste prazo ao Governo tendo sido acordada a conclusão dos trabalhos em janeiro de 2024. A mudança inesperada do contexto político em novembro de 2023 levou a um segundo pedido de adiamento do prazo por parte da Comissão, para não fazer coincidir a entrega do relatório final com a campanha eleitoral.

Caixa 2.1 - O Que Dizem as Normas Internacionais do Trabalho sobre a Segurança Social, As Pensões de Velhice e o seu Financiamento?

A Convenção n.º 102, relativa à Segurança Social (Norma Mínima), de 1952, ratificada por Portugal, 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 rendimento, bem como o acesso aos cuidados de saúde e na velhice.

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 que estas devem ser periodicamente ajustadas de forma a assegurar a manutenção do poder de compra dos beneficiários até à sua morte.

Um aspeto 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 % dos custos totais com o esquema de Segurança Social, enquanto os empregadores deverão suportar pelo menos 50 % destes custos. A Recomendação n.º 202 no seu artigo 3 expressa os princípios que devem nortear os sistemas de Segurança Social, incluindo o seu financiamento: solidariedade, diversidade de métodos, boa gestão e sustentabilidade financeira, económica e orçamental. No seu artigo 11 refere que os Estados membros devem mobilizar fundos de uma diversidade de fontes, incluindo uma base de incidência mais ampla e progressiva, assegurar forte cumprimento das obrigações fiscais e contributivas, promover ações de repriorização das despesas, e implementar medidas para combater a fraude, a evasão e o não-pagamento.

No seu recente Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020–22: A proteção social numa encruzilhada – em busca de um futuro melhor (OIT, 2021), a OIT defende que a segurança de rendimento das pessoas idosas desempenha um papel fundamental na prevenção da sua pobreza e da vulnerabilidade e que os sistemas de Segurança Social devem contribuir para eliminar as disparidades entre homens e mulheres no acesso à segurança de rendimento na velhice. Defende também que assegurar a adequação das pensões é essencial, sendo que o conceito de adequação das pensões combina indicadores objetivos (tais como a taxa de substituição ou a capacidade de a pensão sustentar as necessidades básicas dos beneficiários) com indicadores mais subjetivos (tais como a perceção dos beneficiários sobre a medida em que as suas pensões sustentam o nível de vida na reforma ou refletem a sua contribuição para o progresso económico e social durante os seus anos de atividade). Neste sentido, todas as normas da OIT relativas à Segurança Social reconhecem a necessidade de rever periodicamente os níveis das pensões com referência às mudanças nos níveis de rendimentos e no custo de vida.

Por fim, a OIT considera que, adicionalmente às considerações demográficas, uma série de outros fatores ameaça a capacidade de os Estados e os regimes de pensões garantirem o direito de cada pessoa à proteção na velhice. O futuro do trabalho e as questões sobre como assegurar uma cobertura adequada de proteção social aos trabalhadores em todos os tipos de emprego – incluindo o trabalho em plataformas, as modalidades de trabalho flexíveis, etc. – constituem uma importante fonte de preocupação no que diz respeito à proteção na velhice.

2.4. Apoio Técnico da OIT

Portugal solicitou à OIT, através do MTSSS, que prestasse apoio técnico à Comissão e que assegurasse a coordenação dos seus trabalhos.

Portugal é membro fundador da OIT e a história desta relação tem progressivamente sido reforçada em diversas áreas, ao longos das últimas décadas, assente num espírito de diálogo social e de consulta tripartida, na prossecução de uma maior justiça social. Uma das áreas que tem conhecido um reforço significativo diz respeito à cooperação técnica, nomeadamente através da produção de estudos de apoio ao desenho de políticas públicas.

É neste contexto que a ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal, Ana Mendes Godinho, solicitou ao diretor-geral da OIT, Guy Ryder, à margem dos trabalhos da Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2022, que a OIT apoiasse tecnicamente a Comissão e coordenasse os seus trabalhos, pedido que viria a ser formalizado neste mesmo mês numa carta endereçada ao diretor-geral da OIT.

A OIT respondeu positivamente a esta solicitação prestando este apoio através do Departamento de Proteção Social (SOCPRO), indicando para o efeito como sua representante, Mariana Pereira, Perita Associada no escritório da Organização Internacional do Trabalho para Portugal (OIT-Lisboa) e especialista da OIT em Proteção Social. Mariana Pereira ficou assim, a coordenar, em representação da OIT, os trabalhos da Comissão, sob a supervisão de Helmut Schwarzer, Chefe da Unidade de Finanças Públicas e Serviços Atuariais e de Estatística (PFACTS) da OIT. Os restantes elementos do escritório da OIT-Lisboa que prestaram igualmente apoio técnico e administrativo à Comissão são Catarina Trigo (apoio técnico), Albertina Jordão (comunicação e revisão de texto), Cláudia Geraldes (revisão e paginação), Alzira Morais e Joana Gomes (secretariado).

Com esta assistência técnica, a OIT mobilizou para os trabalhos desta Comissão o seu acervo normativo, que fornece orientações para o financiamento, adequação e sustentabilidade da proteção social, assim como recursos técnicos especializados nestes domínios, que contribuíram com conhecimento, dados, ferramentas e boas práticas internacionais. A OIT prestou também apoio logístico às reuniões de trabalho da Comissão que foram realizadas nas instalações da OIT Lisboa.

2.5. Organização do Trabalho e Metodologia

Os trabalhos da Comissão tiveram início em setembro de 2022 com a primeira reunião plenária presencial, no dia 13 de setembro nas instalações da OIT Lisboa. Esta reunião contou com a presença do Secretário de Estado da Segurança Social (SESS), Gabriel Bastos, que clarificou o mandato da Comissão e expetativas em relação ao trabalho a realizar, bem como de Helmut Schwarzer, Chefe da Unidade de PFACTS da OIT, e de Mafalda Troncho, Diretora da OIT-Lisboa.

O SESS enunciou, nesta reunião, os princípios básicos do sistema de Segurança Social que devem ser preservados – sistema público; proteção social universal; papel do Estado Social enquanto garante de equidade, justiça social e solidariedade; modelo de repartição assente na partilha de risco e na solidariedade intergeracional. Como orientações para o trabalho da Comissão referiu que a diversificação das fontes de financiamento deveria visar o fortalecimento do sistema, em termos de segurança e de confiança, e que o trabalho da Comissão deveria ser abrangente, funcionando com total autonomia e isenção e com diversidade de perspetivas. Foi ainda expresso o desejo de que a fórmula de atualização das pensões, dada a sua importância e impacto, pudesse ser alvo de reflexão por parte da Comissão.

Com efeito, os trabalhos da Comissão foram marcados por uma pluralidade de pontos de vista, por autonomia de pensamento dos seus participantes, e por uma abordagem ampla dos temas conexos com o

Sistema Previdencial de pensões sem condicionalismos prévios, no quadro dos termos definidos pelo Governo através do Despacho que cria a Comissão e das orientações dadas pelo SESS na primeira reunião plenária.

A coordenação e apoio técnico da OIT a esta Comissão serviram também o propósito de incorporar a reflexão teórica e a produção normativa da Organização no desenrolar dos trabalhos.

As primeiras semanas de trabalho focaram-se sobretudo em torno de:

- Definição do âmbito do trabalho e áreas de análise e estudo;
- Definição de periodicidade e modelo de funcionamento de reuniões plenárias;
- Auscultação dos serviços da Segurança Social do MTSSS;
- Definição de grupos de trabalho e respetiva coordenação;
- Identificação de fontes de dados e de informação.

Em função dos temas identificados pelos membros da Comissão, como essenciais para análise e potencial recomendação, foram agrupados domínios de análise e definidos seis grupos de trabalho (GT).

Foram criados três grupos mais orientados para o diagnóstico dos principais desafios:

- Transformações Demográficas – Coordenado por Ana Fernandes;
- Cenários e Modelos – Coordenado por Amílcar Moreira;
- Adequação das pensões – Coordenado por Armindo Silva.

Os restantes três grupos de trabalho focaram-se nos domínios de resposta e áreas de potencial recomendação:

- Diversificação das fontes de financiamento – Coordenado por Manuel Caldeira Cabral;
- Reformas paramétricas – Coordenado inicialmente por Noémia Goulart e mais tarde por Vítor Junqueira;
- Regimes complementares – Coordenado inicialmente por Teresa Garcia e mais tarde por Susana Peralta.

Para além da participação dos membros da Comissão nos vários grupos, a Comissão contou com várias colaborações externas.

- Ana Fernandes, coordenadora do GT dedicado às transformações demográficas, mobilizou os especialistas António Fonseca da Universidade Católica Portuguesa, Maria João Bárrios do ISCSP e Catarina Reis Oliveira do Observatório das Migrações;
- Amílcar Moreira, coordenador do GT dedicado aos cenários e modelos de previsão, propôs o envolvimento de Rita Figueiras (GEP-MTSSS) e de Conceição Nunes (GPEARI-MF), tendo ainda envolvido nos trabalhos deste grupo Helmut Schwarzer e André Picard, da OIT;
- Para o estudo da «Hipoteca Inversa» Manuel Caldeira Cabral beneficiou do apoio técnico de Sandra Mendeiros (MTSSS);
- No contexto do GT das reformas paramétricas, Amílcar Moreira sugeriu ainda o envolvimento do investigador Ricardo Rodrigues (ISEG) no tema específico dos cuidados de longa duração.

Para além destes seis grupos, definiu-se como relevante a auscultação de jovens – suas reflexões e preocupações em relação às pensões e à Segurança Social – através de um inquérito que seria coordenado pela OIT em colaboração com dois observatórios do ISCTE-IUL – Observatório das Desigualdades e Observatório do Emprego Jovem (tema desenvolvido em baixo).

Figura 2.2. - Organização dos Trabalhos da Comissão

Grupo de trabalho	Coordenadores	Colaborações externas
Transformações demográficas	**Ana Fernandes**	António Fonseca, Maria João Bárrios, Catarina Oliveira
Cenários e modelos	**Amílcar Moreira**	Conceição Nunes, Rita Figueiras (GPEARI-MF, GEP-MTSSS)
Adequação	**Armindo Silva**	
Fontes de financiamento	**Manuel Caldeira Cabral**	Sandra Mendeiros
Regimes complementares	**Susana Peralta**	
Reformas paramétricas	**Noémia Goulart/ Vítor Junqueira**	Ricardo Rodrigues
Inquérito aos jovens	**OIT**	Observatório das Desigualdades, Observatório do Emprego Jovem

No decorrer dos trabalhos foram definidas necessidades de recolha de informação qualitativa e quantitativa de diversa natureza, agregadas da seguinte forma:

- Reuniões com serviços do MTSSS;
- Auscultação de parceiros sociais – CIP, CCP, CAP, CTP, CGTP, UGT, CES, CPCS;
- Auscultação da sociedade civil, nomeadamente jovens, grupos em situação de especial vulnerabilidade em termos de proteção social (e.g. cuidadores informais, bolseiros, trabalhadores precários) e grupos representativos de pensionistas e aposentados (e.g. APRe!, MODERP, MURPI);
- Audições técnicas consoante as necessidades específicas de cada grupo de trabalho;
- Auscultação de peritos.

Entre os meses de outubro de 2022 e fevereiro de 2023 foram efetuados vários pedidos de dados e de informação às seguintes entidades:

- Instituto de Informática (II)/Instituto da Segurança Social (ISS);
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS);
- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS);
- Direção-Geral da Segurança Social (DGSS);
- Caixa Geral de Aposentações (CGA);
- Ministério das Finanças (MF).

No decorrer de várias reuniões realizadas foram também solicitados dados e informação complementar a algumas das entidades contactadas (e.g. FCT, SINTARQ, APFIPP, APS).

No cumprimento do despacho que cria a Comissão foi entregue ao Governo em abril de 2023 um "Relatório de Progresso", com o ponto de situação dos trabalhos em curso, uma abordagem preliminar a domínios de potencial recomendação e a identificação de constrangimentos de recursos técnicos e de acesso a informação.

2.6. Atividades Realizadas

Sistematizam-se de seguida as principais atividades realizadas pela Comissão até ao final de março de 2024.

2.6.1. Reuniões Plenárias e ao Nível dos Grupos de Trabalho

Entre 13 de setembro e 31 de março de 2024 foram realizadas mais de 50 reuniões plenárias da Comissão - regra geral, quinzenalmente às sextas-feiras. A estas somaram-se outras dezenas de reuniões dos vários grupos de trabalho.

2.6.2. Reuniões com Serviços do MTSSS

A Comissão tomou a iniciativa de reunir com os serviços do MTSSS mais diretamente relacionados com a Segurança Social e com o sistema de pensões, procurando receber contributos para os seus trabalhos, identificar e explorar fontes de informação e dados, e compreender melhor a organização do sistema de Segurança Social português nas suas várias dimensões, incluindo as relações e interações entre os vários serviços e entre estes e a tutela. Assim, foram realizadas oito reuniões entre 30 de setembro e 25 de novembro de 2022.

2.6.3. Auscultação dos Parceiros Sociais

«O diálogo social, incluindo a negociação coletiva e a cooperação tripartida por via do diálogo social entre governos e organizações de empregadores e trabalhadores constitui a base essencial de todas as ações da OIT e contribui para o sucesso das políticas e decisões adotadas nos seus Estados-membros.»

Segundo as orientações da OIT aos Estados-Membros, explanadas na Recomendação (n.º 202) nomeadamente no estabelecimento e manutenção de níveis de proteção social, deve ser garantida a participação tripartida, o diálogo com as organizações representativas dos empregadores e trabalhadores, assim como a consulta a outras organizações pertinentes e representativas das pessoas envolvidas.

Também a Constituição da República Portuguesa (artigo 63.º) explicita que as associações sindicais e outras organizações representativas de trabalhadores e beneficiários são parte na organização, coordenação e subsidiação da Segurança Social.

A Comissão reconhece ainda que o sucesso dos processos de diálogo social é determinante para o desenho e apropriação de soluções para desafios sociais complexos, para a promoção da boa governança e para o progresso social e económico num quadro de paz, estabilidade e justiça social.

Neste quadro, a valorização do diálogo social no debate e construção de políticas públicas integra foi transversal à metodologia de trabalho da Comissão.

De forma a envolver os parceiros sociais, desde cedo, nos trabalhos da Comissão, e recolher os seus contributos para a definição de prioridades, domínios de análise e estruturação do trabalho, foram realizadas, durante o mês de novembro de 2022, cinco reuniões bilaterais com parceiros sociais tendo a Comissão participado ainda em duas reuniões tripartidas com parceiros sociais e representantes do governo no mês de dezembro – reunião plenária do Conselho Económico e Social (CES) e uma reunião da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS). Foram ainda pedidos contributos escritos aos parceiros sociais, através de um ofício enviado antes do agendamento das referidas reuniões.

No anexo A encontram-se quadros resumo da auscultação das organizações representativas dos trabalhadores e dos empregadores por via postal, reuniões bilaterais e reuniões em sede de CPCS e do CES. Foram ainda recebidos pela Comissão dois contributos mais detalhados relativos à introdução de uma taxa sobre o Valor Acrescentado Líquido (VAL) para financiar o regime previdencial.

2.6.4. Audições Técnicas

Por iniciativa dos grupos de trabalho foram realizadas reuniões técnicas com diversas entidades e personalidades, para explorar temas específicos: Associação Nacional de Cuidadores Informais, Associação dos Bolseiros de Investigação Científica, Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios, Associação de combate à precariedade – Precários Inflexíveis, Rute Alves (simplificação e acesso à Segurança Social), Paulo Pereira (transparência orçamental), SINTARQ – sindicato dos arquitetos, Associação Portuguesa de Seguradores, Alexandra Teixeira (Autora de capítulo do estudo encomendado pela UGT sobre financiamento da Segurança Social), Fundação para a Ciência e Tecnologia, Sociedade Portuguesa de Autores, Tribunal de Contas, Provedoria de Justiça.

Foram ainda realizadas diversas reuniões com especialistas da OIT e definidas outras audições técnicas a realizar numa fase mais avançada dos trabalhos.

2.6.5. Auscultação de Partidos Políticos e de Organizações da Sociedade Civil

De forma a alargar a sua base de auscultação, a Comissão definiu um conjunto de questões que foram enviadas, por ofício, aos partidos políticos com assento parlamentar e às entidades da sociedade civil representativas de idosos, reformados e pensionistas e também aos parceiros sociais.

A Comissão reuniu ainda com a Associação Portuguesa para a Qualidade de Vida por solicitação desta organização, para além das audições técnicas detalhadas em baixo.

2.6.6. Auscultação a Associações Representativas de Reformados e Pensionistas

No anexo B sintetizam-se, de forma temática, os contributos escritos enviados pela Associação de Aposentados, Pensionistas e Reformados (APRe!), pelo Movimento Democrático de Reformados e Pensionistas (MODERP-UGT), e pela Confederação Nacional de Reformados Pensionistas e Idosos (MURPI). Estas três

estruturas associativas representantes da sociedade civil valorizam o sistema público de pensões português que, nas palavras da APRe! "representa um pilar forte da nossa sociedade democrática e do estado social que lhe dá consistência".

2.6.7. Outros Representantes da Sociedade Civil Auscultados

No contexto dos trabalhos do grupo de trabalho dedicado aos temas da adequação das pensões futuras, foram auscultados diversos representantes da sociedade civil de setores particularmente expostos à fraca cobertura ou baixa proteção da Segurança Social – bolseiros de investigação científica, cuidadores informais, trabalhadores em situação de precariedade laboral, trabalhadores do setor da arquitetura e das artes.

2.6.8. Auscultação de Trabalhadores Residentes em Portugal com Contratos/Prestações de Serviços a Empresas Estrangeiras

A Comissão decidiu realizar conversas exploratórias com trabalhadores, portugueses e estrangeiros, residentes em Portugal a exercer atividade profissional remota para empregadores estrangeiros, de forma a perceber a ligação deste tipo de vínculos e atividades com o sistema de Segurança Social nacional.

2.6.9. Inquérito aos Jovens

Desde o início dos trabalhos foi consensual, no seio da Comissão, a importância de se mobilizar a população jovem para o debate em torno do sistema de pensões.

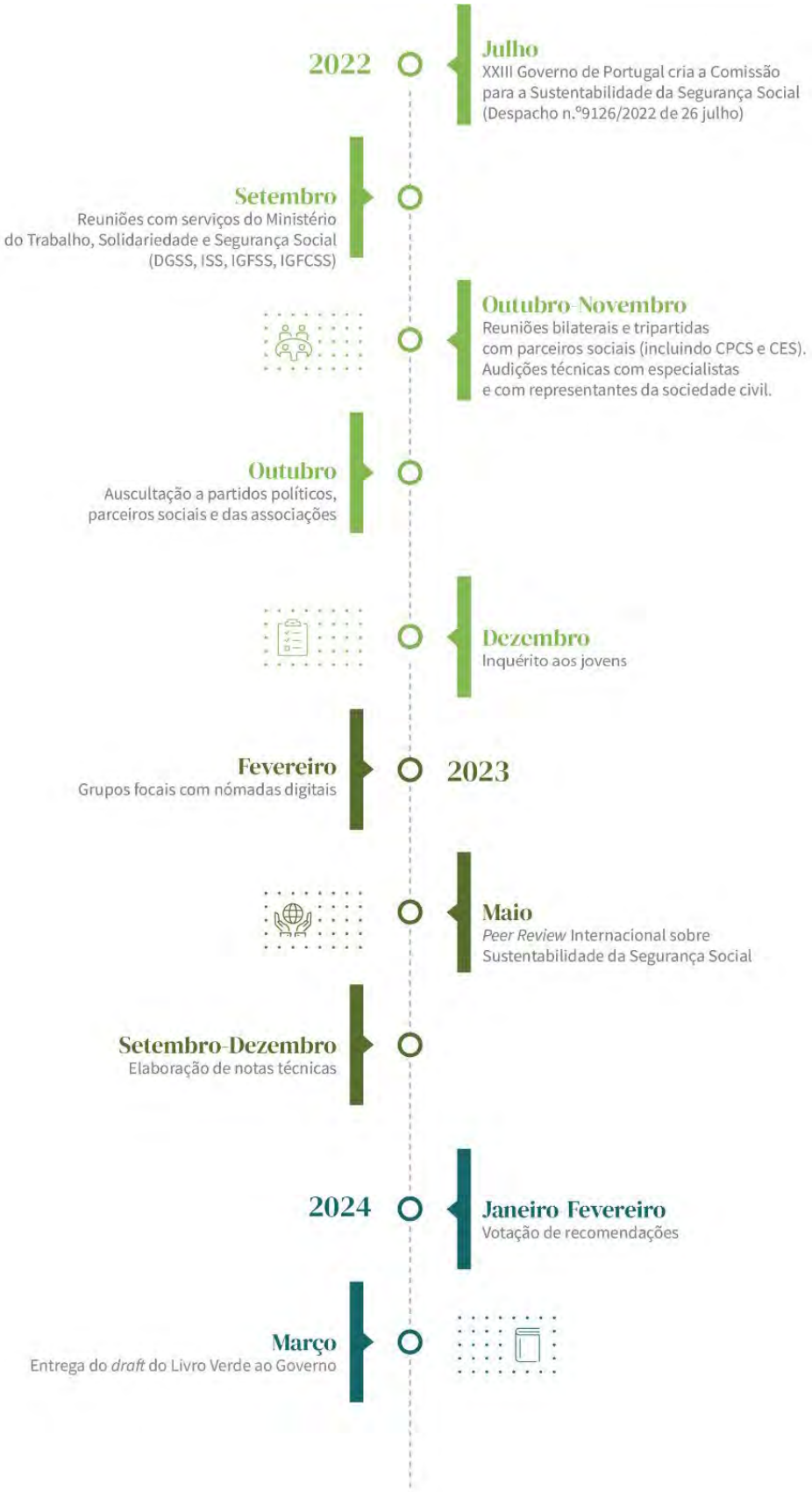
No contexto dos trabalhos da Comissão, e em virtude da limitação de tempo e de recursos, foi lançado o desafio da Comissão colaborar com duas entidades externas – o Observatório das Desigualdades e o Observatório do Emprego Jovem – no âmbito da auscultação de jovens sobre o sistema de pensões e os desafios da sustentabilidade financeira e social da Segurança Social.

O trabalho de elaboração do Inquérito aos Jovens envolveu interações entre a Comissão e os dois Observatórios, mediada pela OIT. Esta iniciativa contou ainda com a colaboração da assessoria para a juventude do gabinete do Presidente da República que colaborou no desenho do inquérito participando na sua disseminação junto do público-alvo.

Desta colaboração resultou o desenho e lançamento de um inquérito dirigido aos jovens portugueses, residentes e não residentes, que foi difundido, com o apoio das várias partes, entre os meses de dezembro de 2022 e fevereiro de 2023.

Figura 2.3. - Imagem de Divulgação do Inquérito aos Jovens

Figura 2.4. - Cronograma das Principais Atividades da Comissão



Os contactos com os principais jornais e meios de comunicação social no início de janeiro de 2023 levaram a uma divulgação ampla nestes meios, tanto no formato digital como nos jornais em papel entre os dias 3 e 5 de janeiro. Em vários momentos ao longo de 2023 foram partilhados e discutidos com a Comissão pelos Observatórios dados preliminares do Inquérito aos Jovens. Embora não sendo representativos do universo de jovens – pela metodologia de amostragem «bola de neve» – os dados quantitativos e qualitativos forneceram pistas importantes à reflexão e discussão.

O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

3. O Sistema de Segurança Social

3.1. Arquitetura do Sistema de Segurança Social

A arquitetura atual do sistema de Segurança Social encontra-se vertida na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) de 2007[2]. O sistema caracteriza-se por uma estrutura repartida em três patamares, que correspondem a outros tantos sistemas (ver Tabela 3.1.).

Tabela 3.1. - Arquitetura do Sistema de Segurança Social

Gestão/natureza	Sistema	Subsistema	Objetivo	Financiamento
Público	Previdencial	n.a.	Proteção contra a perda de rendimentos do trabalho; obrigatório para assalariados e independentes (1)	Repartição: Contribuições e impostos (2)
		n.a.	Garantia de sustentabilidade do sistema previdencial através de um fundo de reserva (equivalente a, pelo menos, 2 anos de pensões)	Capitalização: Receitas contributivas, impostos, transferências e rendimentos de capital
	Proteção social da cidadania	Solidariedade	Prevenção e redução da pobreza e exclusão social	Impostos
		Proteção familiar	Compensação pelo aumento de encargos associados à família e decorrentes dos riscos da deficiência e da dependência	Impostos
		Assistência social	Apoio social e serviços para os grupos mais vulneráveis	Impostos
	Complementar	n.a.	Complemento à proteção concedida pelo Sistema Previdencial em pensões; voluntário (3)	Capitalização: Contribuições e rendimentos de capital
Privado		n.a.	Poupanças organizadas em planos individuais ou profissionais; voluntário	Capitalização: Contribuições e rendimentos de capital

Fonte: Nicola, R. (2023).
Notas: n.a. – Não aplicável;
(1) Inclui um esquema de seguro social voluntário;
(2) Predominantemente contribuições, complementadas por transferências extraordinárias;
(3) Regime Público de Capitalização.

[2] Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

Além do sistema de Segurança Social existem outros sistemas que garantem proteção a categorias particulares de trabalhadores. O Regime de Proteção Social Convergente (RPSC), gerido pela Caixa Geral de Aposentações (CGA), é responsável pela proteção na velhice, na invalidez e na morte dos trabalhadores do serviço público inscritos até final de 2005. Trata-se de um regime que foi encerrado a novas adesões a partir de 2006, e por isso corresponde a um universo fechado. Existem ainda esquemas privados de proteção cujas origens remontam ao Estado Corporativo e que mantêm uma natureza autónoma, como é o caso da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) e do Regime Substitutivo Bancário na parte constituída pelos fundos de pensões da banca que não foram objeto de transferência para a esfera do Estado. Estes sistemas particulares funcionam segundo regras próprias, que são examinadas em detalhe na Secção 6.

3.2. Quadro Financeiro

Com a aprovação da LBSS de 2007, foi necessário proceder à alteração de alguns aspetos do modelo de financiamento do sistema, a qual foi efetivada através da adoção do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro. O princípio base do modelo de financiamento retido é o da adequação seletiva, o qual "consiste na determinação das fontes de financiamento e na afetação dos recursos financeiros de acordo com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social e com as situações e medidas especiais, designadamente as relacionadas com as políticas ativas de emprego e formação profissional" (n.º 2 do artigo 2.º).

Em aplicação deste princípio, o mesmo diploma, no n.º 1 do artigo 4.º e no artigo 17.º, determina o modo como cada um dos componentes do sistema de proteção social é financiado:

- O Sistema de Proteção Social da Cidadania (SPSC): por transferências do Orçamento de Estado e por receitas consignadas;
- O Sistema Previdencial na componente de Repartição (SPR): por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras;
- O Sistema Previdencial na componente de Capitalização (SPC): pela transferência de uma parcela entre 2 e 4 pontos das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, por transferências de excedentes do sistema de Segurança Social e por rendimentos patrimoniais.

3.2.1. A Estrutura da Receita

A Tabela 3.2. enumera as principais rubricas da receita corrente do sistema de Segurança Social juntamente com os valores registados na conta de execução orçamental de 2022.

O montante total da receita corrente do sistema de Segurança Social foi de 35 531 milhões de euros, o que corresponde a 14,7 % do PIB e a 34 % da receita corrente total das administrações públicas. A maior parte das receitas (69,3 %) foi destinada ao SPR. O restante foi distribuído entre o SPSC (26,7 %), o SPC (2,8 %) e o Regime Substitutivo Bancário (RSB). Dos subsistemas integrantes do SPSC destaca-se o subsistema de solidariedade, que arrecadou 55 % das receitas destinadas àquele sistema, distribuindo-se o restante pelos subsistemas de ação social (26 %) e o de proteção familiar (19 %).

A maioria das receitas destinadas a financiar o SPSC provém de transferências do Orçamento de Estado, quer diretamente em cumprimento dos compromissos estabelecidos na LBSS, quer aprovadas por decreto (por exemplo, para fazer face às despesas extraordinárias relativas à Covid), quer ainda através de transferências de orçamentos ministeriais para cobrir prestações específicas a cargo da Segurança Social (por exemplo, bolsas de estudo ou subsídios para desalojados das ex-colónias). No seu conjunto estas transferências representaram 84 % do total das receitas do SPSC. No restante, avultam as receitas consignadas que representam 12,6 %: o chamado IVA social que financia parte das despesas de proteção familiar e as

receitas de jogos (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e casinos) que financiam parte das despesas da ação social. As transferências do FSE relativas aos programas operacionais do PT2020 representaram 2 % do total do SPSC e 8 % do orçamentado para a ação social.

Tabela 3.2. - Receitas Correntes do Sistema de Segurança Social, 2022

Rubricas de receita	Valor (em M€)	Percentagens	
		dos subtotais	do total
Sistema de Proteção Social da Cidadania	**9 496,2**	**100,0 %**	**26,7 %**
Subsistema de Solidariedade	5 222,2	55,0 %	14,7 %
- Transferências do OE (*)	5 063,9	53,4 %	14,3 %
- Transferências do OE excecionais - Covid	135,9	1,4 %	0,4 %
- Outras receitas	22,4	0,2 %	0,1 %
Subsistema de Proteção Familiar	1 803,2	19,0 %	5,1 %
- Transferências do OE (*)	815,9	8,3 %	2,3 %
- Receitas consignadas - IVA social	970,1	10,2 %	2,7 %
- Outras receitas	17,1	0,5 %	0,0 %
Subsistema de Ação Social	2 470,8	26,0 %	7,0 %
- Transferências do OE (*)	2 000,2	21,1 %	5,7 %
- Transferências da UE	194,3	2,0 %	0,6 %
- Receitas consignadas - jogos sociais	230,2	2,4 %	0,6 %
- Outras receitas	46,1	0,5 %	0,1 %
Sistema Previdencial Repartição	**24 619,2**	**100,0 %**	**69,3 %**
- Contribuições e quotizações	22 316,1	90,6 %	62,8 %
- Transferências do OE - CPN (**)	139,0	0,6 %	0,4 %
- Transferências do OE excecionais - Covid	479,4	1,9 %	1,3 %
- Transferências do OE - receitas cessantes	208,6	0,8 %	0,6 %
- Transferências do FSE e outras da UE	897,4	3,6 %	2,5 %
- Transferências da CGA	186,3	0,8 %	0,5 %
- Outras receitas correntes	392,4	1,6 %	1,2 %
Sistema Previdencial Capitalização	**998,4**	**100,0 %**	**2,8 %**
- Rendimentos patrimoniais	518,4	51,9 %	1,5 %
- Receitas ficais consignadas - AIMI	148,1	14,8 %	0,4 %
- Receitas fiscais consignadas - IRC	297,3	29,8 %	0,8 %
- Receitas fiscais consignadas - Adicional setor bancário	34,0	3,4 %	0,1 %
Regimes Especiais	**416,9**	**100,0 %**	**1,2 %**
Total Sistema Segurança Social	**35 530,7**		**100,0 %**

Fonte: Dados fornecidos pelo IGFSS relativos à execução orçamental de 2022.
Notas: (*) Inclui transferências ao abrigo da LBSS bem como transferências de Ministérios para financiamento de ações específicas. (**) Contrapartida nacional.

Das receitas destinadas a financiar o SPR a grande maioria provém de contribuições e quotizações (90,6 %)[3]. Das restantes fontes de financiamento destacam-se as transferências destinadas a financiar a despesa com políticas ativas do mercado de trabalho e formação profissional, incluindo as despesas de gestão dos organismos relevantes nesta área, e que são repartidas pela contrapartida nacional a cargo do Estado Português e pelo FSE, no montante global de 1036 M€.

As receitas correntes do SPC elevaram-se a 998 M€, repartidas em partes praticamente iguais entre os rendimentos provenientes da aplicação de ativos financeiros da reserva do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e outros de natureza patrimonial, e as transferências de receitas fiscais consignadas (Adicional do IMI, 2 pontos percentuais da receita do IRC e o Adicional da Contribuição do Setor Bancário). Há ainda a considerar entre os recursos disponibilizados ao SPC no ano de 2022 a transferência de saldos excedentários provenientes do SPR no montante de 2601,3 M€. Deve ser salientado que uma parte deste excedente provém da transferência de saldos do SPSC para o SPR, cujo montante foi de 112,6 M€ em 2022.

Por fim, há a assinalar as transferências do Orçamento de Estado para financiar as pensões dos trabalhadores cobertos pelo RSB, e ainda do BPN, da Carris e da STCP, as quais se elevaram a 416,9 M€.

3.2.2. A Evolução da Receita

Entre 2008 (primeiro ano em que o sistema adotou a estrutura financeira determinada pela LBSS de 2007) e 2022, as receitas destinadas a financiar todos os sistemas e regimes da Segurança Social aumentaram 32,6 % em preços constantes e 64,3 % em preços correntes. Em percentagem do total de receitas correntes das administrações públicas, a sua participação aumentou de 29,5 % para 34 %.

O crescimento da receita da Segurança Social documentado na Figura 3.1. foi impulsionado pelo financiamento do conjunto dos sistemas previdenciais (incluindo os regimes especiais) cujo valor em termos reais aumentou 46 % naquele período, enquanto as receitas destinadas ao SPSC tiveram um ligeiro aumento de 6 %. No interior do SPSC, os subsistemas que registaram maior crescimento da receita foram a ação social e a proteção familiar, sobretudo no último quinquénio.

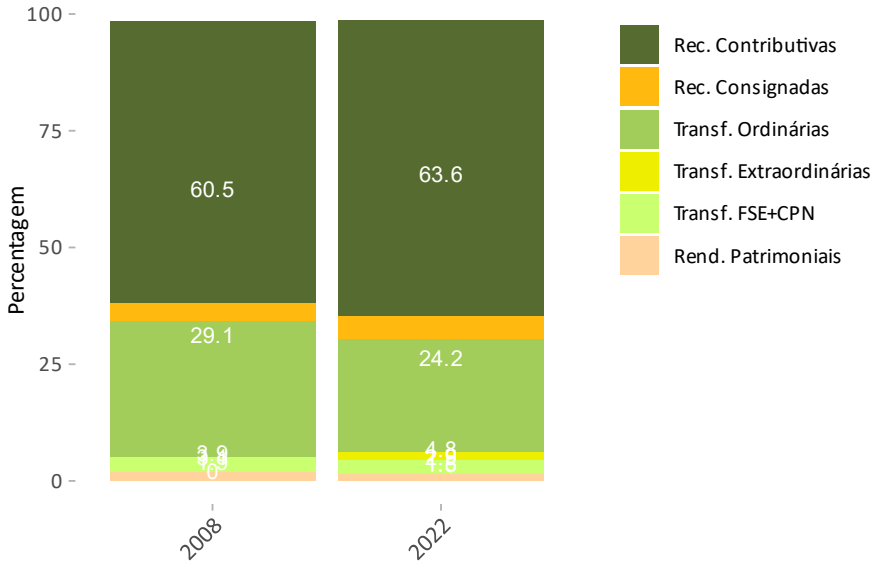
[3] Os dados publicados na conta de execução orçamental não permitem determinar e decomposição desta receita por origem (trabalhadores por conta de outrem, independentes ou inscritos no Seguro Social Voluntário.

Figura 3.1. - Receita da Segurança Social, preços de 2016, 2008-2022

Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social, vários anos; dados fornecidos pelo IGFSS relativos à execução orçamental de 2022; PORDATA.

Se diferenciarmos as receitas por categorias segundo a sua origem podemos perceber se o financiamento do sistema de Segurança Social tem ficado mais dependente de receitas fiscais ou de contribuições cobradas sobre o trabalho. A Figura 3.2. representa a repartição da receita total da Segurança Social por origem, distinguindo entre receitas contributivas, transferências orçamentais, receitas consignadas e rendimentos patrimoniais.

Figura 3.2. - Receita da Segurança Social, por origem, 2008 e 2022



Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social, 2008; Dados fornecidos pelo IGFSS.

Verificamos pela comparação dos dois gráficos que a estrutura do financiamento da Segurança Social pouco se alterou entre 2008 e 2022. A alteração mais significativa foi a redução da parte relativa às transferências ordinárias do Orçamento de Estado em 5 pontos percentuais, compensada pelo aumento da parcela relativa às receitas contributivas (de 60,5 % para 63,6 %) e pelo ligeiro aumento da parcela das receitas consignadas. A diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social não se tem materializado no sentido da redução da importância das receitas originadas na remuneração do trabalho.

3.2.3. A Estrutura da Despesa

O sistema de Segurança Social (com inclusão dos regimes especiais de pensões) teve em 2022 uma despesa total de 31 415 M€, o que representa 13 % do PIB daquele ano. Agregando a despesa realizada pelos outros sistemas de proteção social, que cobrem categorias específicas de trabalhadores, (RPSC e CPAS), atinge-se um total de 42 337 M€, o que representa cerca de 17,5 % do PIB.

Por sistemas, a despesa repartiu-se entre 68 % para o sistema contributivo e 30,5 % para o sistema não-contributivo (ver Tabela 3.3.). Dentro deste último assumem especial importância as prestações com caráter diferido, que englobam as pensões propriamente ditas e os complementos sociais[4] , cuja despesa se elevou a 3161 M€, ou seja 33 % do total da despesa do SPSC. O restante encontra-se repartido entre os subsídios e as transferências da ação social (27 %), os subsídios para apoio à família (19 %) e as prestações sociais especificamente dirigidas a combater a pobreza na ótica do rendimento, como o RSI, o CSI e o SSD (7,3 %).

No Sistema Previdencial, 75 % da despesa é dirigida ao pagamento de pensões, encontrando-se o restante repartido entre as eventualidades doença, doença profissional, desemprego, parentalidade e morte. As despesas com políticas ativas do mercado de trabalho sob a forma de subsídios a ações de formação profissional representam 5 % do total, a que é necessário agregar 3,3 % da despesa destinada a transferências para organismos com responsabilidades na área de política de emprego e da formação profissional, tais como o IEFP, a AT ou a DGERT.

No conjunto do sistema de Segurança Social, incluindo os regimes contributivos e não contributivos, bem como os regimes especiais, as despesas com pensões representam 62,7 % do total da despesa. Esta informação é relevante numa perspetiva de longo prazo: a maior parcela da despesa com Segurança Social irá evoluir ao longo das próximas décadas sob o impacto do envelhecimento demográfico, o que irá provocar a necessidade de recursos adicionais, provenientes tanto das contribuições sobre os rendimentos do trabalho como das receitas fiscais.

[4] Os complementos sociais são atribuídos aos pensionistas do sistema previdencial cuja pensão se situa abaixo dos mínimos legais estabelecidos.

Tabela 3.3. - Despesas Correntes do Sistema de Segurança Social, 2022

Rubricas de despesa	Valor (em M€)	Percentagens	
		Dos subtotais	Do total
Sistema de Proteção Social da Cidadania	**9 590,0**	**100,0 %**	**30,5 %**
Subsistema de Solidariedade	5 217,1	54,4 %	16,6 %
- Rendimento Social de Inserção	339,1	3,5 %	1,1 %
- Complemento Solidário de Idosos	199,2	2,1%	0,6 %
- Subsídio social de desemprego	164,4	1,7 %	0,5 %
- Complementos sociais de pensões	2 002,6	20,9 %	6,4 %
- Pensão social	112,1	1,2 %	0,4 %
- Pensões rurais e outros regimes	305,0	3,2 %	1,0 %
- Pensões antecipadas	489,9	5,1 %	1,6 %
- Atualização extraordinária de pensões	251,5	2,6 %	0,8 %
- Complementos e transferências diversos (*)	1 339,2	14,0 %	4,3 %
Subsistema de Proteção Familiar	1 805,0	18,8 %	5,7 %
- Abono de família	816,9	8,5 %	2,6 %
- Subsídio de deficiência	555,6	5,8 %	1,8 %
- Subsídio de dependência	373,7	3,9 %	1,2 %
- Outras despesas correntes (*)	58,9	0,6 %	0,2 %
Sistema de Ação Social	**2 567,9**	**26,8 %**	**8,2 %**
- Programas e prestações de ação social	2 069,7	21,6 %	6,6 %
- Subsídios e outras despesas correntes (*)	498,2	5,2 %	1,6 %
Sistema Previdencial	**21 408,4**	**100,0 %**	**68,1 %**
- Pensões de velhice	11 777,6	55,0 %	37,5 %
- Pensões de invalidez	879,3	4,1 %	2,8 %
- Pensões de sobrevivência	2 252,3	10,5 %	7,2 %
- Atualização extraordinária pensões	604,7	2,8 %	1,9 %
- Outras despesas c/ pensões	586,9	2,7 %	1,9 %
- Subsídios por doença (incl. profissionais)	875,5	4,1 %	2,8 %
- Subsídio de parentalidade	699,8	3,3 %	2,2 %
- Subsídio de desemprego, Indemnização	1 010,2	4,7 %	3,2 %
- Subsídio por morte	132,9	0,6 %	0,4 %
- Emprego e formação profissional	1 066,5	5,0 %	3,4 %
- Despesas extraordinárias Covid	576,2	2,7 %	1,8 %
- Transferências e outras despesas correntes (*)	946,6	4,4 %	3,0 %
Regimes especiais	**416,9**	**100,0 %**	**1,3 %**
TOTAL SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	**31 415,3**		**100,0 %**

Fonte: dados fornecidos pelo IGFSS relativos à execução orçamental de 2022.
Notas: (*) – Inclui despesas administrativas.

3.2.4. A Evolução da Despesa

Entre 2008 e 2022, a despesa com prestações e transferências correntes de todos os sistemas e regimes de Segurança Social aumentou 57 % em preços correntes e 27 % em preços constantes, o que representa uma taxa de crescimento médio anual de 1,7 % em termos reais. No quinquénio 2017-2022, o crescimento da despesa acelerou para 2,5 %.

Não é possível identificar uma tendência clara no sentido, quer do aumento, quer da descida do peso da despesa em Segurança Social no PIB, durante o período de 14 anos analisado. A sua evolução processou-se, como é patente a partir da observação da Figura 3.3., de modo cíclico, com a Segurança Social a preencher uma função de reequilíbrio automático da procura, como ocorreu durante as recessões de 2012--2014 e de 2020-2021, em que a despesa atingiu respetivamente os pontos máximos de 14,6 % e 15 % do PIB.

Figura 3.3. - Despesa da Segurança Social, preços de 2016, 2008-2022

Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social, vários anos; dados fornecidos pelo IGFSS relativos à execução orçamental de 2022; PORDATA.

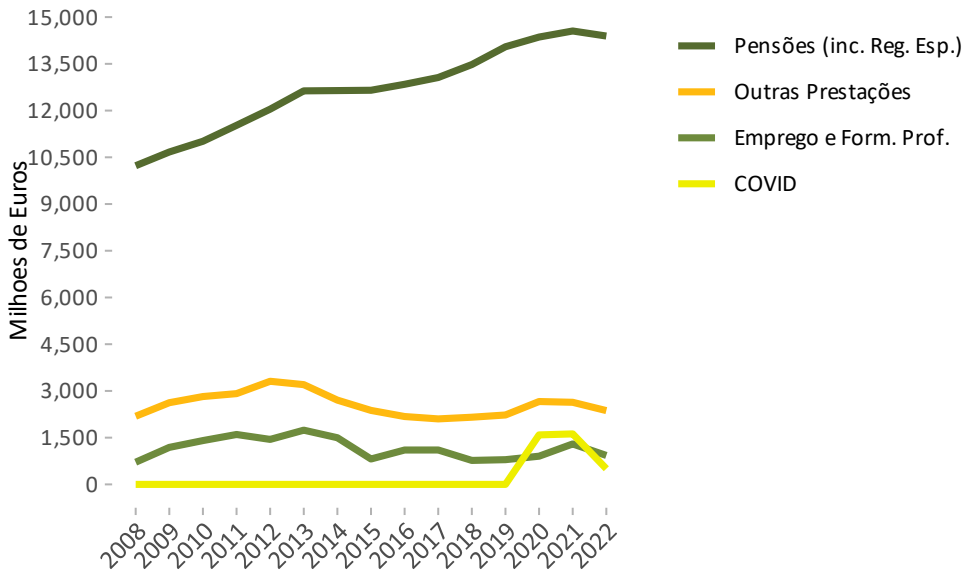
O crescimento da despesa em Segurança Social ficou a dever-se sobretudo ao aumento da despesa do Sistema Previdencial (com inclusão dos regimes especiais), a qual aumentou 35 % em termos reais entre 2008 e 2022, enquanto a despesa associada às prestações do sistema não contributivo aumentou 12 %.

O principal fator impulsionador do crescimento da despesa do Sistema Previdencial foi o gasto com pensões, o que se deve, por um lado, ao próprio peso que estas assumem no conjunto da despesa (75 %), e por outro, ao facto de o seu ritmo de crescimento ter sido superior ao que se verificou para as restantes prestações sociais contributivas - relativas ao desemprego, doença e parentalidade, entre outras - como se verifica na Figura 3.4. Entre 2008 e 2022, a variação real do gasto com pensões do previdencial atingiu os 40,7 %, enquanto a variação correspondente às restantes prestações se ficou pelos 8,3 %.

Parte do crescimento do gasto com pensões ficou a dever-se à inclusão no orçamento da Segurança Social das verbas correspondentes às pensões do RSB a partir de 2012, sob o estatuto de regimes especiais, o

que representou nesse ano um acréscimo de 4,8 % relativamente à despesa do previdencial em pensões no ano anterior [5]. Para o mesmo resultado terá contribuído ainda a inclusão a partir de 2017 de uma parcela crescente relativa às atualizações extraordinárias das pensões mais baixas, a qual, em 2022 representava já 3,8 % do total despendido com pensões do Previdencial. Igualmente relevantes na explicação da tendência de crescimento da despesa com pensões do previdencial terão sido o próprio processo de maturação do sistema e a dinâmica de envelhecimento demográfico. (Uma explicação mais detalhada deste ponto pode ser encontrada na secção 4.6.).

Figura 3.4. - Despesa do Sistema Previdencial, por categorias, a preços de 2016, 2008-2022



Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social; Dados relativos à execução orçamental de 2022, fornecidos pelo IGFSS. Nota: Não estão incluídas transferências para instituições nem despesas administrativas.

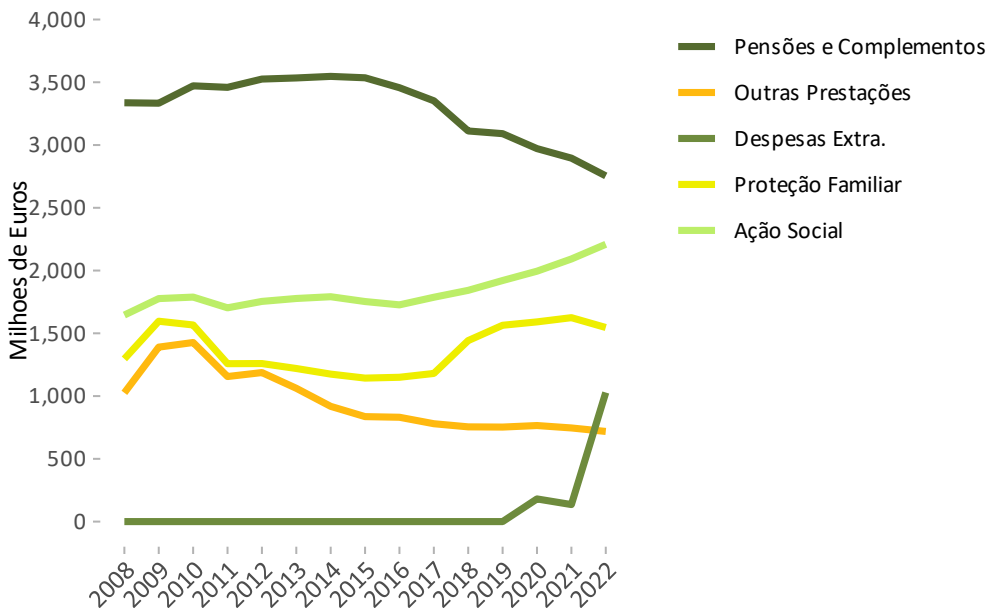
Após um período de contenção da despesa com pensões do previdencial entre 2013 e 2016, por efeito do aumento da idade normal de reforma e da suspensão temporária da antecipação da reforma por flexibilização, o crescimento retomou, tendo sido só interrompido em 2022 por o aumento anual da despesa ter ficado aquém da taxa de inflação registada nesse ano.

A fraca dinâmica da despesa com outras prestações sociais do Sistema Previdencial pode ser explicada, por um lado, pela evolução do desemprego que, fora o ligeiro aumento no período 2020-2021, tem mostrado uma tendência decrescente e, por outro, pelo reflexo da baixa da natalidade no número de beneficiários das prestações relativas à família e à parentalidade[6], pese embora o aumento do valor médio das respetivas prestações.

[5] Em contrapartida da apropriação pelo Estado das reservas dos fundos de pensões do RSB.
[6] O número de titulares de abono de família manteve-se estável entre 2017 e 2022, e o número de beneficiários do subsídio de parentalidade inicial aumentou 1 % no mesmo período.

No que respeita à evolução das diferentes componentes do sistema não contributivo, a Figura 3.5. põe em evidência a queda progressiva da despesa com pensões e complementos a partir de 2015, que se deve à redução do número de beneficiários da pensão social e dos vários regimes fechados que lhe são equiparados[7]. Igualmente se tem assistido à queda da despesa com prestações sociais do subsistema solidariedade (RSI, SSD e CSI)[8], devida à redução progressiva do número de beneficiários, como reflexo da melhoria do mercado de trabalho.

Figura 3.5. - Despesa do SPSC, por categorias, preços de 2016, 2008-2022



Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social.

Em contrapartida, verifica-se um claro crescimento da despesa associada à ação social desde 2017, com particular realce para a despesa relacionada com os acordos de cooperação com as IPSS, com a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), e com o Programa Operacional Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC). Verifica-se também uma tendência crescente da despesa com o subsistema proteção familiar, em reflexo da introdução da PSI (Prestação Social para a Inclusão).

[7] Entre 2017 e 2022, o número de beneficiários diminuiu em 123 mil, uma queda de 54 %.
[8] RSI = Rendimento Social de Inserção; SSD = Subsídio Social de Desemprego; CSI = Complemento Solidário para Idosos.

3.3. A Segurança Social Portuguesa no Contexto Europeu

A análise do sistema de Segurança Social de Portugal não pode prescindir da sua caracterização no contexto dos países com que mais se identifica nos planos socioeconómico e cultural e aos quais está ligado institucionalmente no quadro da União Europeia por via dos Tratados e da legislação, designadamente no domínio da Segurança Social. Uma tal caracterização assenta na avaliação comparativa, em primeiro lugar, dos recursos financeiros dedicados à Segurança Social em cada país, e em segundo lugar, do modo como se repartem tais recursos pelas diferentes funções da proteção social. Para efeitos comparativos utilizaram-se os dados harmonizados sobre proteção social publicados pelo Eurostat – o sistema estatístico ESSPROS (ver caixa 1.1).

Caixa 3.1. - O Sistema Estatístico ESSPROS

Um instrumento fundamental para efetuar análises comparativas no espaço da União Europeia é a base ESSPROS (*European System of integrated Social PROtection Statistics*), na qual são recolhidos, tratados e publicados dados estatísticos sobre o financiamento, a despesa e os benefícios sociais concedidos ao abrigo dos sistemas de proteção social dos Estados membros da UE, dos países membros da Área Económica Europeia e da EFTA bem como dos países candidatos. O perímetro coberto pela base ESSPROS refere-se ao conjunto das funções de proteção social, e é por isso mais vasto do que o sistema de Segurança Social com a definição institucional que lhe é dada em Portugal. A principal diferença reside na inclusão dos cuidados de saúde e da habitação social, funções estas que, como sabemos, não integram o âmbito da Segurança Social como é entendida em Portugal. Esta importante diferença impossibilita uma análise comparada das receitas da Segurança Social, pois os dados disponíveis na base ESSPROS não diferenciam por função de proteção social, mas apenas por tipo e por origem das prestações. No que respeita às despesas, em contrapartida, é possível considerar apenas aquelas funções de proteção social que podem de forma aproximada ser identificadas com as prestações que estão incluídas no perímetro institucional da Segurança Social portuguesa e que são: velhice, desemprego, apoio à família e à criança, incapacidade, exclusão social e doença. Refira-se, no entanto, que, para determinar a despesa relativa a esta última função, é necessário excluir do cômputo total a despesa relativa a benefícios em género, que correspondem à despesa pública com cuidados de saúde, para apenas considerar os benefícios em dinheiro correspondentes às prestações por doença.

Este exercício de aproximação dos perímetros cobertos pelo sistema estatístico nacional e pelo ESSPROS poderá dar origem a desvios entre os números apurados respetivamente pelas duas fontes.

3.3.1. Análise Comparativa dos Recursos Gastos em Segurança Social

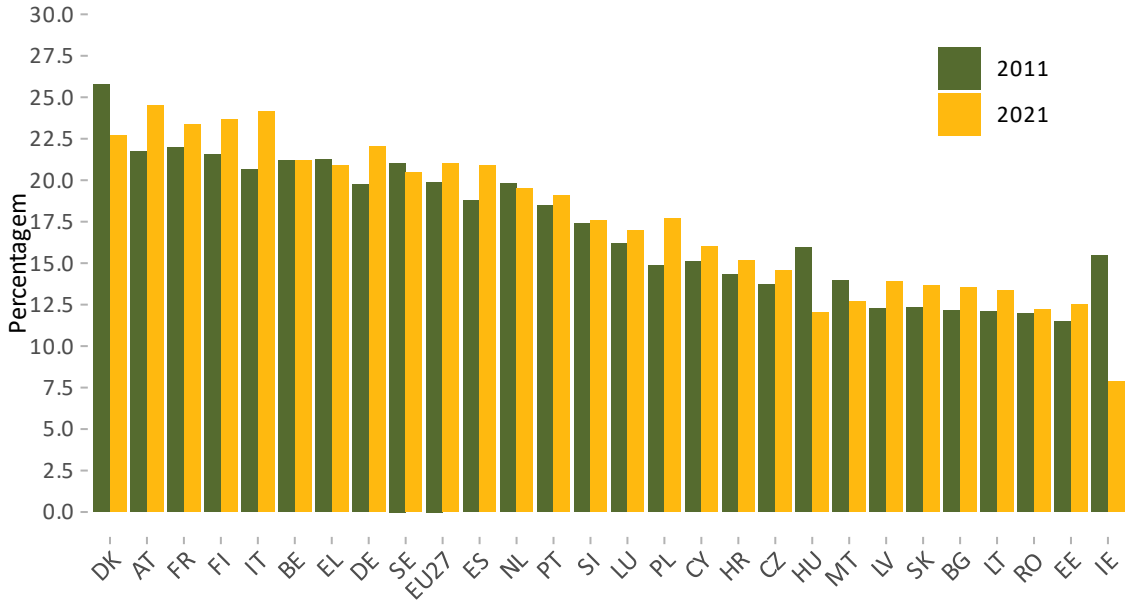
De acordo com os dados mais recentes fornecidos pelo sistema ESSPROS, relativos a 2021, Portugal gastou com o conjunto dos sistemas de Segurança Social 41 173 M€, ou o equivalente a 19,1 % do PIB. Em comparação com a despesa registada para 2011, verificou-se um aumento, quer em termos nominais (mais 26,4 %), quer em proporção do PIB (de 18,5 % para 19,1 %).

Portugal gasta em Segurança Social comparativamente menos do que a média da União Europeia, que foi de 21 % em 2021. No cômputo dos 27 Estados membros, Portugal situa-se numa faixa intermédia, entre, por um lado, os “velhos” países membros da UE, incluindo todos os países do Sul da Europa (Itália, Espanha

e Grécia), e, por outro, os "novos" países membros que aderiram à UE depois de 2004, mais a Irlanda[9] (ver Figura 3.6.).

Quando se comparam os resultados de 2011 e 2021, identificamos uma tendência generalizada para o aumento do peso da despesa com a Segurança Social, patente nos valores da média europeia, que aumenta de 19,9 % para 21 % do PIB, assim como na grande maioria dos países membros. São exceções a esta tendência a Dinamarca, Malta, a Hungria e a Irlanda, e ainda, embora mais moderadamente, a Grécia, a Suécia e os Países Baixos. Portugal também aumentou o peso da Segurança Social no PIB, mas numa proporção inferior à registada para a média da União Europeia.

Figura 3.6. - Percentagem da Despesa em Segurança Social no PIB, na UE, 2011 e 2021



Fonte: ESSPROS.

Por habitante, em 2021, gastaram-se em Portugal com prestações e transferências de Segurança Social, 3998,00 €, o que representou um aumento de 30 % relativamente ao valor apurado em 2011 (3080,00 €). Tendo em conta a taxa de inflação nesse período de tempo (IPC), o aumento em termos reais cifrou-se em cerca de 22 %.

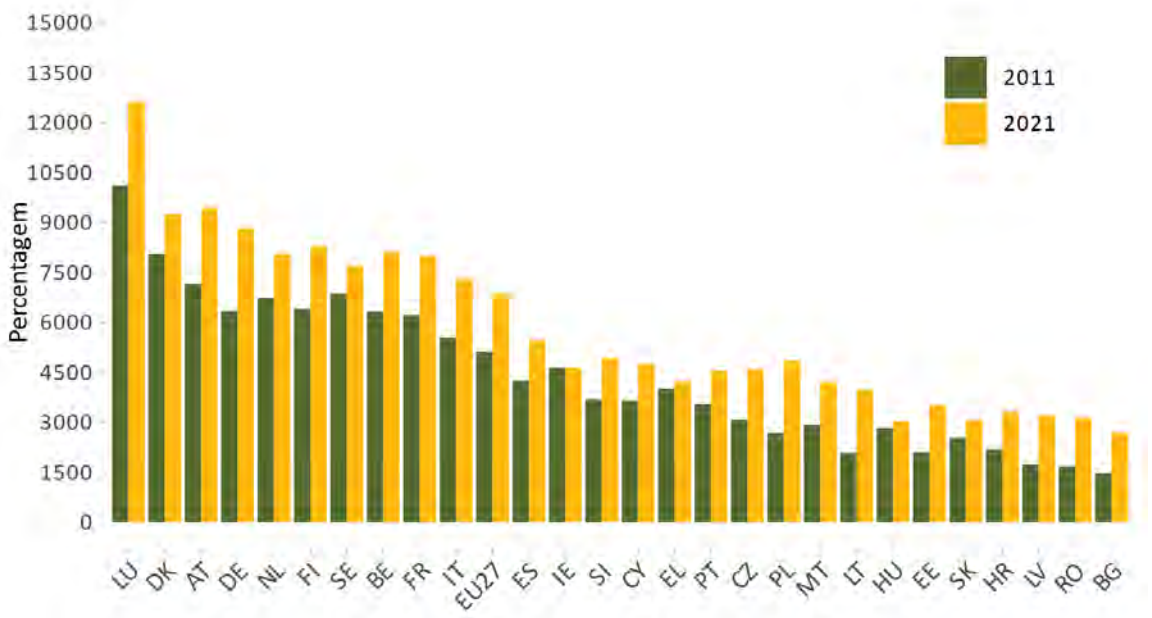
Para efeitos de comparação internacional, resulta mais apropriado utilizar montantes expressos em unidades de PPC (Paridade de Poder de Compra) – ver Figura 3.7. Portugal gastou por habitante 4553 unidades de PPC em 2021. Em comparação com a média da UE, que atingiu as 6878 unidades de PPC, a despesa média com Segurança Social por habitante em Portugal representou 2/3 daquele montante.

[9] O valor extremamente baixo da Irlanda deve-se à utilização do PIB como denominador, cujos valores são bastante inflacionados pela inclusão dos rendimentos de fatores residentes no estrangeiro, em particular das empresas multinacionais americanas que utilizam este país como paraíso fiscal.

Na comparação com os 27 países membros da UE, Portugal ocupa uma posição intermédia. Todavia, ao contrário do que sucede com a comparação feita em termos de parcela da despesa em Segurança Social no PIB, quando se compara a despesa média por habitante, Portugal apresenta valor inferior ao de quatro "novos" Estados membros: Eslovénia, Polónia, Chipre e República Checa.

Em comparação com os valores registados para 2011, verifica-se em todos os países um claro aumento da despesa média por habitante, o que pode ser explicado em parte pelos gastos extraordinários a que todos os países tiveram de fazer face em 2021, devido às consequências da pandemia da Covid. Contudo, o principal impulso para o aumento deste valor médio reside no rápido movimento de aproximação de países com baixos níveis iniciais de proteção social, na sua quase totalidade países aderentes à União após 2004, relativamente aos restantes. Com efeito, o aumento da despesa média por habitante foi particularmente elevado, com incrementos superiores a 40 %, na Polónia, República Checa, Malta, Lituânia, Estónia, Croácia, Letónia, Roménia e Bulgária. Deve ser salientado que esta tendência de aproximação não tem sido partilhada por Portugal, cuja distância em relação à média europeia se alargou, pois passou de 31 % em 2011 para 34 % em 2021.

Figura 3.7. - Despesa em Segurança Social, por habitante na UE, em unidades de PPC, 2011 e 2021



Fonte: ESSPROS.

3.3.2. Análise Comparativa da Distribuição de Recursos por Funções de Segurança Social

Longe de constituírem um todo homogéneo, os sistemas de proteção social na UE, embora assentes num conjunto de valores comuns, caracterizam-se pela sua diversidade, que resulta do modo como a história moldou as respetivas instituições, bem como dos condicionalismos económicos e financeiros de cada país. Num esforço de tipificação dos modelos de Estado Social característicos das economias de mercado desenvolvidas, G. Esping-Andersen (1990) distinguiu três modelos:

- O modelo europeu continental ou corporativo, presente na França, na Bélgica, na Alemanha e na Áustria;
- O modelo anglo-saxónico ou liberal, presente no Reino Unido e na Irlanda;
- O modelo nórdico ou social-democrata, presente nos países escandinavos e na Finlândia.

Estes modelos diferenciam-se pelo modo como os mecanismos de mercado condicionam o bem-estar individual, como se articulam entre si os papéis do Estado, da família e do mercado na oferta de proteção social e como o sistema de proteção social atenua ou reforça a estratificação social.

M. Ferrera (2000) identificou um quarto modelo de Estado Social, a que chamou modelo mediterrânico, próprio dos países da Europa do Sul (Portugal, Espanha, Itália e Grécia)[10]. Este modelo apresenta várias semelhanças com o modelo corporativo, sobretudo em termos institucionais, mas afasta-se dele por proporcionar níveis mais modestos de benefícios sociais. No respeitante aos sistemas de Segurança Social, o modelo mediterrânico caracteriza-se pela polarização da despesa social na proteção à velhice, pelo subdesenvolvimento das prestações e serviços destinados à família (refletindo a forte importância da estrutura familiar tradicional na resposta às necessidades sociais), e ainda por uma distribuição desigual de benefícios e encargos entre categorias profissionais, evidenciando sintomas de clientelismo. É ainda caracterizado por serviços sociais com qualidade e abrangência reduzidos, uma orientação universalista no setor dos cuidados de saúde, fraco desenvolvimento da oferta de habitação social e mercados de trabalho dualistas, em que normas rígidas aprofundam a tensão entre *insiders* e *outsiders*, e provocam elevados níveis de desemprego entre os jovens.

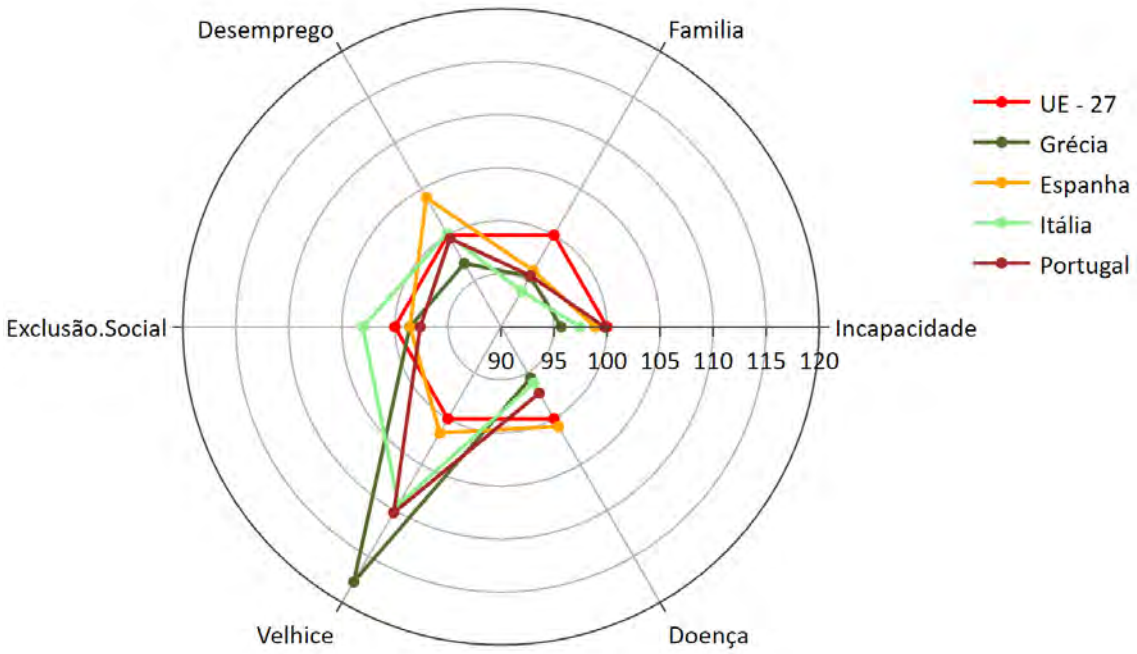
É possível testar a pertinência desta tipologia através da utilização de diagramas de tipo radar, que de modo sintético representam a distribuição da despesa em Segurança Social por várias funções. Na Figura 3.8. os valores dos raios de cada radar representam a diferença percentual entre a parte da despesa de cada uma das funções de Segurança Social consideradas (desemprego, doença, exclusão social, incapacidade, família e velhice) em cada um dos países da Europa do Sul e a parte correspondente à média de UE.

Em comparação com a distribuição de recursos de Segurança Social correspondente à média da União, Portugal apresenta uma estrutura em que predomina a despesa com pensões de velhice e de sobrevivência, e em que é reduzida a importância relativa da despesa com prestações familiares, proteção em caso de doença e ações de prevenção da pobreza e exclusão social.

---

[10] A obra seminal de G. Esping-Andersen deu origem a um grande número de estudos comparativos que incidem no modo como diferentes países organizam, estruturam, oferecem e financiam a proteção social, e que procuram classificar os sistemas nacionais em diferentes modelos tipo. As mais recentes contribuições identificaram modelos próprios aos países da Europa Central e Oriental que aderiram à UE após 2004, bem como às economias emergentes da América Latina e da Ásia Oriental. Ver Powell *et al.* (2019).

Figura 3.8. - Despesa em Segurança Social, por função, em relação à média da UE, países do Sul da Europa, 2021



Fonte: ESSPROS. Nota: Cálculos dos autores.

O elemento comum aos quatro países do Sul da Europa é o subdimensionamento relativo da despesa com prestações familiares e de apoio à criança. A polarização da despesa na proteção à velhice é confirmada nos casos da Grécia, de Portugal e da Itália, mas não no caso da Espanha. Em contrapartida, este país apresenta um desvio pronunciado na despesa consagrada à proteção do desemprego, em resultado de uma elevada taxa de desemprego estrutural, que por sua vez reflete um mercado de trabalho fortemente dual. No que respeita à ação preventiva da pobreza e da exclusão social, a Itália é o único dos quatro países a registar um nível de despesa relativo superior à da média da UE. Também nas funções de proteção à doença e à incapacidade, existe uma tendência destes países para um grau de despesa relativa inferior à da média da UE.

Podemos assim concluir que a repartição da despesa entre funções de Segurança Social em Portugal se distingue do padrão médio europeu pela concentração na proteção à velhice e o subdimensionamento das outras funções com particular destaque para o apoio à família, a proteção da doença e a prevenção da exclusão social. É possível aceitar a identificação do sistema português com o modelo social mediterrânico, embora dentro deste as semelhanças sejam maiores com a Grécia e, em menor medida, com a Itália, do que com a Espanha.

3.4. Os Principais Desenvolvimentos do Sistema de Segurança Social

O atual sistema de Segurança Social é o resultado de uma evolução histórica de cinco décadas que se iniciou com a instauração do Estado Democrático e a sua consagração na Constituição da República aprovada em 1976. O artigo 63.º confere à Segurança Social uma vocação universal e atribui-lhe a função de proteger os cidadãos "na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o traba-

lho". Ao Estado cabe "organizar, coordenar e subsidiar um sistema de Segurança Social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários".

Após uma primeira fase de progressiva ampliação e consolidação do sistema, que se cristalizou na primeira Lei de Bases aprovada em 1984, o sistema tem evoluído através de uma sucessão de reformas e medidas pontuais de caráter paramétrico, destinadas umas a salvaguardar a respetiva sustentabilidade financeira, outras a reforçar os seus elementos solidarísticos, e outras ainda a sistematizar o seu modo de financiamento. Não tendo a evolução do sistema sido marcada até hoje por qualquer reforma sistémica, dentro de uma matriz de pendor conservador, mantêm-se praticamente inalterados os seus traços essenciais – separação entre as componentes contributiva e não contributiva, financiamento por repartição simultânea, forte peso das pensões na distribuição da despesa e papel quase exclusivo do Estado.

3.4.1. Evolução do Sistema até à Reforma de 2007

3.4.1.1. A Segurança Social no Estado Novo

Os primeiros passos da implantação de um efetivo sistema de Segurança Social foram dados no período do Estado Novo, com a criação de um sistema assente numa lógica previdencial, o qual ficou marcado pela sua incipiência e incompletude, quer em termos de âmbito pessoal, quer material. A Constituição de 1933, bem como o Estatuto do Trabalho Nacional, publicado no mesmo ano, lançaram as bases gerais do primeiro sistema de previdência social, sobre as quais assentou a Lei n.º 1884, de 16 de março de 1935.

O sistema de Segurança Social teve na sua origem uma lógica de seguros sociais obrigatórios, baseados num esquema contributivo que constituía a contrapartida necessária para garantir o acesso às prestações. A Lei n.º 1884 definia uma organização do sistema assente em quatro categorias de instituições: instituições de previdência dos organismos corporativos, caixas de reforma ou previdência, associações de socorros mútuos e as instituições de previdência dos servidores do Estado e dos corpos administrativos[11]. O âmbito material do sistema era limitado a prestações de doença (cuidados de saúde e subsídio de doença), invalidez, velhice e morte. Os trabalhadores do setor agrícola e do setor das pescas viriam a ser enquadrados em sistemas de proteção social específicos, geridos pelas casas do povo e pelas casas dos pescadores[12].

Em termos de fontes de financiamento, o sistema era suportado por contribuições e quotizações sobre os salários, respetivamente pagas pelas entidades empregadoras e pelos trabalhadores, as quais eram geridas com recurso a diferentes métodos, consoante o seguro em causa, variando entre o método da repartição antecipada e a capitalização.

O sistema foi alargando progressivamente o seu âmbito pessoal e material, adquirindo uma natureza mais universalista que passou a abranger outras áreas de proteção social, como a saúde, resultando na publicação da Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962. Com este diploma, e os que se lhe seguiram, foi alterado o método de equilíbrio financeiro das instituições de previdência, passando-se do regime de capitalização estrita, anteriormente em vigor, para o de capitalização mitigada, o que permitiu melhorar as prestações já existentes e alargar a proteção às eventualidades de maternidade e de encargos familiares. Os trabalhadores independentes foram mencionados pela primeira vez e os trabalhadores agrícolas passaram a estar abrangidos por um regime transitório de pensões destinado a cobrir situações de carência por motivo de invalidez ou velhice[13].

---

[11] Cabral, N. C. (2020).
[12] Ferraz, D. (2021), p. 59.
[13] *Ibidem*.

3.4.1.2. O Estabelecimento da Segurança Social no Estado Democrático

A Constituição de 1976 veio consagrar no seu artigo 63.º o direito de todos os cidadãos à Segurança Social, substituindo a lógica parcelar dos sistemas de previdência e assistência social por uma visão universalista, um sistema integrado de Segurança Social, gerido por instituições próprias com natureza pública.

O estabelecimento do novo sistema não se fez, porém, de modo uniforme, mas sim através de uma sucessão de medidas que progressivamente foram alargando a respetiva cobertura pessoal e material. O sistema passou a cobrir os trabalhadores independentes e os trabalhadores do serviço doméstico, bem como os trabalhadores agrícolas, cujo regime foi reformulado. Em matéria de prestações, foi instituído o subsídio de desemprego, foram valorizadas as prestações familiares e foi introduzido o subsídio de Natal para os pensionistas. Para os indivíduos que chegavam à velhice sem terem carreira contributiva, foi criada a pensão social, assim se adicionando aos regimes contributivos um regime não contributivo, baseado no princípio de solidariedade.

O novo sistema de Segurança Social veio a ser consagrado com a publicação em 1984 da primeira Lei de Bases da Segurança Social – a Lei n.º 28, de 14 de agosto. O sistema de Segurança Social compreendia dois regimes: o regime geral de natureza contributiva e o regime não contributivo, prevendo-se ainda a proteção sob a forma de ação social. O financiamento do sistema era tripartido, assegurado pelas entidades patronais, pelos trabalhadores e pelo Estado, devendo este último financiar integralmente o regime não contributivo e a ação social.

No quadro da 1.ª Lei de Bases foram adotados vários diplomas, de que destacamos os mais relevantes para o financiamento do sistema contributivo e o regime de pensões[14]:

- O Decreto-Lei n.º 140-D/1986, de 14 de junho, que criou a taxa social única (TSU) e fundiu o sistema de proteção do desemprego no sistema de Segurança Social;
- O Decreto-Lei n.º 259/1989, de 14 de agosto, que criou o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) com o objetivo de dar maior solidez financeira ao sistema, cujo aprovisionamento deveria ser assegurado por rendimentos das aplicações de ativos financeiros e por transferência dos saldos de execução orçamental da Segurança Social;
- O Decreto-lei n.º 326/1993, de 25 de setembro, que desagregou o valor da TSU por eventualidades, atribuindo a cada uma um determinado valor com base em dados atuariais;
- O Decreto-lei n.º 329/1993, de 25 de setembro, que reformou o regime jurídico das pensões de velhice e invalidez, estabelecendo a fórmula de cálculo do valor da pensão estatutária, o prazo de garantia e a taxa de formação de direitos, além de criar o complemento de mínimos e uniformizar a idade normal de reforma para homens e mulheres nos 65 anos.

A Lei de Bases de 1984 previu ainda a integração do regime da função pública com o regime geral, de forma a estabelecer-se um regime unitário de Segurança Social. Foi dado um primeiro passo neste sentido com a publicação do Decreto-Lei n.º 286/1993, de 20 de agosto, que aplicou a todos os subscritores da CGA inscritos depois de 1 de setembro de 1993 a fórmula de cálculo em vigor no regime geral, mantendo-se as condições preexistentes para os restantes. Este processo de uniformização prolongou-se por várias décadas, não estando ainda hoje totalmente terminado, pois subsistem disposições mais favoráveis para os trabalhadores da função pública, em virtude da aplicação do princípio dos direitos adquiridos.

---

[14] Além destes, neste período foram ainda adotados diplomas relevantes para o sistema não contributivo, como é o caso da Lei n.º 19-A/1996, de 29 de junho, que criou o rendimento mínimo garantido, entre outros.

3.4.1.3. O Livro Branco de 1998

Os desequilíbrios financeiros causados pela rápida expansão do sistema levaram o Estado a recorrer às receitas contributivas da Segurança Social para financiar a ação social e as pensões dos regimes não-contributivos, incluindo as dos trabalhadores rurais, cujo esforço contributivo ficava muito aquém dos respetivos encargos. Ao mesmo tempo, o Estado não dotou o regime de pensões dos funcionários públicos do financiamento necessário à cobertura das suas responsabilidades. Em consequência do modo como se implantou o sistema de pensões foram-se sobrepondo sucessivamente vários regimes setoriais obedecendo a diferentes condições de acesso e de valorização das pensões[15].

À falta de clareza na organização do sistema no que respeitava à gestão dos regimes e respetivo financiamento, colocando dúvidas quanto à sua real situação financeira, veio juntar-se, a partir de meados da década de 90, um conjunto de interrogações quanto à sustentabilidade financeira do sistema face aos desafios da transição demográfica.

Em 1996, o Governo tomou a iniciativa de criar uma comissão com o objetivo de apresentar um Livro Branco com propostas de reforma estrutural do sistema de Segurança Social. A sua publicação em 1998 despoletou um debate alargado acerca do futuro da Segurança Social, que ocupou duas legislaturas e terminou com a aprovação de uma nova Lei de Bases em 2000.

A principal recomendação do Livro Branco consistia na reforma do financiamento do regime contributivo de pensões, transformando-o num sistema de tipo misto, baseado em três pilares, à imagem do modelo preconizado pelo Banco Mundial[16]. O 1.º pilar público em regime de repartição seria completado por um 2.º pilar de caráter obrigatório, em regime de capitalização, com contas individuais geridas por fundos privados ou públicos e alimentadas pelo excedente das quotizações sobre um limite máximo fixado em cinco salários mínimos. Os custos da transição gerados pela diminuição temporária dos recursos do pilar gerido em repartição simultânea seriam financiados através da amortização a muito longo prazo da dívida do Estado à Segurança Social.

O Livro Branco propunha ainda reduzir e regular o ritmo de crescimento da despesa pública com pensões através de uma combinação de diversas medidas paramétricas, entre as quais figurava a redução da taxa de formação anual da pensão de 2 % para 1,79 %, o alargamento do período de cálculo da pensão estatutária a toda a carreira contributiva, em substituição do método então vigente de apenas contar os 10 melhores anos dos últimos 15, a valorização das contribuições com base na evolução dos preços e dos salários, e a institucionalização por lei dos critérios de atualização anual das pensões.

3.4.1.4. As Leis de Bases de 2000 e 2002

Com a Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, ficaram consubstanciadas as novas bases gerais do sistema público de solidariedade e de Segurança Social, no qual a proteção social passou a estar estruturada em torno de três subsistemas: o de proteção social de cidadania, o de proteção à família e o previdencial.

A nova Lei de Bases acolheu do Livro Branco a recomendação de calcular as pensões de velhice com base nos rendimentos de toda a carreira contributiva, com um duplo objetivo: fazer com que a pensão reproduzisse com mais fidelidade as remunerações recebidas ao longo da vida profissional e reduzir as situações de manipulação artificial do valor das pensões. A aplicação desta medida ficou, porém, subordinada ao respeito dos direitos adquiridos pelos beneficiários inscritos até 2001, por um período transitório de 15 anos, durante o qual seria possível optar por uma das três fórmulas de cálculo da pensão estatutária (a

[15] Campos, A. C. (2000), p. 71 e seguintes.
[16] World Bank (1994).

nova, a antiga, baseada nos 10 melhores anos dos últimos 15, ou uma média ponderada das duas), o que na prática significou que só se aplicariam as novas regras se fossem mais generosas do que as anteriores[17]. Foi ainda acolhida a ideia de valorizar as remunerações da carreira por aplicação de um índice ponderado da evolução dos preços e dos salários.

A Lei de Bases não acolheu nem a recomendação de um 2.º pilar em capitalização, de filiação obrigatória, assente no plafonamento, nem a redução da taxa anual de formação da pensão. Pelo contrário, introduziu um esquema de taxas variáveis entre 2 % e 2,3 %, escalonadas de modo regressivo, de acordo com a remuneração declarada. Ainda com o mesmo objetivo redistributivo, fixou os mínimos legais das pensões de invalidez e de velhice com referência e até ao limite do valor do salário mínimo.

No quadro de uma nova legislatura, a Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, introduziu uma nova Lei de Bases da Segurança Social. O sistema passou a ser composto por três pilares: um sistema público de Segurança Social, um sistema de ação social e um sistema complementar. O primeiro integrava três subsistemas: o previdencial, o de solidariedade e o de proteção familiar. O sistema de ação social era desenvolvido por instituições públicas, designadamente pelas autarquias, e por instituições particulares sem fins lucrativos (IPSS).

De acordo com a nova Lei de Bases, o subsistema de proteção familiar passou a ser autonomizado, o que representou uma importante alteração do respetivo conceito, pois o abono de família passou a constituir um direito próprio para crianças e jovens, deixando de estar subordinado à carreira contributiva dos seus ascendentes[18]. Foi também introduzido o rendimento social de inserção em substituição do rendimento mínimo garantido.

A LBSS de 2002 estabeleceu um pilar obrigatório de capitalização financiado pelos excedentes resultantes do plafonamento das contribuições. Todavia, a intenção manifestada de conferir ao sistema complementar um papel mais relevante na provisão de pensões de reforma não foi acompanhada por ações concretas no sentido da sua institucionalização.

3.4.2. A Reforma de 2007 – A Lei de Bases e Legislação Subsequente

3.4.2.1. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2005, de 30 de junho

Num contexto de maturação progressiva do sistema de pensões e de envelhecimento demográfico, a ausência de reformas de fundo do sistema veio a refletir-se no agravamento dos respetivos encargos[19]. Ao mesmo tempo, começavam a ser publicadas as primeiras projeções da Comissão Europeia sobre o impacto do envelhecimento demográfico sobre a despesa pública, no âmbito do método aberto de coordenação, instituído pelo Conselho Europeu em 2000 e, entretanto, alargado à proteção social. Para Portugal foi projetado um crescimento dos encargos com pensões de dez pontos percentuais, passando o respetivo peso no PIB de 11 % para 21 % entre 2006 e 2050, o que levou a Comissão a integrar Portugal no grupo dos países de alto risco em termos de sustentabilidade das suas finanças públicas[20].

---

[17] As regras de cálculo para a determinação do valor das pensões de velhice e de invalidez foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro. Ver Mendes, F. R. (2011), p. 120.
[18] Ferraz, D., op. cit., p. 76.
[19] Mendes, F. R., op. cit, p. 121. Em 2006, a despesa total de proteção social tinha subido desde 2000 mais dois pontos percentuais, atingindo os 25 % do produto e as pensões passaram de 45 % para metade da despesa total.
[20] *Ibidem*.

Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2005, de 30 de junho, ficaram definidos os principais eixos da ação reformista a empreender no quadro da legislatura iniciada nesse ano, com o objetivo de conter o crescimento a prazo da despesa pública e garantir maior uniformidade entre os vários regimes existentes. A Resolução foi seguida por três diplomas que vieram a ter um efeito estruturante sobre os desenvolvimentos ulteriores:

- A Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, acelerou o processo de convergência do regime da CGA relativamente ao regime geral. Os funcionários públicos recrutados a partir de 1 de janeiro de 2006 foram integrados no regime geral, tornando a CGA um regime fechado. Para os funcionários públicos em atividade foi estabelecida a convergência progressiva da idade de acesso à reforma para 65 anos, até 2015. Passou também a ser incorporada no cálculo das pensões da CGA a contagem de toda a carreira contributiva a partir de 2006;
- A Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, instituiu o Indexante dos Apoios Sociais (IAS) com o objetivo de substituir a RMMG como referencial para a determinação do valor de um conjunto de prestações sociais. Ficaram assim autonomizadas as políticas de rendimentos das políticas sociais e assistenciais. A mesma lei estabeleceu para as pensões do regime geral um mecanismo de atualização anual em função do Índice de Preços no Consumidor (IPC) sem habitação, subordinado à taxa média de crescimento do PIB nos últimos dois anos e escalonado pelo valor da pensão[21];
- A Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, estabeleceu uma nova Lei de Bases da Segurança Social, precedida de um acordo dos parceiros sociais firmado na Comissão Permanente de Concertação Social.

3.4.2.2. A Lei de Bases da Segurança Social de 2007

A LBSS de 2007 estabelece o quadro geral que determina ainda hoje a finalidade, a estrutura e o funcionamento do sistema de Segurança Social, pesem embora algumas alterações a que este foi sujeito em particular no respeitante aos parâmetros do regime de pensões. A LBSS começa por estabelecer um conjunto de princípios orientadores, na base dos quais define a arquitetura do sistema de Segurança Social. Para cada um dos sistemas e subsistemas que o integram, estabelece os respetivos objetivos, o âmbito material e pessoal e o quadro genérico de prestações.

No que respeita em particular ao Sistema Previdencial, a LBSS estabelece o importante princípio de contributividade, de acordo com o qual o sistema deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações (artigo 54.º). Enumera sete eventualidades cobertas pelo sistema – velhice, invalidez e morte, doença, desemprego, maternidade, paternidade e adoção e acidentes de trabalho e doenças profissionais, mas abrindo a possibilidade de este elenco ser alargado em função de novos riscos sociais (artigo 52.º). Estabelece ainda a obrigatoriedade contributiva para entidades empregadoras e beneficiários, cujo acesso à proteção social concedida pelo sistema fica dependente da respetiva inscrição e cumprimento da obrigação contributiva (artigos 55.º e 56.º).

A LBSS estabelece o princípio segundo o qual as taxas contributivas devem ser fixadas atuarialmente, em função do custo de proteção das eventualidades previstas (artigo 57.º). É de salientar que a LBSS admite a possibilidade de aplicar limites superiores quer à base contributiva quer às taxas, a fim de reforçar as pou

[21] O mecanismo de atualização foi alargado aos reformados da CGA pela Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto.

panças dos trabalhadores geridas em regime de capitalização, desde que fiquem protegidos os direitos adquiridos e em formação e garantida a sustentabilidade financeira do sistema de repartição (artigo 58.º).

No respeitante ao financiamento do sistema, a LBSS estabelece os dois princípios que o devem nortear - o da diversificação e o da adequação seletiva (artigos 88.º e 89.º) e estabelece a separação das formas de financiamento entre sistema contributivo e não contributivo (artigo 90.º). Fixa o modo de financiamento do Fundo de Estabilização, e estabelece como objetivo que o fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos.

Para além da redefinição da arquitetura do sistema e da clarificação da separação entre modos de financiamento de acordo com a natureza contributiva ou não de cada sistema, a LBSS introduziu um conjunto de ajustamentos paramétricos destinados a abrandar o ritmo de crescimento futuro das pensões abrangidas pelo Sistema Previdencial, entre os quais assume particular relevo o fator de sustentabilidade, que subordina o valor das novas pensões à evolução da esperança de vida.

Quanto ao mais, e no que se refere em particular ao regime de pensões, a LBSS não alterou as características estruturais do modelo em vigor, já que manteve o papel quase exclusivo do 1.º pilar, financiado por repartição simultânea, na concessão de pensões de reforma, bem como a determinação do valor da pensão pelo número de anos da carreira e pelas remunerações declaradas, e não pelas contribuições efetivamente pagas. A possibilidade de plafonamento das contribuições foi remetida para um futuro incerto e o reforço do sistema complementar ficou limitado à criação de um segmento público do mesmo. A idade de reforma foi também mantida nos 65 anos, embora se incluísse a possibilidade de a lei poder vir a ser alterada no sentido de ajustar a idade normal de acesso à pensão de velhice de acordo com a evolução dos índices da esperança de vida (artigo 63.º).

3.4.3. Desenvolvimentos Legislativos no Quadro da LBSS de 2007

O Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, definiu e regulamentou o regime jurídico das pensões de velhice e invalidez do regime geral. A inovação fundamental residiu na introdução de uma ligação direta entre longevidade e valor da pensão, através da introdução de um mecanismo automático, cujo objetivo era conferir um maior grau de flexibilidade à transição entre a vida ativa e a reforma. O valor da pensão estatutária passou a ser reduzido por aplicação de um fator de sustentabilidade igual ao rácio entre a esperança de vida aos 65 anos em 2006 e no ano anterior à reforma. O beneficiário poderia neutralizar o efeito deste corte mediante o adiamento da reforma para lá dos 65 anos, ganhando assim direito a uma bonificação variável que podia ir até 1 % por cada mês de trabalho adicional, de acordo com a duração da carreira contributiva.

No sentido de desencorajar o recurso à antecipação da reforma, foi agravado o fator de penalização, o qual passou de 4,5 % por ano para 0,5 % por cada mês de redução relativamente à idade de 65 anos.

A fim de acelerar a transição para o novo método de cálculo da pensão estatutária, baseada em toda a carreira contributiva, deixou de ser possível a preferência do beneficiário inscrito até 2001 pela fórmula de cálculo mais vantajosa, passando a impor-se de modo uniforme a fórmula de média ponderada. Além disso, a parcela correspondente ao novo método de cálculo ganhou mais peso, pois passou a ser contada a partir de 2002 em vez de 2007. Esta alteração teve um impacto determinante no abrandamento do crescimento da despesa com as pensões do Sistema Previdencial. Como compensação, ficou determinado que os valores das remunerações registadas entre 2002 e 2011, para efeitos do cálculo da pensão com base em toda a carreira contributiva, fossem atualizados por aplicação de um índice resultante da ponderação de 75 % do IPC, sem habitação, e de 25 % da evolução média dos salários.

Sendo previsível que as reformas implementadas tivessem um impacto negativo sobre a taxa de substituição das pensões futuras, a LBSS admitiu o reforço do sistema complementar de pensões como meio de

fomentar a constituição de poupanças que garantissem uma fonte adicional de rendimentos após a reforma. Porém, não deu seguimento ao projeto contido na LBSS de 2002 de instituição de um regime de contas individuais de natureza obrigatória em articulação com o plafonamento das contribuições, tendo optado pela criação de um regime público de capitalização, de contribuição definida e de adesão voluntária, o qual foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro.

De salientar como um dos diplomas mais marcantes no quadro da LBSS de 2007 a Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, que contém o novo Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social (CRC). O Código define os parâmetros do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, incluindo as taxas contributivas e as bases de incidência (aspetos a analisar em detalhe na Secção 5.2), bem como de todos os regimes contributivos particulares. De destacar a introdução pelo CRC do estatuto de entidade contratante, atribuído às pessoas singulares ou coletivas que beneficiem de mais de 50 % da atividade de um trabalhador independente, com a consequência de passarem a contribuir com uma taxa de 5 % calculada sobre 70 % do montante do serviço prestado.

3.4.3.1. Respostas à Crise Económico-Financeira de 2011-2014

No contexto das políticas de saneamento das finanças públicas adotadas para combater, numa primeira fase, a crise financeira de 2008/2009, e numa segunda fase, a crise da dívida soberana, foram tomadas sucessivamente várias medidas visando a contenção da despesa com as prestações sociais. As primeiras medidas foram tomadas no âmbito do PEC III em 2010 e consistiram no congelamento da atualização das pensões e na criação de uma Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) de 10 % sobre o excedente do valor das pensões acima de 5 mil euros.

A partir da assinatura do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) em maio de 2011, as medidas de contenção passaram a acompanhar o ritmo das sucessivas avaliações e memorandos de entendimento negociados com a *troika*[22]. A CES foi sendo agravada progressivamente, tendo atingido escalões cada vez mais baixos de pensões, até chegar aos 1000 euros, com uma taxa de imposição de 3,5 % em 2014. O congelamento da atualização anual das pensões foi mantido, com exceção das pensões mais reduzidas – pensões sociais, rurais e do 1.º escalão das pensões mínimas. Os subsídios de férias e de Natal foram suspensos em 2012, tendo sido revertidos no ano seguinte em virtude do acórdão do Tribunal Constitucional que declarou a sua inconstitucionalidade, mas sem efeitos retroativos. Por fim, foi suspenso o regime de flexibilização da idade de reforma a partir de 2012.

Em paralelo, foram introduzidas medidas fiscais com impacto no valor líquido das pensões, tais como uma sobretaxa extraordinária de IRS sobre as pensões de valor superior à RMMG (2011) e a redução da dedução específica aos rendimentos de pensões em sede de IRS (2012). Foram ainda introduzidas alterações em várias prestações dos regimes não-contributivos (rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos, subsídio social de desemprego) que levaram a reduções tanto do seu âmbito de aplicação como dos respetivos montantes.

No final de 2011, com o objetivo de reduzir o défice orçamental desse ano, a fim de atingir a meta fixada no PAEF, o XIX Governo decidiu proceder à transferência para o Estado do capital acumulado nos fundos de pensões do setor bancário e à concomitante transferência das responsabilidades das pensões em pagamento para a Segurança Social, implicando o fecho dos planos de pensões apoiados por esses fundos aos novos trabalhadores do setor. Daqui resultou a criação de um regime especial de pensões aplicável aos trabalhadores do setor bancário.

---

[22] Para uma descrição e análise das medidas de contenção tomadas durante o PAEF ver Alexandre, F. *et al.* (2019), p. 147 e seguintes.

A partir da 7.ª avaliação da execução do PAEF (junho de 2013), o Governo passou a privilegiar reformas paramétricas visando dar maior solidez financeira ao regime contributivo. O Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, redefiniu os parâmetros determinantes da duração da pensão de reforma. A idade normal de reforma foi aumentada de 65 para 66 anos a partir de 2014 e a partir de 2016 (inclusive) passou a variar em função de 2/3 do aumento da esperança de vida aos 65 anos registado nos dois anos anteriores.

A função do fator de sustentabilidade na determinação do valor da pensão foi significativamente alterada, pois deixou de ser aplicado às pensões dos beneficiários que passassem à reforma na idade normal para passar a penalizar as pensões concedidas ao abrigo dos regimes de antecipação em cúmulo com o fator de redução mensal de 0,5 %. O fator de sustentabilidade perdeu assim a sua função de incentivo à flexibilidade na decisão de passagem à reforma, como fora o propósito da reforma de 2007. Permaneceu, porém, o incentivo ao adiamento da idade de reforma sob a forma de uma bonificação mensal. O valor do fator de sustentabilidade foi aumentado mediante a substituição de 2006 por 2000 como ano de referência para o respetivo cálculo, o que amplificou o seu efeito penalizador.

Legislou-se ainda um conjunto de medidas que aceleraram a convergência do regime da CGA com o regime geral, nomeadamente no que respeita à idade legal de reforma, que passou a ser de 65 anos, a partir de 2013, ficando harmonizada com o regime geral a partir de 2015.

3.4.4. Principais Desenvolvimentos desde 2015

No período desde 2015 até à atualidade distinguimos dois subperíodos: até 2020, o XXI Governo Constitucional, saído das eleições legislativas de 2015, procedeu à implementação de medidas anunciadas no respetivo programa de governo, algumas das quais representavam um corte com a política seguida pelo Governo anterior. Após 2020, a ação no domínio da Segurança Social foi dominada pela adoção de medidas extraordinárias de combate às consequências sociais da crise pandémica e do novo contexto geopolítico espoletado pela invasão da Ucrânia pela Federação Russa em fevereiro de 2022.

3.4.4.1. Subperíodo 2015-2020

Num primeiro tempo, foi dada prioridade à reversão de algumas das medidas tomadas pelo Governo anterior no quadro da execução do PAEF, o que foi sendo implementado progressivamente à medida que melhorava a situação económica e financeira do país. Só num segundo tempo se procedeu à realização de algumas reformas pontuais no domínio da Segurança Social.

Do lado da receita, continuou a recorrer-se às transferências extraordinárias do orçamento de Estado para acudir às dificuldades do Sistema Previdencial até 2017, embora em montantes mais reduzidos, e a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) foi mantida até 2016.

A medida estrutural mais significativa adotada neste período, no respeitante à receita, foi o alargamento das fontes de financiamento do Sistema Previdencial-Capitalização por via da criação de novos impostos e da consignação de uma parcela do IRC ao Fundo de Estabilização (Ver Secção 5 dedicada ao Sistema Previdencial-Capitalização).

Merece igualmente realce a alteração do regime contributivo dos trabalhadores independentes[23], que deixou de ser um regime baseado em rendimentos convencionados para passar a ser baseado em rendimentos reais. Em contrapartida da redução da taxa contributiva para 21,4 % (25,2 % para os empresários em nome individual), foi alargada a base de incidência contributiva para 1/3 do rendimento relevante apurado,

[23] Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro. O novo regime produziu efeitos a partir de 1 de janeiro de 2019.

sendo este determinado com base no lucro tributável obtido no ano civil anterior ou nos rendimentos obtidos nos três meses imediatamente anteriores ao mês da declaração trimestral (conforme o trabalhador tenha ou não contabilidade organizada). Foi ainda introduzida a obrigação de cumprir com uma contribuição mínima, mesmo em períodos de inatividade, com o que se pretendeu evitar lacunas na carreira.

Foram criados dois escalões para as contribuições a cargo da entidade contratante, com agravamento das respetivas taxas contributivas (respetivamente 10 % e 7 % nas situações em que a dependência económica é superior a 80 % e está compreendida entre 50 % e 80 %).

Do lado da despesa, foram sendo repostos progressivamente os valores de referência e os critérios de atribuição de diversas prestações do sistema não contributivo (RSI, CSI, SSD) preexistentes a 2011. Foram também melhoradas diversas prestações sociais, como foi o caso do abono de família, cujos montantes foram majorados, além de ter sido alargado o respetivo âmbito de aplicação, do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego, cujas condições de acesso foram alargadas.

No respeitante ao sistema de pensões, foram duas as medidas mais marcantes deste período - as que alteraram os regimes de reforma por antecipação e as que introduziram as atualizações extraordinárias dos valores das pensões.

Em 2019, foi introduzido um novo regime de flexibilização da idade de pensão de velhice[24], segundo o qual os beneficiários com pelo menos 60 anos de idade e que, nessa idade, tenham pelo menos 40 anos de registo de remunerações, poderão antecipar a passagem à reforma sem penalização do fator de sustentabilidade, mantendo-se o fator de redução de 0,5 % por mês de antecipação. Ficou, porém, salvaguardada a aplicação das regras anteriores, ou seja, a antecipação para quem tenha 60 anos ou mais de idade e pelo menos 40 anos de carreira contributiva, para os beneficiários que não reúnam as condições de acesso ao novo regime. O novo regime de flexibilização foi alargado aos inscritos na CGA a partir de outubro de 2019[25]. A partir de 2018, ficaram isentas de penalização as antecipações de passagem à reforma para trabalhadores com carreiras contributivas muito longas e para os que tivessem iniciado a sua carreira contributiva muito novos[26].

A idade de acesso à pensão passou a poder ser reduzida em quatro meses por cada ano de carreira acima dos 40 anos, o que permitiu dar maior visibilidade à idade pessoal de acesso à reforma, em contraponto à idade legal.

Entre 2011 e 2015, ficara suspenso o regime de atualização das pensões, exceto para os beneficiários das pensões mais baixas (pensões sociais, rurais e 1.º escalão das pensões mínimas), que tiveram atualizações discricionárias. A fim de compensar os pensionistas afetados pela perda de poder aquisitivo, foram aplicadas, a partir de 2017, atualizações extraordinárias anuais para os que auferissem um montante global de pensões de valor igual ou inferior a 1,5 vezes o IAS. Estas atualizações, de uma forma geral, garantiam um valor de acréscimo mensal de 6 ou de 10 euros conforme a pensão tivesse sido ou não atualizada no período entre 2011 e 2015, sendo subtraído o valor da atualização anual legal de cada ano. Em 2022, último ano em que se verificaram estas atualizações extraordinárias, o limiar de rendimento foi aumentado para 2,5 IAS.

---

[24] Decreto-Lei n.º 119/2018, de 27 de dezembro.
[25] Decreto-Lei n.º 108/2019, de 13 de agosto.
[26] Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro, e Decreto-Lei n.º 73/2018, de 17 de setembro.

3.4.4.2. Subperíodo 2020-2023

A partir da eclosão da crise pandémica no 2.º trimestre de 2020, as prioridades de política social passaram a incidir sobre a necessidade de apoiar os trabalhadores, as empresas e os beneficiários da Segurança Social através de medidas extraordinárias, a fim de compensar as perdas de rendimentos decorrentes da crise, nomeadamente as provocadas pela implementação de medidas sanitárias, como a suspensão das atividades pelo recurso ao regime do *layoff* simplificado.

A Tabela 3.4. enumera as principais medidas tomadas no âmbito da Segurança Social para fazer face às consequências da crise pandémica. No conjunto no período 2020-2022, o custo destas medidas elevou-se a cerca de 4450 milhões de euros, sendo a despesa concentrada nos dois primeiros anos.

Tabela 3.4. - Impacto Orçamental das Medidas Covid-19, em milhões de euros, 2020-2022

	2020	2021	2022
Impacto na receita (*)			
Isenção do pagamento da TSU	508,7	225,9	8,2
Suspensão de pagamento de planos prestacionais	71,8	28,8	0,0
Impacto na despesa			
Subsistema solidariedade:	**113,6**	**97,4**	**14,8**
- Complemento de estabilização dos trabalhadores em *layoff*	58,3	0,5	0,6
- Prorrogação do subsídio social desemprego	25,1	1,4	0,0
- Apoio extraordinário de proteção social	21,8	15,6	0,0
- Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (AERT)	0,0	75,0	13,8
- Outras medidas	8,4	4,9	0,4
Subsistema Proteção Familiar:	**83,0**	**51,0**	**8,3**
- Apoio excecional à família	83,0	50,9	8,3
Subsistema ação social e outras despesas indiretas	**0,0**	**30,8**	**0,0**
Subsistema Previdencial:	**1 700,9**	**1 771,6**	**576,2**
- *Layoff* simplificado	823,2	368,2	9,3
- Incentivo extraordinário à normalização atividade empresarial (IENAE)	297,2	243,9	129,0
- Apoio extraordinário à redução da atividade económica (AERAE)	280,0	203,8	3,4
- Apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade (AERPA)	158,7	549,0	45,4
- Isolamento profilático	62,6	106,3	245,8
- Subsídio de doença Covid	40,9	83,7	66,7
- Prorrogação do subsídio de desemprego	28,7	182,7	59,9
- Outras medidas	9,6	33,9	16,6
Total de despesa das medidas Covid	**1 897,4**	**1 950,9**	**599,2**

(*) Além destas medidas, foi ainda implementada desde 2020 a prorrogação da cobrança das contribuições sociais, cujas verbas foram sendo cobradas ulteriormente.
Fonte: Conta Geral do Estado, 2020, 2021, 2022.

Em 2020 e 2022, o acréscimo de despesa e a redução da receita devidos às medidas excecionais da Covid foram financiados integralmente por transferências extraordinárias do OE. Já em 2021, o montante das transferências ficou abaixo do necessário para cobrir o acréscimo de despesa e a redução da receita em cerca de 660 milhões de euros. A fim de assegurar o equilíbrio do Sistema Previdencial Repartição, tornou-se necessário consignar de forma extraordinária as receitas do Adicional do IMI e do IRC, no valor de 465 M€, ao orçamento daquele Sistema, em vez de as consignar ao FEFSS.

A partir do 1.º trimestre de 2022 fizeram-se sentir as consequências do novo contexto geopolítico decorrente da invasão da Ucrânia pela Federação Russa, nomeadamente por um aumento dos preços da energia e dos bens alimentares. Neste âmbito foram implementadas em 2022 uma série de medidas excecionais com caráter temporário, cujo valor total ascendeu a 1154,2 milhões de euros, inteiramente suportadas pelo orçamento do Subsistema de Solidariedade:

- Apoio extraordinário a famílias mais vulneráveis: 368,3 M€;
- Complemento excecional de pensão: 647,9 M€;
- Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais: 121,6 M€;
- Apoio extraordinário por pessoa dependente: 16,5 M€.

Tabela 3.5. - Financiamento das Medidas Covid-19, por origem, em milhões de euros, 2020-2022

	2020	2021	2022
Sistema Previdencial			
(-) Perda de receitas – isenção Covid e suspensão de pagamentos	581	255	8
(-) Despesa com medidas excecionais Covid	1 701	1 772	576
(+) Transferências do OE – receitas cessantes Covid	549	71	0
(+) Transferências do OE – despesas excecionais Covid	1720	1074	479
Sistema de proteção social da cidadania			
(-) Despesa com medidas excecionais Covid	197	179	23
(+) Transferências do OE – despesas excecionais Covid	224	400	136
Saldo total – medidas excecionais Covid	+14	- 661	+8

Fonte: CFP, Relatórios de execução do orçamento da Segurança Social.

Foram ainda implementadas medidas temporárias no âmbito do Subsistema de Ação Social, no valor de 155,4 milhões de euros. No seu conjunto, estas medidas temporárias não deram origem a transferências extraordinárias do OE para o efeito.

O complemento excecional de pensão foi criado com o objetivo de apoiar o poder de compra dos pensionistas, tendo em consideração o impacto da pressão inflacionista em 2022. Este apoio de caráter pontual, pago em outubro de 2022, correspondeu a 50 % do valor mensal total de pensões e complementos.

4. As Pensões no Sistema Previdencial

4.1. Quadro Geral do Sistema de Pensões

O quadro geral do sistema de pensões português pode ser descrito de forma sumária recorrendo à bem conhecida analogia com uma estrutura arquitetónica assente em pilares, correspondendo cada um deles a um conjunto específico de objetivos e de mecanismos de funcionamento.

O Banco Mundial criou uma taxonomia para sistemas de pensões. Inicialmente baseada numa abordagem com três pilares e em seguida, ampliada para uma abordagem com cinco pilares. Da mesma forma, a Organização Internacional do Trabalho desenvolveu uma estrutura multipilares baseada nos princípios incorporados nas convenções internacionais e nas normas internacionais de Segurança Social para a conceção e reforma dos sistemas de pensões[27]. A Tabela 4.1 apresenta as características da taxonomia utilizada pela OIT.

Tabela 4.1. - Os Quatro Pilares do Sistema de Pensões

Pilar 0: Universal ou sujeito a condição de recursos	Pensão mínima, pensão social, não-contributivo ou combinação de seguro social e de pensão sujeita a condição de recursos, financiado por impostos
1.º Pilar: Obrigatório	Seguro social, plano de pensões público, benefício definido, ligado aos rendimentos do trabalho, visa a manutenção do nível de vida após a reforma (1)
2.º Pilar: Voluntário ou obrigatório	Pilar complementar, de gestão privada, baseado no emprego, de natureza ocupacional ou não ocupacional, de contribuição definida ou benefício definido
3.º Pilar: Voluntário	Poupanças individuais, de gestão privada

Fonte: Nicola, R. (2023), a partir de OIT (2018).
Notas: (1): De acordo com a Convenção 102 da OIT, o 1.º pilar deverá garantir pelo menos uma pensão equivalente a 40 % do rendimento anterior à reforma após uma carreira contributiva igual ou superior a 30 anos, bem como um benefício mínimo para aqueles que contribuíram pelo menos 15 anos.

O sistema de pensões português contém um conjunto de prestações que se enquadram no "Pilar 0" da OIT. Tratam-se de prestações que garantem aos idosos com baixos recursos o direito a uma pensão social, sujeita a condição de recursos, cujo valor representa 11 % do salário médio, podendo ainda aceder ao complemento solidário para idosos (CSI), uma prestação de tipo diferencial (*top-up*), sujeita a condição de recursos, e que pode representar até 29 % do salário médio. Além disso, existe uma prestação complementar para garantir que as pensões tanto de velhice como de invalidez atinjam um determinado montante mínimo, definido em função da duração da carreira contributiva. Este complemento de pensão não está sujeito a condição de recursos e garante um valor que pode variar entre 21 % e 30 % do salário médio. Todos estes benefícios são financiados por impostos (receitas gerais)[28].

Embora estes constituam o núcleo de benefícios para velhice, sobrevivência e incapacidade no Sistema de Proteção Social da Cidadania, existem outros benefícios não contributivos visando as mesmas eventualidades, incluindo regimes para grupos especiais, como os trabalhadores agrícolas, os antigos combatentes

[27] ILO (2018).
[28] Nicola, R. (2023).

ou os ferroviários. O conjunto das despesas com velhice, invalidez e sobrevivência, reunidas no pilar 0, somaram 1,4 % do PIB e 17,3 % das despesas com pensões do sistema de Segurança Social em 2022[29].

O núcleo central do sistema de pensões português, tanto em termos de cobertura pessoal como de nível de despesa, enquadra-se no 1.º pilar da arquitetura da OIT: um conjunto de pensões de velhice, invalidez e sobrevivência, de benefício definido, gerido pelo Estado, financiado por repartição simultânea, principalmente através de contribuições dos empregadores e por quotizações dos trabalhadores assalariados e independentes. Em referência à arquitetura do sistema, estas pensões são concedidas pelo Sistema Previdencial, o qual compreende três regimes: o Regime Geral, os Regimes Especiais, na sua maioria abrangendo pensionistas do setor bancário e o Regime Voluntário. O Regime Geral é responsável por 97,5 % do total das pensões do Sistema Previdencial.

O sistema complementar é de caráter voluntário e desdobra-se pelos 2.º e 3.º pilares da arquitetura da OIT. Ao 2.º pilar pertencem os regimes profissionais de gestão privada, que podem ser de benefício definido ou de contribuição definida, e são financiados por fundos de pensões ou por apólices de seguro coletivo. Estes regimes têm baixa cobertura em Portugal, quando comparados com outros países da União Europeia e da OCDE, pois abrangem apenas 5,2 % da população ativa[30].

Ao 3.º pilar pertencem os diversos regimes de planos de pensões individuais, de contribuição definida, financiados por fundos de pensões, de gestão pública ou privada, por apólices de seguros ou por fundos de investimento. Em 2020, 18,7 % das famílias portuguesas possuíam ativos sob uma qualquer forma de poupança para a reforma, de natureza profissional ou individual[31]. Os benefícios atribuídos pelo sistema complementar representam apenas 4,2 % dos montantes pagos sob a forma de pensão pelos regimes contributivos[32].

Nesta secção, iremos analisar com maior detalhe o sistema de pensões do Regime Geral, com enfoque num conjunto de parâmetros que se podem agrupar em quatro categorias:

- Condições de acesso à pensão;
- Antecipação e prolongamento da idade de reforma;
- Modo de cálculo da pensão inicial;
- Atualização anual da pensão.

[29] Incluindo as pensões antecipadas por motivo de desemprego de longa duração.
[30] OECD (2023), table 9.1.
[31] *Ibidem*.
[32] Ver mais adiante, secção 7.

4.2. Condições de Acesso à Pensão

4.2.1. Pensão de Velhice

O regime jurídico das pensões de velhice e invalidez do Regime Geral ficou definido fundamentalmente no Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, adotado no seguimento da Lei de Bases de 2007. A pensão de velhice é atribuída ao beneficiário que tenha cumprido o prazo de garantia e que tenha atingido, ou a idade normal de reforma, ou a idade pessoal de reforma.

O prazo de garantia é de 15 anos civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações[33], sendo considerados os anos civis que tenham, pelo menos, 120 dias seguidos ou interpolados, com registo de remunerações por trabalho prestado ou situação de equivalência (densidade contributiva). Os anos civis com menos de 120 dias de registo de remunerações podem ser agregados para completar um ano civil.

Este critério de densidade contributiva é mais exigente do que aquele que existia antes de 1 de janeiro de 1994, em que se considerava como ano civil cada período de 12 meses com registo de remunerações. Este critério foi mantido para os períodos anteriores a 1 de janeiro de 1994 a fim de respeitar os direitos adquiridos pelos beneficiários ativos antes desta data.

A idade normal de reforma (INR) é definida desde 2014 por referência à evolução da esperança de vida aos 65 anos de acordo com a fórmula:

$$m = \sum^{n}_{i=2015} (EMV_{i-2} - EMV_{i-3}) \times 12 \times 2/3 = 8 \times (EMV_{i-2} - EMV_{2012})$$

Em que *m* é o número de meses a adicionar à idade de 66 anos, *n* é o ano de início da pensão e *EMVi* é a esperança de vida aos 65 anos no ano *i*.

Em cada ano, a INR varia em relação ao ano anterior o número de meses correspondente a dois terços dos anos de longevidade ganhos no período entre 2012 e o ano *n-2*. Esta fórmula reparte assim cada ganho de longevidade em 2/3 para o período de atividade e 1/3 para o período de reforma.

A idade normal de reforma das mulheres foi aumentada 6 meses por ano a partir de 1993 até atingir a igualização completa em 1998 (ver Figura 4.1.). Em 2014, verificou-se o aumento da INR de 65 para 66 anos e desde então foi aumentando progressivamente até atingir 66 anos e 7 meses em 2022. Após o interregno sofrido em 2023 e 2024, em que foi reduzida para 66 anos e 4 meses, devido ao impacto negativo da pandemia na esperança de vida, a INR voltará a aumentar para 66 anos e 7 meses em 2025.

De acordo com o *Ageing Report* de 2024, a ser mantida a fórmula atual de determinação da INR, esta poderá atingir os 66 anos e 11 meses em 2030 e os 68 anos e 1 mês em 2050, o que colocará Portugal entre os cinco países com a INR mais elevada na União Europeia[34].

---

[33] O prazo de garantia pode ser mais curto, se adquirido durante a vigência de enquadramentos legais anteriores que o previssem.

[34] Ver European Commission (2023), p. 124.

Figura 4.1. - Evolução da Idade Normal de Reforma e de Reforma Antecipada, 1993-2025

Nota: Cálculo dos autores.

A idade pessoal de reforma (IPR) resulta da redução da INR em quatro meses por cada ano civil que exceda os 40 anos de carreira contributiva com registo de remunerações na data em que o beneficiário perfaça 65 anos, e sem que aquela idade possa ser inferior a 65 anos.

O ajustamento automático da idade de reforma à evolução da esperança de vida aos 65 anos contribui para melhorar a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões face ao desafio colocado pelo aumento da longevidade, na medida em que diminui a duração do período de reforma e aumenta a duração do período contributivo[35]. Permite ainda diminuir a incerteza que advém do impacto da evolução demográfica sobre a sustentabilidade do sistema, bem como a conflitualidade inerente aos ajustamentos discricionários da idade de reforma, assim melhorando a sustentabilidade política do sistema. Traz também vantagens do ponto de vista da adequação, na medida em que acrescenta anos de carreira contributiva ao beneficiário, permitindo assim compensar a entrada tardia no mercado de trabalho, que vem sendo cada vez mais frequente nas novas gerações. Por fim, ao garantir a passagem de 1/3 dos ganhos de longevidade para o período de reforma, o mecanismo automático permite igualizar a repartição entre período de atividade e período de reforma entre sucessivas coortes[36].

[35] Existem mecanismos deste tipo em mais dez países da EU além de Portugal: Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Estónia, Finlândia, Grécia, Itália, Malta, Países Baixos e Suécia. Ver *European Commission* (2023), p. 126.
[36] Ver OECD (2021a), p. 93.

4.2.2. Pensão de Invalidez

O direito à pensão de invalidez é devido ao beneficiário a quem tenha sido reconhecida uma incapacidade permanente para o trabalho, de causa não profissional, certificada pelo Sistema de Verificação de Incapacidades (SVI) e que tenha cumprido o respetivo prazo de garantia.

A invalidez é relativa se o beneficiário não puder obter da sua profissão mais de um terço da remuneração correspondente ao seu exercício normal e seja de presumir que não recupere, nos três anos seguintes, a capacidade de obter, da sua última profissão (abrangida pelo regime geral) mais de 50 % da respetiva remuneração. É absoluta se o beneficiário não apresentar capacidades de ganho para toda e qualquer profissão ou trabalho, nem se presuma que venha a recuperar, até à idade legal de acesso à pensão de velhice, a capacidade de obter quaisquer meios de subsistência.

O prazo de garantia é de 5 anos civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações, no caso da invalidez relativa, e de 3 anos civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações no caso de invalidez absoluta.

A pensão provisória de invalidez cessa por conversão em pensão de velhice uma vez atingida a idade de reforma em vigor, ou por não verificação da incapacidade permanente determinante de atribuição dessa pensão.

4.2.3. Pensão de Sobrevivência

A legislação de base nesta matéria é a que consta do Decreto-Lei n.º 322/1990, de 18 de outubro, com as alterações que lhe foram introduzidas ulteriormente. A pensão de sobrevivência é destinada a compensar os familiares do beneficiário da perda de rendimentos de trabalho resultante da morte deste. É devida se for cumprido o prazo de garantia, que é de 36 meses de contribuições. Consideram-se como familiares com direito à pensão de sobrevivência o cônjuge sobrevivo, o ex-cônjuge (no caso de receber pensão de alimentos à data do falecimento), a pessoa em união de facto e os descendentes até aos 18 anos ou com idade entre 18 e 25 anos, desde que não exerçam atividade profissional e estejam matriculados em curso de nível secundário, pós-secundário não superior ou superior[37].

As pensões de sobrevivência são concedidas sem limite de tempo se, à data da morte do beneficiário, o familiar tiver idade igual ou superior a 35 anos ou atingir esta idade enquanto tiver direito à pensão. Caso contrário, a duração da pensão é limitada a cinco anos.

4.3. Antecipação e Prolongamento da Idade de Reforma

4.3.1. Os Regimes de Antecipação

Existe uma grande variedade de regimes particulares que permitem o acesso à pensão de velhice antes de se atingir a idade normal ou pessoal de reforma. Os mais importantes são:

a) O regime de antecipação por flexibilização (regras antigas, mantidas em vigor): permite o acesso à reforma antecipada aos beneficiários que tenham idade igual ou superior a 60 anos de idade e que possuam, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva, independentemente da idade que tinham

[37] A idade limite pode ser estendida até aos 27 anos, se os descendentes estiverem matriculados em pós-graduações, ciclos de estudos de mestrado ou doutoramento ou a realizar estágio indispensável à obtenção do respetivo grau. Não há limite de idade, tratando-se de deficientes, desde que, nessa qualidade, sejam destinatários de prestações familiares ou da prestação social para a inclusão.

quando atingiram este limite. Estas pensões são penalizadas duplamente: por via do fator de sustentabilidade e do fator de redução de 0,5 % por mês de antecipação;

b) O regime de flexibilização (novas regras em vigor desde janeiro de 2019): permite o acesso à reforma antecipada, com penalização limitada à aplicação do fator de redução de 0,5 % por mês de antecipação, a beneficiários que atinjam 40 anos de descontos aos 60 anos de idade;

c) O regime das carreiras contributivas muito longas: permite o acesso à reforma antecipada, sem qualquer penalização, aos beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos que se encontrem numa de duas situações:

- 48 ou mais anos de registo de remunerações (em vigor desde outubro de 2017);
- 46 ou 47 anos de registo de remunerações e início da carreira contributiva antes dos 17 anos (em vigor desde outubro de 2018).

d) O regime dos desempregados de longa duração: permite o acesso à reforma antecipada aos desempregados que tenham esgotado o período de concessão do subsídio de desemprego ou do subsídio social de desemprego inicial, que se encontrem numa situação de desemprego involuntário e que estejam numa das duas seguintes situações:

Tabela 4.2. - Regime de Reforma Antecipada por Desemprego de Longa-Duração

Na data do desemprego	Na data da passagem à reforma	Carreira contributiva	Penalização
≥ 57 anos	≥ 62 anos	≥ 15 anos	Fator de sustentabilidade
≥ 52 anos	≥ 57 anos	≥ 22 anos	Fator de sustentabilidade + fator de redução de 0,5 % por cada mês até 62 anos[38]

e) Os regimes de antecipação por motivo da natureza da atividade profissional: permitem aos beneficiários cuja atividade profissional foi caracterizada por condições particularmente penosas ou de desgaste rápido acederem antecipadamente à pensão de reforma, com menores penalizações do que no regime geral. Incluem-se nessas atividades as bordadeiras da Madeira, os controladores de tráfego aéreo, os pilotos de aeronaves, os profissionais de bailado, os trabalhadores abrangidos por acordos internacionais da R.A. Açores, os trabalhadores da Empresa Nacional de Urânio (ENU), os trabalhadores das minas e das pedreiras, os trabalhadores do setor portuário, os trabalhadores das pescas e da marinha mercante e os bombeiros profissionais.

4.3.2. As Penalizações por Reforma Antecipada

Além do desincentivo que consiste na redução da carreira contributiva com a consequente limitação da capacidade para formar direitos, a lei prevê ainda dois mecanismos que penalizam o recurso à antecipação da idade da reforma, com o objetivo de a desincentivar: o fator de sustentabilidade e o fator mensal de redução.

[38] Pode ser aplicado um fator de redução adicional de 0,25% por cada mês, nos casos em que o desemprego tenha resultado de acordo com a entidade patronal.

O fator mensal de redução consiste no corte de 0,5 % do valor da pensão estatutária por cada mês de antecipação da reforma em relação à idade pessoal ou à idade normal. Aplica-se às reformas antecipadas pelo regime de flexibilização e por motivo de desemprego de longa duração, quando a reforma ocorre entre os 57 e os 62 anos de idade.

O fator de sustentabilidade é um mecanismo automático de controlo do impacto da evolução demográfica sobre a despesa em pensões, sendo por isso associado à evolução da esperança de vida. O efeito redutor do fator de sustentabilidade sobre o cálculo da pensão é calculado anualmente de acordo com a seguinte fórmula[39]:

$$FS_n = EMV_{2000}/EMV_{n-1}$$

em que EMV_{2000} é a esperança de vida aos 65 anos verificada no ano 2000 e EMV_{n-1} é a esperança de vida aos 65 anos verificada no ano anterior ao início da pensão.

O fator de sustentabilidade perdeu a sua função original de incentivo do prolongamento da carreira profissional, aplicável em todas as situações de passagem à reforma, mesmo dentro da idade normal, para ser hoje um mecanismo penalizador que se aplica apenas às reformas antecipadas pelo regime de flexibilização (nas regras antigas) e por desemprego de longa duração quando a reforma ocorra entre os 52 e os 57 anos de idade.

Figura 4.2. - Evolução do Efeito Redutor do Fator de Sustentabilidade, 2008-2023

Nota: Cálculo dos autores.

[39] Tal como definido no n.º 3 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro.

A evolução do efeito redutor do fator de sustentabilidade sobre o valor da pensão inicial pode ser observada na Figura 4.2. Embora a tendência geral seja de aumento progressivo, como seria de esperar, pela sua ligação à esperança de vida, registaram-se duas quebras importantes. A primeira foi em 2014, quando a fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade passou a utilizar como referência inicial o valor da esperança de vida em 2000, em substituição de 2006, o que provocou o salto do efeito redutor do fator de sustentabilidade de 4,78 % para 12,34 %. A segunda registou-se em 2022 e 2023, quando, em consequência da diminuição temporária da esperança de vida devida à Covid, o efeito redutor do fator de sustentabilidade regrediu de 15,5 % para valores próximos de 14 %. Corresponde, em 2024, a uma penalização de 15,8 %.

4.3.3. Idades Mínimas de Acesso à Reforma Antecipada

A idade limite de antecipação por motivo de desemprego de longa duração foi reduzida em 1999, de 60 para 55 anos, aumentou de novo em 2007 para 57 anos, e tem sido mantida desde então sem alterações (ver Figura 4.1., acima). O propósito desta medida terá sido o de facilitar a saída do mercado de trabalho a trabalhadores mais idosos com dificuldades de adaptação às novas tecnologias e às novas formas de emprego. Porém, verificamos que, com o aumento da INR para 66 anos e a introdução do mecanismo automático indexado à esperança de vida, tem-se vindo a alargar o diferencial entre a INR e a idade limite de antecipação da reforma para desempregados de longa duração. Por isso será cada vez maior o incentivo para que o empregador e/ou o trabalhador recorram à rescisão do contrato de trabalho com vista à antecipação da reforma, muitas vezes com grave prejuízo do nível do rendimento pós-reforma[40]. A elevada penalização a que se sujeita o trabalhador que opte por esta modalidade de reforma leva por vezes a que este chegue a acordo com o seu empregador no sentido de ser colocado no desemprego, beneficiando da indemnização e do subsídio e também da acumulação de direitos por equivalência, daí resultando prejuízo para a Segurança Social.

A facilitação da reforma antecipada que decorre desta medida perdeu muito da sua justificação no contexto atual em que a taxa de desemprego está em níveis baixos e em que tem vindo a aumentar a idade normal de passagem à reforma. Está além disso em contradição com a estratégia de encorajamento do envelhecimento ativo que tem vindo a ser fomentada.

No que respeita à reforma por flexibilização, ela esteve suspensa entre abril de 2012 e dezembro de 2014, tendo sido reposta a partir de janeiro de 2015, mas já com as condições de acesso alteradas: de 55 anos de idade com 30 de carreira, passou-se para 60 anos de idade com 40 de carreira. Este regime, inicialmente transitório, foi reestabelecido a partir de março de 2016 e manteve-se até à reforma de 2019, altura em que se instituiu um novo regime de antecipação por flexibilização, que mantém, porém, a idade mínima de 60 anos. Deve ser salientado que, a manter-se este regime, Portugal ficará colocado entre os países da UE com a mais baixa idade mínima de acesso à reforma antecipada em 2050[41].

---

[40] Por exemplo, para um trabalhador que peça a reforma por despedimento aos 57 anos, a redução da pensão será de 41 %, resultante da aplicação sucessiva do fator de sustentabilidade de 15,8 % e do fator de redução mensal de 0,5 % (0,5 % x 60 meses = 30 %).

[41] Ao contrário do projetado relativamente à idade normal que, como vimos anteriormente, estará entre as cinco mais elevadas. Ver European Commission (2023), p. 124.

4.3.4. Evolução das Reformas por Antecipação

Podemos concluir que as normas que regulam a antecipação da idade de reforma são ao mesmo tempo generosas, por permitirem o acesso a partir de idades relativamente baixas, e penalizadoras, em virtude do duplo mecanismo em vigor, embora se tenha assistido nos últimos anos a alguma moderação neste aspeto, beneficiando os trabalhadores com carreiras longas.

Tabela 4.3. - Número Médio de Novas Pensões, total e antecipadas, em milhares, por quinquénio, 2007-2022

	2007-12	2012-17	2017-22
Total novas pensões	80,45	64,46	76,74
Novas pensões antecipadas	31,95	25,27	23,98
- por flexibilização	15,91	8,20	14,5
- por desemprego	16,04	16,75	9,48
Pensões antecipadas em %	39,6 %	39,8 %	31,4 %

Fonte: Relatórios sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Na Tabela 4.3., podemos verificar que, apesar das penalizações em vigor, as pensões por reforma antecipada têm ocupado uma parcela significativa no total das novas pensões atribuídas: representaram cerca de 40 % em média no período entre 2007 e 2016 e cerca de 31% em média nos últimos seis anos. Este abrandamento reflete fundamentalmente a queda verificada nas antecipações da reforma por desemprego de longa duração, devida à melhoria do mercado de trabalho.

4.3.5. Prolongamento da Idade de Reforma

O prolongamento da carreira contributiva para além da idade pessoal ou normal de acesso à pensão de velhice dá lugar a uma bonificação do montante da pensão, que é igual ao produto do número de meses de trabalho com contribuições compreendidos entre o mês em que o beneficiário atinja aquela idade e o mês de início da pensão, com o limite de 70 anos, por uma taxa mensal de bonificação. Esta taxa varia em função do número de anos civis com registo de remunerações que o beneficiário tenha cumprido à data do início da pensão (ver Tabela 4.4.).

Tabela 4.4. - Taxa de Bonificação Mensal, por duração da carreira

Duração da Carreira Contributiva	Taxa de Bonificação Mensal
De 15 a 24 anos	0,33 %
De 25 a 34 anos	0,5 %
De 35 a 39 anos	0,65 %
Superior a 40 anos	1 %

De acordo com dados fornecidos pelo IGFSS, o número médio anual de novas pensões que beneficiaram destas bonificações no período compreendido entre 2019 e 2022 foi de 12 278, o que representa cerca de 15 % da média anual de novas pensões de velhice atribuídas naquele período. Com 65 % do total de pensões bonificadas, os homens estão claramente mais representados neste universo do que as mulheres. O valor médio da bonificação naquele período representou cerca de 14,8 % do valor médio das novas pensões.

A bonificação tem como objetivo encorajar o prolongamento da vida ativa para os beneficiários que estejam em condições de o fazer e de melhorar os seus níveis de adequação. Contudo, este propósito pode ser contrariado pela imposição de um teto absoluto de 92 % da remuneração de referência. Para beneficiários com carreiras longas e taxa de formação anual (TFA) elevada, este limite poderá ser atingido rapidamente após a data normal ou pessoal de acesso à reforma, deixando por isso pouca margem para a possibilidade de fazer uso desta disposição.

O artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, referente aos acréscimos por exercício de atividade, permite que nas situações em que um pensionista por invalidez relativa ou de velhice exerça uma atividade profissional remunerada, o montante mensal da pensão regulamentar seja acrescido de 1/14 de 2 % do total das remunerações registadas. No período entre 2017 e 2021, o número médio anual de casos com estes acréscimos foi de 20 710, o que representou cerca de 25 % do total de novas pensões atribuídas naquele período.

Estes dados indicam que, para uma parte significativa dos trabalhadores que atingem a idade de reforma, existe a possibilidade e/ou o desejo de prosseguirem a sua vida ativa, sendo com isso compensados por uma majoração da sua pensão.

4.4. Modo de Cálculo da Pensão

4.4.1. Fórmula de Cálculo para Pensões de Velhice e de Invalidez

Uma das medidas de reforma paramétrica com maiores consequências em termos de sustentabilidade foi a modificação da base de cálculo da pensão de velhice, introduzida em 2002. A base deixou de ser constituída pelos 10 melhores anos dos últimos 15 para passar a ser a totalidade da carreira contributiva, com o limite de 40 anos. A fim de respeitar os direitos adquiridos pelos beneficiários inscritos antes desta data, determinou-se que a nova fórmula de cálculo só se aplica àqueles que começaram a carreira contributiva depois de 2002. Para os beneficiários inscritos antes de 2002, aplica-se uma fórmula de média ponderada entre dois valores de pensão inicial, P1 e P2, de acordo com o que se encontra descrito na caixa 3.1.

Caixa 4.1. - Fórmula de Cálculo da Pensão de Velhice

A pensão de velhice inicial é calculada de acordo com a média ponderada de duas parcelas:

$$P1 = N \times 2\,\% \times RR1$$

$$P2 = N \times TFA \times RR2$$

N é o número de anos de carreira contributiva (compreendido entre 15 e 40).

RR1 e *RR2* são as remunerações de referência calculadas, respetivamente, com base nos melhores 10 anos dos últimos 15 da carreira e nos melhores 40 anos de toda a carreira.

TFA é a taxa de formação anual, que varia entre 2,0 % e 2,3 %.

Para calcular o valor da pensão inicial os valores de *P1* e *P2* são ponderados respetivamente pelo número de anos da carreira contributiva cumpridos até 2001 (*C1*) e desde 2002 (*C2*):

$$P = \frac{C1 \times P1 + C2 \times P2}{C1 + C2}$$

O valor de *P2* virá a assumir um peso crescente no cálculo da pensão inicial, até constituir a base exclusiva de cálculo das novas pensões, o que se prevê verificar-se no início da década de 40[42]. A alteração progressiva da base de cálculo assume uma importância fulcral na evolução do sistema de pensões com impacto tanto nos níveis de despesa como nos níveis de adequação. Com efeito, à medida que os anos passam, é previsível que as pensões venham a ter um valor mais reduzido, em média, pois, na maioria dos casos, *P2* tenderá a assumir valores inferiores a *P1*, já que considera a carreira completa e não apenas os últimos anos, onde é mais frequente que se concentrem as remunerações mais elevadas das carreiras.

A presunção de um efeito redutor do modo de cálculo sobre o valor da pensão é comprovada pela observação da evolução dos valores médios de *P1*, de *P2* e da média ponderada ao longo dos últimos anos, como mostra a Figura 4.3.

Figura 4.3. - Evolução do Valor da Pensão de Velhice, em Euros, por Fórmula de Cálculo, 2012-2022

Fonte: MTSSS, ISS/II.

O comportamento anómalo das três curvas em 2012 a 2014 é explicado pelas medidas que alteraram o fluxo das novas pensões tomadas no âmbito do PAEF, designadamente a suspensão da antecipação por flexibilização e a subida da idade de reforma dos 65 para os 66 anos, o que provocou efeitos de composição das novas pensões.

Da Figura 4.3. retiram-se duas observações importantes. Primeiro, para todo o período considerado, o valor de *P2* é inferior ao de *P1*, em média, o que confirma a hipótese de partida, segundo a qual a remuneração de referência resultante da consideração de toda a carreira contributiva (*P2*) será, para a maioria dos casos, inferior à que resulta da consideração dos 10 melhores anos dos últimos 15 (*P1*). Segundo, em

[42] Em 2022, a parcela P1, que privilegia os anos finais da carreira, ainda contribuía, em média, para 58 % do valor das novas pensões.

resultado do crescente peso de *P2* (e da diminuição de *P1*), a pensão ponderada média tem vindo a divergir do valor de *P1* e a aproximar-se de *P2*.

A fim de mitigar o efeito redutor do método de cálculo introduzido em 2002 sobre o valor futuro das pensões, foram introduzidas duas alterações no modo de cálculo de *P2*, relativamente ao utilizado para *P1*:

- O cálculo de *RR2* é feito com base nas remunerações valorizadas em 75 % pela evolução dos preços e em 25 % pela progressão dos salários[43], a partir de 2002, o que permite uma majoração das remunerações abrangidas por esta parcela em comparação com o que sucede com *RR1*, que é baseada nas remunerações revalorizadas pela evolução dos preços;
- A introdução de uma escala regressiva na determinação da taxa de formação anual (TFA), como se desenvolve na seção seguinte.

4.4.2. Taxa de Formação Anual

A taxa de formação anual (TFA) é o parâmetro que permite transformar a remuneração média da carreira num valor de pensão. Varia entre 2,0 % e 2,3 %, em função do nível da remuneração de referência e do número de anos de carreira contributiva (ver Tabela 4.5.)[44].

Tabela 4.5. - Taxa de Formação Anual

Valor de RR2	TFA para carreiras superiores a 20 anos	TFA para carreiras inferiores ou iguais a 20 anos
RR2 < 1,1 IAS	2,3 %	2 %
1,1 IAS < RR2 < 2 IAS	2,25 %	
2 IAS < RR2 < 4 IAS	2,2 %	
4 IAS < RR2 < 8 IAS	2,1 %	
8 IAS < RR2	2 %	

A grande maioria dos novos pensionistas apresenta remunerações de referência relativamente reduzidas, o que lhes proporciona taxas de formação elevadas. Uma larga fatia das novas pensões (85,1 %) teve TFA iguais ou superiores a 2,25 % e a taxa máxima de 2,3 % foi usada no cálculo de 42,2 % das novas pensões, no conjunto do período 2012-2023. O valor médio da TFA das pensões iniciadas entre 2002 e 2023 está próximo dos 2,26 %[45].

Na comparação internacional, Portugal apresenta uma das TFA (*accrual rate*) mais elevadas entre os países da União Europeia e da OCDE. Na UE, apenas a Hungria e a Espanha apresentam taxas de valor equiparável, sendo que na sua grande maioria os sistemas públicos de pensões europeus apresentam taxas de formação inferiores a 1,7 %[46].

---

[43] Daqui não pode resultar um índice de atualização superior ao índice de preços acrescido de 0,5pp.

[44] As TFA são aplicadas de forma diferenciada às partes da remuneração a que correspondem, produzindo parcelas de P2 que são depois somáveis num resultado final. Por exemplo, uma RR2 de 2 IAS tem associada uma taxa de formação anual de 2,28 %, resultante da média ponderada da taxa correspondente à remuneração abaixo de 1,1 IAS e da remuneração compreendida entre 1,1 e 2 IAS.

[45] De acordo com os dados disponibilizados pelo IGFSS.

[46] Ver *European Commission* (2021). Ver também OCDE (2019).

Em Portugal, a tradição foi sempre a de ter taxas de formação elevadas. Já antes da reforma de 2000, a TFA era de 2 %. É de supor que terá havido por parte dos sucessivos legisladores o objetivo de utilizar o sistema de pensões como meio para compensar o baixo nível de salários da maioria dos trabalhadores. A decisão de aumentar a TFA em 2000 poderá ter sido influenciada, por um lado, por perspetivas otimistas acerca da capacidade de crescimento da economia portuguesa no seguimento da adesão à UEM, e por outro, pela decisão política de atribuir ao sistema público de repartição uma predominância quase exclusiva enquanto fonte de rendimentos para os pensionistas.

Todavia, a persistência de uma taxa de formação tão elevada pressupõe ritmos de crescimento da produtividade elevados e sustentados, o que, como sabemos, não se tem verificado desde o início do século. De acordo com a condição de equilíbrio estabelecida por Samuelson (1958) para um sistema de pensões PAYG em maturidade, a taxa interna de rentabilidade é igual à taxa de crescimento da base contributiva, que por sua vez é igual à soma da taxa de crescimento da população com a taxa de crescimento da produtividade. Ora, de acordo com as mais recentes projeções de longo prazo para Portugal[47], o crescimento da massa salarial (resultante da soma do crescimento da produtividade com o da população ativa) deverá atingir 0,7 % em 2030, 0,8 % em 2040, e 1,5 % em 2050. Isto significa que ao longo das próximas décadas o sistema de pensões estará provavelmente a criar direitos para os seus beneficiários a uma taxa superior àquela que garantiria o equilíbrio financeiro do sistema. Nesta situação de desequilíbrio estrutural, que só poderá ser evitada através de fluxos consideráveis de imigração ou de aumentos da produtividade bem acima do que tem sido observado, será inevitável o aumento da dívida implícita gerada pelo sistema e o recurso a financiamento de origem fiscal para suprir a insuficiência de recursos gerados pela receita contributiva baseada na massa salarial[48].

4.4.3. Montantes Mínimos e Complementos Sociais

Quando da aplicação da fórmula de cálculo da pensão de velhice ou de invalidez resultarem montantes inferiores aos mínimos estabelecidos por lei para o ano em causa, aquele montante é acrescido de uma prestação, designada por complemento social, cujo valor corresponde à diferença entre o valor mínimo garantido e o valor da pensão regulamentar, que resulta diretamente do histórico contributivo[49]. A atribuição do complemento social não depende de condição de recursos nem de residência em território nacional.

Desde 2016, os montantes mínimos são atualizados todos os anos em função da evolução do IAS, tal como é definido pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro. Entre 2011 e 2015, essa atualização esteve suspensa, à exceção dos montantes correspondentes ao 1.º escalão.

Os montantes mínimos são estabelecidos por escalões definidos de acordo com a duração da carreira contributiva. Na Tabela 4.6. constam os montantes mínimos das pensões de velhice e invalidez para 2024, conforme fixados pela Portaria n.º 424/2023.

---

[47] *European Commission* (2023).

[48] O estudo consagrado a Portugal pela OCDE em 2019 chegou a conclusões semelhantes: "*However, the internal rate of return of a financially sustainable pay-as-you-go scheme is the growth rate of the wage bill. Given the expected fall in the size of the labour force, this internal rate of return is therefore lower than the long-term wage growth rate (…) That is, due to high accrual rates while accounting for contribution rate levels, the rates of return promised by current rules are significantly higher than the internal rate of return the pension system finances by itself.*"

[49] À exceção do regime de antecipação por flexibilização, onde não é garantido um valor mínimo de pensão.

Tabela 4.6. - Montantes Mínimos de Pensão, valor mensal em euros, 2024

Escalões por anos de carreira contributiva	Montante mínimo mensal
1.º – Menos de 15 anos	319,49 €
2.º – De 15 a 20 anos	335,15 €
3.º – De 21 a 30 anos	369,83 €
4.º – Mais de 31 anos	462,28 €

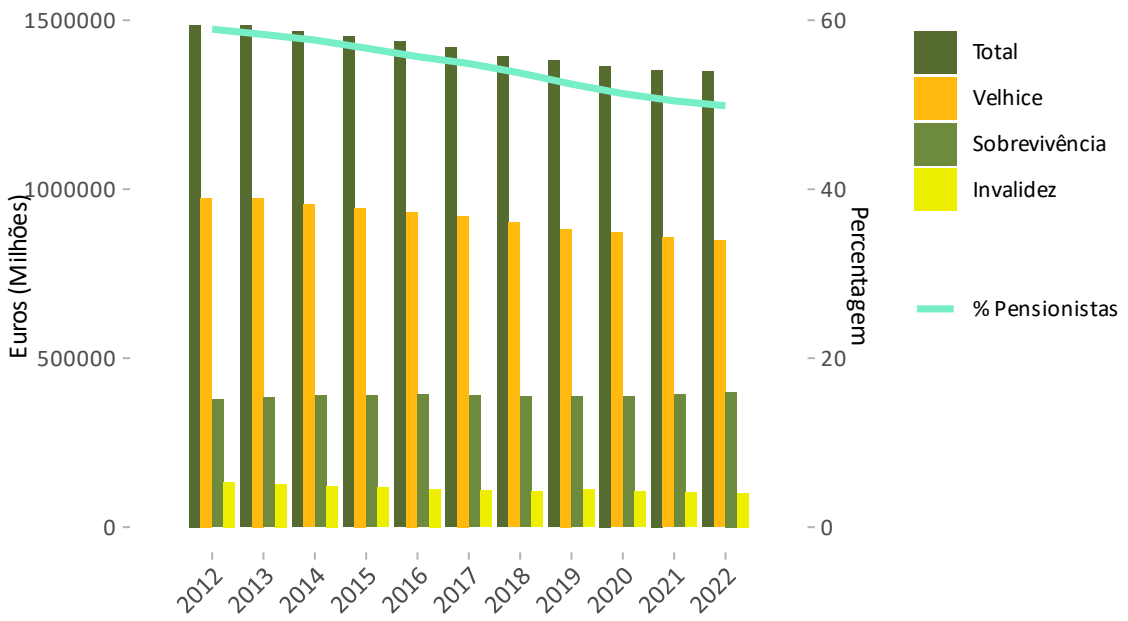
Tem-se assistido nos últimos anos a uma queda regular do número de pensões mínimas em todos os escalões. De 1,49 milhões em 2012, passou para 1,35 milhões em 2022, o que, em termos de percentagem no total de pensões, se reflete numa diminuição de 59 % para 50 %. Verificamos ainda que a diminuição é mais acentuada nos pensionistas de velhice e de invalidez do que nos pensionistas de sobrevivência onde se regista mesmo uma ligeira subida.

Esta evolução em queda explica-se pela subida do valor médio das pensões e pela queda do número de pensões do 1.º escalão por razões demográficas, dado que neste escalão estão incluídos os pensionistas que preenchiam critérios de prazo de garantia mais curtos em vigor antes da alteração da lei em 1993. O seu peso passou de 48 % em 2012 para 35 % em 2022.

O complemento social (CS) não é a única prestação que visa evitar situações de pobreza entre os pensionistas. Existem ainda o Complemento Solidário para Idosos (CSI), a Pensão Social (PS) do regime não contributivo e as pensões de outros regimes equiparados (rurais, etc.). A interação entre estas diferentes prestações é muito complexa, pois as condições de acesso diferem entre si. A condição de recursos não existe para os beneficiários do CS, mas existe para os do CSI e da PS, sendo que no caso do CSI, entre outras diferenças, abrangeu o rendimento dos filhos desde a data da sua criação até à alteração introduzida em maio de 2024[50]. A sobreposição de prestações que visam largamente a mesma população, mas com base em critérios distintos, pode estar a dar origem a dificuldades de acesso aos apoios por parte dos seus beneficiários potenciais, ou à atribuição ineficaz de prestações, no sentido em que desvirtua o objetivo que a medida pretende atingir[51].

[50] Decreto-Lei n.º 35/2024, de 21 de maio.
[51] Ver sobre este tema a análise desenvolvida em OCDE (2019).

Figura 4.4. - Evolução do Número de Pensões Mínimas, 2012-2022



Fonte: Dados fornecidos pelo IGFSS.

4.4.4. Cálculo da Pensão de Sobrevivência

O valor da pensão de sobrevivência é calculado pela aplicação de uma percentagem fixa ao valor da pensão de invalidez ou velhice que o beneficiário recebia ou daquela a que teria direito a receber à data do falecimento. Quando houver mais do que um titular de natureza idêntica ou semelhante[52], o montante é repartido em partes iguais. A percentagem varia em função do tipo de ligação familiar à pessoa falecida e do número de titulares (ver Tabela 4.7.).

A atribuição da pensão de sobrevivência do regime geral não está sujeita a condição de recursos, por a mesma constituir parte integrante da proteção por morte dos beneficiários da Segurança Social e ser determinada com base nos direitos constituídos a partir da sua carreira contributiva.

[52] Por exemplo, e recorrendo à tabela apresentada, havendo um cônjuge e um ex-cônjuge que tenham direito à pensão de sobrevivência, receberão cada um metade dos 70 % fixados, ou seja, 35 %. Noutro exemplo, havendo dois descendentes (e havendo cônjuge) com direito à pensão, cada uma das pensões atribuídas aos descendentes terá valor correspondente a metade de 30 %, ou seja, 15 %.

Tabela 4.7. - Determinação do Valor da Pensão de Sobrevivência

Categoria	Percentagem a Aplicar
Cônjuge/ex-cônjuge/pessoa em união de fato (*)	60 % ou 70 % (se for mais do que um titular)
Descendentes: Menores de 18 anos ou a frequentar curso superior (até aos 25) ou pós-graduação (até aos 27)	20 %, 30 % ou 40 %, conforme sejam 1, 2 ou mais que 2 descendentes (**)
Ascendentes: Quando a cargo do beneficiário à data da sua morte e se não houver cônjuge/unido de facto, ex-cônjuge ou descendentes com direito à pensão de sobrevivência.	30 %, 50 % ou 80 %, conforme sejam 1, 2 ou mais que 2 ascendentes

Notas: (*) No caso do ex-cônjuge a pensão não pode exceder o valor da pensão de alimentos
(**) Estas percentagens passam para o dobro, caso não haja cônjuge ou ex-cônjuge com direitos.

A função da pensão de sobrevivência é a de substituir o rendimento do beneficiário falecido, evitando assim que o/a viúvo/a caia numa situação de pobreza. Dado que a grande maioria dos beneficiários da pensão de sobrevivência são mulheres idosas, esta prestação assume uma grande importância para assegurar um mínimo de rendimentos a uma população que em muitos casos se encontra sem outros recursos. Por outro lado, quando o cônjuge ou parceiro sobrevivo tem idade e recursos que lhe permitem ter uma vida profissional ativa, a atribuição da pensão de sobrevivência poderá afastar-se da sua função original e transformar-se num desincentivo à participação no mercado de trabalho. Inversamente, a cessação da atribuição no caso de casamento ou união de facto do beneficiário da pensão de sobrevivência pode conduzir a situações de carência ou, em alternativa, incentivar comportamentos de contorno da lei.

4.5. Atualização Anual da Pensão

4.5.1. Mecanismo de Atualização Estabelecido por Lei

O mecanismo de atualização das pensões em vigor foi introduzido pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, no que se refere aos beneficiários do sistema de Segurança Social[53]. De notar, que originalmente estava prevista a reavaliação do mecanismo com uma periodicidade quinquenal. Todavia, não existe evidência documental de que tal tenha ocorrido.

De acordo com a lei, as pensões devem ser atualizadas abaixo ou acima do Índice de Preços no Consumidor (IPC), sem habitação, em função da taxa de crescimento do PIB e do escalão em que se situa o valor da pensão. As regras são aplicáveis diretamente ao cálculo das pensões de velhice e de invalidez. As pensões de sobrevivência são atualizadas por aplicação das respetivas percentagens de cálculo aos montantes das pensões de invalidez e de velhice que lhes servem de base (ver Tabela 4.8.).

[53] O mesmo mecanismo passou a ser aplicado aos beneficiários do regime convergente pela Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto, em vigor desde 1 de janeiro de 2008.

Tabela 4.8. - Mecanismo de Atualização das Pensões

Escalões	G > 3%	G > 2% e < 3%	G < 2%
1.º : ≤ 2 x IAS	A = I + 0,2 x G	A = I + 0,2 x G (*)	A = I
2.º : > 2 x IAS e ≤ 6 x IAS	A = I + 0,125 x G	A = I	A = I – 0,5 pp
3.º : > 6 x IAS (**)	A = I	A = I – 0,25 pp	A = I – 0,75 pp

Notas: (*) Mínimo: I + 0,5 pp. (pp: pontos percentuais)
(**) As pensões superiores a 12 IAS apenas são atualizadas se o seu valor tiver resultado sobretudo da carreira completa (em rigor, se P2 for superior a P1 ou se tanto P1 como P2 forem superiores a 12 IAS).
G: Média da taxa do crescimento anual do PIB dos dois períodos anuais terminados no 3.º trimestre do ano anterior àquele a que se reporta a atualização.
I: Variação média dos últimos 12 meses do IPC, sem habitação, disponível em 30 de novembro do ano anterior ao que se reporta a atualização.
A: Valor da atualização anual das pensões.

Por princípio, um mecanismo automático de atualização das pensões deverá perseguir dois objetivos. Em primeiro lugar, garantir previsibilidade e maior transparência no processo de ajustamento do valor das pensões ao aumento do nível de preços, evitando cair num processo discricionário sujeito a considerações políticas de curto prazo. Em segundo lugar, proteger o poder aquisitivo dos pensionistas face à variação do nível de preços no consumo.

Veremos a seguir como, na prática, a aplicação do mecanismo de atualização desde a sua entrada em vigor não lhe tem dado a estabilidade e a previsibilidade pretendidas. Além disso, por construção, o mecanismo só assegura a manutenção do poder aquisitivo de todas as pensões (inferiores a 12 vezes o IAS) quando a taxa de crescimento do PIB for superior a 3 %; caso esta taxa seja inferior a 2 % apenas os pensionistas colocados no escalão mais baixo verão o valor das suas pensões acompanhar a subida do nível de preços. Pode ser estimada em 80 % a percentagem de pensionistas de velhice e de invalidez do regime geral e do regime de proteção social convergente cujas pensões se enquadram no 1.º escalão, 17 % as que se enquadram no 2.º escalão e 3 % as do 3.º escalão.

4.5.2. Alterações ao Mecanismo Estabelecido por Lei e Impacto Sobre o Poder Aquisitivo das Pensões

Entre 2008 e 2023, ou seja, num período de 15 anos, a atualização das pensões só foi realizada de acordo com o mecanismo previsto na sua formulação original por três vezes: em 2008, 2009 e 2016. Uma tal inconstância na aplicação do mecanismo não pode deixar de reduzir a efetividade e credibilidade do mesmo, o qual terá tido afinal um percurso mais discricionário do que automático, em contradição com o que fora o seu objetivo inicial. A Caixa 3.2. descreve as principais alterações impostas ao mecanismo de atualização periódica do valor das pensões em pagamento.

A fim de verificar até que ponto a aplicação do mecanismo de atualização terá garantido a manutenção do poder aquisitivo das pensões comparámos a evolução de três pensões situadas nos três escalões definidos na lei – 500,00 € , 1000,00 € e 3000,00 € – com a evolução teórica que teriam tido se tivessem acompanhado a variação do nível médio de preços no consumidor sem habitação desde 2007 (último ano antes do início da aplicação do mecanismo). Os resultados, apresentados na Figura 4.5., são dados em termos de percentagem relativamente ao valor real da pensão, ou seja, devem ser interpretados como a percentagem que teria sido necessário acrescentar ao valor da pensão (ou deduzido do valor da pensão) em cada ano para que fosse mantido o respetivo poder aquisitivo relativamente a 2007.

Da aplicação do mecanismo de atualização anual não tem resultado a manutenção do poder aquisitivo das pensões. Assim, no que se refere à pensão de 500,00 €, incluída no 1.º escalão da tabela de atualização, o congelamento praticado entre 2011 e 2015 causou perdas anuais sucessivas de poder de compra que variaram entre 2,6 % e 3,4 % entre 2012 e 2017. As sucessivas atualizações extraordinárias de que esta pensão beneficiou a partir de 2017 permitiram repor praticamente o mesmo valor real da pensão existente no início do período, ou seja, 500,00 €.

Caixa 4.2 - Alterações do Mecanismo de Atualização Periódica do Valor das Pensões

Em 2010, as pensões foram atualizadas de acordo com uma regra ad hoc, em virtude da inflação negativa registada em 2009;

Entre 2011 e 2015, o mecanismo esteve suspenso, sendo a atualização limitada ao 1.º escalão das pensões mínimas e às pensões sociais e rurais;

A partir de 2017, o valor de fronteira entre o 1.º e o 2.º escalão passou de 1,5 IAS para 2 IAS;

Entre 2017 e 2021, foram realizadas atualizações extraordinárias das pensões até 1,5 IAS destinadas a compensar a perda de poder de compra verificada entre 2011 e 2015;

Em 2022, foram realizadas atualizações extraordinárias das pensões até 2,5 IAS;

Em 2022, as regras do mecanismo foram substituídas por um regime transitório que determinou a redução para cerca de metade do aumento previsto na lei para janeiro de 2023, compensada por um complemento extraordinário "*one-off*" correspondente a 50 % do valor da pensão e atribuído em outubro de 2022;

Em 2023, as pensões foram atualizadas em janeiro por metade do valor que lhes caberia em virtude da aplicação do mecanismo automático e receberam em julho uma atualização intercalar que repôs o valor de atualização devida.

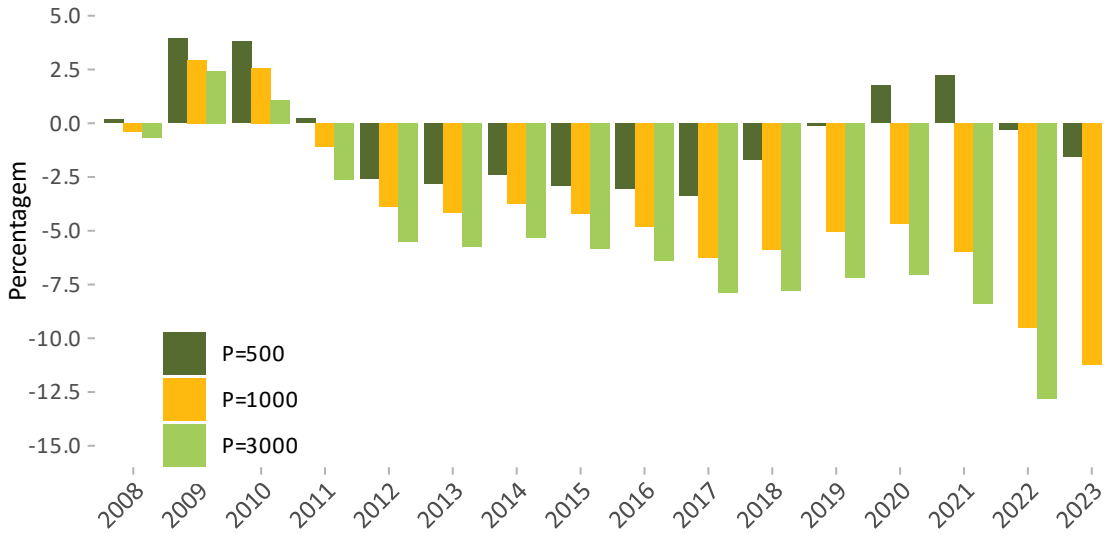
As pensões incluídas nos 2.º e 3.º escalões sofreram fortes perdas do respetivo poder de compra, tendência essa que se tem vindo a agravar. O pensionista com uma pensão de 1000,00 € em 2007 deveria ter atingido os 1294,50 € em 2023, a fim de manter o seu poder de compra. Como o valor médio neste ano foi de 1163,60 €, perdeu 130,90 € em poder de compra a preços correntes, ou seja 11,2 %, relativamente ao valor real da sua pensão. Quanto ao pensionista com uma pensão de 3000,00 € em 2007 sofreu uma perda de 513,00 € no seu poder de compra, ou seja, cerca de 15,2 %.

A acumulação de perdas ao longo do período 2008-2022 atinge 720,00 € em valores revalorizados à taxa de inflação para um pensionista cuja pensão em 2007 fosse de 500,00 €, 10 581,00 € para um pensionista com um valor inicial de pensão de 1000,00 € e 45 138,00 € para um pensionista com um valor inicial de pensão de 3000,00 €.

Esta discrepância entre escalões deve-se, por um lado, ao facto de as atualizações extraordinárias terem sido limitadas às pensões mais baixas, e por outro à própria matriz do mecanismo automático, que faz depender do crescimento do PIB o ajustamento da pensão relativamente à inflação. Ora, entre 2008 e 2023, o crescimento médio do PIB considerado para efeitos da aplicação do mecanismo só por uma vez excedeu os 3 % (em 2023), e só por três vezes excedeu os 2 % (entre 2018 e 2020), do que resultou uma penalização contínua das pensões cujo valor está situado acima do dobro do IAS.

Tal como está construído, o mecanismo de atualização não permite responder de forma automática e atempada a aumentos súbitos da inflação. Foi por isso necessário recorrer a medidas *ad hoc* de compensação em 2022, quando o IPC (sem habitação) foi de 8 %, muito acima da atualização inicial das pensões do escalão inferior que fora de 1 %.

Figura 4.5. - Evolução do Poder Aquisitivo das Pensões, 2008-2023



Notas: (1) Cálculo dos Autores; (2) Foram consideradas as atualizações extraordinárias entre 2017 e 2022; (3) Nos anos em que houve atualizações ou pagamentos extraordinários a meio do ano civil, o valor mensal resulta de uma média ponderada.

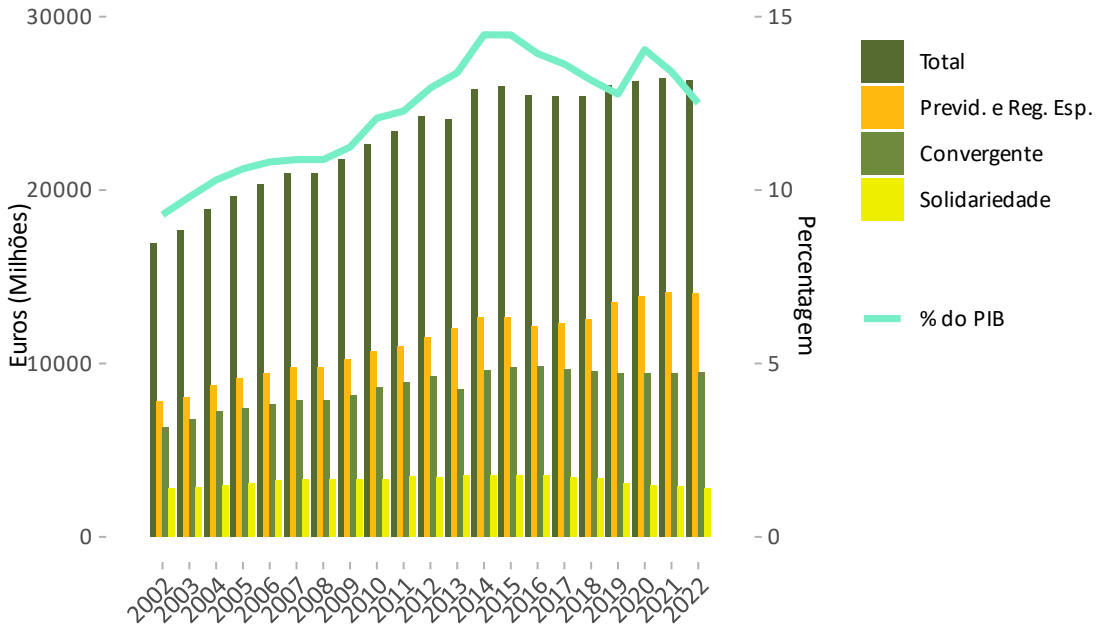
Portugal está entre os países da União Europeia com regras de atualização das pensões menos favoráveis para os pensionistas. As regras mais favoráveis são as que indexam o valor das pensões à evolução dos salários, o que permite manter a posição relativa dos pensionistas na distribuição do rendimento face à população ativa[54]. A maioria dos países utiliza um índice com ponderação da taxa de inflação e da taxa de variação dos salários ou apenas uma indexação à inflação – isso permite manter o poder de compra dos pensionistas, embora diminua o valor relativo das pensões face aos salários, pois estes tendem a crescer mais rapidamente do que a inflação[55]. Como vimos, Portugal utiliza um mecanismo de indexação das pensões baseado na taxa de inflação, mas que por estar subordinado ao crescimento do PIB, nem sempre garante para todos os níveis de pensões a reposição do respetivo poder aquisitivo.

[54] É o regime praticado na Alemanha, Dinamarca, Lituânia, Países Baixos e Suécia.
[55] Ver *European Commission* (2023), p. 125.

4.6. Evolução da Despesa com Pensões

Ao longo das duas últimas décadas, a evolução da despesa total com pensões relativamente ao PIB, incluindo, além do Sistema Previdencial, também o subsistema de solidariedade, o regime de proteção social convergente e os regimes especiais, foi marcada por duas tendências distintas. Entre 2002 e 2014, a evolução foi claramente no sentido da subida, tendo a despesa total atingido em 2013-2014 o nível máximo de 14,5 % do PIB. Esta tendência altista foi comum a todos os sistemas, embora tivesse sido mais vincada para as pensões do Sistema Previdencial. A partir de 2014, assiste-se a uma inversão de tendência, que se traduz pela queda do peso da despesa com pensões no PIB apenas interrompida em 2020, devido à recessão conjuntural. Em 2022, a despesa com pensões representou 12,5 % do PIB.

Figura 4.6. - Evolução da Despesa em Pensões, a preços de 2016, 2002-2022



Fonte: Dados fornecidos pelo IGFSS

A Tabela 4.9. apresenta as taxas de variação média da despesa com pensões dos três sistemas públicos – previdencial, solidariedade e convergente - por quinquénio, a fim de ilustrar as diferenças de tendência evolutiva ao longo dos últimos 20 anos. Para o conjunto dos três sistemas de pensões verifica-se um significativo abrandamento do ritmo de crescimento, particularmente vincado a partir do terceiro quinquénio. A taxa média de crescimento ao longo do período 2002-2022 foi de 2,2 %, mas durante o quinquénio 2017--2022 foi apenas de 0,4 %. Todos os sistemas partilham desta tendência geral, mas com diferenças significativas entre si. A despesa conjunta dos diversos regimes não contributivos englobados no subsistema de solidariedade tem vindo a revelar uma tendência decrescente. Quanto à despesa do regime convergente, após três períodos sucessivos de crescimento, revela uma tendência de estabilização no último quinquénio. A despesa do Sistema Previdencial é a que mais cresce no conjunto do período considerado, em que regista uma taxa média anual de 3 %, mas tem vindo também a revelar um nítido abrandamento do crescimento nos dois últimos quinquénios, em que sucessivamente regista taxas médias anuais de 1,6 % e 1,9 %.

Tabela 4.9. - Evolução da Despesa em Pensões, a preços de 2016, taxas de variação média por quinquénio, 2002-2022

Sistemas	2002-2007	2007-2012	2012-2017	2017-2022	2002-2022
Previdencial + Regimes especiais	4,4 %	4,2 %	1,6 %	1,9 %	3,0 %
Solidariedade	3,6 %	1,2 %	-1,0 %	-3,9 %	0,0 %
Convergente	4,4 %	1,5 %	2,3 %	-0,3 %	2,0 %
Total	4,3 %	2,7 %	1,5 %	0,4 %	2,2 %

Fonte: Dados fornecidos pelo IGFSS.
Notas: Dados fornecidos pelo IGFSS. (1) Foi utilizado o deflator do PIB base 2016, publicado por PORDATA. (2) A despesa do sistema de solidariedade inclui pensões e complementos. (3) A despesa dos sistemas previdencial e convergente inclui as transferências respetivamente para a CGA e para a segurança social, para pagamento de pensões

Para esta evolução concorrem um conjunto de fatores, entre os quais cumpre destacar, no que toca ao Sistema Previdencial e ao regime convergente, o aumento da idade normal de reforma introduzido em 2014 e os subsequentes aumentos em linha com a esperança de vida, bem como o efeito de longo prazo da alteração da fórmula de cálculo já referida. No que toca ao subsistema de solidariedade, deve ser destacado o fato de este abranger vários regimes fechados cujo peso se tem reduzido por causas naturais, além da queda da despesa com pensões sociais e com pensões antecipadas por desemprego, que o ligeiro aumento da despesa com complementos sociais não chegou para superar.

A partir da Tabela 4.10., podemos observar o comportamento da despesa em pensões por eventualidades do Sistema Previdencial. Sendo que a despesa com as pensões de velhice representa mais de ¾ do total, é expectável que a tendência evolutiva da despesa nesta eventualidade determine a tendência global. É visível a tendência de abrandamento da despesa com pensões de velhice na segunda parte do período considerado em comparação com a primeira, pelas razões já invocadas. É ainda de salientar a queda contínua da despesa com pensões de invalidez ao longo de todo o período considerado, bem como o paralelismo de evolução da despesa com pensões de sobrevivência relativamente à evolução das pensões de velhice.

Tabela 4.10. - Evolução da Despesa em Pensões do Sistema Previdencial, por eventualidades, a preços de 2016, taxas de variação media por quinquénio, 2002-2022

	2002-07	2007-12	2012-17	2017-22	2002-2022
Pensão de velhice	5,9 %	4,2 %	1,3 %	1,9 %	3,3 %
Pensão de invalidez	-2,0 %	-2,2 %	-3,8 %	-1,1 %	-2,3 %
Pensão de sobrevivência	3,3 %	2,3 %	1,2 %	0,9 %	1,9 %
Total Sistema Previdencial	4,4 %	4,2 %	0,8 %	1,6 %	2,5 %

Fonte: Dados fornecidos pelo IGFSS.
Nota: A diferença entre os números do total nesta tabela e os apresentados para o Sistema Previdencial na Tabela 4.10, deve-se à exclusão da despesa com regimes especiais, atualizações extraordinárias e transferências para a CGA.

Na Tabela 4.11., verificamos que o abrandamento do crescimento da despesa com pensões de velhice se fica a dever tanto à evolução do número de pensionistas como à do valor médio da pensão, pois ambos diminuem significativamente nos dois últimos quinquénios.

Quanto à evolução do número de pensões de invalidez e de sobrevivência, confirmam-se as tendências já verificadas na análise da despesa: decrescimento contínuo do número de pensões de invalidez, de modo mais acentuado até 2017, e aumento do número e do valor das pensões de sobrevivência em paralelo com a evolução verificada para as pensões de velhice.

Tabela 4.11. - Evolução do Número de Pensionistas e Valor Médio das Pensões do Sistema Previdencial, por eventualidades, taxas de variação média por quinquénio, 2002-2022

Número de pensões	2002-07	2007-12	2012-17	2017-22
Velhice	4,1 %	2,8 %	0,8 %	1,0 %
Invalidez	-3,4 %	-2,2 %	-3,1 %	-0,1 %
Sobrevivência	2,3 %	1,5 %	0,7 %	0,9 %
Total RGSS	2,8 %	2,1 %	0,5 %	0,9 %
Valor médio mensal (€)	**2002-07**	**2007-12**	**2012-17**	**2017-22**
Velhice	2,6 %	2,7 %	0,1 %	0,3 %
Invalidez	N.D.	1,5 %	-0,6 %	-0,9 %
Sobrevivência	N.D.	2,5 %	0,4 %	0,2 %

Fonte: Dados fornecidos pelo IGFSS.

A partir dos valores médios calculados para os três quinquénios apresentados na Tabela 4.12., podemos verificar que o número de novas pensões de velhice se reduziu no quinquénio entre 2012 e 2016, em virtude da suspensão das reformas antecipadas por flexibilização e do aumento da idade de reforma. Nos últimos anos, o número de novas pensões voltou a subir, aproximando-se dos valores alcançados antes de 2013. Em 2022, registaram-se 82 550 novas pensões, o que representou 4,4 % do *stock* de pensões de velhice e 1,7 % do número de pessoas com emprego.

O valor médio das novas pensões de velhice tem revelado uma tendência de crescimento, o que significa que o impacto da maturação do sistema resultante da saída do mercado de trabalho de coortes com carreiras contributivas mais longas e mais bem remuneradas se tem sobreposto ao impacto resultante da alteração progressiva da fórmula de cálculo da pensão inicial. A idade média de reforma tem também revelado uma tendência de crescimento, o que pode ser atribuído, por um lado, ao aumento da INR a partir de 2014, e por outro, ao próprio processo de envelhecimento demográfico. Quanto ao aumento do número de anos de carreira, ele foi mais acentuado no último período, o que também pode ser atribuído ao aumento da INR, para além da melhoria da situação no mercado de trabalho.

Tabela 4.12. - Novas Pensões de Velhice: número, valor, idade e duração da carreira, médias por quinquénio, 2007-2022

	2007-2012	2012-2017	2017-2022
Número (milhares)	80,45	64,46	79,96
Valor médio mensal (€)	480,0	520,1	594,8
Idade média (anos)	63,4	63,8	65,3
Carreira média (anos)	30,4	31,9	34,2

Fonte: Relatórios sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

4.7. Síntese

- A idade mínima de acesso à antecipação da idade de reforma, nas suas diferentes modalidades, tem sido mantida constante, sem atender à evolução da esperança de vida, em contradição com o método de ajustamento automático da idade normal de reforma. Em alguns casos, a antecipação da idade de reforma pode dar lugar a fortes penalizações. É o caso, em particular, do atual regime de antecipação por desemprego de longa duração, que permite a reforma aos 57 anos, com o período de desemprego a iniciar-se aos 52 anos, o qual está desadequado à realidade atual do mercado de trabalho.
- Está em contradição com o objetivo estratégico de envelhecimento ativo a imposição de um limite absoluto de 92 % à taxa de substituição da pensão inicial, o que desincentiva o prolongamento da vida ativa por parte dos beneficiários com carreiras longas e elevada taxa de formação anual, bem como a imposição de um limite absoluto aos 70 anos.
- Portugal mantém taxas elevadas de formação de direitos comparativamente às praticadas pela grande maioria dos países da UE e da OCDE. Sendo justificada pela necessidade de compensar o baixo valor de grande parte das remunerações declaradas, esta política necessitaria, porém, para ser sustentável e não gerar desequilíbrios financeiros no médio e longo prazo, ou de um elevado crescimento da produtividade e do emprego, ou de persistentes fluxos de imigração que sustenham a queda da população ativa.
- A sobreposição de prestações dos regimes não contributivos que visam prevenir o risco de pobreza entre a população idosa, por ser baseada em critérios distintos, dá origem a dificuldades de acesso aos apoios por parte dos seus beneficiários potenciais, e/ou à atribuição ineficaz de prestações, no sentido em que tais prestações poderão ser redundantes ou beneficiarem pensionistas com rendimentos suficientes para não estarem expostos a um tal risco.
- Quando a pensão de sobrevivência é atribuída a viúvos ou ex-cônjuges em idade ativa, poderá perder-se a sua função original de evitar a queda na pobreza do cônjuge sobrevivo para passar a constituir um desincentivo à participação no mercado de trabalho, na ausência de critérios de acesso a esta prestação mais precisos.
- O atual mecanismo de atualização anual do valor das pensões não garante a manutenção do poder aquisitivo para os escalões médio e elevado, nem permite uma resposta atempada para todas as pensões em conjunturas de elevada inflação. O modo como tem sido aplicado esse mecanismo tem desvirtuado os objetivos para que foi destinado, pois não tem conferido a necessária credibilidade ou certeza ao processo de ajustamento das pensões, devido às frequentes alterações discricionárias de que tem sido alvo.
- A despesa com pensões tem revelado uma tendência de crescimento ao longo das duas últimas décadas, porém com um nítido abrandamento na última década. O crescimento tem sido impulsionado pelas pensões do Sistema Previdencial e dentro destas pelas pensões de velhice. O fator determinante do crescimento da despesa do Sistema Previdencial tem sido o aumento do número de pensões. O aumento do valor médio das novas pensões sugere que o efeito de maturação do sistema tem prevalecido sobre o efeito redutor da aplicação progressiva do novo método de cálculo da pensão inicial.

5. O Financiamento do Sistema Previdencial

5.1. Enquadramento Legal e Normativo

A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) contempla os princípios relevantes para a análise do modelo de financiamento do sistema de Segurança Social, e em particular do Sistema Previdencial: o princípio de solidariedade (artigo 8.º), o princípio da adequação seletiva (artigo 89.º), o princípio da contributividade (artigo 54.º) e o princípio da diversificação das fontes de financiamento (artigo 88.º).

5.1.1. O Princípio de Solidariedade

Este princípio enforma não só o modelo de financiamento do sistema de Segurança Social, como também a própria arquitetura do sistema, na medida em que está na base da lógica redistributiva interna que caracteriza um sistema público de proteção social. De acordo com o n.º 2 do artigo 8.º, o princípio de solidariedade concretiza-se: *(i)* no plano nacional, através da transferência de recursos entre cidadãos, de forma a permitir a todos uma efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de rendimentos sociais mínimos para os mais desfavorecidos; *(ii)* no plano laboral, através do funcionamento de mecanismos redistributivos no âmbito da proteção de base profissional; e *(iii)* no plano intergeracional, através da combinação de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização.

Podemos estabelecer uma correspondência entre estes requisitos e outras tantas partes constitutivas do sistema de Segurança Social: a solidariedade no plano nacional reflete-se no sistema de proteção da cidadania, financiado por via fiscal; a solidariedade no plano laboral reflete-se no Sistema Previdencial-Repartição, financiado por contribuições sociais; e a solidariedade no plano intergeracional reflete-se no Sistema Previdencial-Capitalização, na medida em que através deste se transferem poupanças resultantes das contribuições das gerações de ativos atuais para financiar as prestações de que beneficiarão as gerações futuras.

5.1.2. O Princípio de Adequação Seletiva

O princípio da adequação seletiva estabelece que a determinação das fontes de financiamento e a afetação dos recursos financeiros deve ser feita de acordo com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social. A afirmação deste princípio não era nova, pois já constava da anterior Lei de Bases. Porém, a sua reafirmação foi acompanhada em 2007 por uma série de disposições que permitiram clarificar a repartição de encargos financeiros entre a Segurança Social e o Estado. Assim, o artigo 90.º estabelece as formas de financiamento dos diversos sistemas que compõem o edifício da Segurança Social, cabendo às transferências do Orçamento de Estado e às receitas fiscais consignadas o financiamento das prestações no âmbito do sistema de proteção social da cidadania, e às receitas contributivas resultantes das quotizações de trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras o financiamento das prestações substitutivas de rendimentos no âmbito do Sistema Previdencial, bem como as políticas ativas de emprego e formação profissional.

É clara na LBSS de 2007, assim como na legislação subsequente que estabeleceu em detalhe o quadro de financiamento da Segurança Social[56], a intenção de tornar mais transparente e rigorosa a gestão financeira do sistema, a qual transparece na elaboração do Orçamento da Segurança Social por sistemas e subsiste-

[56] Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro.

mas, de natureza e objetivos distintos e bem definidos, onde a receita passou a ser afetada a cada subsistema em função da natureza das despesas suportadas pelo mesmo.

A concretização deste princípio não afasta, porém, algumas ambiguidades pontuais no que respeita à classificação de prestações afetadas ao subsistema de solidariedade, mas cujos montantes e condições de acesso são determinados pela carreira contributiva do beneficiário. É o caso das pensões de reforma antecipada por desemprego de longa duração, e dos complementos sociais de pensões.

A pensão de reforma antecipada por desemprego de longa duração é atribuída a beneficiários que tenham esgotado o período de concessão do subsídio de desemprego e cumpram determinadas condições de acesso em função da idade e da carreira contributiva. A respetiva despesa está afetada ao subsistema de solidariedade. Todavia, as pensões de antecipação por flexibilização da idade de reforma por carreiras muito longas, pela natureza penosa ou desgastante da atividade profissional e outras obedecendo a regimes especiais, geram despesa afetada ao Sistema Previdencial. Estamos assim perante uma repartição de encargos entre regimes contributivo e não contributivo cuja lógica não é evidente. Sendo os montantes e as condições de acesso à antecipação da pensão por desemprego determinados pela carreira do beneficiário, estando os custos associados à antecipação financiados pelas penalizações que lhe correspondem e não estando tais pensões sujeitas a condição de recursos, fica por entender a razão da aplicação do princípio de solidariedade nacional.

Os complementos sociais são atribuídos a pensionistas do regime geral cujas pensões estão abaixo dos valores mínimos definidos por lei e variam em função da duração da carreira contributiva. A afetação destas prestações ao subsistema de solidariedade encontra suporte jurídico no n.º 2 do artigo 36.º da LBSS, que a prevê em situações de compensação social ou económica "em virtude de insuficiências contributivas ou prestacionais do Sistema Previdencial". A isenção da condição de recursos para o acesso aos complementos sociais encontra-se também prevista na LBSS (n.º 2 do artigo 41.º). Pode, porém, questionar-se se esta isenção é congruente com o objetivo estabelecido para as prestações englobadas no subsistema de solidariedade, que é o de remediar "situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar", bem como o próprio princípio de solidariedade.

Os montantes envolvidos são significativos: em 2022, as despesas com complementos sociais de pensões e com reformas antecipadas no subsistema de solidariedade elevaram-se respetivamente a 1948 M€ e a 490 M€, o que, no seu conjunto, representa 46,7 % da despesa corrente daquele subsistema e 11 % da despesa do Sistema Previdencial. Montantes desta envergadura influenciam os saldos do regime contributivo e por conseguinte a avaliação das condições de sustentabilidade financeira deste último.

5.1.3. O Princípio da Contributividade

Segundo o princípio da contributividade (artigo 54.º), 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". Este princípio, tomado em conjunto com o princípio da adequação seletiva já referido, veio legitimar a consignação da receita de contribuições sociais exclusivamente ao financiamento do Sistema Previdencial repartição. Além disso, ao introduzir uma relação de tipo sinalagmático entre o que é pago pelos beneficiários do sistema e o que dele se obtém em troca sob a forma de prestações, estabelece uma interdependência mútua entre direitos e obrigações. É este aspeto das contribuições sociais que as tornam diferentes ao mesmo tempo dos impostos e das taxas.

5.1.4. O Princípio de Diversificação das Fontes de Financiamento

O princípio da diversificação das fontes de financiamento estabelece que devem ser ampliadas as bases de obtenção de recursos financeiros, tendo em vista, designadamente, a redução dos custos não salariais da mão-de-obra. Este princípio pode ser interpretado como uma relativização da validade tanto do princípio de contributividade como do princípio de solidariedade no domínio laboral, pois uma diversificação significará sempre a intervenção no financiamento do Sistema Previdencial de fatores não associados à remuneração do trabalho.

Caixa 5.1. - Medidas de Diversificação das Fontes de Financiamento do Sistema Previdencial

A primeira medida ocorreu em 1989, com a criação do FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Embora não vise diretamente a diversificação das fontes de financiamento, mas sim "a estabilização financeira do sistema de Segurança Social e a instituição de uma garantia complementar de maior solidez", o investimento nos ativos financeiros que constituem a reserva do Fundo gera rendimentos adicionais às receitas contributivas do Sistema Previdencial que irão reforçar o financiamento deste em períodos em que aquelas sejam insuficientes.

A segunda medida foi a criação do chamado IVA social, em 1995[(1)]. A taxa normal do IVA foi aumentada em um ponto percentual, sendo a receita correspondente consignada ao sistema previdencial, a fim de compensar a perda de receita resultante da redução da taxa contributiva de 35,5 % para 34,75 %, constante do acordo de concertação social celebrado no ano anterior. A partir de 2003, em consequência da entrada em vigor da LBSS de 2000, o IVA social passou a ser afeto ao financiamento do subsistema de proteção à família e das políticas ativas de emprego e formação profissional, que assentava num modelo tripartido de financiamento (contribuições, quotizações e receitas consignadas). Com a entrada em vigor da LBSS de 2007, este subsistema deixou de ser financiado de modo tripartido, e as prestações familiares passaram a ficar englobadas no sistema de proteção social da cidadania, sendo financiadas pelo IVA social em concorrência com as transferências do Orçamento de Estado, Ficou assim desvirtuado o propósito original da criação do IVA social, que era o de diversificação das fontes de receita do sistema contributivo.

A partir de 2017, foram sendo adotadas diversas medidas de diversificação das fontes de financiamento de natureza fiscal, que incidem nos rendimentos do património e do capital, e cujas receitas são consignadas ao FEFSS[(2)] . Em 2017, foi criado um Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI), cobrado sobre a soma do Valor Patrimonial Tributário de prédios urbanos de habitação e terrenos para construção. Em 2018, foi decidido consignar 0,5 pontos percentuais do IRC ao FEFSS, parcela que foi aumentando até atingir 2 pontos percentuais em 2021. Em 2020, foi criada uma nova Contribuição Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário. Por fim, é esperada nova afetação de receitas tributárias ao FEFSS com origem na parte proporcional do IRS correspondente ao englobamento das mais-valias mobiliárias resultantes de operações cujo período de detenção do respetivo título seja inferior a 365 dias [(3)].

(1) - Artigo 24.º da Lei n.º 39-B/1994, de 27 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 1995.
(2) - O impacto destas medidas sobre o FEFSS será analisado na secção 5. (3) - Por via da consignação prevista no artigo 226.º da LOE de 2024.

O artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 367/2007 especifica quais as fontes de financiamento do Sistema Previdencial admitidas além das contribuições e quotizações:

- Receitas provenientes de entidades ou fundos públicos associados a políticas ativas de emprego e formação profissional;
- Receitas do FSE e respetiva contrapartida nacional a cargo do OE;
- Rendimentos provenientes da rendibilização dos excedentes de tesouraria;
- Transferências do sistema de proteção social de cidadania;
- O produto de sanções pecuniárias aplicáveis no âmbito do sistema;
- Receitas resultantes da contração de empréstimos, autorizados nos termos da lei.

O mesmo artigo prevê ainda transferências do Orçamento de Estado ou do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social "quando a situação financeira do Sistema Previdencial o justifique".

Não se encontram na legislação que estabelece o quadro de financiamento da Segurança Social disposições que definam o modo como o princípio de diversificação pode ser levado à prática. Ao longo das últimas décadas, por várias ocasiões foram lançadas a debate público propostas de diversificação das fontes de financiamento[57], mas só por três ocasiões foram postas em prática medidas efetivas de diversificação (ver Caixa 5.1.).

5.2. Base de Incidência e Taxas Contributivas

5.2.1. Base de Incidência Contributiva

De acordo com os artigos 14.º e 44.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social (CRC)[58], a base de incidência contributiva (BIC) é definida como o montante das remunerações, reais ou convencionais, sobre as quais incidem as taxas contributivas para efeitos de apuramento do montante das contribuições e quotizações, para a determinação do qual se considera a remuneração ilíquida devida em função do exercício da atividade profissional ou decorrente da cessação do contrato de trabalho. As remunerações são definidas no n.º 1 do artigo 46.º como as prestações pecuniárias ou em espécie que, nos termos do contrato de trabalho, das normas que o regem ou dos usos, são devidas pelas entidades empregadoras aos trabalhadores como contrapartida do seu trabalho.

O n.º 2 do artigo 46.º enumera o conjunto de prestações em numerário ou em espécie que se consideram englobadas na delimitação da base contributiva. É de salientar que, da adoção do CRC resultou o alargamento da BIC, aproximando-a às remunerações efetivamente auferidas, como forma de evitar o recurso a esquemas retributivos que resultam na desproteção dos trabalhadores. Esse alargamento resultou numa convergência, ainda que parcial, com a base de incidência fiscal. Contudo, desde 2011, ano em que o CRC entrou em vigor, que não se verificam alterações significativas da BIC, apesar das mudanças profundas que ocorreram no mercado de trabalho desde então. Haverá por isso razões para revisitar o atual perímetro definido por lei no sentido de integrar na BIC prestações que, pelo seu caráter de regularidade, devam participar do esforço contributivo, com isso melhorando não só a sustentabilidade

[57] Designadamente, propostas de redução da TSU compensada por um aumento das taxas do IVA, de consignação à Segurança Social de um novo imposto sobre heranças superiores a um milhão de euros, e de alargamento da base de incidência da contribuição dos empregadores aos lucros das empresas, em contrapartida da redução da componente que incide sobre a massa salarial dos contratos permanentes.

[58] Aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, em vigor desde 1 de janeiro de 2011.

financeira do sistema como também o conteúdo da carreira contributiva do trabalhador com reflexo nos montantes das prestações, quer imediatas, quer diferidas[59].

Para além de diversas prestações remuneratórias que estão isentas de contribuição, ou excluídas da BIC, previstas no artigo 48.º do CRC[60], existem várias prestações pecuniárias para as quais está prevista a sua integração na base contributiva, de acordo com o n.º 2 do artigo 46.º, mas que, devido à ausência de regulamentação, continuam a não ser consideradas. É o caso dos montantes atribuídos aos trabalhadores a título de participação nos lucros da empresa quando ao trabalhador não esteja assegurada uma remuneração certa (alínea *r)*), dos valores despendidos pela entidade empregadora em seguros de vida, fundos de pensões ou PPR a favor dos trabalhadores (alínea *x)*) e as prestações relacionadas com o desempenho obtido pela empresa quando revistam caráter estável, independentemente do seu montante (alínea *aa)*).

Quanto às ajudas de custo, subsídios de refeição, abonos de viagem, despesas de representação, despesas de transporte e outras equivalentes, só se incluem na BIC se excederem determinados limites legais, os quais devem ser objeto de atualização periódica.

Deve ser ainda referido que existem diversas remunerações acessórias, fixas ou variáveis, correspondendo a direitos, benefícios ou regalias não incluídos na remuneração principal, que são auferidos devido à prestação do trabalho ou em conexão com esta, que fazem parte da base tributária em sede de IRS, mas que não estão incluídos na BIC. É o caso, entre outras, da participação nos lucros da empresa e dos prémios de desempenho não regulares[61]. Estas divergências merecem ser analisadas numa perspetiva que vise uma maior coerência, transparência e simplificação entre bases de incidência tributária e contributiva, por forma a evitar o uso indevido de certas componentes remuneratórias a fim de reduzir o valor declarado à Segurança Social e por conseguinte as respetivas contribuições.

5.2.2. Taxas Contributivas

A Taxa Social Única (TSU) foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 140-D/1986, de 14 de junho, como resultante da unificação das contribuições para a Segurança Social e para o Fundo de Desemprego. O seu valor foi fixado em 35,5 %, cabendo 24,5 % à entidade patronal (incluindo 0,5 % de taxa destinada ao financiamento do risco de doença profissional) e 11 % ao trabalhador. Esta medida visava racionalizar e simplificar os procedimentos no relacionamento entre a administração e o público, além de permitir uma significativa economia e melhoria do aproveitamento de recursos da Segurança Social decorrente da unificação dos mecanismos de cobrança, liquidação e gestão das contribuições. O valor da TSU foi mantido constante até 1995, altura em que o seu valor passou para 34,75 %[62], cabendo 23,75 % à entidade empregadora e 11 % ao trabalhador, em contrapartida de um adicional de 1 p.p. à taxa normal do IVA, cuja receita foi consignada ao sistema de Segurança Social, taxas que se mantiveram inalteradas até hoje (artigo 53.º do CRC).

---

[59] Para maior detalhe, ver Nota Técnica n.º 6, por Noémia Goulart.

[60] Como é o caso dos vales de apoio social à infância e à educação, dos subsídios de compensação de encargos familiares com lares de idosos e outros serviços ou estabelecimentos de apoio social e dos subsídios de assistência médica e encargos familiares, entre outros.

[61] Para maior detalhe sobre outras componentes da remuneração de trabalho incluídas na base tributária do IRS mas excluídas da BIC, ver Nota Técnica n.º 6, por Noémia Goulart.

[62] Artigo 24.º da Lei n.º 39-B/1994, de 27 de dezembro (Lei do Orçamento de 1995).

De acordo com o artigo 50.º do CRC, a TSU, que, entretanto, passou a denominar-se oficialmente Taxa Contributiva Global (TCG), integra o custo correspondente a cada uma das eventualidades cobertas pelo regime geral da Segurança Social, sendo este calculado em função do valor de cada uma das seguintes parcelas:

a) Custo técnico das prestações;

b) Encargos de administração;

c) Encargos de solidariedade laboral;

d) Encargos com políticas ativas de emprego e valorização profissional.

A Tabela 5.1. descreve a desagregação da TCG por eventualidades e parcelas. De acordo com o n.º 2 do artigo 51.º do CRC, tanto o valor da TCG como a respetiva desagregação deveriam ser revistos quinquenalmente, a partir da data de entrada em vigor do CRC, ou seja, 1 de janeiro de 2011, com base em estudos atuariais. Não se conhece, porém, qualquer estudo oficial que forneça uma reavaliação do valor da TCG ou das suas componentes, levando em conta designadamente as modificações entretanto ocorridas no mercado de trabalho, na demografia e na legislação relativa à Segurança Social.

Tabela 5.1. - Desagregação da TCG, por eventualidade do RGSS e tipo de custo

Eventualidades	Total	Custo técnico	Administração	Solidariedade laboral	PAEVP*
Doença	1,41	1,33	0,03	0,04	
Doença profissional	0,50	0,06	0,00	0,44	
Parentalidade	0,76	0,72	0,02	0,02	
Desemprego	5,14	3,76	0,09	0,12	1,16
Invalidez	4,29	3,51	0,09	0,12	0,58
Velhice	20,21	19,10	0,48	0,63	
Morte	2,44	2,31	0,06	0,08	
Total global	34,75	30,79	0,77	1,45	1,74

Notas: *PAEVP = Políticas ativas de emprego e valorização pessoal. Podem ainda ser consignadas às PAEVP 5 % das contribuições orçamentadas no território continental, as quais ficam a constituir receitas próprias dos organismos com competências na matéria nos termos fixados no Orçamento do Estado.

Interessa verificar numa ótica retrospetiva até que ponto o comportamento da componente "custo técnico" na desagregação da TCG se tem ajustado aos valores legais do mesmo.

Com base em elementos de cálculo fornecidos pela DGSS comparamos o valor legal da TCG com a taxa que seria necessário aplicar ao valor da massa salarial anual dos vários grupos de atividade profissional com taxas contributivas diferenciadas para obter uma receita contributiva suficiente para cobrir o custo técnico das prestações sociais correspondentes a cada uma das eventualidades. O objetivo é avaliar em que medida o valor legal da TCG tem sido apropriado numa perspetiva de sustentabilidade para responder às necessidades de financiamento das prestações do Sistema Previdencial. Este exercício foi realizado para o período entre 2017 e 2021.

Da observação dos resultados apresentados na Tabela 5.2. para a média do período em análise, conclui-se que a componente "custo técnico" da TCG excede o custo técnico real das prestações associadas às eventualidades correspondentes em 0,73 pontos percentuais. Por eventualidades, a diferença assume sinal positivo, ou seja, o custo incluído na desagregação da TCG é superior ao custo real, nas eventualidades de doença, desemprego e invalidez, sendo a diferença mais vincada nestas duas últimas eventualidades. Em contrapartida, a diferença assume sinal negativo, indicando que a taxa legal fica abaixo do que seria necessário para financiar o custo real, nas eventualidades de doença profissional, parentalidade, velhice e morte. Para o conjunto das eventualidades relevantes para o financiamento das pensões (velhice, morte e invalidez), o défice é de 0,44 pontos percentuais.

Tabela 5.2. - Diferença entre Custo Técnico Legal e Custo Técnico Efetivo, por eventualidade, 2017-2021

	Média 2017-2021	TCG LEGAL	Diferença
Doença	1,20 %	1,33 %	-0,13 %
Doença profissional	0,14 %	0,06 %	0,08 %
Parentalidade	1,04 %	0,72 %	0,32 %
Desemprego	2,31 %	3,76 %	-1,45 %
Invalidez	1,63 %	3,51 %	-1,88 %
Velhice	19,65 %	19,10 %	0,55 %
Morte	4,09 %	2,31 %	1,78 %
Total	30,06 %	30,79 %	-0,73 %

Fonte: DGSS, Direção-Geral da Segurança Social.

A análise da evolução da diferença entre custo técnico real e custo técnico da TCG por eventualidade, apresentada na Figura 5.1., põe em evidência a regularidade do comportamento dos custos das eventualidades abrangidas pelo Sistema Previdencial. Assim, o custo real da eventualidade "morte", correspondente à despesa com pensões de sobrevivência e subsídio por morte tem, de forma regular, excedido a taxa desagregada legal correspondente. A mesma situação, embora em menor grau e de forma irregular pode ser observada para a eventualidade "velhice", que concentra a maior parte da despesa do Sistema Previdencial.

Figura 5.1. - Diferença entre o Custo Técnico Legal e o Custo Técnico Efetivo, por eventualidade, 2017-2021

Nota: Cálculo dos autores

Na situação oposta situam-se as prestações relativas ao desemprego e à invalidez, que mostram em todos os anos valores inferiores aos que correspondem às respetivas componentes da TCG. Quanto às eventualidades "doença", "doença profissional" e "parentalidade", tem sido observada uma certa proximidade entre os valores legais e reais dos respetivos custos técnicos. A TCG total excede o custo técnico real total em três anos durante o período considerado: 2018, 2019 e 2021.

Estes resultados apontam para a necessidade de se proceder a uma atualização da TCG e da sua desagregação por componentes, mediante uma metodologia que diferencie as eventualidades com base na natureza diferida ou imediata das prestações que lhes correspondem. Se, no caso das prestações imediatas se justifica uma estimação dos custos técnicos baseada no historial recente das mesmas, já no que respeita às prestações diferidas, como é o caso das pensões de velhice, sobrevivência e invalidez, serão necessárias técnicas de capitalização que procurem integrar o impacto do envelhecimento demográfico sobre a despesa com essas prestações numa perspetiva atuarial[63].

[63] Sobre este ponto, ver Nota Técnica n.º 4, por Noémia Goulart.

5.3. Reduções, Isenções da Taxa Contributiva e Equivalências

5.3.1. Reduções e Isenções

O princípio geral da adequação da taxa contributiva, definido no artigo 54.º do CRC, determina que se apliquem a categorias de trabalhadores ou situações específicas taxas diferentes da TCG, as quais são fixadas por referência ao custo de proteção social de cada uma das eventualidades garantidas, tendo em conta as parcelas que compõem o respetivo custo. A Tabela 5.3. enumera os casos em que às taxas reduzidas corresponde uma redução do âmbito material da proteção.

Existem ainda situações em que a entidade empregadora ou o trabalhador beneficiam de taxas contributivas mais favoráveis, fixadas com base no custo das eventualidades protegidas e na relação custo/benefício das mesmas. As situações em que isso é possível estão discriminadas no artigo 56.º do CRC, e incluem as atividades exercidas por entidades sem fins lucrativos ou em setores de atividade economicamente débeis, como a agricultura ou as pescas, bem como por razões ligadas à política de emprego, quando se pretende estimular o aumento dos postos de trabalho ou apoiar a criação de emprego para trabalhadores com dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

Podem ainda ser estabelecidas medidas excecionais e temporárias, que assumem a forma de isenção ou diferimento contributivo, total ou parcial. Tais medidas são fixadas por Decreto-Lei se tiverem por objetivo o incentivo ao emprego, ou por portaria, se visarem a redução de encargos não salariais em situação de catástrofe, de calamidade pública ou de fenómenos de gravidade económica ou social, nomeadamente de aleatoriedades climáticas (artigos 57.º e 100.º do CRC).

Em 2021 estavam abrangidos por regimes com taxas mais favoráveis cerca de 1,6 milhões de trabalhadores por conta de outrem, 447 mil trabalhadores independentes e 12,4 mil beneficiários do seguro social voluntário. Ao todo correspondem a cerca de 2,05 milhões de trabalhadores, ou seja, 39 % do total. Destes beneficiários que contribuíram para o Sistema Previdencial, 1,73 milhões estão abrangidos por taxas que geram uma perda de receita para o sistema, uma vez que a redução da taxa não resulta de uma redução do âmbito material[64].

O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro determina que a perda ou diminuição de receita associada à fixação de taxas contributivas mais favoráveis seja objeto de financiamento por transferências do Orçamento de Estado. Quando essa perda, as chamadas “receitas cessantes”, decorre de medidas de estímulo ao emprego e ao aumento de postos de trabalho, o encargo é repartido, sendo financiado em 50 % por transferências e o restante pelas receitas do Sistema Previdencial. No caso das medidas excecionais e temporárias no contexto da pandemia, os diplomas legais estabeleceram o seu financiamento integral por transferências.

[64] Para maior detalhe, ver Nota Técnica n.º 4, por Noémia Goulart.

Tabela 5.3. - Taxas Contributivas Reduzidas

	Entidade empregadora	Trabalhador	Taxa global	Base contributiva
Membros dos órgãos estatutários sem funções de gerência/administração	20,3 %	9,3 %	29,6 %	Remuneração efetiva
Trabalhadores no domicílio	20,3 %	9,3 %	29,6 %	Remuneração efetiva
Desportistas profissionais	22,3 %	11 %	33,3 %	1/5 Remuneração
Contratos de muito curta duração	26,1 %	-	26,1 %	Remuneração convencional
Jovens em férias escolares	26,1 %	-	26,1 %	Remuneração convencional
Trabalhadores em pré-reforma com suspensão da prestação de trabalho	18,3 %	8,6 %	26,9 %	Remuneração base para pré-reforma
Pensionistas em atividade - De invalidez - De velhice	 19,3 % 16,4 %	 8,9 % 7,5 %	 28,2 % 23,9 %	Remuneração efetiva
Trabalhadores do serviço doméstico - Regime horário ou diário - Regime tempo completo	 18,9 - 22,3 % (*)	 9,4 - 11 % (*)	 28,3 % - 33,3 % (*)	Remuneração convencional - 1x IAS ou remuneração efetiva
Membros das igrejas e ordens religiosas - Regime de base - Regime facultativo alargado	 16,2 % 19,7 %	 7,6 % 8,6 %	 23,8 % 28,3 %	1 x IAS Escalão de SSV
Trabalhadores independentes - Economicamente dependentes - Empresários em nome individual	 - 7 % -10 % (**)	 21,4 % 21,4 % 25,2 %	 21,4 % 21,4 % 25,2 %	1/3 do rendimento relevante ou lucro tributável
Seguro Social Voluntário - Cuidador informal	- -	26,9 % (**) 21,4 %	26,9 % 21,4 %	Remuneração convencional por escalões

(*) Conforme exista ou não cobertura da eventualidade de desemprego.
(**) Conforme represente entre 50 % e 80 %, ou mais de 80 %, do valor da atividade do TI. A base é o valor total dos serviços aprestados pelo TI.

O valor acumulado da parcela de receitas cessantes não financiada pelo OE desde 2009 nos termos da lei, tendo em conta os valores disponíveis na Conta da Segurança Social relativos àquele período, ascendia em 2022 a 1077,5 M€[65]. Estas receitas cessantes financiam políticas públicas cuja finalidade extravasa a proteção social, dando assim continuidade a uma tradição que há muito existe em Portugal de utilização das receitas da Segurança Social para outros fins.

[65] *Ibidem*.

Uma reavaliação do valor da TCG e da sua desagregação por eventualidades deveria ter como corolário uma revisão da extensa lista de casos em que se têm praticado taxas contributivas mais favoráveis, levando em conta nomeadamente a evolução ocorrida nos mercados de trabalho, na demografia e nos próprios parâmetros que determinam a duração e o valor das prestações do Sistema Previdencial.

5.3.2. Equivalência à Entrada de Contribuições

Com o intuito de manter os efeitos da carreira contributiva sobre a proteção social dos beneficiários ativos que, em consequência da verificação de determinadas vicissitudes, deixem de receber ou vejam diminuídas as respetivas remunerações, e por isso deixem de cumprir a sua obrigação contributiva, o CRC prevê no seu artigo 17.º a equivalência à entrada de contribuições. Assim, nas situações em que a lei reconhece o direito a tal equivalência (ver caixa 5.2.), as instituições de Segurança Social registam, em nome dos beneficiários, os valores fictícios equivalentes à remuneração, determinados de acordo com o disposto na lei aplicável.

Caixa 5.2. - Situações Consideradas Relevantes para Beneficiar de Equivalência Contributiva [1]

- Incapacidade temporária para o trabalho que dê direito a subsídio de doença;
- Incapacidade temporária ou indisponibilidade para o trabalho que dê direito a subsídios previstos no regime jurídico de proteção na parentalidade;
- Incapacidade temporária para o trabalho que dê direito à atribuição do subsídio de gravidez a artistas, intérpretes e executantes;
- Incapacidade temporária absoluta para o trabalho por doença profissional ou por acidente de trabalho que dê direito à atribuição de indemnização;
- Desemprego que dê direto à atribuição dos respetivos subsídios, salvo se o seu montante for pago de uma só vez;
- Cumprimento de serviço militar efetivo;
- Cumprimento de serviço de jurado;
- Redução de atividade ou suspensão do contrato de trabalho em situação de crise empresarial.

São ainda abrangidos por esta disposição os trabalhadores independentes, quando se encontrem em situação de incapacidade temporária absoluta, devido a acidente de trabalho ou doença profissional, bem como os trabalhadores em regime de trabalho intermitente.

[1] De acordo com o Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro (artigos 71.º a 74.º).

A equivalência à entrada de contribuições visa evitar que a carreira contributiva do beneficiário seja interrompida sempre que este se vê obrigado, por razões que lhe não são imputáveis, a interromper a prestação do trabalho que dá origem a retribuição. Nos casos de incapacidade temporária para o trabalho e de desemprego, os valores equivalentes a remunerações são determinados em função das remunerações de

referência que serviram para o cálculo das prestações ou dos subsídios correspondentes, sendo os mesmos registados para o efeito de aquisição de direitos, incluindo a contagem dos prazos de garantia[66].

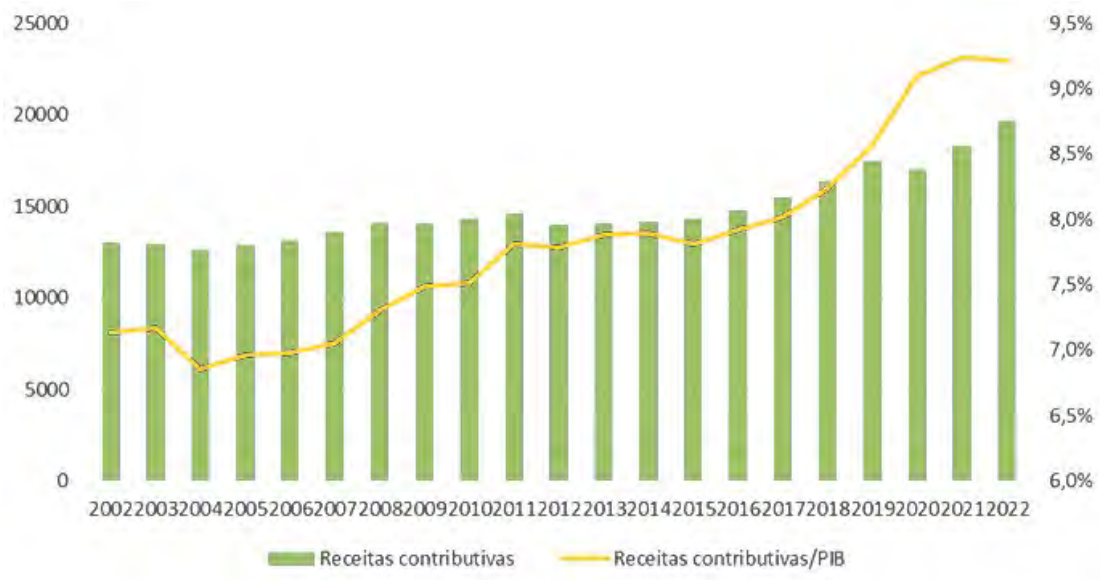
O ponto crítico quanto a esta disposição reside no seu financiamento, pois não está previsto nenhum mecanismo que assegure o financiamento da acumulação de direitos a prestações diferidas sem contrapartida nas receitas contributivas. Na determinação das componentes da TCG não é considerado o custo relativo a estas equivalências, não sendo igualmente suportado por qualquer outra fonte de financiamento. Além disso, não são sequer conhecidos os montantes envolvidos anualmente na concessão das medidas de equivalência.

5.4. Evolução das Receitas Contributivas do Sistema Previdencial

5.4.1. Evolução no Período 2002-2022

As receitas contributivas do Sistema Previdencial têm evoluído em alta ao longo das duas últimas décadas. Entre 2002 e 2022, o valor das receitas contributivas a preços correntes[67] passou de 10 168 M€ para 22 316 M€, um aumento de cerca de 120 %, que implicou o aumento do respetivo peso no PIB de 7,1 % para 9,2 %. Em preços constantes, o crescimento das receitas contributivas cifrou-se em 51 %, a que corresponde uma taxa de crescimento média anual de 2,1 % em valores reais[68].

Figura 5.2. - Evolução das Receitas Contributivas do Sistema Previdencial, a preços de 2016, 2002-2022



Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social, vários anos; dados fornecidos pelo IGFSS relativos à execução orçamental de 2022; PORDATA.

[66] Exceto no caso de equivalência por desemprego, em que os períodos de registo de remunerações em situações de equivalência não são relevantes para efeitos de verificação dos prazos de garantia.
[67] Para este cálculo, foram agregadas as receitas contributivas afetas ao sistema previdencial-repartição, ao sistema de proteção familiar (até 2007) e ao sistema previdencial-capitalização (até 2009), bem como o produto da CES e de outras contribuições extraordinárias cobradas entre 2012 e 2016.
[68] Foi utilizado o deflator do PIB para obter a conversão em preços constantes de 2016.

Como se verifica na Figura 5.2., este crescimento não tem sido uniforme. Verificaram-se por várias vezes quedas do valor real das receitas contributivas, provocadas por situações recessivas com impacto na contração do emprego: em 2003-04, 2009, 2012-13 e 2020.

A partir da Tabela 5.4., podemos constatar que as receitas contributivas cresceram a um ritmo lento durante os dois primeiros quinquénios dos últimos 20 anos e a um ritmo mais rápido nos dois quinquénios seguintes, em particular a partir de 2017. Interessa por isso apurar quais os fatores que poderão ter contribuído para o crescimento mais rápido das receitas no último quinquénio.

Tabela 5.4. - Evolução das Receitas Contributivas do Sistema Previdencial, taxas de variação média por quinquénio, 2002-2022

2002-2007	2007-2012	2012-2017	2017-2022	2002-2022
0,9 %	0,6 %	2,0 %	4,7 %	2,1 %

5.4.2. Evolução no Período 2017-2022

A fim de identificar os fatores que poderão estar na base do comportamento dinâmico das receitas contributivas no período 2017-2022, consideramos a variação de três fatores – valor médio da contribuição, número de contribuintes e taxa contributiva efetiva – separadamente para trabalhadores dependentes e independentes.

Tabela 5.5. - Evolução das Receitas Contributivas do Sistema Previdencial, a preços de 2016, volume anual (2017-2022) e taxa média de variação, 2017-2022

	2017	2022	Média das taxas de variação anual
Trabalhadores dependentes			
Valor agregado das receitas contributivas (M€)	15 389	19 557	4,8 %
Valor médio anual das contribuições (€)	3 979	4267	1,4 %
Número de contribuintes (milhares)	3 868	4 584	3,4 %
Valor médio anual das remunerações declaradas (€)	11 827	12 539	1,2 %
Taxa contributiva efetiva	33,6 %	34,0 %	
Emprego - trabalhadores por conta de outrem	3 877	4 436	2,7 %
Remuneração média anual bruta (€)	20 900	22 800	1,7 %
Trabalhadores independentes			
Valor agregado das receitas contributivas (M€)	458	493	1,5 %
Valor médio anual das contribuições (€)	1 105	930	-3,5 %
Número de contribuintes (milhares)	415	530	4,9 %
Valor médio anual das remunerações (€)	3 700	4 132	2,2 %
Taxa contributiva efetiva	29,9 %	22,5 %	
Emprego - trabalhadores por conta própria	643	744	2,9 %

Fonte: IGFSS, Banco de Portugal, INE.
Notas: Valores deflacionados pelo deflator do PIB.

As receitas provenientes das contribuições dos trabalhadores dependentes (trabalhadores por conta de outrem e membros de órgãos estatutários) acusaram um comportamento bastante dinâmico durante o período em análise, tendo crescido em média anual 4,8 %. Para esse comportamento contribuiu sobretudo o aumento do número de contribuintes, o qual excedeu em mais do dobro o aumento do valor médio das contribuições. Por sua vez, este excedeu ligeiramente o crescimento das remunerações declaradas, refletindo uma melhoria da taxa contributiva efetiva que passou de 33,5 % para 34,0 %. É de salientar que o aumento médio anual do número de trabalhadores dependentes contribuintes da Segurança Social (3,4 %) excedeu neste período a taxa de crescimento do emprego dos trabalhadores por conta de outrem (2,7 %). Para esta evolução terão contribuído vários fatores:

a) A recuperação da atividade económica, com particular destaque para a criação de emprego, que aumentou 7 % entre 2017 e 2022, e a consequente queda da taxa de desemprego para níveis historicamente baixos;

b) O rápido aumento do número de inscritos de nacionalidade estrangeira, que mais do que triplicou entre 2017 e 2022, passando de 166 mil para 534 mil[69];

c) O aumento do emprego de trabalhadores da administração pública, que passou de 669 mil para 742 mil, um aumento de 11 %, entre 2017 e 2022;

[69] Em 2022, os trabalhadores de nacionalidade estrangeira representavam 12% do total de trabalhadores inscritos e contribuíam com 8 % do total das receitas contributivas, de acordo com dados fornecidos pelo IGFSS.

d) A pressão exercida sobre o aumento das remunerações do trabalho pelos aumentos sucessivos da RMMG, que passou de 557,00 € para 705,00 €, um aumento de 14 % em termos reais.

Deve ser salientado o importante contributo dado pelo rápido aumento dos trabalhadores estrangeiros inscritos para o crescimento das receitas contributivas, o qual se fica a dever não só ao forte surto imigratório que o país conhece desde 2017, como também aos progressos registados na formalização das respetivas relações de emprego[70].

No que respeita aos trabalhadores independentes, o valor agregado das respetivas contribuições aumentou 1,5 %, em média anual, entre 2017 e 2022, um ritmo claramente inferior ao dos trabalhadores dependentes, o que é explicado pela evolução negativa do valor médio das contribuições, já que tanto o número de contribuintes como a remuneração média declarada evoluíram de forma dinâmica, excedendo mesmo o verificado para os trabalhadores dependentes. Esta evolução deve-se no fundamental ao impacto da reforma do estatuto contributivo dos trabalhadores independentes, operada em 2019, a qual provocou um significativo aumento do número de contribuintes registados (mais de 37 % entre 2018 e 2019), bem como dos rendimentos declarados, ao mesmo tempo que a redução da taxa contributiva média levou a uma queda do valor médio anual de contribuições.

Caixa 5.3. - Determinantes do Comportamento das Receitas Contributivas no Período 2014-2021

A estimação de elasticidades do valor de receitas fiscais ou contributivas em resposta a variáveis macroeconómicas visa reunir elementos úteis que permitam a projeção do comportamento futuro daquele valor.

No caso das receitas contributivas do sistema previdencial, a especificação do respetivo modelo de regressão assenta na hipótese de que o valor das receitas contributivas será determinado fundamentalmente pela evolução do emprego e da remuneração média.

Testámos esta hipótese através da regressão múltipla pelo método dos mínimos quadrados, com base na seguinte equação:

$$Log\,(Rt) = \beta 0 + \beta 1\, log\,(Et) + \beta 2\, log\,(Wt) + Ut$$

em que:

Rt representa as receitas contributivas do sistema previdencial no trimestre *t* (deduzidas da CES e de outras contribuições extraordinárias) em preços correntes.

Wt representa a remuneração média mensal bruta dos trabalhadores por conta de outrem no trimestre *t.*

Et representa o volume do emprego em equivalente a tempo completo no trimestre *t*.

Ut representa um erro aleatório Gaussiano.

[70] De forma a tornar o processo de atribuição do NISS mais célere, a partir do dia 1 de janeiro de 2020, o NISS passou a ser atribuído na hora aos cidadãos estrangeiros que pretendam iniciar a sua atividade profissional ao abrigo dos regimes de Trabalhador por conta de outrem, trabalhador do serviço doméstico ou trabalhador independente.

Caixa 5.3. - Determinantes do Comportamento das Receitas Contributivas (continuação)

A utilização de um modelo de regressão *loglinear* em que as variáveis assumem a forma logarítmica apresenta a vantagem de poder estimar diretamente as respetivas elasticidades, que o modelo em causa supõe constantes. O modelo foi estimado para o período 2014-2021 com periodicidade trimestral. Para as receitas contributivas foram utilizados dados fornecidos pelo II-SS de base mensal para trabalhadores dependentes e independentes. Para o emprego foi utilizada a série longa de emprego total de base trimestral em ETC, publicada pelo Banco de Portugal. Para a remuneração mensal bruta foi utilizada a série iniciada em 2014 publicada pelo INE.

Os resultados mais significativos são apresentados nos quadros seguintes:

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,983279211
Quadrado de R	0,966838006
Quadrado de R ajustado	0,964550972
Erro-padrão	0,02875015
Observações	32

	Coeficientes	*Erro-padrão*	*Stat t*	*valor P*	*Inferior 99,0%*	*Superior 99,0%*
Interceptar	-14,06488461	0,925144678	-15,20290279	2,37397E-15	-16,61494036	-11,51482886
LN(EMP)	1,82745104	0,133147434	13,72501888	3,24457E-14	1,460445331	2,194456749
LN(REM)	0,979916241	0,074864924	13,08912353	1,06714E-13	0,77355962	1,186272863

Com um Quadrado de R ajustado de 0,965, o modelo testado revela capacidade explicativa suficiente para o comportamento das receitas contributivas. Os coeficientes do emprego e do salário, respetivamente 1,83 e 0,98, apresentam-se estatisticamente significantes ao nível de confiança de 1 %.

O exame da distribuição dos valores residuais não revela a presença de correlação serial muitas vezes associada à regressão com séries cronológicas. O cálculo sucessivo do modelo com diferentes variáveis explicativas revela melhoria do poder explicativo global medido pelo *R2* sem alteração significativa do sinal ou do valor dos coeficientes, o que sugere fraca multicolinearidade.

O resultado aponta para uma elasticidade combinada da remuneração média e do emprego próxima de 3, o que confirma um comportamento mais dinâmico das receitas do que aquele que seria suposto em face da evolução do emprego e dos salários.

A elevada elasticidade estimada para a variável emprego poderá ser explicada por efeitos de composição, que se terão traduzido pela entrada no mercado de trabalho de pessoas com remunerações acima da média.

A partir de um exercício econométrico (ver Caixa 5.3.), demonstramos que as receitas contributivas tiveram ao longo dos últimos anos um comportamento mais dinâmico do que seria de esperar em função da evolução do emprego e dos salários. Num modelo testado para o período 2014-2021 com base em dados de frequência trimestral, as elasticidades de resposta das receitas contributivas às variações do emprego e dos salários foram estimadas em 1,8 e 1, respetivamente, o que proporciona uma elasticidade combinada da remuneração média e do emprego próxima de 3. Dadas as hipóteses admitidas para o modelo de regressão, pode-se afirmar que o impacto das variações do emprego sobre as receitas contributivas tem sido superior ao das variações dos salários.

5.5. Grau de Diversificação das Fontes de Financiamento

Para ter uma ideia precisa sobre o estado presente da diversificação das fontes de financiamento no Sistema Previdencial, utilizamos dois indicadores. O primeiro, a que chamamos *rácio de autofinanciamento*, compara o valor da despesa com o das receitas contributivas para apurar o grau de autofinanciamento do sistema. O segundo, a que chamamos *rácio de diversificação*, compara o valor das receitas contributivas com o das receitas de outra proveniência, nomeadamente fiscal.

5.5.1. Autofinanciamento – Relação entre Despesa e Receitas Contributivas

O rácio de autofinanciamento (RAF) define-se como a proporção da despesa financiada pela receita contributiva. Faz sentido conhecer o rácio de autofinanciamento para sistemas cujo financiamento seja assegurado predominantemente por contribuições e quotizações a fim de determinar em que medida estas são ou não suficientes para financiar a despesa. O RAF foi calculado para três perímetros:

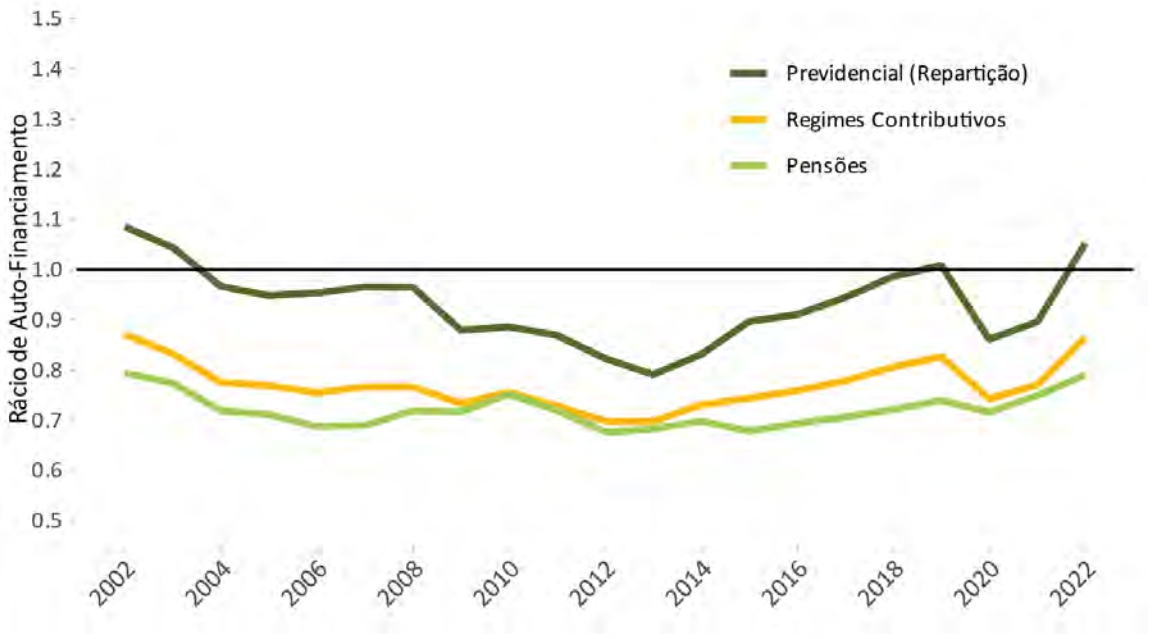
- RAF1 - O Sistema Previdencial-Repartição;
- RAF2 - O conjunto dos sistemas de natureza contributiva (Previdencial-Repartição e proteção social convergente);
- RAF3 - O conjunto dos regimes de pensões (Previdencial-Repartição, proteção social convergente e regimes especiais).

Tabela 5.6. - Rácios de Autofinanciamento, por perímetro de análise

	Numerador	Denominador
RAF1 – Sistema Previdencial-Repartição	Receitas contributivas do previdencial + transferências da CGA	Despesa do previdencial
RAF2 – Sistemas contributivos	Idem RAF1 + receitas contributivas CGA + responsabilidades Estado e outras entidades	Idem RAF1 + Despesa CGA
RAF3 – Regimes de pensões	Parte das receitas contributivas do previdencial correspondente a pensões + receitas contributivas CGA + responsabilidades Estado e outras entidades	Despesa com pensões do previdencial (velhice, invalidez, sobrevivência, atualizações) + regimes especiais + CGA

A Figura 5.3. apresenta os valores estimados para os três rácios de autofinanciamento entre 2002 e 2022. O comportamento dos rácios é influenciado pela evolução da conjuntura, tendo sofrido quedas em períodos marcados pela retração da receita contributiva e pelo aumento da despesa. Assim, o Sistema Previdencial viu cair o respetivo rácio para valores inferiores a 90 % no período entre 2009 e 2015, atingindo o valor mínimo de 79 % em 2013. De novo em 2020, o RAF 1 diminuiu para valores inferiores a 90 %, desta vez em virtude da despesa extraordinária com medidas adotadas para fazer face à pandemia (*layoff* simplificado e outras) e da estagnação das receitas contributivas. Em 2022, o rácio de autofinanciamento do Sistema Previdencial excedeu os 100 %, situação que não era conhecida desde os primeiros anos da década de 2000.

Figura 5.3. - Rácios de Autofinanciamento, 2002-2022



Fonte: IGFSS, Relato rios da Conta da Segurança Social.

O rácio de autofinanciamento do conjunto dos regimes contributivos é inferior ao do Sistema Previdencial, por as receitas contributivas do sistema de proteção convergente serem estruturalmente insuficientes para cobrir as respetivas despesas. Em 2012-2013, as receitas contributivas financiaram apenas 70 % da despesa. Em 2022, o rácio de autofinanciamento situou-se nos 86,5 %.

Dos três rácios de autofinanciamento, o do sistema de pensões é o mais baixo, o que reflete não só o défice estrutural do sistema convergente como também o facto de o custo real das eventualidades de velhice, morte e invalidez ficarem no seu conjunto acima das respetivas componentes da TCG, como vimos anteriormente. Em 2022, o rácio de autofinanciamento relativo ao sistema de pensões era de 79 %.

5.5.2. Diversificação – Relação entre Receitas Contributivas e Receitas de outras Proveniências

A partir dos Relatórios da Conta da Segurança Social referentes ao período 2008-2022, é possível identificar as seguintes receitas correntes do Sistema Previdencial com origem fiscal, ou seja, provenientes, direta ou indiretamente, do Orçamento de Estado:

- Transferências extraordinárias do OE, entre 2012 e 2017, para fazer face a dificuldades de financiamento derivadas da crise económica; de novo em 2020 e 2021, a título de compensação por medidas excecionais de resposta à Covid;
- Transferências ordinárias do OE atribuídas a título de receitas cessantes para compensação parcial do custo das isenções e reduções da TCG;
- Transferências ordinárias para financiamento da contrapartida pública nacional no âmbito de ações de formação profissional;
- Transferências de receitas consignadas ao financiamento do Sistema Previdencial-Capitalização:

Adicional do IMI, IRC (entre 0,5 e 2 pontos percentuais) e Contribuição Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário;

- Transferências dos saldos excedentários do sistema de proteção social da cidadania.

O Sistema Previdencial é ainda financiado a partir de outras fontes por transferências correntes de caráter ordinário, sendo as mais significativas:

- Transferências da CGA para cobrir os encargos relativos às pensões do regime unificado, bem como os encargos relativos às pensões e complementos da Radio Marconi, BPN, Carris e STCP;
- Transferências do FSE para financiar ações de formação profissional.

A Tabela 5.7. apresenta em detalhe a repartição das receitas do Sistema Previdencial para o ano de 2022. Esta repartição pode ser considerada representativa para o período desde 2017, à exceção das transferências extraordinárias para fazer face às despesas relativas à Covid, das transferências de saldos do sistema de proteção social da cidadania e das outras receitas correntes, cuja natureza não é especificada na conta da Segurança Social.

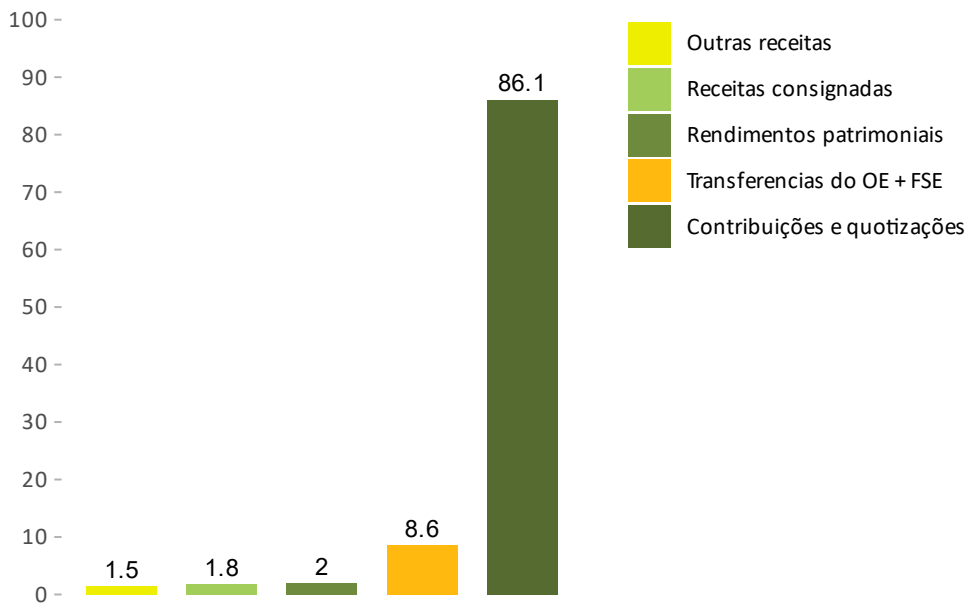
Tabela 5.7. - Receitas do Sistema Previdencial e Regimes Especiais, por origem, em milhões de euros, 2022

Receitas Sistema Previdencial	Total	Repartição	Capitalização	Regimes especiais
Contribuições e quotizações	22 316	22 316		
Transferências fiscais, das quais:	1 836	940	479	417
- Extraordinárias Covid	479	479		
- Por receitas cessantes	209	209		
- Regime substitutivo bancário	417			417
- Receitas consignadas	479		479	
- Formação profissional (CPN)	139	139		
- Saldos do SPSC	113	113		
Rendimentos patrimoniais	522	4	518	
Transferências do FSE	892	892		
Transferências da CGA	189	189		
Outras transferências	8	8		
Outras receitas correntes (*)	384	384		
TOTAL	26 147	24 733	997	417

Fonte: IGFSS.
Notas: (*) A informação disponibilizada não permite determinar a natureza das componentes desta rubrica.

Em representação gráfica, a repartição da receita total do Sistema Previdencial pelas principais fontes de financiamento em 2022 indica uma clara predominância das receitas contributivas, cerca de 86 %. Dos restantes 14 %, destaca-se a parcela correspondente às transferências do Orçamento de Estado e do FSE, líquidas de receitas consignadas, que representam 8,6 %. Os restantes 5,3 % estão repartidos em partes aproximadamente iguais pelas receitas consignadas, os rendimentos patrimoniais e outras receitas.

Figura 5.4. - Receita do Sistema Previdencial, por origem, 2022



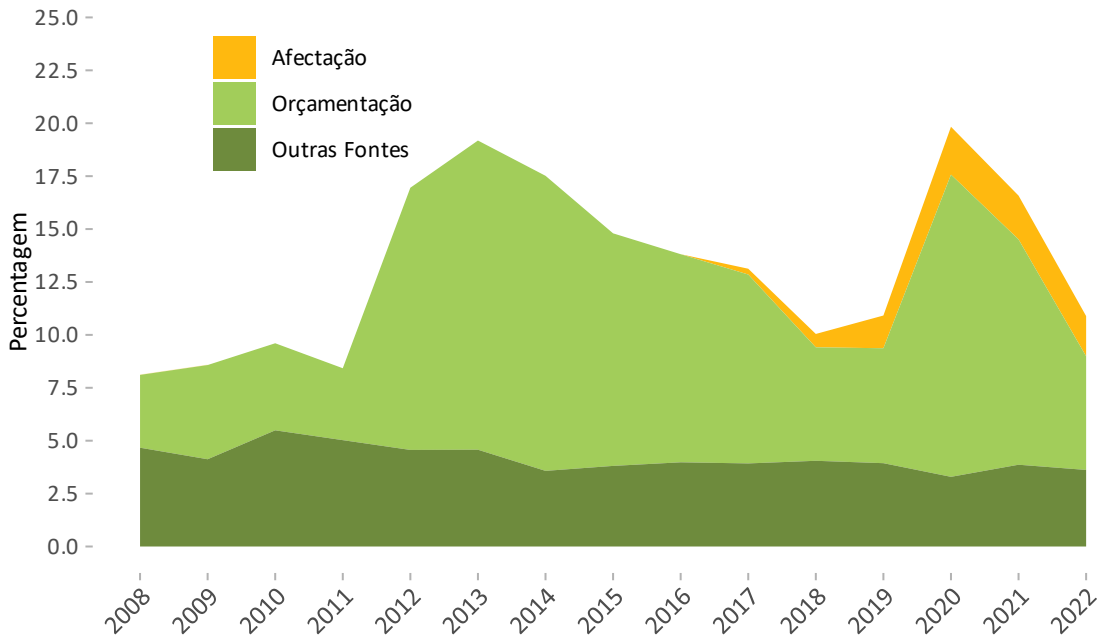
Fonte: CFP, Relatório de Execução Orçamental da Segurança Social e da CGA, 2022.

No cálculo do rácio de diversificação consideramos no numerador as receitas não contributivas do Sistema Previdencial que têm origem nacional, excluindo, portanto, as transferências do FSE, e no denominador o total das receitas correntes, excluindo também aquelas transferências, a fim de ultrapassar a dificuldade criada pela volatilidade própria destas receitas.

Analisando a evolução no tempo das receitas por origem, desde 2008, verificamos que o rácio de diversificação excedeu o valor de 15 % entre 2012 e 2015 e entre 2020 e 2021, períodos em que se tornou necessário o recurso a transferências extraordinárias do Orçamento de Estado para acorrer a crises conjunturais de financiamento.

Podemos distinguir duas abordagens na aplicação do princípio de diversificação das fontes de financiamento, que, como vimos, é um dos princípios básicos inscritos na LBSS. A diversificação pela via da orçamentação consiste na transferência de receitas fiscais indiscriminadas para financiamento dos regimes contributivos. A abordagem pela via da afetação consiste na transferência de receitas específicas, fiscais ou de outra natureza, para financiamento de prestações sociais ou outras despesas previamente determinadas. Da análise efetuada podemos concluir não só que o grau de diversificação do Sistema Previdencial continua a ser limitado, mas que uma tal diversificação tem ocorrido maioritariamente por via da orçamentação. O recurso a medidas estruturais de financiamento alternativo, como é o caso das receitas consignadas ao FEFSS, manteve-se relativamente marginal, não excedendo 2 % das receitas do Sistema Previdencial.

Figura 5.5. - Evolução do Rácio de Diversificação, 2008-2022



Nota: Cálculos dos autores.

5.6. Síntese

- O valor da TCG e a sua decomposição por eventualidades foram fixados em 2011, tendo sido então determinada a sua revisão quinquenal com base em estudos atuariais, o que nunca ocorreu. A evidência empírica aponta para algum desajustamento daqueles parâmetros em relação ao custo técnico real das eventualidades. Há ainda a salientar alterações importantes na estrutura demográfica, em particular as que se expressam através das tábuas de mortalidade, bem como novos desafios sociais, que tornam tal revisão necessária.
- Existem atualmente numerosas situações de emprego que têm beneficiado de taxas contributivas reduzidas, quer porque correspondem a âmbitos reduzidos de proteção social, quer por uma variedade de outros motivos, nem sempre devidamente justificados ou identificados. Incluem-se neste conjunto as situações enquadradas por políticas de apoio ao emprego e à formação profissional. O grande número de trabalhadores abrangidos por tais situações condiciona negativamente a capacidade de as receitas contributivas exercerem a sua função de financiamento das prestações sociais abrangidas pelo Sistema Previdencial.
- É igualmente condicionante do papel das receitas contributivas no financiamento do sistema a existência de um conjunto de remunerações, de caráter regular ou irregular, que não integram a base de incidência contributiva, embora integrem a base de incidência tributária, cuja composição não é revista desde 2011.
- Sendo inquestionável o papel do regime de equivalências a fim de proteger a carreira contributiva dos trabalhadores em situações de suspensão da sua atividade profissional, não são transparentes nem o custo associado a um tal regime, nem o modo como está a ser financiado e o respetivo impacto sobre a sustentabilidade futura do Sistema Previdencial.
- O Sistema Previdencial tem beneficiado nos últimos anos de um crescimento acentuado das receitas contributivas, graças ao comportamento dinâmico do mercado de emprego, para o que

têm contribuído diversos fatores, entre os quais o forte e persistente surto de imigração. Resulta daí um elevado grau de autofinanciamento do sistema. O grau de autofinanciamento diminui se o perímetro de análise incluir o conjunto dos regimes contributivos em virtude da situação altamente deficitária do regime de proteção social convergente. Dada a interdependência entre os dois sistemas, a análise de sustentabilidade deverá privilegiar uma abordagem integrada considerando o conjunto dos regimes contributivos.

- A diversificação das fontes de financiamento do Sistema Previdencial continua a ser limitada, tendo ocorrido maioritariamente por via da orçamentação de receitas fiscais indiscriminadas obtidas por transferência direta ou indireta do OE, em particular para fazer face a dificuldades conjunturais. A importância relativa das medidas estruturais de financiamento alternativo por afetação, como é o caso das receitas consignadas ao FEFSS, mantém-se relativamente marginal.

6. Outros Sistemas Contributivos

Além do Sistema Previdencial da Segurança Social, existem três regimes de natureza contributiva, funcionando segundo regras próprias e que asseguram proteção social a categorias específicas de trabalhadores: o Regime de Proteção Social Convergente (RPSC), que cobre os funcionários e agentes da administração pública admitidos até 2006, o Regime Substitutivo Bancário (RSB), que cobre os trabalhadores bancários admitidos até 2009 e o regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS).

6.1. Regime de Proteção Social Convergente (RPSC)

6.1.1. Enquadramento Legal

A inexistência de um enquadramento jurídico global desde o início e a dispersão legislativa conferiram à proteção social dos funcionários públicos uma natureza bastante complexa. A Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro, veio definir a organização do sistema atualmente em vigor, tornando efetiva a integração da proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas no sistema de Segurança Social, um princípio estabelecido na Constituição de 1976 e na primeira LBSS de 1984[71].

Atualmente, a proteção social dos trabalhadores da função pública concretiza-se através de dois regimes:

- O Regime de Proteção Social Convergente (RPSC), que mantém a organização e o financiamento do anterior regime de proteção social da função pública, abrangendo os subscritores da CGA admitidos até 31 de dezembro de 2005;
- O Regime Geral de Segurança Social (RGSS), aplicável aos trabalhadores da função pública admitidos após aquela data, bem como aos que já estavam enquadrados neste regime.

Apesar de beneficiar atualmente de um enquadramento único, na prática a proteção social dos funcionários públicos não se encontra uniformizada, sendo gerida por várias entidades, o que contribui para a complexidade do sistema. A mais importante destas entidades é a CGA (Caixa Geral de Aposentações), instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e com património próprio, o qual tem por missão gerir o RPSC em matéria de pensões de aposentação, de reforma, de sobrevivência e outras de natureza especial (subsídio por morte, prestações familiares quando os titulares estão a cargo dos beneficiários deste regime e prestações por incapacidade permanente). Estas prestações, de natureza contributiva, são financiadas por contribuições das entidades empregadoras e quotizações dos trabalhadores.

Constituem encargo direto das entidades empregadoras certas prestações contributivas, relativas às eventualidades de desemprego, doença, parentalidade e acidentes de trabalho, cujos montantes são transferidos mensalmente para a CGA que procede ao seu pagamento. Por fim, existem prestações de natureza não contributiva (prestações familiares, pensões de invalidez dos deficientes das Forças Armadas e outras de natureza especial) cuja responsabilidade pelo financiamento é assumida pelo Estado.

Os parâmetros mais relevantes do RPSC foram fixados pela Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, que determinou a inscrição obrigatória no RGSS do pessoal que iniciasse funções públicas a partir de 1 de janeiro de 2006. A mesma lei estabeleceu regras de convergência com o regime geral no respeitante a condições de aposentação e cálculo da pensão estatutária.

---

[71] Ver CFP (2014), p. 8.

No que respeita às condições de aposentação, ficou previsto que a idade de acesso fosse aumentada progressivamente de 60 para 65 anos até 2015. Porém, em 2013, foi decidido encurtar o período de transição, passando a idade legal de aposentação para os 65 anos a partir desse ano[72], e a partir de 7 de março de 2014, passou a ser exigida a idade normal de acesso à pensão que sucessivamente estivesse estabelecida para o RGSS.

Foi também previsto que o tempo de serviço mínimo para antecipação da aposentação fosse aumentado de 35 para 40 anos até 2013. Porém, em 2008, as condições de acesso à aposentação antecipada foram flexibilizadas[73], passando esta a ser possível com dupla penalização, por fator de sustentabilidade e por taxa mensal de antecipação, a partir dos 33 anos de serviço para as pensões requeridas até 31 de dezembro de 2008 ou a partir dos 55 anos de idade, com 30 anos de serviço realizados nesta idade, para as pensões requeridas a partir de 1 de janeiro de 2009. Atualmente, as regras de acesso a uma pensão antecipada, desde os requisitos mínimos aos benefícios que decorrem de carreiras longas, são idênticas aos do RGSS.

No que respeita ao cálculo da pensão de aposentação, ficaram definidos no essencial[74] dois métodos consoante a inscrição na CGA tenham sido feitos antes ou depois de 1 de setembro de 1993[75]. (Ver detalhes na Caixa 6.1.).

O processo de convergência das condições de proteção social dos funcionários públicos abrangeu igualmente o esforço contributivo. As quotizações dos subscritores foram sendo progressivamente aumentadas até se fixarem em 11 % da respetiva remuneração a partir de 2011. Também as contribuições de todas as entidades empregadoras, independentemente da respetiva natureza jurídica e do seu grau de autonomia, foram sendo progressivamente aumentadas até se estabilizarem ao nível da TCG de 23,75 % da remuneração a partir de 2014.

6.1.2. Cobertura Pessoal

Em outubro de 2022, a CGA geria um universo de aproximadamente 389 mil subscritores: funcionários e agentes administrativos da administração pública central, local e regional, membros das forças armadas e de segurança, professores do ensino particular e cooperativo e trabalhadores de empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos[76]. A média etária desta população é bastante elevada, situando-se nos 53,7 anos, sendo que 48,8 % apresentava mais de 54 anos de idade (dados reportados ao final de 2020). No universo dos subscritores da CGA, a população feminina representava 58,4 % do total.

---

[72] Artigos 80.º e 81.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado de 2013).
[73] Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro.
[74] O processo de convergência do RPSC com o RGSS deixou ainda previstas algumas regras de salvaguarda para antigos subscritores, as quais abrem possibilidades de cálculo da pensão com diferenças face aos dois métodos referidos no texto.
[75] Data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 286/1993, de 20 de agosto, que aplicou a todos os subscritores da CGA inscritos depois daquela data a fórmula de cálculo da pensão em vigor no RGSS.
[76] Em 2020 contavam-se 15 500 subscritores e 31 600 aposentados de pensões de natureza complementar cuja responsabilidade foi sendo transferida desde 1996 para a CGA como resultado da transformação dos fundos de pensões de diversas empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos em reservas especiais a cargo da CGA (DRAGAPOR, RDP, GESTNAVE, MARCONI, BPN, CTT, NAV, PT, etc).

Caixa 6.1. - Método de Cálculo da Pensão dos Beneficiários do Regime Convergente

Para os inscritos antes de 1 de setembro de 1993, a pensão é calculada como média ponderada de duas parcelas:

- A primeira parcela, designada por *P1*, corresponde ao tempo de serviço prestado até 31 de dezembro de 2005, sendo calculada com base na fórmula: $P1 = R \times T1/C$, em que *R* é a remuneração mensal ilíquida e revalorizada, auferida em dezembro de 2005, *T1* é o número de anos de serviço até àquela data, com o limite máximo de *C* e *C* é o tempo de serviço mínimo para antecipação da aposentação em vigor no ano da aposentação;
- A segunda parcela, com a designação de *P2*, relativa ao tempo de serviço posterior, é calculada com base na fórmula: $P2 = RR \times T2 \times N$, em que *RR* é a remuneração de referência, apurada nos termos do RGSS, ou seja, a partir do total das remunerações registadas após 1 de janeiro de 2006 e revalorizadas, correspondentes ao tempo de serviço necessário para, somado ao registado até 31 de dezembro de 2005, perfazer o limite *C*; *T2* é a taxa anual de formação da pensão, , entre 2 % e 2,3 %, em função do valor da remuneração de referência.

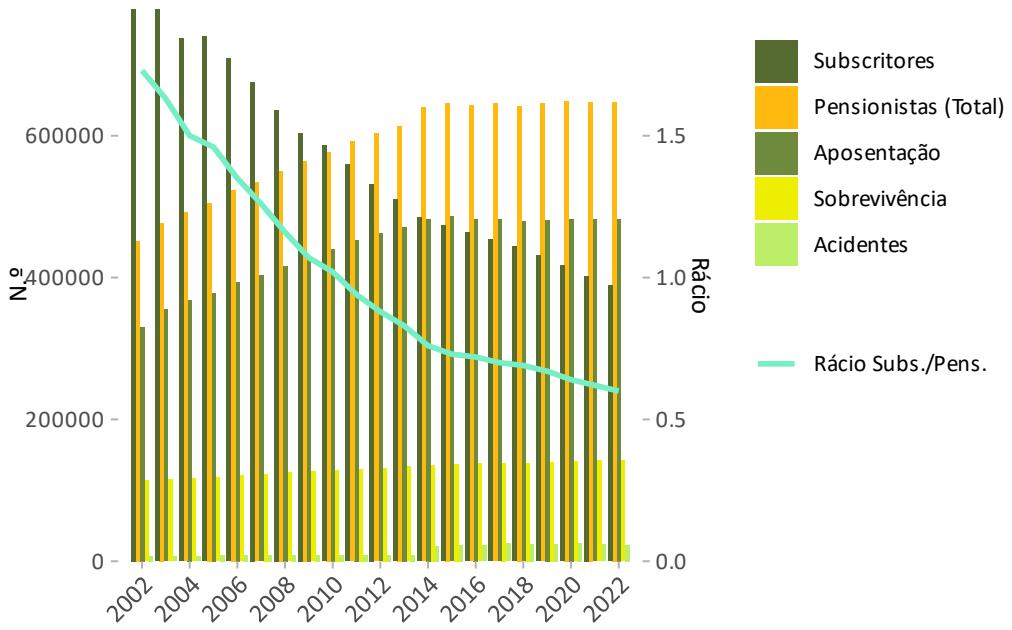
Para os inscritos após 1 de setembro de 1993, aplicam-se as normas legais em vigor para o cálculo das pensões dos beneficiários do RGSS.

Sendo um regime fechado a partir de 2005, o regime de proteção social convergente tem vindo a registar uma redução progressiva do número de subscritores, a uma taxa média anual de 3,8 % desde aquele ano.

Em outubro de 2022, a CGA pagava cerca de 648 mil pensões, sendo 483 mil de aposentação e reforma, 142 mil de sobrevivência e 23 mil de acidentes de trabalho e invalidez. Ao contrário do que sucede com a população de subscritores, o número de pensionistas tem aumentado a uma taxa média anual de 1,5 % desde 2005, embora se note uma tendência de estabilização desde 2015.

Em consequência destes desenvolvimentos, o rácio de subscritores no ativo por cada pensionista (incluindo pensionistas de sobrevivência, de acidente de trabalho e outras) revela uma trajetória descendente, tendo passado de 1,46 em 2005 para 0,6 no final de 2022.

Figura 6.1. - Evolução do Número de Subscritores e Pensionistas do RPSC, 2002-2022



Fonte: Relatórios da CGA até 2020 e dados fornecidos pela CGA para 2021 e 2022 (Outubro).

É de prever que esta trajetória se mantenha até que se aposente a última coorte de subscritores ativos, o que deve acontecer na segunda metade da década de 40. Em consequência do alinhamento das condições de acesso à reforma com as do RGSS, a idade média global dos novos aposentados e reformados da CGA tem vindo a aumentar: em 2020 situava-se nos 64,5 anos, um aumento de 1,7 anos relativamente à situação verificada em 2016, o que a coloca praticamente ao mesmo nível da idade média de reforma no RGSS, que era de 64,7 anos.

O valor médio das pensões de aposentação e reforma atribuídas pela CGA era em dezembro de 2020 de 1342,00 €[77]. Este valor é claramente superior ao registado no RGSS para as pensões de velhice, que era de 502,00 € em dezembro de 2020. Esta diferença explica-se por vários fatores. Em primeiro lugar, pela diferença significativa entre as médias das remunerações mensais brutas, que no final de 2021 eram de 1561,00 € no setor público e 1008,00 € no setor privado. Em segundo lugar, é mais elevado o tempo de serviço médio relevante para atribuição da pensão: no final de 2020, era de 32,6 anos no RPSC e de 28,2 anos no regime geral. Por fim, terão contribuído para essa diferença as condições mais vantajosas de cálculo da pensão que existiram para a função pública até 1993 e que foram sendo prolongadas em virtude da aplicação de regimes transitórios.

É de salientar que o valor médio das novas pensões de aposentação tem vindo a aumentar, pois passou de 936,00 € em 2016 para 1328,00 € em 2020, um aumento de 42 %, claramente superior ao verificado no regime geral, em que o valor médio das pensões novas aumentou 5,5 % durante o mesmo período.

[77] As pensões com valores até 500,00 euros mensais tinham um peso de 20,6 %, enquanto 46,8 % não superavam os 1000,00 euros/mês. Por outro lado, as pensões entre os 1000,00 e os 2000,00 euros mensais tinham um peso de 28,3 % e as que se situavam nos escalões superiores representavam 24,9 % do total das pensões de aposentação e reforma.

6.1.3. Situação Financeira[78]

As receitas correntes da CGA repartem-se em duas grandes categorias: as receitas contributivas e as transferências. As receitas contributivas provêm das contribuições das entidades empregadoras e das quotizações dos beneficiários.

Nas transferências, a parcela mais importante corresponde à dotação anual do Orçamento de Estado, destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA. O restante das receitas reparte-se entre outras verbas transferidas do OE a fim de compensar a CGA pelo pagamento de pensões e outros abonos cujo encargo é da responsabilidade do Estado, verbas transferidas pela Segurança Social, maioritariamente para o financiamento das pensões unificadas[79], e ainda verbas destinadas ao pagamento de pensões aos aposentados abrangidos pelas reservas constituídas na CGA em favor de várias empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos.

Por fim, há a considerar outras receitas correntes, que correspondem a rendimentos de propriedade, tais como juros de aplicações financeiras, e que também incluem taxas, multas e outras penalidades e venda de bens e serviços.

A CGA registou em 2023 uma receita corrente total de 11 002 M€, dos quais 37 % correspondem a receitas contributivas e 56 % a receitas fiscais transferidas do OE. A esta receita acresceu em 2023 uma receita de capital no valor de 3018 M€, recebida como compensação pelas responsabilidades transferidas para a CGA que eram até então asseguradas pelo extinto Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos (FPCGD)[80].

No capítulo da despesa, a quase totalidade dos gastos da CGA é destinada a satisfazer os compromissos com o pagamento de pensões de aposentação e reforma, sobrevivência e invalidez, bem como abonos de família, que totalizaram 11 052 M€ em 2023. A maior parte desta verba corresponde a prestações da responsabilidade da CGA, destinadas a beneficiários do RPSC (cerca de 90 %).

A Figura 6.2. indica que o RPSC vem registando uma diminuição contínua do valor real das suas receitas contributivas, a uma taxa anual média de -3,6 % desde 2013, em reflexo da tendência decrescente do número de contribuintes já referida. A despesa com pensões e outros abonos tem também registado uma tendência de queda ao longo dos últimos 10 anos, embora a um ritmo muito inferior (-0,6 % de taxa média de variação anual).

Nestas condições de agravamento estrutural do défice entre despesas correntes e receitas contributivas, o equilíbrio financeiro só tem sido possível graças ao aumento contínuo do valor da comparticipação do OE, que se cifrou em 5718 M € em 2023. O valor das transferências do OE (englobando as verbas transferidas para pagamento das pensões da responsabilidade do Estado) tem vindo a aumentar a uma taxa anual média de 1 %, em termos reais, desde 2013.

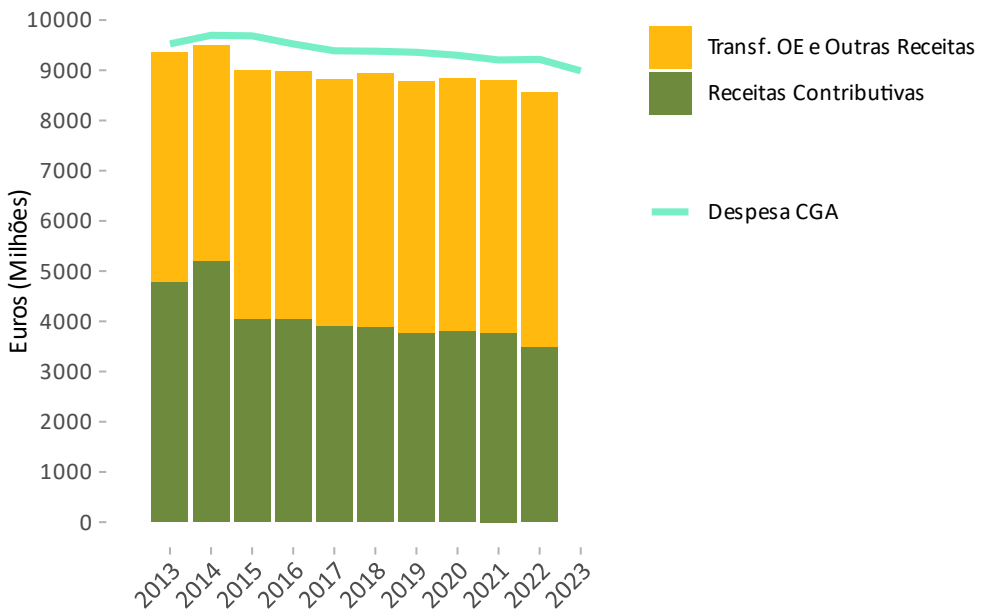
---

[78] Os dados utilizados nesta secção são retirados dos Relatórios do CFP sobre a execução orçamental da Segurança Social e da CGA, por o último relatório desta instituição reportar a 2020.

[79] As pensões unificadas são pensões conjuntas da CGA e da Segurança Social. Trata-se de um regime especial criado pelo Decreto-Lei n.º 143/1988, de 22 de abril, para contribuintes que, ao longo da vida, trabalharam para o sector privado e para o sector público, descontando para ambos os sistemas de proteção social.

[80] Essas responsabilidades correspondem aos encargos com pensões de aposentação e respetivas pensões de sobrevivência e prestações por morte dos trabalhadores da CGD (incluindo os oriundos do BNU) e dos trabalhadores e pensionistas do ex-Fundo de Pensões BNU.

Figura 6.2. - Evolução da Receita e Despesa da CGA, a preços de 2016, 2013-2022



Fonte: Relatórios de execução orçamental da Segurança Social e da CGA, vários anos.

Para a situação deficitária do RPSC contribui o facto de ser, desde 2006, um regime fechado que não pode beneficiar da entrada de novos contribuintes, tendo, no entanto, de satisfazer os compromissos com os atuais e futuros aposentados e reformados. Existem outras causas herdadas do passado, em que avulta o facto de o Estado não ter, durante largos anos, feito o esforço contributivo que lhe competia, dando origem a uma situação de falta de transparência nas contas, e ao avolumar da dívida implícita devida à acumulação de responsabilidades sem correspondente provisão de recursos. Também se deve destacar a manutenção de vários regimes especiais, cláusulas de salvaguarda de manutenção das condições de reforma e diversos regimes transitórios que beneficiaram de tratamento mais favorável, durante o longo período de convergência das condições do regime da função pública com as do regime geral.

É de prever que sobre os saldos da execução financeira da CGA continuem a pesar os efeitos do esgotamento progressivo das reservas contabilísticas constituídas em resultado da transferência de fundos de pensões de empresas públicas e de sociedades anónimas de capitais públicos[81]. Tais transferências tiveram como contrapartida a assunção de responsabilidades pelo pagamento dos complementos de pensões de velhice e de invalidez aos pensionistas daquelas entidades, respeitando compromissos contraídos no quadro dos respetivos planos de pensões de benefício definido. Os valores transferidos para a CGA como compensação financeira foram aplicados em títulos da dívida pública portuguesa, acrescendo os rendimentos da sua aplicação, com o objetivo de assegurar, relativamente aos encargos em causa e até à sua extinção, o equilíbrio financeiro da CGA.

[81] À data de 2020, tinham-se já esgotado as reservas correspondentes aos militares, aos CTT, à Região de Macau e ao BNU.

Subsistem, porém, sérias dúvidas quanto à possibilidade de se atingir o objetivo de equilíbrio financeiro pressuposto no momento da constituição de tais reservas. De acordo com o relatório de auditoria às transferências para a CGA realizado pelo Tribunal de Contas em 2016, das 18 reservas em causa, apenas quatro geravam rendimentos suficientes para suportar os encargos com as respetivas pensões, devendo as restantes consumir parte do capital para fazer face aos encargos. Em quatro outros casos, as reservas já se tinham esgotado entre 2011 e 2014, tendo as inerentes responsabilidades sido cobertas por fundos próprios das CGA e por verbas transferidas do orçamento de Estado[82].

6.1.4. A Separação Funcional entre Regimes Contributivos

Apesar de o artigo 2.º da Lei n.º. 4/2009, de 29 de janeiro, enquadrar a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas no sistema de Segurança Social, aprovado pela LBSS, e de se terem vindo a aproximar progressivamente as condições dos beneficiários do RPSC das que se aplicam aos beneficiários do RGSS, quer quanto a direitos, quer quanto a deveres contributivos, continua a manter-se na prática a separação funcional entre os dois sistemas contributivos.

Esta separação tem várias consequências, sendo a primeira a falta de transparência na avaliação da situação financeira do conjunto dos regimes contributivos, dada a interdependência entre a situação excedentária do Sistema Previdencial e a situação deficitária do sistema convergente. Com efeito, o Sistema Previdencial vem beneficiando do facto de registar como receita as contribuições e quotizações dos trabalhadores da administração pública inscritos depois de 2006, sem ter que arcar com a responsabilidade pelo pagamento das pensões de aposentação dos atuais pensionistas e daqueles trabalhadores da função pública inscritos até 2006 que, entretanto, passarão à reforma. Em contrapartida, o RPSC tem que se defrontar com a situação inversa: é responsável pelas pensões de aposentação dos trabalhadores da função pública inscritos até 2006 sem, contudo, arrecadar as receitas contributivas correspondentes às remunerações dos trabalhadores inscritos após essa data.

Esta situação configura uma exceção à aplicação do modelo de repartição simultânea, já que na realidade, tanto do regime geral como do regime convergente, não temos a totalidade dos trabalhadores em atividade a financiar as pensões da totalidade dos pensionistas.

A avaliação conjunta da situação financeira dos regimes contributivos é feita nos "*Ageing Report*" publicados pelo Comissão Europeia de três em três anos[83], com base em informação elaborada pelos serviços nacionais. Todavia essa avaliação continua a não ser utilizada nos relatórios anuais de sustentabilidade publicados por ocasião da apresentação da proposta de Orçamento de Estado.

Uma segunda consequência da separação funcional entre os dois principais sistemas públicos de gestão das pensões é a separação orgânica entre a CGA e os institutos responsáveis pela gestão do sistema de Segurança Social. Tal separação contribui para a dispersão e utilização pouco racional de recursos, e para criar dificuldades aos utentes com direito a pensões unificadas, em virtude dos atrasos e complexidades burocráticas a que estão sujeitos. O facto de, à data de elaboração deste relatório (junho de 2024) o último relatório e contas da CGA publicado ser o de 2020 é sintomático das dificuldades organizativas e de recursos que este organismo enfrenta.

---

[82] Concluiu o mencionado relatório que "a situação financeira das reservas especiais transferidas para CGA tem vindo a degradar-se ao longo do tempo, não tendo a sua rentabilidade sido suficiente para fazer face aos encargos com pensões que lhe estão afetos" (TDC, 2016).

[83] O último *Ageing Report* foi publicado em abril de 2024. Ver *European Commisson* (2024).

6.2. Os Regimes Especiais dos Trabalhadores Bancários

A proteção social dos trabalhadores do sector bancário teve a sua origem no acordo coletivo de trabalho para o setor celebrado em 1944. Este direito de Segurança Social privado convergiu, mais tarde, para um regime misto de proteção social, que, contudo, só se aplicava a uma parte dos trabalhadores das instituições bancárias. Numa lógica de harmonização do sistema de proteção social, que levou nos anos 80 e 90 à progressiva extinção e integração das antigas Caixas de Previdência, foi decidido proceder a partir de 2009 à inscrição obrigatória de todos os novos trabalhadores bancários no sistema de Segurança Social mantendo num regime especial os trabalhadores bancários que dele já beneficiavam, o chamado regime substitutivo bancário (RSB).

No final de 2010, o Governo concluiu um acordo tripartido com a Associação Portuguesa de Bancos, em representação das instituições de crédito, e a FEBASE – Federação do Setor Financeiro – em representação dos trabalhadores, o qual veio a ser concretizado pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro. Os trabalhadores bancários ainda abrangidos pela Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários (CAFEB) passavam a estar abrangidos pelo RGSS para efeitos de proteção nas eventualidades de velhice e de maternidade, paternidade e adoção a partir de 2011. Quanto à proteção nas eventualidades de doença, invalidez, sobrevivência e morte, continuava a ser assegurada de forma complementar ao regime geral, no quadro das regras constantes dos instrumentos de regulação coletiva de trabalho (IRCT) aplicáveis no sector bancário, sendo extinta a CAFEB.

Os trabalhadores do setor bancário viam assim reduzida a dependência das suas pensões de reforma dos respetivos fundos de pensões, ficando assegurado o seu pagamento parcial pelo regime geral, ao mesmo tempo que mantinham taxas contributivas relativamente baixas (apenas 3 %) e o método de cálculo das pensões de reforma não sofria alterações em relação ao estabelecido no IRCT. Para os bancos, esta decisão veio limitar o crescimento futuro das responsabilidades dos fundos, que se previa ser significativo, por os planos de pensões serem de benefício definido, reduzindo desta maneira o impacto sobre os respetivos rácios de capital.

No final de 2011, o Governo, pressionado pelo elevado défice do OE e sob a monitorização da política de finanças públicas pela *troika*, decidiu transferir para o Estado a titularidade do património dos fundos de pensões, na parte afeta à satisfação da responsabilidade pelas pensões previstas no RSB, no montante de 6 mil M€, ficando responsável pelo financiamento destas pensões. Desde 2012, o Sistema Previdencial recebe anualmente transferências do Orçamento de Estado destinadas a financiar a parte das pensões dos beneficiários do RSB que são da responsabilidade da Segurança Social.

Tratando-se de um regime fechado, têm vindo a diminuir as transferências afetas a este regime desde a data do seu início em 2012, as quais passaram de 515,8 M€ para 395 M€ em 2023. Em paralelo, têm vindo a diminuir os beneficiários deste regime especial, desde os cerca de 40 mil iniciais até aos atuais 25 mil.

Além do regime substitutivo bancário existem ainda outros regimes especiais, cuja criação teve o objetivo de fornecer soluções para a satisfação de obrigações contraídas para com os trabalhadores no âmbito de convenções coletivas anteriores, quando se tornou evidente a impossibilidade de os respetivos fundos de pensões as satisfazerem:

- O regime substitutivo do BPN, integrado desde 2012, confere à CGA a responsabilidade pelos encargos com as pensões de reforma, recebendo como compensação a transferência do património do fundo de pensões denominado Fundo grupo BPN na parte afeta à cobertura das responsabilidades assumidas, sendo esse fundo extinto;
- Os complementos de pensão de reforma ou invalidez dos trabalhadores da Carris, ficaram a partir de 2018 a cargo da CGA, sendo o seu cálculo e pagamento cometidos à Segurança Social;

- Para os trabalhadores e pensionistas dos STCP, foi adotado um procedimento semelhante ao da Carris, o qual começou a funcionar a partir de 2020.

No seu conjunto estes regimes especiais representaram para a Segurança Social uma despesa de cerca de 6 M€ em 2023, integralmente compensada por transferências da CGA.

6.3. A Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores

O regime de proteção social que cobre os advogados e solicitadores é, juntamente com o dos trabalhadores bancários (este só em parte), o único que resta dos regimes profissionais herdados do Estado Corporativo e que se traduz por mecanismos de financiamento e de proteção autónomos.

Este regime funciona de acordo com o Regulamento da CPAS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/2005, de 29 de junho, e ulteriormente modificado pelo Decreto-Lei n.º 116/2018, de 21 de dezembro. Providencia pensões de reforma, de invalidez e de sobrevivência, porém não cobre as eventualidades de perda de rendimentos por motivo de desemprego ou de alteração da situação profissional, assim como de doença ou de parentalidade. O regime é financiado de acordo com um modelo de repartição intergeracional apoiado por um fundo de reserva alimentado pelos excedentes e gerido em capitalização.

A sustentabilidade financeira deste regime tem sido posta em causa em virtude do desequilíbrio atuarial significativo entre o montante das contribuições cobradas e o montante das pensões pagas e estimadas para o futuro num cenário de envelhecimento demográfico. Em 2018, foi revisto o método de cálculo das pensões, aproximando-o do RGSS, e alterada a forma de apuramento da base de incidência contributiva, que deixou de estar indexada ao salário mínimo, sendo criado o conceito de Indexante Contributivo, atualizado anualmente com base no IPC.

Apesar destas modificações, o atual modo de financiamento da CPAS continua a ter uma base de incidência contributiva não indexada aos rendimentos reais. Atualmente existem 24 escalões contributivos, mas a grande maioria dos beneficiários está alinhada pelo escalão mínimo pagando um valor mensal de 267,94 €. Mesmo assim, cerca de 21 % dos beneficiários não cumpriram o seu dever contributivo em 2022, fazendo aumentar para mais de 152 M€ o montante das contribuições em dívida. Em 2022, o défice corrente entre contribuições e pensões foi de 15 M€ (cerca de 16 % do montante das receitas). O valor das reservas financeiras era de 490 M€ no final de 2022. A CPAS cobre atualmente cerca de 37 mil beneficiários.

Dada esta situação, continua em aberto a questão da sustentabilidade do regime de proteção social dos advogados e solicitadores, colocando-se inclusivamente no interior da profissão a alternativa da sua integração no RGSS com garantia dos direitos adquiridos ou do exercício de um direito de opção entre o regime especial e o regime geral.

6.4. Síntese

- O Regime de Proteção Social Convergente é um regime fechado, colocado sob a gestão da CGA, que assegura a proteção na velhice, na morte e na invalidez dos trabalhadores em funções públicas admitidos antes de 2006. Em outubro de 2022, a CGA geria um universo de aproximadamente 389 mil subscritores e pagava cerca de 648 mil pensões, sendo 483 mil de aposentação e reforma, 142 mil de sobrevivência e 23 mil de acidentes de trabalho e invalidez.
- No termo de um longo processo de harmonização das condições aplicáveis aos trabalhadores inscritos no RPSC e no RGSS, as condições de acesso à reforma e os deveres contributivos estão hoje uniformizados, mantendo-se, porém, algumas diferenças nas regras de cálculo da pensão para os inscritos antes de 1993.
- Por ser um regime fechado, o número de subscritores tenderá a reduzir-se continuamente, o que provoca a queda do rácio de subscritores no ativo por cada pensionista, o qual era de 0,6 no final de 2022. Tendo a receita contributiva diminuído a um ritmo superior ao da despesa com pensões, tem-se verificado um agravamento estrutural do défice da CGA, o que obriga ao aumento do valor da comparticipação do Orçamento de Estado, que em 2023 se cifrou em 5718 M €.
- Para a situação deficitária do RPSC contribuem outras causas herdadas do passado, como é o caso de o Estado não ter, durante largos anos, feito o esforço contributivo que lhe competia, gerando uma situação de falta de transparência nas contas públicas, e ainda a transferência para a CGA de encargos com o pagamento de pensões e complementos de empresas e outras entidades do setor público, cujas reservas nem sempre proporcionam os rendimentos adequados à satisfação dessas responsabilidades.
- A atual situação de separação funcional entre o RGSS e o RPSC tem várias consequências, sendo a primeira a falta de transparência na avaliação da situação financeira do conjunto dos regimes contributivos, dada a interdependência entre a situação excedentária do Sistema Previdencial e a situação deficitária do sistema convergente.
- Uma segunda consequência dessa separação funcional é a separação orgânica entre a CGA e os institutos responsáveis pela gestão do sistema de Segurança Social. Tal separação contribui para a dispersão e utilização pouco racional de recursos, e para criar dificuldades aos utentes que necessitam de serviços prestados por ambas as instituições.
- Está em aberto a questão da sustentabilidade do regime de proteção social dos advogados e solicitadores, dada a inadequação da receita contributiva nos atuais moldes para fazer face ao aumento projetado da despesa com pensões, bem como as lacunas de proteção social de que enferma, o que obriga a equacionar a sua reforma ou em alternativa a sua integração no RGSS com garantia dos direitos adquiridos.

7. O Sistema Previdencial-Capitalização

O Sistema Previdencial capitalização constitui, como o seu nome indica, a componente de capitalização do sistema público de Segurança Social. De acordo com o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, tem como objetivo contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do Sistema Previdencial. Deverá garantir, através de reservas acumuladas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) um montante equivalente ao pagamento de pensões aos beneficiários por um período mínimo de dois anos.

Presidiu à criação deste sistema a convicção, alicerçada em diversos estudos prospetivos, que o processo de envelhecimento demográfico levaria no futuro a uma situação recorrente de insuficiência das receitas contributivas para financiar a despesa do Sistema Previdencial repartição, designadamente em virtude do aumento esperado da despesa com as pensões de velhice e de sobrevivência. Daí a necessidade de um fundo ao qual, em caso de necessidade, se pudesse recorrer a fim de complementar a receita proveniente de contribuições e quotizações, evitando o recurso a transferências extraordinárias do Orçamento de Estado.

7.1. Enquadramento Legal

7.1.1. Estatuto, Objetivos e Origem das Receitas

O FEFSS foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 259/1989, de 14 de agosto. Trata-se de um património autónomo, gerido por capitalização, que tem por objetivo assegurar a estabilização financeira da Segurança Social, designadamente através da afetação de recursos ao financiamento do Sistema Previdencial-Repartição, quando a situação financeira deste o justifique. A sua gestão está entregue ao Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), um instituto público sob superintendência e tutela do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que é também responsável pela gestão do Fundo dos Certificados de Reforma (FCR) e do Fundo de Compensação do Trabalho (FCT). As atribuições e orgânica do IGFCSS são definidas pelo Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de agosto.

A LBSS em vigor dispõe no seu artigo 91.º que para o FEFSS reverte uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos. Porém, pode não haver lugar a estas transferências se a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do Sistema Previdencial justificadamente o não permitirem. Considera ainda como receitas do FEFSS os saldos anuais do Sistema Previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras.

A dotação inicial do FEFSS foi constituída em 1989 através da transferência de receitas fiscais[84] e pela venda de bens patrimoniais. A LBSS de 2000, no seu artigo 83.º, estabeleceu a norma de financiamento em vigor, que depois foi transposta para a LBSS de 2007 e assim se mantendo até hoje. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 367/2007, a afetação dos recursos do FEFSS deixou de contemplar as necessidades de financiamento do sistema de Segurança Social no seu todo para ficar limitada às do Sistema Previdencial-Repartição.

[84] Constituídas pelo excedente gerado pela sobreposição parcial das receitas dos novos impostos (IRS e IRC) em 1989 e dos extintos Imposto Profissional não retido e do Imposto Complementar (desfasadas de um ano face ao rendimento obtido).

7.1.2. Composição da Carteira

A carteira de ativos do FEFSS está organizada em quatro subcarteiras com natureza e funções diversas (ver Caixa 7.1.). Está legalmente sujeita a uma série de limites quanto à composição do seu ativo, bem como à definição de um conjunto de operações autorizadas e de exigências mínimas quanto ao risco das contrapartes do Fundo[85]. Assim, por exemplo, um mínimo de 50 % tem de estar investido em títulos de dívida pública portuguesa ou outros garantidos pelo Estado Português; os investimentos estão restringidos a ativos com origem em Estados membros da UE ou da OCDE; um máximo de 40 % da carteira tem de estar investido em títulos representativos de dívida privada, excluindo depósitos, com a condição de o rating não ser inferior a "BBB-/Baa3" ou equivalente; e o investimento em ações, fundos de investimento e fundos imobiliários está restringido por *plafond* (respetivamente 25 %, 10 % e 5 %).

Caixa 7.1. - Organização da Carteira de Ativos do FEFSS

O conjunto de ativos do FEFSS está organizado em quatro subcarteiras:

- Carteira de dívida garantida pelo Estado Português (Carteira DPP): composta por títulos representativos de dívida pública portuguesa, bem como por liquidez afeta à compra de DPP;
- Carteira sujeita a benchmarking (Carteira *Benchmark*): composta pelos investimentos em ações, obrigações soberanas (não emitidas por Portugal) e liquidez, nos mercados mais representativos e líquidos;
- Carteira Reserva Estratégica (Carteira RE): composta por participações nos subfundos do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE);
- Carteira Complementar: composta por outros investimentos que não os constantes das carteiras anteriores – integra o imobiliário e participações em Fundos Imobiliários, Fundos de Obrigações que investem em dívida privada com classificação de rating "*investment grade*", e Fundos de Ações que investem em ações de reduzida capitalização (*small-caps*).

Além destes limites à gestão da carteira, está estipulado que o FEFSS integre na reserva estratégica um determinado conjunto de participações de longo prazo no capital de sociedades que representem interesses estratégicos do Estado Português. Tais participações deveriam em princípio ter um perfil temporal mais longo e um prémio de rentabilidade superior ao do restante da carteira. Estando fixado um *plafond* de 5 % para esta reserva estratégica, na realidade os únicos ativos que constituem esta carteira são três Fundos de Investimentos da Fundiestamo - Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, AS – cujo montante representa apenas 0,03 % do total da carteira do FEFSS.

[85] Os limites estão definidos na Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro, alterada pela Portaria n.º 24/2018, de 18 de janeiro (que aprova o Regulamento de Gestão do FEFSS).

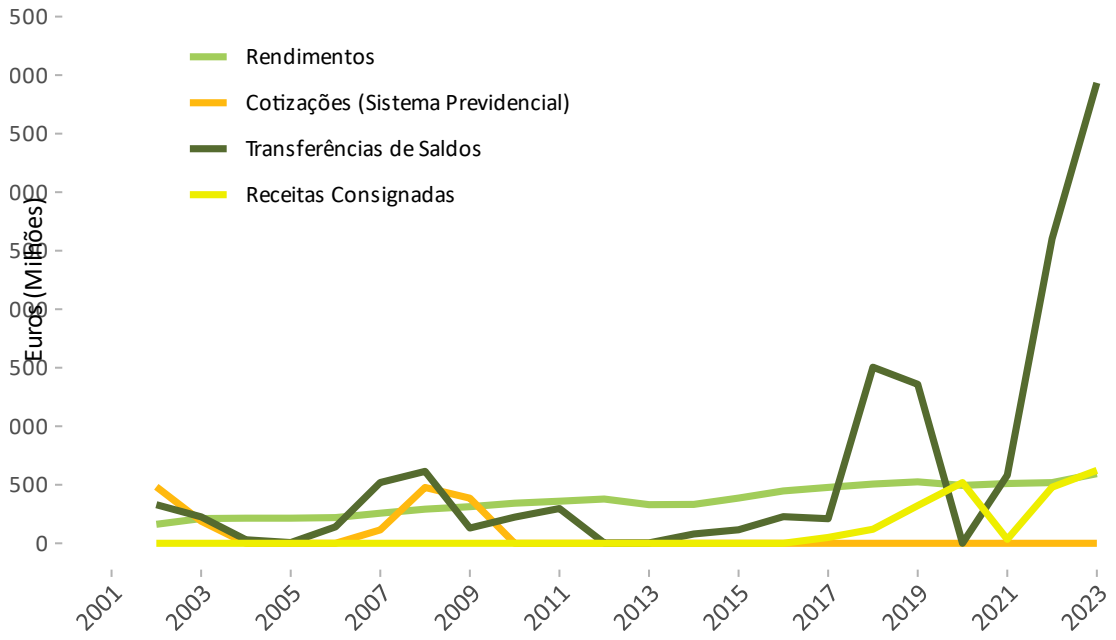
7.2. Síntese da Situação Financeira

7.2.1. Evolução das Receitas

Desde o ano da criação do FEFSS até 2017, raros foram os anos em que foi possível cumprir a norma de aprovisionamento estabelecida pela LBSS. Os valores das transferências anuais para o Fundo foram relativamente díspares e inconstantes em virtude da sucessão de condições económicas adversas que, por originarem acréscimos extraordinários de despesa ou quebra de receitas do Sistema Previdencial, na prática impediram a sua concretização. Como revela a Figura 7.1., apenas em cinco anos foi possível transferir receitas provenientes das quotizações do Sistema Previdencial-Repartição: em 2002-2003 e em 2007-2009. Quanto às transferências dos saldos deste sistema, apenas em dois anos (2007 e 2008) elas excederam o montante de 500 milhões de euros.

A partir de 2017, esta situação de subfinanciamento crónico face aos objetivos iniciais alterou-se significativamente. Por um lado, foram criadas novas receitas fiscais consignadas ao FEFSS com o objetivo de dar estabilidade ao reforço das suas reservas, numa estratégia de diversificação das fontes de financiamento do Sistema Previdencial. Por outro, a melhoria da situação financeira do próprio Sistema Previdencial repartição (analisada na Secção 4) permitiu aumentar de modo significativo o valor das transferências internas ao Sistema Previdencial.

Figura 7.1. - Evolução das Receitas do FEFSS, a preços correntes, 2002-2023



Fonte: IGFSS.

Em 2018 e 2019, as transferências de saldos do Sistema Previdencial excederam pela primeira vez os mil milhões de euros. Esta tendência de alta foi interrompida nos anos marcados pela pandemia, com a consequente crise de financiamento do Sistema Previdencial, não se tendo registado transferências de saldos em 2020 e tendo sido necessário recorrer à maior parte das receitas consignadas em 2021 para financiar o próprio sistema de repartição. A tendência de reforço do FEFSS por via de transferências prosseguiu em 2022 e 2023, em que se atingiram valores máximos, respetivamente, de 2601 M€ e 3934 M€.

7.2.2. Estratégia de Diversificação das Fontes

A estratégia de diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social tem consistido nos últimos anos no recurso a fontes alternativas de natureza fiscal, incidindo sobre os rendimentos do capital e do património, com afetação exclusiva ao FEFSS. Foram adotadas sucessivamente quatro medidas deste tipo:

1. Em 2017, foi criado um novo imposto sobre o património, o Adicional ao IMI (AIMI), que incide sobre a soma do Valor Patrimonial Tributário (VPT) de prédios urbanos afetos ou classificados como sendo de habitação e terrenos para construção, detidos por pessoas singulares ou coletivas (ou equiparadas). No caso de contribuintes individuais ou heranças indivisas, o AIMI é de aplicação a partir de 600 mil euros em VPT. As taxas são progressivas variando entre 0,7 % e 1,5 % do VPT, no caso de pessoas singulares ou heranças indivisas e de 0,4 % no caso de pessoas coletivas. Os imóveis destinados à indústria, comércio e serviços estão isentos bem como as empresas municipais e as cooperativas de habitação;
2. O Orçamento de 2018 determinou a transferência para o FEFSS de uma parcela crescente do IRC, começando em 0,5 pontos percentuais nesse ano e aumentando 0,5 pontos percentuais todos os anos até atingir o teto de 2 pontos percentuais em 2021 e anos seguintes, sendo os montantes das receitas deduzidos dos encargos de cobrança e da previsão de deduções à coleta de IRC;
3. Na proposta de Orçamento Suplementar para 2020, foi introduzida uma Contribuição Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário, a qual corresponde à aplicação da percentagem de 0,02 % sobre os valores dos elementos dos passivos das instituições bancárias, acrescida de 0,00005 % sobre o valor nocional dos instrumentos financeiros derivados fora do balanço dessas mesmas entidades;
4. No Orçamento de 2022 foi introduzida a obrigação de afetar ao Fundo a parte da receita do IRS que corresponde ao englobamento obrigatório das mais-valias realizadas em operações sobre valores mobiliários cujos ativos sejam detidos por menos de um ano por contribuintes colocados no último escalão do IRS. Esta disposição não teve ainda reflexo na execução orçamental.

O valor das receitas fiscais consignadas e transferidas para o FEFSS aumentou rapidamente entre 2017 e 2020, ano em que atingiu o valor total de 519 M€. Em 2021, foi decidido afetar o montante das verbas obtidas com o AIMI e o IRC ao orçamento do Sistema Previdencial repartição a fim de acorrer às despesas extraordinárias associadas à pandemia. Em 2023 foi atingido o valor máximo de 623 M€ para o conjunto das receitas fiscais consignadas e transferidas para as reservas do FEFSS.

A Tabela 7.1. fornece uma representação abrangente das fontes de financiamento do FEFSS no período entre 2017 e 2023. Do conjunto de rubricas de receita destacam-se pela sua importância as transferências de saldos do Sistema Previdencial repartição, as quais totalizaram 10 813 M€ na totalidade desse período, o que representa 65 % do total das receitas do Fundo. Deve ser salientado que, nos 6 anos que decorreram entre 2017 e 2022, cerca de um terço dos saldos transferidos do Sistema Previdencial repartição corresponderam a transferências do sistema de proteção social da cidadania para aquele sistema[86].

[86] Em virtude da sobreorçamentação regular do sistema não contributivo, ao longo do período indicado, foi possível transferir para o sistema previdencial verbas no valor total de 2019 M€ entre 2017 e 2022, o que alimentou indiretamente as transferências de saldos deste sistema para o FEFSS, as quais no mesmo período (2017-2022) totalizaram 6256 M€.

A contribuição das receitas fiscais consignadas para as receitas do FEFSS assumiram uma importância relativamente secundária, pois no conjunto do período de 2017 a 2023, representaram apenas cerca de 13 % do total acumulado de receitas. O restante das entradas ficou a dever-se aos rendimentos gerados pela aplicação de ativos.

Tabela 7.1. - Receitas do FEFSS por origem, a preços correntes, em milhões de euros, 2017-2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Adicional IMI	50,0	50,0	123,0	303,8	128,2**	148,1	145,0	819,9
IRC	0,0	70,0	198,8	182,2	337,3**	297,3	440,2	1188,5
CASS bancário	0,0	0,0	0,0	33,0	33,9	34,0	38,0	138,9
Totais receitas consignadas	50,0	120,0	321,8	519,0	33,9	479,4	623,2	2147,3
Transferência de saldos	210,0	1504,6	1358,4	0,4	581,6	2601,3	4557,1*	10813,4
Rendimentos	477,5	506,1	525,0	494,7	510,8	518,4	595,3	3627,8
Total	737,5	2130,7	2205,2	1014,1	1126,3	3599,1	5775,6	16588,5
% Receitas consignadas	6,8 %	5,6 %	14,6 %	51,2 %	3,0 %	13,3 %	10,8 %	12,9 %

Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social. Dados fornecidos pelo IGFCSS.
Notas: * Inclui 1500 M€ de quotizações.
** Verbas excecionalmente transferidas para o Sistema Previdencial repartição.

7.2.3. Evolução da Carteira de Ativos

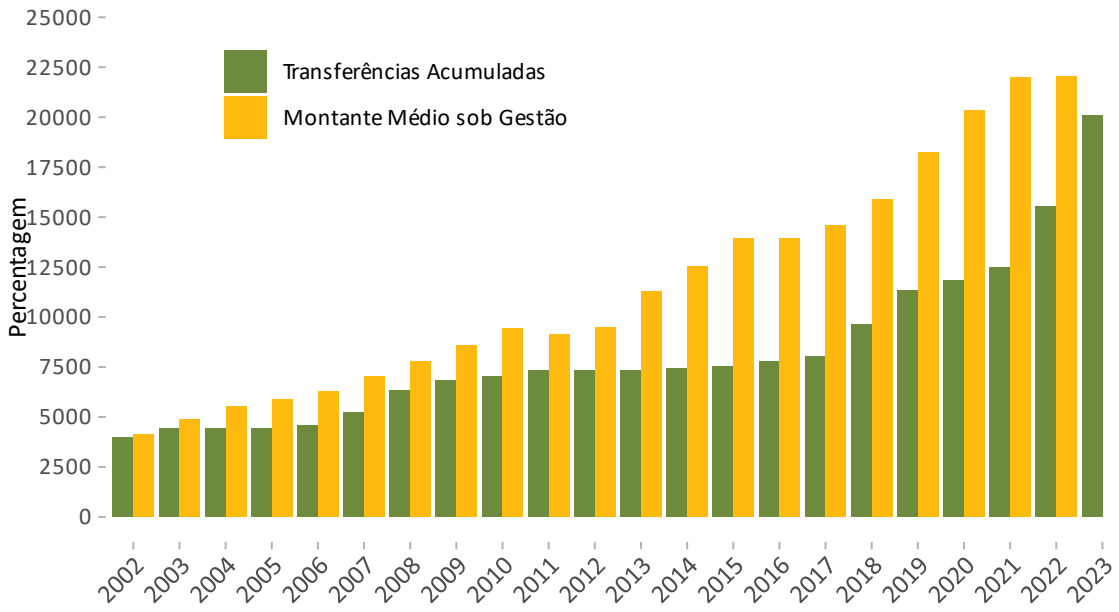
A evolução dos montantes sob gestão do FEFSS tem mostrado uma tendência crescente, que se tem acentuado desde 2017 pelas razões apontadas anteriormente. O montante médio dos ativos sob gestão em 2023 elevou-se a 25 734 M€, 76 % acima do valor registado em 2017, em termos nominais. Assim, o valor das transferências acumuladas foi de 20 109 M€ em 2023, o que representou 78 % do total de reservas, em comparação com 55 % em 2017. Metade daquele valor foi transferido desde 2017.

De acordo com o Relatório e contas do FEFSS de 2022, a gestão dos ativos tinha permitido desde o início da atividade do Fundo e até ao final deste ano acrescentar ao valor resultante das transferências acumuladas, que era de 15 552 M€, o montante de 7439 M€. Isto significa que 32,4 % do valor do FEFSS em final de 2022 foi resultado da gestão de ativos, sendo o restante (67,6 %) o resultado das transferências de receitas fiscais, dos saldos de execução orçamental do Sistema Previdencial repartição e das transferências de uma percentagem do montante das quotizações naqueles anos em que estas tiveram lugar.

O crescimento das reservas do FEFSS, alimentado pelo aumento do valor das transferências dos saldos do Sistema Previdencial-Repartição e pelas receitas consignadas, permitiu que nos últimos anos se verificasse uma aproximação mais rápida ao objetivo estratégico do FEFSS tal como se encontra definido na LBSS. Enquanto no final de 2017 o valor da carteira equivalia a cerca de 15 meses de despesa em pensões do Sistema Previdencial, no final de 2023, aquele valor representava 20,7 meses, o que colocava o objetivo estratégico do Fundo à distância de um pouco mais de 3 meses[87].

[87] No final de maio de 2024, de acordo com informação disponibilizada pelo IGFCSS, o montante das reservas do Fundo ascendia a 33,671 milhões de euros. Este valor representa 12,5 % do PIB e corresponde à despesa, em 2023, com 23,35 meses de pensões do regime contributivo.

Figura 7.2. - Evolução da Carteira de Ativos do FEFSS, a preços correntes, 2002-2023



Fonte: ESSPROS.

7.2.4. Rentabilidade

De acordo com dados fornecidos pelo IGFCSS, a rentabilidade equivalente anualizada desde o início da atividade do Fundo (1989) até 2023 é de 3,77 % em termos nominais, a que corresponde uma taxa de rentabilidade média real de 1,48 %. Quando calculada para períodos mais curtos, por exemplo os últimos dez anos, a taxa de rentabilidade do Fundo não se afasta muito desta média global: 3,55 % em termos nominais e 1,69 % em termos reais[88].

A composição da carteira segundo as classes de ativos é dominada por títulos de rendimento fixo com 62,7 % do total (51,5 % em dívida soberana nacional), 17,3 % estava alocada a liquidez e apenas 19,5 % correspondia a títulos de rendimento variável, de acordo com os dados constantes do Relatório do FEFSS de 2022.

Observando a Tabela 7.2. verificamos que nos últimos cinco anos a rentabilidade dos títulos de rendimento fixo tem sido largamente ultrapassada pela dos títulos de rendimento variável. Enquanto a rentabilidade média dos primeiros foi negativa (-1,95 %), a dos segundos foi significativamente positiva (+6,67 %). É de salientar que a taxa de rentabilidade mais elevada foi a dos ativos sob a forma de imobiliário. Contudo, a proporção destes ativos no conjunto das reservas do FEFSS é muito limitada: apenas 0,46 %.

[88] Valores obtidos por média geométrica das taxas de rentabilidade disponibilizadas pelo FEFSS para o período de 2014 a 2023.

Tabela 7.2. - Rentabilidade do FEFSS por tipo de ativo, taxas nominais, 2018-2022

Tipos de ativo	2018	2019	2020	2021	2022	Média geométrica
Rendimento fixo	1,31	4,5	3,94	-2,05	-15,92	-1,95%
Dívida pública nacional	1,89	3,78	2,41	-1,21	-12,09	-1,22%
Rendimento variável	-5,81	27,5	6,18	25,32	-13,59	6,67%
Imobiliário	14,69	9,57	8,4	23,86	4,7	12,05%

Fonte: IGFCSS, Relatório do FEFSS, 2022.

A favor da opção pela atual estratégia de investimento estará o interesse do Estado em dispor de um mercado protegido para a colocação de dívida pública nacional, além do facto de os títulos de rendimento fixo apresentarem uma volatilidade, e, portanto, um grau de risco, inferior aos de rendimento variável. No entanto é discutível se a opção por uma tal estratégia se justifica para um fundo de reserva com um horizonte de vida de tão longo prazo.

7.3. Comparações Internacionais

Mais de 20 países da OCDE mantêm em operação fundos públicos geridos em capitalização com a missão de apoiar o financiamento de sistemas de pensões[89]. Os fundos distinguem-se de acordo com o objetivo prosseguido. Para uns, trata-se de compensar de forma permanente desvios temporários entre receitas e despesas dos respetivos sistemas contributivos. Para outros, trata-se de fazer face a desequilíbrios previsíveis no longo prazo na estrutura de financiamento dos sistemas de pensões, devido ao envelhecimento demográfico. Enquanto os primeiros têm por norma reservas de pequenas dimensões pois a sua função é supletiva em situações de desequilíbrio ocasional, já os segundos necessitam de reservas de maiores dimensões. É o caso do fundo público português.

É muito comum que os fundos de reserva públicos sejam alimentados por excedentes das receitas sobre as despesas dos sistemas de pensões aos quais estão associados, além dos rendimentos provenientes da aplicação de ativos. Portugal faz parte dos países em que o financiamento é parcialmente assegurado por receitas consignadas. Outros países têm recorrido a receitas da privatização de património público, ou a transferências diretas do orçamento.

É também comum que as autoridades fixem objetivos quantificados às reservas dos fundos, seja em percentagem do valor atual das responsabilidades futuras (como é o caso da Austrália e da Finlândia), seja num valor monetário fixo. A modalidade mais comum é, porém, a que consiste em fixar um objetivo em termos de um certo número de meses ou anos de despesa em pensões. Portugal integra-se neste grupo, sendo o país em que o objetivo é o mais ambicioso: 24 meses, em comparação com um ano para a Suíça, seis meses para França, dois meses para o Reino Unido, e entre 0,2 e 1,5 meses para a Alemanha. Quanto à dimensão relativa dos fundos públicos de reserva, verifica-se uma grande disparidade, o que se compreende dada a diversidade dos objetivos dos fundos, que variam entre o "alisamento" financeiro de curto prazo e a prevenção de choques sistémicos. Com 8,5 % do PIB (em 2018), a dimensão relativa do fundo português situava-se acima dos primeiros e bastante abaixo dos segundos, entre os quais se contavam os fundos do Japão (33 %), da Coreia (43 %) e da Suécia (22 %).

[89] OECD (2021b), p. 49.

Desta comparação com fundos idênticos mantidos por mais 20 países da OCDE ressalta como particularmente relevante o facto de Portugal estar entre os países que têm prosseguido uma estratégia mais prudente em matéria de política de investimento. Enquanto a maioria dos fundos considerados na análise tem mais de 30 % dos seus ativos mobilizados em títulos de rendimento variável, Portugal tinha cerca de 11 % (valor de 2017), um valor que era apenas superior ao registado em Espanha, México e EUA (OASI *Trust Fund*), que são fundos de obrigações a 100 %.

Embora o horizonte temporal do FEFSS, por ser de muito longo prazo, permita em princípio estratégias de investimento mais orientadas para títulos de rendimento variável e outros com maior risco, com a contrapartida de um maior rendimento, a estratégia adotada tem sido caracterizada por uma abordagem bastante prudente. Uma tal estratégia tem-se refletido por taxas de rentabilidade médias que se podem qualificar de baixas relativamente às alcançadas por outros fundos públicos de capitalização. Como vimos anteriormente, a taxa real média de rentabilidade do FEFSS não chega a ultrapassar os 2 %, o que compara mal com os fundos públicos da maioria dos países da OCDE, os quais atingiram taxas reais superiores a 5% no período entre dezembro de 2009 e dezembro de 2019[90].

7.4. Síntese

- Ao Sistema Previdencial capitalização cabe a função de garantir a prazo a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial, através da acumulação de reservas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, alimentadas por transferências do Sistema Previdencial repartição, de receitas fiscais consignadas e de rendimentos patrimoniais. Ao longo dos últimos anos registou-se um crescimento mais rápido destas reservas, o que veio tornar muito próximo o objetivo inscrito na LBSS de cobrir 24 meses de despesa com pensões do Sistema Previdencial.
- O rápido crescimento das reservas nos últimos anos é resultado, em primeiro lugar, do forte aumento do valor das transferências de saldos excedentários do Sistema Previdencial repartição, que por sua vez reflete o crescimento das receitas contributivas, bem como, em parte, as transferências de saldos do sistema não contributivo. Tem contribuído igualmente para o crescimento das reservas, embora em menor medida, o produto das receitas fiscais consignadas ao FEFSS a partir de 2017. A contribuição da gestão de ativos do Fundo para o crescimento das reservas tem sido significativa, embora até finais de 2022 representasse menos de um terço do valor total das reservas do FEFSS.
- A rentabilidade das aplicações do Fundo tem sido condicionada pelas limitações impostas à política de investimentos, de que se destaca a obrigação de manter 50 % da carteira em títulos de dívida pública portuguesa ou outros garantidos pelo Estado português. A estratégia de investimento que o Fundo tem sido obrigado a seguir tem-se caracterizado por uma extrema prudência, em comparação com o comportamento de fundos públicos de capitalização de outros países. A adoção de uma estratégia de investimento mais orientada para rentabilidade, em consonância com a sua natureza de longo prazo, permitiria atingir níveis mais elevados de rentabilidade da gestão de ativos, o que, opor sua vez, permitiria libertar o Fundo da atual dependência de transferências fiscais com repercussões positivas sobre a gestão de recursos orçamentais da Segurança Social.

[90] OECD, op. cit, p. 56. Apenas os fundos de obrigações apresentam taxas inferiores a 2 %, como é o caso dos fundos norte-americano (OASI), espanhol (SSRF) e mexicano (IMSS).

8. O Sistema Complementar de Pensões

O sistema complementar de pensões faz parte integrante da arquitetura do sistema de Segurança Social. No entanto, ao contrário dos restantes componentes deste sistema, que são públicos e de filiação universal ou obrigatória, o sistema complementar é em larga medida gerido por entidades privadas e, entre nós, tem natureza puramente voluntária. Num contexto marcado por uma baixa propensão para a poupança das famílias e das empresas, e sem usufruir de apoios públicos relevantes, o sistema complementar não tem conseguido até à data preencher verdadeiramente a função que lhe foi imputada pela atual Lei de Bases de constituir "um instrumento significativo de proteção e de solidariedade social".

8.1. Enquadramento Legal

8.1.1. Na Lei de Bases

A LBSS de 2007 reconhece o sistema complementar de pensões como fazendo parte integrante do sistema de pensões, vendo nele um instrumento significativo de proteção e de solidariedade social, e merecendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados (artigo 80.º).

Segundo a LBSS, o sistema complementar compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual (artigo 81.º).

O regime público de capitalização é um regime de adesão voluntária individual, cuja organização e gestão é da responsabilidade do Estado, que visa a atribuição de prestações complementares das concedidas pelo Sistema Previdencial, tendo em vista o reforço da proteção social dos beneficiários. Os beneficiários aderentes dispõem de contas individuais geridas em regime financeiro de capitalização, sendo as condições de adesão, as características, a garantia de direitos, o método de financiamento, o regime de transmissão por morte e o tratamento fiscal definidos por lei (artigo 82.º).

Os regimes complementares de iniciativa coletiva são regimes de instituição facultativa a favor de um grupo determinado de pessoas, nos quais se integram os regimes profissionais complementares. Estes abrangem trabalhadores por conta de outrem de uma empresa, de grupos de empresas ou de outras entidades empregadoras de um sector profissional ou interprofissional, bem como trabalhadores independentes, sendo financiados pelas entidades empregadoras, havendo lugar a eventual pagamento de quotizações por parte dos trabalhadores (artigo 83.º).

Os regimes complementares de iniciativa individual são de instituição facultativa, assumindo, entre outras, a forma de planos de poupança-reforma, de seguros de vida, de seguros de capitalização e de modalidades mutualistas (artigo 84.º).

Os regimes complementares de iniciativa coletiva e individual podem ser administrados por entidades públicas, cooperativas ou privadas, nomeadamente de natureza mutualista, criadas para esse efeito. No âmbito de um regime profissional complementar, a gestão das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência tem de ser concedida a entidade jurídica distinta da entidade que o instituiu (artigo 85.º).

No que respeita à regulamentação, supervisão e garantia dos regimes complementares de iniciativa coletiva e individual, a LBSS remete para legislação própria.

8.1.2. Na Legislação Específica

Os principais diplomas que regulam o funcionamento do sistema complementar de pensões são os seguintes:

a) A Lei n.º 27/2020, de 23 de julho, que transpôs a Diretiva (UE) 2016/2341 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (chamada Diretiva IORP II) estabelece o regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões. O enquadramento legal é comum aos fundos que sustentam planos de pensões profissionais e individuais, em consonância com a tradição portuguesa de tratamento não diferenciado.

É neste diploma que se encontram definidos os conceitos essenciais sobre os quais se encontra estabelecida a estrutura dos planos de pensões e dos veículos de financiamento que os sustentam – os fundos de pensões[91].

O regime jurídico dos fundos de pensões procura assegurar um elevado nível de proteção e segurança dos participantes e dos beneficiários dos planos de pensões profissionais. Para este efeito, introduz um conjunto de novas disposições relativamente à legislação anterior[92], em quatro domínios:

- Novas exigências de governação: distinção clara entre quatro funções-chave (avaliação de risco, controlo interno, auditoria interna e atuarial); novas normas sobre política de remuneração dos gestores, inspiradas nas regras aplicadas nos setores bancário e de seguros; política de investimento adaptada à estrutura da filiação em cada uma das instituições, de acordo com o respeito do princípio do «gestor prudente»;
- Regras mais exigentes em matéria de avaliação de risco: autoavaliação das sociedades gestoras e avaliação de risco dos fundos de pensões por elas geridos de modo documentado e com periodicidade trianual ou quando se altere o perfil de risco;
- Novas exigências relativas ao uso de um depositário encarregado da guarda dos ativos e exercício de funções de controlo entre as instituições de crédito autorizadas;
- Poderes alargados para os supervisores e descrição mais detalhada dos procedimentos de supervisão.

Com a nova legislação pretendeu-se igualmente melhorar a transparência sobre as atividades dos fundos de pensões, nomeadamente exigindo às entidades gestoras que forneçam informação mais detalhada aos seus membros e beneficiários, incluindo sobre os custos de gestão. Além da publicação de relatórios e contas anuais, cada fundo de pensão deve publicar uma 'Declaração sobre os benefícios de pensão', que contenha informações de caráter pessoal e geral sobre o plano de pensões, de modo claro e completo, a fim de facilitar a compreensão dos direitos de pensão ao longo do tempo e entre os diferentes planos.

Por fim, o novo regime jurídico dos fundos de pensões cria as condições para que as instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP) possam desenvolver atividades noutros Estados-Membros, no quadro regulamentar do mercado único, através

da introdução de novas regras que permitem a transferência entre fundos de pensões localizados em diferentes Estados, a fim de facilitar a organização de planos de pensões profissionais à escala da União e assim melhorar a proteção dos trabalhadores cuja carreira profissional percorre vários Estados membros.

---

[91] Para maior detalhe, ver Nota Técnica n.º 18, por Armindo Silva.

[92] Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, que transpôs para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/41/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de junho, também chamada Diretiva IORP I.

Visa também estabelecer uma maior clareza nos procedimentos, no que respeita ao papel das autoridades dos Estados de origem e de acolhimento, nomeadamente em matéria de supervisão, e ao modo como devem comunicar umas com as outras. A criação de um mercado interno para as IRPPP exige o reconhecimento mútuo das normas prudenciais;

b) O Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, estabelece o regime jurídico dos planos de poupança-reforma (PPR), dos planos de poupança-educação (PPE) e dos planos de poupança-reforma/educação (PPR/E). Os PPR são constituídos por certificados nominativos de um fundo de poupança-reforma (FPR), que terão a forma de fundo de investimento mobiliário, de fundo de pensões ou de fundo autónomo de uma modalidade de seguro do ramo «Vida», e podem ser subscritos por pessoas singulares ou por pessoas coletivas a favor e em nome dos seus trabalhadores. O diploma delimita as entidades competentes para gerir os fundos de poupança, bem como a composição do respetivo património. Estabelece as regras relativas ao reembolso do valor dos planos de poupança, às modalidades de reembolso e às condições em que se pode efetuar a transferência dos valores acumulados;

c) O Decreto-Lei n.º 225/1989, de 6 de julho, regulamenta os regimes profissionais complementares, os quais têm por objetivo conceder aos trabalhadores por conta de outrem ou independentes, agrupados no quadro de uma empresa ou de um conjunto de empresas, de um ramo de atividade económica ou de um sector profissional ou interprofissional, prestações pecuniárias complementares das garantidas pelo regime geral de Segurança Social. Os regimes profissionais são constituídos por livre iniciativa das empresas e dos seus trabalhadores mediante acordo em que sejam definidos os respetivos objetivos e conteúdo. Este diploma estabelece os requisitos de formalização de tais acordos, as condições de vinculação e de desvinculação em caso de cessação de contrato, as regras de portabilidade, e ainda as regras de investimento e de financiamento;

d) A Lei n.°147/2015, de 9 de setembro, estabelece o Regime Jurídico de Acesso e Exercício da Atividade Seguradora e Resseguradora, por força da transposição da Diretiva n.º 2009/138/UE, de 25 de novembro, também conhecida como Diretiva Solvência II, e que, juntamente com as suas alterações, a última das quais foi incluída na já mencionada Lei 27/2020, introduziu um conjunto de disposições importantes relativas ao funcionamento dos planos e fundos de pensões, quando estes são geridos por empresas de seguros;

e) O Decreto-Lei n.º 127/2017, de 9 de outubro, veio conceder maior flexibilidade nas condições em que as pensões, no caso de planos de contribuição definida, podem ser pagas diretamente pelo fundo de pensões, em alternativa à contratação de rendas vitalícias junto de empresas de seguros. Esta alteração possibilita maior liberdade de escolha aos beneficiários e permite-lhes decidirem sobre o momento e a forma de recebimento das pensões.

O mesmo decreto-lei procedeu ainda ao aperfeiçoamento técnico do regime dos fundos de pensões e do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora. Entre outros aperfeiçoamentos e correções, operou -se a integral transposição da Diretiva 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa à supervisão a nível do grupo de empresas de seguros, e da Diretiva 2014/51/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa às competências das autoridades de supervisão;

f) O Decreto-Lei n.º 40/2018, de 11 de junho procedeu à transposição para a ordem jurídica nacional da Diretiva 2014/50/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 relativa aos requisitos mínimos para uma maior mobilidade dos trabalhadores entre os Estados-Membros, mediante a melhoria da aquisição e manutenção dos direitos à pensão no âmbito dos regimes profissionais complementares.

Este decreto-lei foi mais longe do que o estipulado na diretiva europeia, na medida em que tornou os dispositivos de proteção aos direitos latentes e adquiridos de trabalhadores cessantes em mobilidade no interior da União extensivos às situações de mobilidade no interior do país, e ainda alargou o âmbito pessoal da proteção à prestação de trabalho independente. O respetivo âmbito material ficou, porém, restrito aos regimes profissionais complementares não se aplicando, portanto, a planos de pensões individuais.

Foi fixado em três anos o período máximo para a aquisição de direitos ou o período de espera, e em 21 anos a idade mínima para a aquisição de direitos a pensão. Foram ainda estabelecidas condições de proteção para os direitos adquiridos pelos trabalhadores cessantes caso estes não possam ou não queiram beneficiar das respetivas pensões. No que diz respeito à garantia de informação, estabelece-se o direito dos trabalhadores a receberem informações sobre a forma como uma eventual mobilidade pode afetar os seus direitos a pensão e, bem assim, informações sobre o valor e tratamento dos direitos dos trabalhadores cessantes e beneficiários sobrevivos.

8.2. Estrutura do Sistema Complementar

A fim de compreender a estrutura do sistema complementar de pensões, é importante precisar a diferença entre planos de pensões – o instrumento de definição das garantias – e fundos de pensões – os patrimónios afetos à concretização dessas garantias.

8.2.1. Planos de Pensões

Um plano de pensões é um programa que define as condições em que se constitui o direito a receber uma pensão de reforma, por invalidez ou velhice, ou uma pensão de sobrevivência.

Os planos de pensões distinguem-se em função do tipo de garantias oferecidas. Nos planos chamados de Benefício Definido (BD) os benefícios estão definidos previamente e as contribuições são calculadas de modo a assegurar o montante de capital necessário a que esse benefício possa ser pago no valor e datas estabelecidas, segundo regras atuariais. Nos planos de Contribuição Definida (CD) são as contribuições que estão definidas previamente e os benefícios serão os que resultarem do valor acumulado das contribuições e da respetiva capitalização. Por conseguinte, neste último tipo de planos o risco é suportado unicamente pelo beneficiário. Existem ainda planos mistos que combinam as características dos dois tipos, por exemplo, planos de contribuição definida com rendimento mínimo garantido.

Os planos de pensões distinguem-se ainda em função do respetivo âmbito pessoal. Os planos de pensões profissionais ou coletivos assentam numa relação de emprego e resultam da iniciativa de entidades empregadoras ou de associações profissionais ou sociais, com o objetivo de proporcionar proteção complementar na velhice, na morte ou na invalidez ao conjunto dos trabalhadores com que existem vínculos contratuais ou uma parte deles. Os planos profissionais podem ser contributivos, quando estão previstas contribuições dos beneficiários, que são os trabalhadores da empresa, ou não contributivos, quando o plano é financiado apenas por contribuições efetuadas pela empresa associada.

Os planos de pensões individuais são contratados por um aforrador individual com o objetivo de proporcionar um rendimento complementar para o período de reforma. As contribuições realizadas ao longo do tempo são investidas em ativos financeiros através de fundos de investimento, de fundos de pensões ou de apólices de seguro de vida. Podem ser convertidos em renda vitalícia ou resgatados de uma vez só ou em prestações.

Os planos profissionais podem ser do tipo BD ou do tipo CD. Os planos individuais são sempre do tipo CD.

8.2.2. Fundos de Pensões

Os fundos de pensões são constituídos por um conjunto de ativos cujo objetivo é proporcionar o pagamento futuro dos benefícios previstos nos planos de pensões por eles financiados. Os fundos de pensões gozam de autonomia patrimonial, no duplo sentido em que as pensões previstas nos planos de pensões são exclusivamente asseguradas por intermédio dos ativos do fundo e esses ativos respondem única e exclusivamente pela realização dos planos de pensões, não respondendo aqueles ativos por quaisquer outras obrigações, designadamente, das empresas que os promovem, dos trabalhadores abrangidos ou das entidades que os gerem.

Os fundos de pensões são geridos em regime financeiro de capitalização, com base em investimentos em ativos financeiros cujos rendimentos são acumulados para futura distribuição sob a forma de resgate único, prestações regulares ou de renda vitalícia. São por isso planos pré-financiados (*prefunded* na terminologia inglesa). As entidades competentes para gerir fundos de pensões são as sociedades de seguros com o ramo Vida ou as Sociedades Gestoras de Fundos de Pensões (SGFP).

Os fundos de pensões podem ser fechados ou abertos. Os fundos de pensões são fechados se disserem respeito apenas a um associado (normalmente uma empresa ou grupo de empresas), sendo necessário o seu acordo para a entrada de novos associados. São abertos se a adesão ao fundo depender apenas da entidade gestora, podendo a adesão ao fundo ser de natureza individual ou coletiva.

Os planos profissionais são promovidos por fundos de pensões fechados, fundos abertos de adesão coletiva ou contratos de seguro coletivos.

Os planos individuais assentam em fundos de pensões abertos de adesão individual ou em planos de poupança reforma (PPR).

As contingências que podem conferir direito ao recebimento de uma pensão financiada por um fundo de pensões são estabelecidas no artigo 15.º da Lei n.º 27/2020: São a reforma por velhice, a reforma por invalidez, a pré-reforma, a reforma antecipada e a sobrevivência. No caso de planos contributivos, os beneficiários têm direito ao recebimento do montante determinado em função das contribuições próprias também em caso de desemprego de longa duração, doença grave ou incapacidade permanente para o trabalho.

8.2.3. Planos de Poupança-Reforma (PPR)

Os PPR são constituídos por certificados nominativos de um fundo de poupança-reforma (FPR), que podem assumir a forma de fundo de investimento mobiliário, de fundo de pensões ou de fundo autónomo de uma modalidade de seguro do ramo «Vida», e podem ser subscritos por pessoas singulares ou por pessoas coletivas a favor e em nome dos seus trabalhadores.

Os contratos de seguro podem estar ou não ligados a fundos de investimento. No primeiro caso assumem a forma de seguros *unit linked*, e no segundo a de seguros de capitalização, residindo a principal diferença em que os seguros de capitalização garantem o capital investido aos seus investidores, e por norma, também garantem uma rentabilidade mínima, mesmo que esta seja pouco expressiva ou variável em função da taxa de juro associada, ao passo que os seguros *unit linked* incorporam um maior grau de risco pois não garantem nem o capital nem a rentabilidade.

O património dos PPR deve ser constituído por valores mobiliários, participações em instituições de investimento coletivo, instrumentos representativos de dívida de curto prazo, depósitos bancários ou outros ativos de natureza monetária, e ainda por terrenos e edifícios e créditos decorrentes de empréstimos hipotecários.

O reembolso do valor dos PPR pode ser efetuado em condições mais generosas do que no caso dos fundos de pensões. Além da reforma por velhice do participante podem ainda ser considerados motivos válidos para o resgate o desemprego de longa duração, a incapacidade permanente para o trabalho ou a doença grave do participante ou de qualquer dos membros do seu agregado familiar e ainda a utilização para pagamento de prestações de contratos de crédito garantidos por hipoteca sobre imóvel destinado a habitação própria e permanente do participante. O reembolso é também possível uma vez atingidos os 60 anos de idade do participante.

8.2.4. Regime Público de Capitalização

O Regime Público de Capitalização foi criado em 2008[93] e é gerido pelo Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), sob tutela do Ministério do Trabalho, Solidariedade de Segurança Social. Tem como objetivo o fomento da poupança por parte dos trabalhadores visando a constituição de um complemento de pensão para a reforma. É um regime de adesão individual e voluntária, que permite efetuar contribuições adicionais ao longo da vida ativa do aderente, as quais são capitalizadas numa conta em seu nome e convertidas em certificados de reforma. Cada aderente escolhe o valor da sua contribuição mensal, que pode ser de 2 % ou 4 % (ou 6 % para maiores de 50 anos) a qual é registada numa conta individual, nominativa. Este valor integra um Fundo comum de investimento – o Fundo dos Certificados de Reforma. As contribuições mensais são convertidas em unidades de participação naquele Fundo, sob a forma de certificados de reforma. O valor acumulado só pode ser resgatado no momento da passagem à reforma.

8.2.5. PEPP (Pan-European Personal Pension Product)

A partir de março de 2022, passou a circular na União Europeia um novo produto de poupança para a reforma[94]: o PEPP (*Pan-European Personal Pension Product*), ou PIRPE (Plano Individual de Reforma Pan-Europeu). O PEPP pode ter a forma de seguro de vida, fundo de pensões ou de fundo de investimento e será comercializado em toda a União Europeia, beneficiando da aplicação em todos os Estados-membros segundo regras harmonizadas. Por garantir a portabilidade no espaço europeu, o PEPP poderá vir a tornar-se atrativo para aforradores com a carreira profissional distribuída por mais que um país da União Europeia.

A versão-padrão do PEPP (*default*) garante a proteção do capital, e os custos e taxas não podem exceder 1 % do montante acumulado por ano, existindo ainda cinco outras opções de investimento com maior perfil de risco e maior rentabilidade. O propósito do PEPP é complementar as pensões dos regimes públicos e por isso as suas regras limitam ou impossibilitam o reembolso antecipado. Obriga à elaboração de uma ficha de informação (DIF PEPP) com distribuição regular pelos aforradores. A autorização da sua emissão cabe aos organismos nacionais (em Portugal a CMVM e a ASF) mas o registo é feito com a *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA)[95].

---

[93] Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro.

[94] Por adoção do Regulamento (EU) 2019/1238 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019.

[95] O crescimento deste novo produto tem sido lento, principalmente devido a dificuldades no domínio do tratamento fiscal. À data de março de 2024 existiam apenas oito PEPP, lançados em 4 países – Croácia, Eslováquia, Polónia e República Checa. Em Portugal, encontra-se a decorrer o processo de regulamentação deste novo produto.

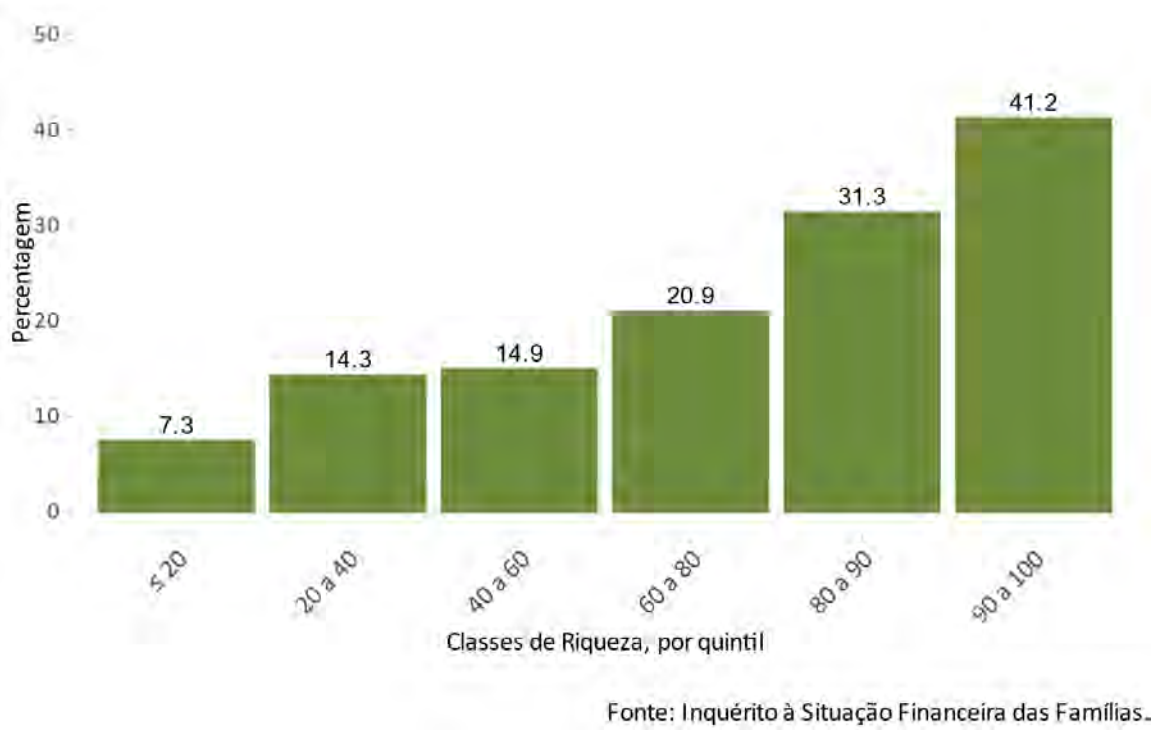
8.3. Cobertura Pessoal

A fim de determinar a amplitude da cobertura pessoal do sistema complementar é possível recorrer a duas fontes de dados: o Inquérito à situação financeira das famílias e a informação publicada pela entidade reguladora – ASF (Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de pensões). Nenhuma destas fontes permite, no entanto, chegar a uma estimativa precisa.

8.3.1. Estimativa a partir do Inquérito à Situação Financeira das Famílias (ISFF)

De acordo com o ISFF de 2020, 18,7 % das famílias residentes em Portugal detinham um qualquer plano de poupança para a reforma[96]. Este valor representa um significativo aumento de cobertura em relação à situação detetada em 2017, em que 13,2 % das famílias eram proprietárias deste tipo de ativos[97].

Figura 8.1. - Relação entre Participação em Planos de Pensões e Riqueza das Famílias, 2020



Fonte: Inquérito à Situação Financeira das Famílias.

Existe uma clara variação da incidência dos planos de pensões por classes de riqueza líquida (ver Figura 8.1.). Enquanto nas classes de menor riqueza (até ao percentil 40) a percentagem de famílias aderentes a tais planos não excedia os 13 %, nas classes de maior riqueza a proporção elevava-se a 31 % na classe situada entre os percentis 80 e 90 e a 41 % na classe acima do percentil 90. Observe-se, porém, que idêntica correlação com os níveis de riqueza se verifica com outros tipos de poupança, seja sob a forma de depósitos a prazo, seja sob a forma de ativos transacionáveis.

---

[96] Este número abrange todas as formas de poupança direcionada para a reforma, incluindo PPR, e planos individuais e profissionais apoiados por fundos de pensões.

[97] É possível que o aumento registado em 2020, comparativamente a 2017, se fique a dever em parte às restrições ao consumo verificadas durante a pandemia da Covid.

Os valores acumulados nos planos de pensões são por regra bastante modestos. Mesmo nas classes de maior riqueza, os valores médios ficam-se pelos 8800,00 € no caso da classe situada entre os percentis 80 e 90 da distribuição de riqueza líquida e 12 200,00 € na classe de riqueza acima do percentil 90.

A informação obtida através do ISFF não permite, porém, diferenciar entre planos individuais e profissionais nem caracterizar a participação nos diversos tipos de planos individuais.

8.3.2. Estimativa a partir da Informação Publicada pela ASF

Os dados estatísticos publicados pelo supervisor nacional fornecem uma informação mais detalhada e rigorosa, pois baseiam-se nas informações prestadas pelas entidades gestoras. Apresentam, no entanto, o inconveniente de se referirem a subscrições e não a participantes, conduzindo por isso a uma estimativa sobrevalorizada da cobertura pessoal do sistema complementar, pois alguns indivíduos serão participantes em dois ou mais planos de pensões.

Tabela 8.1. - Participação em Planos de Pensões, em milhares e percentagem da população ativa, 2022

Planos de pensões	Tipo de plano	Milhares	% População ativa 15-64
Profissionais (2.º pilar)	Fundos de pensões – tipo CD	136,6	
	Fundos de pensões – tipo BD	69,5	
	Apólices de seguro – tipo CD	20,5	
	Apólices de seguro – tipo BD	2,1	
	Total nos planos profissionais	218,9(*)	4,3 %
Individuais (3.º pilar)	Fundos de pensões abertos	154,4	
	PPR/fundos de pensões	93,0	
	Planos de poupança ações (PPA)	0,2	
	Certificados de reforma (**)	10,4	
	Total nos planos individuais/fundos de pensões	258,0	5,1 %
	Subscrições de PPR/Seguros de vida não ligados a fundos de investimento	1 310	
	Subscrições de PPR/Seguros de vida ligados a fundos de investimento (*unit linked*)	386	
	Subscrições de PPR/Fundos de investimento	456	

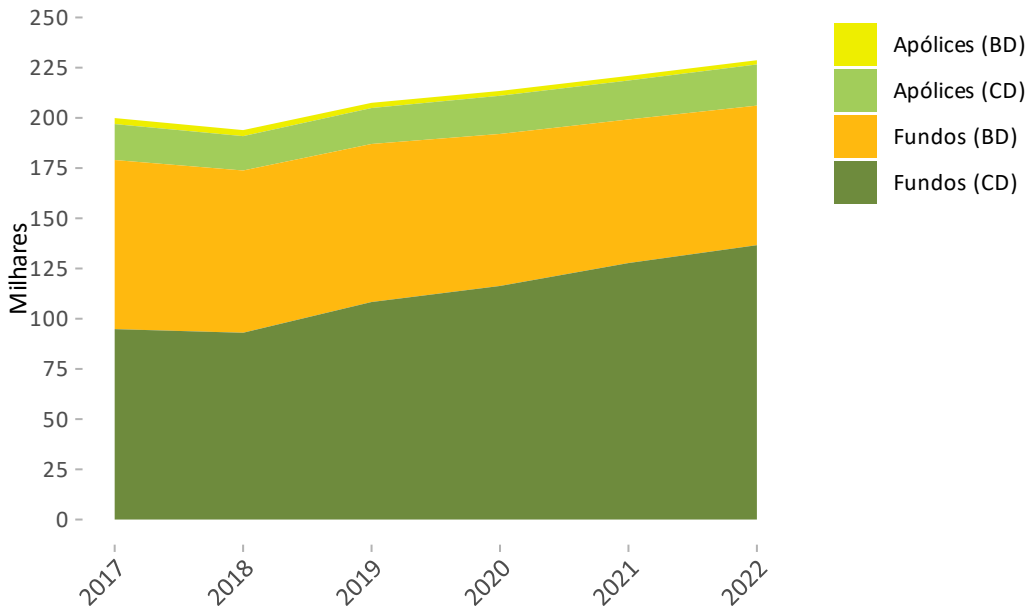
Fontes: ASF (2023), IGFCSS (2023), INE.
Notas:
(*) O número total de participantes é inferior à soma dos participantes nas diversas modalidades de planos pelo facto de existirem participantes que pertencem simultaneamente a mais do que um plano de pensões (seja BD e/ou CD) financiados pelo mesmo fundo de pensões fechado ou adesão coletiva.
(**) O número de aderentes ativos aos certificados de reforma é próximo de 7 mil.

Como se pode verificar na Tabela 8.1., existem cerca de 219 mil subscrições em planos de pensões profissionais, a maior parte dos quais do tipo CD, o que corresponde a 4,3% da população ativa. Existem ainda 258 mil participações em planos individuais suportados por fundos de pensões, que correspondem a cerca de 5 % da população ativa. Nestes assumem um lugar preponderante os fundos de pensões abertos de adesão individual, seguidos pelos PPR, enquanto os Certificados de Reforma, os planos individuais de capitalização do sistema público, ocupam um lugar muito modesto, com cerca de 5 % do total de planos de pensões individuais financiados por fundos de pensões.

8.3.3. Evolução do Número de Participantes

O número de subscrições de planos de pensões profissionais aumentou de 187 para 219 milhares, entre 2017 e 2022 (ver Figura 8.2.). Este crescimento deve-se inteiramente ao aumento do número de subscrições de planos do tipo CD financiados por fundos de pensões que se cifrou em 44 % nesse período. Em contrapartida, verificou-se uma diminuição regular do número de subscrições de planos de tipo BD, uma tendência generalizada que se deveu às dificuldades de financiamento deste tipo de planos num contexto prolongado de baixas taxas de juro. As apólices de seguros associados a planos profissionais atraem um número de subscrições mais reduzido do que os fundos de pensões.

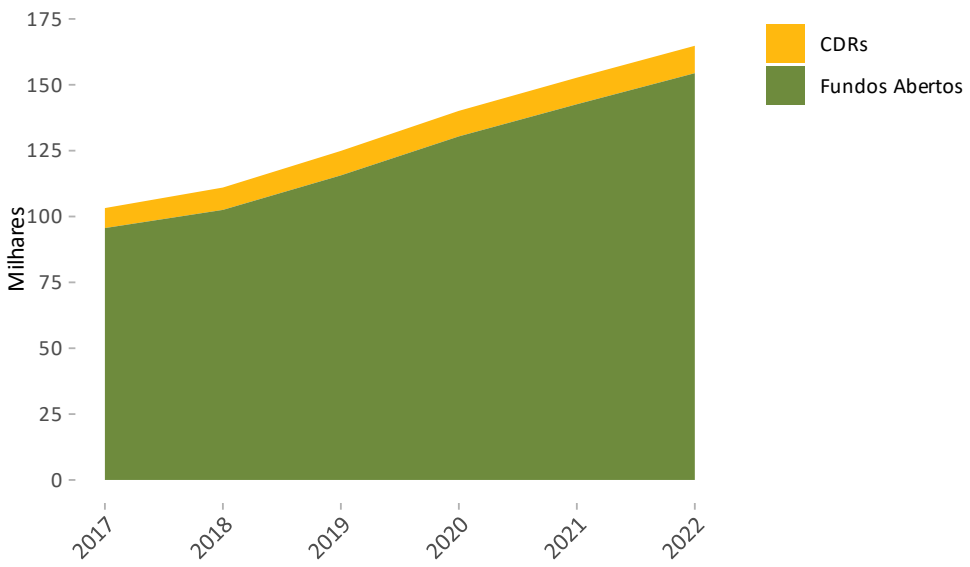
Figura 8.2. - Subscrições de Planos de Pensões Profissionais, 2017-2022



Fonte: ASF (2023).

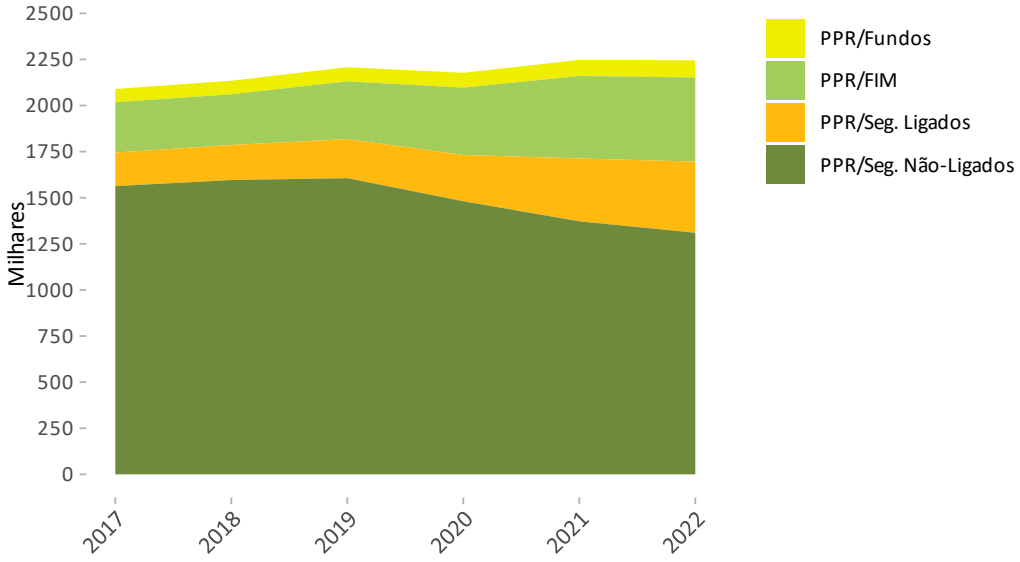
O conjunto de planos individuais assentes em fundos de pensões registou um crescimento bastante mais dinâmico do que o verificado para os planos profissionais: cerca de 50 % entre 2017 e 2022 (Figura 8.3.). Todos os tipos de planos registaram uma progressão acentuada neste período, destacando-se as adesões individuais a fundos abertos, que aumentaram mais de 60 %. As subscrições de PPR/fundos de pensões aumentaram 30 %.

Figura 8.3. - Subscrições de Planos Individuais Assentes em Fundos de Pensões, 2017-2022



Fonte: ASF (2023), IGFCSS (2022).

Figura 8.4. - Subscrições de PPR/Seguros e PPR/Fundos de Investimento, 2017-2022



Fonte: ASF (2023), IGFCSS (2022).

No que respeita aos PPR contratados sob a forma de apólices de seguro, a evolução recente tem sido caracterizada pela estabilidade do número total de subscrições um pouco acima dos 2 milhões (Figura 8.4.). Tem-se verificado uma alteração significativa da respetiva estrutura, com a descida dos contratos de seguro não ligados a fundos de investimento e a subida do volume de poupança dos produtos *unit linked*, como resultado da estratégia de negócio adotada pelas empresas de seguros a fim de ultrapassar os constrangimentos colocados pelas baixas taxas de juro. A tendência atual aponta, por conseguinte, para um

aumento do número de participantes em produtos expostos a maior risco. Entre 2017 e 2022 o número de subscrições de PPR não ligados a fundos de investimento diminuiu 16 %, enquanto o de subscrições de PPR ligados aumentou 112 % e o de subscrições de PPR de fundos de investimento mobiliário aumentou 67 %.

8.3.4. Caracterização dos Subscritores de PPR

A partir dos dados apresentados na Tabela 8.2., referente aos subscritores de fundos de pensões e de PPR sob a forma de seguro em 2022, repartidos por classe etária e género, é possível destacar os seguintes resultados:

- A repartição do número de participantes é praticamente idêntica entre homens e mulheres no que respeita aos subscritores de PPR, mas é maioritariamente masculina no que respeita aos fundos de pensões;
- A distribuição por classes etárias é mais desequilibrada entre os subscritores de PPR do que entre os participantes em fundos de pensões. Enquanto apenas 10 % dos primeiros têm menos de 40 anos, esta proporção sobe para os segundos para 25 %, o que denota a influência dos planos de tipo profissional assentes em fundos fechados e abertos de adesão coletiva;
- Apesar de ser este um produto originalmente concebido para preparar a reforma, existe um número substancial de aforradores que já se encontra próximo ou mesmo para além da idade de reforma; entre os subscritores de PPR/seguros, são 36 % e entre os participantes em fundos de pensões são 22 %.

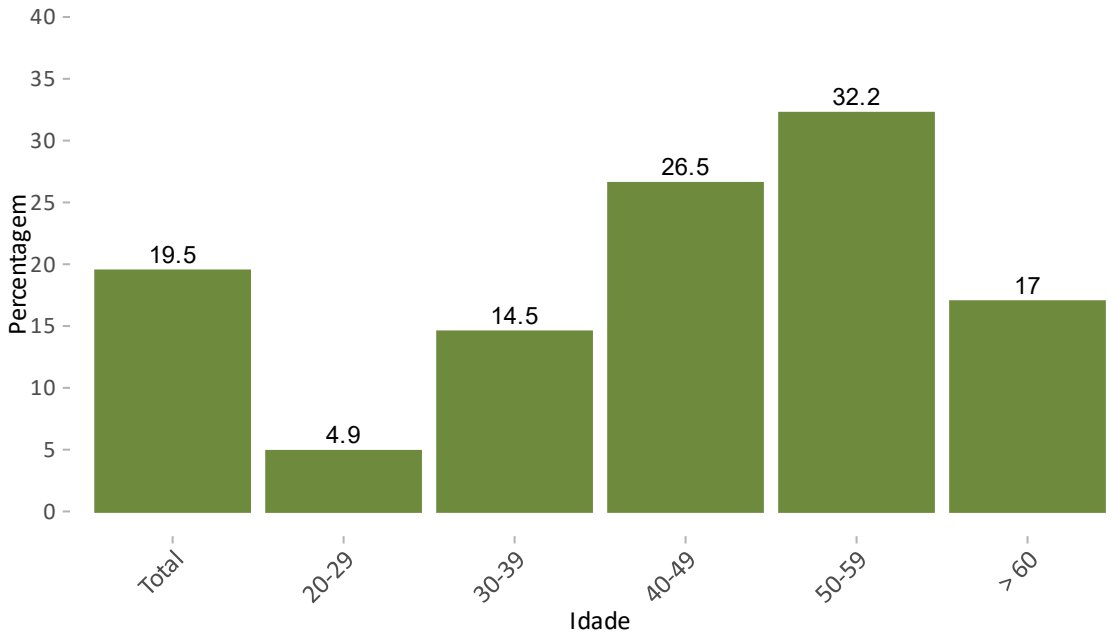
Tabela 8.2. - Participantes em Fundos de Pensões e PPR/Seguros, por género e classe etária, em valores absolutos (milhares) e em percentagem, 2022

Classes etárias	Total	%	H	%	M	%
Subscritores de PPR/seguros						
Total	1251,5	100,0 %	627,4	100,0 %	624,1	100,0 %
<29	21,3	1,7 %	10,8	1,7 %	10,5	1,7 %
30-39	99,6	8,0 %	49,5	7,9 %	50,1	8,0 %
40-49	289,9	23,2 %	145,8	23,2 %	144,2	23,1 %
50-59	386,5	30,9 %	192,4	30,7 %	194,1	31,1 %
>60	454,1	36,3 %	228,9	36,5 %	225,12	36,1 %
Participantes em fundos de pensões						
Total	427,7	100,0 %	245,4	100,0 %	182,2	100,0 %
<29	33,2	7,8 %	18,0	7,4 %	15,1	8,3 %
30-39	75,3	17,6 %	42,8	17,4 %	32,5	17,8 %
40-49	121,0	28,3 %	68,1	27,7 %	53,0	29,1 %
50-59	102,7	24,0 %	60,4	24,6 %	42,3	23,2 %
> 60	95,6	22,3 %	56,2	22,9 %	39,4	21,6 %

Fonte: APS (Associação Portuguesa de Seguros), a partir de uma amostra de 90 % dos participantes.

Foi ainda possível apurar a partir dos dados fornecidos pela APS que o valor médio de responsabilidades por pessoa segura através de PPR/seguros aumenta nitidamente com a idade do subscritor. Não excedendo os 10 mil euros até aos 50 anos, aumenta para 16,3 mil, 25,3 mil, 44 mil e 62,6 mil euros, respetivamente, para os grupos etários 50-59, 60-69, 70-79 e mais de 80 anos.

Figura 8.5. - Participantes em Fundos de Pensões e PPR/Seguros, por grupo etário, 2022



Fonte: APS (Associaça o Portuguesa de Seguros), Pordata.

Tem também interesse relacionar o número de participantes em fundos de pensões e PPR/seguros com a população em cada grupo etário para ter uma ideia da propensão respetiva ao aforro neste tipo de produto. Dos dados representados na Figura 8.5. extrai-se a conclusão de que é no grupo etário de 50-59 que se encontra a maior propensão para o aforro neste tipo de produto, com 26 % da respetiva população coberta, seguido pelos grupos 40-49 e 60-69 com cerca de 19 % cada. De salientar a muito fraca propensão revelada nos grupos mais jovens, com 8 % no grupo 30-39 e 2 % no grupo até aos 29 anos.

8.4. Situação Financeira dos Fundos de Pensões e Planos Poupança Reforma

8.4.1. Grau de Concentração dos Ativos

No final de 2022, os fundos de pensões geriam no seu conjunto ativos financeiros avaliados em 21 323 M€, o que representa cerca de 8,8 % do PIB.

A distribuição dos valores sob gestão dos fundos de pensões configura uma situação de elevada concentração. Os fundos profissionais fechados dominam claramente a repartição de ativos pois representam cerca de 84 % do total do montante gerido pelos fundos de pensões. O valor médio de cada fundo fechado é de 135 M€, muito superior ao registado nos fundos abertos. Existem sete fundos fechados cujos ativos totalizam cada um mais de 1000 M€, e 18 acima dos 100 M€. Os primeiros 10 fundos deste tipo concentram 61,7% do total de ativos detidos por esta categoria de fundos. Em comparação, existem seis fundos de pensões abertos cujos ativos excedem 100 M€ e nenhum acima dos 300 M€. 77 % das adesões coletivas a fundos de pensões abertos tinham menos de 100 mil euros de montante gerido no respetivo plano profissional.

Entre as entidades associadas dos planos de pensões profissionais promovidos por fundos fechados contam-se todas as principais instituições bancárias, bem como algumas das empresas e grupos empresariais

mais relevantes na economia portuguesa, incluindo várias empresas internacionais. A grande maioria destes planos são do tipo BD. Os ativos subjacentes a planos de pensões instituídos por associados pertencentes ao setor bancário detinham um peso de 78,7 % do total dos montantes geridos. Dos 393 associados de fundos de pensões fechados, 40 % pertenciam ao setor financeiro (banca e seguros), seguindo-se por ordem de importância o comércio e as atividades imobiliárias e serviços às empresas com cerca de 13 %.

Tabela 8.3. - Fundos de Pensões, por tipo de fundo, em número e montantes geridos (milhões de euros), 2022

	Número	Montantes geridos	Valor médio
Fundos de pensões profissionais	188	18 813	100,1
- Fundos fechados	133	17 906	134,6
- Fundos abertos de adesão coletiva	55	907	16,5
Fundos de pensões individuais	103	2 509	24,4
- Fundos abertos de adesão individual	58	1 597	27,5
- PPR	43	933	21,7
- PPA	1	2	.
TOTAL	241	21 323	88,5

Fonte: ASF (2023).

A repartição por atividades dos associados de fundos abertos era mais equilibrada: dos 1679 associados destes fundos, 28 % pertenciam às atividades imobiliárias e serviços às empresas, 21 % ao comércio e 20 % ao setor financeiro. A grande maioria destes fundos tinham uma participação reduzida a menos de 50 participantes por associado, o que sugere uma concentração deste tipo de benefício apenas numa parte dos colaboradores das empresas, nomeadamente quadros técnicos e administrativo.

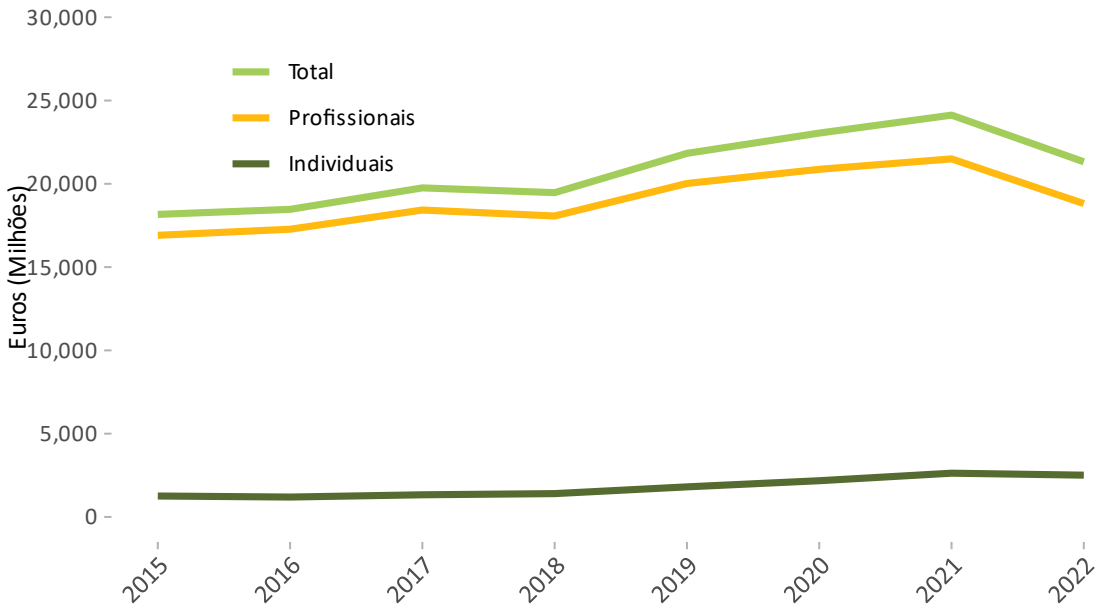
8.4.2. Evolução dos Montantes sob Gestão

A evolução dos montantes sob gestão dos fundos de pensões foi tendencialmente crescente até 2021, tendo-se verificado em 2022 uma contração de 11,6 %, devida ao desempenho desfavorável dos mercados financeiros, que se refletiu na obtenção de rendibilidades negativas para a generalidade dos fundos de pensões.

Após um período de forte crescimento entre 2015 e 2019, durante o qual o valor dos montantes investidos em PPR aumentou cerca de 40 %, tem-se assistido nos últimos anos a um movimento de contração. A somar à tendência em queda dos PPR/seguros desde 2019, assistiu-se em 2022 à reversão da evolução positiva dos PPR sob a forma de fundos de investimento (-63,2 %) e de fundos de pensões (-29,6 %). Para esta evolução terão contribuído não só a diminuição do poder de compra das famílias, fruto da elevada inflação, como também a movimentação adversa dos mercados financeiros e a liberalização das condições de resgate antecipado.

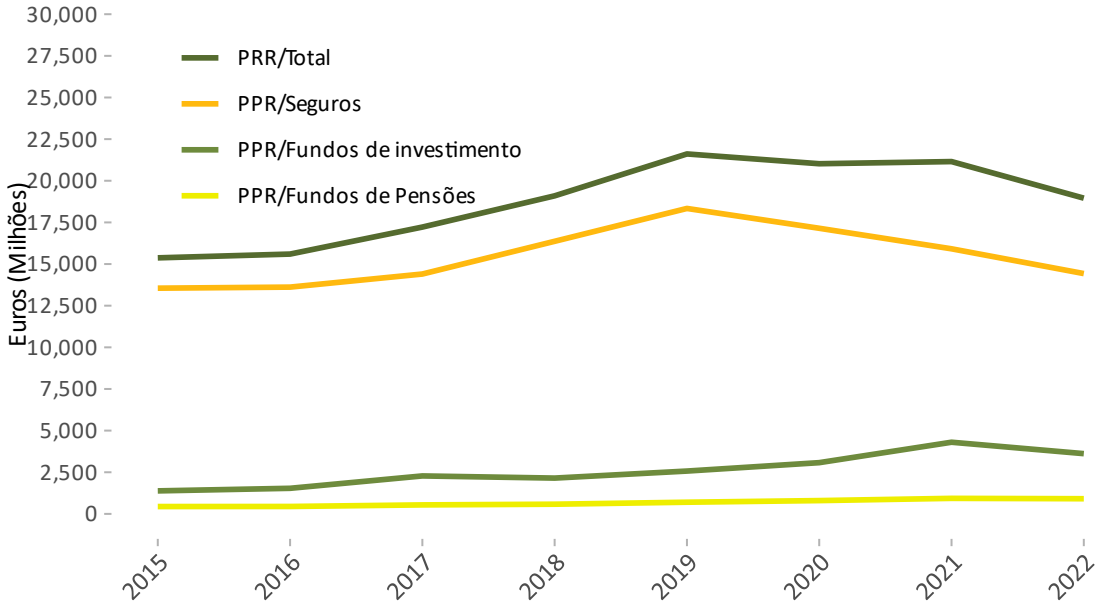
Segundo dados fornecidos pela APFIPP, o montante dos reembolsos de PPR tem-se mantido a um nível elevado, nos últimos anos, sempre acima dos 3000 milhões de euros anuais. Em 2023 atingiu-se o valor máximo de 3788 milhões de euros, dos quais 85 % correspondem a reembolsos e transferências de PPR sob a forma de seguro.

Figura 8.6. - Montantes Geridos por Fundos de Pensões, 2015-22



Fonte: ASF (2023) e anteriores.

Figura 8.7. - Montantes Investidos em PPR, por veículo de financiamento, 2015-22



Fonte: ASF (2023) e anteriores.

8.4.3. Contribuições e Transferências

De um total de cerca de 29 200 M€ pagos em 2022 sob todas as formas (contribuições obrigatórias, facultativas, transferências e prémios de seguro) para financiamento dos diversos regimes de pensões, tanto privados como públicos, a grande maioria foi dirigida para os regimes públicos de repartição (Segurança Social e CGA) – cerca de 90 %. Os restantes 10 % foram pagos para financiar os regimes complementares, destacando-se entre estes os prémios de apólices de seguro e as transferências para fundos de investimento relativos a PPR (6,8 %), e apenas uma pequena parte sob a forma de contribuições para fundos de pensões individuais (1,5 %) e profissionais (1,8 %).

Tabela 8.4. - Contribuições para Regimes de Pensões Públicos e Privados por tipo de regime, em valores absolutos (milhões de euros) e em percentagem, 2022

Total		29 156	100,0%
Sistema público		26 203	89,9 %
	- Sistema Previdencial	22 311	
	- Sistema convergente	3 892	
Fundos de pensões profissionais		515	1,8 %
	- Fundos de pensões fechados	380	
	- Fundos de pensões abertos (adesão coletiva)	135	
Fundos de pensões individuais		431	1,5 %
	- Fundos de pensões abertos (adesão individual)	242	
	- PPR/PPA	185	
	- Certificados de reforma	4	
Outros produtos de poupança		2 007	6,8%
	- PPR/Seguros de vida	1 410	
	- PPR/Fundos de investimento	597	

Fonte: ASF (2023); CFP (2023), IGFCSS (2022).

O valor das contribuições para fundos de pensões tem seguido uma tendência decrescente desde 2019, por influência do comportamento dos fundos de pensões fechados. Em 2019, verificou-se um aumento das contribuições para alguns dos maiores fundos, com vista a fazer face ao acréscimo do valor das responsabilidades dos planos de tipo BD resultante da revisão em baixa das taxas de desconto aplicadas no seu cálculo. Este fato refletiu-se na queda das contribuições verificadas em 2020 e 2021. Já em 2022, perante a subida das taxas de juro de referência, ficaram diminuídas as necessidades de financiamento dos planos de BD, por via da redução do valor atual esperado das responsabilidades.

A evolução das contribuições para PPR é indissociável, por um lado, do declínio da oferta de PPR sob a forma de seguros com garantia de capital e de rendimento mínimo, e por outro do comportamento dos aforradores, em reação, primeiro à contração dos rendimentos em 2020 e depois à subida da taxa de inflação em 2022.

8.4.4. Benefícios Pagos

O valor dos benefícios pagos, sob todas as formas incluindo resgates e pensões, por planos de pensões suportados por fundos elevou-se a 1 150 milhões de euros em 2022 (ver Tabela 8.5.). Na sua maioria os benefícios foram pagos por planos de pensões profissionais, e dentro destes por planos de tipo BD. Em proporção do montante total pago sob a forma de pensões incluindo as dos regimes contributivos públicos (RGSS, CGA e bancários), aquele valor não representa mais do que 4,2 %.

Deve ser salientado que, enquanto nos planos de pensões BD de caráter profissional, o pagamento sob a forma de pensão mantém-se como o tipo de pagamento quase único (98 %), nos planos de pensões CD tanto de natureza profissional, como individual, os pagamentos sob a forma de resgate de capital são largamente dominantes, respetivamente 96 % e 88 %.

Tabela 8.5. - Benefícios Pagos por Regimes de Pensões Públicos e Privados por tipo de regime, em valores absolutos (milhões de euros) e em percentagem, 2022

Total		27 679	100 %
Sistema público		26 523	95,8 %
	Sistema Previdencial	15 538	
	Sistema convergente	10 577	
	Regime especial dos bancários	408	
Planos de pensões profissionais		908	3,3 %
	Planos de pensões de tipo BD	785	
	Planos de pensões de tipo CD	123	
Planos de pensões individuais		248	0,9 %
	Adesões individuais	82	
	PPR	164	
	Certificados de reforma	2	

Fonte: ASF (2023); CFP (2023), IGFCSS (2022).

8.5. Comparações Internacionais

8.5.1. Comparações em termos de Cobertura Pessoal

Na comparação internacional, Portugal distingue-se pela atrofia do seu sistema complementar de pensões, em termos da cobertura pessoal. A Tabela 8.6. compara as taxas de cobertura da população ativa em países da UE cujos regimes complementares têm natureza voluntária e assumem uma natureza subsidiária face ao sistema público de repartição. Portugal aproxima-se da Grécia no que respeita à cobertura por planos profissionais e da França e da Itália no que respeita aos planos individuais, mas tem no conjunto uma das coberturas mais baixas da UE.

Além dos países incluídos na Tabela 8.6., há ainda a considerar aqueles que instituíram regimes obrigatórios ou quase-obrigatórios de capitalização e que por esse motivo têm taxas de cobertura de 100 % ou próximas. É o caso de seis países da UE – Dinamarca, Estónia, Finlândia, Letónia, Países Baixos e Suécia. Há ainda a considerar três países que instituíram regimes de inscrição automática com possibilidade de *opt-out* (*auto-enrolment)* em planos de pensões profissionais, à semelhança do praticado no Reino Unido: Itália, Lituânia e Polónia.

Tabela 8.6. - Cobertura da População Ativa por Planos de Pensões Voluntários, por tipo de plano, 2020

	Planos profissionais	Planos individuais	Total
Alemanha	54,0	30,0	66,0
Áustria	15,0	17,9	
Bélgica	54,0		
Eslováquia		44,1	44,1
Espanha			26,8
França	22,1	10,5	
Grécia	5<		
Hungria		18,4	
Irlanda	56,7	19,6	64,7
Itália	10,7	13,8	23,2
Polónia	2,7	66,3	
Portugal (*)	4,5	13,2<	13,2
República Checa		63,6	

Fonte: OCDE (2022a).
Notas:
(*) Foi mantido para efeitos comparativos o valor obtido no Inquérito à Situação Financeira das Famílias de 2017, embora a edição de 2020 indique um valor mais elevado: 18,7 %.

8.5.2. Comparação em termos de Valor dos Ativos Sob Gestão

De acordo com os dados publicados em OCDE (2022), o valor total dos ativos afetos a regimes de pensões por capitalização elevava-se a 15,6 % em percentagem do PIB, o que colocava Portugal na 21.ª posição num total de 38 Estados membros. Num ranking limitado aos Estados membros da União Europeia, que são também membros da OCDE, Portugal figurava em 7.ª posição num total de 22.

Deve ser salientado o facto de Portugal, enquanto ocupa uma posição muito modesta no ranking por cobertura pessoal, ocupa uma posição destacada em termos de importância financeira dos ativos, à frente de países, como a Alemanha, a Bélgica ou a França com sistemas complementares bastantes mais abrangentes. Esta aparente contradição deve-se a duas particularidades do sistema complementar português: a concentração de elevados ativos financeiros em alguns fundos de pensões fechados, associados ao setor bancário e segurador, e a importância que assumem as provisões técnicas e os passivos financeiros de seguros PPR.

8.6. Síntese

- O sistema complementar ocupa uma posição modesta no conjunto do sistema de pensões, tanto em termos de cobertura pessoal, como de importância das receitas contributivas e de provisão de benefícios relativamente ao sistema de repartição. Nas comparações internacionais no quadro da União Europeia, Portugal ocupa os últimos lugares. A presente atrofia do sistema complementar não lhe tem permitido desempenhar o papel de instrumento significativo de proteção e de solidariedade social que a LBSS lhe atribui.
- No que respeita aos planos profissionais, a sua cobertura é fortemente assimétrica, estando limitada ao setor financeiro, a algumas grandes empresas e às categorias profissionais mais elevadas. Os montantes geridos estão fortemente concentrados em fundos fechados de tipo BD associados ao setor bancário.
- No que respeita aos planos individuais, a sua cobertura pessoal é mais vasta, atendendo à forte cobertura dos PPR, sobretudo sob a forma de seguro. Porém, dada a flexibilidade de resgate que os caracteriza, os PPR têm vindo a perder a sua vocação original de produtos de poupança de longo prazo vocacionados para a reforma, funcionando hoje mais como produtos de poupança de médio prazo. O regime público dos Certificados de Reforma não tem correspondido às expetativas aquando da sua criação, representando uma parcela ínfima do mercado.
- Nos últimos anos, tem-se registado algum crescimento das participações em fundos de pensões profissionais, sobretudo de tipo CD, bem como de participações em planos individuais suportados por fundos de pensões. Os valores atingidos pelas contribuições bem como pelos montantes geridos têm revelado forte volatilidade nos últimos anos, como consequência das variações de conjuntura económica e financeira e da própria volatilidade dos mercados internacionais.
- A fraca dimensão do sistema complementar é indissociável da modesta propensão à poupança das famílias portuguesas, sendo muito limitada entre os jovens, e estando concentrada nos escalões de rendimento médio e médio-alto. O necessário reforço do sistema complementar para fazer face ao desafio da adequação de rendimentos no futuro exige uma revisão aprofundada do quadro regulamentar e fiscal vigente bem como uma séria aposta na elevação do nível de literacia financeira da população, e em particular entre as gerações mais jovens de trabalhadores.

QUADRO DE REFERÊNCIA

9. Quadro de Referência para Uma Estratégia de Reforma

A identificação das Prioridades Estratégicas e Recomendações propostas pela Comissão teve por base um quadro de referência que toma em consideração: *a)* as perspetivas de evolução demográfica e de como estas poderão impactar sobre o Sistema Previdencial, e o sistema de pensões em particular*; b)* as principais tendências e dinâmicas emergentes ao nível do funcionamento do mercado de trabalho – e a forma como estas poderão impactar o financiamento do Sistema Previdencial, por um lado, e a formação de direitos de proteção social (pensões e outros benefícios de natureza contributiva), por outro; e *c)* as perspetivas de evolução do próprio Sistema Previdencial, quer quanto à sua sustentabilidade financeira, quer quanto à sua capacidade de assegurar níveis adequados de proteção, nomeadamente aos futuros pensionistas. Para além deste quadro de preocupações de natureza mais prospetiva, as Prioridades Estratégicas e Recomendações deste Livro Verde refletem uma preocupação da Comissão com a necessidade de melhorar a transparência e simplicidade do sistema, enquanto condição essencial para o reforço da confiança dos cidadãos no Sistema Previdencial e de preservação do contrato social que lhe está subjacente.

9.1. Perspetivas de Evolução das Dinâmicas Populacionais

Portugal e a União Europeia enfrentam, entre outros, dois desafios demográficos estruturais relacionados entre si: o envelhecimento demográfico acentuado em todos os países, e o decréscimo da população. A estes dois desafios junta-se a imigração e a problemática geopolítica, étnica e cultural que daí decorre. O futuro das populações, portuguesa e europeia, vai depender mais da capacidade de integração de população migrante (saldos migratórios) do que da natalidade/fecundidade (saldo natural) que se vai manter abaixo da capacidade de substituição das gerações.

O envelhecimento da população reflete duas forças em ação: o aumento da longevidade e o declínio da natalidade/fecundidade. Essas duas forças atuam em direções opostas na trajetória da população em geral. Mantendo tudo o resto constante, se a duração da vida aumentar, as populações crescerão mais rapidamente; mas uma natalidade/fecundidade baixa irá abrandar o crescimento populacional.

Podemos afirmar que esta dinâmica demográfica está a ocorrer em todo o mundo a ritmos diferentes e em locais diferentes. É a designada "convergência demográfica", isto é, a tendência para trajetos de vidas mais longos e para menos filhos, que, no entanto, tem sido mais acentuada nas economias mais ricas.

Em Portugal, de acordo com as projeções de população residente elaboradas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) para 2018-2080, o número de residentes, acima dos 65 anos poderá atingir os 3 milhões em 2080, com o Índice de Envelhecimento a quase duplicar, passando de 159 para 300 idosos por cada 100 jovens em resultado do decréscimo da população jovem e do aumento da população idosa. O INE prevê, ainda, que a população em idade ativa (15-64) diminuirá de 6,6 para 4,2 milhões de pessoas.

Perante este cenário de evolução demográfica, a sociedade portuguesa irá estar sujeita a transformações, umas mais graduais e outras mais acentuadas. Já não se trata de refletir apenas sobre o fenómeno do envelhecimento demográfico, mas de projetar os impactos societais decorrentes de uma longevidade crescente e uma natalidade em constante decréscimo. De acordo com a generalidade das previsões, as pessoas terão vidas mais longas e mais saudáveis, reforçando uma tendência global que viu a esperança de vida humana duplicar entre 1900 e 2000. A longevidade é uma das maiores conquistas da humanidade e o resultado da combinação de uma série de fatores: melhoria acentuada das condições de vida, com avanços significativos da ciência e da tecnologia, acesso à educação e promoção de estilos de vida saudáveis

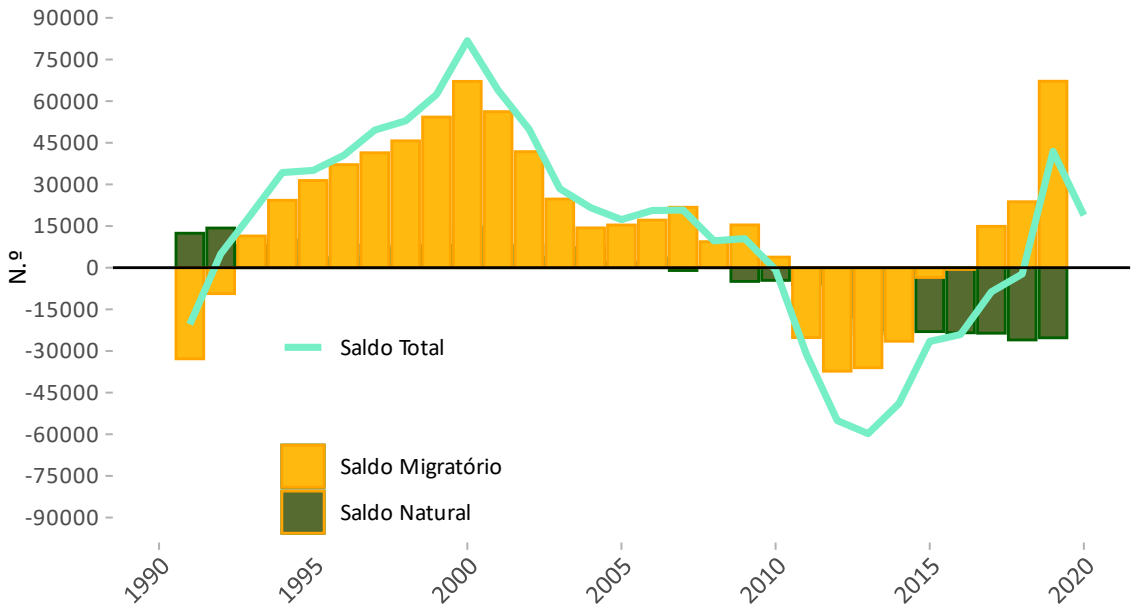
A demografia da população portuguesa traduz as tendências da evolução da população da União Europeia que, globalmente, tem vindo a decrescer ainda que esta tendência não ocorra de forma idêntica em todos os países. A tendência geral traduz-se numa redução estrutural da fecundidade, na aceleração dos movi-

mentos migratórios, e na redução e estabilização da propensão a morrer, isto é, no crescimento da esperança de vida ou "longevidade geracional".

O envelhecimento estrutural da população portuguesa afeta o computo geral de nascimentos. O aumento da natalidade fica condicionada à entrada de população jovem migrante (população ativa em idade fecunda). A redução estrutural e contínua dos nascimentos e o estreitamento da base da pirâmide etária vai diminuindo, em vagas sucessivas, a população ativa e, por efeito geracional, diminuir também a natalidade. Entre os dois últimos censos, a população portuguesa diminuiu, facto que se tinha verificado circunstancialmente na década de 1960, devido a emigração acentuada.

A evolução das taxas de crescimento, efetivo, natural e migratório, desde 1991 (Figura 9.1.) evidenciam a alternância dos dois efeitos, o do crescimento natural e o do crescimento migratório. Entre os censos de 2011 e 2021 observamos a diminuição da população portuguesa justificada pela dinâmica observada nos primeiros anos da década. O decréscimo que ocorre a partir de 2010 resulta de um efeito conjugado das taxas de crescimento natural com as taxas de crescimento migratório. A partir de 2017, o crescimento migratório incrementou o crescimento efetivo ainda que este tenha sido insuficiente para colmatar o deficit natural, observável ao longo de toda a década, tal como o decréscimo populacional intercensitário.

Figura 9.1. - Evolução das Taxas de Crescimento Efetivo, Natural e Migratório, 1981-2020



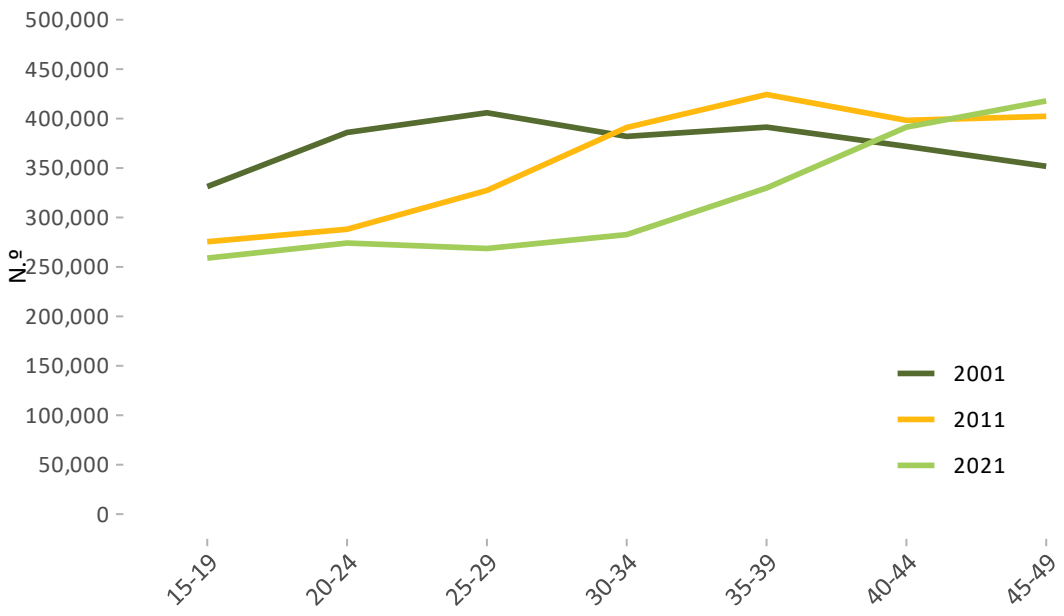
Fonte: INE, Indicadores Demográficos.

Em síntese, entre os dois últimos censos a população portuguesa diminuiu. Esta tendência deve-se à conjunção de dois efeitos: à redução da natalidade/fecundidade e saldos naturais negativos e, simultaneamente à diminuição dos fluxos migratórios nos primeiros anos da década devido à crise financeira. A partir de 2017, os saldos migratórios são positivos como resultado da entrada de população estrangeira.

9.1.1. A Dinâmica do Crescimento Natural da População Portuguesa

A natalidade constitui uma das variáveis essenciais para a garantia da sustentabilidade demográfica. O limiar de sustentabilidade poderia ser alcançado se a fecundidade aumentasse para o nível de substituição das gerações (2,1 crianças por mulher) e permanecesse nesse patamar. Mas nas populações europeias, incluindo Portugal, a fecundidade evoluiu para um patamar que está abaixo do limiar de substituição de gerações e irá manter-se nesse nível de forma estrutural.

Figura 9.2. - Número de Mulheres entre 15-49 anos, por grupo de idade, 2001-2021

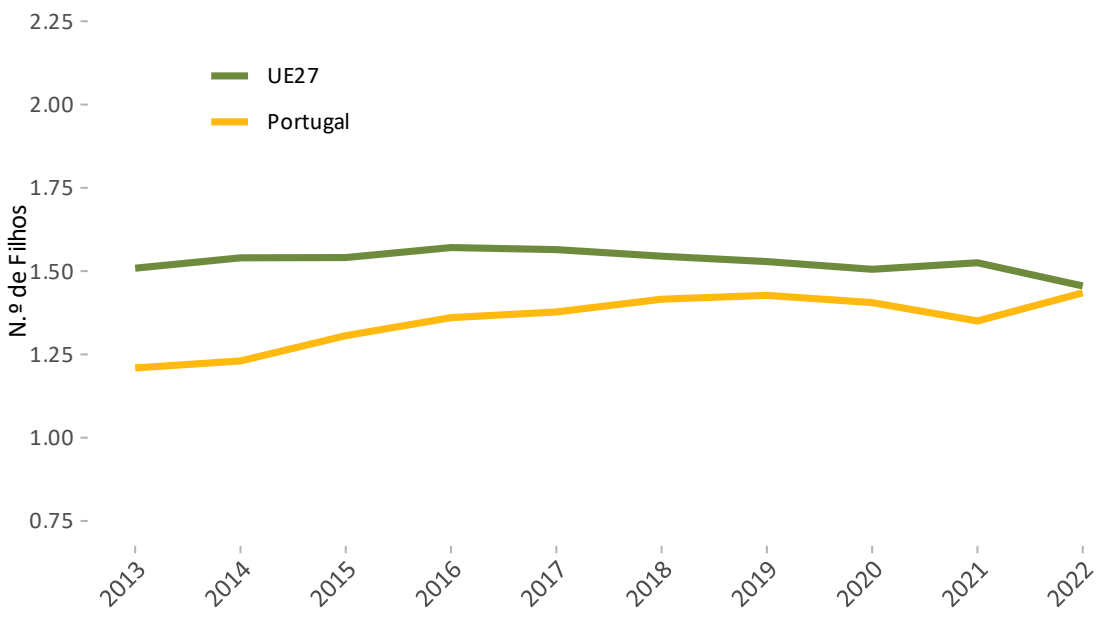


Fonte: Recenseamentos da população (2001, 2011, 2021), Pordata.

Em Portugal, apesar de a natalidade ter vindo sempre a diminuir ou a estabilizar, a fecundidade aumentou ligeiramente nos últimos anos. Em 2013, a população portuguesa atingia um dos mais baixos níveis de fecundidade (1,2 crianças por mulher), tendo, desde então, evoluído para um nível próximo da média da UE (1,43) (Figura 9.2.). É uma recuperação pouco expressiva, mas, considerando o envelhecimento da população feminina em idade fecunda (15-49) (Figura 9.3.), esta recuperação representa um esforço significativo em termos de fecundidade realizada. A distribuição do número de mulheres ao longo do período fecundo inverteu-se, isto é, o maior número concentra-se agora nas categorias de idades mais altas, comprometendo a capacidade de procriar.

Mas apesar desta recuperação, a natalidade, ou seja, o total de nados vivos, tem vindo sempre a baixar mantendo-se estável nos últimos anos. A recuperação da fecundidade permitiu uma estabilização da natalidade.

Figura 9.3. - Evolução do Número de Crianças por Mulher, Portugal e UE, 2001 - 2021



Fonte: Pordata.

Em síntese, o saldo natural é negativo: morrem mais pessoas do que aquelas que nascem. O número de óbitos tem vindo a aumentar devido ao envelhecimento da população. O aumento da natalidade irá depender de alterações na estrutura demográfica (através de entrada de estrangeiros e rejuvenescimento da população ativa) ou, menos provável, do aumento das taxas de fecundidade.

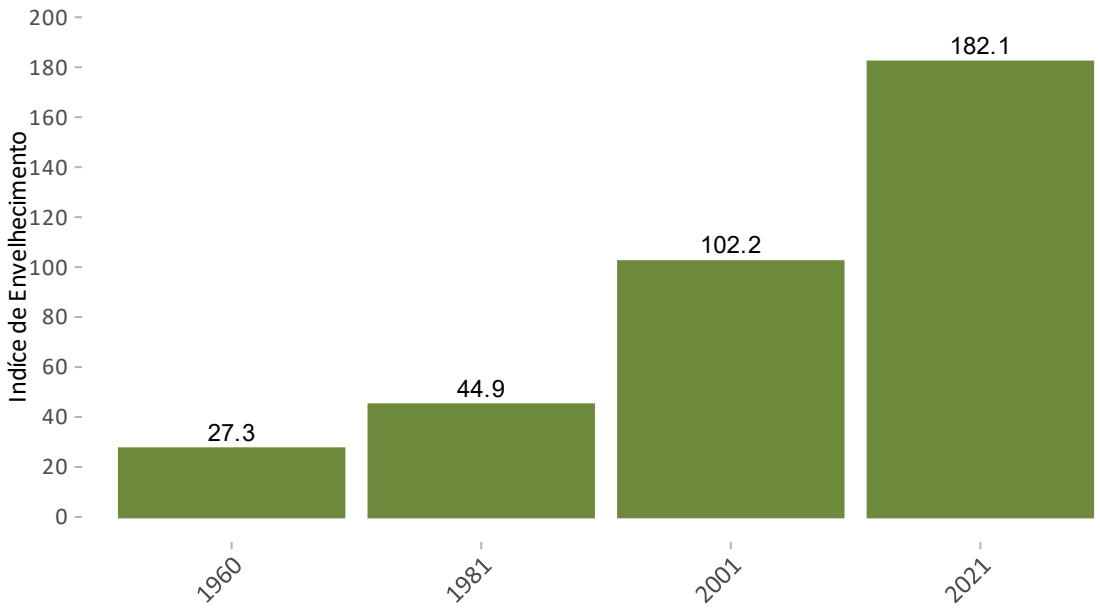
9.1.2. A Dinâmica do Envelhecimento da População Portuguesa

O envelhecimento da população pode ser avaliado do ponto de vista da estrutura etária (% 65+ anos e % 0-14 anos) mas também considerando os limiares de esperança de vida. Em 2021 a estrutura da população portuguesa é uma das mais envelhecidas da UE (23,7 % de pessoas 65+) sendo a média da UE27 de 21,1 %. O Índice de envelhecimento[98] é praticamente o dobro do observado em 2001 (Figura 9.4).

O envelhecimento da população portuguesa é o resultado da dinâmica demográfica comum aos países europeus. A propensão a morrer é muito baixa e Portugal é dos países com esperança de vida mais alta no contexto dos países da UE. As mulheres sobrevivem aos homens e morrem em idades mais elevadas. Em 2020/21, a esperança de vida à nascença[99] era de 84,18 anos para as mulheres e 78,12 para os homens. Desde 1980, a esperança de vida masculina e feminina, à nascença, ganhou aproximadamente 10 anos, tanto para os homens como para as mulheres.

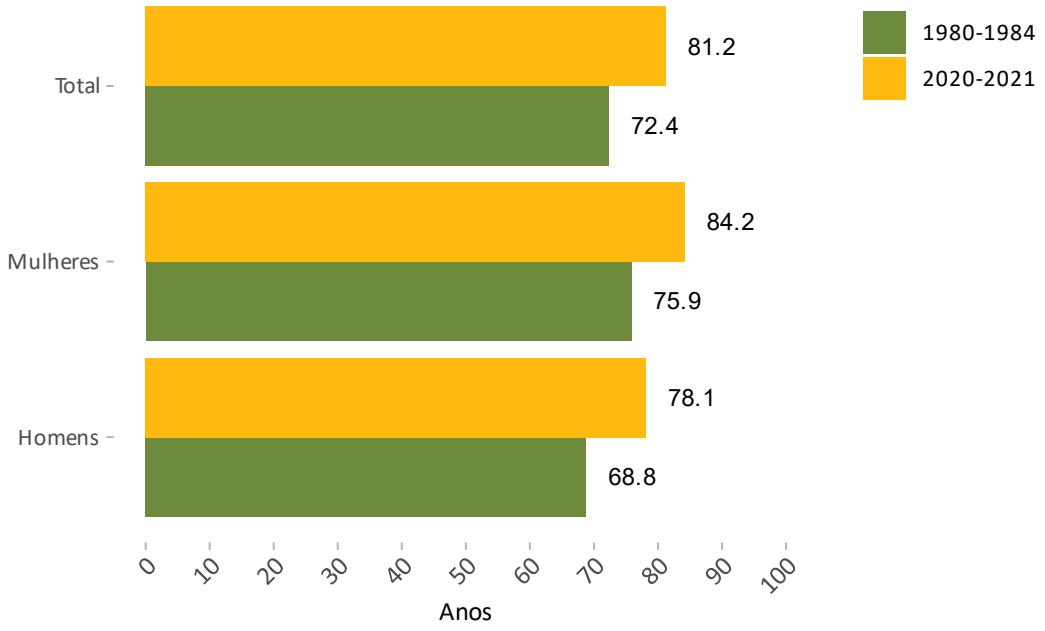
[98] Índice de Envelhecimento: (Idosos/Jovens)*100).
[99] Human Mortality Database, HMD.

Figura 9.4. - Evolução do Índice de Envelhecimento, Portugal, 1960 - 2021



Fonte: Recenseamentos da população (1960, 1981, 2001, 2021), Pordata.

Figura 9.5. - Evolução da Esperança de Vida à Nascença, 1880-84 e 2020-21



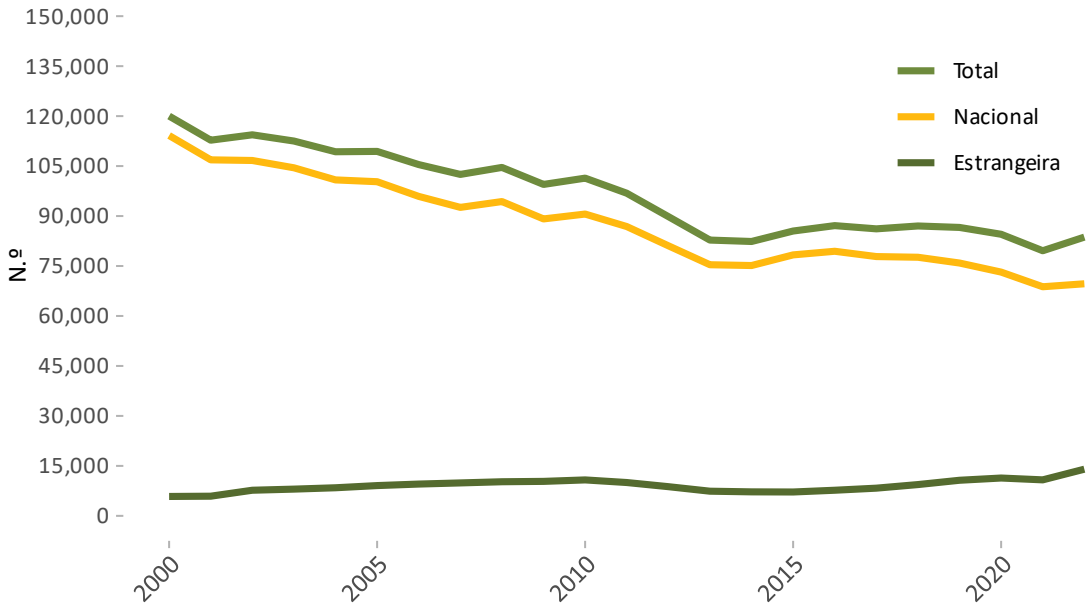
Fonte: Human Mortality Database.

9.1.3. A dinâmica do Crescimento Migratório da População Portuguesa

A sustentabilidade demográfica da população portuguesa requer uma atenção especial no que respeita à questão migratória. Em Portugal, nas últimas três décadas a entrada de imigrantes permitiu ao país reforçar os grupos etários mais jovens, em idade fértil e em idade ativa, atenuando assim o envelhecimento da população portuguesa.

Segundo o Relatório do Observatório da Migrações, 2023, após um período de diminuição de entrada de migrantes, por razões relacionadas com a crise financeira, a chegada de estrangeiros aumentou, colocando Portugal, em 2022, no 18.º lugar no ranking dos países com maior proporção de residentes estrangeiros (7 estrangeiros em cada 100 residentes quando até 2017 eram cerca de 4). Do total de nascimentos em Portugal em 2022, 16,7 % foram de mãe de nacionalidade estrangeira. Os imigrantes representam uma percentagem crescente dos contribuintes para a Segurança Social. Em 2021 e 2022, mantendo a tendência de anos anteriores, os estrangeiros mostram maior capacidade contributiva que os nacionais para o sistema de Segurança Social com mais contribuintes por total de residentes: 68 contribuintes por cada 100 residentes em 2021 e 87 contribuintes por cada 100 residentes em 2022, o que compara com 46 contribuintes por cada 100 residentes em 2021 e 48 por cada 100 residentes em 2022 para a população total em Portugal[100].

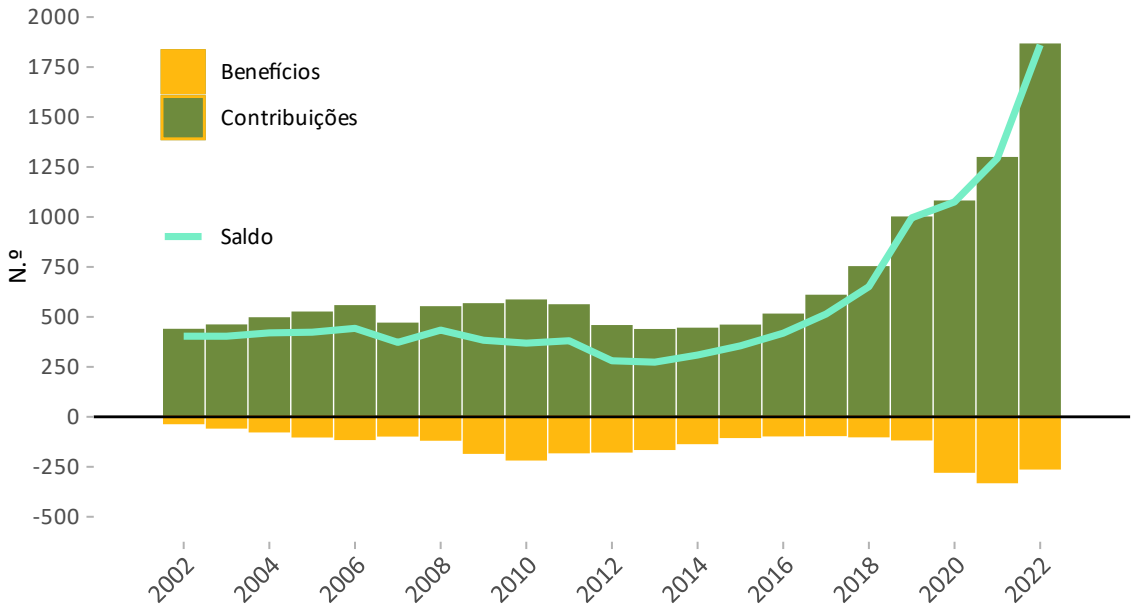
Figura 9.6. - Nados Vivos Segundo a Nacionalidade da Mãe



Fonte: Oliveira (2023), Indicadores de Integração de Imigrantes.

[100] Oliveira, RIII - OM, 2023).

Figura 9.7. - Saldo entre as Contribuições e Prestações Sociais Recebidos pela População de Nacionalidade Estrangeira, 2002-22



Fonte: Oliveira (2023), Indicadores de Integração de Imigrantes.

Em síntese, uma sustentabilidade demográfica da população portuguesa dificilmente será conseguida sem intervenção política para: *i)* reter a população jovem disposta a emigrar, *ii)* reter imigrantes determinados a integrar-se na sociedade e aí permanecer e *iii)* melhorar as condições económicas e sociais da população para a realização de uma fecundidade desejada.

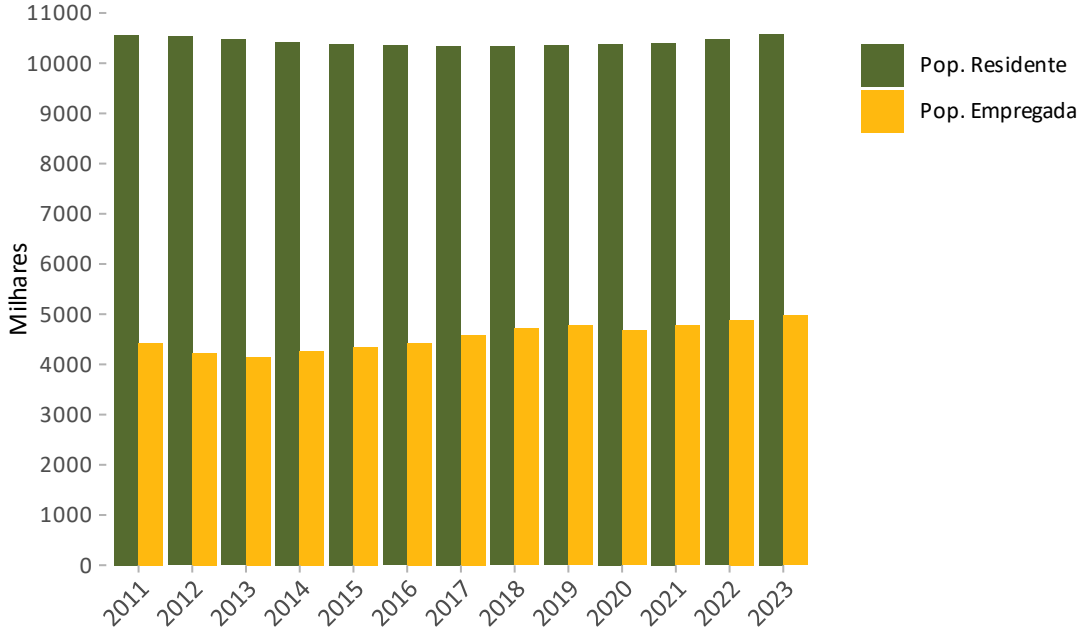
9.2. Tendências e Dinâmicas Emergentes no Mercado de Trabalho

No seu desenho atual, o modelo de financiamento do Sistema Previdencial torna-o especialmente sensível aos desenvolvimentos no mercado de trabalho. A Comissão identificou um conjunto de tendências que poderão, por via da erosão da base contributiva, fragilizar a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial e obstaculizar a possibilidade de formação de carreiras contributivas longas e estáveis para certos grupos da população.

9.2.1. Redução do Peso dos Salários na Riqueza Produzida

Se, do ponto de vista do crescimento do volume de emprego, as taxas de participação no mercado de trabalho se têm mantido relativamente estáveis ao longo das últimas décadas (ver Figura 9.8.) – mesmo considerando a redução conjuntural do número de pessoas empregadas nos momentos recentes de crise económica – o mesmo não pode ser dito sobre o peso das remunerações na riqueza produzida (ver Figura 9.9.). A automação, bem como a precarização dos vínculos laborais e a volatilidade dos rendimentos de trabalho têm aqui um papel importante.

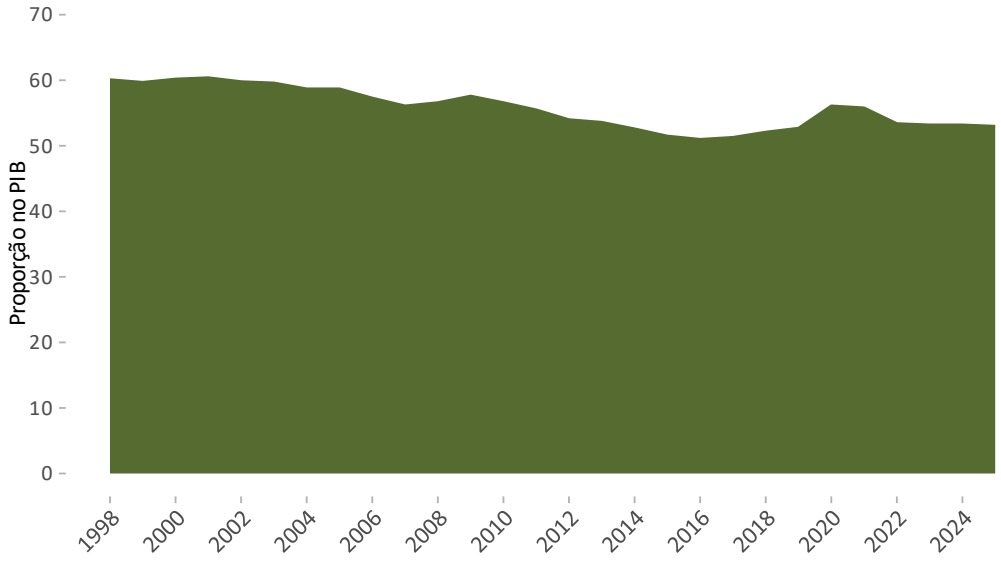
Figura 9.8. - Evolução da População Ativa e Empregada, 1998-2023



Fonte: INE. Nota: Para população empregada há uma quebra da série em 2011.

A diminuição do peso dos salários no produto, para além de diminuir a parte distribuída pelos trabalhadores sobre a riqueza produzida, poderá conduzir a um estreitamento da base contributiva, ou seja, a diminuição da capacidade de angariação de receita para pagamento das prestações previdenciais correntes - pensões de velhice, invalidez ou morte, subsídio de desempregos e subsídios de parentalidade, etc.

Figura 9.9. - Evolução da Proporção (Ajustada) dos Rendimentos do Trabalho no PIB, 1998-2025



Fonte: AMECO. Nota: Valores para 2024, constituem uma previsão.

9.2.2. Crescente Prevalência de Relações Contratuais Atípicas

Em paralelo com a diminuição do peso dos salários no produto, assiste-se à emergência/intensificação de um conjunto de tendências que concorrem para uma maior prevalência de vínculos contatuais atípicos, que para além de um potencial efeito de estreitamento da base contributiva do Sistema Previdencial, criam óbices significativos à formação de carreiras contributivas longas, especialmente para as gerações mais jovens.

Um bom exemplo deste tipo de tendências é a expansão de relações contratuais precárias, nomeadamente entre os mais jovens. Em 2021, 53,9 % dos trabalhadores jovens (15-24 anos) estavam sujeitos a contratos a termo certo – o que compara com apenas 14,6 % no total da população em idade ativa (15-64 anos).

Caixa 9.1 - *Focus Group* com Trabalhadores Remotos

A Comissão, no decorrer dos seus trabalhos, considerou relevante compreender melhor a realidade dos trabalhadores, portugueses e estrangeiros, residentes em Portugal a exercer atividade profissional remota para empregadores estrangeiros; nomeadamente, perceber a ligação deste tipo de vínculos e atividades com o sistema de Segurança Social nacional. As conversas com estes trabalhadores seguiram um guião comum. Não foi fácil falar com trabalhadores portugueses nesta situação. Alguns trabalhadores responderam com desconfiança tendo sido sugerido que esta auscultação poderia servir para cruzar dados da Segurança Social com o sistema fiscal.

Os trabalhadores estrangeiros auscultados, beneficiários ou não do estatuto de residente não habitual, são maioritariamente trabalhadores independentes (TI) ou TCO com vínculos a empresas contratantes (intermediárias) que não a empresa a que de facto prestavam serviços. Dessa forma, as relações contratuais que estabelecem asseguram contribuições para a Segurança Social portuguesa, apesar do desconhecimento, regra geral, dos benefícios associados, incluindo os critérios de acesso à pensão de velhice. O contacto e informação recebida pela Segurança Social portuguesa foram relatados como inexistentes. Todos os trabalhadores afirmaram ter um contabilista que os aconselha fiscal e contributivamente. Regra geral, estes trabalhadores têm contribuições noutros regimes estrangeiros e/ou poupança individual para a sua pensão.

Os TI estrangeiros com contratos de prestação de serviços com uma única entidade com sede fora de Portugal revelaram desconhecer o regime das entidades contratantes – que estabelece obrigações contributivas para entidades contratantes de TI em situação de dependência económica.

Os trabalhadores portugueses auscultados eram na sua generalidade TCO, empresa em nome individual, ou TCO a prestar serviços a empresas sediadas no estrangeiro. A opção por constituição de empresa em nome individual após um período de trabalho como TI, foi motivada por razões de otimização fiscal, sendo o salário estabelecido ao nível do salário mínimo e complementado por benefícios e pagamentos extra-salariais.

Foi relatada por estes trabalhadores alguma desconfiança face à sustentabilidade do sistema de pensões, apesar de relatos de acesso a subsídio de desemprego muito positivos. Foi sugerida a introdução de contribuições no estrangeiro no simulador de pensões português, de modo a evitar perceções erradas sobre o impacto da participação em vários sistemas da UE nos direitos de pensão de velhice.

Os TI, nacionais e estrangeiros, que se encontram em situação de dependência económica têm a perceção que as empresas para as quais prestam serviços não pagam contribuições ao abrigo do regime das entidades contratantes.

Um segundo exemplo é o aumento do número de trabalhadores remotos. Durante a pandemia, em 2020, o INE lançou um módulo *ad hoc* ao Inquérito ao Emprego focado no "trabalho em casa" que permitiu começar a aferir a extensão dos trabalhadores remotos em Portugal. No terceiro trimestre de 2023 este tipo de trabalho representava 17,5 % da população empregada. Em face da ausência de dados mais compreensivos e sistemáticos sobre esta realidade, a Comissão decidiu realizar uma auscultação trabalhadores, portugueses e estrangeiros, residentes em Portugal a exercer atividade profissional remota para empregadores estrangeiros e que relevou diferenças significativas, por referência ao país de origem, relativamente à forma como estes trabalhadores ser relacionam com a Segurança Social (ver Caixa 9.1).

Uma terceira tendência a ter em conta é o aumento do número de trabalhadores temporários, isto é, trabalhadores empregados por Entidades de Trabalho Temporário (ETT). Dados publicados pelo IEFP (ver Tabela 9.1.) que são mais de meio milhão o número de contratos celebrados pelas ETT, abrangendo mais de 170,000 trabalhadores (dados de 2019) com idades médias em torno dos 35 anos e uma remuneração média mensal inferior à Remuneração Mínima Mensal Garantida. Cerca de dois terços dos trabalhadores concentram-se na área dos serviços, metade dos quais nos setores de alojamento e restauração.

Tabela 9.1. - Evolução das Estatísticas do Trabalho Temporário em Portugal, 2015 e 2019

	2015	2019
Entidades de Trabalho Temporário (ETT)	212	176
Número de Contratos	541976	598416
Número de Trabalhadores	162298	172378
Média de idade	34	35
Salário médio mensal (euros)	432	508
Duração média dos contratos	71 dias	79 dias

Fonte: Estatísticas - IEFP, IP.

Finalmente, a Comissão identificou um conjunto de grupos com carreiras que combinam baixa densidade contributiva com baixas remunerações e cuja relação com a Segurança Social deve ser objeto de uma análise e reflexão mais profunda – bolseiros, algumas categorias de trabalhadores independentes, trabalhadores do serviço doméstico, trabalhadores da cultura (trabalho intermitente), cuidadores informais, migrantes, homens e mulheres que interromperam a sua vida profissional para cuidar de crianças e outros dependentes, entre outros.

9.3. Sustentabilidade Financeira do Sistema Previdencial

No passado recente, a questão da sustentabilidade da Segurança Social – e do sistema de pensões público, em particular - têm ancorado um forte debate político, académico e na sociedade civil como um todo (ver Carolo, 2018). Excluindo o mandato desta Comissão, a saliência deste debate justificaria por si só um estudo mais aprofundado sobre a sustentabilidade da Segurança Social – e do Sistema Previdencial, em particular. A importância de um estudo desta natureza revela-se ainda mais, na medida em que, dependendo do retrato que for traçado sobre a sustentabilidade financeira do sistema, se poderá julgar sobre a possibilidade e o mérito de alocar recursos públicos ao financiamento de outros riscos sociais, ou de diminuição da carga contributiva sobre trabalhadores e empresas.

Partindo de uma reflexão, por um lado, sobre os termos em que estes debates se vêm travando na esfera pública e nos círculos académicos e, por outro, sobre o atual quadro de informação sobre a sustentabilidade da Segurança Social e, por fim, sobre a literatura académica sobre estes assuntos, pretende-se nesta seção apresentar um exercício prospetivo, tão compreensivo e sistemático quanto possível (em função dos dados e recursos que foram disponibilizados a esta Comissão) sobre a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial da Segurança Social.

Para esse efeito, e aproveitando o trabalho realizado pelo GEP (do MTSSS) e do GPEARI (do MF) da contribuição portuguesa para o *Ageing Report 2024*, foram coligidas projeções para um conjunto alargado de cenários que refletem potenciais variações na estrutura da população, na dinâmica dos fluxos demográficos, na estrutura do emprego e na evolução da Produtividade Total dos Fatores[101]:

1. Cenário Central (Central);
2. Aumento da Esperança de Vida (+ Esp. Vida);
3. Descida da Fecundidade (- Fertilidade);
4. Aumento do Saldo Migratório (+ Saldo Mig.);
5. Diminuição do Saldo Migratório (- Saldo Mig.);
6. Aumento da Taxa de Emprego Sénior (+ Emprego 55-74));
7. Aumento da Produtividade Total dos Fatores (+ Produtividade);
8. Aumento da Produtividade Total dos Fatores (++ Produtividade);
9. Diminuição da Produtividade Total dos Fatores (- Produtividade);
10. Diminuição da Produtividade Total dos Fatores (-- Produtividade).

A escolha do tipo de cenários a analisar, bem como do 'cenário central' que serve de termo de comparação com os restantes cenários teve por base um critério de prudência. Neste sentido, e numa lógica de 'análise de *stress*', foram incluídos dois cenários 'Diminuição da Produtividade Total dos Fatores (I e II)' que assumem níveis de crescimento da produtividade significativamente mais baixos – e que de alguma forma se aproximam dos níveis de crescimento da produtividade registados no período entre 2000 e 2015.

Ainda com base neste critério de prudência, adotou-se como 'cenário central' um cenário adotado no *Ageing Report 2024* que assume um pressuposto menos otimista de crescimento da produtividade ('*lower productivity scenario'*). A desvantagem desta opção é que ela limita a capacidade perceber o efeito líquido das variações em alguns dos pressupostos, nomeadamente no que se refere às variações na fecundidade, na esperança de vida, do saldo migratório ou da taxa de participação dos trabalhadores com mais de 55 anos. Os resultados aqui apresentados devem ser interpretados à luz desses condicionalismos.

Não sendo este o espaço para uma descrição detalhada dos cenários adotados, não podemos deixar de fazer duas referências específicas. A primeira tem a ver com o facto de o 'Cenário Central' adotado corresponde ao cenário '*lower productivity'* adotado no âmbito do *Ageing Report*. A segunda referência tem a ver com o facto de os cenários 'Diminuição da Produtividade Total dos Fatores (I e II)' terem sido preparados, a pedido desta Comissão, e pretendem refletir uma dinâmica de crescimento da produtividade menos otimista e que se aproxima da taxa de crescimento média da Produtividade Total dos Fatores no período entre 2000 e 2015 – devendo por isso ser interpretados com especial cuidado.

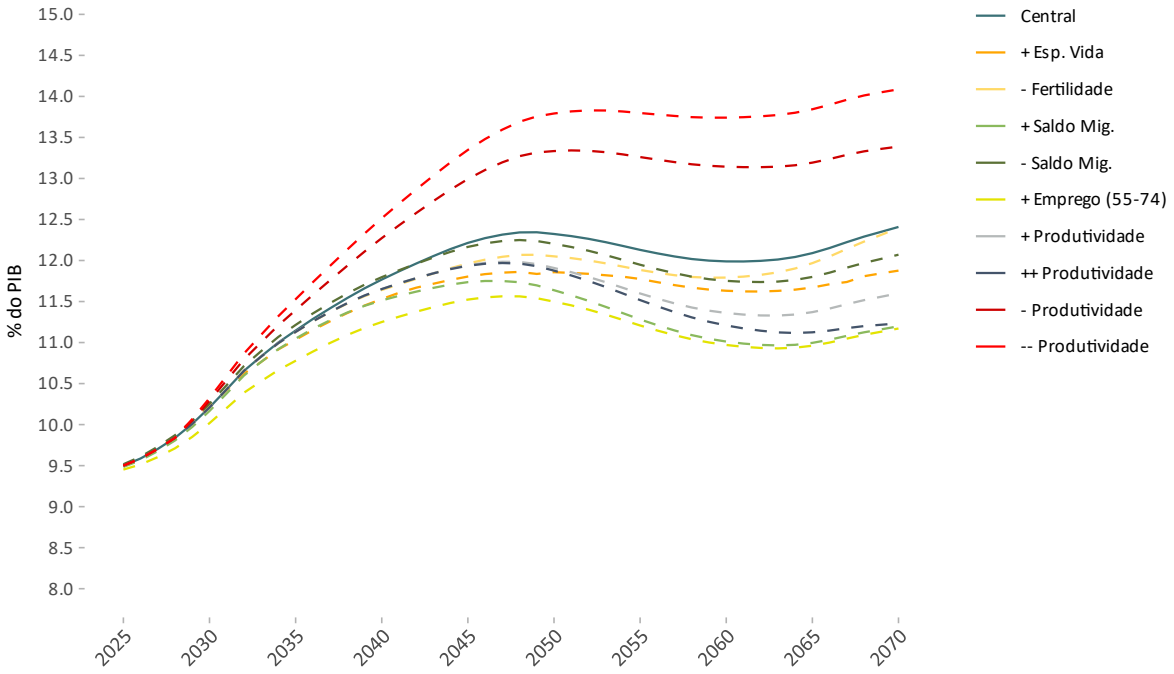
---

[101] Para uma descrição detalhada da metodologia que sustenta este exercício prospetivo, ver Nota Técnica n.º 10, por Amílcar Moreira.

9.3.1. Evolução da Despesa

Como seria de esperar de uma sociedade em acentuado processo de envelhecimento, os vários cenários apontam para um aumento significativo das despesas correntes do Sistema Previdencial, nomeadamente no período entre 2025 e 2045 (ver Figura 9.10.). Tomando por referência o 'Cenário Central', espera-se que as Despesas Correntes do Sistema Previdencial aumentem de 9,5 %, em 2025, para 12,3 % em 2050, descendo depois para 11,9 % em 2060, iniciando então um novo período de subida que leva a despesa até 12,4 % do PIB (ver Tabela C.1, no Anexo C).

Figura 9.10. - Projeção da Evolução das Despesas Correntes do Sistema Previdencial, 2025-2070



Fonte: GEP-MTSSS.

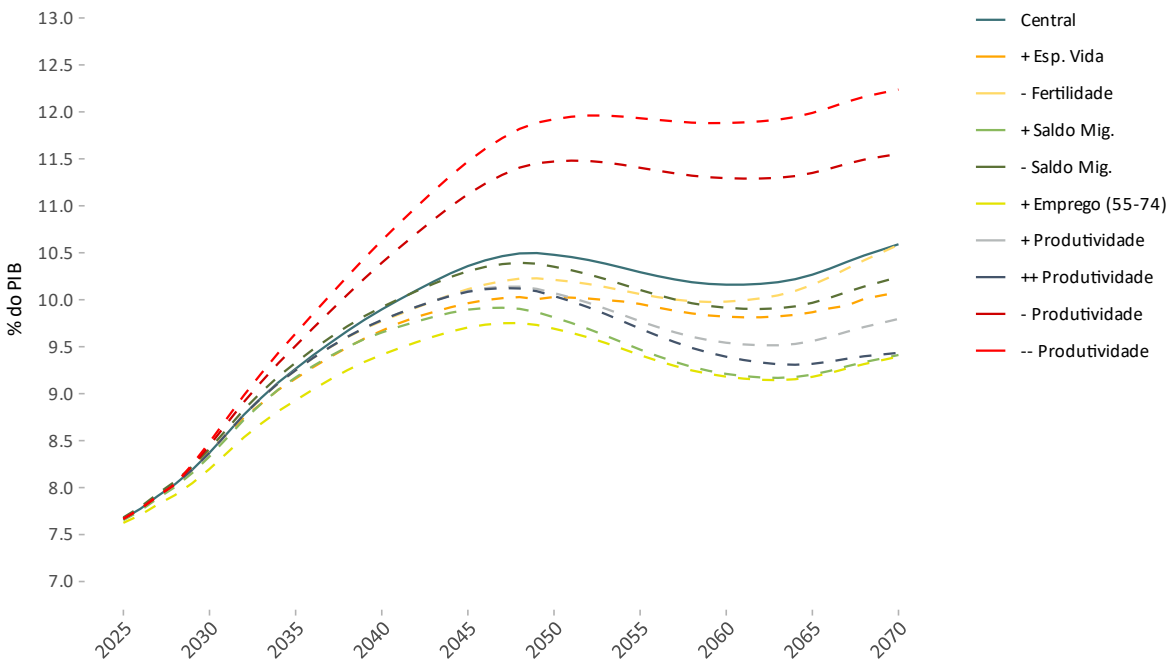
Como se observa da Figura 9.10., um menor ritmo de crescimento da produtividade, nos termos muito específicos dos cenários em causa, poderá resultar num crescimento muito significativo das despesas correntes do Sistema Previdencial, sobretudo no período entre 2025 e 2050, que se refletem em diferenças de 1 % e 1,5 % do PIB (respetivamente), relativamente ao 'Cenário Central', em 2050 - sendo que estas diferenças aumentam para 2,2 % e 2,9 % no fim do período de projeção (ver Tabela C.1, no Anexo C). No entanto, como referimos anteriormente os resultados destes cenários devem ser tomados com as devidas cautelas.

Tirando estes dois casos, a generalidade dos cenários alternativos considerados aponta para a possibilidade de a despesa do Sistema Previdencial crescer abaixo do que sugerido pelo 'Cenário Central'. Neste capítulo, é de destacar que o aumento do emprego sénior (55-74) ou o aumento do saldo migratório, poderão criar as condições para um crescimento menos pronunciado da despesa do Sistema Previdencial, em percentagem do PIB (ver Tabela C.1, no Anexo C) – não tanto por via da redução da despesa em si, mas pelo efeito que geram no crescimento do produto.

9.3.1.1. Evolução da Despesa com Pensões

Sem surpresa, dada a importância que estes tipos de benefícios têm no edifício da Segurança Social, a dinâmica da evolução das despesas correntes do Sistema Previdencial reflete a evolução da despesa em pensões (ver Figura 9.11.). No 'Cenário Central', a despesa em pensões representará 7,7 % do PIB, em 2025, aumentando para 10,5 % em 2050. A partir daí, prevê-se que a despesa em pensões varie ligeiramente entre os 10,2 % em 2060, e os 10,6 % do PIB, em 2070 (ver Tabela C.2, no Anexo C).

Figura 9.11. - Projeção da Evolução da Despesa com Pensões do Sistema Previdencial, 2025-2070



Fonte: GEP-MTSSS.

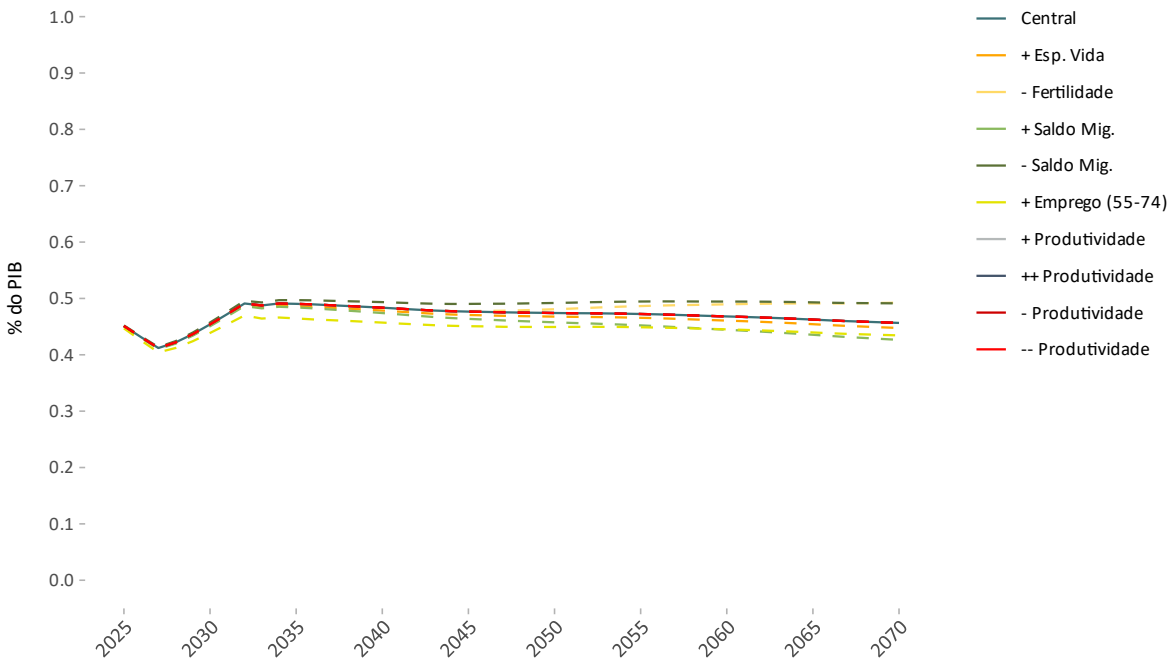
Em linha com o padrão de evolução da despesa do Sistema Previdencial (ver Figura 9.11.), apenas no caso de redução do ritmo de crescimento da Produtividade Total dos Fatores se prevê que a despesa em pensões possa crescer significativamente acima do cenário central. Este ritmo mais acentuado de crescimento reflete-se em diferenças de 1 % e 1,6 % (respetivamente), relativamente ao 'Cenário Central', em 2070. Como referido anteriormente, os resultados destes cenários devem, no entanto, ser interpretados com cuidado.

Excluindo estes dois casos, a generalidade dos cenários alternativos aponta para a possibilidade de a despesa em pensões crescer abaixo do que sugerido pelo 'Cenário Central'. Mais uma vez, os cenários de 'Aumento do Emprego Sénior (55-74)' e 'Aumento do Saldo Migratório' oferecem a perspetiva mais otimista de evolução da despesa em pensões, em percentagem do PIB (ver Tabela C.2, no Anexo C)

9.3.1.2. Evolução da Despesa com Subsídios de Desemprego e Outros

Refletindo, em parte, os pressupostos quanto à evolução do desemprego[102], os diferentes cenários consideram uma relativa estabilidade da despesa em subsídios de desemprego e outros apoios – que, no 'Cenário Central', deverá manter-se próxima dos 0,5 % do PIB, durante o período da projeção (ver Tabela C.3, no Anexo C). É de salientar que, ao contrário da despesa em pensões, este tipo de despesa é pouco sensível à diversidade de cenários considerados - mesmo aqueles que apontam para um crescimento mais lento da Produtividade Total dos Fatores (ver Figura 9.12.).

Figura 9.12. - Projeção da Evolução da Despesa com Subsídios de Desemprego e Outros Apoios do Sistema Previdencial, 2025-2070



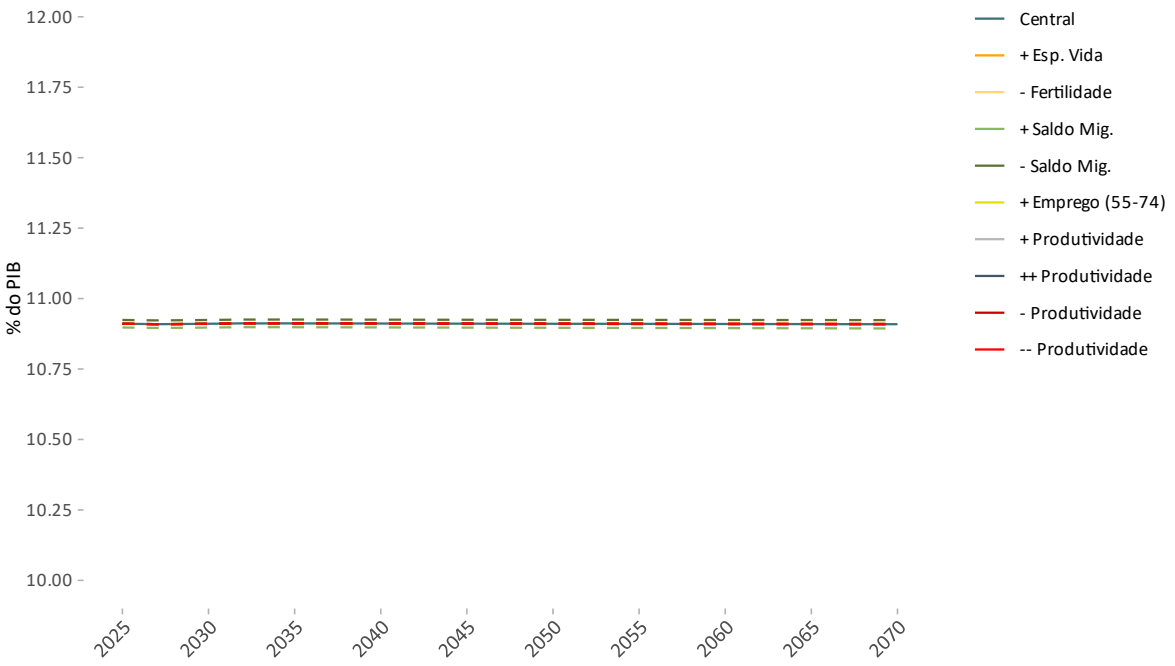
Fonte: GEP-MTSSS.

9.3.2. Evolução das Receitas

Refletindo, por um lado, os pressupostos relativamente à evolução da população em idade ativa, das taxas de participação e do emprego em geral[103]; e, por outro, a evolução dos salários que resulta da evolução da produtividade do trabalho[104]; e em absoluto contraste com a componente das despesas, os cenários considerados apontam para uma evolução marcadamente linear das receitas correntes do Sistema Previdencial (ver Figura 9.13.).

[102] Ver Nota Técnica n.º 10, por Amílcar Moreira.
[103] Ver Nota Técnica n.º 10, por Amílcar Moreira.
[104] Ver Nota Técnica n.º 10, por Amílcar Moreira.

Figura 9.13. - Projeção da Evolução das Receitas Correntes do Sistema Previdencial, 2025-2070



Fonte: GEP-MTSSS.

De notar que, ao contrário da componente da despesa, a evolução das receitas é praticamente insensível à diversidade de cenários considerados, que tendem a evoluir em linha com o Cenário Central – que aponta para a manutenção do valor das receitas correntes do Sistema Previdencial em aproximadamente 11 % do PIB ao longo do período da projeção (ver Tabela C.4, no Anexo C).

9.3.3. Análise de Sustentabilidade

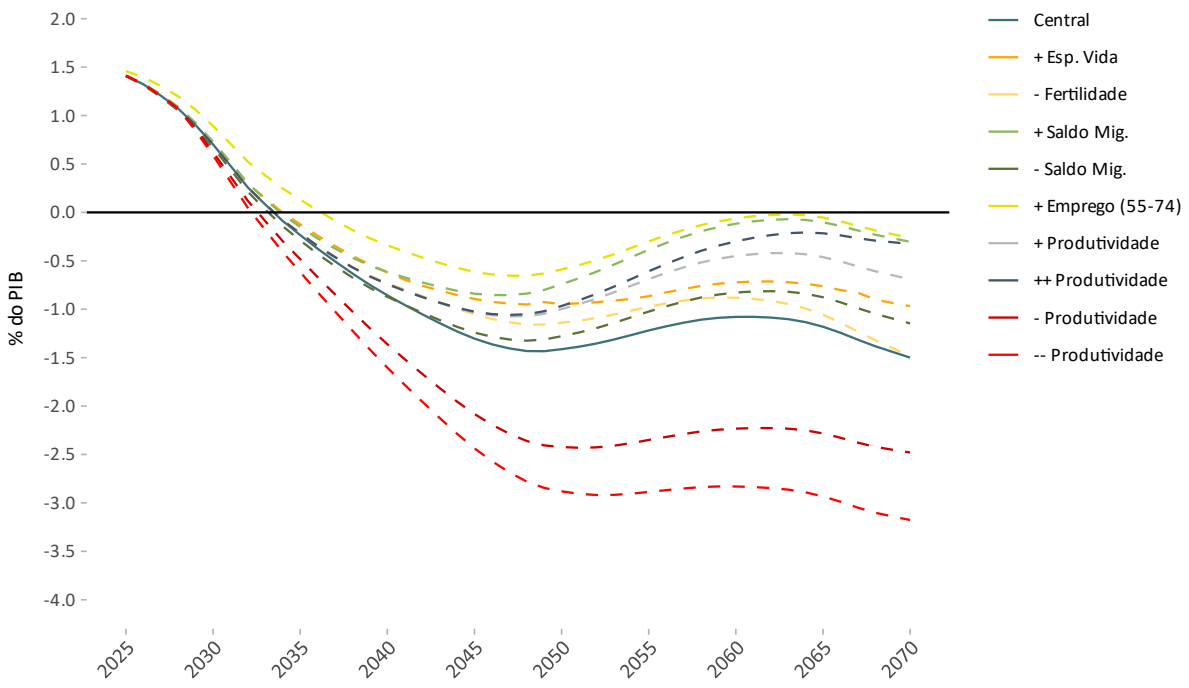
A avaliação da Sustentabilidade Financeira do Sistema Previdencial será feita por referência a 3 indicadores. Em linha com a abordagem adotada no Relatório da Sustentabilidade da Segurança Social, num primeiro momento, aferimos a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial em função da evolução do saldo entre receitas e despesas a cada ano da projeção. A avaliação da sustentabilidade financeira será avaliada em função da presença, *timing*, duração e dimensão (média) de saldos negativos - que reflitam despesa que não está coberta pelas receitas correntes do sistema.

Num segundo momento, o nosso foco irá concentrar-se sobre a capacidade do FEFSS atuar como a almofada financeira do Sistema Previdencial. Assim, começaremos por olhar para a capacidade do FEFSS de financiar eventuais saldos negativos do Sistema Previdencial durante o período da projeção. Neste caso, a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial será avaliada em função do número de anos de saldos negativos que podem ser cobertos pelo FEFSS durante o período da projeção e, no caso de os ativos do fundo não se esgotarem, valor dos ativos do FEFSS no último ano da projeção. De seguida, iremos olhar para a capacidade do FEFSS conseguir assegurar o financiamento da despesa em pensões por um período mínimo de dois anos. Neste caso, a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial será avaliada em função do número de anos em que o valor dos ativos do FEFSS é igual ao dobro da despesa em pensões do ano em causa e, quando não é esse o caso, a dimensão da diferença entre o valor dos ativos do FEFSS e o valor de referência.

9.3.3.1. Evolução do Saldo do Sistema Previdencial

Refletindo, por um lado, o padrão de evolução das despesas correntes e, por outro, a evolução das receitas correntes, projetamos que o Saldo do Sistema Previdencial se vá degradar significativamente no período entre 2025 e 2045, sendo que o sistema deverá começar a apresentar saldos negativos a partir de meados da década de 2034 (ver Figura 9.14.). Tomando como referência o 'Cenário Central' projetamos que, situando-se em 1,41 % do PIB em 2025, o Saldo do Sistema Previdencial passe a negativo em 2034, atingindo os -1,41 % do PIB em 2050. A partir daí, os saldos do Sistema Previdencial irão variar entre -1,1 % e 1,5 % do PIB (ver Tabela C.5, no Anexo C).

Figura 9.14. - Projeção do Saldo do Sistema Previdencial, 2025-2070



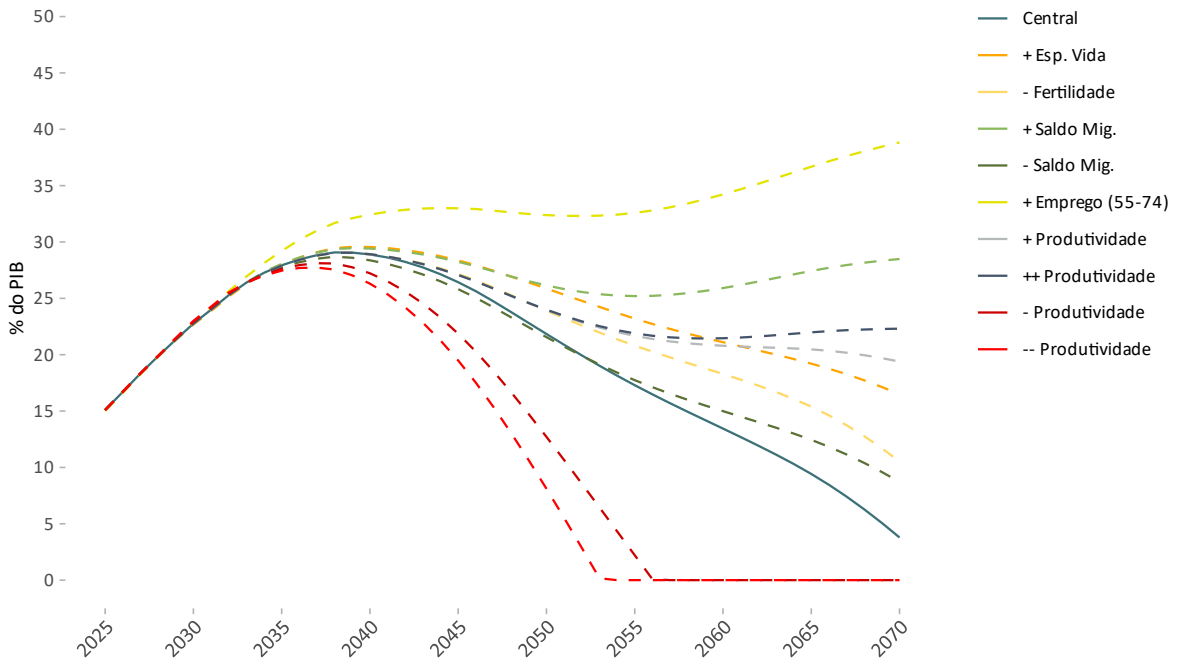
Fonte: GEP-MTSSS.

No entanto, e em linha com as nossas projeções sobre a evolução da despesa, o conjunto de cenários considerados parece sugerir que a evolução Saldo do Previdencial poderá ser menos negativa do que a projetada no 'Cenário Central', sobretudo no período pós 2050, e que se traduz numa redução mais ou menos significativa da dimensão dos défices do sistema (ver Figura 9.14.). Aqui não poderemos deixar de apontar o impacto que os cenários de aumento do emprego sénior (55-74) ou de aumento do saldo migratório poderiam ter na melhoria dos saldos do Sistema Previdencial. Tomando por referência o ano de 2060, cada um destes cenários poderia assegurar uma redução do défice (comparativamente com o 'Cenário Central') em aproximadamente 1 ponto percentual do PIB, deixando o sistema muito próximo do equilíbrio (ver Tabela C.5, no Anexo C).

9.3.4. Evolução do FEFSS

Como referido anteriormente, os fundos do FEFSS podem ser utilizados para financiar despesa do Sistema Previdencial que não é suportada pelas receitas correntes do sistema. Como se observa na Figura 9.15., e assumindo uma taxa de rentabilidade nominal (média) de 4,3 %[105], projetamos que no período entre 2025 e 2040 – os fundos do FEFSS deverão seguir a trajetória de apreciação que vêm seguindo em anos recentes. Como resultado desse processo, e tomando por referência o Cenário Central, espera-se que o valor dos ativos do FEFSS cresça de 15,1% em 2025 para 28,9 % em 2040. A partir desse momento, e em resultado da emergência de défices no Sistema Previdencial, projetamos um decréscimo gradual do valor dos ativos do FEFSS – e, consequentemente, da sua capacidade de financiar os défices do Sistema Previdencial. Tomando como referência o 'Cenário Central', projetamos que o valor dos ativos do FEFSS deverá decrescer de 28,9 % do PIB em 2040, para 13,5 % em 2060, para se encontrar já próximo da exaustão em 2070 (3,8 %) (ver Tabela C.5, no Anexo C).

Figura 9.15. - Projeção dos Ativos do FEFSS, 2025-2070



Fonte: GEP-MTSSS.

No entanto, um conjunto importante de cenários sugere que – por via da diminuição do valor dos défices anuais – o ritmo de depreciação do valor dos fundos do FEFSS poderá não ser tão acentuado como o 'Cenário Central' sugere. Como se constata na Figura 9.15., um cenário de aumento do saldo migratório ou de aumentos da Produtividade Total dos Fatores poderão significar não só atenuar, se não mesmo inverter (a partir de 2055) a diminuição do valor dos fundos do FEFSS – o que permitiria que o valor dos ativos acumulados no fundo pudesse atingir, em 2070, os 28,5 %, e 22,3 % do PIB (respetivamente). Neste capítulo, de notar ainda o impacto do cenário 'Aumento do Emprego Sénior (55-74)', que não só não evitaria

[105] Para uma descrição detalhada da escolha da taxa de rentabilidade do FEFSS que sustenta este exercício prospetivo, ver Nota Técnica n.º 10, por Amílcar Moreira.

a depreciação do valor dos fundos do FEFSS como conseguiria ainda um incremento significativo dos mesmos, com diferenças na ordem dos 10,6 pontos percentuais, em 2050, e 35 pontos percentuais, em 2070 (ver Tabela C.5, no Anexo C).

Por outro lado, e refletindo a dimensão dos défices que lhes estão associados, os cenários de diminuição do ritmo de crescimento da Produtividade Total dos Fatores apontam para uma depreciação muito mais acelerada dos ativos do FEFSS, já a partir da parte final da década de 2030. Como se pode observar na (ver Figura 9.15.), este padrão de evolução resultaria numa extinção dos fundos do FEFSS em meados da década de 2050 - 2054 ou 2057, dependendo do cenário (ver Tabela C.5, no Anexo C). Mais uma vez, como referido anteriormente, os resultados destes cenários devem, no entanto, ser interpretados com cuidado.

9.3.5. Capacidade do FEFSS de Financiar Saldos Negativos do Sistema Previdencial

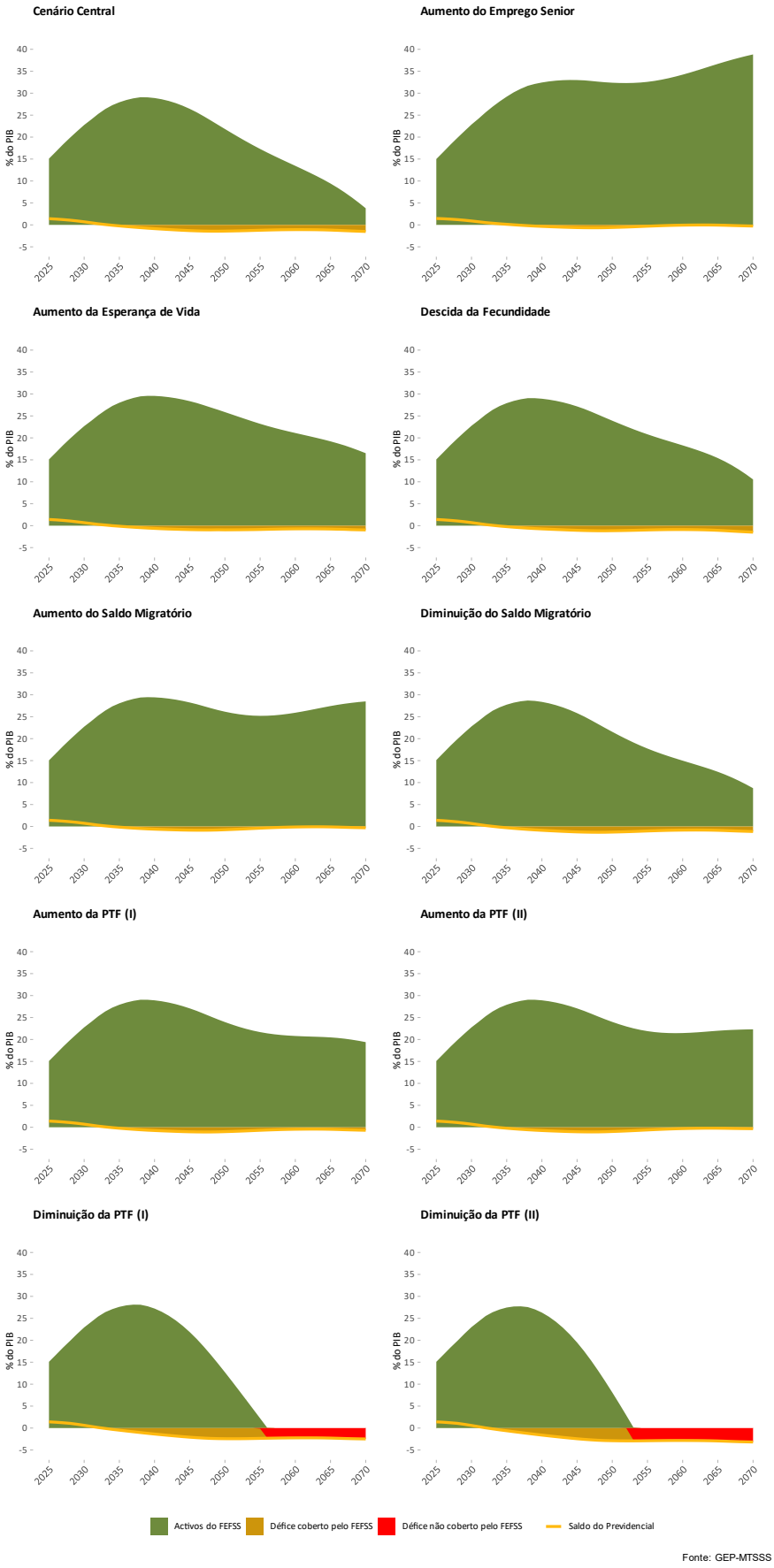
Tendo em consideração a evolução prevista do saldo orçamental do Sistema Previdencial, por um lado, e dos fundos do FEFSS durante o período em análise, não será surpreendente o facto de – como retratado na Figura 9.16. – as nossas estimativas sugerirem que, na maior parte dos cenários considerados, o FEFSS irá conseguir financiar os saldos negativos do Sistema Previdencial durante o período coberto por esta projeção. Também sem surpresa, apenas nos cenários de menor crescimento de produtividade é que se projeta que o FEFSS exauste os seus ativos antes do fim do período da projeção – 2055 e 2056, respetivamente – o que irá requerer transferências do Orçamento de Estado para atendar à totalidade das responsabilidades financeiras do Sistema Previdencial (ver Tabela C.6, no Anexo C).

Há, no entanto, diferenças importantes quanto à capacidade de o FEFSS - a manterem-se as regras atuais de financiamento e de gestão da carteira de ativos do Fundo – conseguir cumprir essa função para além do período da projeção. Essa dificuldade é particularmente evidente no 'Cenário Central', onde se espera que em 2070, o Fundo acumule ativos no valor de apenas 3,8 % do PIB (ver Tabela C.5, no Anexo C).

Da mesma forma, cenários de menor crescimento dos saldos migratórios e de mais baixa fecundidade sugerem uma menor capacidade do FEFSS em financiar saldos negativos do Sistema Previdencial para além de 2070. No polo oposto, um cenário de aumento da taxa de emprego entre os mais velhos ou de aumento do saldo migratório parecem melhorar significativamente a capacidade de o FEFSS continuar a financiar défices do Previdencial para além da duração do intervalo coberto por esta projeção (ver Figura 9.16.).

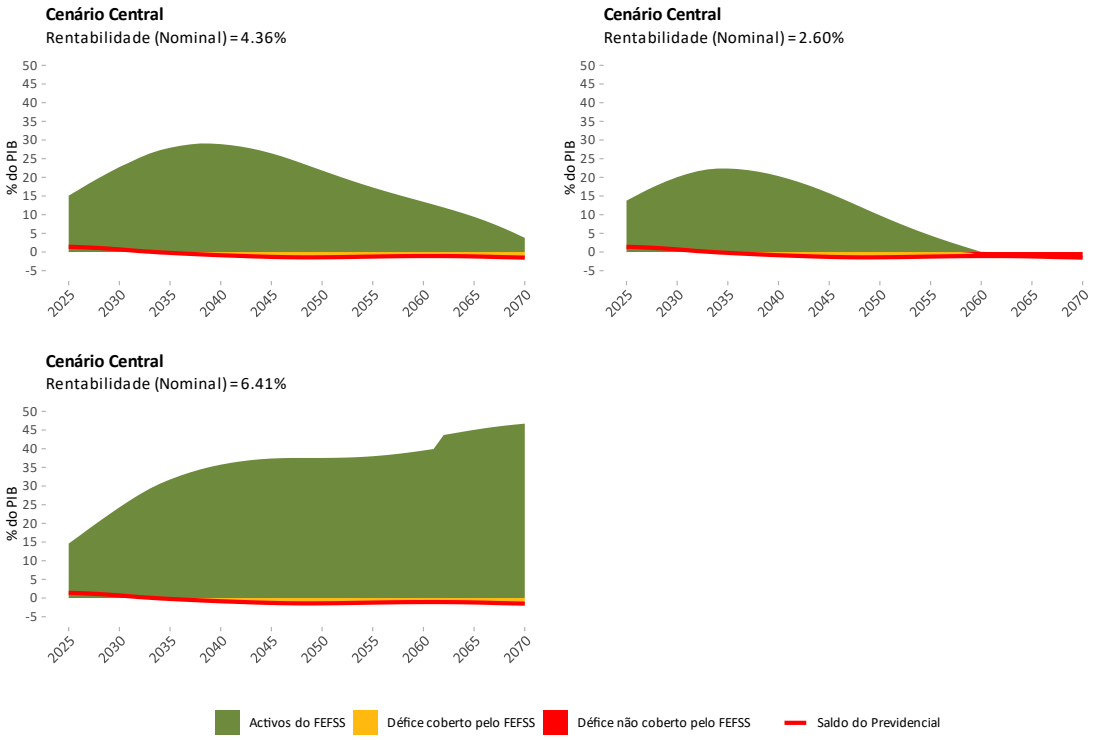
É necessário, no entanto, alertar para a sensibilidade deste indicador à escolha do nível de rentabilidade (anual, média) do FEFSS, providenciada pelo IGFSS, que na generalidade dos cenários considerados é 4,36 % em termos nominais e 2,36 % em termos reais. Cientes desta realidade, foi realizada uma análise de sensibilidade, apenas para o 'Cenário Central', de modo a avaliar o efeito de diferentes taxas de rentabilidade. Para esse efeito foram escolhidas duas taxas de rentabilidade: uma mais otimista (6,41 % em termos nominais e 4,41 % em termos reais), outra mais pessimista (2,6 % em termos nominais e 0,6 % em termos reais).

Figura 9.16. - Projeção do Saldo do Sistema Previdencial, após o contributo do FEFSS, 2025-2070



Fonte: GEP-MTSSS

Figura 9.17. - Projeção do Saldo do Sistema Previdencial, após o contributo do FEFSS, por nível de rendibilidade do FEFSS, 2025-2070



Fonte: GEP-MTSSS

Figura 9.18. - Projeção dos Ativos do FEFSS, relativamente ao mínimo de dois anos de despesa em pensões, 2025-2070

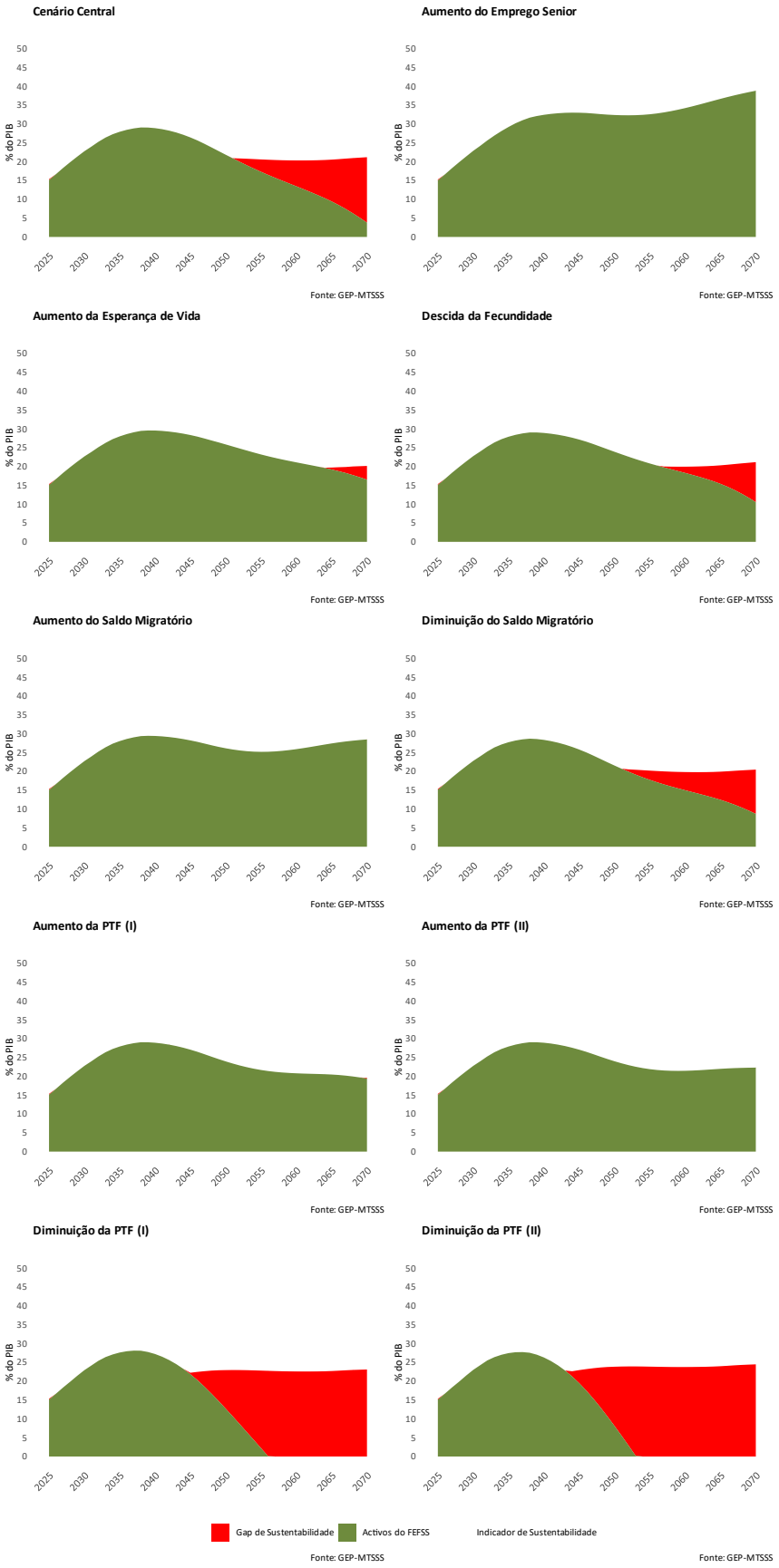
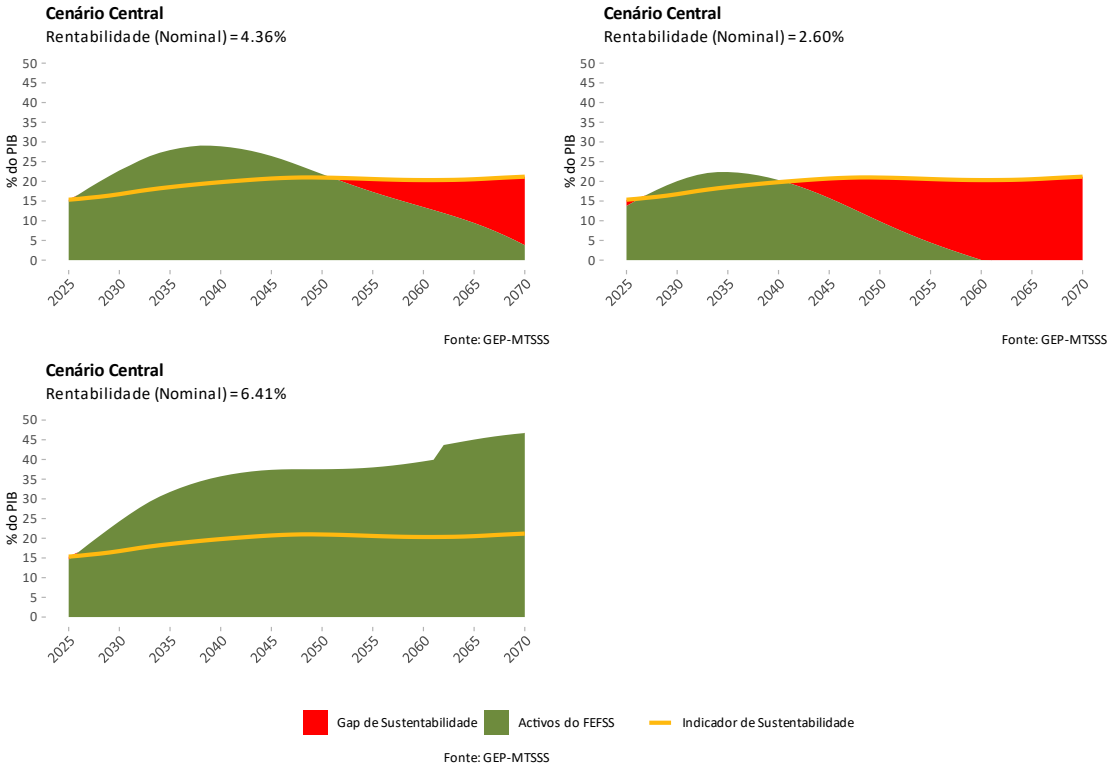


Figura 9.19. - Projeção dos Ativos do FEFSS, relativamente ao mínimo de dois anos de despesa em pensões, por nível de rendibilidade do FEFSS, 2025-2070



Como fica evidente na Figura 9.17., a escolha da taxa de rentabilidade do FEFSS tem um impacto significativo na evolução dos ativos do FEFSS e, consequentemente, na sua capacidade de compensar a existência de saldos negativos no Sistema Previdencial. Reconhecendo que se trata de uma taxa de rentabilidade média particularmente baixa não podemos deixar de notar que uma Taxa de Rentabilidade nominal (média) na ordem dos 2,61 %, não só significaria uma crescimento muito mais lento do valor dos ativos do FEFSS nas primeiras duas décadas do período de projeção, como encurtaria significativamente período de vigência do Fundo, de tal modo que obrigaria à realização de transferências do Orçamento de Estado (para cobrir défices do sistema) a partir de 2060 (ver Tabela C.7, no Anexo C).

9.3.6. Capacidade do FEFSS de Cobrir a Despesa com Pensões por Dois Anos

Em contraste com o ponto anterior, registamos uma maior variabilidade entre os cenários considerados quanto à capacidade de o FEFSS conseguir cumprir o requisito de ter ativos equivalentes a pelo menos 2 anos da despesa em pensões (ver Figura 9.18.). Tomando por referência o 'Cenário Central', projetamos que, partindo de uma posição (em 2025) em que os ativos do FEFSS são equivalentes a duas vezes a despesa em pensões nesse ano, o FEFSS deixará de conseguir cumprir este requisito a partir de 2050. Com pequenas variações, em termos do momento do período de projeção em que isso poderia acontecer, o mesmo se aplica nos cenários de descida da fecundidade e de diminuição do saldo migratório. Em linha com a evolução prevista do FEFSS, é nos cenários de crescimento mais lento da produtividade que a capacidade de assegurar pelo menos dois anos de despesa em pensões é mais limitada. Por oposição, um cenário de aumento do saldo migratório, ou de aumento do emprego sénior (55-74) ou de aumentos mais ou menos significativos da produtividade permitiram o cumprimento (de forma mais ou menos confortável) do requisito de que os ativos do FEFSS consigam assegurar pelo menos 2 anos de despesa em pensões do Previdencial.

Em linha com o ponto anterior, tratamos de avaliar o impacto de diferentes taxas de rentabilidade sobre a capacidade do FEFSS financiar o pagamento (integral) de dois anos de despesa em pensões. Mais uma vez, confirma-se que uma taxa de rentabilidade nominal (média) de 2,6 %, afetaria significativamente a capacidade de o FEFSS de atuar como almofada financeira do Sistema Previdencial, antecipando em aproximadamente uma década o ano em que o FEFSS deixaria de cumprir o requisito aqui em causa (ver Figura 9.19.).

9.4. Adequação e Sustentabilidade Social do Sistema Previdencial

Nos sistemas baseados no seguro social, e financiados por repartição, a pensão de velhice substitui os rendimentos de trabalho perdidos após o fim da carreira profissional, constituindo um direito do beneficiário adquirido enquanto contribuinte do sistema e em função das remunerações declaradas durante a carreira. O desafio da adequação está em saber se o valor da pensão assegura efetivamente esta função de preservação dos padrões de vida na transição do trabalho para a reforma e, nomeadamente, se evita que o beneficiário se venha a encontrar numa situação de pobreza e/ou de exclusão social. Para determinar a importância de um tal desafio, é fundamental dispor de indicadores com um sólido suporte metodológico. Os principais indicadores de adequação utilizados, nomeadamente pelas organizações internacionais, são a taxa de substituição, o rácio de benefício e a taxa de pobreza ou exclusão social da população com 65 e mais anos.

De acordo com a definição adotada pela Comissão Europeia no *Ageing Report*, a taxa de substituição é a relação entre o valor médio da primeira pensão e o valor médio da última remuneração recebida. É, portanto, um indicador que mede o grau de efetividade da pensão enquanto prestação substitutiva de rendimentos. Reflete o impacto de parâmetros como a fórmula de cálculo da pensão, o método de revalorização das remunerações, a taxa anual de formação e a penalização da antecipação, além da duração da carreira contributiva.

A taxa de substituição pode ser calculada de forma empírica ou teórica. É empírica quando se baseia em dados administrativos de indivíduos que efetivamente se reformaram, relativos a pensões, carreiras, remunerações, e outras características individuais. É teórica quando o seu cálculo se baseia numa simulação (*person model simulation*), que compara o rendimento de um pensionista hipotético no primeiro ano após a reforma com os seus ganhos imediatamente antes da reforma. A fim de permitir uma avaliação da adequação atual e futura, as taxas teóricas podem ser calculadas para um ano de base e para anos futuros, bem como para uma série de casos hipotéticos, construídos a partir de perfis de duração da carreira, de nível de rendimentos, de género e de idade de reforma. Trata-se, portanto, de um exercício prospetivo, que envolve ainda várias premissas de natureza macroeconómica, tais como a evolução dos salários, da inflação e das taxas de juro ao longo de décadas.

A taxa de substituição pode ser líquida ou bruta, conforme o seu cálculo tenha ou não em consideração as contribuições sociais e os impostos sobre o rendimento pessoal. Tanto as taxas empíricas como as teóricas podem ser calculadas para o momento em que começa o período de reforma como para um momento ulterior, por exemplo 5 ou 10 anos depois, a fim de avaliar como evoluiu o poder aquisitivo da pensão durante o período de reforma.

O rácio de benefício (RB) define-se como a relação entre o valor médio da pensão e o salário médio na economia. É influenciado pelos mesmos parâmetros referidos para a taxa de substituição, e ainda pelo método de atualização periódica do valor da pensão, além da evolução dos salários e da produtividade e da distribuição da população entre pensionistas e ativos. É um importante indicador para avaliar como evoluem os rendimentos dos pensionistas em comparação com os da população ativa.

A taxa de pobreza ou exclusão social das pessoas com 65 ou mais anos[106] combina várias dimensões de fragilidade social e define-se como a percentagem de pessoas que se encontram em situação de pobreza ou de privação material e social severa. A situação de pobreza ocorre quando o rendimento disponível por adulto equivalente do agregado familiar é inferior ao limiar de pobreza. A privação social ou material severa ocorre quando há dificuldades em, pelo menos, sete dos treze itens associados a uma vida adequada (ver Caixa 9.2). O *Pension Adequacy Report* publicado pela Comissão Europeia faz uma análise detalhada e comparativa desta componente da adequação das pensões.

[106] Para as pessoas com menos de 65 anos, a taxa de pobreza ou exclusão social inclui uma terceira dimensão associada à reduzida intensidade laboral (vide INE, conceitos).

Caixa 9.2 - Os 13 Indicadores de Privação Material e Social da União Europeia

Dificuldades ao nível da família:

a) Sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo);

b) Sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e viagem para todos os membros do agregado;

c) Atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal;

d) Sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias;

e) Sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida;

f) Sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) por dificuldades económicas;

g) Sem possibilidade de substituição do mobiliário usado.

Dificuldades ao nível dos indivíduos com 16 ou mais anos:

h) Sem possibilidade de substituição de roupa usada por alguma roupa nova (excluindo a roupa em segunda mão);

i) Sem possibilidade de ter dois pares de sapatos de tamanho adequado (incluindo um par de sapatos para todas as condições meteorológicas);

j) Sem possibilidade para gastar semanalmente uma pequena quantia de dinheiro consigo próprio;

k) Sem possibilidade de participação regular numa atividade de lazer;

l) Sem possibilidade de encontro com amigos/familiares para uma bebida/refeição pelo menos uma vez por mês;

m) Sem possibilidade para ter acesso à internet para uso pessoal em casa.

No caso dos itens de privação material e social, e dos indicadores globais de privação, a situação familiar é replicada para todos os seus membros, independentemente da idade. No caso dos itens de privação recolhidos ao nível individual, as crianças com menos de 16 anos são consideradas em privação se pelo menos metade dos indivíduos com 16 ou anos do agregado em que vivem referiram estar em privação.

Fonte: INE, 2024 Rendimento e Condições de Vida – Pobreza, Trabalho e Educação 2023.

9.4.1. Estimativas dos Indicadores de Adequação com Base em Estudos de Organizações Internacionais

Os indicadores de adequação de rendimento na reforma disponíveis para Portugal baseiam-se apenas nos resultados publicados por instituições internacionais - Comissão Europeia e OCDE. Não existem dados publicados por instâncias oficiais nacionais acerca deste tema, apesar de ele ser de fundamental importância para se poder avaliar a sustentabilidade do sistema de pensões numa perspetiva que integre as suas dimensões financeiras e social.

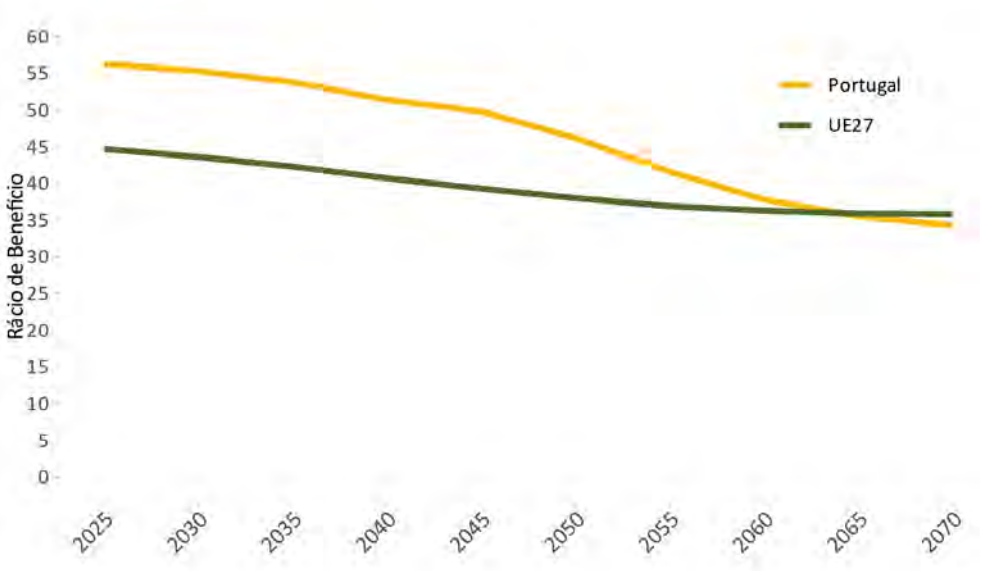
9.4.1.1. Estimativas do *Ageing Report* da Comissão Europeia

9.4.1.1.1. Rácio de Benefício

De acordo com o *Ageing Report* de 2024[107], o Rácio Benefício (RB) correspondente ao conjunto das pensões dos regimes contributivos (regime geral e regime convergente) e não contributivos (com inclusão do Complemento Solidário para Idosos) era de 52,9 % em 2022, um valor que colocava Portugal quase 10 pontos percentuais acima da média da UE (43,2 %). Contudo, de acordo com as projeções publicadas neste relatório, Portugal poderá vir a assistir ao longo das próximas décadas a um estreitamento progressivo deste diferencial, até o RB se situar ligeiramente abaixo da média europeia no final do período de projeção. A queda projetada do rácio de Portugal entre 2022 e 2070, avaliada em 18,6 pontos percentuais, é a terceira mais elevada da UE. Apenas a Grécia e a Polónia apresentam valores de queda do rácio superiores.

De acordo com o mesmo *Ageing Report*, a redução do valor do RB é um fator determinante na evolução em queda do peso da despesa com pensões no PIB entre 2022 e 2070, que se estima em 1,8 pontos percentuais[108].

Figura 9.20. - Rácio de Benefício das Pensões, sistemas públicos, 2020-2070



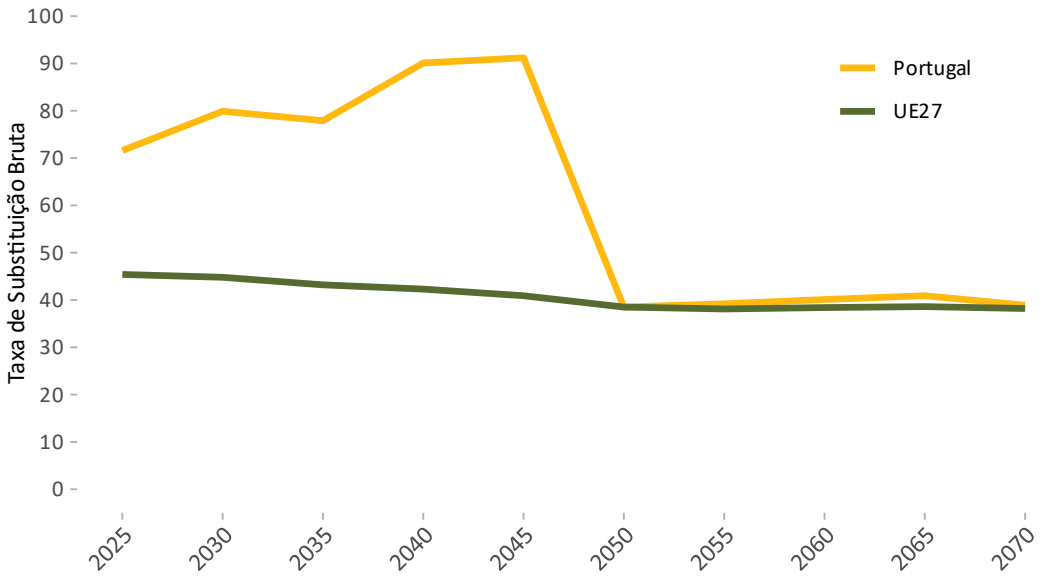
Fonte: European Commission (2024).

[107] *European Commission* (2024), pp. 46 e 212.
[108] A parcela do PIB correspondente à despesa com pensões reduz-se de 12,2 % para 10,4 % ao longo período de projeção 2022-2070. Ver *European Commission* (2024), p. 310.

A linha que representa os valores projetados para o RB assume uma inclinação negativa após 2025, sob a influência dos fatores acima mencionados, e nomeadamente do mecanismo de atualização periódica das pensões que, por ser baseado na evolução dos preços, tende a desvalorizar-se relativamente à evolução do salário médio. Outro fator explicativo está associado ao cálculo da pensão inicial que é baseado na ponderação crescente das remunerações da globalidade da carreira contributiva[109] e ao fato da respetiva revalorização ser maioritariamente associada à evolução de preços (75 %), com uma reduzida ponderação dos ganhos salariais[110] . O declive negativo da linha acentua-se a partir de 2045, o que pode ser atribuído à diminuição do número de pensões da CGA e da respetiva despesa. A extinção gradual do regime de proteção social convergente tem um impacto significativo sobre a despesa pública total em pensões e os rácios de adequação, dado que as pensões médias daquele regime são bastante mais elevadas do que as do regime geral de Segurança Social, por serem as remunerações mais elevadas e as carreiras contributivas mais longas[111].

9.4.1.1.2. Taxas de Substituição

Figura 9.21. - Projeção da Taxa de Substituição Bruta, regimes contributivos, 2022-2070



Fonte: European Commission (2024).

[109] A partir da década de 40, é expectável que a ponderação das remunerações anuais associadas aos melhores 10 dos últimos 15 anos seja nula e que todas as novas pensões sejam calculadas com base nas remunerações anuais de toda a carreira contributiva. Sobre este ponto ver, Nota Técnica n.º 9, por Vitor Junqueira.

[110] A revalorização das remunerações anuais para cálculo da pensão inicial com base em toda a carreira contributiva resulta da "aplicação de um índice resultante da ponderação de 75 % do IPC, sem habitação, e de 25 % da evolução média dos ganhos subjacentes às contribuições declaradas à Segurança Social, sempre que esta evolução seja superior ao IPC, sem habitação, tendo como limite máximo o valor do IPC, sem habitação, acrescido de 0,5 pontos percentuais." (Portaria n.º 24-C/2023, de 9 de janeiro, com remissão para o artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, na redação atual).

[111] GPEARI (2024), p. 39.

A Taxa de Substituição Bruta (TSB) das pensões dos regimes contributivos estimada no *Ageing Report* de 2024 é uma média do regime geral e do regime da CGA. Foi calculada em 69,4 % para 2022, um valor que situa Portugal claramente acima da média da União Europeia que era de 45 %. Esta comparação não se pode, porém, admitir com rigor em virtude de a taxa de substituição de Portugal ter sido calculada de acordo com um método diferente daquele que foi utilizado para a maioria dos países da UE. No indicador de Portugal, o numerador da taxa de substituição é a pensão média mensal dos novos pensionistas de velhice dos sistemas contributivos (Segurança Social e CGA) e o denominador é o salário bruto mensal médio de toda a economia, tal como determinado pela Comissão Europeia. Todavia, para a maioria dos países da UE, é utilizado como denominador o valor médio da última remuneração[112]. Esta diferença no método provoca uma sobrestimação da taxa apurada para Portugal, em virtude de os salários tenderem a ser superiores na fase final da carreira.

Prevê-se que o valor da taxa de substituição aumente até 2045, ano em que atingiria o valor máximo de 91 %, para depois se reduzir rapidamente, até igualar o valor médio da UE, em redor dos 40 %, após 2050. O valor da TSB em 2070 seria de 38,9 % o que representaria uma queda do valor da taxa de substituição ao longo do período de projeção 30,5 pontos percentuais, a terceira mais elevada no contexto da UE.

O crescimento da TSB até 2041 é atribuído à influência das novas pensões da CGA, que são de valor médio bastante superior às do RGSS. Calcula-se que em 2022 exista um diferencial de 22 pp. entre a taxa de substituição do total das pensões públicas e a taxa de substituição da Segurança Social, dado o elevado valor da taxa de substituição das novas pensões da CGA (superior a 100 %). A queda brusca deste indicador após 2048 é atribuída à extinção do regime da CGA[113], bem como à redução do número de entradas na função pública após 2011 com a consequente redução a prazo do número de novas pensões deste setor de atividade durante um certo período[114].

Na interpretação desta projeção será ainda necessário ter em conta a alteração progressiva da estrutura etária dos novos pensionistas, em resposta à evolução do contexto em que é tomada a decisão de passagem à reforma. Assim, é de esperar que os novos pensionistas entrem na reforma com idades mais avançadas do que os atuais, como aliás tem vindo a acontecer nos anos recentes. Com o aumento da idade normal de reforma, aumentará a penalização pela antecipação, assim como aumentará a redução do valor da pensão em resultado da aplicação do fator de sustentabilidade (nos casos em que este subsiste)[115].

9.4.1.2. Estimativas da OCDE

A definição adotada pela OCDE para a Taxa de Substituição Bruta (TSB) relaciona o valor da pensão para um beneficiário com a carreira completa iniciada aos 22 anos de idade com o valor médio das suas remunerações ao longo da carreira ajustadas de acordo com o crescimento dos salários na economia. De acordo com esta definição Portugal apresenta uma TSB futura de 73,9 % para um pensionista com um nível de remuneração média ao longo da carreira, que compara favoravelmente com as médias da OCDE (50,7 %)

---

[112] *European Commission* (2024), pp. 48 e 212.
[113] GPEARI (2024), p. 40.
[114] A forte discrepância entre estes resultados e os publicados no *Ageing Report* de 2021 bem como a própria complexidade da projeção de taxas de substituição para dois regimes com características tão diferentes deverão justificar o aprofundamento da análise e do cálculo de valores projetados da TSB.
[115] As projeções das taxas de substituição ficam assim dependentes da modelização da decisão de antecipar ou não a idade de passagem à reforma. Vale aqui a mesma recomendação de aprofundamento da análise feita na nota anterior.

e da UE (54,8 %). O valor elevado da TSB encontrado para Portugal explica-se fundamentalmente pela Taxa de Formação Anual (TFA), que está entre as mais elevadas da UE[116], e também pela idade de reforma tomada como padrão para Portugal, que é de 68 anos, superior à da maioria dos países considerados.

As taxas de substituição calculadas pela OCDE para diferentes níveis de remuneração revelam uma ligeira progressividade no caso de Portugal, o que contrasta com a forte progressividade revelada pelas estimativas referentes às taxas médias da UE e da OCDE.

Tabela 9.2. - Taxas Substituição Brutas Futuras, por nível de salário

	Idade de reforma	50 % do salário médio	salário médio	2 x salário médio
Portugal	68,0	75,7	73,9	71,3
OCDE	66,3	63,8	50,7	42,3
UE	66,7	64,6	54,8	48,3

Fonte: OECD, *Pensions at a glance*, 2023.
Nota: Taxas de substituição estimadas para o caso de um trabalhador com carreira completa iniciada em 2022 com a idade de 22 anos.

Tabela 9.3. - Taxas de Substituição Líquidas Futuras, por nível de salário

	Idade de reforma	50% do salário médio	salário médio	2 x salário médio
Portugal	68,0	97,0	98,8	96,1
OCDE	66,3	73,2	61,4	52,8
UE	66,7	76,2	68,1	60,9

Fonte: OECD, *Pensions at a glance*, 2023.
Nota: Taxas de substituição estimadas para o caso de um trabalhador com carreira completa iniciada em 2022 com a idade de 22 anos. Foram consideradas no cômputo as contribuições sociais e o imposto sobre o rendimento.

São elevados os valores estimados pela OCDE para a Taxa de Substituição Líquida (TSL) futura, sempre na base da hipótese de a pensão corresponder a uma carreira completa de 46 anos. Os elevados valores estimados para Portugal em comparação com as médias da UE e da OCDE explicam-se, não só pelo valor já de si elevado da taxa bruta, como pelo facto de em Portugal os rendimentos de pensão serem isentos de contribuições sociais e ainda por uma grande parte dos rendimentos baseados em pensões não serem tributados em sede de IRS ou serem-no às taxas dos escalões inferiores, devido ao seu modesto valor.

[116] A taxa média de formação anual da pensão em Portugal situa-se próximo dos 2,25 % ao ano, o que na UE, apenas é ultrapassado pela Espanha, pelo Luxemburgo e pela Hungria. A maioria dos países da UE têm taxas de formação inferiores a 1,7 % ao ano. Ver *Ageing Report* 2024, p. 50.

9.4.1.3. Estimativas do *Pension Adequacy Report 2024*

No *Pension Adequacy Report* de 2024, a Comissão Europeia estima as taxas de substituição brutas e líquidas (TSB e TSL) para dois momentos, um situado no presente (2022) e o outro no futuro (2062) a fim de determinar o sentido de evolução destes indicadores. É considerado como caso de base, o caso de um trabalhador que se reforma com a idade mínima em que é possível aceder à reforma após uma carreira ininterrupta de 40 anos sem sofrer quaisquer penalizações. Os resultados correspondentes a este caso de base são comparados com os obtidos para um conjunto de casos tipo, caracterizados em função de diferentes durações de carreira e diferentes tipos de interrupção da carreira, bem como para três níveis de remuneração – baixa, média e alta. A Tabela 9.4. apresenta alguns dos resultados publicados referentes a Portugal, para 2022 e 2062.

A análise dos resultados confirma a tendência geral de queda dos indicadores de adequação ao longo das próximas décadas, o que é expectável em função do impacto das reformas introduzidas desde o princípio do século com a finalidade de conter o crescimento da despesa pública em pensões, designadamente a contagem de toda a carreira para o cálculo da primeira pensão, o fator de sustentabilidade, o método de revalorização das remunerações e o mecanismo de atualização periódica.

A queda das taxas de substituição é mais elevada nos casos de beneficiários de salário médio e baixo com a carreira interrompida por desemprego, em que a queda se cifra em redor dos 11 pp. É de salientar que a queda esperada neste caso é das mais elevadas no quadro europeu. Também para os beneficiários de salário elevado, a queda da TSB se cifra em 11 pontos percentuais. Contudo, para beneficiários de salário médio ou baixo que cheguem à idade de reforma com a carreira completa, a queda das taxas de substituição é relativamente moderada, situando-se nos 5,8 pontos percentuais para beneficiários com salários próximos da média, e em 5,5 pontos percentuais para beneficiários com salários 2/3 abaixo da média.

As maiores penalizações recaem sobre os beneficiários com carreiras consideradas curtas (cerca de metade da duração da carreira normal), pois auferem pensões que em média correspondem a cerca de 35 % do último salário, cerca de metade da TSB correspondente à carreira completa. Também fortemente penalizados são os beneficiários que interrompem a carreira 5 anos antes da idade de reforma por motivo de invalidez, os quais auferem 56,2 % do último salário, 13,2 pp. menos que a taxa correspondente à carreira sem interrupções.

Tabela 9.4. - Evolução das Taxas Teóricas de Substituição, por nível de salário e carreira contributiva, Portugal, 2022 e 2062

	Taxas líquidas		Taxas brutas	
	2022	2062	2022	2062
Salário médio				
Carreira completa (40 anos)	93,2	87,0	75,2	69,4
Carreira mais longa (42 anos)		86,2		76,5
Carreira mais curta (38 anos)		84,0		66,6
Reforma adiada (42 anos + 2)		105,6		87,7
Interrupção por desemprego (3 anos)	92,0	80,8	74,2	63,4
Interrupção por assistência a filhos (3 anos)	92,4	84,6	73,8	67,2
Interrupção por assistência a dependente (3 anos)	87,5	80,8	69,2	63,4
Carreira curta (20 anos)	48,0	43,2	34,9	31,7
Trabalho 35 anos + Incapacidade 5 anos		75,7		56,2
10 anos após a reforma		66,7		57,7
Salário baixo (66 % do salário médio)				
Carreira completa (40 anos)	96,2	88,4	75,8	70,3
Interrupção por desemprego (3 anos)	94,9	80,4	74,8	63,9
Interrupção por assistência a filhos (3 anos)	94,4	85,4	74,4	67,9
Carreira curta (20 anos)	44,3	39,8	34,9	31,7
Salário elevado (dobro do salário médio)				
Carreira completa (40 anos)	83,3	71,5	63,6	52,6

Fonte: *European Commission, The Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, vol II*, 2024, p. 254.

Tabela 9.5. - Média das Taxas de Substituição Brutas, para o período 2019-2022, por género e situação à idade de passagem à reforma

Critérios	Classes	Mulheres	Homens	Total	Representatividade (*)
Valor médio total		58,1 %	73,5 %	65,5 %	100 %
Último salário (média 3 últimos anos)	até 250,00 €	132,4 %	227,4%	164,4 %	7,1 %
	250,00 €-500,00 €	48,1 %	80,3 %	56,8 %	20,4 %
	500,00 €-750,00 €	49,4 %	65,3 %	56,3 %	27,6 %
	750,00 €--1 000,00 €	53,0 %	63,8 %	58,4 %	20,4 %
	1 000,00 €--1 250,00 €	55,8 %	64,3 %	61,3 %	8,0 %
	1 250,00 €--1 500,00 €	57,4 %	63,2 %	61,6 %	4,0 %
	1 500,00 €--2 000,00 €	58,2 %	62,8 %	61,5 %	4,6 %
	> 2 000,00 €	56,0 %	61,3 %	60,0 %	7,9 %
Duração de carreira	até 14 anos	35,0 %	23,1 %	30,2 %	6,2 %
	15 a 30 anos	44,0 %	56,0 %	47,6 %	27,6 %
	31 a 39 anos	64,0 %	78,2 %	69,9 %	19,2 %
	40 a 49 anos	74,5 %	81,6 %	78,8 %	44,0 %
Qualificação	TCO= 100 %	59,7 %	86,2 %	71,5 %	50,8 %
	TCO<100 %	56,2 %	62,2 %	59,3 %	49,2 %
Antecipação	Por DLD	54,1 %	66,2 %	59,0 %	12,4 %
	DLD < 62 anos	56,4 %	68,0 %	61,2 %	6,5 %
	DLD > 62 anos	51,8 %	63,9 %	56,5 %	5,8 %
	Flexibilização	72,1 %	77,5 %	75,5 %	18,6 %
	Outros tipos	60,1 %	64,1 %	63,5 %	1,2 %
Pensões bonificadas		76,4 %	87,1 %	83,4 %	18,5 %
Anos com lacunas	<2 anos	59,6 %	73,5 %	66,6 %	56,7 %
	3 + anos	56,3 %	73,4 %	64,0 %	43,3 %

Fonte: Dados da Segurança Social fornecidos pelo IGFSS.
TCO =100 %: Beneficiários que têm toda a sua carreira como trabalhadores por conta de outrem.
TCO <100 %: Beneficiários que têm outras qualificações na sua carreira: independentes, membros de órgãos estatutários, serviço doméstico e/ou seguro voluntário.
(*) Em relação ao total de casos incluídos na amostra disponibilizada.

É de salientar ainda a queda pronunciada do valor da pensão dez anos após a data da reforma, que diminui 11,7 pp. – de 69,4 % para 57,7 %. Na comparação com os restantes países da UE, trata-se da queda mais importante. Este resultado sugere que o atual mecanismo automático de atualização não concede uma proteção suficiente ao poder aquisitivo das pensões.

Os resultados confirmam elevadas taxas de substituição líquidas na atualidade para pensionistas com a carreira completa. A diferença entre o valor da TTSL e da TSB é significativa: 18 pontos percentuais no caso de carreira completa com salário médio e 10,4 pp. no caso de salário baixo. É de destacar que a TSL estimada para Portugal se situa entre as seis mais elevadas da UE, todas com taxas superiores a 80 %. Isto põe em evidência o forte impacto do modelo fiscal e contributivo sobre o nível de adequação das pensões em Portugal, derivado da isenção das contribuições sociais para pensionistas sem atividade profissional e da não sujeição a IRS para rendimentos abaixo do mínimo de existência, o qual se situa acima do valor médio das pensões de velhice[117].

Deve ser salientado o resultado obtido para o caso em que a reforma é adiada 2 anos para lá da idade normal, o que se prevê poder proporcionar taxas líquidas superiores a 100 % no futuro, em função das bonificações atribuídas por lei. No contexto europeu Portugal é o único país em que a TSL neste caso ultrapassa a barra dos 100 %. As taxas líquidas mantêm-se elevadas nos casos de interrupção da carreira profissional por motivo de assistência a filhos ou de desemprego, o que sugere alguma eficácia do instituto de equivalência contributiva, que abrange os beneficiários nestas situações. Já os beneficiários cuja carreira foi interrompida por assistência a familiar dependente, têm uma TTSL inferior em 5 pontos percentuais, o que poderá traduzir o facto de não estarem abrangidos pela equivalência contributiva.

9.4.1.4. Taxas de Substituição Estimadas a partir de Dados Administrativos Nacionais

Os exercícios prospetivos realizados por organizações internacionais a fim de estimar taxas teóricas de substituição apresentam a vantagem de possibilitar a comparação internacional desses indicadores uma vez que assentam em metodologias e hipóteses comuns. Têm, porém, a desvantagem de não poderem medir com precisão a relação entre o valor das pensões e o das remunerações de modo a refletir especificidades de cada sistema nacional de pensões.

No âmbito da realização deste Livro Verde, foi por isso considerado necessário estimar Taxas de Substituição Brutas a partir de uma amostra de pensões de velhice iniciadas entre 2019 e 2022, recolhida a partir da base de dados da Segurança Social[118]. Adotou-se como definição operacional da TSB o rácio entre o valor da pensão no primeiro ano em que a pensão foi concedida e o valor médio das remunerações declaradas nos três últimos anos antes da passagem à reforma. A fim de alisar eventuais efeitos erráticos, as taxas foram calculadas para os valores médios dos 4 anos para os quais foram disponibilizados dados. Os resultados foram apurados para homens, mulheres e o total.

---

[117] Em 2022, o valor médio anual das pensões de velhice era de 7280,00 €, de acordo com dados publicados no relatório de sustentabilidade da Segurança Social e o mínimo de existência para efeitos de não sujeição a IRS era de 9870,00 €.

[118] A amostra integra todas as novas pensões por data de início com exclusão das pensões unificadas (resultantes de carreiras partilhadas entre CGA e Segurança Social) e das pensões calculadas e atribuídas ao abrigo de convenções internacionais. A amostra corresponde a cerca de 74 % do total de novas pensões processadas nos 4 anos considerados.

A Tabela 9.5. apresenta uma síntese dos resultados obtidos, dos quais destacamos os seguintes:

- A taxa média de substituição bruta foi estimada em 65,5 % para o conjunto das pensões de velhice iniciadas entre 2019 e 2022 incluídas na amostra;
- Existe uma significativa diferença entre as taxas apuradas para mulheres e homens, diferença que se cifra em mais de 15 pontos percentuais para o conjunto das pensões analisadas: 58,1 % e 73,5 % respetivamente;
- Com exceção do escalão de remunerações mais elevado, as taxas de substituição tendem a aumentar com o valor da remuneração, o que aponta para um padrão distributivo regressivo[119]. Contudo, este padrão é diferente nos homens e nas mulheres: enquanto é claramente regressivo para as mulheres (as suas taxas de substituição são tanto maiores quanto mais alta for a última remuneração registada), verifica-se o inverso para os homens. Esta diferença poderá ser explicada por menores remunerações das mulheres relativamente aos homens dentro de cada escalão;
- A taxa de substituição aumenta claramente com a duração da carreira, o que é expectável dado o modo de cálculo da pensão;
- Quando a carreira profissional é desempenhada inteiramente na condição de trabalhador por conta de outrem, a taxa de substituição tende a ser mais elevada em comparação com a que corresponde a carreiras diversificadas, sendo este efeito particularmente significativo para os homens;
- A antecipação da idade de reforma por motivo de desemprego de longa duração reflete-se numa taxa de substituição mais baixa (diferença de 6,5 pontos percentuais em relação à média), sendo esta queda mais visível quando a antecipação ocorre depois dos 62 anos;
- A taxa de substituição para pensões antecipadas por flexibilização é mais elevada do que a taxa geral, o que se explica por um lado pelo efeito de seleção – são os pensionistas com maior valor esperado da pensão que mais optam por esta modalidade – e por outro pelo facto de as pensões antecipadas por flexibilização obrigarem, por desenho, a uma carreira mais elevada (sempre 40 ou mais anos);
- As pensões bonificadas por adiamento da idade de reforma produzem um significativo acréscimo de rendimento, em média 18 pontos percentuais acima da taxa geral, o que também se pode explicar por efeito de seleção (são os beneficiários com melhor carreira que optam por esta modalidade);
- Por fim, o número de lacunas nas carreiras, ou seja, o número de anos em que não há remunerações declaradas, não parece influenciar o valor da taxa de substituição nos homens e tem um efeito ligeiro de redução para as mulheres.

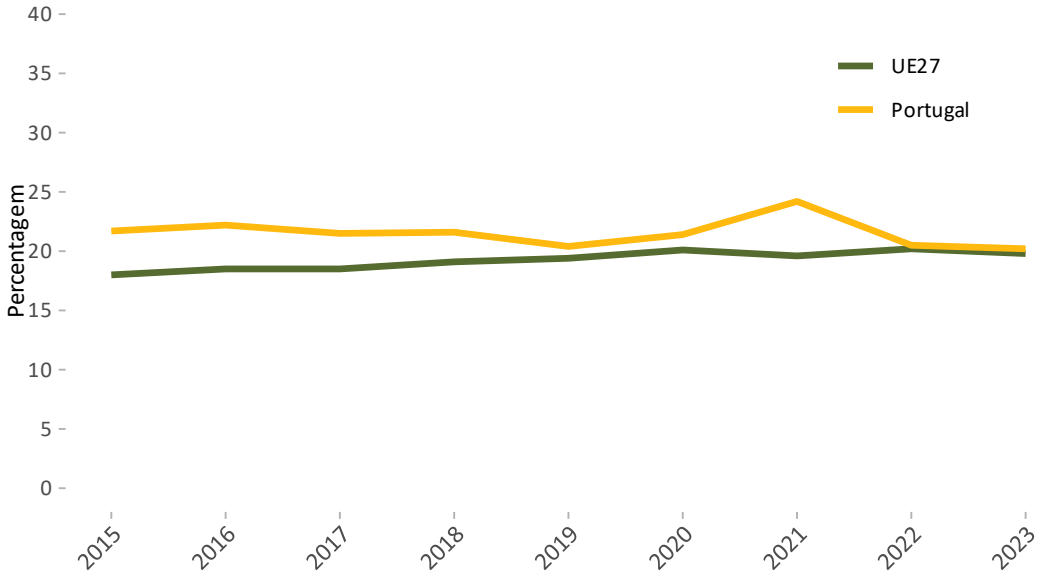
[119] As elevadas taxas verificadas para salários baixos dizem respeito a um pequeno número de pensões e refletem fins de carreira atípicos com baixas remunerações ou trabalho a tempo parcial.

9.4.2. Risco de Pobreza e Exclusão Social

A edição recente do *Pension Adequacy Report 2024* aponta para uma tendência de crescimento - lento - do risco de pobreza ou exclusão social da população com 65 e mais anos na União Europeia, com um aumento de 1,8 pontos percentuais desde 2015. Por oposição e apesar da situação inicial mais adversa, Portugal regista uma evolução favorável, com uma redução de 1,5 pontos percentuais no mesmo período, praticamente convergindo com a média da UE nos anos de 2022 e 2023[120].

Esta convergência resulta de trajetórias díspares nos domínios da privação social e material e da pobreza. No domínio da privação social e material registam-se reduções de 3,6 pontos percentuais na taxa de privação da UE (11,2 % em 2023) e de 5,6 pontos percentuais em Portugal (15,3 % em 2023). Já no que se refere à evolução da taxa de pobreza das pessoas com 65 e mais anos observa-se uma deterioração de +3,1 pontos percentuais na União Europeia, situando-se em 16,8 % em 2023. Por contraste, este indicador permanece praticamente inalterado em Portugal entre 2015 (17 %) e 2023 (17,1 %).

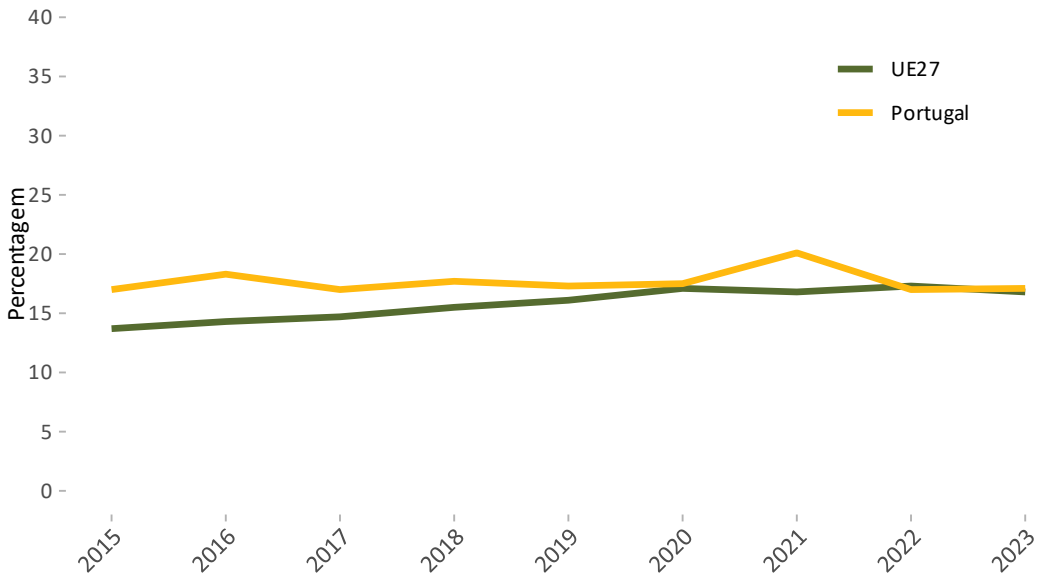
Figura 9.22. - Taxa de Risco de Pobreza ou Exclusão Social, população com 65 e mais anos, 2015-2023



Fonte: Eurostat.

[120] Com exceção dos anos de 2020 e 2021, afetados pela pandemia da Covid, em que Portugal divergiu da média União Europeia.

Figura 9.23. - Taxa de Risco de Pobreza Monetária, população com 65 e mais anos, 2015-2023



Fonte: Eurostat.

Ainda assim, conforme é documentado e analisado no *Pension Adequacy Report 2024* persistem significativos desfasamentos de género nos indicadores de adequação, em detrimento da situação das mulheres, que constituem a maioria da população com 65 e mais anos.

Infelizmente, a informação disponível nesta dimensão da adequação das pensões remete apenas para a evolução recente ou a análise da situação atual. A avaliação prospetiva da eficácia das pensões na proteção contra o risco de pobreza requer metodologias de análise que nem todos os países dispõem ou que não foram articuladas no âmbito dos exercícios analíticos comparados realizados pela Comissão Europeia no *Ageing Report* e *Pension Adequacy Report*. Não obstante, vários países têm vindo a aplicar análises de longo prazo com base em modelos dinâmicos de microsimulação que permitem criar cenários de evolução da desigualdade e da pobreza. Esses trabalhos foram publicados pela Comissão Europeia no seguimento das edições de 2021[121] e de 2024[122] do *Pension Adequacy Report*.

Relevando-se a diversidade de sistemas de pensões e de realidades socioeconómicas, a evidência relativa aos países para os quais foi efetuada este tipo de análise sugere a existência de motivos de preocupação relativamente à eficácia dos sistemas de pensões na proteção das pessoas contra a pobreza durante a reforma. Uma análise realizada para Portugal[123] com uma abordagem semelhante sinaliza igualmente o risco de o sistema de pensões proporcionar níveis de rendimentos insuficientes para assegurar um nível de vida acima do limiar de pobreza para um conjunto significativo de pessoas idosas.

---

[121] *European Union*, 2021. *Poverty Risk and Income Inequality for older people in a long-term Perspective. Results from dynamic microsimulation models for Belgium, Hungary and Italy. Luxembourg: Publications Office of the European Union*, 2021.
[122] *European Union* 2024, *Long-term projections of pension adequacy in a selection of countries. Luxembourg: Publications Office of the European Union*, 2024. Este relatório abrange a Bélgica, Chéquia, Eslovénia e Noruega.
[123] Moreira, A., Botelho Azevedo, A., Manso, L., & Nicola, R. (2019). *Financial and Social Sustainability of the Portuguese Pension System* (Estudos da Fundação 2019).

9.4.3. Considerações Finais

Os trabalhos até hoje realizados com o objetivo de estimar indicadores de adequação permitem desde já avançar com algumas conclusões razoavelmente robustas. Todavia, estão ainda em aberto um certo número de questões insuficientemente resolvidas, em particular acerca da evolução futura desses indicadores.

Em face dos resultados obtidos, afigura-se seguro produzir as seguintes conclusões:

- O sistema fiscal e contributivo desempenha um papel importante na determinação da taxa de substituição das pensões, como demonstra a considerável diferença existente entre taxas líquidas e brutas;
- Tanto o rácio de benefício como a taxa média de substituição são atualmente mais elevadas em Portugal do que na maioria dos países europeus, o que é uma consequência direta da elevada taxa anual de formação de direitos. Contudo, a diferença no que respeita à taxa de substituição pode estar sobrestimada em virtude de diferenças no método de cálculo;
- Existe uma significativa amplitude de variação da taxa de substituição em função de diversos fatores, entre os quais os mais significativos são a duração da carreira, o género e o regime (Segurança Social ou CGA). Os elevados valores estimados para carreiras completas de modo nenhum deverão fazer esquecer o desafio colocado pelo elevado número de pensões de baixo montante e com baixo poder substitutivo das remunerações do trabalho. Designadamente, não deverá ser ignorada a realidade de apenas 44% das novas pensões iniciadas em 2021 corresponderem a carreiras com 40 ou mais anos e de a duração média da carreira andar atualmente pelos 33,8 anos;
- As interrupções de carreira não exercem um impacto significativo sobre o nível de adequação, o que sugere um efeito positivo do instituto de equivalências às entradas de contribuições, nos casos em que este se aplica. Também a antecipação da idade de reforma, embora seja penalizada pelo sistema, não parece traduzir-se por uma queda significativa da taxa de substituição, o que em parte poderá ser explicado por um efeito de seleção;
- Apesar de alguma melhoria tendencial registada ao longo dos últimos anos, 20 % da população idosa em Portugal pode ser considerada em risco de pobreza ou de exclusão social, o que justifica manter a prevenção deste risco como um dos objetivos centrais do sistema público de pensões;
- O nível de adequação das pensões seguirá uma tendência decrescente ao longo das próximas décadas. Os resultados não são, porém, coincidentes quanto ao perfil temporal e à severidade dessa tendência. As escolhas feitas sobre a duração de carreira bem como a inclusão ou não dos pensionistas da CGA no universo considerado influenciam bastante os resultados obtidos, pelo que deverá ser dada maior atenção à parametrização das hipóteses. Dever-se-á também caminhar no sentido de uma maior uniformização dos conceitos e dos métodos de cálculo utilizados, de modo a permitir comparações internacionais com maior rigor;
- Em jeito de conclusão, e em face dos resultados atualmente disponíveis, podemos concluir que o desafio de adequação se continua a colocar, embora não de forma homogénea para todos os trabalhadores, dadas as fortes diferenças que existem quer por género quer por tipo e duração de carreira contributiva. Mais uma razão para se dar a este tema mais atenção do que se tem dado entre nós, de modo a promover o aprofundamento dos trabalhos já realizados e possibilitar a sua incorporação regular nos documentos oficiais relativos à sustentabilidade do sistema de pensões.

9.5. Transparência, Simplificação e Confiança

A confiança é um elemento essencial de qualquer sistema de pensões assente no modelo de repartição, como é o caso do português, dado que depende das contribuições das gerações em idade ativa para financiar as pensões da população de reformados. Estas contribuições, na medida em que constituem uma redução ao consumo presente, só são sustentáveis se forem feitas na expectativa de benefícios futuros ao longo do ciclo de vida, nomeadamente proteção social na eventualidade de quebra de rendimentos (doença, desemprego, entre outras), bem como uma pensão digna no futuro. Os empregadores são igualmente *stakeholders* do sistema de Segurança Social – participam no seu financiamento e beneficiam de uma força de trabalho mais protegida, mais produtiva, com maior bem-estar e menor conflitualidade social. As perceções, crenças e expetativas dos mais novos condicionam também a forma como estes se irão relacionar com a Segurança Social no mercado de trabalho. Por outro lado, a confiança das atuais gerações de pensionistas no sistema de Segurança Social, na previsibilidade e estabilidade de regras e benefícios, impacta o seu sentimento de segurança, que é também transmitido à população mais jovem e em idade ativa.

O risco da quebra de confiança na sustentabilidade social e financeira do sistema reveste-se, assim, de características de uma profecia autorrealizada, na medida em que conduziria a uma quebra de contribuições contemporâneas, seja aproveitando as margens de erosão da base de incidência contributiva, seja através de escolhas políticas reveladas através do processo democrático que minem efetivamente o desenho das bases do Sistema Previdencial.

A confiança é, por isso, crítica para a manutenção de um sistema de Segurança Social público e universal que continue a perseguir os objetivos de melhoria das condições de vida dos cidadãos e de reforço da equidade social, exigindo, por isso, atuação em vários domínios.

9.5.1. Transparência

A transparência, ingrediente essencial para o reforço da confiança no sistema de Segurança Social, consiste na disponibilização, ao público em geral e a partes interessadas, de informação sobre a arquitetura do sistema e sobre a sua evolução, de estatísticas, estudos e projeções, bem como dos direitos e deveres dos contribuintes e beneficiários, incluindo os direitos em formação. A cultura de transparência contribui para uma maior responsabilização e credibilização da gestão do sistema de Segurança Social permitindo escolhas coletivas informadas que garantam níveis adequados e sustentáveis de proteção social.

A informação atualmente disponível enferma de lacunas importantes, que limitam este exercício de escrutínio e podem, em última análise, alimentar a falta de confiança no sistema. O tema é frequentemente debatido de forma insuficientemente contextualizada e informada, dando lugar a interpretações menos corretas e por vezes excessivamente alarmistas, provocando preocupações na sociedade sobre a solvabilidade futura do sistema de Segurança Social.

Os mapas respeitantes ao orçamento da Segurança Social no Orçamento do Estado apresentam informação relativa à receita e despesa do sistema e de cada subsistema, não permitindo uma leitura transparente das modalidades de proteção pagas por cada subsistema e do respetivo financiamento, uma vez que a informação é apresentada de forma agregada. A informação devia seguir a ótica da Lei de Bases da Segurança Social, ou seja, por sistema, subsistema e modalidade de proteção, identificando o custo de cada modalidade de proteção e sua evolução, bem como as necessidades de financiamento de cada sistema e subsistema.

A inexistência de orçamentação por programas e da consequente apresentação da informação de acordo com esta lógica – designadamente, com recurso a metas consubstanciadas em indicadores quantitativos de resultados – limita a transparência, ao impedir a avaliação da evolução da despesa em cada área de atuação e a eficácia das políticas subjacentes.

O orçamento da Segurança Social deve ser expurgado de receitas e despesas que não decorrem da LBSS e que não têm qualquer relação com a proteção social identificada na lei de bases, como por exemplo as receitas e despesas associadas à gestão do Fundo Social Europeu.

Do ponto de vista dos indicadores físicos, é importante disponibilizar estatísticas sobre os beneficiários e contribuintes do sistema, para cada eventualidade, bem como um conjunto de indicadores sobre o desempenho do sistema de Segurança Social, que permita ao cidadão comum e aos atores políticos uma visão clara sobre a sua evolução e principais desafios futuros. Este quadro informativo beneficiaria com a inclusão de dados integrados sobre o Sistema de Segurança Social e a Caixa Geral de Aposentações, permitindo uma apreciação global da proteção social em Portugal. Os indicadores devem ser simples, transparentes, comparáveis, públicos e de publicação regular, e no caso de informação prospetiva, devem evidenciar de forma clara a incerteza que lhes está subjacente, nomeadamente no que depende da evolução demográfica e económica.

As projeções de longo prazo relativas ao mercado de trabalho, à evolução demográfica e às trajetórias previstas de receita e despesa do sistema são publicadas anualmente num anexo ao Relatório do Orçamento do Estado. No entanto, tal esforço não tem sido suficiente para promover a literacia financeira sobre o sistema de Segurança Social, nomeadamente na perspetiva do cidadão. É importante promover uma estratégia de comunicação que aproxime a Segurança Social do cidadão, difunda informação regularmente, por forma a contribuir para uma melhor compreensão da sociedade sobre o modelo de proteção social em vigor.

Também o simulador de pensões beneficiaria da integração com informação de outros regimes, permitindo uma estimativa de pensão incluindo períodos com descontos para outros regimes de proteção social. Para tal, é imperativo que a informação relativa às carreiras, no sistema de informação da Segurança Social, se encontre completa. Por outro lado, é importante a introdução de *nudges* que suscitem o acesso dos indivíduos a esta informação, como ligações *one-click* em *sites* da Segurança Social, o envio de uma notificação anual alertando para a necessidade de consultar ou validar a sua carreira contributiva no sistema.

O Regime Público de Capitalização, que oferece um regime complementar baseado em contribuições mensais, carece igualmente de divulgação mais alargada e eficaz. Apesar dos sucessivos alargamentos do âmbito do regime, o RPC tinha 13 148 aderentes no final de 2021, dos quais 7330 ativos, representando 2,2 % do total de aderentes de regimes complementares em Portugal, excluindo PPR. Nesta linha, existe margem para um reforço da divulgação do regime, em linha com as melhores práticas de *nudging.*[124] analisadas na Nota Técnica respetiva.

[124] Para uma discussão das melhores práticas de *nudging*, ver Nota Técnica n.º 13, por Susana Peralta.

9.5.2. Simplificação do Sistema

O sistema de Segurança Social é composto por seis entidades, sendo duas de âmbito exclusivamente regional, nas Regiões Autónomas. O Instituto de Segurança Social desenvolve a sua atividade através de Centros Distritais, com apoio de serviços centrais em matérias relativas à gestão de remunerações, contribuições, prestações sociais, ação social e fiscalização. O ISS integra ainda o Centro Nacional de Pensões e o Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais. A estrutura atual resulta da fusão de diversas caixas de previdência, e da criação em 2001 de duas novas entidades, o Instituto de Informática (II) e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS). Acresce o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Existem áreas onde as atribuições estão repartidas, podendo equacionar-se uma reorganização da atual arquitetura orientada por uma lógica de serviços partilhados e de concentração de áreas de negócio e administrativas, em benefício da eficiência e eficácia na sua gestão.

Outra área que carece de consolidação é a do financiamento, devido à existência de diversas fontes de financiamento em cada um dos sistemas/subsistemas. A Conta da Segurança Social permite identificar transferências entre subsistemas do mesmo sistema e entre sistemas diferentes, mecanismo que levanta questões (sinalizadas pelo Tribunal de Contas e pelo Conselho das Finanças Públicas), as quais podem ser objeto de melhoria para garantir uma maior clareza no financiamento de cada sistema e do apuramento do respetivo saldo orçamental e global, com e sem transferências entre sistemas.

A complexidade do sistema de transferências beneficiaria de sistematização e compilação num Código de Prestações Sociais que sistematize um procedimento comum às prestações do Sistema Previdencial, agilizando o processo de decisão com recurso à automatização. A existência de um tronco comum permite uniformizar prazos de garantia, as remunerações de referência e as regras de cálculo das prestações, à semelhança do que já sucede nas pensões.

9.5.3. Comunicação Dirigida aos Mais Jovens

A Comissão implementou um inquérito online, em colaboração com o Observatório das Desigualdades, entre 12 de dezembro de 2022 e 29 de janeiro de 2023 e a amostra inclui 5077 jovens entre os 18 e 35 anos. Uma elevada proporção de jovens revela confiança no sistema de Segurança Social (86,6 %), perceção que não é afetada pelas características sociodemográficas, nem pelo nível de rendimentos. Cerca de 60 % dos jovens inquiridos informam que cumpriram com as obrigações com a Segurança Social, podendo a regularidade ser diferenciada, e quase 80 % reconhecem a importância de pagar as contribuições sociais.

Estas conclusões, bem como outras retratadas no estudo, indicam que os jovens querem tendencialmente contribuir para a Segurança Social, mas nem sempre o conseguem fazer. Os que não realizaram as contribuições indicam razões relacionadas com a precariedade do emprego, incluindo informalidade, e salários reduzidos. Estas condições de emprego conduzem a maior dependência relativamente aos apoios da família e amigos e demonstram alguma erosão do contrato social intergeracional implícito no sistema de repartição.

Os desafios do mercado de trabalho português, analisados em nota técnica anexa a este Livro Verde, incluem o crescimento de formas atípicas de emprego e de carreiras mais fragmentadas, que afetam sobretudo as gerações mais jovens. Estes fatores, apesar de estarem a montante do sistema de pensões, condicionam fortemente os seus resultados e impactos numa perspetiva de adequação e de sustentabilidade financeira, não devendo por isso ser menorizados.

Assim, impõem-se melhorias na informação divulgada e diferenciada para diferentes públicos, na simplificação e clareza da comunicação com o contribuinte, desde a sua entrada no mercado de trabalho, bem como na redução da opacidade da própria arquitetura do sistema, incluindo direitos e deveres e formas de acesso e de realização dos mesmos.

UMA ESTRATÉGIA DE REFORMA

Princípios e Pressupostos

- A Comissão sublinha a importância da existência de um Sistema de Segurança Social público, nos termos previstos na Constituição da República Portuguesa e da Lei de Bases da Segurança Social, como forma de garantir o direito à proteção social, contribuir para a melhoria das condições de vida dos cidadãos e para o reforço da equidade social, sem prejuízo das reformas necessárias ao reforço da sua sustentabilidade financeira e social.
- A Comissão defende o reforço do Sistema Previdencial, assente no princípio da solidariedade de base profissional e no princípio da contributividade, como pilar primordial do Sistema de Segurança Social, através de reformas que melhorem a sua sustentabilidade e a sua capacidade de promover a equidade intra e intergeracional.
- A Comissão reconhece a importância dos contributos provenientes do enquadramento normativo internacional, nomeadamente as várias convenções da OIT e as recomendações da União Europeia referentes à cobertura universal, ao nível adequado de benefícios e ao alargamento da cobertura a todas as formas de emprego, bem como à necessidade de garantir a sustentabilidade financeira do sistema, no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento da EU.
- A Comissão reconhece o importante contributo do sistema público de pensões para a garantia de rendimentos substitutivos do trabalho e para a redução da pobreza e das desigualdades.
- A Comissão reconhece que o Sistema de Segurança Social se baseia num contrato social, que depende da confiança da população na sua capacidade para cumprir com os compromissos, nomeadamente na área das pensões.
- Com base nos dados prospetivos que lhe foram disponibilizados, a Comissão antevê que, sendo expectável a existência de défices no Sistema Previdencial até 2070, os ativos acumulados no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) deverão permitir o financiamento desses défices. No entanto, a concretização deste prognóstico está dependente de um conjunto de pressupostos, nomeadamente a inexistência de choques externos significativos que impactem sobre o crescimento da produtividade, o incremento das taxas de participação no mercado de trabalho, e a manutenção dos atuais níveis de rentabilidade dos ativos do FEFSS.
- Apesar de um quadro razoavelmente otimista quanto à sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial, a Comissão reconhece a existência de um conjunto de riscos que importa ter em consideração, a saber:
    a) O rápido envelhecimento da população portuguesa, documentado nas últimas projeções demográficas disponíveis que, a confirmar-se, se irá refletir no aumento de despesa em proteção social, nomeadamente pensões e prestação de cuidados de saúde e de longa duração, e na diminuição da população em idade ativa, reduzindo a base de financiamento da Segurança Social;
    b) As transformações no mercado de trabalho (a emergência e expansão do trabalho mediado por plataformas, a crescente mobilidade internacional do fator trabalho, os níveis elevados de precariedade, a crescente automatização e digitalização de muitas atividades económicas, o crescente papel das cadeias globais de produção, etc.) que criam desafios à centralidade do fator trabalho no modelo de financiamento do Sistema Previdencial;
    c) O processo de maturação do sistema de pensões, derivado da melhoria gradual das carreiras contributivas, especialmente durante as próximas duas décadas.

- A Comissão reconhece que a situação das finanças públicas, especificamente, o elevado nível de dívida pública e o elevado grau de tributação do trabalho limitam o espaço para a introdução de medidas de política pública que aumentem de forma significativa a despesa social;
- Sem pôr em causa a centralidade do pilar publico do sistema de pensões, assente no modelo de repartição, a Comissão reconhece necessidade de valorizar o papel dos regimes complementares de pensões, baseados no modelo de capitalização, como instrumento de melhoria dos rendimentos das futuras gerações de pensionistas;
- A Comissão reconhece que, fruto do acumular de reformas legislativas desde a sua fundação, o Sistema de Segurança Social se tornou especialmente complexo, o que limita a eficácia da sua intervenção e, ao mesmo tempo, dificulta a gestão financeira do mesmo;
- Finalmente, a Comissão reconhece que a capacidade de enfrentar os desafios à sustentabilidade do Sistema de Segurança Social, além de exigir reformas, depende do crescimento económico e da melhoria dos níveis de produtividade da economia Portuguesa, bem como do emprego.

Prioridades Estratégicas

Em face destes pressupostos, a Comissão vem propor um conjunto de medidas que emanam de quatro prioridades estratégicas fundamentais, a saber:

- Reforçar a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial da Segurança Social, num quadro de equilíbrio das finanças públicas;
- Sem pôr em causa a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial, e explorando a articulação com o Sistema Complementar, melhorar os níveis de adequação dos rendimentos dos atuais e futuros pensionistas. Uma especial atenção deve ser dada à sua capacidade de evitar quebras de rendimento significativas na passagem à reforma, reduzir o risco de pobreza na velhice e assegurar a manutenção do poder de compra dos pensionistas ao longo do período de reforma;
- Capacitar o Sistema Previdencial para se ajustar às transformações em curso na estrutura da população e no funcionamento do mercado de trabalho, designadamente, aos elevados níveis de precariedade e segmentação com que se confrontam os mais jovens;
- Promover a transparência, previsibilidade e simplificação do Sistema de Segurança Social, de forma a reforçar a confiança dos cidadãos na sua capacidade de cumprir os compromissos a que está obrigado e, assim, assegurar a sustentabilidade política do contrato social (entre trabalhadores e empregadores e entre diferentes gerações) que está na sua origem.

A prossecução destas prioridades deve ser implementada sempre em respeito de princípios básicos de equidade social, nomeadamente:

- Assegurar uma justa distribuição de contribuições e benefícios entre diferentes gerações no desenho do sistema de pensões público;
- Assegurar que o sistema de pensões reduz a influência de iniquidades no funcionamento do mercado de trabalho, que afetam em particular as mulheres, na formação de direitos de pensão.

Tabela - Lista de Recomendações

Prioridade estratégica	Recomendações
Assegurar a sustentabilidade financeira	1. Introduzir a Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global. 2. Reavaliar e aprofundar a convergência da base de incidência contributiva com a de incidência fiscal. 3. Realizar a análise atuarial e revisão das taxas contributivas. 4. Simplificar e sistematizar as modalidades de reforma antecipada. 5. Indexar a idade máxima de trabalho em funções públicas à idade normal da reforma. 6. Rever o modelo de gestão do FEFSS de forma a aumentar rentabilidade.
Melhorar a adequação das pensões	7. Reformular o mecanismo de atualização das pensões. 8. Estimular a poupança para a reforma através de planos individuais. 9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização. 10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais. 11. Aperfeiçoar e reforçar a eficácia do Complemento Social para Idosos (CSI).
Acautelar novos riscos	12. Monitorizar as transformações do mercado de trabalho. 13. Incorporar o risco de dependência no conjunto de eventualidades cobertas pelo regime previdencial. 14. Proteger as carreiras contributivas de grupos vulneráveis.
Melhorar a confiança no sistema de pensões	15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social. 16 Disponibilizar dados abertos da Segurança Social e do Emprego. 17. Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da Segurança Social. 18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários.

Recomendações

As Recomendações que se apresentam de seguida foram precedidas por um trabalho vasto de revisão da literatura e análise de dados, e beneficiaram da discussão com peritos e partes interessadas, e do debate aprofundado no contexto das reuniões plenárias e nas reuniões dos grupos de trabalho da Comissão.

As propostas foram, num primeiro momento, aperfeiçoadas e consensualizadas em várias sessões de discussão antes de chegarem à fase de votação. Participaram nas votações os seguintes elementos: Ana Fernandes, Amílcar Moreira, Armindo Silva, Manuel Caldeira Cabral, Susana Peralta e Vítor Junqueira.

As recomendações que se seguem foram aprovadas por maioria qualificada e organizam-se em torno das seguintes prioridades:

i. Reforçar a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial da Segurança Social, num quadro de equilíbrio das finanças públicas;

ii. Sem pôr em causa a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial. e explorando a articulação com o Sistema Complementar, melhorar os níveis de adequação dos rendimentos dos atuais e futuros pensionistas. Uma especial atenção deve ser dada à sua capacidade de evitar quebras de rendimento significativas na passagem à reforma, reduzir o risco de pobreza na velhice e assegurar a manutenção do poder de compra dos pensionistas ao longo do período de reforma;

iii. Capacitar o Sistema Previdencial para se ajustar às transformações em curso na estrutura da população e no funcionamento do mercado de trabalho, designadamente, aos elevados níveis de precariedade e segmentação com que se confrontam os mais jovens; e

iv. Promover a transparência, previsibilidade e simplificação do Sistema de Segurança Social, de forma a reforçar a confiança dos cidadãos na sua capacidade de cumprir os compromissos a que está obrigado e, assim, assegurar a sustentabilidade política do contrato social (entre trabalhadores e empregadores e entre diferentes gerações) que está na sua origem.

Assegurar a Sustentabilidade Financeira

O exercício prospetivo realizado por esta Comissão confirma a ideia que a componente de repartição do Sistema Previdencial, e excluindo as responsabilidades financeiras associadas ao Sistema de Proteção Social Convergente, irá registar défices durante períodos relativamente prolongados. No entanto, o mesmo exercício prospetivo também sugere que os ativos do FEFSS permitirão cobrir esses défices, sem necessidade de transferências adicionais do Orçamento de Estado.

No entanto, esta 'garantia de sustentabilidade' é contingente à verificação de um conjunto de pressupostos, nomeadamente a inexistência de choques externos significativos, aumento das taxas de participação no mercado de trabalho em linha com os pressupostos do *Ageing Report 2024*; evolução do valor dos ativos do FEFSSS em linha com os pressupostos adotados. Para além disso, esta Comissão identificou um conjunto de dinâmicas no mercado de trabalho que poderão resultar numa erosão da base contributiva do Sistema Previdencial.

Perante este quadro, a Comissão entende que devem ser adotadas medidas (quer do lado da receita, quer do lado da despesa) no sentido de garantir a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial, a saber:

1. Introduzir a Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global

O sistema de Segurança Social é essencialmente financiado em repartição simultânea pela remuneração do trabalho. Como tal, é vulnerável ao risco de estreitamento da base contributiva, o qual poderá pôr em causa a respetiva sustentabilidade financeira. Há uma forte probabilidade de que esse estreitamento possa ocorrer a prazo, devido ao impacto sobre o emprego tanto do envelhecimento demográfico, como das novas tecnologias ligadas à automação e à digitalização. Deve também constituir preocupação o elevado hiato fiscal no custo do trabalho, para que contribuem as contribuições sociais, e o impacto que tem sobre a competitividade da economia e o funcionamento do mercado de trabalho.

Justifica-se por isso que se estudem com profundidade alternativas ao modelo de financiamento que resultem na redução da dependência da receita contributiva em relação à remuneração do trabalho. Uma dessas alternativas consiste na diversificação das fontes de financiamento do Sistema Previdencial através do recurso ao Valor Acrescentado Líquido (VAL) o qual engloba, além da remuneração do trabalho, o valor agregado das diversas formas de remuneração do capital.

Com a criação de uma Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido (CVAL), conjugada com a descida da Taxa Contributiva Global (TCG), espera-se atingir vários efeitos benéficos, além de um maior dinamismo do crescimento das receitas contributivas na medida em que passariam a evoluir a um ritmo mais próximo do PIB e menos dependente da massa salarial: mais e melhor emprego, melhoria da rentabilidade de atividades trabalho-intensivas, maior neutralidade fiscal em relação à escolha de tecnologias.

O principal risco desta reforma consiste no desincentivo ao investimento nos setores capital-intensivos de elevada produtividade, o que pode ser mitigado mediante o recurso a variantes que estabeleçam um limite máximo à base contributiva sobre a qual incide a CVAL.

Neste quadro, recomenda-se:

1. Reduzir a dependência do financiamento da Segurança Social em relação à taxação do fator trabalho, através da substituição na base de incidência contributiva de uma parte das receitas obtidas com a TCG patronal por receitas obtidas com uma Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido (CVAL), sendo as respetivas taxas calculadas de modo a atingir a neutralidade fiscal a curto prazo. A base contributiva da CVAL não poderá ser superior à que resultar da aplicação de um valor máximo, a determinar, do rácio do VAL sobre a massa salarial. Em princípio, a CVAL só se aplicaria às sociedades que são sujeitos passivos de IRC;
2. A implementação desta medida deverá ser precedida pela realização de um estudo de avaliação *ex ante* com as seguintes componentes:
    a) Simulação do impacto do modelo por empresas e setores com base numa amostra representativa do conjunto das empresas sujeitas a IRC, com vista ao apuramento dos parâmetros indispensáveis à sua implementação prática;
    b) Definição precisa do campo de aplicação material da CVAL e da composição da respetiva base contributiva, em particular naqueles setores em que houver necessidade de regras próprias para a determinação da matéria coletável como é o caso da banca e dos seguros e das microempresas;
    c) Estimação dos efeitos a médio e longo prazo sobre o emprego, o investimento, o PIB, as receitas contributivas e o nível de preços, através de um modelo macroeconométrico.

3. A implementação do modelo de financiamento através do VAL deverá ser progressiva ao longo de um período de cinco anos. Esta implementação deverá ser monitorizada a fim de identificar e corrigir eventuais problemas de aplicação prática;
4. Uma vez que o apuramento do VAL não é simultâneo com o apuramento da massa salarial a liquidação da CVAL deverá ser faseada. No ano N, a taxa da CVAL incide sobre o VAL apurado para o ano N-1 e a TCG incide sobre a massa salarial apurada para esse ano;
5. Os sistemas de controlo atualmente em vigor para o apuramento do rendimento coletável para efeitos de IRC serão também de aplicação para efeitos de apuramento do VAL. Isto exige um reforço da coordenação entre serviços da AT e da Segurança Social responsáveis pela coleta de contribuições sociais.

2. Reavaliar e Aprofundar a Convergência da Base de Incidência Contributiva com a de Incidência Fiscal

Tendo em conta a longevidade do Código Contributivo, importa introduzir a avaliação regular da definição da base de incidência contributiva, promovendo a convergência com a base de incidência fiscal e mitigando os impactos negativos sobre as receitas contributivas e os direitos de beneficiários que decorrem do conjunto de isenções e exclusões. O processo de avaliação, baseado em dados administrativos fidedignos e em novas fontes de dados quantitativos e qualitativos, no âmbito da articulação entre os serviços do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e os do Ministério das Finanças, deverá resultar em recomendações para apreciação e reflexão em sede de concertação social, tendo em vista a melhoria das finanças públicas e da cobertura e adequação da proteção social.

Neste quadro recomenda-se:

1. Treze anos após a entrada em vigor do Código Contributivo (Lei n.º110/2009, de 16 de setembro, que entrou em vigor em 2011), deve ser feita uma avaliação dos requisitos para o estabelecimento da base de incidência contributiva, de forma a aprofundar a convergência com a base de incidência fiscal e, assim, evitar que as isenções e exclusões em vigor possam contribuir para a perda de receitas contributivas e a redução de direitos dos beneficiários. Essa avaliação deve ser feita com caráter regular, baseada em dados administrativos fidedignos, e proporcionar recomendações para debate em sede de concertação social;
2. O aprofundamento da convergência entre bases de incidência poderá passar pela uniformização das declarações entregues mensalmente pelas empresas;
3. Deverão ser desenvolvidas de novas fontes de recolha de dados quantitativos e qualitativos, articulando os serviços do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social com os do Ministério das Finanças, focados na informalidade da economia e do mercado de trabalho, de forma a suportar estratégias de formalização com consequências positivas para as finanças públicas e para cobertura e adequação da proteção social.

3. Realizar a Análise Atuarial e Revisão das Taxas Contributivas

Assumindo uma importância crítica para a obtenção de receitas e para a gestão financeira do Sistema Previdencial, as contribuições sociais do sistema de Segurança Social português são calculadas com base numa taxa unificada. Em rigor, essa taxa contributiva global é desagregada no financiamento de diversas eventualidades e parcelas, pelo que se considera pertinente proceder à análise regular e detalhada das componentes consideradas na determinação da taxa contributiva global, bem como das demais taxas contributivas praticadas no Sistema Previdencial, as quais se encontram previstas no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, com vista à sua revisão. Este processo de análise e de revisão releva significativamente para a melhoria da base de informação e o reforço da confiança dos cidadãos.

Neste quadro, recomenda-se:

1. O artigo 57.º da LBSS determina que a Taxa Contributiva Global seja fixada atuarialmente em função do custo de proteção das eventualidades previstas. Atendendo a que não é apresentada uma avaliação atuarial do custo da proteção proporcionada pelo Sistema Previdencial desde 2009, embora a lei o preveja explicitamente com uma periodicidade quinquenal, recomenda-se com caráter de urgência a realização de uma tal avaliação;
2. Para além do cálculo das taxas desagregadas por eventualidades, a avaliação referida em (1) deveria igualmente estudar a possibilidade de modificação do atual elenco de eventualidades cobertas pelo regime previdencial, considerando por um lado a inclusão de novos riscos sociais como a dependência e por outro a transferência para o sistema não contributivo das prestações associadas à parentalidade, em reconhecimento do seu papel enquanto incentivo à natalidade;
3. Uma eventual atualização da desagregação da taxa deve igualmente produzir efeitos sobre as taxas reduzidas, podendo neste âmbito efetuar-se nova racionalização de taxas por forma a limitá-las, tanto quanto possível, às situações em que se verifica uma efetiva redução de âmbito material;
4. Deverá ser ponderada a revisão de situações em que o regime contributivo da Segurança Social não se afigura o mais adequado para financiar despesas que extravasam o objetivo de substituir rendimentos por ocorrência de eventualidades de proteção social, como é o caso das políticas ativas de emprego e formação profissional, onde uma parcela da receita das contribuições sociais se substitui ao financiamento por impostos, que seria expectável nesta área de política, bem como as receitas cessantes em geral;
5. Deve ser divulgado o montante correspondente às contribuições registadas por equivalência, e incorporado no cálculo da taxa contributiva de modo a fazer refletir o custo desta medida de solidariedade no financiamento do Sistema Previdencial.

4. Simplificar e Sistematizar as Modalidades de Reforma Antecipada

Constata-se uma grande diversidade das modalidades de acesso à reforma antecipada, no que à idade mínima e à penalização no cálculo da pensão diz respeito. Embora reconhecendo os desafios inerentes à fraca empregabilidade dos desempregados de longa duração, é importante que tais desafios sejam visados por políticas públicas apropriadas que não sobrecarreguem o Sistema Previdencial de Segurança Social. Utilizando a idade de acesso à reforma com dois regimes de acesso, constata-se uma diminuição progressiva da percentagem de pensionistas com acesso à reforma em idades compatíveis com a alternativa 1 (ver caixa infra). Neste sentido, a Comissão recomenda:

1. Eliminar a possibilidade de acesso a partir dos 57 anos para quem ficou no desemprego aos 52 anos ou mais, em face da diminuição do peso das reformas antecipadas por motivo de desemprego de longa duração em idades inferiores a 62 anos, tendo em conta o objetivo de sustentabilidade do Sistema Previdencial e contribuindo, igualmente, para a simplificação das modalidades de acesso à pensão de reforma. Manter-se-ia, deste modo, apenas o acesso à reforma antecipada para as pessoas com mais de 62 anos, que estejam desempregadas pelo menos desde os 57. A transição para o novo regime seria feita ao longo de um período de 5 anos, ao longo do qual a idade mínima de acesso seria aumentada um ano, mantendo-se a diferença de 5 anos em relação à idade de desemprego;

2. Indexar a idade mínima de reforma antecipada nos casos 1, 2 e 4, se for seguida a recomendação de eliminar o caso 3, à idade normal de reforma, à semelhança do que é feito nos casos 5 *i)* a *vi)* da caixa seguinte. Deverá igualmente ser realizado um ajuste gradual, por exemplo ao ritmo de um ano de idade por ano civil, por forma a que a idade mínima de acesso no caso 4 volte a ser igual à idade normal de reforma, menos três anos, e nos casos 1 e 2 volte a ser igual à idade normal de reforma menos cinco anos. A idade a partir da qual o beneficiário entra numa situação de desemprego de longa duração que proporcione direito a antecipação de reforma deve ser indexada de modo análogo, isto é, preceder de cinco anos a idade mínima de acesso à reforma antecipada.

Caixa Condições de Acesso à Reforma Antecipada

Resumo das condições de acesso à reforma antecipada, nas suas diferentes modalidades.

1. **Pensão antecipada por flexibilização**
   - Possível a partir dos 60 anos, com 40 ou mais anos de descontos;
   - Idade pessoal de reforma é indexada à idade normal de reforma;
   - Penalização por mês de antecipação relativamente à idade pessoal de reforma;
   - Aplicação de fator de sustentabilidade quando o acesso só é possível ou o cálculo seja vantajoso pelas regras anteriores a 1 de janeiro de 2019.

2. **Pensão antecipada por carreiras muito longas**
   - Possível a partir dos 60 anos, com 48 anos ou mais de contribuições, ou 46 anos ou mais, com início de carreira contributiva antes dos 17 anos;
   - Não indexada à idade normal de reforma;
   - Não tem penalização.

3. **Pensão antecipada por desemprego de longa duração – Alternativa 1**
   - Possível a partir dos 57 anos, esgotado período de subsídio de desemprego, se ficou desempregado aos 52 anos ou mais, com 22 anos ou mais de contribuições;
   - Não indexada à idade normal de reforma;
   - Tem penalização por mês de antecipação em relação aos 62 anos;
   - Aplicação de fator de sustentabilidade.

4. **Pensão antecipada por desemprego de longa duração – Alternativa 2**
   - Possível a partir dos 62 anos, esgotado período de subsídio de desemprego, se ficou desempregado aos 57 anos ou mais, com 15 anos ou mais de contribuições;
   - Não indexada à idade normal de reforma;
   - Não tem penalização;
   - Aplicação de fator de sustentabilidade.

5. **Regimes especiais de profissões de desgaste rápido**
   - Indexados à idade normal de reforma
     i. Trabalhadores das minas, lavarias e pedreiras
     ii. Bombeiros
     iii. Bordadeiras da Madeira
     iv. Trabalhadores portuários
     v. Empresa nacional de urânio
     vi. Marinha de comércio de longo curso
   - Não indexados à idade normal de reforma
     vii. Acordos internacionais RAA
     viii. Bailado clássico ou contemporâneo
     ix. Empresa nacional de urânios
     x. Controladores de tráfego aéreo
     xi. Pilotos e copilotos

5. Indexar a Idade Máxima de Trabalho em Funções Públicas à Idade Normal da Reforma

De forma a garantir a coerência geral do sistema e a promoção do envelhecimento ativo, a Comissão recomenda que:

1. A evolução da idade máxima de trabalho em funções públicas, atualmente de 70 anos, seja indexada à idade normal de reforma.

6. Rever o Modelo de Gestão do FEFSS de Forma a Aumentar Rentabilidade

Prevendo-se que o FEFSS venha a ter um papel preponderante na cobertura dos défices do Sistema Previdencial, destaca-se que o regulamento de gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria n.º 1273/2004 (com alterações da Portaria n.º 24/2018) impõe, entre outras restrições: um limite mínimo de 50 % ao investimento do FEFSS em dívida pública portuguesa; um limite máximo de 25% em títulos representativos de risco acionista; um limite máximo de 15 % à exposição, não coberta, do FEFSS a moeda não Euro. Estas regras limitam a capacidade de investimento e de obtenção de rentabilidade, são desadequadas à maturidade das obrigações do FEFSS e concentram demasiado risco na divida pública portuguesa.

Neste contexto, a Comissão recomenda:

1. Realizar um estudo prospetivo de forma que analise as seguintes opções:
   a. Reduzir o limite mínimo de dívida pública portuguesa;
   b. Alterar os limites de dívida de países da OCDE, incluindo Portugal;
   c. Aumentar o limite do investimento em ações;
   d. Aumentar a exposição não coberta do FEFSS a moedas não euro;
   e. Ajustar os limites de investimento em dívida privada, ações de empresas de menor dimensão (*small caps*) e em fundos de capital de risco.
2. Que o FEFSS possa mobilizar o seu fundo imobiliário, que deverá ser alargado com uma base de terrenos e edifícios do Estado e um montante limitado de fundos do FEFSS, que coloque lotes de património em concessões de gestão privada por concurso.
3. Reforçar os recursos humanos do FEFSS, para permitir uma estratégia de investimento mais adequada à maturidade das suas responsabilidades, baseando-se em ativos com maior rentabilidade a médio e longo prazo.

Melhorar a Adequação das Pensões

O desafio da sustentabilidade do Sistema Previdencial alia a perspetiva financeira à dimensão social da eficácia da Segurança Social, em particular na proteção contra um decréscimo significativo dos rendimentos na passagem para a reforma e durante o tempo como pensionista, por comparação à fase ativa de participação laboral, bem como, na proteção contra o risco de pobreza na velhice.

Neste âmbito, quer a incapacidade do atual mecanismo de atualização das pensões para assegurar a manutenção do poder de compra dos pensionistas, quer a evidência recolhida no sentido de se perspetivar a deterioração da vertente de segurança económica, com valores de pensão que representarão uma parcela cada vez menor dos rendimentos prévios à reforma ou do rendimento médio da economia, são dinâmicas preocupantes e que requerem soluções a diferentes níveis.

7. Reformular o Mecanismo de Atualização das Pensões

A reformulação do mecanismo de atualização do valor de pensões em pagamento é essencial para o reforço da adequação, contribuindo para a previsibilidade e segurança de rendimentos dos pensionistas, através da manutenção do poder de compra e, para esse efeito, possibilitando aumentos intercalares em períodos de inflação elevada. É ainda melhorada a adequação das pensões através de uma componente de diferenciação positiva das pensões com montantes mais baixos, sujeita às condições de equilíbrio financeiro, de modo a proteger a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial nos períodos de crescimento acentuado do PIB que correspondam apenas à recuperação da recessão anterior e não a períodos sustentado de crescimento económico.

Neste contexto, a Comissão recomenda:

1. No atual mecanismo de atualização da Lei n.º 53-B/2006, calcular a atualização do valor das pensões em pagamento tendo por base o cúmulo das pensões recebidas por pessoa, prevenindo situações de iniquidade;
2. Estudar o impacto na sustentabilidade financeira e social (adequação) das seguintes alterações ao mecanismo de atualização:
    a. Atualizar todas as pensões pelo IPC sem habitação do ano anterior, independentemente do seu montante, a fim de cumprir o objetivo do mecanismo automático de assegurar a manutenção do poder de compra a todos pensionistas, sem prejuízo do estipulado nos números seguintes;
    b. Manter o elemento de diferenciação positiva do atual mecanismo de atualização das pensões, através da fixação de um suplemento percentual acima do IPC sem habitação, reservado para o 1.º escalão de rendimentos, em anos em que um o referencial de sustentabilidade escolhido para esta medida exceda um determinado limiar, previamente estabelecido.
3. Equacionar, como alternativa à taxa média de crescimento do PIB, enquanto referencial de sustentabilidade, a possibilidade de se introduzirem referenciais de equilíbrio financeiro do sistema (por exemplo, evolução do rácio de receitas e despesas alocadas às pensões do Sistema Previdencial);
4. Para qualquer dos indicadores que seja escolhido para referencial de sustentabilidade, avaliar o efeito de alisamento, considerando a respetiva evolução em períodos mais alargados do que 2 anos;
5. Equacionar a introdução de aumentos intercalares das pensões, nos períodos em que a inflação seja superior a um patamar a definir (por exemplo, 5 %), protegendo contra perdas acentuadas do poder de compra intra-anuais, em anos de elevada inflação.

8. Estimular a Poupança para a Reforma Através de Planos Individuais

Tendo por objetivo o reforço do sistema complementar de pensões, na sua componente de planos de pensões individuais (3.º pilar), para que tal sistema possa preencher a sua função de promoção da poupança para reforma, indispensável para que se melhore o nível de adequação das pensões, a Comissão recomenda que seja melhorado o regime fiscal aplicável às contribuições para planos individuais, através das seguintes medidas, a Comissão recomenda:

1. As contribuições individuais para planos de pensões individuais, de natureza pública ou privada, passem a beneficiar de uma dedução à coleta em sede de IRS sujeita a dois tipos de limites: *i)* a percentagem máxima do valor anual das contribuições em nível superior ao atualmente permitido e *ii)* os montantes nominais máximos por contribuinte, definidos em função da idade respetiva, de modo a favorecer os contribuintes mais jovens, em níveis superiores aos que resultarem da atualização pela inflação dos níveis atualmente permitidos.
    a. Os benefícios fiscais não serão incluídos no limite global de deduções à coleta em sede de IRS;
    b. A aplicação dos benefícios fiscais será reservada àqueles produtos para os quais o reembolso da totalidade ou de parte do seu valor só é possível nas condições definidas no regime jurídico dos fundos de pensões;
    c. No que respeita às contribuições para os PPR, sob qualquer das suas formas, recomenda-se a atualização dos limites máximos nominais de dedução à coleta de modo a recuperar o valor real perdido por causa da inflação desde 2006, mantendo o escalonamento atual por idades;
    d. No que respeita às contribuições voluntárias das entidades empregadoras para planos de pensões individuais detidos pelos seus colaboradores, recomenda-se que as mesmas beneficiem dos seguintes apoios, sujeitos às mesmas condições referidas no terceiro ponto da recomendação: *i)* Isenção de TCG tanto por parte da entidade patronal como do trabalhador, dentro de limites nominais a definir, a um nível superior ao atualmente permitido; *ii)* Isenção de IRS nas mesmas condições que se aplicam às contribuições dos participantes, sendo os limites anteriormente referidos majorados; e *iii)* Majoração do gasto com as contribuições para efeitos da determinação da matéria coletável em sede de IRC.
2. O conjunto destas medidas deveria ser precedido de uma avaliação quantitativa *ex ante* do seu impacto sobre a despesa fiscal, bem como sobre o nível de participação esperado, o valor das respetivas contribuições, e a taxa de poupança das famílias, utilizando dados individuais de contribuintes com benefícios fiscais da Autoridade Tributária.

9. Consignar uma Parcela do IVA Pago a uma Conta Individual de Capitalização

Ainda no âmbito do reforço da adequação das pensões, na dimensão da segurança económica, através da promoção da poupança para reforma, a Comissão recomenda:

1. A atribuição ao contribuinte do valor equivalente a um ponto percentual do IVA de cada fatura que registe com o seu NIF, em Certificados de Reforma do Regime Público de Capitalização, ou instrumento privado de capitalização com um regime equivalente, a criar, escolhido pelo contribuinte:
    a. Caso o contribuinte não expresse outra opinião (*opt out,* o outro instrumento semelhante) o montante apurado ao fim de cada ano será colocado no ano seguinte ao da despesa, numa conta pública de capitalização (Certificados de Reforma), a que apenas pode ter acesso na idade de reforma, recebendo o montante total ou transformando-o numa renda mensal vitalícia;
    b. Sendo um benefício associado a um instrumento de poupança de longo prazo que apenas pode ser resgatado na idade de reforma, coloca-se a questão do que fazer no caso dos reformados. Defende-se a ideia de que os reformados também beneficiem desta devolução, que deverá ser creditada no ano seguinte ao do consumo que deu origem ao benefício;
    c. Deve ser definido um limite máximo de benefício a ser creditado em certificados de reforma (ou instrumento privado similar) por contribuinte.
2. Paralelamente à instituição desta medida deve ser revista a lei do regime público de capitalização no sentido de:
    a. Passar a admitir outras contribuições para além das regulares com base numa percentagem do salário fixa. Aceitando, não só esta entrada anual com base nas declarações com incidência de IVA, por transferência direta da AT, mas também outro tipo de contribuições feitas diretamente pelos beneficiários, por exemplo no final do ano, ou noutros momentos. O instrumento Certificados de Reforma deverá ser mantido, sendo apenas revisto no sentido de alargar a formas como as entradas de capital podem ocorrer;
    b. Fazer uma revisão legislativas para permitir a criação um instrumento privado com as mesmas condições de resgate dos Certificados de Reforma, que possa ser comercializado por empresas privadas, sujeitas a supervisão da ASF, e aceitar que o montante apurado de despesa elegível do IVA possa, por decisão do contribuinte, ser canalizado para esse instrumento.

10. Promover a Poupança para a Reforma através de Planos Profissionais

Com o objetivo de impulsionar a criação e ampliação de planos profissionais ao nível da empresa (2.º pilar do sistema de pensões), a Comissão recomenda um conjunto de medidas que visam potenciar a criação e manutenção de planos profissionais pelas empresas, que requer ajustamentos ao nível regulamentar, de apoios fiscais e no plano comunicacional, conforme se detalha de seguida:

1. A legislação que regulamenta os regimes complementares profissionais (Decreto-Lei n.º 225/1989, de 6 de julho) deverá ser revista e alterada de modo a ajustar-se ao regime jurídico dos fundos de pensões (definido na Lei n.º 27/2020, de 23 de julho) e integrar as seguintes propostas;
2. Por lei ficará pré-definido um modelo de referência, que servirá de *default* para a criação ou alteração de planos de pensões profissionais ao nível de empresa, de tipo contributivo, baseado no princípio de inscrição semiautomática, (*auto-enrolment*) com opção de desinscrição (*opt-out*) aberta a trabalhadores e empresas dentro de certas condições e num determinado prazo;
3. O modelo de referência deverá prever planos de empresa negociados e celebrados no âmbito de um instrumento coletivo de regulamentação do trabalho (ICRT), que satisfaçam critérios mínimos de qualidade: concessão de direitos adquiridos e individualizados, portabilidade de direitos, regras de concessão de benefícios alinhadas com as condições definidas pela Segurança Social para a passagem à reforma, inclusão da totalidade dos trabalhadores da empresa que satisfaçam as condições de elegibilidade (contrato de duração indeterminada, idade mínima, período de aquisição de direitos);
4. Será considerado compatível com o modelo de referência a inclusão de condições de *opt-out* para as empresas abrangidas pelo IRCT, em função da dimensão da empresa, ou da existência de condições particulares previamente determinadas;
5. As condições de portabilidade devem privilegiar a possibilidade de transferência do capital para outro fundo de pensão em caso de cessação do contrato de trabalho, sem prejuízo da possibilidade de resgate antecipado, em caso de desemprego de longa duração, doença grave ou incapacidade permanente do próprio;
6. No respeito pelos preceitos legais e satisfazendo os requisitos mínimos estabelecidos no modelo de referência, cada plano de empresa define as taxas contributivas a cargo da entidade patronal e dos trabalhadores, as condições de *opt-out*, o período inicial de aquisição de direitos, as condições de portabilidade, as modalidades de reembolso, a supervisão e a seleção de veículos de financiamento;
7. As cláusulas respeitantes aos planos complementares devem poder gozar de condições de continuidade que lhes garantam consistência no tempo, mesmo nos casos de interrupção da vigência dos instrumentos que os instituíram, sem prejuízo das modificações que as partes entendam introduzir por ocasião da renovação daqueles;
8. Os planos profissionais devem poder ser financiados por qualquer dos veículos privados de financiamento existentes (fundo de pensões fechado, fundo de pensões aberto de adesão coletiva ou seguro coletivo) e regulados por lei, sem prejuízo da criação de novos veículos, nomeadamente de gestão pública;

9. As contribuições dos trabalhadores para planos de empresa devem beneficiar de dedução à coleta em sede de IRS nos mesmos termos que as contribuições para planos individuais. Os limites a este benefício devem ser aumentados em relação ao regime atual e os benefícios fiscais devem ser retirados do âmbito definido no Código de IRS para o limite máximo de deduções à coleta;
10. As contribuições patronais para planos de empresa que estejam em conformidade com o modelo de referência por *default* devem ser isentas de IRS e de TCG dentro de determinados limites e devem dar origem a um crédito fiscal majorado em sede de IRC;
11. As empresas associadas de planos de empresa que não sejam conformes ao modelo de referência por *default* poderão beneficiar do benefício fiscal acima referido se estes planos produzirem efeitos de nível equivalente;
12. O Estado deve incentivar o debate tripartido em sede de concertação social sobre o desenvolvimento de um sistema complementar de pensões profissionais, contribuindo para esse debate através de estudos e disponibilização de dados administrativos que se afigurem necessários para melhorar a informação disponível sobre esta matéria.

11. Aperfeiçoar e Reforçar a Eficácia do Complemento Solidário para Idosos

A adequação do sistema de pensões exige eficácia na proteção contra o risco de pobreza na velhice, que atua em paralelo com a dimensão da segurança económica e que foi o objeto das anteriores recomendações.

Reconhecendo que esta função do sistema de pensões está primordialmente ancorada fora do Sistema Previdencial, sendo materializada por prestações de solidariedade financiadas por receitas gerais do Estado, a Comissão entende que a sustentabilidade social e a confiança no sistema de pensões dependem da sua capacidade para suprir a insuficiência de direitos contributivos formados durante a vida ativa e assegurar recursos para uma vida digna durante a velhice, acima dos referenciais de pobreza.

Para o efeito, deve equacionar-se uma nova abordagem nas componentes de solidariedade do sistema de pensões para melhoria da respetiva adequação na proteção contra a pobreza, com o objetivo de melhorar a eficácia na redução do risco de pobreza de pensionistas de invalidez ou velhice e, no âmbito das funções de solidariedade, focalizar os recursos do sistema de pensões nas pessoas em situação de carência económica. Concomitantemente, esta abordagem deverá simplificar o sistema de pensões, tornando-o mais transparente, acessível e eficiente e criar as condições para o reforço da confiança dos cidadãos sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social, ao diminuir as despesas financiadas por transferências do Orçamento de Estado para titulares de pensão que não se encontrem em situação de pobreza. Consubstancia-se nos seguintes elementos-chave, cujos efeitos se conjugam de modo a assegurar uma nova rede de mínimos sociais para pensionistas de invalidez e de velhice.

Neste contexto, a comissão propõe uma abordagem integrada que se materializa:

1. Aperfeiçoamento do Complemento Solidário para Idosos (CSI):
    a. Desenhar um novo mecanismo de definição do valor de referência do CSI, aproximando-o dos valores do Limiar de Pobreza, eliminando o hiato crónico que condiciona a eficácia da medida e que prejudica em especial as situações de um titular do CSI, maioritariamente constituídas por mulheres;
    b. Estudar obstáculos a um maior *take-up* do CSI, nomeadamente o requisito da integração dos descendentes na condição de recursos e a consideração de rendimentos em espécie dados a cônjuge a frequentar equipamentos sociais;
    c. Aprofundar o processo de simplificação e melhorar a proatividade do sistema ("*quasi auto-enrolment*"), tendo por base a informação da pessoa/casal registada no sistema de Segurança Social e a iniciativa automatizada de comunicação da potencial elegibilidade, solicitando a indicação/confirmação (ou não) de requerimento (e se sim, a apresentação de eventuais elementos em falta);
    d. Comunicar de uma forma mais ativa, designadamente no âmbito da proteção social de pensionistas de invalidez.
2. Condicional à implementação da medida anterior, eliminar de forma faseada para novos pensionistas a Pensão Social de Velhice e o Complemento Extraordinário de Solidariedade.
3. Condicional ao reforço de meios e recursos para uma maior eficácia e automatização do CSI, avaliar o impacto financeiro e social de uma redução faseada dos complementos sociais (vulgo "pensões mínimas") para novos pensionistas, com um período de transição de 5 anos, substituídas pela incorporação no CSI de um mecanismo de valorização de carreira contributiva.

Acautelar Novos Riscos Sociais

A montante do sistema de Segurança Social, tem-se vindo a formar um conjunto de dinâmicas que, para além de consequências para a sustentabilidade financeira do sistema, obrigam a uma reorganização do Sistema Previdencial. Por um lado, o processo de envelhecimento demográfico irá gerar um incremento significativo da necessidade de provisão de cuidados aos mais velhos. Por outro lado, as transformações no mercado de trabalho tendem a aumentar a prevalência de novas formas de organização do trabalho (trabalho mediado por agências de trabalho temporário, trabalho mediado por plataformas, trabalho remoto para entidades estrangeiras, etc.) e a emergência de novas formas de precariedade laboral. Ao mesmo tempo, o aumento da mobilidade do capital humano cria novos desafios à formação de carreiras contributivas. Em reconhecimento desta situação, a Comissão propõe um conjunto de medidas que visam, por um lado, ajustar o Sistema Previdencial ao novo perfil de riscos sociais e, por outro, facilite a formação de carreiras contributivas estáveis (e longas, se possível) que intitulem os indivíduos a direitos de proteção social quando o assim necessitarem.

12. Monitorizar as Transformações do Mercado de Trabalho

Reconhecendo que o mercado de trabalho atravessa transformações profundas, que poderão ter impacto sobre a capacidade de certos grupos formarem carreiras contributivas estáveis (e longas), a Comissão recomenda:

1. O desenvolvimento de um trabalho de articulação entre as agências estatísticas e entidades do universo da Segurança Social e emprego, finanças e migrações, de modo a explorar e implementar abordagens inovadoras de recolha e análise de dados quantitativos e qualitativos que permitam aprofundar conhecimento em relação a novas formas de trabalho (trabalho mediado por plataformas, trabalho remoto para entidades estrangeiras, entre outras), movimentos migratórios e carreiras profissionais geograficamente fragmentadas e trabalho mediado por agências de trabalho temporário.

13. Incorporar o Risco de Dependência no Conjunto de Eventualidades Cobertas pelo Sistema Previdencial

De forma a fazer face ao aumento das necessidades na prestação de cuidados a pessoas em situação de dependência, e dada a insuficiência de recursos afetos a este desafio, sem prejuízo da relevância dos serviços existentes, nomeadamente no âmbito da saúde, recomenda-se:

1. A incorporação do risco de dependência no conjunto de eventualidades cobertas pelo Sistema Previdencial da Segurança Social;
2. Recomenda-se que seja realizado um estudo prévio de natureza atuarial para definir e quantificar o risco de dependência em articulação com as outras eventualidades previstas, tais como a doença, incapacidade e morte (viuvez e orfandade). O referido estudo deverá também considerar e quantificar a contribuição de outras fontes de financiamento, nomeadamente receitas consignadas, de forma a cobrir o risco de dependência.

14. Proteger as Carreiras Contributivas de Grupos Vulneráveis

Reconhecendo o forte impacto da qualidade do emprego e das trajetórias profissionais na sustentabilidade financeira e na adequação do sistema de pensões, a Comissão recomenda as seguintes medidas:

1. Valorizar os recentes esforços por parte da ACT neste domínio, aprofundando a fiscalização das situações de trabalhadores independentes com dependência económica de 100 % ou próxima de 100 %, potencialmente "falsos trabalhadores independentes", tanto no setor privado, através da ACT, como no setor público, atribuindo para este efeito competências e meios de fiscalização à DGAEP;
2. Introduzir, no âmbito de acordos de cooperação da Segurança Social com instituições sociais do setor social e solidário, critérios de emprego e contratação, de forma a combater os falsos recibos verdes e melhorar a qualidade do emprego, acompanhados pelas devidas contrapartidas em termos de financiamento destas respostas sociais;
3. Melhorar a adequação da proteção social dos bolseiros de investigação do sistema científico e tecnológico nacional pela alteração do regime do seguro social voluntário no sentido da indexação do escalão de contribuições ao valor da bolsa, com o respetivo reforço de financiamento das entidades financiadoras.

Melhorar a Confiança no Sistema de Pensões

15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social

No sentido de reforçar a confiança dos cidadãos, e ao mesmo tempo melhorar a base de informação que sustenta os processos de decisão política neste domínio, recomenda-se um conjunto de melhorias ao modelo de monitorização e acompanhamento das questões da sustentabilidade financeira da Segurança Social, em vigor. Neste contexto, a Comissão recomenda:

1. Reforçar o papel do Conselho de Finanças Públicas (CFP) na Monitorização e Acompanhamento das questões da sustentabilidade da Segurança Social, que se deverá traduzir em:
    a. Incumbir o CFP da realização, a cada 5 anos, de um estudo (de natureza atuarial) da sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos da Segurança Social (Sistema Previdencial, Regime de Proteção Social Convergente e Regimes Especiais). Estes estudos deverão ser suportados por um conjunto de cenários demográficos e macroeconómicos próprios, que não dependam dos cenários adotados pelo *Ageing Working Group* (AWG) no âmbito da preparação do *Ageing Report*. O CFP deve ser apoiado nessa tarefa por um Concelho Consultivo, que deverá reunir especialistas e representantes dos diversos atores públicos e privados com responsabilidades na esfera da Segurança Social, e que terá por responsabilidade consensualizar os cenários demográficos e macroeconómicos que sustentam este exercício;
    b. Incumbir o CFP de se pronunciar sobre o Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social, que acompanha o Orçamento de Estado, tomando por base as suas próprias estimativas sobre a sustentabilidade financeira do sistema. Deverão ser concedidos ao CFP os necessários recursos humanos e financeiros para suportar a expansão da sua missão institucional.
2. Melhorar a metodologia que sustenta o Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social, anexo ao Orçamento de Estado, nomeadamente:
    a. Alargar o perímetro coberto pelo Relatório, de modo a considerar - para além do Sistema da Previdencial - os diferentes sistemas contributivos da Segurança Social (Regime de Proteção Social Convergente e Regimes Especiais);
    b. Alargar o número e natureza dos indicadores de sustentabilidade financeira considerados. Em particular, deve ser considerada a inclusão de indicadores de dívida implícita dos vários sistemas contributivos da Segurança Social;
    c. Alargar significativamente a diversidade de cenários, que permitam identificar um intervalo de evolução expectável das principais variáveis do Sistema Previdencial, em vez de se basear num único cenário central;
    d. Justificar devidamente a escolha dos cenários demográficos e macroeconómicos adotados, nomeadamente através de análises de robustez que comparem a evolução das variáveis-chave dessas projeções com estatísticas da sua evolução histórica;
    e. Melhorar a informação sobre a capacidade do FEFSS de atuar como almofada financeira do Sistema Previdencial, nomeadamente através da: *i)* Diversificação dos cenários de evolução dos ativos do FEFSS, considerando diferentes níveis de rentabilidade e diferentes pressupostos sobre a evolução das transferências das receitas consignadas. A escolha dos cenários de rentabilidade adotados deve ser devidamente justificada, através de análises

de robustez que comparem a evolução com estatísticas da sua evolução histórica; *ii)* Inclusão de indicadores da capacidade do FEFSS em cobrir saldos negativos (entre receitas correntes e despesas correntes) do Sistema Previdencial; *iii)* Inclusão de indicadores da capacidade do FEFSS cumprir o requisito de cobrir as despesas previstas com pensões por um período mínimo de dois anos, conforme estipulado pela Portaria n.º 1273/2004.

3. Melhorar a metodologia de reporte financeiro do Orçamento da Segurança Social, nomeadamente:
    a. Apresentar o Orçamento da Segurança Social por sistema e subsistema, contemplando em cada um apenas as receitas e despesas respeitantes a proteção social prevista na Lei de Bases da Segurança Social. Despesas de Administração e Outras Despesas (ex: Fundo Social Europeu, Formação Profissional) deverão ser apresentadas noutro mapa ou sistema;
    b. Apresentar o Orçamento da Segurança Social por programas e ações, identificando, de forma clara, os objetivos para cada área de atuação e os recursos afetos;
    c. Clarificar a natureza das transferências do Orçamento de Estado para a Segurança Social e o fim a que se destinam;
    d. Dar cumprimento à Lei de Enquadramento Orçamental no que concerne à apresentação e discussão da dotação global e por fonte de financiamento respeitante à Missão de Base Orgânica da Segurança Social no Quadro Plurianual de Despesas Públicas previsto na Lei das Grandes Opções.
4. Harmonizar os tempos e termos de reporte relativos ao Sistema Previdencial, ao Regime de Proteção Social Convergente e aos diversos Regimes Especiais, permitindo uma visão de conjunto de todos os regimes contributivos. Neste capítulo, é de especial importância a redução do desfasamento temporal entre a publicação da Conta da Segurança Social e do reporte financeiro do Regime de Proteção Social Convergente.
5. Enriquecer o quadro de informação disponível sobre as tendências de curto prazo que - quer ao nível do mercado de trabalho, quer ao nível da Segurança Social – poderão influenciar a sustentabilidade financeira da Segurança Social no longo prazo, aproveitando o potencial dos dados administrativos da Segurança Social.

16. Disponibilizar Dados Abertos da Segurança Social e do Emprego

Em paralelo com os esforços no sentido de melhorar o modelo de monitorização e acompanhamento das questões da sustentabilidade financeira da Segurança Social, de modo a colmatar a falta de evidência para a discussão, investigação e tomada de decisão em matérias relativas à Segurança Social e mercado de trabalho, a Comissão recomenda:

1. Disponibilizar dados abertos da Segurança Social (remunerações mensais, carreiras, prestações sociais, dados das entidades de trabalho temporário, entre outros), anonimizados e em respeito pelo RGPD, aos parceiros sociais, a investigadores credenciados e às próprias instituições da Segurança Social e do emprego, à semelhança do que é feito com outros dados desta natureza como os Quadros de Pessoal e os micro dados da AT.

17. Aperfeiçoar os Processos de Gestão no Quadro da Segurança Social

A confiança dos cidadãos na Segurança Social não pode ser dissociada da qualidade, eficácia e eficiência da sua gestão. Deste modo, a introdução de medidas que promovam ganhos de eficácia e eficiência terá o potencial de produzir ganhos significativos neste domínio. Assim, a Comissão recomenda:

1. Avaliar uma reestruturação do sistema que promova ganhos de eficácia e eficiência, nomeadamente através de:
    a. Concentração da função financeira e de gestão dos recursos do sistema numa única entidade, designadamente os recursos financeiros (em regime de repartição e capitalização) e o património imobiliário, à semelhança do que sucedeu noutras áreas, nomeadamente com a criação da Autoridade Tributária;
    b. Concentração das atividades associadas ao processo de gestão de remunerações, carreiras contributivas, contribuições e cobrança coerciva numa única entidade;
    c. Criação de serviços partilhados para o sistema de Segurança Social, nomeadamente no que concerne a gestão de sistemas de informação, a gestão financeira e orçamental, gestão de recursos humanos, apoio jurídico e demais áreas de suporte;
    d. Atribuir a administração do Regime da Caixa Geral de Aposentações ao Centro Nacional de Pensões, com ganhos (entre outros) na eficácia da atribuição de pensões unificadas, mantendo a autonomia do regime de proteção social convergente em termos de financiamento, no respeito pela arquitetura do sistema definidos pela Lei de Bases da Segurança Social – Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro e da Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro;
    e. Elaboração de um Código de Prestações Sociais, agilizando o processo de decisão com recurso à automatização.

18. Melhorar a Comunicação com Contribuintes e Beneficiários

A Comissão entende que a introdução de melhorias na comunicação com contribuintes e beneficiários poderá melhorar a confiança dos cidadãos na Segurança Social. Neste quadro, a Comissão recomenda as seguintes medidas:

1. Definir uma estratégia inovadora de comunicação para a relação com os contribuintes e beneficiários, tendo por base uma implementação faseada através de experiências piloto, que contemple, entre outros, informação dirigida a novos beneficiários que entram no mercado de trabalho português, incluindo jovens e imigrantes e informação a beneficiários próximo da idade de reforma;
2. Efetuar uma notificação anual a cada beneficiário sobre a disponibilidade na Segurança Social direta da informação de remunerações, podendo equacionar-se, inclusivamente, a validação da informação pelo beneficiário, e podendo solicitar informação adicional ao beneficiário sobre lacunas identificadas na carreira para antecipar necessidades de correção futuras no contexto de atribuição de prestações. Esta notificação poderá encaminhar o beneficiário, após validação, para o simulador de pensões para consulta dos seus direitos em formação;
3. Contemplar no simulador de pensões informação adicional, incluindo sobre regimes complementares e pensões de outros regimes, que contribua para suportar a tomada de decisão dos beneficiários.

BIBLIOGRAFIA

Referências bibliográficas

Aguiar, Maria Margarida (2015), Pensões – Um novo contrato social para reconciliar as gerações, bnomics.

Alexandre, Fernando, Aguiar-Conraria, Luís e Bação, Pedro (2019), Crise e Castigo e o dia seguinte, 2.ª ed., Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Allianz Research (2023), "Reforming against the demographic clock", in: Allianz Global Pension report 2023, Munich.

ASF – Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (2023), "Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões, 2022", Lisboa.

Banco de Portugal (2021), "Inquérito à Situação Financeira das Famílias, 2020", Lisboa.

Barr, Nicholas (2012), Economics of the Welfare State, 5th edition, Oxford University Press, Oxford.

Beck, U., World risk society, Cambridge: Polity Press, 1999.

Cabral, Nazaré Costa (2020), Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Finanças Regionais e Locais, 2.ª ed. revista e atualizada, Almedina, Coimbra.

Campino, Jorge e Amaro, Nuno (2021), "Relatório e Conta do Sistema Previdencial da Segurança Social – Caso da TCG", in: Revisores e Auditores, Julho-Setembro 2021.

Campos, António Correia de (2000), Solidariedade Sustentada – reformar a Segurança Social, Gradiva, Lisboa.

Carvalho, Ana Celeste et al. - (coords) (2022), Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, Anotado e Comentado, Almedina, Coimbra.

CFP – Conselho das Finanças Públicas (2014), "Sistemas de Proteção Social", Apontamento do CFP n.º 2/2014, Lisboa.

CFP – Conselho de Finanças Públicas (2023), "Evolução Orçamental da Segurança Social e CGA, 2022", Relatório n.º 6/2023.

Cichon, Michael et al. (1999), Financing Social Protection, Quantitative Methods in Social Protection Series, ILO, Geneva.

Coelho, Miguel (2019), Segurança Social – Passado, presente e futuro, Vida Económica, Porto.

European Commission (2021a), The 2021 Ageing report – Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Luxembourg.

European Commission (2021b), The 2021 Pension Adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU, Luxembourg.

European Commission (2023), 2024 Ageing Report Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Luxembourg.

Ferraz, David (2021), "Políticas Públicas e Segurança Social: génese, funções, tensões e equilíbrios", in Campino, J., Amaro, N.M. e Costa, S.F. (coords.), Segurança Social – Sistema, proteção, solidariedade e sustentabilidade, AAFDL, Lisboa.

Goulart, Noémia (2014), "O financiamento da Segurança Social", in: Mendes, F.R. e Cabral, N.C. (orgs), Por onde vai o Estado Social em Portugal?, Vida Económica, Porto.

Holzmann, Robert & Hinz, Richard (2005), Old Age Income Support in the 21st century: An International Perspective on Pension Systems and Reform, World Bank Publications, Washington.

IGFCSS – Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (2023), "RPC – Relatório de Acompanhamento – Ano de 2022", Porto.

Mendes, Fernando Ribeiro (2011), Segurança Social – o futuro hipotecado, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Moreira, Amílcar (coord.) (2019), Sustentabilidade do sistema de pensões português, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Nicola, Rui (2023), Portuguese pensions in the balance: public policy options on adequacy and financial sustainability using dynamic microsimulation modelling, University of Southampton, Doctoral Thesis.

OCDE (2019), OECD Reviews of Pension Systems: Portugal, OECD Reviews of Pension Systems, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2022a), Pensions at a Glance 2021 – OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2022b), Pension Markets in Focus, 2021, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2023a), Pensions Outlook 2022, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2023b), Pension Markets in Focus, 2022, preliminary results, Paris.

OIT (2018), The ILO pension model: A technical guide, Geneva.

Oliveira, C., Relatório Indicadores de Integração de Imigrantes, OM, 2023

Oliveira, C.R., Peixoto, J., Why choose the inclusion path? Social policy in a recent welfare and immigration country: The case of Portugal, in The exclusion of immigrants from welfare programs, Ed. by Edward 2A. Koning, University of Toronto Press, 2022.

Pierson, Paul (1996), "The new politics of the Welfare State", in: World Politics, 48, Cambridge University Press, Cambridge.

Samuelson, Paul (1958), - "An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money", in: The Journal of Political Economy, 6 (December), Chicago.

Silva, Armindo (2018), O setor dos serviços e os desafios da Segurança Social, CCP/Forum dos Serviços, Lisboa.

Tribunal de Contas (2018), "Parecer sobre a Conta Geral do Estado", Lisboa.

Whitehouse, Edward (2009), "Reversals of systemic pension reforms in Central and Eastern Europe: Implications", OECD Social Policy Division, Paris.

World Bank (1994), Averting the Old-age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, Washington.

ANEXOS

Anexo A | Síntese de Contributos de Parceiros Sociais

Avaliação do Atual Sistema de Pensões (de Velhice)
Defesa de uma Segurança Social pública, universal e solidária. O sistema de pensões português expressa os valores de solidariedade e de universalidade inerentes ao Estado social em democracia, assumindo uma importante função de coesão social, ao reduzir significativamente o risco de pobreza entre a população idosa e assegurar rendimentos substitutivos em caso de doença, desemprego, maternidade e paternidade, invalidez ou morte, bem como no combate à pobreza e à exclusão social. CCP, CGTP-IN, UGT
O sistema tem-se revelado incapaz de cumprir de forma eficaz a sua função de seguro social e de promotor da coesão social. O esforço contributivo e fiscal de trabalhadores e empregadores, entre os mais elevados da OCDE, não tem tido a desejável correspondência na melhoria dos indicadores de proteção social dos trabalhadores. O desenho do mecanismo de formação dos direitos e de cálculo das pensões não assegura a desejável relação equitativa (atuarial) entre o esforço contributivo de trabalhadores e empregadores e o valor e a duração das prestações sociais atribuídas. CAP
Avaliação muito positiva do sistema de pensões português, considerando que é necessário recalibrá-lo para o manter financeiramente sustentável, equitativo e produzindo benefícios adequados. UGT
Não parece estar ainda garantida a sua sustentabilidade a prazo, tanto financeira como social, justificando-se assim a continuidade do esforço reformista, que deverá incidir tanto no seu modelo de financiamento, como na dinamização das alternativas complementares de poupança. CCP
Segurança Social tem apresentado saldos positivos. Não há problemas de sustentabilidade. O sistema assenta numa ligação orgânica entre o crescimento económico e a situação do mercado de trabalho. São estes os fatores que, essencialmente, determinam as condições para a sustentabilidade da Segurança Social. CGTP-IN
Defesa da manutenção de regime de matriz público, obrigatório, universal, com lógica de repartição e solidariedade intergeracional, complementado com solidariedade do Estado (regime não contributivo). CIP
O sistema de pensões português é antiquado e não está adequado aos novos desafios (demográficos, migratórios e de digitalização da economia). CTP

Propostas de Melhoria ao Atual Sistema de Pensões (de Velhice)
Analisar e adotar as melhores práticas internacionais no que se refere ao bom governo da proteção social em Portugal, no que respeita a transparência, monitorização e controlo do sistema. CAP
Adoção de uma política económica direcionada ao crescimento económico, que promova uma mudança estrutural das condições de funcionamento e desenvolvimento do mercado de trabalho e economia nacionais, fatores determinantes para a sustentabilidade do sistema. CAP, CCP, CGTP-IN, UGT

Reforma do mecanismo de formação dos direitos, em particular no sistema de pensões, por reforço do princípio da contributividade. CAP
Reforma e simplificação da fiscalidade das pensões e do trabalho com a criação de incentivos significativos à poupança de longo prazo e à utilização de mecanismos de seguro (e.g., seguro de dependência). CAP
Distribuição mais justa de encargos com contribuições sociais entre setores de mão-de-obra intensiva (mais onerados) e de capital-intensivo (menos onerados). CCP, UGT
Flexibilização da idade de reforma e promoção do prolongamento das carreiras contributivas. CAP
O aumento generalizado da idade legal de reforma apresenta riscos para o trabalho em determinados setores (p. ex. motoristas). Este aumento deve ser considerado individual e aplicado sectorialmente. CCP
Reforço de estímulos, aos trabalhadores e aos empregadores, para aprofundamento dos regimes de reforma parcial, em alternativa a reformas antecipadas ou despedimento. CAP, CCP, CIP, CCP
Eliminação do fator de sustentabilidade e fixação da idade legal de reforma (nos 65 anos – CGTP-IN). CGTP-IN, UGT
Reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), CGTP-IN, UGT. Garantia de um volume mínimo que permita o financiamento do Sistema Previdencial durante dois anos, cumprindo o previsto na Lei de Bases da Segurança Social. CGTP-IN
Convergência total das condições de elegibilidade e de formação de direitos entre o RGSS e o RPSC. CAP
Introdução de uma majoração no tempo ou direitos de formação de pensão que atenda ao número de filhos. CAP, UGT
Preocupações com informalidade e trabalho total ou parcialmente não declarado e seus efeitos nas pensões e no sistema. CCP, CGTP-IN, UGT
Falta de meios e de eficácia na fiscalização por parte da ACT. CGTP-IN
Adaptação dos sistemas de proteção social ao futuro do trabalho e ao crescimento e diversificação das formas atípicas de emprego. CAP

Atualização de Pensões

Mecanismo de indexação das pensões em pagamento por aplicação de critérios de equilíbrio atuarial e sustentabilidade (taxa interna de rentabilidade do sistema), tratamento igual de todos os pensionistas, eliminação da discriminação negativa, na atual lei, que afeta os trabalhadores no 2.º e 3.º escalões. CAP
Fixação de um regime de atualização anual das pensões que garanta a todos os pensionistas a manutenção do respetivo poder de comprar e assegure a todos uma subsistência condigna. CGTP-IN, UGT
A redução do valor das pensões, ou o seu aumento a ritmos inferiores aos da inflação, conduziria à perda de poder de compra das famílias, o que se repercutiria negativamente sobre a saúde económica de muitos setores de comércio e serviços. CCP

Eventual ligação mais estreita entre atualização de pensões e crescimento económico e inflação. CIP

Diversificação das Fontes de Financiamento

Relação entre o trabalho e as contribuições sociais deverá continuar a ser a base de sustentação do sistema. CGTP-IN, UGT
Desenvolvimento das soluções de mobilização do património imobiliário para cobrir necessidades de proteção social. CAP
Contribuição sobre o valor acrescentado líquido (VAL) de forma a desonerar o fator trabalho, reduzindo a contribuição da entidade empregadora (TSU). CCP
Introdução de uma contribuição sobre o VAL, em média de 1 por cento, sem redução de contribuições à Segurança Social (TSU). CGTP-IN
Eventuais novas formas de financiamento não devem retirar recursos à economia, às empresas, e aos trabalhadores (maior preocupação é com o não aumento da carga fiscal e contributiva que consideram já excessiva). CAP, CIP

Regimes Complementares

Reforço dos mecanismos complementares de mutualização do risco e de aforro, de iniciativa coletiva ou individual na prossecução dos objetivos de sustentabilidade, adequação e diversificação das fontes de rendimentos e riscos da proteção social. CAP
Criação de enquadramento legal e de incentivos (e.g., fiscais) ao desenvolvimento do mercado de *Equity Release Schemes* (ERS) para mitigar o conflito entre poupança e investimento em imobiliário e de desacumulação de poupança durante o ciclo de vida. CAP
Deve ser favorecido o desenvolvimento de regimes complementares, nomeadamente de base profissional. No entanto, a predominância de micro e pequenas empresas no tecido empresarial deve ser tomada em consideração no desenho de incentivos. CAP, CCP, UGT
Não existe oposição à constituição de regimes complementares, nomeadamente de base profissional, no entanto os regimes complementares não podem substituir ou diminuir direitos de pensão pública. CGTP-IN.
Governo deve melhorar comunicação sobre Regime Público de Capitalização. CCP
Apoio à promoção dos mecanismos complementares de proteção social acordados em sede de negociação coletiva, nomeadamente por via de incentivos fiscais. UGT

Anexo B | Síntese de Contributos de Associações Representativas, Aposentados, Pensionistas e Reformados

Adequação e Atualização das Pensões
A legislação em vigor para a atualização das pensões resultou que estas fossem atualizadas muito poucas vezes, ocorrendo embora, nalguns casos, atualizações extraordinárias, que são sempre contingentes. APRe!
Aumento mínimo de 60 euros, em 2023 e o cumprimento da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro. MURPI
É fundamental garantir na legislação o compromisso com a valorização anual de todas as pensões e reformas, com reposição do seu poder de compra. MURPI
Necessidade de valorização das pensões mínimas. Proposta de criação de dois novos escalões para quem tenha entre 35 e 40 anos de descontos e para quem tenha mais de 40 anos, sendo que este último não poderá resultar em valores abaixo do limiar da pobreza. MURPI
O fator de sustentabilidade deverá deixar de ser aplicado aos pensionistas a quem foi atribuída pensão antecipada por desemprego. Minimizar as penalizações à reforma antecipada desde que motivada por situações de saúde, devidamente comprovadas ou desemprego forçado e comprovada recusa à reintegração laboral. MURPI
Revisão das pensões dos trabalhadores que se reformaram antecipadamente e reuniam, à data da reforma, as condições atualmente em vigor para acesso à reforma sem penalizações. MURPI

Acesso à Pensão de Reforma e Fórmula de Cálculo
As condições mínimas para se obter o direito à reforma sem penalização que obrigam a uma idade mínima, sem se ter em conta o tempo de trabalho e o número de anos de carreira contributiva. APRe!
Contínua demora na atribuição da pensão. Estes processos devem ser agilizados de forma a garantir uma mais rápida decisão e atribuição de pensão. MODERP
Possibilidade de novos reformados, se disponíveis, poderem trabalhar a tempo parcial ou outro, acrescentando rendimentos à sua pensão e criando novos direitos de pensão. MODERP
A Segurança Social deverá ser dotada dos meios humanos e técnicos suficientes de forma a proceder a um atendimento célere e competente aos seus utentes e a proceder à atribuição das prestações de forma rápida e correta. MURPI

Políticas de Emprego e Outras Políticas Públicas Relevantes

Para além duma gestão criteriosa do sistema de pensões e do seu FEFSS, é preciso desenvolverem-se verdadeiras políticas de emprego com direitos, com um sistema de formação profissional adequado, com promoção de salários mais elevados e com combate real ao trabalho não declarado. APRe!

Modelo público de pensões português assenta em dois fatores determinantes; o emprego e a rentabilidade. APRe!

Reforçar medidas de apoio ao emprego, com maior enfoque na população jovem, é a melhor forma de garantir no futuro a sustentabilidade do sistema de pensões. MODERP

Efetuar ajustes nas condições de trabalho (ex. horários, condições de segurança), tendo em conta as características dos trabalhadores mais velhos, garantindo a permanência dos trabalhadores até à idade de reforma. MODERP

A adequação do sistema de pensões para o futuro exige o seu fortalecimento, tendo por base o pleno emprego, sem precariedade, a valorização dos salários e do salário mínimo nacional, a prevenção e combate ao elevado volume de dívida à Segurança Social. MURPI

Fontes de Financiamento

Deve ser mantido o valor atual da TSU aplicada às empresas, mesmo em situações conjunturais esta não deve ser reduzida. APRe!

Devem ser encontradas outras fontes de financiamento da Segurança Social, designadamente, a partir da taxação das empresas com lucros muito elevados e com escassa mão de obra. APRe!

Regular a introdução de cada máquina nos processos produtivos, contabilizando o impacto da mão de obra substituída e criando uma taxação que crie fonte de receita para o sistema de pensões e reformas. MODERP

Taxação adicional sobre os lucros das empresas acima de um determinado valor contribuindo assim para o alargamento da base de receitas do sistema de pensões. MODERP

Diversificação das fontes de financiamento tendo por base a massa salarial e a riqueza produzida pelas empresas. A dimensão da população ativa, que assegura o financiamento da Segurança Social, não é só determinada pela estrutura etária da população, mas pela capacidade de criação de riqueza e a sua repartição a nível nacional. MURPI

Informação e Comunicação

A monitorização do sistema deve ser desenvolvida internamente pelos serviços, mas os seus resultados terão de ser tornados públicos e serem acessíveis. APRe!

O sistema de pensões tem de ser mais transparente, junto do grande público, quanto às suas bases de amoedação, investimentos e património. MODERP

Os contribuintes e os beneficiários do sistema de pensões devem ter acesso regular a informação relevante sobre a sua situação contributiva. APRe!

Devem ser feitas campanhas para sensibilizar à inscrição todos os trabalhadores e trabalhadoras no sistema de Segurança Social. APRe!
Os serviços online são uma dimensão da resposta ao direito de informação útil para alguns segmentos de reformados e pensionistas, mas representam para muitos outros um fator de exclusão. MURPI
O tratamento estatístico das pensões, e da evolução dos seus valores, deve ser feito de forma desagregada por regimes. MURPI

Regimes Complementares

Medida que estabeleça um limite máximo de pensão de reforma com o objetivo de reduzir progressivamente as desigualdades entre a população numa fase mais adiantada da vida, juntamente com a possibilidade de ser criada uma contribuição para um mecanismo de capitalização de poupanças com uma componente obrigatória e outra voluntária e de decisão exclusiva do trabalhador, que pode acrescer a esse limite. MODERP
A inacessibilidade a meios privados de poupança, as pensões baixas auferidas, a falta de resposta estruturais do Governo e o esgotamento da maioria das unidades instaladas no setor social é uma das maiores e mais relevantes preocupações face à sustentada longevidade da população portuguesa. MODERP

Anexo C | Tabelas de Análise de Sustentabilidade do Sistema Previdencial

Tabela C.1 - Sistema Previdencial: Despesas Correntes

Cenário	2025	2030	2040	2050	2060	2070
Central	9,50	10,21	11,77	12,32	11,99	12,41
+ Esp. Vida	9,50	10,23	11,53	11,86	11,63	11,88
- Fertilidade	9,50	10,21	11,64	12,05	11,79	12,40
+ Saldo Mig.	9,48	10,17	11,51	11,64	11,01	11,20
- Saldo Mig.	9,52	10,25	11,80	12,20	11,75	12,07
+ Emprego (55-74)	9,45	10,02	11,25	11,50	10,97	11,17
+ Produtividade	9,50	10,21	11,65	11,91	11,36	11,60
++ Produtividade	9,50	10,21	11,65	11,88	11,21	11,23
- Produtividade	9,50	10,29	12,27	13,33	13,14	13,39
-- Produtividade	9,50	10,32	12,51	13,79	13,74	14,09

Tabela C.2 - Sistema Previdencial: Despesa com Pensões

Cenário	2025	2030	2040	2050	2060	2070
Central	7,67	8,37	9,90	10,48	10,16	10,59
+ Esp. Vida	7,67	8,39	9,67	10,03	9,82	10,08
- Fertilidade	7,67	8,37	9,77	10,21	9,98	10,58
+ Saldo Mig.	7,65	8,33	9,65	9,81	9,21	9,41
- Saldo Mig.	7,68	8,41	9,92	10,35	9,91	10,24
+ Emprego (55-74)	7,62	8,20	9,41	9,69	9,18	9,39
+ Produtividade	7,67	8,37	9,78	10,07	9,54	9,80
++ Produtividade	7,67	8,37	9,78	10,04	9,39	9,43
- Produtividade	7,67	8,45	10,39	11,47	11,29	11,55
-- Produtividade	7,67	8,48	10,63	11,92	11,88	12,24

Tabela C.3 - Sistema Previdencial: Despesa com Subsídios de Desemprego e Outros Apoios

Cenário	2025	2030	2040	2050	2060	2070
Central	0,45	0,45	0,48	0,47	0,47	0,46
+ Esp. Vida	0,45	0,45	0,48	0,47	0,46	0,45
- Fertilidade	0,45	0,45	0,48	0,48	0,49	0,49
+ Saldo Mig.	0,45	0,45	0,47	0,46	0,44	0,43
- Saldo Mig.	0,45	0,46	0,49	0,49	0,49	0,49
+ Emprego (55-74)	0,45	0,44	0,46	0,45	0,45	0,43
+ Produtividade	0,45	0,45	0,48	0,47	0,47	0,46
++ Produtividade	0,45	0,45	0,48	0,47	0,47	0,46
- Produtividade	0,45	0,45	0,48	0,47	0,47	0,46
-- Produtividade	0,45	0,45	0,48	0,47	0,47	0,46

Tabela C.4 - Sistema Previdencial: Receitas Correntes

Cenário	2025	2030	2040	2050	2060	2070
Central	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91
+ Esp. Vida	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91
- Fertilidade	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91
+ Saldo Mig.	10,90	10,90	10,90	10,90	10,90	10,89
- Saldo Mig.	10,92	10,92	10,93	10,92	10,92	10,92
+ Emprego (55-74)	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91
+ Produtividade	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91
++ Produtividade	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91
- Produtividade	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91
-- Produtividade	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91	10,91

Tabela C.5 - Sistema Previdencial: Ativos FEFSS

Cenário	2025	2030	2040	2050	2060	2070
Central	15,09	22,76	28,90	21,84	13,45	3,79
+ Esp. Vida	15,09	22,76	28,90	21,84	13,45	3,79
- Fertilidade	15,09	22,76	28,90	21,84	13,45	3,79
+ Saldo Mig.	15,06	22,73	29,42	26,14	25,91	28,49
- Saldo Mig.	15,12	22,79	28,38	21,56	14,99	8,72
+ Emprego (55-74)	15,00	22,86	32,43	32,38	34,22	38,83
+ Produtividade	15,09	22,76	28,92	23,96	20,79	19,39
++ Produtividade	15,09	22,76	28,92	24,00	21,46	22,31
- Produtividade	15,09	22,93	27,22	12,71	0,00	0,00
-- Produtividade	15,09	23,00	26,31	8,11	0,00	0,00

Tabela C.6 - Sistema Previdencial: Saldo, sem FEFSS

Cenário	2025	2030	2040	2050	2060	2070
Central	1,41	0,70	-0,86	-1,41	-1,08	-1,50
+ Esp. Vida	1,41	0,68	-0,62	-0,95	-0,72	-0,97
- Fertilidade	1,41	0,70	-0,73	-1,14	-0,88	-1,49
+ Saldo Mig.	1,41	0,73	-0,62	-0,74	-0,12	-0,30
- Saldo Mig.	1,41	0,67	-0,87	-1,28	-0,83	-1,15
+ Emprego (55-74)	1,46	0,89	-0,34	-0,59	-0,06	-0,26
+ Produtividade	1,41	0,70	-0,74	-1,00	-0,45	-0,69
++ Produtividade	1,41	0,70	-0,74	-0,97	-0,30	-0,33
- Produtividade	1,41	0,62	-1,36	-2,42	-2,23	-2,48
-- Produtividade	1,41	0,59	-1,60	-2,88	-2,83	-3,18

Livro Verde

para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

Pareceres

Pareceres

A senhora ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social dirigiu convite a um conjunto de entidades solicitando a emissão de pareceres sobre o documento. Até 19 de dezembro foram recebidos os contributos que a seguir se apresentam:

- Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- Presidente do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social;
- Presidente da Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios;
- Presidente da Associação Portuguesa de Bancos;
- Presidente da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões;
- Presidente do Conselho Superior de Finanças Públicas;
- Diretor-Geral do Tribunal de Contas;
- APS - Associação Portuguesa de Seguradores;
- CGTP-IN;
- CAP - Confederação dos Agricultores de Portugal.

Parecer

Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

igfSS

INSTITUTO
DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

FICHA TÉCNICA

TÍTULO
Parecer ao Livro Verde sobre a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

AUTOR/EDITOR
INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I. P.
Av. Manuel da Maia, n.º 58•1049-002 Lisboa
Tel: 21 843 33 00 • Fax: 21 843 37 20
E-mail: igfss@seg-social.pt

CONCEÇÃO TÉCNICA
Conselho Diretivo

DATA DE EDIÇÃO
31 de outubro de 2024

INTRODUÇÃO

Por e-mail, de 24/09/2024, S. Exa. a Ministra do Trabalho Solidariedade e Segurança Social – Professora Doutora Maria do Rosário Palma Ramalho, endereçou convite ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P para análise prévia e emissão de Parecer sobre o Livro Verde sobre a sustentabilidade do sistema previdencial – Pensões.

É, neste âmbito, que procedemos à referida análise e emitimos o nosso parecer.

VISÃO GLOBAL

O trabalho que nos é presente à apreciação merece desde logo um justo elogio no que se refere à forma como se encontra escrito. Tratando-se de análise de matéria muito complexa, certo é que o trabalho é-nos apresentado num texto de fácil leitura, bem organizado, acessível à compreensão do cidadão comum.

Efetivamente a comissão apresenta-nos de forma clara a caraterização do sistema de segurança social, as regras de financiamento, o regime de pensões, bem como as alterações mais impactantes que nos conduziram à situação atual. Assim, tendo nós a caraterização do momento atual, partindo do conhecimento do caminho que nos trouxe até cá, estaremos mais habilitados a perspetivar o futuro.

É a própria comissão que aponta a necessidade de se continuarem os estudos.

Na verdade, é nosso entendimento, que um sistema de pensões que afeta múltiplas gerações em simultâneo, em que cada contribuinte/beneficiário desempenha o seu papel como elemento essencial do regime, quer como contribuinte quer como beneficiário, deve estar sujeito a um acompanhamento constante do ponto de vista da análise, da identificação dos seus problemas e da procura das respetivas soluções. Quem gere um sistema de pensões sabe que tem de gerir o presente considerando o passado e assegurando o futuro. E isto só se faz bem com análise contínua.

QUANTO ÀS PRIORIDADE ESTRATÉGICAS

As prioridades estratégicas definidas pela Comissão – *Assegurar a Sustentabilidade Financeira; Melhorar a adequação das pensões; Acautelar novos riscos; Melhorar a confiança no sistema de pensões* – são, a nosso ver, adequadas.

A constante busca pela manutenção do equilíbrio entre a sustentabilidade financeira e a

sustentabilidade social do sistema de pensões - concessão de pensões adequadas aos seus fins (substituição de rendimentos do trabalho assegurando o nível de vida) assentes num sistema financeiramente sustentável no presente e no longo prazo – é o verdadeiro desafio da sua gestão.

Acautelar novos riscos no que respeita à formação da carreira é fundamental para a situação laboral presente e terá naturalmente reflexos na pensão que surgirá numa fase da vida em que outras despesas e vulnerabilidades surgem. Porém, num quadro de pensões substitutivas de rendimentos de trabalho, não é expectável que se substituam rendimentos que não existiram. A solução terá de estar a montante, ou seja, na relação laboral e/ou nas respostas sociais às suas falhas.

Melhorar a confiança no sistema de pensões, designadamente através da transparência e da compreensibilidade da sua gestão, deve ser um desígnio constante.

Assim, subscrevendo as prioridades estratégicas, certo é que os caminhos para lá chegar podem ser diferentes e são muito influenciados pelos pressupostos de que partimos.

Por exemplo, no que diz respeito ao sistema de proteção social convergente, da responsabilidade da entidade empregadora Estado, que definiu as suas regras e que as deve cumprir, entendemos que a sua integração pura e simples no regime geral de proteção social do sistema previdencial contaminaria o segundo. Desde logo, trata-se de regimes cujos direitos adquiridos e os em formação obedeceram a lógicas diferentes, o pagamento das contribuições pelas entidades empregadoras seguiu caminhos diferentes sendo que o previdencial constituiu reservas e o convergente não. A junção de ambos os regimes iria impedir a análise rigorosa da organização e gestão do regime previdencial.

No final de 2005, o Estado entendeu fechar o Regime de Proteção Social da CGA que designou de convergente. O fecho do regime ditou as suas regras e manteve a convergência de regras no sentido de aproximar as regras de formação e de cálculo das pensões dos inscritos na CGA com as existentes para os inscritos na Segurança Social. Todavia, ainda hoje existem diferenças, algumas das quais mais penalizadoras para os inscritos no grupo fechado (cálculo do P1 e densidade contributiva). Naturalmente que um regime que não constituiu reservas durante o tempo da sua formação e que se encontra fechado a novos subscritores desde 31/12/2005, tem de apresentar défices.

Se é certo que os desequilíbrios existentes no RSPSC importam do ponto de vista das contas públicas e das responsabilidades futuras do Estado Português, entendemos que os mesmos não devem contaminar o estudo da situação atual e futura de sustentabilidade do sistema previdencial.

De notar que, excluindo o RPSC, a comissão conclui que a componente de repartição do Sistema Previdencial apresentará défices prolongados que o FEFSS cobrirá sem necessidade de transferências adicionais do Orçamento do Estado.

Passamos de seguida às prioridades estratégicas e respetivas recomendações da comissão.

PRIORIDADE ESTRATÉGICA – ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

1. Introduzir a Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global.

A primeira questão que se nos coloca é - quantas entidades empregadoras pagariam a contribuição adicional? – R: As mesmas que pagam IRC.

Porém, a recomendação vai no sentido de ser mantida a neutralidade fiscal. Ou seja, as empresas sujeitas a IRC desviariam parte das verbas destinadas a este imposto que reverteria para a SS. Em simultâneo, a TCG seria reduzida para todas as EE.

Do ponto de vista das contas publicas o impacto seria sempre negativo porquanto há apenas um desvio de receita fiscal para afetar à SS e simultaneamente uma redução da TCG, ou seja, a receita para a SS não aumentaria. Na verdade, todas as empresas pagariam menos! Em suma, o que temos é uma transferência fiscal (das empresas que pagam) – do IRC para a SS. Então, podemos concluir que há formas mais simples e mais transparentes de fazer este financiamento. Certo é que, a proposta é desvirtuadora do modelo existente, não contribui para a transparência no financiamento nem aumenta a sustentabilidade financeira. Na verdade, tratar-se-ia de uma fonte de receita incerta para fazer face a despesa certa.

Mantendo-nos nos princípios subjacente à racionalidade do sistema previdencial – assegurar prestações substitutivas de rendimentos do trabalho por afetação de contribuições incidentes sobre as remunerações dos trabalhadores - será socialmente aceitável que EE que estão no mercado não contribuam para as pensões dos seus trabalhadores?

Parece-nos ser mais adequado avaliar fontes alternativas de financiamento que não impliquem um agravamento sobre a tributação do trabalho, tomando por base exemplos desenvolvidos por outros países, como seja a tributação mais agravada de produtos prejudiciais à saúde ("sin taxes"), tributação de transações financeiras, de atividades nocivas ao ambiente ou que produzam externalidades a esse nível, taxas turísticas, taxas ou impostos de natureza sucessória, taxas sobre o carbono ou taxas sobre

o transporte aéreo, taxas sobre as comunicações no âmbito comercial/industrial da internet das coisas.

A proposta não se traduz na melhoria da sustentabilidade financeira do sistema previdencial.

2. Reavaliar e aprofundar a convergência da base de incidência contributiva com a de incidência fiscal.

Este é o caminho subjacente à BIC que consta do Código Contributivo. A manutenção de um conceito de BIC para efeitos de contribuições para a SS autónomo do fiscal, apesar de próximo, justifica-se porquanto as decisões sobre sistema previdencial da SS não devem ser impactadas por decisões fiscais que têm uma lógica diferente.

No âmbito do Sistema Previdencial, as Declarações de Remuneração (DR) são simultaneamente a forma de delimitar a BIC para efeitos do pagamento da contribuição e a medida para aferir os montantes das prestações a que os beneficiários terão direito. É a partir da DR que vai sendo formada a carreira contributiva de cada beneficiário. A informação contida neste instrumento serve para determinar o montante das prestações imediatas e das diferidas. A informação contida na DR integra o sistema de informação da segurança social e contém elementos a ser utilizados durante a vida ativa do beneficiário, a sua vida como reformado e após a sua vida para pagamento da pensão de sobrevivência ao cônjuge. Assim, a informação da DR é usada durante 6 ou 7 décadas (40 anos de carreira, mais o tempo de reforma e de sobrevivência).

A informação a recolher no âmbito da DR deve ser a informação determinada pela segurança social e perdurar no seu sistema.

O referido supra terá de ser acautelado em possível uniformização das declarações de remunerações. De todo o modo, parece-nos que o mais relevante para as empresas poderá passar pela entrega de uma única DR. Esta DR deve conter todos os elementos necessários para efeitos fiscais e para efeitos de segurança social. Após a «porta de entrada» a DR deve ter duas vias, uma para a AT e outra para a SS.

3. Realizar a análise atuarial e revisão das taxas contributivas.

1. Efetivamente, a última revisão do custo atuarial das componentes que formam taxa contributiva global (TCG) foi efetuada no âmbito dos trabalhos conducentes ao Código Contributivo. E o próprio Código Contributivo prevê a sua revisão de 5 em 5 anos. Estes anos volvidos, talvez 5

anos seja pouco tempo. Por um lado, pelo tipo de componentes em causa que podem exigir prazos mais longos para aferir os custos, por outro lado, é desejável a manutenção de estabilidade na relação com os contribuintes e beneficiários. A mudança no custo de uma componente pode levar à revisão da taxa em determinadas circunstâncias e mesmo da TCG. O comportamento de cada uma das eventualidades fará variar o seu custo para cima ou para baixo consoante o momento em que as contas sejam efetuadas.

Porém, volvidos 13 anos é tempo de se voltarem a fazer cálculos.

O Código Contributivo racionalizou as taxas reduzidas. No que diz respeito às taxas reduzidas, cuja redução corresponde a proteção que não é conferida, nada a equacionar. Nas restantes, como é o caso da redução para o setor não lucrativo, volvida mais de uma década sobre a entrada em vigor do Código Contributivo é natural que se volte a equacionar se faz sentido manter ou alterar.

2. Retirar a parentalidade do âmbito material de proteção do sistema previdencial não nos parece correto. É uma eventualidade que afasta o trabalhador do trabalho privando-o da respetiva remuneração. O sistema previdencial deve assegurar ao trabalhador/a uma prestação ligada à remuneração registada. Havendo registo de remunerações por equivalência pode equacionar-se se os 11pp que deviam reverter para o sistema previdencial (pelo menos na fase em que é paga a remuneração a 100%) deveriam ser financiadas pelo OE.

   Isto não impede que se melhore a prestação por parentalidade para aquelas/es que não são trabalhadores ou que não verifiquem o prazo de garantia – prestação social de parentalidade. Nestes casos a fonte de financiamento seria o OE.

   Não acompanhamos a proposta, ainda porque esta proteção no âmbito do sistema previdencial é incentivadora da formalização do vínculo laboral com inscrição no sistema previdencial. Esta é uma prestação que torna a SS num sistema de repartição e também de proteção imediata para quem está a contribuir. Isto é importante para a relação do sistema com o trabalhador e para a geração de confiança.

   O alargamento a novos riscos sociais designadamente à dependência, residência em lar, majoração da pensão a partir de determinada idade, ou outro tipo de resposta para a velhice a partir do momento em que o/a cidadão/ã não pode viver sozinho, é uma realidade que a segurança social deve estudar quer do ponto de vista material, quer do ponto de vista do seu financiamento.

3. No que diz respeito ao financiamento das políticas ativas de emprego por TCG ou por impostos, há que ter em consideração que o emprego e a segurança social são pares na mesma dança. No entanto, considerar as prestações pagas no âmbito do Fundo de Garantia Salarial como política

ativa de emprego, ou o financiamento da ACT e da DGERT já pode ser mais questionável, ou seja, pode justificar-se aferir o que integra o conceito de política ativa de emprego financiada por TCG.

4. O registo por equivalência à entrada de contribuições no âmbito das prestações imediatas existe, designadamente, para que não haja descontinuidade da carreira contributiva quando se verifica uma eventualidade. Cremos que historicamente se fundamentou que o pagamento de prestações não fica sujeito ao pagamento dos 11pp para a SS porque o cálculo já comportaria esse custo. No entanto, atualmente tal custo nem sempre está refletido e não está desde logo na parentalidade. Bem como nunca está refletida a taxa contributiva da responsabilidade da entidade empregadora. Assim, parece-nos adequado que se afira o custo do registo de remunerações por equivalência e se faça refletir este encargo na TCG.
5. Neste âmbito, sinalizamos a situação dos gerentes de pessoas coletivas que não pagam as respetivas contribuições e assim formam carreira contributiva. Se no caso de um normal TCO nos parece correto que se conte o tempo em que a EE não paga contribuições, atendendo a que ao próprio está vedado o pagamento direto à SS, já no caso dos gerentes parece-nos existir sobre eles um especial dever de proceder ao pagamento das contribuições que a si mesmo dizem respeito. Neste âmbito, sugere-se a introdução da possibilidade de a SS proceder à anulação da carreira contributiva referente ao tempo não pago ou, em alternativa, que a contribuição em dívida seja abatida na pensão quando esta for atribuída (à semelhança do que acontece com os TI).
6. Volvidos 5 anos sobre a reforma introduzida ao regime dos TI, é tempo de se estudar a relação entre a evolução da receita e dos encargos (despesa e direitos) para o sistema. Na verdade, segundo os dados apontados pela comissão, assistimos a um aumento do número de TI, aumento do valor das remunerações e redução do valor de contribuições. Ademais, já é hoje possível equacionar o pagamento à SS por recibo emitido, podendo assim dar o passo definitivo em relação aos rendimentos reais.

4. Simplificar e sistematizar as modalidades de reforma antecipada.

O acesso à pensão antecipada já é atualmente bastante balizado como regra geral. Exige que aos 60 anos se tenha pelo menos 40 anos de carreira. E, esta possibilidade, dá acesso à pensão com um corte de 0,5% por cada mês de antecipação por referência à idade normal ou à idade pessoal de reforma.

Nesta circunstância parece-nos que a situação é adequada.

Já o acesso à pensão na sequência de desemprego merece um olhar mais atento, designadamente no sentido de ser incentivador da permanência no mercado de trabalho.

Naturalmente que pode equacionar-se a transição deste regime para medidas que permitam requalificar os trabalhadores e simultaneamente não os deixar sem proteção social. Estamos a pensar num prolongamento do subsídio de desemprego ou do subsídio social de desemprego, subsídio de desemprego parcial, ou de outras medidas de apoio social.

Ou podemos, simplesmente, aumentar a idade de acesso a este regime na mesma proporção em que tem vindo a aumentar a idade normal de reforma.

Em nosso entender, qualquer reforma a este nível deve privilegiar o prolongamento da vida ativa, mesmo que numa situação temporária de desemprego subsidiado, apoiando a conversão e adaptação profissional e de qualificações e não a facilitação de mecanismos que permitam a passagem para a inatividade. Em simultâneo deverão ser equacionadas medidas de política pública que incentivem o mercado de trabalho a absorver estes desempregados.

Merecerá um olhar de atualidade a pensão de sobrevivência e a sua duração, quando paga a cônjuge em idade ativa.

Os regimes de antecipação por motivos de natureza da atividade também merecem um olhar de atualidade, desde logo considerando os avanços tecnológicos e em particular no que respeita à idade de início da atividade e à sua eventual ligação à evolução à idade normal de acesso à pensão.

5. Indexar a idade máxima de trabalho em funções públicas à idade normal da reforma.

Não se compreende esta proposta atendendo a que atualmente a idade normal de reforma é inferior aos 70 anos.

Parece-nos que, para atingir o fim pretendido, deveria iniciar-se a indexação proposta apenas se a idade normal de acesso à pensão fosse de 70 ou mais anos, o que não se prevê que aconteça nos próximos anos.

Em qualquer um dos casos, os sistemas de proteção social e de pensões devem incentivar o prolongamento da vida ativa e das carreiras profissionais e não a limitação das mesmas. A definição de limites de idade para o trabalho está, mais uma vez, historicamente datada a um contexto de menor esperança de vida, menor qualidade de vida (também em termos de saúde) e de obsolescência de competências e capacidades dos trabalhadores mais velhos.

6. Rever o modelo de gestão do FEFSS de forma a aumentar rentabilidade.

Atentos os volumes financeiros que atualmente integram o ativo do FEFSS, a evolução sofrida pelos mercados, é adequado que se reveja a política de investimento que já data de 2004.

No que respeita à proposta de investimento imobiliário com passagem de lotes para gestão de entidades privadas parece-nos muito complexa e de difícil implementação e controlo. Entendemos ser mais adequado que o FEFSS invista em património imobiliário e que seja o IGFSS, através do seu Departamento de Património Imobiliário, a fazer a sua gestão e administração.

PRIORIDADE ESTRATÉGICA – MELHORAR A ADEQUAÇÃO DAS PENSÕES

A sustentabilidade financeira do sistema de pensões impõe um acompanhamento constante da evolução e investimento da receita, em simultâneo com o acompanhamento das respetivas obrigações presentes e futuras. Estamos perante uma realidade «viva» cujo curso e respetivo equilibro são constantemente afetados pela envolvente externa e pelas decisões tomadas. Neste percurso, não pode perder-se o justo equilíbrio entre a sustentabilidade financeira do sistema e a sua sustentabilidade social. Por um lado, é preciso manter as prestações a cumprir o seu papel de prestações verdadeiramente substitutivas dos rendimentos do trabalho, e por outro, é preciso manter a justa repartição do esforço e dos direitos de forma intergeracional.

Atualmente, e sobretudo nos próximos anos, temos de acompanhar o impacto dos efeitos da contagem de toda a carreira contributiva na determinação do montante das pensões. Quanto mais peso tiver o P2 na fórmula de cálculo (até ao desaparecimento de p1) mais o valor da pensão se torna uma referência ao rendimento médio de toda a carreira contributiva, podendo perder aderência por comparação com o último salário.

Isto será sobretudo assim nos casos em que a carreira seja muito ascendente em termos de remunerações auferidas com salário baixos na primeira metade e altos na segunda ou sobretudo na parte final. Nestas situações, a média da remuneração terá pouca relação com o último salário e bem assim o terá a pensão.

Já no caso dos trabalhadores cuja remuneração não variou muito para além dos aumentos anuais normais, e que não passaram de salários médios, este efeito não se sentirá e a taxa de substituição por referência ao último salário permanecerá alta. Por exemplo, em situações em que o trabalhador aufira

sempre o salário mínimo e cuja carreira foi de 40 anos, a taxa de substituição traduzir-se-á numa pensão líquida superior ao último salário.

Neste âmbito, pode estudar-se a fórmula de revalorização das remunerações e verificar se existe sustentabilidade financeira para, progressivamente, se ir dando mais peso à evolução dos salários.

Outra alternativa pode consistir em aumentar ligeiramente a taxa de formação, embora aqui ela já seja alta por referência a outros países. Mas o resultado depende de várias variáveis.

Pode ainda estudar-se a possibilidade de a percentagem de crescimento do PIB a considerar na fórmula de calculo para efeitos de atualização do valor das pensões poder vir a ser menor.

Em suma, a partir de 2040 já não há P1 na fórmula de cálculo. Até lá, a redução deste fator será cada vez mais significativa. Aqui chegados, a questão que se coloca é a de saber se é financeiramente possível mitigar os efeitos do cálculo de toda a carreira contributiva com outros elementos que permitam melhorar a relação da primeira pensão com os salários, por exemplo da última década. Isto sem perder de vista a sustentabilidade financeira e o equilíbrio na repartição de encargos e de direitos entre as várias gerações.

7. Reformular o mecanismo de atualização das pensões.

1. Mantendo-se diferenciação na atualização das pensões considerando os seus montantes, faz sentido que a mesma seja efetuada por referência ao montante global de pensões auferido pelo pensionista no âmbito de sistemas públicos de pensões. Aliás, como acontece para efeitos de fixação da pensão mínima.
2. Parece-nos correto proceder aos vários estudos apontados sobre a fórmula e cálculo da atualização das pensões.

   É muito importante trabalharmos o sistema para que seja possível que o valor da pensão inicial não se deteriore por efeitos da inflação, à medida que o/a pensionista vai avançando na idade.

   O avanço no sentido da total produção de efeitos das alterações introduzidas desde 2007, impõe o estudo do seu impacto com a finalidade de serem introduzidos os necessários acertos. Por exemplo, podemos equacionar retirar os travões de atualização das pensões mais altas que resultam de P1. Quanto mais nos aproximamos da contagem integral de toda a carreira mais se torna socialmente exigível que haja relação integral entre a base de incidência sobre a qual se contribuiu e o montante das prestações. Se se entende que os travões à atualização das pensões mais altas eram justificáveis num tempo em que as pensões decorriam dos 10 melhores dos últimos 15 anos

de contribuições, tal deixará de fazer sentido no atual modelo. E até que P1 desapareça o seu peso vai sendo cada vez menor, donde se impõe que se inicie a transição para o seu desaparecimento.

8. Estimular a poupança para a reforma através de planos Individuais

No que diz respeito ao fomento da poupança individual e complementar às pensões é efetivamente importante que se façam estudos atualizados.

Sobretudo, é importante que cada contribuinte/beneficiário possa aferir com clareza qual será a pensão expectável se a sua carreira contributiva mantiver determinados pressupostos. É fundamental que se compreenda a relação entre o valor da pensão expectável e a média das remunerações da carreira contributiva, bem como por referência ao último salário. A informação clara e acessível ajudará a que os indivíduos possam tomar decisões possíveis e informadas.

Não se compreende em que sentido é que o reforço de planos individuais por contrapartida da redução da taxa contributiva global possa contribuir para a maior sustentabilidade do sistema previdencial. **A redução da taxa seguramente levará a menor sustentabilidade e não o contrário.**

Atualmente, nos termos do disposto no artigo 46.º n.º 2, al. x) do Código Contributivo, as contribuições para regimes complementares **não são Base de Incidência Contributiva,** desde que só usadas após passagem à reforma (atualmente não são BIC mesmo que usadas antes da passagem à reforma porque esta norma ainda não foi regulamentada).

A redução da BIC assume um papel completamente diferente do que assume a redução da taxa contributiva. Ao reduzirmos a BIC reduzimos a receita e a despesa do sistema previdencial. Ao reduzirmos a TCG apenas reduzimos a receita.

Do ponto de vista do alargamento dos benefícios fiscais aos planos individuais, também não vemos no que possa contribuir para a sustentabilidade do sistema previdencial, sendo certo que deles sempre resultará a redução de receita para as contas públicas.

No entanto, tal incentivo pode fazer sentido se consagrado no âmbito de políticas de apoio ao fomento das poupanças das famílias. E se o caminho for o de incentivar a poupança para a reforma, será adequado que se pense em restringir as possibilidades de resgate em face de dificuldades financeiras encontradas. As poupanças para a reforma devem permanecer ligadas à mesma lógica do sistema previdencial, tal como acontece com o Regime Público de Capitalização. Só por esta via haverá verdadeira poupança complementar para a reforma. Porém, tal não se tem verificado nos PPR, que

tem sido possível resgatar a cada crise que surge, sendo assim transformados em poupança para eventualidades imediatas. O que queremos com isto dizer é apenas que os planos individuais de poupança complementar para a reforma devem ter subjacente uma lógica diferente dos planos individuais de poupança.

Atualmente o sistema publico de pensões tem ao dispor dos beneficiários/contribuintes o Regime Público de Capitalização (RPC). E neste âmbito podem ser estuadas melhorias. Por exemplo, atualmente é possível que as contribuições a favor do aderente ao RPC sejam efetuadas pela entidade empregadora, porém o tratamento fiscal desta despesa para a EE é dúbio pelo que urge clarificá-lo. Desde logo essa clarificação pode ser efetuada considerando a referida contribuição como uma «realização de utilidade social nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 43 do CIRC.

Como já referimos, pode equacionar-se que os montantes entregues ao RPC pelos aderentes sejam abatidos à sua BIC, e por esta via, a SS entregar ao RPC (em benefício do aderente) o correspondente aos 11pp que sobre essa verba ele contribuiu.

Naturalmente que seriam feitos acertos às remunerações registadas na carreira contributiva por redução de até 1/3 (peso dos 11pp nos 34.75pp. Na verdade, a EE continuaria a pagar os 23,75 sobre toda a remuneração).

Seria adequado rever, atualizando, o decreto-lei n.º 225/89 de 6 de julho, que regula os regimes profissionais complementares.

9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização.

No seguimento do referido no ponto anterior esta proposta parece-nos interessante. Desde logo ela é transversal a toda a população, porquanto o IVA é pago por todos os consumidores, podendo assim beneficiar todos. A existência de um limite superior é adequada, bem como o é a limitação de resgate ao momento da reforma.

A medida proposta tem potencial para combater a evasão fiscal, fomentar verdadeiramente a poupança para a reforma e combater a pobreza nos idosos.

Esta verba poderia reverter, por defeito, para o Regime Público de Capitalização. Ou então, por escolha, para plano individual indicado pelo contribuinte. Naturalmente será imprescindível adotar mecanismos de regulação efetiva no que respeita às regras de gestão e de fixação de comissões de adesão, de gestão, de resgate, etc., por exemplo fixando-lhes um montante máximo.

10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais.

No que se refere a esta recomendação, subscrevemos a generalidade dos princípios apontados. Desde logo, parece-nos adequado que a Segurança Social incentive o debate tripartido em sede de concertação social sobre o desenvolvimento de um sistema complementar de pensões profissionais.

Desde logo, é adequado rever, atualizando, o decreto-lei n.º 225/89 de 6 de julho, que regula os regimes profissionais complementares.

No que se refere ao não se considerar, como integrando a base de incidência contributiva, as remunerações destinadas a subscrever estes regimes complementares, entendemos que não se deve ir além do que já se encontra previsto no artigo 46.º n.º 2 x) do Código Contributivo. Acresce que é avisado que se constituam limites que impeçam, por esta via, um desvio do sistema previdencial público para regimes complementares privados.

salientamos, ainda, que não vemos especial fundamento na concessão de crédito fiscal majorado em sede de IRC.

Na verdade, pese embora a importância que cada cidadão e empresa deve conferir à sua autorresponsabilização no sentido de constituir poupança privada para complementar as prestações do sistema publico, é preciso acautelar que as dispensas contributivas e os créditos fiscais não são fatores de descapitalização do sistema previdencial e das contas publicas e, por esta via, provoquem a redução das prestações.

11. Aperfeiçoar e reforçar a eficácia do Complemento Social para Idosos (CSI).

Faz sentido que se repensem todos os complementos de combate à pobreza nos idosos de forma a tornar o quadro normativo de proteção mais claro, melhor entendível, administrável de forma mais eficiente e porventura mais justo.

Atendendo a que os complementos de mínimos estão ligados à duração da carreira contributiva e não dependem de condição de recursos e o CSI depende de condição de recursos, eliminar para futuro (respeitando os direitos adquiridos e os direitos em formação) os mínimos e ficar apenas o CSI pode ser um caminho. Entretanto, pode equacionar-se também a redução dos patamares de indexação por forma a incentivar que o beneficiário fique mais tempo na vida ativa. Ou seja, em vez de os mínimos serem por até 15 anos, entre 15 e 20, entre 21 e 30 e 31 ou mais, serem por cada ano a mais na carreira

contributiva, ou pelo menos, a partir dos 15 anos ser de 5 em 5 anos.

PRIORIDADE ESTRATÉGICA – ACAUTELAR NOVOS RISCOS

12. Monitorizar as transformações do mercado de trabalho.

Nada a referir

13. Incorporar o risco de dependência no conjunto de eventualidades cobertas pelo regime previdencial.

O risco de dependência é uma realidade com a qual se confrontam as sociedades modernas. Não pode a SS ignorar este risco, devendo estudar possíveis respostas sociais.

Faz sentido que se avalie o risco, os seus custos e as formas de financiamento. Desde logo, no que diz respeito à sua proteção no âmbito do sistema previdencial, pode estudar-se a hipótese avançada pela comissão de pôr fim à isenção das entidades empregadoras sem fins lucrativos de pagamento da componente da taxa contributiva destinada à solidariedade laboral e à sua afetação a este novo risco.

14. Proteger as carreiras contributivas de grupos vulneráveis.

Nada a referir

PRIORIDADE ESTRATÉGICA – MELHORAR A CONFIANÇA NO SISTEMA DE PENSÕES

15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social.

Em nossa opinião, sendo o CFP um organismo independente que fiscaliza o cumprimento das regras orçamentais em Portugal, não se percebe a razão da proposta de lhe ser atribuída a competência para o estudo de natureza atuarial sobre a sustentabilidade da SS. O CFP deve manter as suas competências como entidade que procede à avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental.

A competência para a realização de estudos atuarias de sustentabilidade do sistema previdencial com vista à proposta de políticas públicas a implementar pelo órgão executivo, deve, no nosso entender,

manter-se na esfera dos organismos e entidades do setor da segurança social, dotando-os de especialistas com competências para o efeito.

Naturalmente que o CFP no exercício das suas próprias competências poderá, em qualquer altura, proceder à realização de estudos e avaliações sobre quaisquer aspetos relacionados com o financiamento e sustentabilidade financeira da Segurança Social, sem prejuízo da administração manter autonomia e capacidade técnica para efetuar esse acompanhamento permanente.

16 Disponibilizar dados abertos da Segurança Social e do Emprego.

De acordo

17. Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da Segurança Social.

I – A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

O Orçamento próprio e a autonomia financeira da Segurança Social, mormente do Sistema Previdencial de Segurança Social, é uma decorrência da Constituição da República Portuguesa (CRP). Na verdade, o n.º 1 do artigo 105.º da CRP consagra expressamente que o Orçamento do Estado contém:

a) A distribuição das receitas e das despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos;
b) O orçamento da segurança social.

Assim, o Orçamento do Estado abrange duas componentes distintas:

(a) ***O orçamento do Estado****, propriamente dito;*
(b) *O* ***orçamento da segurança social****, a qual possui um regime financeiro próprio.*

E é nesta decorrência que se desenrola a legislação infraconstitucional. Desde logo o artigo 16.º n.º 2, c) da Lei de enquadramento Orçamental (LEO) - lei n.º 151/2015, de 11 de setembro - consagra **o princípio da consignação das receitas afetas ao financiamento da segurança social** e dos seus diferentes sistemas e subsistemas nos termos legais. Consagrando ainda no artigo 21.º que os excedentes anuais do sistema previdencial revertem a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) nos termos da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) lei n.º 4/2007, de 16 janeiro.

E é também nesta decorrência que o Sistema de Segurança Social, tal como hoje o conhecemos, comporta 4 instituições (mais uma em cada RA). Cada uma das intuições tem uma área «core» de atuação que visa maximizar recursos por especialidade e assegurando o cumprimento do princípio da segregação de funções, bem como o respeito da autonomia orçamental e patrimonial em especial do sistema previdencial.

A autonomia financeira e orçamental da SS determina a necessidade de ser uma pessoa coletiva de direito publico, diferente do Estado, que titula as suas receitas próprias, o seu património e gere o seu orçamento. Desde 1977 que essa pessoa coletiva é o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. E desde 1989 que as reservas são geridas em regime de capitalização pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social que perdeu a personalidade jurídica quando em 1999 foi criado o Instituto de Gestão de Fundos de capitalização da Segurança Social FCSS como sua entidade Gestora.

O IGFSS, IP é o titular da receita arrecada com contribuições, é o titular do património imobiliário da segurança social que não se encontra afeto a fins sociais, é ao IGFSS que compete a gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no Orçamento da Segurança Social.

No entanto, há matérias em que a delimitação de competências entre o IGFSS e o ISS não abona em prol da clareza na gestão do sistema nem da sua melhor eficiência e eficácia.

Desde logo, entendemos que a gestão de todo o processo de arrecadação de contribuições deve regressar à competência do IGFSS. Isto não apenas porque torna a relação com o contribuinte mais fácil no âmbito da cobrança executiva, mas também porque sendo a receita com contribuições uma receita própria do IGFSS deve ser esta instituição a responsável por todo o processo de arrecadação das contribuições. Para este efeito, e por imperativos de transparência na gestão do sistema previdencial, deveria separar-se a conta corrente por contribuições da conta corrente de prestações.

Não vemos ganhos na junção da gestão dos recursos financeiros no âmbito da tesouraria com a gestão de reservas em regime de capitalização. São logicas de gestão completamente diferentes que abrangem conhecimentos técnicos, especialização e serviços totalmente distintos. No que diz respeito à gestão de património imobiliário numa ótica comercial com o objetivo de gerar valor para poupança futura, parece-nos que o IGFSS tem dado provas da sua capacidade para o fazer. Sempre defendemos que, numa ótica de rentabilização de recursos, o património imobiliário adquirido pelo FESS também poderia ser gerido pelo IGFSS.

Quanto à proposta de passar a ser o Instituto de Segurança Social – Centro Nacional de Pensões a assegurar a administração do Regime de Proteção Social Convergente entendemos que, pelo menos e desde logo, seja feita a transição para o novo Sistema de Informação das Pensões. Depois é necessário avaliar se há ou não ganhos na integração imediata ou mais tardia. Seguramente haverá um momento em que o será, porquanto se trata de um regime fechado.

Em nossa opinião, o que se pretendeu com a constituição do atual sistema foi ter um instituto que gere e administra todas as relações prestacionais, um instituto que gere e administra o orçamento e o património com vista ao normal funcionamento do sistema, um instituto que gere e administra as reservas em regime de capitalização e um instituto de informática que gere e administra os sistemas de informação subjacentes ao funcionamento dos sistemas.

Nesta perspetiva, parece-nos que o sistema tem subjacente uma racionalidade adequada em linha com o princípio da segregação de competências. Porém, tendo, entretanto, sido realizadas várias reformas que impactaram em todas as instituições, a realidade mudou, justificando uma reflexão critica no sentido de se identificar o que pode e deve ser melhorado.

A elaboração de um Código de Prestações Sociais que introduza elementos de racionalização, de transparência e de simplificação é, naturalmente, uma necessidade.

18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários.

De acordo.

Lisboa, 31 de outubro de 2024.

Pelo Conselho Diretivo
A Presidente

Parecer

Presidente do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social

SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO DE FUNDOS DE CAPITALIZAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Parecer sobre "Livro Verde da Sustentabilidade do Sistema Previdencial"

Outubro 2024

InstitutodeGestãodeFundos

INSTITUTO DE GESTÃO DE FUNDOS DE CAPITALIZAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P. (IGFCSS, I.P.)

PARECER "*LIVRO VERDE DA SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA PREVIDENCIAL*"

OUTUBRO DE 2024

1. Introdução e contexto organizacional

O Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P. (IGFCSS, I.P. ou Instituto) é um instituto público de regime especial, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sob a tutela da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e cujo diploma orgânico foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de agosto.

O IGFCSS, I.P. tem como atribuições a gestão de fundos em regime de capitalização, no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros sistemas previdenciais, a administração do Regime Público de Capitalização e a gestão em regime de capitalização do Fundo que lhe está subjacente e, nos termos do disposto na Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto, a administração e a gestão do Fundo de Compensação do Trabalho.

Neste contexto, o IGFCSS, I.P. efetua a gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), a administração e gestão do Fundo dos Certificados de Reforma (FCR) e a administração e gestão do Fundo de Compensação do Trabalho (FCT).

Complementarmente, o Instituto pode prestar a outras entidades, públicas ou privadas, serviços de gestão ou de apoio técnico decorrentes da sua experiência de atividade e da informação económico-financeira de que dispõe.

O Instituto investe mais de 35 mil milhões de euros (agosto 2024), referentes aos três fundos geridos, sendo que, com referência ao final do ano de 2022, os montantes sob gestão observam um aumento de cerca de 52%.

O FEFSS é um património autónomo que tem por objetivo assegurar a estabilização financeira da Segurança Social, designadamente cobrindo as despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos (artigo 1.º do Regulamento de Gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro).

O FCR é um património autónomo destinado à concretização dos objetivos do Regime Público de Capitalização e, como tal, único responsável pelo cumprimento das obrigações dele decorrentes (artigo 1.º, n.º 2 do Regulamento de Gestão do FCR, aprovado pela Portaria n.º 212/2008, de 29 de fevereiro).

O FCT, criado pela Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 210/2015, de 25 de setembro, é um Fundo autónomo, de capitalização individual, que visava garantir o pagamento de até metade do valor da compensação devida por cessação do contrato de trabalho, calculada nos termos do artigo 366.º do Código do Trabalho, respondendo até ao limite dos montantes entregues pelo empregador e eventual valorização positiva. O regime do FCT foi profundamente alterado recentemente com a publicação do Decreto-Lei n.º 115/2023, de 15 de dezembro (altera os regimes jurídicos do Fundo de Compensação do Trabalho e do Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho).

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal

Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

Para uma discussão acerca do contexto organizacional do Instituto, remete-se para o documento "*Proposta de atuação desenvolvida no âmbito do Despacho n.º 03/MTSSS/2024, de 30 de agosto.*", recentemente entregue (cf., em particular, o respetivo ponto 2.).

2. O Livro Verde – Impacto no IGFCSS, I.P. e fundos geridos

A Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social, em linha com o mandato que lhe foi atribuído, promoveu uma reflexão profunda sobre a situação atual do Sistema[1] e as suas perspetivas de futuro.

Propõe-se uma reforma para a qual se aponta uma estratégia. Essa estratégia assenta em quatro prioridades[2]:

1. Assegurar a Sustentabilidade Financeira;
2. Melhorar a Adequação das Pensões;
3. Acautelar Novos Riscos;
4. Melhorar a Confiança no Sistema.

Para cada uma destas prioridades são feitas recomendações[3].

Destacam-se, pela relação direta com o IGFCSS, I.P. e/ou fundos geridos, as seguintes:

- Recomendação 6. Rever o modelo de gestão do FEFSS de forma a aumentar rentabilidade (prioridade estratégica "Assegurar a Sustentabilidade Financeira");
- Recomendação 9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização (prioridade estratégica "Melhorar a Adequação das Pensões");
- Recomendação 17. Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da Segurança Social (prioridade estratégica "Melhorar a Confiança no Sistema").

Merecem comentário, igualmente, pela respetiva relação indireta com o IGFCSS, I.P. e/ou fundos geridos:

- Recomendação 8. Estimular a poupança para a reforma através de planos profissionais (prioridade estratégica "Melhorar a Adequação das Pensões");
- Recomendação 10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais (prioridade estratégica "Melhorar a Adequação das Pensões");

[1] "*Sistema Previdencial, em concreto no que respeita à vertente das pensões*", cf. Despacho n.º 9126/2022 de 26 de julho.
[2] p. 203 (Uma Estratégia de Reforma).
[3] p. 204 (Uma Estratégia de Reforma).

InstitutodeGestãodeFundos

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal

Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

- Recomendação 15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social (prioridade estratégica "Melhorar a Confiança no Sistema");

- Recomendação 18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários (prioridade estratégica "Melhorar a Confiança no Sistema").

2.1. Recomendações diretamente relacionadas com IGFCSS, I.P. e/ou fundos geridos

- Recomendação 6. Rever o modelo de gestão do FEFSS de forma a aumentar rentabilidade (prioridade estratégica "Assegurar a Sustentabilidade Financeira").

Existem, ao longo do documento, várias referências à questão.

Refere-se:

- que o FEFSS "*…privilegia o investimento em títulos de rendimento fixo (onde se destaca a obrigação de manter 50 % da carteira em títulos de dívida pública portuguesa ou outros garantidos pelo Estado português) com menor grau de volatilidade e risco, mas também com menor rendibilidade que títulos de rendimento variável.*"[4]

- que "*…o exercício prospetivo realizado sugere que o FEFSS estará em condições de financiar esses défices – apenas nos cenários de crescimento mais anémico da produtividade essa situação não se verifica*" e que a sustentabilidade financeira do sistema previdencial depende de um conjunto de condições, nomeadamente "*…c) que se cumpram os pressupostos quanto à valorização dos ativos financeiros do FEFSS.*"[5]

- que "*O mesmo exercício prospetivo também sugere que os ativos do FEFSS deverão permitir cobrir esses défices, sem necessidade de transferências adicionais do Orçamento de Estado.*", desde que exista uma "*…evolução do valor dos ativos do FEFSSS em linha com os pressupostos adotados.*"[6]

- pelo que a recomendação é que "*Reconhecendo por um lado, que a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial depende da capacidade de o FEFSS poder cobrir os défices que irão inevitavelmente surgir na componente de repartição do sistema e, por outro, os limites da atual estratégia de gestão de ativos financeiros do FEFSS, é importante uma reforma do respetivo modelo de gestão do Fundo no sentido da adoção de uma estratégia de investimento que, em respeito da maturidade das suas responsabilidades, garanta níveis de rentabilidade mais elevados. Neste sentido, recomenda-se a realização de uma avaliação ex ante que analise o impacto potencial de um conjunto de alterações na politica de gestão de ativos na rentabilidade do Fundo, nomeadamente: a) a revisão do limite mínimo de dívida pública portuguesa; b) as alterações dos limites de dívida de países da OCDE, incluindo Portugal; c) o aumento do limite do investimento em ações; d) o aumento da exposição não coberta do FEFSS a moedas não-Euro; ou e) o ajuste dos limites de investimento em dívida privada, ações de empresas de menor dimensão (small caps) e em fundos de capital de risco. Recomenda-se*

[4] p. 15 (Sumário Executivo).
[5] p. 19 (Sumário Executivo).
[6] p. 21 (Sumário Executivo).

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal
Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

ainda que, de modo permitir a prossecução de uma estratégia de maximização da rentabilidade do FEFSS, sejam reforçados os recursos humanos afetos à gestão do Fundo."[7]

É opinião do IGFCSS, I.P. que os objetivos e perfil de risco objetivo do FEFSS permitem ponderar a alteração do respetivo regulamento de gestão[8].

O objetivo do documento "*Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização, I.P. – Posicionamento Estratégico*"[9] era o de promover o início de uma reflexão acerca de eventuais alterações à gestão do FEFSS – genericamente no sentido do proposto no Livro Verde – e, consequentemente, à estrutura organizacional e recursos do Instituto (a este nível remetemos, também, para o documento "*Proposta de atuação desenvolvida no âmbito do Despacho n.º 03/MTSSS/2024, de 30 de agosto*", recentemente entregue).

As propostas do IGFCSS, I.P. no que diz respeito ao regulamento de gestão do FEFSS visavam acomodar a necessidade de promover uma maior diversificação da carteira (permitindo o investimento noutras classes de ativos e uma melhor distribuição entre elas), de forma a melhorar o perfil risco-retorno do Fundo, focando-o no longo prazo e nas responsabilidades a que visa acudir.

De facto, analisar o risco da carteira do FEFSS sem, em paralelo, considerar as respetivas responsabilidades (montante e prazo, i.e., o respetivo perfil) promove uma perspetiva inadequada acerca do risco do Fundo.

O objetivo do FEFSS é o de permitir suprir os eventuais défices do sistema, pelo que é o risco de o não conseguir fazer que deve estar no centro da definição da política de investimento do FEFSS (uma noção de risco relativo, portanto).

---

[7] p. 22 e p. 23 (Sumário Executivo). p. 211 (Uma Estratégia de Reforma).

[8] Aprovado em anexo à Portaria n.º 1273/2004, de 07 de outubro, e alterado pela Portaria n.º 24/2018, de 18 de janeiro. A Portaria n.º 216-A/2013, de 2 de julho, que no respetivo artigo 1.º estabelece o investimento em *"[…] dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira de ativos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)*", encontra-se em apreciação pelas tutelas (cf. n/ ofício inicial sobre o tema, 619 CD, de 22.07.2021), dado que o enquadramento particular que fundamentava esta Portaria (cf. respetivo preâmbulo) contemplava circunstâncias entretanto ultrapassadas: desde logo o elevado *spread* entre *yields* da dívida pública portuguesa e as de outros estados membros da OCDE, bem como os pressupostos assumidos no âmbito da vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira. O IGFCSS, I.P. reiterou a referida proposta de revisão do enquadramento regulamentar do FEFSS no âmbito do processo de transição governamental (cf. n/ ofício 609 CD, de 20.05.2024).

[9] Cf. n/ ofício 609 CD, de 20.05.2024, com documento inicial que mereceu uma atualização a setembro de 2024: "*Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização, I.P. – Posicionamento Estratégico – Revisto setembro de 2024*").

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal

Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

Figura 1

A Figura 1 apresenta o perfil de entradas e saídas projetadas pelo GEP (Gabinete de Estratégia e Planeamento do MTSSS) no âmbito do anexo "*Elementos Informativos e Complementares*" à proposta de Orçamento de Estado 2025[10], a que se junta a distribuição do património do FEFSS ao longo do tempo, de acordo com a maturidade dos respetivos investimentos. Dispomos assim dos ativos (excedentes projetados do sistema e património do FEFSS) e dos passivos (défices projetados do sistema).

O período de projeção termina em 2070 pelo que, de forma a termos uma imagem adequada do sistema, deve ser considerada uma hipótese acerca do que sucede após essa data. Admitimos que o défice em 2070 não se agrava, nem melhora – permanece constante no nível de 2070 (em perpetuidade, portanto).

Constata-se que a *duration*[11] dos ativos (FEFSS e valor dos excedentes projetados do sistema) é muito inferior à dos défices projetados do sistema. Dependendo dos pressupostos assumidos, estamos a falar de uma diferença de, pelo menos, 20 anos e que se pode estender até cerca de 50 anos[12].

Significa isto que o FEFSS, nos termos do atual regulamento de gestão, assume objetivamente menos risco do que, dadas as suas responsabilidades estimadas, poderia. Tal repercute-se na capacidade de

[10] Aqui ajustado para valores nominais.

[11] A *duration* corresponde, simplificadamente, ao prazo médio em que, num investimento, se consegue reaver o capital investido mais os juros. Isso quer dizer que, na tradução simples da palavra, é a "duração" do investimento. Assim sendo, quanto maior, mais tempo será necessário para resgatar o investimento. Quando aplicado a responsabilidades, quanto maior, mais tempo será necessário para pagar a responsabilidade (leitura oposta à da *duration* de um ativo, naturalmente).

[12] A *duration* do ativo, i.e., do património do FEFSS e excedentes projetados do sistema, é inferior a 10 anos (não sendo possível, com o atual regulamento de gestão, aumentá-la significativamente). A *duration* do passivo, ou seja, dos défices projetados do sistema, é de mais de 30 anos (se a perpetuidade pós 2070 for ignorada) e de entre 55 e um pouco mais de 60 anos, dependendo da taxa de desconto usada, quando considerada uma perpetuidade para lá de 2070.

InstitutodeGestãodeFundos
Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal
Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

geração de rentabilidade do FEFSS. A atual estrutura de carteira permitirá, a longo prazo, uma rentabilidade anual que se deverá situar em torno de um pouco mais que 4%.

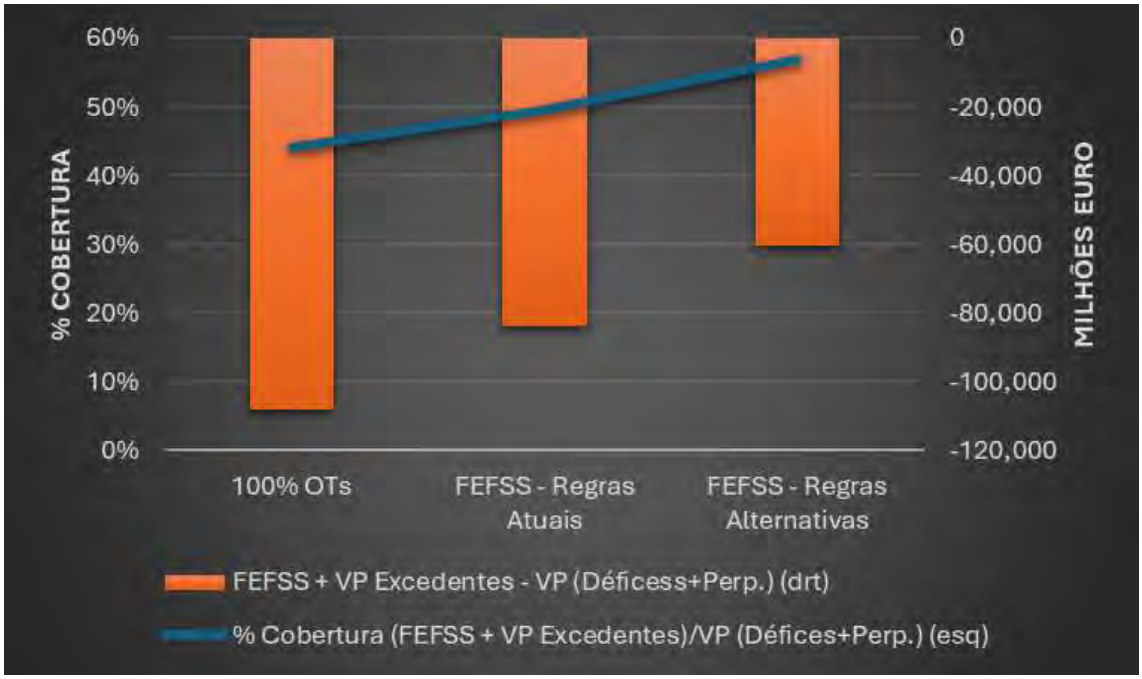


Figura 2

Independentemente de uma discussão sobre a inadequabilidade de o FEFSS ter investimentos em dívida garantida pelo estado português[13], e mantendo presente a sensibilidade destes resultados a pressupostos usados em projeções de longo prazo, consta-se que a capacidade do FEFSS cobrir as respetivas responsabilidades depende criticamente da rentabilidade: por cada ponto percentual de melhoria da rentabilidade anualizada de longo prazo do FEFSS, o grau de cobertura das respetivas responsabilidades aumenta em 10 pontos percentuais do valor atual das mesmas (o equivalente a quase 17 mil milhões de euros) – cf. Figura 2.

As alterações ao regulamento do FEFSS preconizadas pela Comissão estão, portanto, alinhadas com o que o IGFCSS, I.P. propôs (cf. n/ ofício 609 CD, de 20.05.2024).

O mesmo sucede em relação à preocupação manifestada, pela Comissão, em relação à necessidade de reforçar os recursos afetos à gestão do Fundo (a este nível remetemos, também, para o documento "*Proposta de atuação desenvolvida no âmbito do Despacho n.º 03/MTSSS/2024, de 30 de agosto*", recentemente entregue).

De referir ainda que é mencionado:

- que a componente de capitalização do sistema público de Segurança Social "*Deverá garantir, através de reservas acumuladas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social*

[13] Para uma discussão sobre este tema, remetemos para documento em preparação no âmbito da resposta que o IGFCSS, I.P. está a preparar ao documento anexo ao despacho do Sr. SESS (Saída N.º 6614, de 07.10.2024).

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal
Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

(FEFSS) um montante equivalente ao pagamento de pensões aos beneficiários por um período mínimo de dois anos."[14]

E que

- *"A favor da opção pela atual estratégia de investimento estará o interesse do Estado em dispor de um mercado protegido para a colocação de dívida pública nacional, além do facto de os títulos de rendimento fixo apresentarem uma volatilidade, e, portanto, um grau de risco, inferior aos de rendimento variável. No entanto é discutível se a opção por uma tal estratégia se justifica para um fundo de reserva com um horizonte de vida de tão longo prazo."*[15]

De facto, esta observação da Comissão coloca a questão que antes referimos[16], de que a apreciação da estrutura de carteira do FEFSS e, portanto, do respetivo risco deve ser feita em relação às respetivas responsabilidades (i.e., lógica de risco relativo) e a longo prazo sob pena de, numa perspetiva miópica, i.e., de demasiado curto prazo, se estar a incorrer num muito significativo custo de oportunidade.

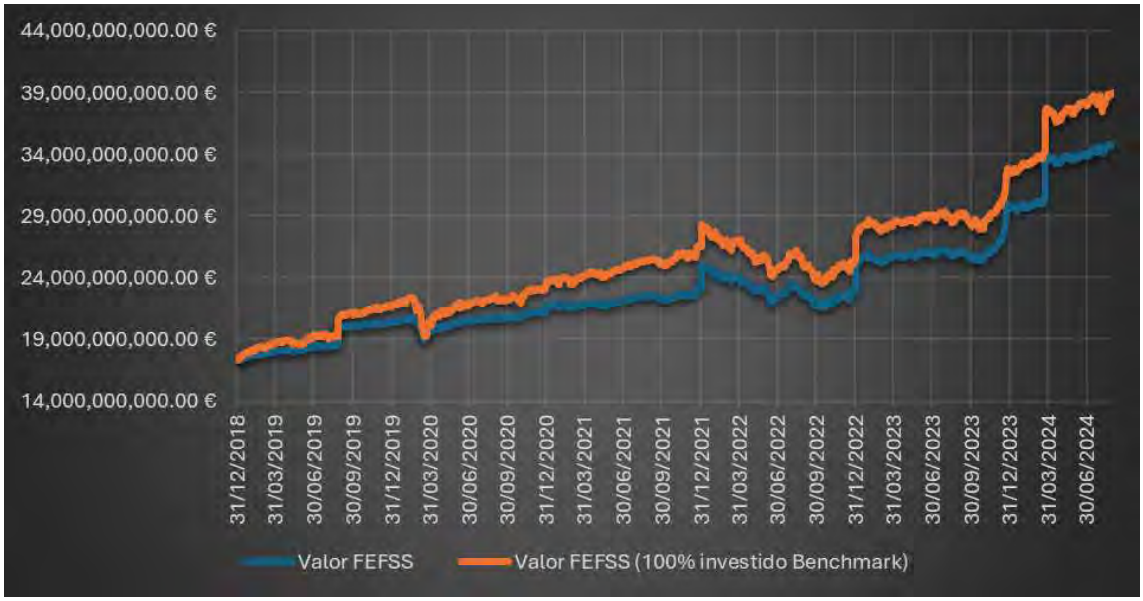


Figura 3

Desde 2018, o custo de oportunidade associado à exigência de investimento de um mínimo de 50% em dívida garantida pelo estado português pode ser estimado em cerca de 4,2 mil milhões de euros (até setembro de 2024), o que corresponde a mais de 12% do valor atual do fundo[17].

[14] p. 131 (7. O Sistema Previdencial-Capitalização).
[15] p. 137 (7. O Sistema Previdencial-Capitalização).
[16] Para além de frisar o problema inerente ao investimento do FEFSS em dívida garantida pelo estado português.
[17] Cálculo baseado num contra factual com a seguinte lógica: para o período desde 31 de dezembro de 2018, calculou-se o valor do FEFSS (contra factual) com base na possibilidade de se ter investido a totalidade do Fundo na hipótese de inexistência do limite mínimo em títulos representativos de dívida pública portuguesa ou outros garantidos pelo Estado Português – i.e., determinou-se o valor do FEFSS (contra factual) na hipótese de, a 31.12.2018, se ter alienado a parcela do Fundo investida em dívida pública portuguesa e esse montante ter sido investido nos restantes ativos do FEFSS (ações e dívida pública OCDE).

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal
Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt
IPE AWARDS 2010

De resto, a Comissão procede também a uma comparação internacional[18]:

- e conclui-se que "*Desta comparação com fundos idênticos mantidos por mais 20 países da OCDE ressalta como particularmente relevante o facto de Portugal estar entre os países que têm prosseguido uma estratégia mais prudente em matéria de política de investimento. Enquanto a maioria dos fundos considerados na análise tem mais de 30 % dos seus ativos mobilizados em títulos de rendimento variável, Portugal tinha cerca de 11 % (valor de 2017), um valor que era apenas superior ao registado em Espanha, México e EUA (OASI Trust Fund), que são fundos de obrigações a 100 %. Embora o horizonte temporal do FEFSS, por ser de muito longo prazo, permita em princípio estratégias de investimento mais orientadas para títulos de rendimento variável e outros com maior risco, com a contrapartida de um maior rendimento, a estratégia adotada tem sido caracterizada por uma abordagem bastante prudente. Uma tal estratégia tem-se refletido por taxas de rentabilidade médias que se podem qualificar de baixas relativamente às alcançadas por outros fundos públicos de capitalização. Como vimos anteriormente, a taxa real média de rentabilidade do FEFSS não chega a ultrapassar os 2 %, o que compara mal com os fundos públicos da maioria dos países da OCDE, os quais atingiram taxas reais superiores a 5 % no período entre dezembro de 2009 e dezembro de 2019.*"[19]

- de facto, "*A rentabilidade das aplicações do Fundo tem sido condicionada pelas limitações impostas à política de investimentos, de que se destaca a obrigação de manter 50 % da carteira em títulos de dívida pública portuguesa ou outros garantidos pelo Estado português. A estratégia de investimento que o Fundo tem sido obrigado a seguir tem-se caracterizado por uma extrema prudência, em comparação com o comportamento de fundos públicos de capitalização de outros países. A adoção de uma estratégia de investimento mais orientada para rentabilidade, em consonância com a sua natureza de longo prazo, permitiria atingir níveis mais elevados de rentabilidade da gestão de ativos, o que, por sua vez, permitiria libertar o Fundo da atual dependência de transferências fiscais com repercussões positivas sobre a gestão de recursos orçamentais da Segurança Social.*"[20]

Da análise sobre a capacidade do FEFSS atuar como a almofada financeira do Sistema Previdencial resulta que, embora na maior parte dos cenários considerados, o FEFSS consiga financiar os saldos negativos do Sistema Previdencial durante o período coberto pela projeção usada:

- "*Há, no entanto, diferenças importantes quanto à capacidade de o FEFSS - a manterem-se as regras atuais de financiamento e de gestão da carteira de ativos do Fundo – conseguir cumprir essa função para além do período da projeção. Essa dificuldade é particularmente evidente no 'Cenário Central', onde se espera que em 2070, o Fundo acumule ativos no valor de apenas 3,8% do PIB (ver Tabela C.5, no Anexo C).*"[21]

[18] A que também se alude no já referido documento anexo ao n/ ofício 609 CD, de 20.05.2024, e que mereceu uma atualização a setembro de 2024: "*Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização, I.P. – Posicionamento Estratégico – Revisto setembro de 2024*").
[19] p. 138 (7. O Sistema Previdencial-Capitalização).
[20] Idem.
[21] p. 176 (9. Quadro de Referência para Uma Estratégia de Reforma).

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal
Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

- e que *"Da mesma forma, cenários de menor crescimento dos saldos migratórios e de mais baixa fecundidade sugerem uma menor capacidade do FEFSS em financiar saldos negativos do Sistema Previdencial para além de 2070."*[22]

- de facto, "*É necessário, no entanto, alertar para a sensibilidade deste indicador à escolha do nível de rentabilidade (anual, média) do FEFSS, providenciada pelo IGFCSS, que na generalidade dos cenários considerados é 4,36 % em termos nominais e 2,36 % em termos reais. Cientes desta realidade, foi realizada uma análise de sensibilidade, apenas para o 'Cenário Central', de modo a avaliar o efeito de diferentes taxas de rentabilidade. Para esse efeito foram escolhidas duas taxas de rentabilidade: uma mais otimista (6,41 % em termos nominais e 4,41 % em termos reais), outra mais pessimista (2,6 % em termos nominais e 0,6 % em termos reais)."*[23]

Mais adiante é frisado que "*Como fica evidente na Figura 9.17., a escolha da taxa de rentabilidade do FEFSS tem um impacto significativo na evolução dos ativos do FEFSS e, consequentemente, na sua capacidade de compensar a existência de saldos negativos no Sistema Previdencial."*[24]

O que reforça, como mencionado, a importância de robustecer a capacidade do FEFSS gerar, no longo prazo, rentabilidades mais elevadas[25].

- Recomendação 9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização (prioridade estratégica "Melhorar a Adequação das Pensões").

Existem mais uma vez, ao longo do documento, várias referências a este assunto:

- "*No sentido de promover a poupança para a reforma, recomenda-se a consignação do valor equivalente a um ponto percentual do IVA pago ao longo do ano (sujeito a um limite a definir) a uma conta pública de capitalização (Certificado de Reforma), ou a um instrumento privado de capitalização com um regime equivalente, a criar, escolhido pelo contribuinte. Os valores acumulados só poderão ser mobilizados à idade de reforma, sob a forma de um pagamento único ou de uma renda mensal vitalícia."*[26]

---

[22] Idem.
[23] p. 176 (9. Quadro de Referência para Uma Estratégia de Reforma).
[24] p. 181 (9. Quadro de Referência para Uma Estratégia de Reforma).
[25] Uma nota relativamente ao comentário sobre o imobiliário: não se entende a razão para a particularização do mesmo, quando são ausentes outros comentários específicos sobre os ativos a favorecer na gestão do FEFSS. Acresce o facto de o conteúdo desse comentário estar desajustado face à realidade atual dos investimentos do FEFSS (é referida a mobilização do "*seu fundo imobiliário*" e um objetivo de colocação de "*lotes de património em concessões de gestão privada por concurso*", quando o FEFSS tem uma carteira com alguns investimentos em fundos imobiliários e investimento direto que tem vindo a diminuir por ausência de pertinência estratégica e recursos). Uma eventual estratégia nesta área terá de favorecer a realização de investimentos por via de veículos de investimento, atentas as dificuldades de gestão de imobiliário direto internamente no Instituto, bem como a intenção de assegurar uma abrangência geográfica, setorial e estratégica diversificada. Da recomendação 6 este será o aspeto que se identifica como estando desalinhado com a preocupação genérica de melhorar o perfil risco-retorno do Fundo, e cuja implementação implicaria constrangimentos, por via do desajuste estratégico de tal opção, da desadequação dos recursos humanos e das regras procedimentais (regras de contratação pública na gestão dos imóveis e terrenos).
[26] p. 24 (Sumário Executivo).

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal
Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

O IGFCSS, I.P. considera ser possível ajustar ou complementar o Regime Público de Capitalização (RPC) bem como o respetivo Fundo dos Certificados de Reforma (FCR) de forma a acomodar a proposta da comissão[27].

Em detalhe, a proposta é de que:

- *"Ainda no âmbito do reforço da adequação das pensões, na dimensão da segurança económica, através da promoção da poupança para reforma, a Comissão recomenda:*

  1. A atribuição ao contribuinte do valor equivalente a um ponto percentual do IVA de cada fatura que registe com o seu NIF, em Certificados de Reforma do Regime Público de Capitalização, ou instrumento privado de capitalização com um regime equivalente, a criar, escolhido pelo contribuinte:

  a. Caso o contribuinte não expresse outra opinião (opt out, o outro instrumento semelhante) o montante apurado ao fim de cada ano será colocado no ano seguinte ao da despesa, numa conta pública de capitalização (Certificados de Reforma), a que apenas pode ter acesso na idade de reforma, recebendo o montante total ou transformando-o numa renda mensal vitalícia;

  b. Sendo um benefício associado a um instrumento de poupança de longo prazo que apenas pode ser resgatado na idade de reforma, coloca-se a questão do que fazer no caso dos reformados. Defende-se a ideia de que os reformados também beneficiem desta devolução, que deverá ser creditada no ano seguinte ao do consumo que deu origem ao benefício;

  c. Deve ser definido um limite máximo de benefício a ser creditado em certificados de reforma (ou instrumento privado similar) por contribuinte.

  2. Paralelamente à instituição desta medida deve ser revista a lei do regime público de capitalização no sentido de:

  a. Passar a admitir outras contribuições para além das regulares com base numa percentagem do salário fixa. Aceitando, não só esta entrada anual com base nas declarações com incidência de IVA, por transferência direta da AT, mas também outro tipo de contribuições feitas diretamente pelos beneficiários, por exemplo no final do ano, ou noutros momentos. O instrumento Certificados de Reforma deverá ser mantido, sendo apenas revisto no sentido de alargar a formas como as entradas de capital podem ocorrer;

  b. Fazer uma revisão legislativas para permitir a criação um instrumento privado com as mesmas condições de resgate dos Certificados de Reforma, que possa ser comercializado por empresas privadas, sujeitas a supervisão da ASF, e aceitar que o montante apurado de despesa elegível do IVA possa, por decisão do contribuinte, ser canalizado para esse instrumento."

Acrescentaríamos apenas a necessidade de refletir acerca da adequabilidade de política de investimento do FCR e/ou de outro Fundo que possa vir a ser equacionado no âmbito de um regime público.

[27] Cf. Nota (enviada a 06.09.2024) sobre o Regime Público de Capitalização (RPC), Fundo dos Certificados de Reforma (FCR) e desenvolvimentos a considerar – *Follow-up* reunião com a Sr.ª Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social – 02.09.2024.

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal

Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

Em concreto, a título ilustrativo da questão, a atual carteira do FCR atual é única, não permitindo ajustar a respetiva composição ao perfil de risco de cada participante. Podendo ser equacionadas outras possibilidades, o IGFCSS, I.P. simulou já duas opções:

1. mecanismo de proteção ao subscritor através da subdivisão do FCR em 2 subfundos distintos (FCR-A e FCR-B). Um dos subfundos manteria os contornos do atual FCR em termos de limites, estratégia de alocação e política de investimentos, sendo criado um subfundo para o qual são afetas todas as contribuições futuras bem como, de forma faseada, todo o capital acumulado do aderente que, atingida determinada idade, deseje minimizar a possibilidade de registar perdas no período que restar até à aquisição da condição de beneficiário. Este subfundo seria caracterizado por uma política de investimento conservadora, tendo como objetivo minimizar o risco de perdas das quais aderentes, que estando próximos do momento em que se tornarão beneficiários, não possam recuperar;

2. criação de 3 subfundos distintos (FCR-A, FCR-B e FCR-C), decompondo o atual FCR. Cada subfundo teria a sua estratégia de alocação própria, representando grosso modo 3 classes de ativos – ações, obrigações e cash. O subscritor poderia definir a composição da sua carteira, indicando a percentagem de cada contribuição a afetar a cada subfundo. Não seria obrigatória uma afetação mínima a cada subfundo, mas o somatório das percentagens a alocar aos 3 subfundos teria que corresponder a 100%. Poderia ser fornecida a todos os subscritores uma sugestão de composição da respetiva carteira, indicando a percentagem das contribuições a afetar a cada um dos subfundos, baseada na sua idade à data da adesão. No momento da renovação das adesões ou da readesão, seriam ainda facultadas as seguintes opções: a manutenção da afetação do valor de cada contribuição atual (renovação) ou que se verificava à data da suspensão da adesão (readesão) e a manutenção da composição da sua carteira à data da renovação/readesão.

Para o período entre 2013 e 2022, o FCR teve, em virtude da sua estrutura de carteira, uma rentabilidade média anual de cerca de +1%[28] – rentabilidade igual para todos os subscritores – cf. primeira coluna da Figura 4.

Caso a possibilidade de alocação a diferentes subfundos estivesse disponível e os subscritores seguissem a referida sugestão do IGFCSS, I.P. (dependente da idade), as rentabilidades seriam diferenciadas por escalão etário (cf. Figura 4); por exemplo, um subscritor com 25 anos de idade em 2013 teria obtido uma rentabilidade média anual, no período 2013-2022, de 5,14%[29]; um de 35 anos de idade, teria obtido 3,38%[30], e assim sucessivamente.

[28] Uma rentabilidade acumulada, em dez anos, de um pouco mais de 10%.
[29] Uma rentabilidade acumulada, em dez anos, de um pouco mais de 65%.
[30] Uma rentabilidade acumulada, em dez anos, de quase 40%.

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal

Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

Figura 4

Adicionalmente, a respetiva performance a prazos mais curtos (3 anos) seria mais ajustada às respetivas capacidades de recuperação futura:

Figura 5

InstitutodeGestãodeFundos

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal

Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

Ou seja, no período 2020-2022, a rentabilidade média anual do FCR foi de -3,74%[31], afetando de forma semelhante pessoas mais jovens (e, portanto, com mais capacidade de esperar pela recuperação subsequente) e menos jovens (com menos capacidade de esperar pela recuperação). A faculdade de ajustamento da carteira teria permitido assegurar que pessoas já mais próximas da idade de reforma tinham a possibilidade de usufruir de uma estrutura mais conservadora (cf. Figura 5; por exemplo, uma pessoa com 62 anos em 2020 teria tido uma rentabilidade anual média marginalmente negativa de -0,3%[32], em vez dos -3,74% efetivamente observados).

- Recomendação 17. Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da Segurança Social (prioridade estratégica "Melhorar a Confiança no Sistema").

Neste caso "*recomenda-se a centralização da função financeira e de gestão dos recursos do sistema – designadamente os recursos financeiros (em regime de repartição e capitalização) e o património imobiliário – numa única entidade.*"[33]

Uma estratégia de centralização (de integração) como a sugerida pretende acrescentar valor através de sinergias (permitindo fazer mais com menos), mas incorre-se em custos de integração e de monitorização ao fazê-lo, pelo que um processo de integração de funções carece de uma análise cuidada de custos e benefícios.

Não obstante, genericamente, a oportunidade de criação de sinergias pode ser vista a dois níveis: oportunidades de partilha de atividades e oportunidades de transferência de competência centrais.

- As eventuais oportunidades de partilha de atividades situam-se em algumas áreas de suporte[34] comuns a organismos públicos (processamento de salários, assessoria jurídica na área da administração pública, alguma componente informática, processos de aquisição públicas genéricas[35]) e ocupam uma proporção reduzida dos recursos do IGFCSS, I.P. onde os ganhos de eficiência operacional seriam questionáveis (pela perda de flexibilidade, i.e., o risco de perda de agilidade operacional devido a processos mais burocráticos em entidades maiores) e diminutos do ponto de vista estritamente financeiro, i.e., redução de custos – dado que o principal benefício, as economias de escala através da racionalização de recursos e eliminação de redundâncias., praticamente não existiria dada a reduzida dimensão destas funções no IGFCSS, I.P.

- Já as oportunidades de transferência de competência centrais, que estão relacionadas com recursos intangíveis, como o know-how, a especialização técnica, a experiência dos recursos humanos, são praticamente inexistentes na medida em que:

[31] Uma rentabilidade acumulada, em três anos, de quase -11%.
[32] Uma rentabilidade acumulada, em três anos, de nem -1%.
[33] p. 26 (Sumário Executivo) e p. 222 (Uma Estratégia de Reforma).
[34] Quanto à possibilidade de partilhar atividades primárias (gestão de carteiras, no IGFCSS, I.P.), como veremos, as missões distintas dos dois organismos dificultam a obtenção de sinergias a esse nível.
[35] A contabilidade de fundos, a assessoria jurídica associada a atividades do mercado de capitais, a administração do Regime Público de Capitalização e do Fundo de Compensação do Trabalho, bem como um conjunto de necessidades informáticas especificas (sistema de gestão de ativos, *vendor* de informação financeira, plataformas de negociação, etc.), exigem recursos distintos e não constituem atividades de suporte comuns a outros organismos.

InstitutodeGestãodeFundos

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal

Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

a. O regime de Repartição envolve a gestão de receitas e despesas do Sistema, com um enfoque de curto prazo (gestão de tesouraria). O regime de Capitalização centra-se na gestão dos recursos para o longo prazo (gestão de carteiras de investimento em mercados globais, diversificados). São 2 atividades com orientações diferentes, onde não se encontram muitos pontos convergentes para aproveitar efeitos de sinergia, via transferência de competências centrais, com a concentração das equipas afetas a cada uma das atividades numa única entidade – de facto, não faz sentido falar em gestão de recursos financeiros do sistema sem ter em atenção a necessidade de competências completamente diferentes para gerir estas suas dimensões distintas;

b. O IGFCSS, I.P. é uma entidade especializada com um elevado enfoque na sua missão de gerir os fundos com vista à maximização dos seus objetivos. Integrar esta equipa com a de uma entidade com um grau de especialização e missão diferentes, poderia colocar em causa esta especialização e enfoque, penalizando os resultados pretendidos para a missão da componente de capitalização;

c. Acresce o facto de a estrutura do IGFCSS, I.P. ser de reduzida dimensão, com a tomada de decisão a ser flexível e rápida (dentro dos constrangimentos que existem em algumas atividades). Numa entidade de dimensão muito superior, o processo de tomada de decisão é necessariamente mais lento e desajustado face às necessidades de atuação nos mercados financeiros;

d. De facto, a função gestão de ativos em regime de capitalização necessita de recursos adicionais[36], em particular recursos humanos altamente especializados indisponíveis na administração pública, pelo que não seria uma eventual integração que resolveria esta questão central – de resto, como aponte pela própria Comissão neste Livro Verde.

A integração de organismos neste domínio, podendo em teoria gerar sinergias, envolve desafios que devem ser cuidadosamente considerados. Alguns fatores a avaliar incluem:

- Complexidade Operacional: A integração da gestão de dois regimes com propósitos e estruturas distintas pode aumentar a complexidade, exigindo maior capacidade de monitorização e governança;

- Cultura Organizacional: A junção de culturas organizacionais distintas pode gerar tensões que, se não forem geridas adequadamente, podem prejudicar a eficiência;

- Eficiência vs. Flexibilidade: Enquanto a centralização pode aumentar a eficiência, pode também reduzir a flexibilidade e grau de especialização na resposta a necessidades específicas de cada regime.

Portanto, a viabilidade da criação de sinergias depende de uma análise detalhada dos custos de integração (financeiros, culturais, e operacionais) versus os ganhos esperados, sendo essencial garantir que as sinergias não resultem numa diluição de competências críticas, especialmente nas áreas mais sensíveis, como a gestão de investimentos e de riscos. Podendo acrescentar valor, um processo desta

[36] Cf. documento anexo ao n/ ofício 609 CD, de 20.05.2024, e que mereceu uma atualização a setembro de 2024: "*Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização, I.P. – Posicionamento Estratégico – Revisto setembro de 2024*" e documento "*Proposta de atuação desenvolvida no âmbito do Despacho n.º 03/MTSSS/2024, de 30 de agosto*", recentemente entregue.

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal

Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

natureza carece de uma estrutura de governança clara, salvaguardando as especificidades de cada regime e com um processo de integração que minimize os riscos e custos envolvidos, sendo convicção do IGFCSS, I.P. que este é um processo com baixa probabilidade de ser bem-sucedido quando se fala na gestão "*numa única entidade*" dos "*recursos financeiros (em regime de repartição e capitalização)*".

2.2. Recomendações indiretamente relacionadas com IGFCSS, I.P. e/ou fundos geridos

- Recomendação 8. Estimular a poupança para a reforma através de planos profissionais (prioridade estratégica "Melhorar a Adequação das Pensões").
- Recomendação 10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais (prioridade estratégica "Melhorar a Adequação das Pensões").
- Recomendação 15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social (prioridade estratégica "Melhorar a Confiança no Sistema").
- Recomendação 18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários (prioridade estratégica "Melhorar a Confiança no Sistema").

As recomendações 8 e 10 podem ser relacionadas, pela possibilidade de envolvimento do RPC, com a recomendação 9, acima referida.

Embora o RPC seja explicitamente referido na recomendação 9, a referência a ele nas recomendações 8 e 10 é apenas indireta. No entanto, entende-se que a discussão relativa ao eventual desenvolvimento do RPC/FCR se pode enquadrar também neste âmbito. Trata-se, em ambos os casos, da promoção de soluções de poupança/capitalização para que o RPC/FCR, nomeadamente com adaptações, pode dar contributos, se assim se entender.

No caso da recomendação 8, é referido que o objetivo é o de "*reforço do sistema complementar de pensões, na sua componente de planos de pensões individuais (3.º pilar), para que tal sistema possa preencher a sua função de promoção da poupança para reforma, indispensável para que se melhore o nível de adequação das pensões*"[37]. Ora, o atual RPC/FCR constitui uma oferta pública no âmbito do 3.º pilar, como resulta claro da proposta da comissão, quando se refere a "*planos de pensões individuais, de natureza pública ou privada*"[38].

Já a recomendação 10 visa promover o 2º pilar do Sistema de Pensões. Atualmente o IGFCSS, I.P. não disponibiliza uma solução de investimento dentro deste pilar, no entanto, não se identifica razão para que tal não possa acontecer. A oferta de uma solução pública completaria o leque de soluções disponibilizadas pela esfera pública para os vários pilares do Sistema. De resto, a própria recomendação prevê a possibilidade de serem criados veículos novos, nomeadamente de gestão pública.

A recomendação 15 promove o eventual envolvimento das instituições de segurança social no reforço do papel do CFP – Conselho de Finanças Públicas, bem como a melhoria da informação do FEFSS para

[37] p. 213 (Uma Estratégia de Reforma).
[38] Idem.

InstitutodeGestãodeFundos

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal

Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

efeitos de análise da sustentabilidade do sistema, não suscitando ao IGFCSS, I.P. qualquer reserva, naturalmente.

Por fim, e quanto à recomendação 18, relativa à melhoria de comunicação com contribuintes e beneficiários, poderá justificar-se a produção e disponibilização de informação relativa ao FEFSS e ao RPC/FCR sendo, neste último caso, de ponderar um esforço de divulgação mais eficaz[39] do que o que tem existido, no sentido de uma mais efetiva promoção da poupança, conforme referido em várias das recomendações da comissão.

[39] p. 156 (O Sistema Complementar de Pensões): "*O regime público dos Certificados de Reforma não tem correspondido às expetativas aquando da sua criação, representando uma parcela ínfima do mercado.*" e p. 197 (Quadro de Referência para uma Estratégia de Reforma): "*O Regime Público de Capitalização, que oferece um regime complementar baseado em contribuições mensais, carece igualmente de divulgação mais alargada e eficaz. Apesar dos sucessivos alargamentos do âmbito do regime, o RPC tinha 13 148 aderentes no final de 2021, dos quais 7 330 ativos, representando 2,2 % do total de aderentes de regimes complementares em Portugal, excluindo PPR. Nesta linha, existe margem para um reforço da divulgação do regime, em linha com as melhores práticas de nudging analisadas na Nota Técnica respetiva.*"

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal

Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt

IPE AWARDS 2010

Parecer

Presidente da Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios

APFIPP

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE FUNDOS DE INVESTIMENTO, PENSÕES E PATRIMÓNIOS

Parecer da APFIPP sobre o Livro Verde da Sustentabilidade do Sistema Previdencial

1. Sobre o Livro Verde

Em resposta ao convite do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, para a emissão de parecer, por parte da APFIPP, sobre o Livro Verde da Sustentabilidade do Sistema Previdencial, dada a relevância e o interesse do trabalho em apreço, a Associação promoveu a reflexão e a discussão entre as suas Associadas, por forma a que a análise que agora se transmite reflicta as diversas sugestões veiculadas, enriquecendo, assim, o contributo que agora se submete.

Em primeiro lugar, é devida uma palavra de reconhecimento aos Membros da Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social que, desde 2022, se dedicaram e empenharam nos estudos que compõem este Livro Verde, para além de apresentarem valiosas recomendações para a resolução de um problema que sabíamos existir e que a evidência dos números vem corroborar. Destaque-se, ainda, que esta Comissão conseguiu cumprir, com acrescido mérito, o mandato que lhe foi confiado, uma vez que, como é sublinhado ao longo do Livro Verde, a escassez de meios disponíveis tornou o trabalho desenvolvido, certamente, muito mais exigente.

O mandato que foi atribuído à Comissão pela anterior legislatura, limitava a sua análise à sustentabilidade do Sistema Previdencial da Segurança Social. Ora, tal como é explicado no próprio Livro Verde, para além da Segurança Social existem outros regimes de protecção, de que é exemplo o Regime de Proteção Social Convergente (RPSC), gerido pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) que se encontra encerrado a novas adesões desde 2006. No entanto, permanece "responsável pela proteção na velhice, na invalidez e na morte dos trabalhadores do serviço público inscritos até 2005". Não abrangendo o estudo a CGA, as conclusões do mesmo e as decisões que se venham a tomar a partir delas, devem ter em consideração esta realidade que, a ser considerada, alteraria, de forma substancial, os números a que se chegou. Na verdade, pelo simples facto de a CGA não permitir adesões desde 2006 e, logo, a entrada de contribuintes, faz com que o seu sistema de repartição esteja fortemente desequilibrado e tenha de ser compensado por transferências do Orçamento do Estado. É difícil estudar a sustentabilidade do Sistema, sem ter em linha de conta esta realidade.

Mais, pretendendo o Livro Verde, de acordo com o mandato atribuído, "contribuir para "uma discussão informada e alargada na matéria em causa, habilitando o Governo, de forma técnica especializada e garantindo uma maior isenção e liberdade de reflexão"", deverá ser complementado com uma análise sobre o impacto da situação da CGA, por forma a capacitar o Governo com o conhecimento do quadro integral do Sistema, para que as decisões políticas a tomar tenham em consideração esta globalidade.

Da mesma forma, o contributo para uma "discussão informada" parece ficar diminuído pela dificuldade ou mesmo pela impossibilidade de a Comissão aceder aos dados considerados

necessários para as suas análises e reflexões. Espera-se que esta limitação, invocada por diversas vezes no Livro Verde, seja corrigida, com a maior urgência possível, uma vez que atenta contra o objectivo de transparência, perseguido pelas Autoridades, tendo efeitos que distorcem qualquer estudo que se pretenda desenvolver e, logo, as suas conclusões.

No campo da transparência e do acesso à informação, sublinha-se a recomendação da Comissão, no sentido de se promoverem estudos actuariais dos regimes de protecção social do Estado, de cinco em cinco anos, sugestão na qual a APFIPP se revê inteiramente.

De sublinhar, igualmente, que se concorda com a observação de que as conclusões do *Ageing Report*, devem ser tidas em consideração na definição das políticas do Estado e no seu Orçamento de Estado.

No que respeita ao rigor técnico e científico, apesar da qualidade indiscutível e por todos reconhecida, dos Membros da Comissão, não deixa, mesmo assim, de ter de se apontar algumas imprecisões, como é o facto de se referir que os Certificados de Reforma são financiados por Fundos de Pensões (pág. 146, onde se menciona: que os Certificados de Reforma "ocupam um lugar muito modesto, com cerca de 5% do total de planos de pensões financiados por fundos de pensões" e; na pág. 148, figura 8.3., onde, referindo-se, também e para além dos Fundos de Pensões Abertos, aos Certificados de Reforma, se coloca o título: "Subscrições de Planos Individuais Assentes em Fundos de Pensões"). Na mesma linha, suscita-nos as maiores dúvidas que, na pág. 146, os Fundos de Pensões PPR não sejam agrupados com os restantes PPR (seguros e Fundos de Investimento), sendo incluídos na rubrica "planos individuais / fundos de pensões).

Ao longo do Livro Verde, surge a expressão "interpretações cautelosas", por parte da Comissão, provavelmente devido à dificuldade de acesso aos dados, conforme já referido, assim como à falta de uniformização de conceitos e metodologias, concordando-se que é necessário ultrapassar estas dificuldades. Na verdade, verifica-se que as projecções, no que se refere à adequação das pensões, diferem consoante a metodologia utilizada, o que dificulta, naturalmente, a interpretação das conclusões obtidas e, em consequência, a identificação das soluções preconizadas.

A APFIPP revê-se na necessidade apontada pela Comissão, de se promover uma melhor comunicação sobre estes temas, sobretudo aos jovens, sendo que seria muito útil, para uma clara compreensão da sua perspectiva sobre a matéria, que fosse publicado, em anexo ao Livro Verde, o estudo intitulado "Inquérito aos jovens" ou, pelo menos, que fosse disponibilizado o *link* para página de *internet* onde as respectivas conclusões possam ser consultadas.

A APFIPP subscreve, igualmente, a sugestão de melhorar a comunicação com os contribuintes e beneficiários e, muito concretamente, com a introdução de um mecanismo de comunicação anual que informe os trabalhadores das remunerações registadas no sistema da Segurança Social, bem como com a inclusão das pensões de regimes complementares e outros regimes, no Simulador do Cálculo de Pensão da Segurança Social.

Um aspecto igualmente crítico do exercício prospectivo levado a cabo, confirma a ideia de que o Sistema Previdencial irá registar défices durante períodos relativamente prolongados. Ainda assim, é apontado que os activos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) permitirão cobrir esses défices. De facto, este Fundo desempenha um papel importante ao garantir a capacidade de pagamento das responsabilidades do sistema. No

entanto, e tal como é apontado, o seu regulamento de gestão é restritivo, com uma estratégia de investimento conservadora, onde o limite mínimo de 50% de investimento em dívida pública portuguesa e o limite máximo de 25% de exposição à classe accionista, entre outras limitações, restringem a possibilidade de aumentar a rentabilidade a longo-prazo. Comparativamente a outros países da OCDE, onde fundos semelhantes investem uma maior parcela em activos de maior risco e rentabilidade, Portugal apresenta uma taxa de rentabilidade média real relativamente baixa, inferior a 2%.

Um ponto igualmente importante na discussão sobre a sustentabilidade do Sistema Previdencial é a resposta à pergunta: conseguirá o Sistema proporcionar um nível de vida adequado aos pensionistas ou na reforma estes assistirão a uma quebra dos seus rendimentos?

De acordo com o *Ageing Report 2024* da Comissão Europeia, destacado no Livro, é esperado que o valor da reforma em função da percentagem do último salário (taxa de substituição) sofra uma queda significativa nas próximas décadas. Segundo os cálculos, a pensão média em Portugal deverá passar de um valor equivalente a 69,4% do último salário em 2022 para um valor médio equivalente a 40% em 2050, caso não se promova qualquer reforma do Sistema da Segurança Social.

Face a esta realidade, o que deveria ser um instrumento complementar de protecção, com proeminência na provisão de pensões de reforma, nunca alcançou tal estatuto. O Sistema Complementar, ao contrário de outros países, onde os sistemas de iniciativa privada ou individual se apresentam como alternativa (e verdadeiro complemento) aos sistemas públicos, ocupa, em Portugal, um lugar periférico com apenas cerca de 4% da população activa coberta por planos de pensões profissionais e 5% por planos individuais (maioritariamente fundos de pensões abertos de adesão individual ou PPR).

Ora, a baixa tracção deste sistema alinha-se com a reduzida propensão para a poupança das famílias e empresas em Portugal. Ambos os caminhos são indissociáveis da falta de apoios públicos relevantes para que as duas ganhem mais expressão. O Livro Verde elenca que *"é possível melhorar a situação dos pensionistas (presentes e futuros) através de uma estratégia diversificada que, por um lado, evite futuras perdas de poder aquisitivo das pensões; e, por outro, explore o potencial de mecanismos (de natureza pública e/ou privada) de poupança complementar que permita reforçar os rendimentos das futuras gerações de pensionistas.".* Para este desígnio, e como forma de mitigação da perda de rendimentos na idade de reforma, devem ser considerados incentivos à poupança como forma de melhorar o nível de adequação das pensões em Portugal.

2. Sobre as recomendações para "Uma Estratégia de Reforma"

Os contributos da APFIPP não abrangerão todas as recomendações, mas centrar-se-ão naquelas que têm maior conectividade com as actividades que desenvolvemos e representamos, surgindo, para maior facilidade, com a numeração atribuída no Livro Verde:

8. *Estimular a poupança para a reforma através de Planos Individuais*
   Tendo por objetivo o reforço do sistema complementar de pensões, na sua componente de planos de pensões individuais (3º pilar), para que tal sistema possa preencher a sua

função de promoção da poupança para reforma, indispensável para que se melhore o nível de adequação das pensões, a Comissão recomenda que seja melhorado o regime fiscal aplicável às contribuições para planos individuais, através das seguintes medidas, a Comissão recomenda:

8.1. As contribuições individuais para planos de pensões individuais, de natureza pública ou privada, passem a beneficiar de uma dedução à coleta em sede de IRS sujeita a dois tipos de limites: i) a percentagem máxima do valor anual das contribuições em nível superior ao atualmente permitido e ii) os montantes nominais máximos por contribuinte, definidos em função da idade respetiva, de modo a favorecer os contribuintes mais jovens, em níveis superiores aos que resultarem da atualização pela inflação dos níveis atualmente permitidos.

A APFIPP considera esta recomendação como muito positiva.

Presentemente, a percentagem de dedução à coleta (20%) é igual para todos, e aplica-se, uniformemente, a todo o montante aplicado. Em alternativa, sugere-se ponderar que a percentagem possa ser maior (na casa dos 30%) para os primeiros 2.000€ de contribuição, e igual a 20% para os valores que excedem este limiar. Entende-se que os contribuintes mais jovens deverão ter um estímulo maior e, por isso, propõe-se que, para estes contribuintes, os 30% de dedução à coleta sejam aplicados até ao limite máximo de contribuição permitido. De acordo com a proposta anteriormente apresentada pela APFIPP, o limite máximo de contribuição deverá ser elevado de 2.000€ para 5.000€, para todos os contribuintes. A discriminação positiva para os mais jovens deveria ser feita, conforme indicado, pela percentagem mais elevada de dedução à coleta, no montante de contribuição que exceda 2.000€.

a) Os benefícios fiscais não serão incluídos no limite global de deduções à coleta em sede de IRS

A concretização desta recomendação é tida como indispensável para estimular a poupança para a reforma. A alteração introduzida em 2014, de incluir no limite global de deduções à coleta em sede de IRS, os valores relativos a benefícios fiscais e, muito particularmente, os referentes às aplicações em produtos de reforma, traduziu-se, na prática e na maior parte dos casos, na eliminação dos benefícios fiscais na poupança para a reforma.

b) A aplicação dos benefícios fiscais será reservada àqueles produtos para os quais o reembolso da totalidade ou de parte do seu valor só é possível nas condições definidas no regime jurídico dos fundos de pensões

A APFIPP concorda com esta recomendação. Aliás, e de acordo com proposta já apresentada, o artigo 17.º do EBF deveria passar a abranger produtos de poupança exclusivamente para a reforma, incluindo os Certificados de Reforma, as contribuições individuais para Fundos de Pensões e o PEPP.

c) No que respeita às contribuições para os PPR, sob qualquer das suas formas, recomenda-se a atualização dos limites máximos nominais de dedução à coleta de modo a recuperar o valor real perdido por causa da inflação desde 2006, mantendo o escalonamento atual por idades

A APFIPP concorda com esta recomendação.

d) No que respeita às contribuições voluntárias das entidades empregadoras para planos de pensões individuais detidos pelos seus colaboradores, recomenda-se que as mesmas beneficiem dos seguintes apoios, sujeitos às mesmas condições referidas no terceiro ponto da recomendação: i) Isenção de TCG tanto por parte da entidade patronal como do trabalhador, dentro de limites nominais a definir, a um nível superior ao atualmente permitido; ii) Isenção de IRS nas mesmas condições que se aplicam às contribuições dos participantes, sendo os limites anteriormente referidos majorados; e iii) Majoração do gasto com as contribuições para efeitos da determinação da matéria coletável em sede de IRC.

A presente recomendação é classificada como muito positiva pela APFIPP. Como nota essencial, realça-se que devem ser consideradas as contribuições voluntárias das empresas para planos de pensões individuais **ou colectivos**. De notar que a isenção de TCG já hoje se aplica para contribuições para produtos de reforma, estando prevista a perda desta isenção nos casos de antecipação da disponibilidade, situação que nunca foi regulamentada. Assim, atendendo à recomendação 2, de aprofundar a convergência da base de incidência contributiva entre TCG e IRS, é importante assegurar que as contribuições para produtos de reforma continuem isentas da TCG. No ponto ii) é, também, importante que a majoração some, às contribuições individuais, as contribuições da empresa. Por último, é interessante a majoração das contribuições da empresa, mas convém notar que esta deverá aplicar-se apenas no caso de serem cumpridas as regras impostas pelo artigo 43.º do CIRC (ou seja, haver critérios uniformes aplicados à generalidade da população da empresa).

8.2. O conjunto destas medidas deveria ser precedido de uma avaliação quantitativa ex ante do seu impacto sobre a despesa fiscal, bem como sobre o nível de participação esperado, o valor das respetivas contribuições, e a taxa de poupança das famílias, utilizando dados individuais de contribuintes com benefícios fiscais da Autoridade Tributária.

A Associação concorda com o princípio enunciado. Sugere-se que se priorizem as medidas com maior abrangência e em que o estímulo público mobilize um maior valor de contribuições individuais e das empresas.

9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de poupança
Ainda no âmbito do reforço da adequação das pensões, na dimensão da segurança económica, através da promoção da poupança para reforma, a Comissão recomenda:

A APFIPP saúda a medida por ser interessante e inovadora. Apresenta uma dimensão pedagógica, elevando os níveis de literacia financeira, tendo a vantagem de abranger, de imediato, praticamente toda a população. Para aumentar o seu efeito, poder-se-ão ponderar mecanismos através dos quais a medida alavanque contribuições adicionais individuais ou mesmo das empresas.

9.1. A atribuição ao contribuinte do valor equivalente a um ponto percentual do IVA de cada fatura que registe com o seu NIF, em Certificados de Reforma do Regime Público de Capitalização, ou instrumento privado de capitalização com um regime equivalente, a criar, escolhido pelo contribuinte:

Entende-se que a escolha como opção por defeito nos Certificados de Reforma faz sentido para um contributo público tão abrangente. No entanto, discorda-se que o instrumento privado de capitalização tenha de ter um regime equivalente ao que hoje se verifica neste instrumento. Isto porque se defende que o regime dos Certificados de Reforma deve aproximar-se do dos Fundos de Pensões individuais / PEPP. Na verdade, será essencial que o produto permita, nomeadamente, transferências, sem qualquer custo, alternativas de perfis de investimento e que disponibilize uma *default option* que proteja o capital mas que rentabilize as poupanças (solução semelhante à do PEPP). Do mesmo modo, as situações excepcionais que permitem o reembolso antecipado das contribuições próprias para Fundos de Pensões Individuais, designadamente, o desemprego de longa duração, a doença grave e a incapacidade permanente para o trabalho, que, presentemente, não estão contempladas nos Certificados de Reforma, não deverão ser consideradas impeditivas para que os Fundos de Pensões Individuais sejam elegíveis enquanto instrumento para aplicação do valor do IVA pelos contribuintes.

a) Caso o contribuinte não expresse outra opinião (opt out, o outro instrumento semelhante) o montante apurado ao fim de cada ano será colocado no ano seguinte ao da despesa, numa conta pública de capitalização (Certificados de Reforma), a que apenas pode ter acesso na idade de reforma, recebendo o montante total ou transformando-o numa renda mensal vitalícia;

O conceito de “opt-out” é normalmente utilizado para designar que não se pretende continuar em determinado regime e, logo, abdica-se do benefício. Neste caso, significaria não querer a constituição da referida conta poupança para a reforma. Caso o contribuinte opte por um outro produto, este deverá ser equivalente, conforme refere a recomendação. Na transformação à idade de reforma, segundo o que já se encontra regulamentado na legislação dos Fundos de Pensões, para além da renda vitalícia, deve poder optar-se por uma pensão paga por uma conta individual, até que o saldo se esgote. Neste caso, em linha com a promoção de uma maior literacia financeira, esta deverá ser obrigatoriamente convertida numa prestação regular, com o montante máximo calculado segundo as regras já instituídas para a transformação das contribuições da empresa nos Fundos de Pensões em pensão, a menos que o valor dessa mesma pensão seja inferior a x% (a definir) do SMN, situação em que se poderá receber tudo em capital.

b) Sendo um benefício associado a um instrumento de poupança de longo prazo que apenas pode ser resgatado na idade de reforma, coloca-se a questão do que fazer no caso dos reformados. Defende-se a ideia de que os reformados também beneficiem desta devolução, que deverá ser creditada no ano seguinte ao do consumo que deu origem ao benefício;

A APFIPP concorda com esta proposta.

c) Deve ser definido um limite máximo de benefício a ser creditado em certificados de reforma (ou instrumento privado similar) por contribuinte.

A APFIPP concorda com esta proposta.

9.2. Paralelamente à instituição desta medida deve ser revista a lei do regime público de capitalização no sentido de:

a) Passar a admitir outras contribuições para além das regulares com base numa percentagem do salário fixa. Aceitando, não só esta entrada anual com base nas declarações com incidência de IVA, por transferência direta da AT, mas também outro tipo de contribuições feitas diretamente pelos beneficiários, por exemplo no final do ano, ou noutros momentos. O instrumento Certificados de Reforma deverá ser mantido, sendo apenas revisto no sentido de alargar a formas como as entradas de capital podem ocorrer;

A Associação considera esta alteração indispensável. O regime público de capitalização, apesar de ter beneficiado de um regime autónomo de incentivos fiscais, não tem uma adesão significativa. Como já foi referido acima, o seu regime e governação deve ser igual ao dos produtos privados, apenas se distinguindo por ser gerido pelo Estado. A regras de investimento, a divulgação da carteira, as regras de gestão de risco, a liberdade de transferência, a possibilidade de interromper contribuições, as opções de investimento, etc, devem ser as mesmas para todos os produtos de poupança de longo prazo para a reforma. Os produtos do Estado podem ter alguma caraterística diferenciadora como, por exemplo, disporem de algum tipo de garantia pública, mas em tudo o mais, devem seguir as mesmas regras dos produtos disponibilizados pelos restantes operadores.

10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais
Com o objetivo de impulsionar a criação e ampliação de planos profissionais ao nível da empresa (2.º pilar do sistema de pensões), a Comissão recomenda um conjunto de medidas que visam potenciar a criação e manutenção de planos profissionais pelas empresas, que requer ajustamentos ao nível regulamentar, de apoios fiscais e no plano comunicacional, conforme se detalha de seguida:

A APFIPP encara esta medida como sendo muito positiva.

No entanto, chama-se a atenção para o facto de neste ponto se referirem exclusivamente a Planos Profissionais e no ponto 8.1 d) só se mencionarem as contribuições das empresas para planos de pensões individuais. Entende-se que esta recomendação deverá pugnar pela implementação de Planos de Pensões de II Pilar, geridos por Fundos de Pensões ou pelos regimes profissionais complementares, após o seu ajustamento, para os adaptar à legislação dos Fundos de Pensões e da Directiva IORP II, conforme é referido em seguida.

10.1 A legislação que regulamenta os regimes complementares profissionais (Decreto-Lei n.º 225/1989, de 6 de julho) deverá ser revista e alterada de modo a ajustar-se ao regime jurídico dos fundos de pensões (definido na Lei n.º 27/2020, de 23 de julho) e integrar as seguintes propostas;

Este factor é fundamental. O enquadramento legal dos regimes complementares profissionais deverá adotar, na íntegra, a Lei 27/2020 que enquadra a gestão de Fundos de Pensões, submetendo-se totalmente à legislação europeia (Directiva IORP II).

10.2 Por lei ficará pré-definido um modelo de referência, que servirá de default para a criação ou alteração de planos de pensões profissionais ao nível de empresa, de tipo contributivo, baseado no princípio de inscrição semiautomática, (auto-enrolment) com opção de desinscrição (opt-out) aberta a trabalhadores e empresas dentro de certas condições e num determinado prazo;

A APFIPP defende que o regime de *auto-enrolment* com possibilidade de *opting-out* deverá impor-se como a regra básica para todos o Planos de Pensões (Profissionais ou Voluntários), pelo menos para dar acesso à majoração fiscal que se preconiza.

10.3 O modelo de referência deverá prever planos de empresa negociados e celebrados no âmbito de um instrumento coletivo de regulamentação do trabalho (ICRT), que satisfaçam critérios mínimos de qualidade: concessão de direitos adquiridos e individualizados, portabilidade de direitos, regras de concessão de benefícios alinhadas com as condições definidas pela Segurança Social para a passagem à reforma, inclusão da totalidade dos trabalhadores da empresa que satisfaçam as condições de elegibilidade (contrato de duração indeterminada, idade mínima, período de aquisição de direitos);

Concorda-se que o modelo base poderá ser o das IRCT, mas os planos de empresa devem também poder ser instituídos a título gracioso por estas, desde cumpram as mesmas regras base. Entende-se que deverá ficar claro que se trata de planos de contribuição definida e contributivos.

10.4 Será considerado compatível com o modelo de referência a inclusão de condições de opt-out para as empresas abrangidas pelo IRCT, em função da dimensão da empresa, ou da existência de condições particulares previamente determinadas;

A APFIPP sugere uma maior densificação desta recomendação, a fim de se compreender o seu alcance.

10.5 As condições de portabilidade devem privilegiar a possibilidade de transferência do capital para outro fundo de pensão em caso de cessação do contrato de trabalho, sem prejuízo da possibilidade de resgate antecipado, em caso de desemprego de longa duração, doença grave ou incapacidade permanente do próprio;

Considera-se que tal como está instituído, o reembolso antecipado em caso de desemprego de longo prazo ou doença grave deve ser exclusivamente para as contribuições do próprio.

10.6 No respeito pelos preceitos legais e satisfazendo os requisitos mínimos estabelecidos no modelo de referência, cada plano de empresa define as taxas contributivas a cargo da entidade patronal e dos trabalhadores, as condições de opt-out, o período inicial de aquisição de direitos, as condições de portabilidade, as modalidades de reembolso, a supervisão e a seleção de veículos de financiamento;

As modalidades de reembolso deverão ser iguais para todos os planos, diferindo conforme se trate de contribuições de empresa ou do trabalhador. No entanto, é possível definir algumas regras especiais a respeito da idade de reforma a ter em consideração ou relativamente a pré-reforma. De qualquer modo, estas nunca poderão ser inferiores aos 55 anos de idade. Quanto à Supervisão, ela deverá ser única e assumida pela ASF que é a Entidade Reguladora dos Fundos de Pensões. Os veículos de financiamento são selecionados, mas devem ser seguidos determinados princípios nesta escolha, tal como o da existência de diferentes veículos financeiros disponíveis para determinação da respectiva alocação por parte dos trabalhadores, ou o da definição de uma *default option*, de preferência em ciclo de vida, com a redução do nível de risco a acompanhar o aumento da idade.

10.7 As cláusulas respeitantes aos planos complementares devem poder gozar de condições de continuidade que lhes garantam consistência no tempo, mesmo nos casos de interrupção da vigência dos instrumentos que os instituíram, sem prejuízo das modificações que as partes entendam introduzir por ocasião da renovação daqueles;

A APFIPP concorda com esta proposta.

10.8 Os planos profissionais devem poder ser financiados por qualquer dos veículos privados de financiamento existentes (fundo de pensões fechado, fundo de pensões aberto de adesão coletiva ou seguro coletivo) e regulados por lei, sem prejuízo da criação de novos veículos, nomeadamente de gestão pública;

A APFIPP concorda com esta proposta, desde que salvaguardados os princípios já enunciados, ou seja: que os veículos estejam enquadrados pela legislação de Fundos de Pensões nacional e pela Directiva IORP II, estando sujeitos a um único Supervisor, a ASF.

Por último, a Associação classifica como muito positivas, as recomendações 15 ("Melhorar modelo de monitorização e acompanhamento da sustentabilidade financeira da Segurança

Social", 16 ("Disponibilizar dados abertos da segurança social") e 18 ("Melhorar a comunicação com contribuintes e Beneficiários").

Ainda como contributo complementar para a discussão, outras medidas poderiam ser pensadas na prossecução do robustecimento da poupança de longo prazo. À semelhança do que já sucede no Reino Unido com as *ISA Accounts* ou nos EUA com as contas *401(k)*, um produto já discutido publicamente e com bastante potencial é o das contas-poupança isentas de impostos, onde as contribuições dos trabalhadores e das empresas são taxadas apenas se e quando forem distribuídas. Estas contas permitiriam o acesso a diversos instrumentos financeiros, como ações, fundos de investimento, entre outros. Insiste-se, igualmente, que o enquadramento fiscal do recém-criado Produto Individual de Reforma Pan-Europeu, que mereceu um tratamento fiscal equivalente ao do PPR, poderia ser alvo de um robustecimento ao nível dos benefícios concedidos.

Medidas como estas serviriam, não apenas para garantir a sustentabilidade do Sistema Previdencial português, mas também para promover uma cultura de poupança de longo prazo, essencial para enfrentar os desafios demográficos e económicos futuros.

APFIPP
30.10.2024

Parecer

Presidente da Associação Portuguesa de Bancos

Comentários da Associação Portuguesa de Bancos sobre o Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

A Associação Portuguesa de Bancos acolhe, de forma muito positiva, a profunda reflexão realizada no "Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial" (o "Livro Verde"), sobre a arquitetura institucional e o modelo de financiamento do Sistema Previdencial e as suas perspetivas de futuro, felicitando a Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social e os seus membros pelo trabalho realizado.

Introdução

Assume-se fundamental que um sistema previdencial se assuma financeiramente sustentável, permitindo dar resposta às expectativas dos vários intervenientes: os que já contribuíram, no passado, e pretendem agora receber a sua pensão, e os que já entraram no mercado de trabalho e, regularmente, realizam as suas contribuições, com o intuito de, no futuro, beneficiarem da sua pensão.

A sustentabilidade de um sistema previdencial está dependente de vários fatores que pressionam o sistema, quer do lado da receita (e.g. contribuições), quer do lado da despesa (e.g. pensões).

De entre vários fatores que podem condicionar a sustentabilidade do sistema, alguns, embora positivos do ponto de vista social, têm um impacto financeiro negativo (e.g. aumento da esperança média de vida), outros resultam de questões sociológicas e demográficas (e.g. baixos níveis de natalidade e fecundidade), mas também importa ter presente o impacto de tendências recentes no mercado de trabalho (e.g. crescente automatização e digitalização das atividades produtivas e a prevalência, em determinados sectores de atividade, de relações contratuais nem sempre estáveis).

Poder-se-ia dizer que a este conjunto de desafios, com impactos significativos (e de difícil quantificação) no sistema, acresce o muito longo horizonte temporal associado ao ciclo contributivo do sistema, aumentando a complexidade das análises, das avaliações e, em última instância, das decisões necessárias para assegurar a sustentabilidade financeira do mesmo.

A competitividade da economia

A sustentabilidade do sistema é um tema que está relacionado, de forma direta, com a atividade do sector bancário, dado que o sector é responsável pelo emprego de várias dezenas de milhares de colaboradores que, a par das respetivas entidades patronais, contribuem diretamente para o sistema.

Contudo, o tema tem também um impacto indireto significativo, na medida em que está intrinsecamente relacionado com o modelo de competitividade e desenvolvimento económico e social do país.

O futuro do sistema de pensões português será indelevelmente marcado pela evolução demográfica, pela produtividade e pelo crescimento económico. Fruto da manutenção de níveis preocupantemente baixos de natalidade e fecundidade, Portugal enfrenta o espetro de uma diminuição, quer da população em idade ativa, quer da população total. A diminuição da população em idade ativa limitará, *ceteris paribus*, o potencial de crescimento da economia portuguesa.

A análise da sustentabilidade do sistema previdencial não deve ser segregada do enquadramento geral do nível de competitividade do país, por via de encargos que impendam sobre os fatores produtivos – capital e trabalho.

Nesse sentido, qualquer incremento (ou perceção de incremento) de encargos que incidam sobre as empresas deve ser alvo de cuidadosa análise no âmbito da competitividade internacional da nossa economia, sobretudo em relação aos países que diretamente concorrem com Portugal, nomeadamente, na atração de capital.

A proposta de introdução de uma Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido das empresas, conforme recomendado no Livro Verde ("*1. Introduzir a Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global*"[1]), pode ser compreendida como uma penalização de modelos de negócio com maiores níveis produtividade (e.g. sectores de capital intensivo) e/ou como um desincentivo ao investimento nestes sectores.

Acresce ainda a dificuldade técnica associada à definição deste conceito, conforme reconhecido no Livro Verde, para os sectores em que se verifique a necessidade de regras próprias para determinação da matéria coletável (e.g. banca, seguros e microempresas).

Um eventual incremento de encargos (mesmo que com um limite da base contributiva) tornar-se-ia particularmente difícil de justificar quando politicamente se defende a necessidade da redução da taxa do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC), exatamente com o objetivo de aumentar a competitividade da economia portuguesa.

Em qualquer circunstância, importará verificar se os encargos sobre o fator trabalho não correm o risco de tornar a nossa economia (ainda) menos competitiva na atração de investimento estrangeiro, e na concorrência ao nível da comercialização de bens e prestação de serviços, tema particularmente relevante no domínio dos bens transacionáveis.

A importância de captar e reter talento

Portugal é, nos dias de hoje, confrontado com um sério problema na retenção de jovens qualificados, algo que tem motivado, inclusive, várias iniciativas políticas de aumento do rendimento líquido e de incentivo à fixação de jovens, nomeadamente de jovens com maiores níveis de qualificações (e.g. Programa +Talento, Programa Regressar, IRS Jovem).

[1] Pág. 206 do Livro Verde para a Sustentabilidade da Segurança Social.

Neste contexto, as dificuldades na retenção de talento devem ser devidamente ponderadas num sistema previdencial "*pay-as-you-go (PAYG)*" vigente em Portugal (que onera significativamente a geração mais jovem, comparativamente ao que sucede num sistema de capitalização), na medida em que a sustentabilidade do sistema não deve estar dependente de eventuais incrementos das contribuições sobre o trabalho.

Entendemos, igualmente, existirem vantagens em promover, através de estímulos de índole fiscal /segurança social, o envelhecimento ativo, de forma a permitir um maior complemento das reformas pela remuneração obtida.

Por último, salientamos que eventuais redistribuições de rendimento (inclusivamente intergeracionais) deveriam ocorrer, tendencialmente, através da via fiscal e de forma transparente, e não através de regras previdenciais, que frequentemente apresentam um nível não despiciendo de opacidade para o cidadão médio.

Transparência e mérito das contribuições

Assume-se fundamental promover uma maior transparência em relação à situação, atual e perspetivada, do sistema previdencial.

Quando considerados os universos da Segurança Social e da CGA como um todo, conclui-se que a necessidade de transferências do Orçamento do Estado para assegurar o pagamento de pensões se traduz numa realidade do presente.

Importa, conforme proposto no Livro Verde, realizar, com caráter de urgência, uma avaliação atuarial do custo da proteção proporcionada pelo sistema.

Como incentivo ao mérito de ter uma carreira contributiva sólida, é importante que haja uma ênfase particular na transparência sobre a acumulação das contribuições e o seu impacto no apuramento da respetiva pensão, face aos efeitos redistributivos associados a essas mesmas contribuições.

A evolução para um sistema de capitalização (ou outro com efeitos equivalentes ou parcialmente equivalentes), embora constitua um objetivo de difícil execução, seria previsivelmente, alvo de compreensão e aceitação generalizada, desde que concretizado de forma gradual

Fomentar a poupança e estimular a complementaridade das pensões de reforma

Para melhorar a adequação das pensões é fundamental fomentar as valências de um sistema complementar (i.e. o 2.º e 3.º pilar do sistema de pensões), suportado por um aumento dos níveis de poupança da população portuguesa.

Para além de ser necessário apostar na literacia financeira, importa criar mecanismos de incentivo que resultem, em benefícios claros e abrangentes para os trabalhadores, em especial, os mais jovens (i.e. com maior apetência para assimilar novos mecanismos de poupança para a reforma, mas que apresentam menor capacidade financeira para o fazer, no início da sua carreira profissional).

As recomendações "*8. Estimular a poupança para a reforma através de planos individuais*"[2], "*9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização*"[3] e "*10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais*"[4], apresentam associadas medidas que permitiriam valorizar e incentivar a poupança para a reforma, quer pelos trabalhadores (e.g. atualizar os limites máximos nominais de dedução à coleta para as contribuições para os PPR, não incluir os benefícios fiscais no limite global de deduções à coleta em sede de IRS), quer pelas respetivas entidades patronais (e.g. isenção condicional de TCG de contribuições voluntárias das entidades empregadoras para planos de pensões individuais detidos pelos seus colaboradores, isenção de IRS e de TCG e crédito fiscal majorado em sede de IRC, de contribuições patronais para planos de empresa), propostas essas que se acolhem, de forma muito positiva.

De igual modo, se entende que a recomendação que prevê atribuir ao contribuinte o valor equivalente a 1 p.p. do IVA de cada fatura que registe com o seu NIF, em Certificados de Reforma do Regime Público de Capitalização, ou instrumento privado de capitalização com um regime equivalente, escolhido pelo contribuinte, permitiria não só valorizar a poupança para a reforma, como também promover um tipo de solução de poupança voluntária, e "semiautomática" para a reforma, com inequívocas vantagens.

---

[2] Pág. 213 do Livro Verde para a Sustentabilidade da Segurança Social
[3] Pág. 214 do Livro Verde para a Sustentabilidade da Segurança Social
[4] Pág. 215 do Livro Verde para a Sustentabilidade da Segurança Social

A simplificação dos regimes fiscais aplicáveis nesta matéria deverá também constituir uma das prioridades da intervenção do legislador.

Simplificação e harmonização do sistema de proteção social aplicável aos trabalhadores bancários

No quadro atual, as instituições de crédito, através dos fundos de pensões, por si instituídos, continuam a assegurar o financiamento de um conjunto de responsabilidades, em matéria de segurança social, a um universo, de dimensão ainda significativa, de colaboradores e ex-colaboradores bancários.

Não obstante se terem vindo a concretizar sucessivas operações de transferência parcial de responsabilidades dos fundos de pensões para a Segurança Social, a proteção previdencial dos trabalhadores bancários é, ainda hoje, assegurada parcialmente pelos bancos, encontrando-se, como tal, ainda incompleta a integração daqueles trabalhadores no regime público previdencial, imposta pelo princípio de universalidade de proteção social, constitucionalmente consagrado.

Num contexto pautado pela crescente mobilidade dos trabalhadores entre instituições financeiras (nacionais ou estrangeiras) e entre setores de atividade, bem como pela crescente importância da proteção do nível de rendimentos na reforma, a subsistência de regime previdenciais substitutivos, de natureza exclusivamente privada, contribui para uma situação discriminatória daqueles trabalhadores face aos demais.

Por seu turno, num contexto europeu de livre concorrência e de união bancária (em particular, de um regime de "passaporte europeu", que assegura a liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços, em Portugal, a entidades já autorizadas a exercer a atividade bancária na EU/EEE), a existência de um conjunto de bancos nacionais que têm a seu cargo responsabilidades com benefícios substitutivos pós-emprego configura uma clara desvantagem competitiva relativamente aos restantes bancos.

É, pois, neste contexto, e considerando também os ditames do legislador constitucional, que se entende desejável continuar o processo de integração dos trabalhadores e pensionistas do setor bancário no Regime Geral da Segurança Social.

Para além da promoção da concorrência, tal medida possibilitará a simplificação dos processos administrativos, a mitigação de dificuldades operacionais na inclusão dos pensionistas bancários em apoios extraordinários e a redução de conflitos interpretativos.

* * *

Parecer

Presidente da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões

Parecer

Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

Outubro de 2024

Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões

Índice

Sumário Executivo 3

1. Introdução 6

2. Análise do LVSSP 7

2.1. Descrição do enquadramento legal do sistema complementar de pensões 7

2.2. Caraterização estatística do sistema complementar de pensões 12

2.3. Propostas relativas à promoção da poupança para a reforma através de planos profissionais e criação de um instrumento privado 17

3. Propostas a considerar no âmbito do LVSSP 19

3.1. *Pension Tracking System* e *Pension Dashboard* 19

3.2. Outras medidas 23

Sumário Executivo

O presente parecer visa **transmitir os comentários da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões** (ASF) ao Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial (LVSSP). A ASF selecionou as matérias que contêm disposições diretamente relacionadas com a missão e atribuições da ASF ou com os setores de atividade sob a sua supervisão.

Na **secção de legislação específica**, o LVSSP descreve diplomas que regulam o funcionamento do sistema complementar de pensões. No entanto, **o regime jurídico aplicável à constituição e ao funcionamento dos fundos de pensões e das respetivas entidades gestoras não se esgota nos diplomas identificados no LVSSP**. Com efeito, deve ser **considerada também a regulamentação emitida pela ASF** (*e.g.*, Norma Regulamentar n.º 6/2024-R, de 20 de agosto, relativa ao sistema de governação das entidades gestoras de fundos de pensões).

Na lista de diplomas constante do LVSSP que regulam o funcionamento do sistema complementar de pensões refere-se que o **Decreto-Lei n.º 127/2017, de 9 de outubro, veio conceder maior flexibilidade nas condições em que as pensões**, no caso de planos de contribuição definida, podem ser pagas diretamente pelo fundo de pensões. No entanto, **as regras aplicáveis ao pagamento de benefícios atualmente em vigor não resultam do disposto no referido diploma**. Com efeito, o regime de pagamento dos benefícios encontra-se atualmente consagrado no regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões (RJFP), aprovado pela Lei n.º 27/2020, de 23 de julho, em particular, no respetivo artigo 18.º, bem como na Norma Regulamentar n.º 13/2023-R. Assim, **na identificação dos regimes legais aplicáveis ao pagamento dos benefícios, deveria ter sido feita referência ao disposto no RJFP e à Norma Regulamentar n.º 13/2023-R**.

Para efeitos de **clareza da apresentação do regime dos deveres de informação e organização da exposição**, deveria ter sido considerado, em paralelo com a sistematização do regime legal, **distinguir entre (*a*) reporte e divulgação pública de informação e (*b*) deveres de informação** a prestar aos participantes potenciais, participantes e beneficiários. Adicionalmente, deveria ter sido ponderada a **apresentação do regime dos referidos deveres segmentada de acordo com o momento da execução do dever e respetivo conteúdo**.

Os diversos regimes legais aplicáveis à constituição e funcionamento dos fundos de pensões baseiam-se em conceitos e terminologia própria desta área. Tendo em vista evitar equívocos ou

dúvidas de interpretação quanto ao sentido do disposto no LVSSP, deveriam, na medida do possível, **ser preservados os termos legais**. **O presente parecer assinala diversos aspetos onde deveria ter sido ponderada a utilização dos conceitos legais**.

Na **secção da análise estatística**, o LVSSP apresenta um conjunto de dados e indicadores relevantes para compreender a atual estrutura e evolução recente do sistema complementar de pensões. A ASF apresentou comentários que visam **clarificar alguns dos valores apresentados, bem como a respetiva interpretação, e complementar a análise realizada**.

No âmbito das **recomendações que visam promover a poupança para a reforma através de planos profissionais**, afigura-se que as **soluções previstas no regime legal deveriam ser consideradas** na formulação de propostas de alteração do quadro legal, tendo em vista **identificar de forma clara as eventuais insuficiências identificadas ou melhorias** face às soluções atualmente em vigor.

Uma das medidas propostas no LVSSP é a **criação legal de um modelo de referência** que deverá satisfazer critérios mínimos de qualidade, em particular, concessão de direitos adquiridos e individualizados, bem como portabilidade de direitos. Perante a existência de diversas regras aplicáveis a estas matérias (*e.g.*, o regime para a aquisição de direitos adquiridos legalmente previsto), afigura-se que **o LVSSP deveria concretizar o regime de concessão de direitos adquiridos e individualizados e portabilidade de direitos que integra o modelo de referência, face ao disposto no regime jurídico aplicável**.

Adicionalmente, no LVSSP propõe-se que **as cláusulas respeitantes aos planos complementares gozem de "condições de continuidade que lhes garantam consistência no tempo"**. No entanto, **o RJFP estabelece um regime de alteração de planos de pensões**, que assegura a preservação de diversas matérias que integram os planos de pensões (*e.g.*, proibição da redução das pensões em pagamento). Assim sendo, afigura-se que o LVSSP deveria **concretizar de que forma é que seriam asseguradas as condições de continuidades das cláusulas que integram os planos complementares**, face ao disposto no regime jurídico aplicável.

Por outro lado, no LVSSP propõe-se a **execução de uma revisão legislativa "para permitir a criação de um instrumento privado com as mesmas condições de resgate dos Certificados de Reforma, que possa ser comercializado por empresas privadas, sujeitas a supervisão da ASF"**. No entanto, **o ordenamento jurídico português já dispõe de um leque muito**

variado de instrumentos direcionados para a poupança para a reforma, ainda que sujeitos a condições de reembolso distintas, para além da reforma, e foi recentemente criado, a nível da União Europeia, o Produto Individual de Reforma Pan-Europeu. Neste quadro, afigura-se que a proposta de criação de um novo instrumento privado constante do LVSSP deveria **especificar as características deste instrumento, face aos instrumentos atualmente existentes no ordenamento jurídico português, e identificar as potenciais vantagens e riscos da criação de um instrumento adicional**.

A ASF apresenta **ainda algumas propostas que poderão ser consideradas**. Em particular, o presente parecer refere o desenvolvimento de ***pension tracking systems* (PTS)** e de um ***pension dashboard***.

O **PTS é uma ferramenta digital com vista a disponibilizar aos cidadãos o acesso a informação individual sobre as pensões (projetadas) a que têm direito, agregando a informação sobre os benefícios de reforma provenientes dos diferentes regimes de pensões** (*i.e.*, público, profissionais e individuais). Por outro lado, o ***Pension Dashboard* tem por objetivo a criação de um painel com dados e indicadores** (histórico e projeções futuras) que permitam monitorizar, de uma forma comparável entre Estados-Membros, **a adequação e sustentabilidade dos respetivos regimes complementares de pensões**, incluindo tanto os planos profissionais como os individuais, com o objetivo último de, em conjunto com a informação disponível para os sistemas públicos, obter uma visão abrangente do atual estado e perspetivas de evolução futura dos sistemas de pensões nos diferentes Estados-Membros.

O legislador poderá **considerar medidas adicionais** que valorizem o potencial dos fundos de pensões e dos produtos de seguros vocacionados para a reforma, enquanto veículos de maior estabilidade na reforma, acompanhadas de uma componente de informação clara e percetível, não só a nível do uso de linguagem clara e compreensível, mas também a nível do ensino e da formação. Em particular, poderá ser considerada a **promoção de ações de formação sobre o tema das reformas, bem como sobre os meios de gestão da carreira contributiva e a sua conjugação com mecanismos privados do sistema complementar de pensões**.

1. Introdução

Por Ofício datado de 24 de setembro de 2024, a Ex.ma Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Professora Doutora Maria do Rosário Palma Ramalho, remeteu à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) o Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial (LVSSP), colocando à consideração a possibilidade de remeter contributos.

O LVSSP foi elaborado pela Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social, criada pelo Despacho n.º 9126/2022, de 26 de julho, da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Este livro apresenta uma descrição da arquitetura institucional e modelo de financiamento do sistema previdencial, incluindo as vertentes públicas e privadas da estrutura do sistema de pensões. Neste âmbito, descreve-se o enquadramento legal, a estrutura e a amplitude da cobertura do sistema complementar de pensões, bem como a situação financeira dos fundos de pensões e planos poupança reforma.

A ASF congratula a elaboração do LVSSP, o qual demonstra ser um importante instrumento de reflexão, agregador de muito conhecimento e inovador.

Trata-se de um documento que descreve o atual panorama e desafia a pensar o futuro, designadamente no que diz respeito a soluções que incentivem a adoção de mecanismos de poupança complementar que estimulem a poupança das famílias e, a longo prazo, visem reforçar o rendimento disponível no momento da reforma, acautelando a adequação das pensões. No que toca ao sistema complementar de pensões, um dos desafios centrais é tornar este sistema mais atrativo e mais compreensível e, por conseguinte, mais procurado pela generalidade da população.

A ASF selecionou as matérias que contêm disposições diretamente relacionadas com a missão e atribuições da ASF ou com os setores de atividade sob a sua supervisão[1]. Neste quadro, a ASF não se pronunciou sobre matérias que não apresentam disposições com a natureza descrita.

[1] Cf. artigo 7.º dos Estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro (Estatutos da ASF).

O presente parecer não proporciona uma descrição exaustiva do regime jurídico relativo à constituição e funcionamento dos fundos de pensões e das respetivas entidades gestoras em vigor no ordenamento jurídico português. Adicionalmente, não foi realizado qualquer estudo ou análise do potencial impacto das propostas constantes da LVSSP e do disposto no presente parecer, designadamente, de natureza económico-financeira.

Assim, no âmbito das suas atribuições de exercer funções de apoio técnico e consulta ao Governo, em matérias relativas ao setor de atividade sob supervisão, cooperar com outras entidades, quando tal se mostre necessário ou conveniente para a prossecução das suas atribuições, e de promoção do desenvolvimento de conhecimentos técnicos e respetiva difusão e o reforço da literacia financeira no que se refere ao setor segurador e dos fundos de pensões[2], encontram-se *infra* os comentários da ASF ao LVSSP.

2. Análise do LVSSP

2.1. Descrição do enquadramento legal do sistema complementar de pensões

A constituição e funcionamento de fundos de pensões encontra-se sujeita a um regime complexo. Como tal, a identificação clara dos diplomas relevantes, do seu objeto e impacto é especialmente útil para efeitos de enquadramento do regime em vigor e da análise das soluções adotadas pelo legislador.

Na secção de legislação específica, o LVSSP descreve diplomas que regulam o funcionamento do sistema complementar de pensões. Refere-se, em particular, o regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões (RJFP), aprovado pela Lei n.º 27/2020, de 23 de julho, e o Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho (Decreto-Lei n.º 158/2002), que aprova o regime jurídico dos planos de poupança--reforma, dos planos de poupança-educação e dos planos de poupança--reforma/educação. No entanto, o regime jurídico aplicável à constituição e ao funcionamento dos fundos de pensões e das respetivas entidades gestoras não se esgota nos

[2] Cf. alíneas *c)*, *e)* e *i)* do n.º 1 do artigo 7.º dos Estatutos da ASF.

diplomas identificados no LVSSP. Com efeito, deve ainda ser considerada a regulamentação emitida pela ASF.

A lei confere à ASF habilitação legal para regulamentar diversas matérias relativas ao funcionamento da atividade dos fundos de pensões, designadamente, regime prudencial, sistema de governação, conduta de mercado e pagamento de benefícios. Neste âmbito, a ASF publicou as seguintes normas regulamentares: (*i*) Norma Regulamentar n.º 9/2007-R, de 28 de junho, que estabelece um conjunto de regras e princípios gerais relativos à política de investimento e composição e avaliação dos ativos que compõem o património dos fundos de pensões; (*ii*) Norma Regulamentar n.º 8/2021-R, de 16 de novembro, que estabelece as regras para o cálculo do valor mínimo das responsabilidades decorrentes dos planos de pensões de benefício definido e dos planos de benefícios de saúde financiados por fundos de pensões; (*iii*) Norma Regulamentar n.º 7/2022-R, de 7 junho, relativa à conduta de mercado e tratamento de reclamações pela ASF; (*iv*) Norma Regulamentar n.º 5/2023-R, de 11 de julho, que define o conjunto de relatórios e elementos de índole financeira, estatística e comportamental que as sociedades gestoras de fundos de pensões devem remeter à ASF; (*v*) Norma Regulamentar n.º 13/2023-R, de 19 de dezembro, relativa ao pagamento de pensões através de um fundo de pensões com recurso ao valor da conta individual (Norma Regulamentar n.º 13/2023-R); e (*vi*) Norma Regulamentar n.º 6/2024-R, de 20 de agosto, relativa ao sistema de governação das entidades gestoras de fundos de pensões. Para efeitos de completude, entende-se que as normas regulamentares publicadas pela ASF deveriam também ser incluídas na descrição do regime legal aplicável.

Na lista de diplomas constante do LVSSP, que regulam o funcionamento do sistema complementar de pensões, refere-se o Decreto-Lei n.º 127/2017, de 9 de outubro (Decreto-Lei n.º 127/2017), que revê o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora e a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões, completando a transposição das Diretivas 2009/138/CE e 2014/51/UE. De acordo com o LVSSP, o Decreto-Lei n.º 127/2017 "veio conceder maior flexibilidade nas condições em que as pensões, no caso de planos de contribuição definida, podem ser pagas diretamente pelo fundo de pensões, em alternativa à contratação de rendas vitalícias junto de empresas de seguros." No entanto, as regras aplicáveis ao pagamento de benefícios atualmente em vigor não resultam do disposto no referido diploma. Ora, o Decreto--Lei n.º 127/2017 revê o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora

e resseguradora, aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, e procedeu à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, que regulava a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões, tendo sido revogado pelo RJFP. Com efeito, o regime de pagamento dos benefícios encontra-se atualmente consagrado no RJFP, em particular, no respetivo artigo 18.º, bem como na Norma Regulamentar n.º 13/2023-R. Assim, tendo em vista assegurar a identificação clara dos regimes legais aplicáveis ao pagamento dos benefícios, deveria ter sido feita referência ao disposto no RJFP e à Norma Regulamentar n.º 13/2023-R[3].

No que diz respeito aos deveres de informação legalmente previstos, o LVSSP refere a publicação de relatórios e contas anuais, a publicação da "Declaração sobre os benefícios de pensão"[4], informações sobre mobilidade e sobre o valor e tratamento dos direitos dos trabalhadores cessantes e beneficiários sobrevivos[5]. O regime legal prevê deveres de informação com determinados conteúdos e a cumprir em momentos distintos. Com efeito, deve ser prestada, designadamente, informação aos participantes no momento inicial (*e.g.*, as características principais do plano de pensões, especificando, designadamente, os direitos e obrigações das partes, os tipos de benefícios e as respetivas condições), informação prévia à reforma (*e.g.*, opções disponíveis no que diz respeito ao pagamento dos seus benefícios de reforma) e informação durante a fase de pagamento (*e.g.*, montantes das pensões e as eventuais opções de pagamento disponíveis)[6-7].

O regime legal estabelece ainda um regime de reporte e divulgação pública de informação determinando, em particular, que as entidades gestoras de fundos de pensões devem elaborar um relatório e contas anuais para cada fundo de pensões, reportado a 31 de dezembro de cada exercício, devendo o mesmo ser apresentado à ASF[8].

---

[3] Sobre o regime de pagamentos de pensões através de um fundo de pensões, vd. "Pagamento de pensões através de um fundo de pensões com recurso ao valor da conta individual", *Desenvolvimentos Regulatórios do Setor Segurador e do Setor dos Fundos de Pensões – 2023*, ASF, 2024, pp. 141-153, disponível em https://www.asf.com.pt/documents/42559/1537709/DR-2023.pdf/73bb0874-e413-b621-f900-40754b4e096b?version=1.0&t=1729761710043

[4] Cf. LVSSP, p. 140.

[5] Cf. LVSSP, p. 142.

[6] Vd. artigos 153.º e ss. do RJFP.

[7] A ASF encontra-se a rever a regulamentação aplicável aos deveres de informação aos participantes e beneficiários de fundos de pensões. Cf. *Plano Anual de Atividades e Orçamento | ASF – 2024*, ASF, Lisboa, 2023, p. 65, disponível em https://www.asf.com.pt/documents/42559/1592375/PAO-ASF-2024.pdf/b8aa0f28-8dff-3b56-8c7d-dedee51e8ce4?version=1.0&t=1703681604917

[8] Vd. artigo 152.º do RJFP.

Para efeitos de clareza da apresentação do regime e organização de exposição, deveria ter sido considerado, em paralelo com a sistematização do regime legal, distinguir entre (*a*) reporte e divulgação pública de informação e (*b*) deveres de informação a prestar aos participantes potenciais, participantes e beneficiários. Adicionalmente, deveria ter sido ponderada a apresentação do regime dos referidos deveres de informação segmentada de acordo com o momento da execução do dever e respetivo conteúdo. Desta forma, seria assegurado que o leitor tem conhecimento das informações que são comunicadas aos participantes potenciais, participantes e beneficiários e, eventualmente, avaliar o seu contributo para a tomada de decisões financeiras relativas às pensões de reforma.

Por outro lado, os diversos regimes legais aplicáveis à constituição e funcionamento dos fundos de pensões baseiam-se em conceitos e terminologia própria desta área. Tendo em vista evitar equívocos ou dúvidas de interpretação quanto ao sentido do disposto no LVSSP, deveriam, na medida do possível, ser preservados os termos legais.

Tendo em conta o disposto na lei e nas normas regulamentares, deveriam ser ponderadas as seguintes alterações: (*i*) a referência "declaração sobre os benefícios de pensão" deveria ser substituída por "declaração sobre os benefícios de reforma"[9], em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 157.º do RJFP; (*ii*) onde se lê "os planos profissionais podem ser do tipo BD ou do tipo CD"[10] deveria ler-se "os planos de pensões financiados através de fundos de pensões fechados ou de adesões coletivas a fundos de pensões abertos podem ser de benefício definido, de contribuição definida ou mistos"[11]; (*iii*) onde se lê "[o]s planos individuais são sempre do tipo CD"[12] deveria ler-se "os planos de pensões financiados através de adesões individuais a fundos de pensões abertos só podem ser de contribuição definida"[13]; (*iv*) onde se lê "As contingências que podem conferir direito ao recebimento de uma pensão financiada por um fundo de pensões são estabelecidas no artigo 15.º da Lei n.º 27/2020"[14] deveria ler-se "As contingências que podem conferir direito ao recebimento de uma pensão financiada por um fundo de pensões são estabelecidas nos artigos 17.º e 21.º da Lei n.º 27/2020", tendo em conta que as referidas contingências estão previstas nestes artigos; (*v*) onde se lê "sociedades de

[9] Cf. LVSSP, p. 140.
[10] Cf. LVSSP, p. 142.
[11] Vd. n.º 1 do artigo 12.º do RJFP.
[12] Cf. LVSSP, p. 142.
[13] Vd. n.º 2 do artigo 12.º do RJFP.
[14] Cf. LVSSP, p. 143.

seguros com o ramo Vida"[15] deve ler-se "empresas de seguros com sede em Portugal legalmente autorizadas a explorar o ramo Vida"[16];

Por sua vez, a nível da terminologia legal, importa ainda precisar que onde se lê "resgates"[17] deveria ler-se "reembolsos"[18], na medida em que se pretende referir o retorno financeiro no momento da cessação do vínculo contratual. Neste ponto é também importante salientar que os reembolsos estão sujeitos às condições legalmente previstas.

Ao descrever-se a estrutura do sistema complementar[19], importa ainda aclarar alguns aspetos mais práticos do regime. Assim, (*i*) nos planos de contribuição definida o risco só é suportado unicamente pelo beneficiário no caso de não existir garantia de capital; (*ii*) a definição de planos mistos[20] corresponde àqueles que conjugam as características dos planos de benefício definido com as dos planos de contribuição definida.

Por seu turno, os fundos de pensões podem ser fechados ou abertos. Os fundos de pensões são fechados quando disser respeito apenas a um associado ou, existindo vários associados, quando existir um vínculo de natureza empresarial, associativa, profissional ou social entre os mesmos. São fundos abertos quando não existe uma ligação entre as diferentes pessoas que contribuem para o fundo de pensões e a adesão depende apenas da aceitação da entidade que o gere[21].

Por outro lado, as formas de pagamento dos benefícios também são mais abrangentes do que as indicadas como rendas vitalícias ou resgates[22]. No que respeita ao recebimento dos benefícios, o regime legal distingue entre as contribuições efetuadas pelo associado e as contribuições efetuadas pelos próprios participantes, isto é, contribuições próprias e contribuições para adesões individuais a fundos de pensões abertos. Enquanto no caso das contribuições efetuadas pelo associado, os benefícios apenas podem ser conferidos em situação de reforma por velhice, reforma por invalidez, pré-reforma, reforma antecipada e sobrevivência, nos restantes casos, conferem direito ao recebimento dos benefícios também o desemprego de longa duração, doença grave ou a incapacidade permanente para o trabalho.

---

[15] Cf. LVSSP, p. 143.
[16] Vd. alínea *b)* do n.º 2 do artigo 3.º do RJFP.
[17] Cf. LVSSP, *e.g.*, p. 154.
[18] Vd., *e.g.*, alínea *e)* do n.º 2 do artigo 165.º RJFP e artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 158/2002.
[19] Cf. LVSSP, p. 142.
[20] Vd. alínea *c)* do n.º 1 do artigo 11.º RJFP.
[21] Cf. n.º 1 do artigo 8.º do RJFP.
[22] Vd. artigos 17.º, 18.º, 21.º e 22.º do RJFP.

A nível de formas de recebimento dos benefícios, existem regras diferentes consoante o tipo de contribuições que estiverem em causa e o plano de pensões, sendo que a lei prevê que a pensão pode ser paga diretamente através do próprio fundo de pensões ou garantida através de um contrato de seguro de renda imediata celebrada em nome e por conta do beneficiário, e, ainda, o pagamento em capital (em certos casos legalmente previstos). No que diz respeito ao valor resultante das contribuições próprias, o pagamento dos benefícios pode ser efetuado sob a forma de pensão, capital ou qualquer combinação destas formas, consoante a manifestação de vontade do beneficiário.

2.2. Caraterização estatística do sistema complementar de pensões

Na secção da análise estatística, o LVSSP apresenta um conjunto de dados e indicadores relativos às principais variáveis (*e.g.*, nível de cobertura, montantes geridos, contribuições e benefícios), relevantes para compreender a atual estrutura e evolução recente do sistema complementar de pensões. Parte da informação apresentada é baseada em dados publicados pela ASF.

Neste contexto, entende-se relevante apresentar os seguintes comentários com vista a clarificar alguns dos valores apresentados, bem como a respetiva interpretação, e complementar a análise realizada.

Quanto à secção 8.3. Cobertura Pessoal:

- Na Tabela 8.1. – *Participação em Planos de Pensões, em milhares e percentagem da população ativa, 2022* (página 146), é dado particular destaque aos planos de pensões profissionais e planos de pensões individuais financiados por fundos de pensões, incluindo o Fundo dos Certificados de Reforma, sendo a taxa de cobertura calculada apenas para os casos referidos como "Total nos planos profissionais" e "Total nos planos individuais/fundos de pensões". No entanto, não é calculada a taxa de cobertura para as "Subscrições de PPR/Seguros de vida não ligados a fundos de investimento", "Subscrições de PPR/Seguros de vida ligados a fundos de investimento (*unit linked*)" e "Subscrições de

PPR/Fundos de investimento". Neste quadro, nota-se que o risco de sobrestimação da taxa de cobertura[23] se coloca em relação a todos os tipos de planos de pensões.

Sem prejuízo de, na análise da referida tabela, não ser feita qualquer menção aos PPR sob a forma de seguros de vida e de fundos de investimento, importa salientar, tal como se pode verificar pelos dados apresentados na Tabela 8.1., que os PPR sob a forma de seguros de vida, em especial, os não ligados a fundos de investimento, são os mais representativos em termos do número de subscrições, o que pode eventualmente ser explicado pela preferência dos aforradores por produtos com garantias de capital ou de rendibilidade mínima, tipicamente associados aos seguros não ligados.

- No primeiro parágrafo do ponto 8.3.3. *Evolução do Número de Participantes* (página 147) é referido que "*Em contrapartida, verificou-se uma diminuição regular do número de subscrições de planos de tipo BD, uma tendência generalizada que se deveu às dificuldades de financiamento deste tipo de planos num contexto prolongado de baixas taxas de juro*."

  Sem prejuízo de o período prolongado de baixas taxas de juro poder ter contribuído para a aceleração da tendência de redução do número de participantes em planos de benefício definido (BD), salienta-se que essa trajetória já tem vindo a ser observada em anos anteriores ao início do referido período. A título de referência, no final de 2010 existiam 125 808 participantes em planos BD[24], tendo esse número descido para 102 742 no final de 2013[25] e para 84 175 no final de 2017[26].

- Nota-se que os títulos das Figuras 8.3 (Subscrições de Planos Individuais Assentes em Fundos de Pensões, 2017-2022) e 8.4 (Subscrições de PPR/Seguros e PPR/Fundos de Investimento, 2017-2022) não correspondem exatamente aos tipos de planos de pensões apresentados nos respetivos gráficos. Com efeito, os valores relativos aos PPR sob a forma de fundos de pensões exibidos na Figura 8.4, cujo título se refere apenas a PPR/Seguros e

[23] No LVSSP, p. 146, refere-se "Os dados estatísticos publicados pelo supervisor nacional fornecem uma informação mais detalhada e rigorosa, pois baseiam-se nas informações prestadas pelas entidades gestoras. Apresentam, no entanto, o inconveniente de se referirem a subscrições e não a participantes, conduzindo por isso a uma estimativa sobrevalorizada da cobertura pessoal do sistema complementar, pois alguns indivíduos serão participantes em dois ou mais planos de pensões".

[24] Vd. *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões*, 2011, ASF, p.145, Quadro 5.8, disponível em https://www.asf.com.pt/documents/d/site-asf/rssfp2011

[25] Vd. *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões*, 2014, ASF, p.142, Quadro 5.8, disponível em https://www.asf.com.pt/documents/d/site-asf/asfrssfp2014

[26] Vd. *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões*, 2018, ASF, p.168, Quadro 4.5, disponível em https://www.asf.com.pt/documents/d/site-asf/rssfp2018

PPR/Fundos de Investimento, deveriam encontrar-se na Figura 8.3, relativa aos planos individuais financiados por fundos de pensões.

- No parágrafo a seguir à Figura 8.4. (página 148) é referido que "*No que respeita aos PPR contratados sob a forma de apólices de seguro, a evolução recente tem sido caracterizada pela estabilidade do número total de subscrições um pouco acima dos 2 milhões (Figura 8.4.).*"

  Convém clarificar que o valor de 2 milhões de subscrições resulta da soma das subscrições de todos os tipos de PPR, e não só dos contratados sob a forma de apólices de seguro.

- No mesmo parágrafo é referido que "*A tendência atual aponta, por conseguinte, para um aumento do número de participantes em produtos expostos a maior risco.*" Sem prejuízo dessa conclusão retirada com base na informação disponível até ao ano 2022, salienta-se que os dados até junho de 2024[27] evidenciam um aumento da procura, medida em termos do volume de entregas, de PPR sob a forma de seguros de vida não ligados a fundos de investimento, o que poderá ser, pelo menos em parte, explicado pela melhoria da atratividade da remuneração mínima oferecida por seguros financeiros com taxa de juro garantida, por sua vez decorrente da subida dos referenciais de taxas de juro. A evolução futura da representatividade dos PPR ligados e não ligados é assim incerta e dependente de vários fatores, incluindo a evolução da conjuntura macroeconómica e o desempenho futuro dos mercados financeiros.

Quanto à secção 8.4. Situação Financeira dos Fundos de Pensões e Planos Poupança Reforma:

- Em complemento aos valores apresentados no primeiro parágrafo do ponto 8.4.1. *Grau de Concentração dos Ativos* (página 150), *i.e.*, "*No final de 2022, os fundos de pensões geriam no seu conjunto ativos financeiros avaliados em 21 323 M€, o que representa cerca de 8,8 % do PIB.*", refira-se que o valor total do património dos fundos de pensões registou uma diminuição de 11,2%, em 2023[28], motivada pela transferência, para a Caixa Geral de

[27] Vd. *Relatório de Evolução da Atividade Seguradora*, 2º Trimestre 2024, ASF, disponível em https://www.asf.com.pt/documents/d/site-asf/reas_2t_2024https://www.asf.com.pt/documents/42559/1577535/REAS_2T_2024.pdf/1e4544bd-3ad0-71fb-1366-dbf7aa403011?version=1.0&t=1724151298423

[28] Vd. *Relatório de Evolução da Atividade dos Fundos de Pensões*, 4º Trimestre 2023, ASF, disponível em https://www.asf.com.pt/documents/42559/2115887/REAFP_4T_2023.pdf/ba446d51-fa6a-fe89-913b-7a28644c0b7e?version=1.0&t=1709130723806

Aposentações, I.P., das responsabilidades asseguradas através do fundo de pensões do pessoal da Caixa Geral de Depósitos e do valor correspondente de ativos para fazer face às mesmas[29], tendo a liquidação do mesmo ocorrido no primeiro trimestre do ano de 2023.

Assim, no final de 2023, os montantes geridos totalizavam 18 935 M€[30], o equivalente a 7,1% do PIB[31].

De acordo com os cálculos da ASF, sem considerar o efeito desse fundo – que, no final de 2022, tinha um património correspondente a cerca de 3,3 mil milhões de euros, representando 15,5% do total do setor –, os montantes geridos teriam apresentado um aumento de 5,1% em 2023, fruto da recuperação generalizada das rendibilidades das carteiras de investimento[32].

- Relativamente aos dados apresentados no segundo parágrafo do ponto 8.4.1. *Grau de Concentração dos Ativos* (página 150), nota-se que, de acordo com os cálculos da ASF, no final de 2022 existiam 16 (e não 18) fundos de pensões fechados com um património superior a 100 M€. Nota-se também que os primeiros 10 fundos de pensões fechados concentravam 84,5% (e não 61,7%) do total de ativos dos fundos de pensões fechados. Em relação aos fundos de pensões abertos, na mesma data de referência existiam 10 fundos (e não 6) com um património superior a 100 M€, dois dos quais acima dos 300 M€[33]. Por outro lado, a percentagem de adesões coletivas a fundos de pensões abertos com menos de 100 mil euros em termos de montantes geridos era igual a cerca de 58%[34] (e não 77%).
- Em relação à última frase do terceiro parágrafo do ponto 8.4.1. *Grau de Concentração dos Ativos* (página 151), i.e. "*Dos 393 associados de fundos de pensões fechados, 40 % pertenciam ao setor financeiro (banca e seguros), seguindo-se por ordem de importância*

[29] Pelo Decreto-Lei n.º 14/2023, de 24 de fevereiro.
[30] Vd. *Relatório de Evolução da Atividade dos Fundos de Pensões*, 4º Trimestre 2023, *loc. cit.*, p. 12.
[31] Vd. Produto interno bruto (B.1*g) a preços correntes (Base 2016 - €); Trimestral - INE, Contas nacionais trimestrais, 2023, Instituto Nacional de Estatística, IP – Portugal, disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009884&contexto=bd&selTab=tab2&xlang=pt
[32] Informação estatística não publicada pela ASF na data de referência do presente parecer. Esta informação poderá ser sujeita a revisão.
[33] Informação estatística não publicada pela ASF na data de referência do presente parecer. Esta informação poderá ser sujeita a revisão.
[34] Vd. *Estatísticas de Fundos de Pensões*, 2022, ASF, p. 22, Quadro 16, disponível em https://www.asf.com.pt/documents/42559/1532302/Estat%C3%ADsticas+FP2022.pdf/6b854f97-58cb-a3d5-d71d-0aab5a0b1198?version=1.0&t=1695992552163

o comércio e as atividades imobiliárias e serviços às empresas com cerca de 13 %.", refira-se que 14,5% dos associados dos fundos de pensões fechados pertenciam ao setor das indústrias transformadoras[35].

- Na Tabela 8.3. – *Fundos de Pensões, por tipo de fundo, em número e montantes geridos (milhões de euros), 2022* (página 151), o número de fundos PPR e o respetivo valor dos montantes geridos referem-se ao final do ano 2021 (não ao ano de 2022), sendo os valores relativos ao final do ano 2022 igual a 44 e a 910 M€, respetivamente[36].
- No segundo parágrafo do ponto 8.4.2. *Evolução dos Montantes sob Gestão* (pág. 151) é referido que "[…] assistiu-se em 2022 à reversão da evolução positiva dos PPR sob a forma de fundos de investimento (-63,2%) e de fundos de pensões (-29,6 %)". Convém clarificar que os decréscimos indicados se referem à variação dos prémios e das contribuições e não aos montantes sob gestão. De acordo com os dados publicados pela ASF, os montantes sob gestão em PPR sob a forma de fundos de investimento e de fundos de pensões diminuíram, respetivamente, 15,9% e 2,5% em 2022[37].

Quanto à secção 8.5. Comparações Internacionais:

- Relativamente ao ponto 8.5.2. *Comparação em termos de Valor dos Ativos Sob Gestão*, salienta-se que a referência à publicação OCDE (2022) não tem correspondência na bibliografia. Por outro lado, não é especificada a data a que a informação se reporta, informação que se afigura relevante para efeitos de análise. Admite-se, pelo valor da percentagem apresentada, que a mesma diz respeito ao final de 2022[38].
- No mesmo ponto, a última frase refere que "… *a concentração de elevados ativos financeiros em alguns fundos de pensões fechados, associados ao setor bancário e segurador, e a importância que assumem as provisões técnicas e os passivos financeiros de seguros PPR.*". Convém clarificar que os associados dos maiores fundos de pensões fechados pertencem, conforme referido no terceiro parágrafo do ponto 8.4.1. *Grau de Concentração dos Ativos* (páginas 150 e 151), ao setor bancário e algumas grandes empresas ou grupos empresariais, mas não ao setor segurador.

---

[35] Vd. *Estatísticas de Fundos de Pensões*, 2022, *loc. cit.*, p. 28, Quadro 21.
[36] Vd. *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões*, 2022, ASF, p. 244 e 245, disponível em https://www.asf.com.pt/documents/42559/1541206/RSSFP_2022.pdf/5a4468fd-7369-4898-e9a0-512e97fbcf49?version=1.0&t=1697193468341
[37] Vd. *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões*, 2022, *loc. cit.*, p. 296, Gráfico 5.3.
[38] Vd. *Pension Markets in Focus – Preliminary 2022 Data*, 2023, OCDE, p. 2, disponível em https://web-archive.oecd.org/temp/2024-06-25/75201-pensionmarketsinfocus.htm

2.3. Propostas relativas à promoção da poupança para a reforma através de planos profissionais e criação de um instrumento privado

O LVSSP apresenta diversas recomendações tendo em vista promover a poupança para a reforma através de planos profissionais[39]. Estas recomendações têm impacto no conteúdo dos planos de pensões a diversos níveis, em particular, adesão dos participantes, portabilidade de direitos e alterações dos planos de pensões. No entanto, o regime jurídico aplicável aos planos de pensões regula estas matérias. Como tal, afigura-se que as soluções previstas pelo regime deveriam ser consideradas na formulação de propostas de alteração do quadro legal, tendo em vista identificar de forma clara as eventuais insuficiências identificadas ou melhorias face às soluções atualmente em vigor.

Uma das medidas propostas no LVSSP é a criação legal de um modelo de referência "que servirá de *default* para a criação ou alteração de planos de pensões profissionais ao nível de empresa". Este modelo deverá satisfazer critérios mínimos de qualidade, em particular, concessão de direitos adquiridos e individualizados, bem como portabilidade de direitos. No entanto, o legislador estabeleceu regras para estas matérias. Em primeiro lugar, prevê-se um regime para a aquisição de direitos adquiridos, em particular, a proibição de impor um período inicial de aquisição de direitos superior a três anos de vínculo com o associado[40]. Em segundo lugar, o regime atribui aos participantes direitos em caso de cessação do vínculo com o associado nos planos com direitos adquiridos, em particular, a transferência do valor a que têm direito para outro fundo de pensões que garanta os mesmos benefícios e o pagamento aos participantes de um capital correspondente ao valor dos seus direitos adquiridos, caso o contrato constitutivo ou de adesão coletiva não afaste essa possibilidade, e a pedido do participante, desde que lhe seja facultada a informação relevante e o montante do capital seja inferior ao dobro da retribuição mínima mensal garantida para a generalidade dos trabalhadores em vigor à data da cessação do vínculo com o associado[41]. Em terceiro lugar, o regime estabelece o procedimento de transferência do valor de direitos adquiridos ou contribuições próprias,

[39] Cf. LVSSP, pp. 215-216.
[40] Vd. artigo 20.º do RJFP.
[41] Vd. artigos 32.º e 33.º do RJFP.

incluindo os respetivos prazos[42]. Assim sendo, afigura-se que o LVSSP deveria concretizar o regime de concessão de direitos adquiridos e individualizados e portabilidade de direitos que integra o modelo de referência, face ao disposto no regime jurídico aplicável.

Adicionalmente, no LVSSP propõe-se que as cláusulas respeitantes aos planos complementares gozem de "condições de continuidade que lhes garantam consistência no tempo". O RJFP estabelece um regime de alteração de planos de pensões, que assegura a preservação de diversas matérias que integram os planos de pensões. Com efeito, estas alterações não podem reduzir as pensões em pagamento, o valor acumulado das contas individuais resultantes de contribuições próprias, as condições e o valor dos direitos adquiridos e, salvo disposição do instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, o valor atual das responsabilidades por serviços passados ou o valor das contas individuais dos participantes à data da alteração[43]. Encontram-se ainda previstas regras aplicáveis às transformações de planos de benefício definido em planos de contribuição definida[44]. Assim sendo, afigura-se que o LVSSP deveria concretizar de que forma é que seriam asseguradas as condições de continuidades das cláusulas que integram os planos complementares, face ao disposto no regime jurídico aplicável.

Uma das propostas constantes do LVSSP é a execução de uma revisão legislativa "para permitir a criação um instrumento privado com as mesmas condições de resgate dos Certificados de Reforma, que possa ser comercializado por empresas privadas, sujeitas a supervisão da ASF"[45]. Como refere o LVSSP, o ordenamento jurídico português já dispõe de um leque muito variado de instrumentos direcionados para a poupança para a reforma[46], ainda que sujeitos a condições de reembolso distintas, para além da reforma[47]. Por outro lado, foi recentemente criado, a nível da União Europeia, o Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP)[48-49] que complementa os regimes nacionais de pensões e alarga a escolha do consumidor[50], tendo em

[42] Vd. artigo 33.º do RJFP.
[43] Vd. n.º 1 do artigo 30.º do RJFP.
[44] Vd. n.º 2 do artigo 30.º do RJFP.
[45] Cf. LVSSP, p. 214.
[46] Vd. LVSSP, pp. 139-144.
[47] *E.g.*, no caso dos Planos de Poupança-Reforma (PPR), é possível exigir o reembolso no caso de desemprego de longa duração do participante (cf. alínea *b)* do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 158/2002).
[48] Vd. LVSSP, p. 144.
[49] O registo dos PEPP comercializados na União Europeia encontra-se disponível em https://pepp.eiopa.europa.eu/ Na presente data só há oito registos de PEPP na União Europeia, não tendo sido registados PEPP comercializados em Portugal.
[50] Sobre o regime do PEPP, vd. "Enquadramento regulatório do Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP)", *Desenvolvimentos Regulatórios do Setor Segurador e do Setor dos Fundos de Pensões | 2021*, ASF,

vista a reforma, o qual não tem a possibilidade ou tem uma possibilidade estritamente limitada de reembolso antecipado[51-52]. O PEPP pode ser oferecido por diversas instituições, designadamente, empresas de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões[53]. Neste quadro, afigura-se que a proposta de criação de um novo instrumento privado constante do LVSSP deveria especificar as características deste instrumento, face aos instrumentos atualmente existentes no ordenamento jurídico português, e identificar as potenciais vantagens e riscos da criação de um instrumento adicional.

3. Propostas a considerar no âmbito do LVSSP

3.1. *Pension Tracking System* e *Pension Dashboard*

A 11 de março de 2024, o Eurogrupo, em formato inclusivo, emitiu uma declaração sobre o futuro da União dos Mercados de Capitais (UMC)[54], com a identificação de áreas de ação prioritárias em que são necessárias medidas urgentes para melhorar o funcionamento dos mercados de capitais europeus.

Em matéria de adequação dos rendimentos complementares de reforma para uma população envelhecida, uma das medidas apresentadas no ponto 11 do referido documento é o desenvolvimento de *pension tracking systems* (PTS) e de um *pension dashboard*, tendo em vista uma utilização mais alargada de produtos de poupança e de investimento a longo prazo, nomeadamente através de regimes de pensões profissionais e individuais.

Lisboa, 2022, pp. 111-119, disponível em https://www.asf.com.pt/documents/42559/1537709/DRSSSFP21.pdf/7fdda9f5-54f6-2e0c-bf1f-ca12d521e638?version=1.0&t=1694602015066

[51] Cf. ponto 2) do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2019/1238 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo a um Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP) (Regulamento (UE) 2019/1238).

[52] O Governo aprovou uma Proposta de Lei, a enviar à Assembleia da República, que define as regras de execução de um conjunto de Regulamentos Europeus, designadamente, quanto ao regime legal do PEPP. Cf. *Comunicado do Conselho de Ministros de 24 de outubro de 2024*, 25 de outubro de 2024, disponível em https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/governo/comunicado-do-conselho-de-ministros?i=645

[53] Cf. artigo 6.º do Regulamento (UE) 2019/1238.

[54] Disponível em https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/03/11/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-future-of-capital-markets-union/

A este respeito, salienta-se que, no final de 2020, e em linha com a ação n.º 9 do plano de ação relativo à UMC[55], a Comissão Europeia solicitou à Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) que prestasse aconselhamento técnico sobre o desenvolvimento de melhores práticas relativas à criação de PTS a nível nacional e de um *pension dashboard* a nível europeu[56].

A iniciativa relativa ao PTS consubstancia-se na criação de uma ferramenta digital com vista a disponibilizar aos cidadãos o acesso a informação individual sobre as pensões (projetadas) a que têm direito, agregando a informação sobre os benefícios de reforma provenientes dos diferentes regimes de pensões (*i.e.*, público, profissionais e individuais).

A resposta da EIOPA ao pedido de aconselhamento técnico da Comissão Europeia[57] abrange quatro grandes áreas, designadamente:

1. Objetivos e âmbito: a EIOPA recomenda, para além dos regimes públicos, a inclusão de todos os produtos de pensões, o que no caso nacional traduzir-se-á na inclusão, pelo menos, dos planos profissionais e individuais financiados por fundos de pensões, dos planos profissionais financiados por contratos de seguro de grupo e dos PPR financiados por contratos de seguros, fundos de pensões e fundos de investimento;

2. Apresentação de informação aos utilizadores: esta secção centra-se na identificação de melhores práticas de prestação de informação, incluindo o princípio de *layering* da informação, com sugestões de elementos que devem ser apresentados num primeiro nível (*e.g.*, valor projetado da pensão mensal em termos reais) – com base em testes com consumidores realizados pela EIOPA –, remetendo para os outros *layers* a consulta de informação mais detalhada;

3. Modelos para a operacionalização do PTS e respetivos *inputs*: nesta vertente, são discutidos aspetos relacionados com a transmissão, armazenamento, segurança e acesso aos dados e é destacada a importância da coerência da informação proveniente de diferentes fontes, bem como a harmonização, quando possível, das metodologias e pressupostos subjacentes às

[55] Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2020%3A590%3AFIN
[56] Disponível em https://www.eiopa.europa.eu/document/download/49ed70de-3ff9-4d04-877a-27a590800f38_en?filename=Request%20to%20EIOPA%20for%20Technical%20Advice%20on%20the%20development%20of%20best%20practices%20for%20National%20Pension%20Tracking%20Systems%20and%20Pension%20Dashboard
[57] Disponível em https://www.eiopa.europa.eu/publications/technical-advice-development-pension-tracking-systems_en

projeções das pensões, não entrando, no entanto, no detalhe de como é que essas projeções devem ser feitas;

4. Governação e implementação: esta secção inclui a discussão dos critérios que um PTS deve verificar, designadamente, natureza sem fins lucrativos, independência, credibilidade e transparência, e possíveis formas de financiamento.

A criação de um PTS vai ao encontro da recomendação de inclusão no Simulador do Cálculo de Pensão da Segurança Social, da simulação do valor de pensões de regimes complementares e outros regimes, apresentada no ponto "18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários" da lista de recomendações do LVSSP.

Os trabalhos desenvolvidos pela EIOPA poderão assim constituir uma referência útil para a concretização desta medida, destacando-se, para além do aconselhamento técnico da EIOPA, que inclui uma proposta de *Roadmap* para o desenvolvimento de PTS[58], a publicação de um estudo realizado em 2021 sobre "*Consumer testing of digital disclosures in pension tracking systems across the EU*"[59].

Por outro lado, a iniciativa relativa ao *Pension Dashboard* tem por objetivo a criação de um painel com dados e indicadores (histórico e projeções futuras) que permitam monitorizar, de uma forma comparável entre Estados-Membros, a adequação e sustentabilidade dos respetivos regimes complementares de pensões, incluindo tanto os planos profissionais como individuais, com o objetivo último de, em conjunto com a informação disponível para os sistemas públicos, obter uma visão abrangente do atual estado e perspetivas de evolução futura dos sistemas de pensões nos diferentes Estados-Membros.

Esta ferramenta poderá assim desempenhar um importante papel na sensibilização geral para as lacunas existentes a nível europeu e dos Estados-Membros em matéria de pensões.

A resposta da EIOPA ao pedido de aconselhamento técnico da Comissão Europeia[60] apresenta uma proposta de indicadores a incluir no *dashboard*, tendo por base os indicadores que são apresentados nas publicações da Comissão Europeia sobre pensões, de modo a assegurar a

[58] Disponível em https://www.eiopa.europa.eu/document/download/a8eb2ff4-34a1-4314-8590-5cda59eacc05_en?filename=Roadmap%3A%20Developing%20a%20Pension%20Tracking%20System%20%28PTS%29

[59] Disponível em https://www.eiopa.europa.eu/document/download/bb376184-10aa-4e0c-acff-5c36dde331a6_en?filename=Final%20report%20on%20consumer%20testing%20of%20digital%20disclosures%20on%20PTS%20%20across%20Europe

[60] Disponível em https://www.eiopa.europa.eu/publications/technical-advice-pensions-dashboard_en

comparabilidade com as análises que já são realizadas, designadamente, no âmbito dos sistemas públicos. Alguns exemplos de indicadores propostos para os regimes complementares são a taxa de cobertura da população, dados sobre o valor total dos ativos / responsabilidades, número total de participantes / beneficiários e valor total das contribuições / benefícios.

Tendo por referência essas propostas, a EIOPA fez uma análise preliminar das eventuais lacunas de dados entre a informação que será necessária para alimentar o *dashboard* e a que já é atualmente recolhida pelas autoridades de supervisão nacionais, bem como pelas instituições europeias ou internacionais como a EIOPA, o Banco Central Europeu, o EuroStat ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Por outro lado, em linha com o pedido da Comissão Europeia, o documento procura também analisar a forma como os Estados-Membros, em especial os que ainda não realizam esses cálculos, poderiam complementar as projeções de longo prazo das pensões realizadas no âmbito do *Ageing Report* da Comissão Europeia com os resultados relativos a regimes complementares de pensões, cuja inclusão é atualmente voluntária.

Tratando-se de uma ferramenta que terá de ser implementada e gerida por uma instituição europeia, o contributo dos Estados-Membros passará essencialmente pela disponibilização da informação necessária para a construção e atualização regular do *dashboard*.

Dadas as diferenças na organização dos sistemas nacionais de pensões e os diferentes tipos de produtos de pensões e prestadores antecipam-se alguns desafios à obtenção de uma base de dados que seja completa, consistente e comparável entre países.

De facto, a experiência da ASF na disponibilização de dados sobre pensões no âmbito de outros projetos da EIOPA, da Comissão Europeia ou da OCDE tem revelado que os dados recolhidos a nível nacional para efeitos de supervisão nem sempre satisfazem as necessidades de dados ou se enquadram, da forma mais adequada, na taxonomia ou estrutura de dados utilizada noutras iniciativas europeias ou internacionais. Um exemplo concreto, também referenciado no capítulo 8. O Sistema Complementar de Pensões do LVSSP, é a falta de informação precisa sobre a taxa de cobertura dos planos de pensões em Portugal.

Assim, é provável que a concretização desta iniciativa implique a recolha de dados adicionais, antecipando-se também que seja necessária a coordenação com outras autoridades nacionais

competentes ou organizações nacionais, uma vez que nem todos os produtos e prestadores de serviços de pensões são abrangidos pelo âmbito da supervisão da ASF.

3.2.Outras medidas

Para além das medidas referidas, o legislador poderá considerar medidas adicionais que valorizem o potencial dos fundos de pensões e dos produtos de seguros vocacionados para a reforma, enquanto veículos de maior estabilidade na reforma, acompanhadas de uma componente de informação clara e percetível, não só a nível do uso de linguagem clara e compreensível, mas também a nível do ensino e da formação, no enquadramento institucional destes instrumentos, sobretudo quando se esteja em presença de grupos mais vulneráveis em função da sua condição económico-financeira.

Para este efeito, em linha com as propostas constantes do LVSSP, o legislador poderá eventualmente ponderar a adoção de medidas que promovam a poupança para a reforma através do sistema complementar de pensões. Neste quadro, sublinha-se a importância da majoração do gasto com as contribuições para efeitos da determinação da matéria coletável em sede de IRC referida no LVSSP[61], como já foi considerado para as despesas suportadas pelo empregador relativas a seguros de saúde dos seus trabalhadores e agregado familiar no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social[62]. Por outro lado, sem prejuízo das propostas constantes do LVSSP[63], sugere-se que o legislador pondere avaliar a equidade do regime de benefícios fiscais relativos às contribuições individuais dos participantes para fundos de pensões e equiparáveis, aplicável aos sujeitos com baixos e médios rendimentos, tendo em vista garantir que os incentivos à poupança beneficiam toda a população, independentemente do nível de rendimentos.

[61] Vd. LVSSP, p. 213.
[62] Cf. *Acordo Tripartido Sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico, 2025-2028*, Conselho Económico e Social, 1 de outubro de 2024, p. 8, disponível em https://sdistribution.impresa.pt/data/content/binaries/db3/6d8/16b62c9f-5f9f-4346-a72d-f2412f26de9c/Acordo-Tripartido-2025-2028---versao-final.pdf
[63] Vd., *e.g.*, LVSSP, pp. 213-214.

Adicionalmente, o legislador poderá considerar criar estímulos e apoios na criação de novos planos de pensões profissionais ou o investimento em planos de pensões profissionais já constituídos, bem como incentivos à constituição de mais fundos de pensões e planos poupança reforma, designadamente, as medidas *supra* identificadas[64].

Por outro lado, poderá ser considerada a promoção de ações de formação sobre o tema das reformas, bem como sobre os meios de gestão da carreira contributiva e a sua conjugação com mecanismos privados do sistema complementar de pensões.

Estas e outras medidas de simplificação do regime e de aproximação da população ao tema da poupança poderão contribuir para os efeitos desejados de estímulo da poupança e de adequação das pensões no momento da reforma.

A este respeito, importa assinalar os resultados do Relatório do 4.º Inquérito à Literacia Financeira da População Portuguesa de 2023[65], em especial no que se refere ao planeamento da reforma.

Este inquérito foi realizado no âmbito do Plano Nacional de Formação Financeira do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, no início de 2023, num contexto económico marcado por uma inflação elevada, tendo integrado, mais uma vez, o exercício de medição dos níveis de literacia financeira da Rede Internacional de Educação Financeira da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE).

Nesta comparação internacional, Portugal apresenta resultados acima da média no indicador de resiliência financeira, mas persistem importantes lacunas em questões relacionadas com conceitos fundamentais para um investimento adequado das poupanças. A pouca proatividade na aplicação da poupança em produtos financeiros é, aliás, outro resultado menos positivo do inquérito, com a maioria dos entrevistados a referir que deixa as suas poupanças na conta de depósito à ordem.

Constata-se, pois, a preocupação premente de encontrar vias de esclarecimento da população, sobretudo num contexto de tendência de envelhecimento geral da população portuguesa e de aumento da esperança média de vida que propulsiona a idade normal de reforma para uma idade mais avançada.

---

[64] Vd. cap. 3.1.
[65] Disponível em https://www.todoscontam.pt/sites/default/files/2024-04/relatorio4ilf2023.pdf

No âmbito do setor segurador e dos fundos de pensões e em matéria de avaliação e gestão de riscos, é de realçar que o atuário desempenha um papel muito relevante, sendo fundamental no cálculo das responsabilidades e na identificação, mensuração e controlo dos riscos inerentes às respetivas atividades.

O exercício da função de atuário deve respeitar diversos requisitos legais. Por outro lado, a atualização contínua de conhecimentos visa assegurar que o atuário exerce com competência a sua função num contexto em que, face às alterações de instrumentos regulatórios e aos riscos emergentes, a gestão de riscos se vai tornando cada vez mais complexa.

No âmbito do sistema de governação das empresas de seguros e das entidades gestoras de fundos de pensões é de destacar, em particular, a exigência de uma função atuarial[66], que é fundamental, a par de outras funções-chave, na gestão sã e prudente da atividade.

À função atuarial compete, entre outras tarefas, coordenar o cálculo das responsabilidades, avaliar a adequação das metodologias e dos pressupostos assumidos nesse cálculo e avaliar a suficiência e a qualidade dos dados utilizados.

Ademais, às empresas de seguros e às entidades gestoras de fundos de pensões é também exigida a nomeação de um atuário responsável[67] para efeitos de certificação dos cálculos realizados.

Sem prejuízo dos estudos atuariais que já são realizados no âmbito do Sistema de Segurança Social, considera-se que, à semelhança das práticas instituídas para as empresas de seguros e fundos de pensões, poderia ser interessante ponderar a criação de uma figura de atuário permanente – "Atuário da Segurança Social" –, dotado de um estatuto de independência partidária e do governo, com a função de coordenação das avaliações atuariais e de monitorização e acompanhamento das questões de sustentabilidade financeira do Sistema de Segurança Social, considerando naturalmente as especificidades de financiamento deste sistema.

[66] Cf. artigo 76.º do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (RJASR), aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, e artigo 122.º do RJFP.
[67] Cf. artigo 77.º do RJASR e artigo 133.º do RJFP.

Parecer

Presidente do Conselho Superior de Finanças Públicas

Conselho das Finanças Públicas

Parecer ao Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

29 de outubro de 2024

Parecer n.º

04/2024

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

ENQUADRAMENTO

A Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social apresentou no passado dia 7 de maio de 2024 aos Gabinetes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, o Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial. Nessa apresentação foi determinado que, previamente à sua divulgação pública, um conjunto de entidades relevantes para a matéria do Livro Verde tivesse acesso ao documento para uma análise prévia e, caso entendessem, para emissão de um parecer.

Nessa qualidade e no seguimento do convite dirigido pela Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Exma. Professora Doutora Maria do Rosário Palma Ramalho, o Conselho das Finanças Públicas (CFP) apresenta o seu Parecer sobre o Livro Verde da Sustentabilidade do Sistema Previdencial.

A secção seguinte enquadra o papel do CFP no âmbito do documento que foi remetido para análise, datado de agosto de 2024, e seguidamente apresentam-se as principais considerações.

O LIVRO VERDE PARA A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA PREVIDENCIAL

O Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial da Segurança Social efetua um estudo detalhado sobre a arquitetura do sistema de segurança social. Em particular, foca-se sobre o quadro geral das pensões do sistema previdencial, onde são analisadas as condições de acesso, a fórmula de cálculo, as atualizações anuais, a evolução da despesa com pensões, o enquadramento legal do seu financiamento, as taxas contributivas (base de incidência, reduções e isenções) e o grau de diversificação das fontes de financiamento.

Adicionalmente, são ainda objeto de análise outros sistemas contributivos, o sistema previdencial-capitalização e o sistema complementar de pensões. Por último, como resultado da análise efetuada e reflexão sobre os principais desafios e riscos inerentes à sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial, o Livro Verde incorpora o capítulo “Uma Estratégia de Reforma” onde elenca dezoito recomendações que emanam de quatro prioridades estratégicas fundamentais:

Uma Estratégia de Reforma

Tabela - Lista de Recomendações

Prioridade estratégica	Recomendações
Assegurar a sustentabilidade financeira	1. Introduzir a Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global. 2. Reavaliar e aprofundar a convergência da base de incidência contributiva com a de incidência fiscal. 3. Realizar a análise atuarial e revisão das taxas contributivas. 4. Simplificar e sistematizar as modalidades de reforma antecipada. 5. Indexar a idade máxima de trabalho em funções públicas à idade normal da reforma. 6. Rever o modelo de gestão do FEFSS de forma a aumentar rentabilidade.
Melhorar a adequação das pensões	7. Reformular o mecanismo de atualização das pensões. 8. Estimular a poupança para a reforma através de planos profissionais. 9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização. 10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais. 11. Aperfeiçoar e reforçar a eficácia do Complemento Social para Idosos (CSI).
Acautelar novos riscos	12. Monitorizar as transformações do mercado de trabalho. 13. Incorporar o risco de dependência no conjunto de eventualidades cobertas pelo regime previdencial. 14. Proteger as carreiras contributivas de grupos vulneráveis.
Melhorar a confiança no sistema de pensões	15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social. 16 Disponibilizar dados abertos da Segurança Social e do Emprego. 17. Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da Segurança Social. 18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários.

Fonte: Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial, versão enviada ao CFP a 24 de setembro de 2024.

O CFP é referido na prioridade estratégica "Melhorar a confiança no sistema de pensões", na recomendação "15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social".

Durante o processo de elaboração do Livro Verde, o CFP não foi auscultado no conjunto de iniciativas e audições técnicas,[1] embora seja identificado nas recomendações como um importante ator no reforço da confiança no sistema. Este Parecer incide apenas sobre a recomendação em que o CFP é visado, não emitindo opinião sobre as restantes recomendações que carecem de uma maturidade de reflexão em tempo oportuno. Ademais, as restantes recomendações dizem respeito a opções de política, que são da responsabilidade de adoção por parte do Parlamento e do Governo e sobre as quais, nesta fase, o CFP não emite opinião.

[1] O Livro refere que "reflete ainda o conjunto alargado de iniciativas de auscultação, audições técnicas e consultas a diversos grupos e personalidades, incluindo o Governo e parceiros sociais, sociedade civil, jovens e academia". O CFP foi apenas convidado para uma *Peer Review* sob o tema 'Modelo(s) de Apoio à Decisão' que teve lugar no dia 31 de maio de 2023.

PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES

Na quarta prioridade estratégica apontada no Livro Verde, "Melhorar a Confiança no Sistema de Pensões", são elencadas um conjunto de recomendações com o intuito de melhorar o modelo de monitorização e acompanhamento das questões relacionadas com a sustentabilidade da Segurança Social. A recomendação número 15 – Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social – surge neste âmbito, em que a Comissão efetua recomendações que atribuem um papel ao CFP. É sobre estas recomendações que este Parecer emite opinião.

Deve-se sinalizar, no âmbito dos Estatutos do CFP aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, que na missão da instituição, definida na alínea d) do artigo 6.º dos Estatutos, são conferidas diversas atribuições, entre as quais a de "analisar a dinâmica de evolução dos compromissos existentes, com particular incidência nos sistemas de pensões e saúde e nas parcerias público-privadas e concessões, incluindo a avaliação das suas implicações na sustentabilidade das finanças públicas". Nos Estatutos refere-se ainda a independência que deve reger o Conselho e os membros dos respetivos órgãos tal como definida no artigo 5.º.

Assim, no que concerne à recomendação número 15 da quarta prioridade estratégica subjacente ao Livro Verde:

"1.a) Incumbir o CFP da realização, a cada 5 anos, de um estudo (de natureza atuarial) da sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos da Segurança Social (Sistema Previdencial, Regime de Proteção Social Convergente e Regimes Especiais). Estes estudos deverão ser suportados por um conjunto de cenários demográficos e macroeconómicos próprios, que não dependam dos cenários adotados pelo Ageing Working Group (AWG) no âmbito da preparação do Ageing Report. O CFP deve ser apoiado nessa tarefa por um Concelho Consultivo, que deverá reunir especialistas e representantes dos diversos atores públicos e privados com responsabilidades na esfera da Segurança Social, e que terá por responsabilidade consensualizar os cenários demográficos e macroeconómicos que sustentam este exercício;

1.b) Incumbir o CFP de se pronunciar sobre o Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social, que acompanha o Orçamento de Estado, tomando por base as suas próprias estimativas sobre a sustentabilidade financeira do sistema. Deverão ser concedidos ao CFP os necessários recursos humanos e financeiros para suportar a expansão da sua missão institucional."

Este Conselho tem a referir o seguinte:

- A abordagem metodológica do estudo de sustentabilidade a efetuar pelo CFP, tal como sucede em todos os trabalhos desenvolvidos por este Conselho deve ser determinada pelo próprio CFP, não devendo a recomendação impor à partida o tipo de abordagem metodológica do estudo, isto é, que este tenha de ser necessariamente de natureza atuarial;
- A responsabilidade pela elaboração dos cenários macroeconómicos subjacentes aos estudos elaborados pelo CFP, deverá pertencer ao CFP, tendo em consideração as suas atuais atribuições e o seu estatuto de

entidade independente. A proposta de consensualização dos cenários demográficos e macroeconómicos no âmbito de um Conselho Consultivo conflitua com o estatuto de independência do CFP. Acresce o facto de, com a criação deste Conselho Consultivo para este propósito específico, se poder afetar globalmente o modelo de governação do CFP, um modelo que tem a sua coerência interna e que assim poderia ser colocada em causa.

- Relativamente aos cenários demográficos, afigura-se de extrema relevância a participação da autoridade estatística nacional, a qual dispõe da informação, meios, recursos competentes para a sua elaboração;
- O CFP deveria ser um membro observador do *Ageing Working Group*, estando desta forma informado dos desenvolvimentos e opções metodológicos efetuados neste grupo de trabalho;
- Deve ser explicitamente legislado o acesso tempestivo a todos os dados que o CFP considere necessários, devidamente anonimizados, para elaborar o estudo de sustentabilidade, tais como as remunerações, carreiras, prestações sociais, dados das entidades de trabalho temporário, entre outros, a disponibilizar pela Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações e pela Autoridade Tributária e Aduaneira, sem os quais se revela impossível a realização do estudo de sustentabilidade;
- O CFP apenas se poderá pronunciar sobre o Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social que acompanha o Orçamento do Estado após o término do estudo/modelo mencionado na alínea 1.a) e a subsequente publicação do primeiro estudo sobre a sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos da Segurança Social; dever-se-á ainda prever o acesso do CFP aos pressupostos e ao modelo que sustenta o Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social, que acompanha o Orçamento de Estado;
- Reforça-se a necessidade de capacitar o CFP com os recursos humanos e financeiros necessários para o desenvolvimento deste estudo. Esta capacitação deverá ser contínua e dependente das necessidades identificadas para o cumprimento da recomendação.

Adicionalmente, para o cumprimento destas competências alargadas salienta-se a importância da recomendação "16. Disponibilizar Dados Abertos da Segurança Social e do Emprego". É fundamental que sejam efetuadas as diligências e os esforços necessários para que o acesso à informação se concretize, de modo a permitir a elaboração das análises de sustentabilidade anteriormente referidas. Este ponto é da maior importância, pois sem este acesso o estudo da sustentabilidade financeira do sistema poderá ficar comprometido. Esta é também uma preocupação expressa no Livro Verde, dado que "o resultado dos trabalhos da Comissão reflete alguns condicionamentos no acesso a informação detalhada, bem como na disponibilidade de recursos técnicos para o tratamento da mesma."

Parecer

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Nota sobre o Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

Através do ofício n.º 1.675/2024, de 24 de setembro, do Gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, foi dirigido um convite ao Tribunal de Contas (TdC) para a análise prévia e emissão de parecer, sobre o "Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial", até ao dia 30 de outubro de 2024.

O "Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial" foi elaborado pela Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social, criada em julho de 2022, através do Despacho n.º 9126/2022, de 26 de julho, da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, com esse objetivo.

Além de um diagnóstico sobre a sustentabilidade social e financeira do sistema de pensões português, o "Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial" apresenta um conjunto de recomendações de política no domínio da segurança social.

Nos termos artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)[1], compete ao TdC dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, bem como sobre a conta da Assembleia da República.

Compete, ainda, ao TdC, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea b) e artigo 5.º, n.º 2, da referida lei, dar parecer sobre as contas das regiões autónomas, bem como sobre as contas das respetivas Assembleias Legislativas e aprovar, através da comissão permanente, pareceres elaborados a solicitação da Assembleia da República ou do Governo sobre projetos legislativos em matéria financeira.

O "Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial" não é subsumível a nenhum dos documentos previstos nas referidas normas.

No entanto, é de salientar que, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da LOPTC, compete ao TdC, em especial, apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades públicas, incluindo a organização, o funcionamento e a

[1] Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

fiabilidade dos sistemas de controlo interno, e que, por sua vez, o n.º 2 do artigo 11.º da mesma lei, prevê que o TdC coopere com *"(...) os restantes órgãos de soberania (...) procurando, em regra através dos seus serviços de apoio, difundir a informação necessária para que se evite e reprima o desperdício, a ilegalidade, a fraude e a corrupção relativamente aos dinheiros e valores públicos, tanto nacionais como comunitários."*.

De salientar, ainda, que em ações de controlo, o TdC tem identificado e alertado para insuficiências nos sistemas de organização e controlo das instituições de segurança social, bem como para fragilidades no desenho, execução e acompanhamento de políticas e medidas no domínio da segurança social, formulando recomendações tendo em vista a melhoria da gestão pública.

É neste quadro, suportado na atividade recente do TdC, que se remete a presente comunicação sobre o "Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial", com foco nas questões relativas à transparência e *accountability*, não se apreciando as prioridades estratégicas e as medidas propostas pela Comissão.

Assim, nota-se que o Tribunal tem recomendado ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, bem como aos responsáveis de instituições de segurança social, a instituição de mecanismos de controlo que garantam a publicitação de informação completa e fiável sobre a gestão e as atividades desenvolvidas, de modo a permitir a necessária monitorização e avaliação de políticas no domínio da segurança social[2].

Com efeito, uma política de dados abertos promove maior escrutínio público e *accountability*, melhorando a transparência do sistema de segurança social, condição essencial para a preservação do contrato social que lhe está subjacente.

Contudo, as fragilidades identificadas nos sistemas de informação da segurança social[3] recomendam a adoção de medidas específicas para melhorar a qualidade dos dados e mitigar os riscos que condicionam as condições de produção da informação, salientando-se, neste âmbito, a importância de assegurar a boa execução do "Programa de transição digital da segurança social",

---

[2] *E.g. Pareces sobre a Conta Geral do Estado, Relatório n.º 1/2021-OAC – 2.ª Secção e Relatório n.º 4/2024 – 2.ª Secção.*

[3] *E.g. Relatório n.º 8/2019 – 2.ª Secção, Relatório n.º 1/2021-OAC – 2.ª Secção, Relatório n.º 3/2022 – 2.ª Secção;*

inserido no Plano de Recuperação e Resiliência, na componente C17 - Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas.

O Tribunal também tem alertado para défices de fundamentação no desenho, monitorização e avaliação de políticas no domínio da segurança social, bem como em decisões relativas à alienação de imóveis da segurança social e a níveis de financiamento das respostas sociais, e recomendado que tais decisões estejam adequadamente fundamentadas, de modo a assegurar a transparente utilização de dinheiros públicos e a economia e eficiência da despesa pública[4].

Nesta linha, nota-se que a Comissão alerta para a necessidade de melhorar o modelo de monitorização e acompanhamento da sustentabilidade financeira da segurança social, incorporando a incerteza inerente aos inúmeros fatores demográficos, económicos e financeiros que determinam a evolução da receita e despesa do sistema previdencial, de modo a favorecer a compreensão, pelos cidadãos, dos riscos económicos, demográficos e financeiros que recaem sobre a sustentabilidade do sistema.

De igual modo, a Comissão alerta para a falta de estudos atuariais que suportem a revisão da taxa contributiva global do sistema previdencial, prejudicando uma avaliação rigorosa do custo efetivo da cobertura de cada risco social e do impacto financeiro de alterações legislativas que modifiquem as condições de acesso e/ou os montantes das prestações sociais, introduzindo opacidade na gestão financeira das prestações sociais.

Sublinha-se, ainda, o alerta para a necessidade de melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários, domínio em que o Tribunal também já dirigiu recomendações ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, bem como aos responsáveis de instituições de segurança social, tal como, por exemplo, ao Instituto da Segurança Social, IP, para que reforce o apoio prestado aos beneficiários e a simplificação dos processos de candidatura a programas ou apoios sociais[5].

Finalmente, assinale-se que onde se refere "8 - Estimular a poupança para a reforma através de planos profissionais" (página 20 do Livro), deve constar "8 - Estimular a poupança para a reforma através de planos individuais", em concordância com as páginas 23 e 213 do Livro.

---

[4] *E.g. Relatório n.º 26/2019 – 2.ª Secção* e *Relatório n.º 4/2024 – 2.ª Secção*.
[5] *E.g. Relatório n.º 13/2022 - 2.ª Secção* e *Relatório n.º 8/2023 – 2.ª Secção*.

Lisboa, em 29 de outubro de 2024

Parecer

Associação Portuguesa de Seguradores

Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

Comentários prévios

Antes de mais, cumpre-nos agradecer o convite para a emissão de parecer sobre este Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial, em representação de um setor que tem uma presença central e histórica numa das eventualidades protegidas por este mesmo sistema – os acidentes de trabalho – mas também um envolvimento de longa data no Sistema Complementar de Pensões, em regimes de iniciativa coletiva e de iniciativa individual.

A abrir este parecer, a APS vem, desde logo, saudar a elaboração e divulgação do presente Livro Verde, que dá corpo a uma reflexão estrutural a que estes grandes sistemas devem estar ciclicamente expostos, para diagnóstico dos seus desafios e orientação dos seus desenvolvimentos.

E, do ponto de vista da APS, o Livro Verde traça um diagnóstico muito claro dos desafios que enfrenta atualmente o Sistema Previdencial, nomeadamente na componente de pensões, onde se assiste a uma "crescente desadequação das pensões" de invalidez e velhice do regime geral.

Simultaneamente, reconhece o "papel periférico" que o Sistema Complementar de Pensões ainda desempenha no nosso país, admitindo que ele "não tem conseguido até à data preencher verdadeiramente a função que lhe foi imputada pela atual Lei de Bases de constituir um instrumento significativo de proteção e de solidariedade social".

Com a enfática valorização deste Sistema Complementar, vem também um reconhecimento explícito da necessidade de estimular, nomeadamente por via fiscal, as respetivas soluções de 2º e 3º pilares, com recomendações muito alinhadas com as que o setor segurador, juntamente com outros setores afins, vem defendendo há vários anos.

Sem prejuízo desta avaliação muito positiva do Livro Verde, a APS entende apenas que as suas recomendações poderiam ser mais ousadas quanto à sua calibração e plano de implementação.

Admitindo que algumas das que estão elencadas careçam mesmo de uma avaliação prévia de impactos e ponderação de alternativas, outras há que poderiam ser já apontadas para implementação a curto prazo, quer por terem impactos mais simples de projetar, quer por representarem medidas de inquestionável racionalidade e oportunidade.

Como é natural, a APS e o setor segurador, que já se empenharam no apoio à fundamentação deste relatório, terão todo o interesse e disponibilidade para participar também no aprofundamento das soluções que ele recomenda.

Comentários específicos a recomendações com maior impacto para o setor segurador

8. Estimular a Poupança para a Reforma Através de Planos Individuais

As recomendações para estímulo das poupanças de 3º pilar estão bem alinhadas com as defendidas pela APS e o setor segurador português, combinando apropriadamente estímulos fiscais reforçados sobre as contribuições individuais e as contribuições da empresa para planos individuais de poupança constituídos sob determinadas condições.

Nomeadamente, privilegiam-se os produtos com condições de reembolso mais diretamente indexadas às efetivas situações de reforma (por referência ao regime dos fundos de pensões) e promove-se uma diferenciação positiva dos benefícios para as gerações mais jovens, que muito importa incentivar a poupar.

E reforçam-se genericamente os benefícios fiscais sobre estas contribuições, nomeadamente com a sua importante desvinculação do limite global das deduções à coleta em sede IRS e com a atualização dos limites dedutíveis, incluindo para os PPR.

Falta, no entanto, dar uma expressão mais concreta a estas recomendações, que poderiam começar por ser calibradas de forma prudente, para prevenir impactos excessivos sobre a despesa fiscal, mas apontadas para aplicação a mais curto prazo, para que não fiquem perdidas em complexos e morosos processos de avaliação.

9. Consignar uma Parcela do IVA Pago a uma Conta Individual de Capitalização

A APS reconhece a originalidade e as potencialidades desta recomendação de se consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização, e neste caso até já devidamente calibrada (1 ponto percentual do IVA de cada fatura com o NIF do contribuinte).

Seria, de facto, um grande estímulo à poupança de 3º pilar, com a enorme vantagem de ter um alcance absolutamente massificado entre os contribuintes e de poder ter um efeito cultural muito salutar sobre franjas da população com pouca propensão ao aforro de longo prazo.

A APS saúda também a explícita abertura da medida a soluções privadas, devidamente configuradas e supervisionadas, que tenderão a estimular a concorrência na oferta destes produtos, com natural benefício para os aforradores.

Como seria esperar, o setor segurador desde já se perfila com um potencial fornecedor de instrumentos de poupança vocacionados para este fim.

10. Promover a Poupança para a Reforma através de Planos Profissionais

As recomendações neste domínio incidem sobretudo sobre o desenvolvimento de soluções de auto-enrolment, a estabelecer como referência para a criação de planos de pensões profissionais ao nível da empresa.

Estando a par do sucesso que soluções equivalentes tiveram já noutros mercados, a APS partilha a convicção quanto à eficácia desta medida para tentar colmatar as evidentes e preocupantes lacunas de proteção de 2º pilar no nosso país, sobretudo se complementada com o reforço dos benefícios fiscais também previsto neste ponto das recomendações.

Mas, paralelamente, sugere-se a revisão de uma condição prevista no artigo 43º do Código do IRC para que as contribuições das empresas para planos complementares de reforma possam ser reconhecidas como gastos dedutíveis do exercício, em concreto a exigência de que sejam efetivamente pagos sob a forma de prestação pecuniária mensal vitalícia pelo menos dois terços dos benefícios desses planos (alínea d) do número 4 do artigo 43º). Por razões prudenciais, que se refletem, nomeadamente, numa pesada carga de capital de solvência, esta exigência estrita acaba por prejudicar as condições económicas destes benefícios, retirando atratividade a estas soluções.

Nesse sentido, seria virtuosa uma flexibilização relativa desta condição, seguindo a solução adotada para a isenção de tributação sobre mais valias imobiliárias quando reinvestidas em produtos de poupança para a reforma (número 7 do artigo 10º do Código do IRS) que, em relação ao pagamento dos benefícios, exige apenas que o produto em causa proporcione "uma prestação regular periódica durante um período igual ou superior a 10 anos, de montante máximo anual igual a 7,5 % do valor investido".

Por fim, a APS manifesta também a sua disponibilidade para o debate político que esta recomendação já sugere.

18. Melhorar a Comunicação com Contribuintes e Beneficiários

Entre outras medidas envolvidas na última das recomendações do relatório, está a perspetiva de contemplar no simulador de pensões informação adicional, incluindo sobre regimes complementares e pensões de outros regimes, que contribua para suportar a tomada de decisão dos beneficiários.

A APS revê-se bem na importância de criar um simulador com esta perspetiva holística das pensões, que tenderá a estimular a gestão da poupança de longo prazo por parte dos cidadãos.

Importaria apenas clarificar que o âmbito desse simulador se estenderá, de facto, a poupanças de 1º, 2º e 3º pilares, e em soluções públicas e privadas.

Admitindo que envolverá então informação dos operadores privados, nomeadamente as empresas de seguros do ramo Vida, a APS estará, uma vez mais, disponível para contribuir para o desenho e implementação deste simulador de âmbito ampliado.

Parecer

CGTP-IN

LIVRO VERDE PARA A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA PREVIDENCIAL

COMENTÁRIOS DA CGTP-IN

Introdução

O sistema público de segurança social universal e solidário, tal como concebido na nossa Constituição, que a CGTP-IN sempre defendeu, desempenha um papel fundamental na garantia da segurança económica dos cidadãos e na manutenção da coesão social.

Não obstante, o sistema público de segurança social e em particular o sistema de pensões encontram-se há muito na mira do capital e dos grandes grupos financeiros.

O grande desafio que actualmente se coloca ao sistema público de segurança social, nomeadamente ao sistema previdencial, é o de garantir a sua efectiva sustentabilidade financeira, sem desvirtuar os princípios da contributividade e de solidariedade laboral e intergeracional em que assenta e sem enfraquecer o seu efeito redistributivo e os direitos sociais dos trabalhadores e de todos os cidadãos, salvaguardando assim a sua natureza pública, universal e solidária.

A resposta a este desafio passa, em primeiro lugar, pelo aumento dos salários, pela promoção do crescimento económico sustentado e da expansão do emprego, mas emprego de qualidade, estável e com direitos; e em segundo lugar, pela aposta no alargamento da base financeira dos sistemas públicos de protecção social, nomeadamente através do aprofundamento do princípio da diversificação das fontes de financiamento, preservando o financiamento baseado nos salários (Taxa Social Única - TSU), mas alargado a outros elementos do valor acrescentado líquido das empresas e sempre mantendo as características básicas do sistema previdencial na relação entre salários, contribuições e prestações.

Por outro lado, é também necessário adoptar políticas de incentivo à natalidade que, de forma transversal, contemplem aspectos como o rendimento, o emprego e os salários, as carreiras profissionais, as condições laborais - com destaque para a organização e redução do tempo de trabalho, o apoio às famílias, o acesso à saúde, a habitação, entre outros.

É com este enquadramento e tendo por base estes princípios que a CGTP-IN analisa o Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial, que surge em resultado do trabalho de uma Comissão, nomeada pelo último Governo do PS, precisamente para estudar a sustentabilidade do sistema previdencial.

O sistema previdencial é a componente do sistema público de segurança social directamente ligada ao trabalho, assente nos princípios da contributividade e da solidariedade profissional e intergeracional, destinado a garantir aos trabalhadores prestações substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos em consequência da ocorrência de alguma das eventualidades previstas na lei.

Muito embora esteja a apresentar anualmente elevados saldos positivos e o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), alimentado fundamentalmente por estes excedentes, tenha já atingido o equivalente a um mínimo de dois anos de despesas com pensões

de velhice, o sistema previdencial continua há vários anos sob a mesma pressão, quer a pretexto da necessidade de garantir a prazo a sua sustentabilidade financeira, quer para dar resposta aos anseios do sector privado, com destaque para o sector segurador, de ampliar a sua intervenção no domínio da protecção social e alargar assim a sua clientela e lucros.

Neste quadro, a legislação de segurança social tem sido objecto de grandes e constantes alterações, a começar pela própria lei de bases da segurança social que, nos últimos 20 anos, foi alterada por diversas vezes, de modo a reflectir as diferentes concepções e modelos de protecção social perfilhados pelos governos no poder. Embora em boa verdade, à excepção de um ou outro pormenor, esses modelos não difiram muito, registando-se em todos uma tendência comum no sentido do progressivo enfraquecimento do sistema público e consequentemente dos direitos sociais dos cidadãos.

Assim, a evolução do sistema público de segurança social tem sido influenciada pela adopção de uma concepção reducionista do papel do Estado na garantia do direito à segurança social, que no âmbito do sistema previdencial, se tem traduzido em várias medidas que visam o seu enfraquecimento, nomeadamente condições de acesso mais restritivas, afastamento do princípio da contributividade e da correlação entre as contribuições pagas e as prestações recebidas; bem como redução quer do tempo de atribuição das prestações, quer do seu valor por meio da introdução de varias penalizações. Por outro lado, foram ensaiadas várias tentativas, nunca concretizadas, no sentido de abrir o sistema público à complementaridade com o sector privado, nomeadamente através da introdução de esquemas de plafonamento das contribuições.

Mas foi no âmbito do sistema de pensões que se introduziram as alterações mais significativas.
O problema da sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de segurança social, e em particular dos sistemas de pensões, começou a ser levantado a nível internacional e comunitário, tendo como pano de fundo, por um lado, a evolução demográfica (decréscimo da taxa de natalidade e aumento da esperança de vida, determinando o envelhecimento populacional) e, por outro, a anunciada falência dos sistemas públicos de pensões geridos em regime de repartição que deixariam a breve trecho de ser sustentáveis. Nesse quadro, a introdução de uma vertente de capitalização é tida como a única solução viável para garantir pensões adequadas no futuro, ignorando todas as outras variáveis susceptíveis de influenciar a situação dos sistemas públicos.

A pretexto de atacar este problema, o nosso quadro legal de pensões foi alvo de várias alterações, de que se destacam particularmente a introdução do critério da evolução da esperança média de vida quer no método de cálculo das pensões com a introdução do factor de sustentabilidade, quer na fixação da idade de acesso à pensão, que passou a ser variável, aumentando anualmente em função do aumento da esperança de vida. Foi ainda criado um sistema público (facultativo) de capitalização.

A produção deste Livro Verde faz parte deste caminho.

O que defende o Livro Verde?

O Livro Verde começa por valorizar a existência de um sistema público de segurança social nos termos previstos na Constituição da República e na actual Lei de Bases da Segurança Social e

reconhece o importante contributo do sistema público para a garantia de rendimentos substitutivos do rendimento do trabalho e para a redução da pobreza e das desigualdades.

Neste quadro, defende o reforço do sistema previdencial, assente no princípio da solidariedade de base profissional e no princípio da contributividade, como pilar fundamental do sistema de segurança social.

O Livro Verde reconhece também que neste momento a perspectiva quanto à sustentabilidade financeira do sistema previdencial é bastante optimista e, embora seja expectável a existência de défices até 2070, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) deverá permitir o financiamento destes défices, isto apesar de toda a análise partir *"de um pressuposto menos optimista de crescimento da produtividade ('lower productivity scenario') adoptado no Ageing Report 2024. Da mesma forma, numa lógica de 'análise de stress', foram incluídos dois cenários que assumem níveis de crescimento da produtividade significativamente mais baixos - e que de alguma forma se aproximam dos níveis de crescimento da produtividade registados no período entre 2000 e 2015. Os resultados aqui apresentados devem ser interpretados à luz desses condicionalismos*" (página 19 do Livro Verde), ou seja, toda a projecção e consequentes conclusões têm por base um período que se caracteriza por um dos piores desempenhos da economia nacional.

Segundo o Livro Verde há um conjunto de riscos que devem ser tidos em consideração e que impõem a implementação de reformas no sistema, nomeadamente o envelhecimento populacional, as transformações no mercado de trabalho e a maturação do sistema de pensões. Que a maturação do sistema de pensões – tendo em conta a melhoria gradual das carreiras contributivas – vai produzir um aumento da despesa é um facto inegável.

Já no que respeita às transformações do mercado de trabalho e aos aspectos quantitativos resultantes do envelhecimento da população, não podemos aceitar sem mais (como se faz no âmbito deste Livro) que são inevitáveis (quanto ao trabalho) ou no nível projectado (quanto ao envelhecimento), com todas as consequências negativas que daí resultam para o sistema de segurança social. Combater a precariedade dos vínculos laborais, integrar no sistema os trabalhadores e respectivas entidades empregadores que operam à margem (como é o caso das plataformas digitais) são medidas dirigidas ao mercado de trabalho que se reflectirão positivamente no sistema de segurança social. Garantir melhores salários e fixar todos os que querem viver e trabalhar em Portugal são condições centrais ao desenvolvimento que terão também efeitos, quer na mitigação do nível de envelhecimento da população, quer no volume de receitas do sistema previdencial.

No Livro Verde, ignora-se ainda, como é habitual, os efeitos resultantes do aumento de produtividade que contraria largamente o envelhecimento[1]. Não podemos ignorar que o aumento da produtividade permite que hoje um trabalhador no activo produza muito mais riqueza do que no passado.

No entanto, apesar de sugerir algumas alterações relacionadas inclusivamente com o alargamento da base de incidência das contribuições, nunca o Livro Verde se refere ao

[1] ver "Torturem os números que eles confessam" de Pedro Nogueira Ramos ex-director do INE, consultor do Eurostat, prof. Catedrático de economia na Universidade de Coimbra.

alargamento que resultaria destas novas realidades no sistema de segurança social e consequente aumento da receita que daí adviria.

Para o Livro Verde, o instrumento mais relevante de intervenção no sistema previdencial, e em especial no sistema de pensões, é a promoção e valorização de regimes complementares baseados no modelo de capitalização.

O aumento da despesa social através do financiamento público e o aumento das contribuições por parte das empresas são desvalorizados, com o argumento da dívida pública, por um lado, e da elevada tributação do trabalho, por outro.

Por fim, o Livro Verde não deixa de reconhecer que existem outros factores que influenciam a sustentabilidade do sistema de segurança social, nomeadamente o crescimento económico, a melhoria dos níveis de produtividade e o emprego. Mas nunca refere os baixos salários como factor negativo para o sistema, nem a importância e o efeito positivo que a subida generalizada dos salários teria para o aumento das respectivas receitas.

Quais as Recomendações do Livro Verde?

<u>Para garantir a sustentabilidade financeira do sistema</u>

1. **Introduzir uma Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido com redução proporcional da TSU**

   A CGTP-IN tem defendido a necessidade de diversificar as fontes de financiamento do sistema e inclusivamente temos proposto a criação de uma Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, mas sem carácter substitutivo, ou seja, a nova contribuição deve acrescer à actual contribuição patronal e não substituí-la, total ou parcialmente.

   A ideia da criação desta nova contribuição é aumentar o volume das contribuições, fazendo com que as grandes empresas de capital intensivo também contribuam para o sistema previdencial, mas sem romper com a trilogia salário-contribuição-prestação, que desvirtuaria os princípios do nosso sistema.

   Se a nova contribuição a criar tiver carácter substitutivo, na realidade não se verifica um alargamento das fontes de financiamento e, portanto, está gorada a intenção de reforçar a sustentabilidade financeira do sistema – se a ideia é aumentar a receita, a nova contribuição tem que acrescer e não substituir, sob pena de tudo ficar na mesma. Ou seja, neste aspecto, a recomendação do Livro Verde é contraditória nos seus próprios termos.

   Na verdade, esta contradição nasce sobretudo do facto de, no âmbito deste Livro Verde, o objectivo fundamental da criação desta contribuição não ser o alargamento das receitas do sistema previdencial, mas sim a redução das alegadamente excessivas contribuições sociais sobre o trabalho: Ora, como é evidente, estes dois objectivos são objectivamente inconciliáveis.

   Assim, a CGTP-IN concorda com a criação desta nova contribuição sobre o valor acrescentado líquido, defendendo que a contribuição a criar não tenha carácter substitutivo da parte patronal na actual taxa social única e tenha como único e exclusivo objectivo reforçar o financiamento do sistema previdencial.

2. Fazer convergir a base de incidência contributiva com a base de incidência fiscal

O que se pretende com esta Recomendação é, essencialmente, fazer com que todas as prestações recebidas pelo trabalhador em contrapartida do seu trabalho e que são base de incidência do IRS, sejam também base de incidência das contribuições para a Segurança Social.

Quando o Código Contributivo da Segurança Social entrou em vigor em 2011, várias prestações recebidas pelo trabalhador até então excluídas, passaram a estar incluídas na base de incidência contributiva.

Porém, a introdução de regimes transitórios para que algumas prestações retributivas só gradualmente passassem a constituir base de incidência, levou a que, com o tempo, algumas delas nunca chegassem a ser incluídas; por outro lado, a imaginação criativa das entidades patronais concebeu uma série de outras formas de remuneração (por exemplo, vales creche ou colégio, participação nas despesas escolares, viagens de férias, etc.) para fugir às contribuições.

A CGTP-IN concorda essencialmente com esta Recomendação. O alargamento da base de incidência contributiva é duplamente vantajoso para os trabalhadores, uma vez que por um lado contribui para aumentar as receitas do sistema previdencial da segurança social e, por outro, também melhora o valor das prestações a que os trabalhadores têm direito – quanto mais elevada for a remuneração sobre a qual descontam, mais elevado será o valor das prestações por doença, desemprego, parentalidade, etc.

Assim, entendemos que todas as prestações pecuniárias ou em espécie que o trabalhador recebe regularmente como contrapartida do seu trabalho devem ser base de incidência contributiva para a segurança social.

3. Rever as taxas contributivas

Esta Recomendação desdobra-se em várias vertentes:

- Fazer uma análise actuarial da TSU, de modo a avaliar a desagregação pelo custo das diversas eventualidades protegidas – a ideia é ver se o custo que está actualmente previsto na lei para cada uma das eventualidades protegidas é o correcto e adequado neste momento.

  Tendo em conta que a lei prevê que esta avaliação seja feita de cinco em cinco anos e que nunca foi feita desde a entrada em vigor do Código Contributivo em 2011, não parece descabido que se faça esta avaliação.

- Estudar a possibilidade de alterar as eventualidades cobertas pelo sistema previdencial – neste caso, o que se pretende é estudar a possibilidade de alterar o actual elenco das eventualidades protegidas.
  As eventualidades cobertas pelo sistema previdencial são actualmente a doença, a doença profissional, o desemprego, a parentalidade, a velhice, a invalidez e a morte.

  O que se recomenda no Livro Verde é que, nomeadamente, se pondere a possibilidade de incluir novos riscos sociais e, por outro lado, se transfira a cobertura de outros para o sistema de solidariedade.

  A CGTP-IN está aberta à inclusão da cobertura de novos riscos, como é o caso da dependência que, nesta nossa sociedade cada vez mais envelhecida, começa a ser uma necessidade urgente.

Porém, a eventual inclusão desta nova eventualidade no sistema previdencial não deve ter como contrapartida a transferência de qualquer das outras para o sistema de solidariedade. Esta transferência implica riscos de enfraquecimento dos direitos dos trabalhadores beneficiários, já que a protecção no âmbito dos regimes de solidariedade, não contributivos, é menos favorável, porque sujeita a regras distintas. Neste âmbito, não vigora o princípio da contributividade, mas sim o da necessidade, pelo que as prestações estão normalmente sujeitas a condição de recursos e são indexadas ao IAS, ou seja, a transferência da cobertura de uma eventualidade como a parentalidade para o sistema de solidariedade (que é o que sugere o Livro Verde), implicará em princípio uma descida do valor das prestações, que deixariam de estar ligadas ao valor da remuneração do trabalhador, para passarem a estar indexadas ao IAS, como aliás hoje já sucede com os subsídios sociais de parentalidade (que se destinam a proteger nesta eventualidade os cidadãos que não estão cobertos pelo sistema previdencial, porque não trabalham ou não têm carreira contributiva suficiente).

- Analisar as várias reduções de taxa contributiva que estão em vigor, de modo a apurar quais as que continuam a justificar-se. A ideia é positiva, mas implica especial atenção a todas as situações em causa, de modo a não prejudicar quaisquer trabalhadores e a não privar ninguém da cobertura pelo sistema previdencial.
- Ponderar a revisão das situações em que o sistema previdencial é chamado a financiar despesas que extravasam o seu objectivo, como é o caso do financiamento das políticas de emprego – consideramos esta recomendação positiva.

  A CGTP-IN há muito tempo que reivindica que as políticas de emprego deixem de ser financiadas pela segurança social e passem a ser financiadas pelo Orçamento do Estado. Acrescentaríamos ainda que se devia igualmente acabar com a constante e sucessiva utilização das receitas do sistema previdencial para fins de política económica – deve deixar de se prever isenções ou reduções da taxa social única para as empresas que são atingidas por qualquer crise ou catástrofe; tais ajudas, quando necessárias, devem ser financiadas directamente através do Orçamento do Estado.

- Alterar o regime do registo de remunerações por equivalência, de modo que estas situações deixem de ser financiadas pelo sistema previdencial.

  Esta é uma questão complexa. A lei prevê um conjunto de situações em que, apesar de o trabalhador não estar a prestar trabalho efectivo, de modo a não prejudicar a sua carreira contributiva, se continuam a registar as suas remunerações para efeitos de segurança social. Isto sucede, por exemplo, quando o trabalhador está desempregado, de baixa por doença profissional ou acidente de trabalho, ou em licença de parentalidade.

  A recomendação é que estas situações passem a ser financiadas no regime de solidariedade, mas são necessários mais elementos para avaliar as consequências, caso se caminhe neste sentido.

4. **Alterar o regime das reformas antecipadas**

A antecipação das reformas é uma questão controversa e o respectivo regime jurídico tem sido objecto de muitas alterações.

O actual regime prevê várias modalidades de antecipação, sendo que algumas destas modalidades não implicam qualquer penalização do valor da pensão, ao contrário de outras que são bastante penalizadoras. A antecipação da reforma na sequência de desemprego de longa duração, por exemplo, é duplamente penalizada, pela antecipação e por aplicação do factor de sustentabilidade; a antecipação por carreiras muito longas, ao invés, e bem, não tem qualquer penalização.

A recomendação do Livro Verde vai no sentido de restringir praticamente todas as modalidades de antecipação da reforma, introduzindo nos vários regimes a ponderação do aumento da esperança média de vida.

No entender da CGTP-IN, os regimes de algumas das modalidades de antecipação actualmente previstas, como é o caso da antecipação por carreiras longas e dos regimes especiais de antecipação de profissões de desgaste rápido, não devem ser alterados em qualquer aspecto; por outro lado, tendo em conta a realidade actual do mercado de trabalho, o acesso à pensão na sequência de desemprego de longa duração também não deve ser dificultado nem penalizado.

Neste quadro, entendemos que qualquer trabalhador que, aos 60 anos de idade, tenha 40 ou mais anos de carreira contributiva deve possa aceder voluntariamente à reforma sem qualquer penalização.

5. **Indexar a idade máxima de trabalho em funções pública à idade normal da reforma**

Indexar a idade máxima de trabalho em funções públicas (70 anos) à idade normal de acesso à pensão (variável com o aumento da esperança média de vida) significa aumentar a idade máxima de trabalho em funções públicas na proporção do aumento da idade normal de acesso à pensão.

A CGTP-IN considera que esta ideia não é aceitável.

Aliás, a CGTP-IN defende que a idade normal de acesso à pensão volte a ser fixada nos 65 anos de idade para todos independentemente do regime de protecção social que os abranja.

6. **Rever o modelo de gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)**

O que se pretende com esta recomendação é alterar a política de investimentos do Fundo, para que este possa investir em activos mais rentáveis.

Recorde-se que o regulamento de gestão do FEFSS impõe limites mínimos e máximos para os vários tipos de investimentos, restringindo a possibilidade de investir em títulos considerados mais rentáveis, mas que também podem acarretar um excesso de risco.

No fundo, a carteira do Fundo foi legalmente definida de modo a obter o equilíbrio possível entre rentabilidade e segurança.

A recomendação do Livro Verde vai no sentido de liberalizar o tipo de investimento, permitindo que se invista em activos potencialmente mais rentáveis.

Aqui o que há que ponderar é a preservação do equilíbrio, de modo que não se ponha em risco o próprio Fundo.

Para melhorar a adequação das pensões

1. **Reformular o mecanismo de actualização das pensões**

   O Livro Verde reconhece que o actual mecanismo de actualização das pensões não é capaz de assegurar a manutenção do poder de compra dos reformados e pensionistas. Por isso, recomenda a sua substituição.

   Para este efeito, é apresentado um conjunto de propostas de alteração do mecanismo de actualização, designadamente, actualizar todas as pensões, independentemente do seu valor, pelo IPC sem habitação do ano anterior; manter um elemento de diferenciação positiva para o 1º escalão de rendimentos; calcular o valor de actualização das pensões em pagamento com base na totalidade das pensões recebidas por cada beneficiário (ou seja, se o beneficiário recebe duas pensões, a actualização deve incidir sobre a soma das duas e não sobre cada uma individualmente); prever aumentos intercalares de pensões quando a inflação for superior a determinado patamar a definir.

   A CGTP-IN tem defendido que de facto o actual mecanismo de actualização das pensões não serve, exigindo a actualização de todas as pensões de modo garantir a elevação do poder de compra de todos os reformados e pensionistas.

   A criação de um novo mecanismo é algo que tem que ser estudado e ponderado.

2. **Estimular a poupança para a reforma através de planos de pensões individuais**

   Partindo do pressuposto que a pensão paga pelo sistema público nunca terá um valor adequado, o Livro Verde entende que é necessário que essa pensão seja obrigatoriamente completada por outros meios, nomeadamente por planos de pensões individuais.

   Para tanto, recomenda que se promova a poupança para a reforma através do investimento em planos de pensões individuais, prevendo-se um regime fiscal mais favorável para os trabalhadores (em sede de IRS), mas igualmente para os empregadores (neste caso em IRC) que contribuam voluntariamente para os planos de pensões individuais dos trabalhadores. Recomenda-se inclusivamente a isenção de taxa social única para empregadores e trabalhadores, dentro de certos limites.

A CGTP-IN não tem nenhuma posição de princípio contra os planos de pensões individuais, desde que estes se mantenham estritamente complementares e não tenham como objectivo substituir, no todo ou em parte, o sistema público de pensões.

Do nosso ponto de vista, a proposta de isenção/redução da TSU individualmente em troca do investimento em planos de pensões individuais, de natureza privada, é completamente inaceitável.

Por outro lado, é notório que esta recomendação é contraditória com outras recomendações constantes do Livro Verde para assegurar a sustentabilidade do sistema previdencial, nomeadamente a relativa à revisão das taxas, em que se preconiza diminuir ou eliminar as reduções e isenções de taxa.

A CGTP-IN recusa liminarmente a promoção dos planos de pensões privados à custa do sistema público de pensões.

O reforço do sistema de pensões deve ser feito dentro do próprio sistema público, e não através do desvio das poupanças dos trabalhadores para fundos de pensões privados, incentivados pela via da concessão de benefícios fiscais e, mais grave ainda, de isenções de taxa social única.

Estas propostas abrem caminho a um sistema em que as pensões das pessoas de rendimentos médios e altos passam a depender sobretudo do mercado, enquanto o sistema público e solidário se limita a assegurar pensões mínimas ou baixas, criando novas e inaceitáveis desigualdades entre trabalhadores e entre pensionistas.

3. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização

Esta recomendação aponta para uma forma de poupança obrigatória, canalizada para um plano de pensões gerido em regime de capitalização.

O que se pretende é que uma parcela (1%) do valor do IVA de cada factura registada com o NIF de cada trabalhador seja remetida automaticamente para o Regime Público de Capitalização ou para um instrumento privado de capitalização com um regime equivalente, a criar, escolhido pelo trabalhador.

Em primeiro lugar, não nos parece aceitável obrigar as pessoas a poupar para determinado esquema de pensões, para além do que já descontam obrigatoriamente para o sistema previdencial público. Outro sistema de poupança obrigatória parece-nos desnecessário.

Em segundo lugar, consideramos completamente desnecessário criar, para este efeito. um instrumento privado de capitalização idêntico ao instrumento público que já existe e que funcione em alternativa a este. É uma pura cedência aos interesses privados, que deixa entrever muito dos objectivos subjacentes a várias das recomendações deste Livro Verde.

4. **Promover a poupança para a reforma através de planos de pensões profissionais**

O objectivo aqui é promover a criação e ampliação de planos profissionais ao nível das empresas, previstos em IRCT, com atribuição de benefícios fiscais e contributivos a trabalhadores e empregadores.

Esta recomendação parte do mesmo pressuposto que aquela que recomenda a promoção do investimento em planos de pensões individuais. Curioso é que, na estrutura do Livro Verde, a recomendação relativa aos planos de pensões individuais (3º pilar) apareça antes desta, relativa aos planos de pensões profissionais, que constituem o 2º pilar.

Tal como referimos a propósito dos planos de pensões individuais, a CGTP-IN não é, por princípio, contrária aos regimes complementares que, numa óptica de estrita complementaridade, contribuem para aumentar a protecção conferida aos trabalhadores. Neste âmbito restrito, daríamos preferência aos planos de pensões profissionais, assentes na solidariedade colectiva, preferencialmente em regime de benefício definido, mais adequados a garantir de facto uma pensão consentânea com as contribuições efectuadas.

De todo o modo, recordamos que a lei actual (artigo 478º, nº2 do Código do Trabalho) só permite que os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho instituam *«regimes complementares contratuais que atribuam prestações complementares do sistema previdencial na parte não coberta por este»*

5. **Aperfeiçoar e reforçar o Complemento Solidário para Idosos (CSI)**

Não se compreende muito bem que o Livro Verde, dedicado à sustentabilidade do sistema previdencial da segurança social, se ocupe de uma prestação integrada no sistema de solidariedade.
O Complemento Solidário para Idosos é uma prestação integrada no sistema de solidariedade, que foi criada com o específico objectivo de combater a pobreza entre os idosos – trata-se de uma prestação diferencial entre os rendimentos base auferidos, nomeadamente sob a forma de pensões, e um valor limite legalmente fixado e está sujeita a condição de recursos.

A pobreza entre os idosos resulta do facto das pensões serem normalmente o seu único rendimento e do valor da maioria delas ser ainda muito baixo (em Dezembro de 2023, o valor médio das pensões atribuídas no âmbito do regime geral da segurança social era de €569).

No entender da CGTP-IN, a solução para o problema das baixas pensões atribuídas no sistema previdencial não deve, como regra geral, ser encontrado no sistema de solidariedade, mas sim dentro do próprio sistema de pensões contributivo. Para que tal seja possível, é necessário que as pensões atribuídas no âmbito do sistema previdencial sejam suficientes para assegurar a satisfação de todas as necessidades dos respectivos beneficiários – o que implica emprego estável com direitos e melhores salários, permitindo a formação de carreiras contributivas robustas, a que possa corresponder a final uma pensão de valor suficiente para assegurar uma

sobrevivência condigna. Por outro lado, é necessário também a criação de um mecanismo de actualização das pensões que garanta a efectiva reposição do poder de compra de todos os reformados e pensionistas, em qualquer situação.

No fundo, esta recomendação parte de um entrelaçamento entre o sistema previdencial e o sistema de solidariedade que não é desejável reforçar. Estes sistemas são independentes, têm objectivos e formas de financiamento diferentes e assim devem permanecer. Uma excessiva penetração dos princípios e regras do sistema de solidariedade na esfera do sistema previdencial acabará por desvirtuar os princípios deste último, sobretudo no que toca ao princípio da contributividade e à correlação que deve existir entre contribuições e prestações.

Em nosso entender, o CSI é um instrumento de combate à pobreza entre os idosos, que deve sobretudo abranger aqueles que, por qualquer motivo, se encontram fora ou à margem da protecção social proporcionada no âmbito do sistema previdencial, e nunca funcionar como complementar ao próprio sistema previdencial, excepto em situações muito específicas.

A CGTP-IN discorda liminarmente da ampliação do Complemento Solidário para Idosos com a intenção de o transformar generalizadamente num mecanismo complementar das pensões atribuídas no âmbito do sistema previdencial.

Para acautelar novos riscos sociais

1. Monitorizar as transformações do mercado de trabalho

Quando o Livro Verde afirma que *«o mercado de trabalho atravessa transformações profundas que poderão ter impacto sobre a capacidade de certos grupos formarem carreiras contributivas estáveis e longas»*, está essencialmente a falar do fenómeno da precariedade laboral e das várias formas, antigas e novas, que ela assume. De facto, à precariedade que deriva da contratação a termo, dos contratos temporários, do falso trabalho independente, junta-se agora a externalização/outsourcing e o modelo do trabalho em plataformas digitais, potenciador da mais precariedade e de informalidade, ou seja, trabalho à margem da legalidade e de qualquer protecção social.

Que a precariedade laboral em todas as suas formas afecta negativamente o sistema previdencial de segurança social e atenta contra a sua sustentabilidade é um dado adquirido, que o Livro Verde não deixa de reconhecer, ainda que de forma enviesada. Porém, não aponta soluções, nem mesmo de forma genérica, limitando-se a sugerir a realização de estudos e avaliações.

Para a CGTP-IN, a sustentabilidade do sistema público de segurança social passa também por emprego de qualidade e com direitos, com elevados salários e boas condições de trabalho, que possibilitem a inscrição e a permanência dos trabalhadores no sistema desde o início da relação de trabalho.

O que significa que o combate efectivo a todas as formas de precariedade laboral é condição essencial para a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social.

2. **Incorporar o risco de dependência nas eventualidades cobertas pelo Sistema previdencial**

A CGTP-IN não tem objecções, muito pelo contrário, à inclusão do risco de dependência nas eventualidades protegidas no âmbito do sistema previdencial. Pode dizer-se que, face ao envelhecimento populacional, esta é mesmo uma necessidade.

Porém, a sugestão de que o risco de dependência deverá ser financiado com recurso a outras fontes de financiamento, nomeadamente receitas consignadas, já oferece mais dúvidas.

A CGTP-IN não considera desejável o alargamento do financiamento do sistema previdencial por via de impostos gerais.

O sistema previdencial assenta por um lado no princípio da contributividade, que determina a existência de uma relação sinalagmática entre as contribuições pagas e as prestações recebidas, ou seja o valor das prestações a que cada beneficiário tem direito é calculado com base nas contribuições que vão sendo pagas durante a vida activa; e, por outro lado, no princípio da solidariedade laboral e intergeracional, que determina a redistribuição de recursos entre trabalhadores e entre gerações, e implica que o sistema seja gerido em regime de repartição.

Neste quadro, a ligação intrínseca entre salário, contribuições e prestações é fundamental para preservar e reforçar a responsabilização dos empregadores pela efectivação dos direitos sociais dos trabalhadores e o sentimento de pertença dos próprios trabalhadores ao sistema público de segurança social e a necessidade de assegurar a sua sustentabilidade através das contribuições pagas.

O excessivo financiamento através de impostos é susceptível de quebrar ou enfraquecer estes princípios fundamentais do sistema.

Por outro lado, a integração da eventualidade dependência no sistema previdencial não deve ser feita à custa da exclusão de outras eventualidades actualmente protegidas no âmbito deste sistema (ver a propósito o comentário atrás sobre a revisão das taxas contributivas).

3. **Proteger as carreiras contributivas de grupos vulneráveis**

A recomendação neste caso tem a ver com a especial atenção que deve ser conferida a grupos de trabalhadores especialmente vulneráveis no que toca à protecção social, nomeadamente trabalhadores independentes (falsos) e bolseiros de investigação.

Remetemos aqui para o que ficou dito atrás (no ponto 1) acerca da precariedade no emprego e da necessidade de a combater como contributo para a garantia da sustentabilidade do sistema público de segurança social.

Para melhorar a confiança no sistema de pensões

1. **Melhorar o modelo de monitorização e acompanhamento da sustentabilidade financeira da segurança social**

   Aperfeiçoar a monitorização e acompanhamento destas questões tem carácter positivo.

   Porém, e sem prejuízo da apreciação do Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social no quadro do Orçamento do Estado, a CGTP-IN não concorda com a intervenção específica e regular do Conselho das Finanças Públicas no acompanhamento da sustentabilidade da segurança social. Por maioria de razão, discordamos da criação de um conselho consultivo neste âmbito, nos termos previstos no Livro Verde.

   Em nosso entender, este acompanhamento e monitorização devem ser efectuados pelo Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade e Segurança Social, através da Comissão de Políticas de Segurança Social e da Comissão Executiva de Políticas de Segurança Social.

2. **Disponibilizar dados abertos da segurança social e do emprego**

   A CGTP-IN concorda com a ideia de disponibilizar mais dados sobre a Segurança Social, tendo em conta as dificuldades que frequentemente representa a recolha de informação fiável.

3. **Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da segurança social**

   O aperfeiçoamento dos processos de gestão, a fim de melhor servir todos os cidadãos e permitir a todos os beneficiários um melhor e mais rápido acesso aos seus direitos, é evidentemente fundamental.

   Neste âmbito, a CGTP-IN sublinha que as associações sindicais e demais representantes dos beneficiários têm o direito constitucional de participar na gestão do sistema de segurança social e que, para o cumprimento efectivo deste direito, é necessário que os vários conselhos consultivos que existem no quadro do sistema de segurança social funcionem de facto e não existam apenas no papel, como sucede actualmente com muitos deles, que não reúnem há anos ou nunca reuniram.

4. **Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários**

   Este é evidentemente um imperativo do próprio sistema de segurança social, fundamental para a garantia dos direitos de todos, sendo certo que além de

melhorar a comunicação é sobretudo necessário melhorar o acesso dos beneficiários aos serviços de segurança social.

Além destas recomendações formuladas no Livro Verde, a CGTP-IN entende que a confiança seria ainda consideravelmente melhorada se fosse viabilizada a cobrança das dívidas ao sistema de segurança social que, em 2023, ascendiam a quase 20 mil milhões de euros e representavam 7,4% do PIB.

Conclusão

O sistema público de segurança social, universal e solidário, que protege e apoia todos os cidadãos sem qualquer distinção na falta ou diminuição de rendimentos e em todas as situações de carência, desempenha um papel essencial e insubstituível na garantia da segurança económica de todas as pessoas, dos trabalhadores no activo e reformados e das suas famílias, sendo um instrumento crucial para o combate à pobreza, às desigualdades e à exclusão social e para a manutenção da coesão social.

Por sua vez, o actual sistema de pensões, público, de base contributiva, fundado na solidariedade laboral e geracional, e gerido em regime de repartição, é o mais adequado à garantia do direito de todos a uma pensão.

Como qualquer sistema, este pode e deve melhorado, nomeadamente para fazer face aos novos desafios que a evolução da sociedade e da economia vão colocando, mas quaisquer alterações a introduzir devem ir no sentido do reforço dos direitos e garantias dos trabalhadores e dos pensionistas, e nunca ser efectivadas à custa de eliminação ou enfraquecimento destes direitos ou do próprio sistema público de segurança social e, em especial, do sistema de pensões.

No entender da CGTP-IN, o debate sobre a sustentabilidade e o futuro do sistema de pensões não pode desembocar sempre em soluções e medidas que apontam quer para a redução dos direitos sociais dos trabalhadores e pensionistas, quer para a satisfação dos interesses privados, especialmente do sector segurador, que aspira a alargar a sua intervenção no domínio apetecível da protecção social.

Assim, a CGTP-IN recusa a introdução de novas medidas que, a pretexto da evolução demográfica e económica e da necessidade de garantir a sustentabilidade financeira do sistema público, visem por qualquer forma limitar ou reduzir os direitos dos trabalhadores e pensionistas, bem como quaisquer propostas que vão no sentido de enfraquecer ou fragilizar o sistema público de pensões através do reforço dos sistemas privados para substituição, total ou parcial, do sistema público.

Para a CGTP-IN, o grande desafio que actualmente se coloca ao sistema público de segurança social e em particular ao sistema público de pensões é o de garantir a sua efectiva sustentabilidade financeira, e pensões dignas sem desvirtuar os princípios da solidariedade laboral e intergeracional em que assenta e sem enfraquecer o seu efeito redistributivo e os direitos sociais dos trabalhadores e de todos os cidadãos.
A resposta a este desafio passa, assim, em primeiro lugar, pela criação e expansão de emprego de qualidade, estável, com melhores condições e salários, pelo aumento do investimento, diversificação do perfil produtivo e, consequentemente, melhoria da produtividade, pela

promoção do crescimento económico sustentado e em segundo lugar, pelo aposta no alargamento da base financeira dos sistemas públicos de protecção social, nomeadamente através da ponderação de novas formas de redistribuição da riqueza, em que todos os tipos de rendimento contribuam igualmente para o financiamento do sistema público de segurança social, de modo a promover mais justiça e maior coesão social.

7 de novembro de 2024

Parecer

Confederação dos Agricultores de Portugal

LIVRO VERDE PARA A SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL

Comentários da CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal

1. Sumário Executivo

O objecto da Comissão e o âmbito da análise contida no relatório são limitados e cingem-se, no essencial, a uma parte do Sistema Previdencial (SP) (pensões), não se debruçando sobre a protecção social nas demais eventualidades (doença, desemprego, etc.), o Regime da Protecção Social Convergente (RPSC), que cobre os funcionários e agentes da administração pública admitidos até 31-12-2005, prestações sociais de natureza não-contributiva e outros regimes. Ao menosprezar os vasos comunicantes e interdependências entre os vários sistemas, subsistemas e regimes, limita sobremaneira o seu contributo para uma discussão fundamentada sobre a organização, funcionamento, sustentabilidade financeira, suficiência e equidade do sistema de protecção social em Portugal.

A necessidade de uma análise integrada é particularmente evidente no caso dos sistemas contributivos de protecção social de natureza pública (SP, RPSC) dada a interdependência que estes terão durante cerca de 50 anos, fruto do encerramento do RPSC a novos subscritores em 31-12-2005 e a transferência dos novos trabalhadores em funções públicas para o SP, não obstante a separação funcional entre os regimes. A maior parte dos indicadores de sustentabilidade, adequação e equidade apresentados no relatório não tem em conta a interdependência entre os "aparentes" saldos correntes excedentários do SP e os saldos correntes altamente deficitários do RPSC, contribuindo para a desinformação e falta de transparência na avaliação das responsabilidades públicas com pensões e outras prestações sociais, incluindo os impactos orçamentais, e para a ausência de escrutínio relativamente ao cumprimento das disposições da LBSS relativas ao modelo de financiamento e princípios fundamentais de equidade e solidariedade entre gerações.

A estrutura do relatório, que se decompõe em três partes principais, é desequilibrada e dedica a maior parte do documento (110 páginas) à descrição da arquitectura institucional e ao modelo de financiamento do SP, com uma interessante resenha histórica mas uma insuficiente apreciação critica (técnica e científica) de aspectos críticos do sistema como sejam o actual desenho paramétrico das condições de acesso às diferentes prestações sociais (e.g., da idade normal de reforma), do mecanismo de formação dos direitos e de acumulação das responsabilidades com benefícios imediatos e diferidos, do respeito ou não de princípios de equilíbrio actuarial e equidade no desenho das fórmulas de cálculo das pensões de velhice, invalidez e sobrevivência, da definição e cumprimento do

mecanismo de indexação automática das pensões em pagamento, ou do próprio modelo de financiamento.

O relatório não apresenta análises de sustentabilidade, equidade e adequação dos principais aspectos de desenho paramétrico do sistema de protecção social (e.g., determinação do prazo de garantia, fórmulas de cálculo das prestações, indexação da idade de reforma à esperança de vida, definição do factor de sustentabilidade, regimes de antecipação da idade de reforma, fórmula de actualização das pensões em pagamento, sistema de bónus/malus aplicado em caso de antecipação/postecipação da idade de reforma, método de revalorização dos rendimentos do trabalho para efeitos de cálculo das prestações,…). O documento limita-se assim apenas, em boa medida, a enunciar um conjunto de prioridades estratégicas e recomendações de reflexão, sem que estas sejam acompanhadas, como se esperava, de pareceres fundamentados e estudos quantitativos que suportem as propostas remetendo, por isso, sempre, para a realização de estudos actuariais, económicos e financeiros que avaliem os impactos esperados das medidas e informem em última instância a decisão política.

Um aspecto transversal a todo o documento é a ausência de reflexão e evidência empírica em torno do cumprimento do princípio constitucional da igualdade, da equidade e neutralidade e coesão intergeracional na concepção e gestão de sistemas de protecção social contributivos.

A legislação em vigor referente à densidade contributiva considerada no cálculo do prazo de garantia de acesso às prestações sociais, é de apenas 120 dias seguidos ou interpolados, com registo de remunerações por trabalho prestado ou situação de equivalência, mas até pode ser inferior. Ele determina, contudo, a acumulação de responsabilidades com prestações sociais diferidas (pensões de invalidez ou velhice, das quais podem ainda decorrer pensões de sobrevivência viuvez e orfandade) que não têm suporte nas receitas contributivas nem em outro mecanismo de financiamento do sistema, pelo que podem contribuir para o subfinanciamento do sistema, para a acumulação da dívida implícita e para a iniquidade. Sendo uma circunstância relevante na formação de direitos de trabalhadores com carreiras intermitentes, afectados pela sazonalidade da sua actividade profissional (como é frequente no sector primário) ou episódios recorrentes de desemprego, inactividade ou trabalho no sector informal, recomenda-se que o sistema quantifique de forma precisa este encargo e o financie adequadamente.

O mecanismo de indexação automática da idade normal de reforma à evolução da esperança de vida calculada aos 65 anos de idade estabelece a evolução das condições de acesso às pensões por velhice e invalidez e regula a repartição dos ganhos de longevidade entre a vida activa e o período da reforma. O relatório da comissão não avalia criticamente o desenho da política, mas demonstra-se que o seu desenho não é consistente com o equilíbrio financeiro do sistema previdencial e com o respeito, desejável, de princípios de neutralidade e de justiça entre gerações. No Anexo I são detalhadas condições de equilíbrio e apresentadas duas alternativas de indexação da idade de reforma consistentes com estes princípios e com objectivos de salvaguarda da adequação das prestações.

Subsistem em Portugal múltiplos regimes que permitem o acesso à pensão de velhice antes de se atingir a idade normal ou pessoal de reforma (antigo regime de antecipação por flexibilização, ainda em vigor; actual regime da flexibilização da idade de reforma; regime das carreiras contributivas muito longas; regime dos desempregados de longa duração; regimes de antecipação por motivo da natureza da actividade profissional) com distintas idades de acesso e referenciais de penalização, que acabam por determinar a transição do mercado de trabalho para a vida inactiva, afastar a idade efectiva de reforma da INR ou da IPR e ditar cortes muito significativos no rendimento na velhice com aumento do risco de pobreza. Num cenário de declínio demográfico, redução da oferta de trabalho e necessidade de incentivar o efectivo prolongamento da vida profissional, é necessário repensar os regimes de antecipação da idade de reforma e promover o emprego qualificado sénior, actuando de forma concertada nas áreas da educação e qualificação ao longo da vida, da saúde e da segurança em contexto de trabalho, em conjunto com a instituição de mecanismos flexíveis de reforma a tempo parcial, permitindo a acumulação transparente de rendimentos do trabalho com pensões (e.g. através da criação de contas individuais em mecanismo de repartição), e mecanismos de rotação no mercado de trabalho nas idades mais avançadas.

O factor de sustentabilidade é um factor de redução da pensão inicial antecipada indexado automaticamente à esperança de vida aos 65 anos (calculada por período) da população portuguesa. Criado originalmente para neutralizar o impacto dos ganhos de longevidade na despesa com pensões e como veículo de incentivo ao prolongamento da vida activa, o seu desenho paramétrico não respeita quesitos de neutralidade e equidade actuarial. Acresce que ele acumula, na maioria dos casos, com uma penalização de 0.5% por cada mês de antecipação face à INR ou IPR, reduzindo substancialmente o rendimento da velhice e gerando focos de pobreza. Consideramos que não existe hoje qualquer justificação para a coexistência de dois mecanismos de penalização da antecipação da idade de reforma com a mesma finalidade, ambos sem suporte actuarial, pelo que se deve proceder à sua reformulação.

Considerações similares podem ser feitas em relação ao desenho paramétrico e aos objectivos da bonificação das pensões postecipadas. Visando estimular o prolongamento da vida activa e a melhoria dos níveis de adequação das pensões, respeitando princípios de neutralidade financeira e actuarial, consideramos que se deve reavaliar o método de cálculo da bonificação mensal segundo as melhores práticas internacionais e repensar o tecto máximo da taxa global de formação da pensão (que se situa actualmente nos 92%) de forma a constituir um verdadeiro estimulo ao adiamento da reforma, e a ser compatível com o trabalho a tempo parcial e flexível daqueles trabalhadores que pretendem continuar a dar o seu contributo à sociedade através do trabalho.

Um dos elementos centrais na construção de um sistema de protecção social com prestações de benefício definido refere-se ao correcto desenho da fórmula de cálculo das prestações sociais contributivas, neste caso das pensões. Estas fórmulas determinam o

montante das responsabilidades imediatas e diferidas do sistema e devem ser consistentes com princípios de equilíbrio e sustentabilidade financeira e equidade intra e intergeracional. As actuais fórmulas de cálculo das diferentes prestações sociais contributivas do SP e do RPSC não respeitam genericamente estes princípios e constituem, por isso, um dos principais determinantes dos actuais défices de autofinanciamento e dívida implícita dos sistemas e factor de injustiça. Devem por isso ser revistadas no quadro de uma reforma global do sistema.

A prossecução de uma política de redistribuição do rendimento deve ser feita preferencialmente através da progressividade do sistema fiscal (sobretudo no que toca aos impostos directos) e das transferências sociais de cariz não contributivo (sujeitas a condição de recursos) e não através da introdução de mecanismos implícitos e explícitos de redistribuição nas prestações de caracter contributivo. Nestas, deve prevalecer a aplicação do princípio da contributividade estrita como determina a LBSS, e a aplicação de princípios de justiça redistributiva, de neutralidade e equidade intra e intergeracional.

O mecanismo de atribuição e fixação dos complementos sociais para a pensão mínima dos regimes contributivos deve ser reformulado, para passar a assentar numa relação linear entre o esforço contributivo (contribuições efectivamente pagas durante todos os anos da carreira) e não de escalões de "pseudo" anos de descontos, incentivando assim a participação no mercado de trabalho formal, premiando mais quem mais declara na íntegra os seus rendimentos.

As condições de acesso e fórmula de cálculo do montante da pensão de sobrevivência devem ser repensadas segundo princípios de equidade e neutralidade actuarial e adequação dos rendimentos. O facto de a pensão de sobrevivência viuvez assegurar uma prestação vitalícia desde idades muito jovens pode, como refere o LVSSP, desincentivar a participação no mercado de trabalho ou, pelo menos, reduzir a intensidade dessa participação. As actuais condições de cessação da prestação em caso de remaridação (ou nova união de facto) são, em conjunto com os benefícios crescentes atribuídos às famílias monoparentais, um claro desincentivo à reconstituição formal das relações familiares, com potenciais implicações negativas em termos de pobreza, acompanhamento familiar de ascendentes ou descendentes a cargo e comportamentos indesejáveis à margem da lei.

A actualização das pensões em pagamento constitui um elemento fundamental dos sistemas de pensões (públicos ou privados). Tal deve-se à sua importância na garantia da manutenção (absoluta e relativa) do poder de compra das pensões face à evolução dos níveis de preços da economia e dos salários, minimizando os riscos de pobreza na velhice. Em Portugal, a actualização anual das pensões é efectuada seguindo uma regra automática que determina actualizações distintas, progressivas, consoante o escalão em que se situa o valor da pensão tendo em conta dois indicadores distintos: a evolução do nível de preços e o crescimento real do PIB. A opção por um mecanismo automático visava acomodar o sistema a choques de natureza demográfica ou económica, aumentar a previsibilidade e a transparência no processo de actualização das pensões, contornar a necessidade de efectuar negociações regulares com parceiros sociais e grupos de interesse e

representantes políticos, e impedir a sua manipulação discricionária para fins eleitorais de curto prazo, como frequentemente ocorre em Portugal. As múltiplas alterações de vária ordem que foram sendo aplicadas no mecanismo permitem hoje afirmar que este não atendeu aos seus propósitos originais.

Mais importante do que esta falta de estabilidade, previsibilidade e transparência é o facto de da sua aplicação terem resultado perdas significativas de poder de compra para uma parte importante das pensões e dos pensionistas. Com efeito, no actual desenho apenas num cenário bastante improvável de níveis de crescimento reais da economia portuguesa consistentemente acima de 2% (3%) ao ano as pensões do 2º e 3º escalões não perdem anualmente poder de compra, perda esta que pelo mecanismo de juro composto acumula no tempo. Neste sentido, importa reformular o mecanismo de actualização das pensões em pagamento dos regimes contributivos para que num quadro de equilíbrio financeiro do sistema e neutralidade actuarial, este assegure a manutenção do poder de compra de todas as pensões e não apenas das mais baixas, assegurando ainda, se financeiramente viável, a manutenção do poder aquisitivo face aos salários da população activa (i.e., a estabilidade do rácio de benefício do sistema).

O mecanismo de actualização das pensões em Portugal é "backward-looking" no sentido em que faz depender a actualização dos valores observados no passado dos dois indicadores de referência. Num cenário de rápido crescimento do nível de preços como aquele a que se assistiu recentemente, esta opção degrada rapidamente o poder de compra das pensões e agrava os riscos de pobreza e exclusão social. Uma opção alternativa passaria por adoptar mecanismos de actualização "forward-looking" com correcção de desvios entre os valores observados e estimados.

No que se refere ao modelo de financiamento do sistema de segurança social, a LBSS determina a aplicação do princípio da adequação selectiva (artigo 89.º) nos termos do qual as fontes de financiamento e afectação dos recursos financeiros aos sistemas em que se decompõe o SSS deve ser feita conforma a natureza e os objectivos das modalidades de protecção social prosseguidas por cada um. A concretização da aplicação do princípio da adequação selectiva no SSS tem revelado, contudo, casos flagrantes de desconformidade na afectação de prestações sociais de natureza contributiva cobertas pela TSU ao Sistema de Protecção Social de Cidadania (SPSC), representando mais de 10% da despesa total, em detrimento da sua classificação no âmbito do sistema previdencial, para assim serem financiados por impostos e não por contribuições e quotizações. Este facto, em conjunto com a retirada do âmbito da TSU de algumas prestações sociais, não para as eliminar, mas para as integrar no regime não contributivo, camufla contabilisticamente a posição financeira dos sistemas contributivos, acentua a opacidade e a falta de transparência do sistema no que se refere à evolução dos riscos sociais e ao seu real custo actual e futuro.

No tocante ao financiamento, a LBSS fixa ainda o princípio de contributividade na relação entre a formação dos direitos e o valor das prestações sociais, e o princípio do autofinanciamento dos sistemas contributivos (SP, RPSC) com base nas contribuições e

quotizações pagas por trabalhadores e empregadores e o respeito por princípios de justiça redistributiva, com equidade e neutralidade actuarial (relação sinalagmática directa) entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações. O facto de os regimes contributivos radicarem num modelo de taxa contributiva global sem fundamento actuarial e não em taxas contributivas específicas para cada um dos riscos sociais cobertos tem contribuído para uma maior opacidade na gestão financeira do sistema e na avaliação do impacto de políticas públicas.

A aplicação de princípio da diversificação das fontes de financiamento levou, nos últimos anos, à aprovação de fontes de financiamento de natureza fiscal e subsequente consignação (com excepções) das suas receitas ao FEFSS (e.g., adicional ao IMI, consignação de 2 pp. do IRC; Contribuição Adicional de Solidariedade sobre o Sector Bancário) pode colidir com a aplicação do princípio de contributividade visto que as prestações sociais deixam de decorrem e ser função estrita das remunerações e contribuições sociais pagas. Esta trajectória afasta o sistema do método de financiamento em regime de repartição e tem efeitos bastante perniciosos nos incentivos à participação no mercado de trabalho e à declaração integral de rendimentos, é contrária aos princípios da solidariedade no domínio laboral e no plano intergeracional que norteiam o sistema.

Não obstante as alterações legislativas conducentes à convergência do Regime de Protecção Social Convergente (RPSC), que abrange os trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída até 31 de Dezembro de 2005, inscritos na CGA, com o RGSS, mantém-se na prática a separação funcional entre os dois sistemas contributivos, que tem propiciado a desinformação e opacidade na avaliação das responsabilidades públicas e ocultado a insustentabilidade financeira dos sistemas. Com efeito, ela tem contribuído, de forma decisiva, para uma melhoria aparente e ilusória dos saldos financeiros anuais do SP e para um agravamento dos indicadores de autofinanciamento e solvência RPSC (em 2023, apenas 37% dos 11 002 M€ de receita corrente do RPSC se referem a receitas contributivas). Uma efectiva avaliação rigorosa da sustentabilidade financeira dos regimes contributivos de protecção social em Portugal só é possível considerando o conjunto dos regimes contributivos (SP, RPSC, RSB), dada a interdependência entre os saldos correntes e o balanço actuarial do SP e os saldos correntes e o balanço actuarial do RPSC.

Os sistemas fiscal e contributivo não se devem constituir como um obstáculo ao crescimento económico. Eventuais iniciativas de harmonização da base de incidência contributiva com a base de incidência fiscal devem ser cautelosamente consideradas de forma a não comprometer os objectivos da política social e fiscal e a gerar distorções económicas e sociais contrárias ao interesse global.

Os regimes contributivos em Portugal radicam num modelo de taxa contributiva global (TCG) e não num modelo de taxas contributivas específicas. Tal não isenta o Estado da

obrigação (prevista no art.º 51 do CRCSP) de apurar e reportar quinquenalmente o custo total de cada uma das eventualidades (velhice, doença, desemprego, …) que a integram.

O exercício de avaliação da relação entre o custo técnico efectivo das prestações e os valores correspondentes previstos no CRCSP contido no relatório está enfermado de deficiências metodológicas importantes. O Ministério deveria promover a realização de estudos actuariais mais rigorosos que fundamentem a actualização da TCG e sua decomposição nos termos do art.º 51 do CRCSP, sinalizem as necessidades de financiamento e os problemas de sustentabilidade e suportem a decisão política.

Considerando a existência de um grande número de trabalhadores abrangido por regimes com taxas contributivas mais favoráveis sem a correspondente redução do âmbito material da cobertura ou justificação relevante, o desajustamento entre a decomposição da TCG e o custo efectivo das prestações sociais e o impacto financeiro nas receitas do sistema que produz, sem a devida compensação por transferências do OE, acompanha-se a recomendação da Comissão para a necessidade de analisar em detalhe e com recurso a estudos actuariais a delimitação e aplicação de taxas contributivas diferenciadas.

O instituto da equivalência à entrada de contribuições e registo de remuneração por equivalência cobre um número significativo de eventualidades, cria responsabilidades significativas com prestações sociais a pagar no futuro, mas não dispõem de qualquer fonte de financiamento, impactando fortemente a sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos. A forma heterogénea como os valores equivalentes a remunerações são determinados deixa margem para o aparecimento de problemas de iniquidade que não são justificáveis. Recomenda-se, por isso, a realização de estudos actuariais para quantificar o custo real deste instituto e fixação na lei de mecanismos explícitos de financiamento.

Não obstante as suas fragilidades metodológicas, a análise dos níveis de autofinanciamento e diversificação permite concluir que o conjunto dos sistemas contributivos não é capaz de autofinanciar as despesas com prestações sociais, em particular com as pensões de velhice, donde resulta a necessidade de financiamento fiscal da despesa ao arrepio da LBSS, torna o financiamento do sistema altamente dependente do equilíbrio das finanças públicas e é financeiramente insustentável.

A diversificação das fontes de financiamento dos sistemas tem ocorrido maioritariamente pela via da orçamentação (transferência crescente de receitas fiscais indiscriminadas de forma directa ou indirecta para financiamento dos regimes contributivos) em detrimento da diversificação por via da afectação.

No que se refere ao Sistema Previdencial capitalização, corporizado no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), verifica-se que, passados 35 anos da sua criação, persistem dúvidas, indefinições e imprecisões legais relativamente à sua natureza e às suas finalidades, que a prática ajudou a acentuar, e que questionam a sua utilidade enquanto instrumento de estabilização financeira do sistema contributivo (previdencial) de protecção social.

Para minimizar a discricionariedade política e aumentar a transparência na gestão do sistema de segurança social recomenda-se a consagração expressa na legislação aplicável ao FEFSS das condições de activação do FEFSS e a precisão quanto ao destino a dar aos fundos mobilizados, a definição precisa da sua finalidade para o conjunto dos sistemas contributivos (previdencial e RPSC), a clarificação das condições de acumulação e de utilização do fundo e que, em nome da transparência e do respeito pele solidariedade entre gerações, se quantifique o montante da dívida pública emitida para financiar os défices dos sistemas contributivos devido à não utilização do FEFSS para cobrir os crónicos défices de autofinanciamento dos sistemas contributivos.

A maior fonte de alimentação do FEFSS tem sido os "pseudo" saldos excedentários do sistema previdencial (em que uma parte considerável são transferências internas do SPSC) e, mais recentemente, receitas fiscais consignadas, representando a rentabilização dos activos sob gestão uma pequena parcela do crescimento do património. Esta prática de financiamento fiscal do FEFSS, é mais do que questionável à luz da LBSS e do princípio de adequação selectiva das fontes de financiamento, e levanta a questão da utilização do FEFSS não como um fundo (não soberano) de reserva e estabilização financeira do sistema de segurança social, mas como um "mero" instrumento de gestão da dívida pública.

Esta prática, conjugada com a política de investimento que tem vindo a ser seguida pelo FEFSS, que privilegia a alocação da maioria do património a instrumentos de dívida pública portuguesa, traduz-se, na prática, numa significativa e crescente redução ("aparente") do valor da dívida pública consolidada devido à consolidação de contas entre entidades do sector das administrações públicas. Este "efeito de cancelamento" da dívida pública da carteira do FEFSS, que ascendia em 2022 a 8.4% da dívida pública bruta, tem gerado um incentivo claro para que o FEFSS seja usado como veículo de gestão da dívida pública e de melhoria "aparente" dos indicadores de finanças públicas, desviando-o da sua missão fundamental.

A excessiva concentração da carteira do FEFSS em dívida pública portuguesa é contrária a todas as boas práticas de gestão de carteira, expondo o fundo a riscos significativos de concentração e de incumprimento do Estado português. Em resultado desta política de investimento e de gestão de activos e riscos do FEFSS, subjugada a objectivos de gestão das finanças públicas e não de cumprimento do seu dever fiduciário em relação aos participantes e beneficiários dos sistemas de protecção social, a performance financeira tem sido decepcionante em termos de rentabilidade média anual real, particularmente quando comparada com o desempenho de fundos de reserva financeira congéneres a nível internacional.

Seguindo as melhores práticas internacionais, devem ser promovidas alterações na política de investimento e na regulamentação e governança da gestão de activos e de riscos do FEFSS visando assegurar que a função de gestão é desenvolvida segundo

princípios prudenciais de segurança e previsibilidade, rentabilidade do património do fundo, liquidez, responsabilidade social, ambiental e de boa governação, e efectiva aplicação do "Prudent Person Principle". Deve ser adoptada uma adequada gestão do risco assentes em técnicas tais como a diversificação da carteira de investimentos e a dispersão das aplicações, minimização do risco de concentração, técnicas de gestão activo-passivo (ALM) e liability-driven-investiment (LDI), risk-budgeting, e a adopção de critérios prudentes de selecção de instrumentos e instituições objecto de investimento. Devem ser fixadas metas exigentes de desempenho à gestão do FEFSS.

Para assegurar que as necessidades sociais são atendidas de forma sustentável e equitativa, para melhorar a adequação dos benefícios e a qualidade de vida, para diversificar e partilhar os riscos e gerar externalidades positivas na economia e no mercado de trabalho, devem ser empreendidas reformas no sentido de dotar Portugal de um efectivo sistema multipilar de protecção social combinando recursos públicos, privados e individuais.

Para tal, torna-se imprescindível o reforço do sistema complementar de base profissional (Pilar 2), nas diferentes modalidades de financiamento (fundo de pensões fechado, fundo de pensões aberto de adesão colectiva ou seguro colectivo) e individual (Pilar 3). Neste sentido, recomenda-se a realização de um conjunto de reformas de natureza fiscal e contributiva (e.g., redução dos impostos e contribuições sociais sobre a poupança; aplicação de um tratamento mais favorável às contribuições e quotizações de trabalhadores e empregadores para planos do 2º pilar), conducentes ao reforço da poupança das famílias, de natureza regulatória, que visem o aumento dos níveis de cobertura da população, em particular dos trabalhadores sazonais e em novas formas de trabalho, que regulem a portabilidade nacional e internacional dos direitos, que desenvolvam soluções de mobilização do património real para reforço do rendimento na velhice, de promoção da educação financeira, de aumento da cobertura, voluntária, por seguros.

O quadro de referência para a reforma dos sistemas de protecção social, em particular das pensões, é marcado por significativos desafios em termos demográficos (redução do efectivo populacional e acentuado envelhecimento, com agravamento do desequilíbrio estrutural de autofinanciamento do sistema de repartição e crescente dependência dos impostos), de transformações no perfil de especialização da economia portuguesa, com incerteza sobre a composição do rendimento agregado, da dinâmica do mercado de trabalho (maior volatilidade dos rendimentos, crescente mobilidade do factor trabalho, maior peso das formas atípicas de trabalho) e incerteza estratégica internacional.

O relatório da Comissão não apresenta uma avaliação actuarial da sustentabilidade financeira dos sistemas de protecção social (contributivos e não contributivos) que permita avaliar os efeitos esperados em termos de adequação e justiça intra e intergeracional. Em nosso entender, não oferece à sociedade, aos parceiros sociais e aos decisores políticos quaisquer ferramentas que lhes permitam discutir, de forma fundamentada e assente no conhecimento e boas práticas internacionais, alternativas de

reforma dos sistemas, avaliando ex-ante o seu impacto económico, financeiro e social, os riscos económicos, demográficos e financeiros que recaem sobre as actuais e futuras gerações.

O modelo de projecção das receitas e despesas do sistema previdencial da segurança social não assenta em princípios actuarialmente sólidos (modelo MODPENS) tem deficiências metodológicas e de aplicação graves que fazem com que tenha pouca (ou nenhuma) utilidade enquanto instrumento de análise prospectiva da evolução do sistema, de apoio à decisão e como instrumento de governança e de informação aos cidadãos; os resultados apresentados na secção 9 são, por isso, desprovidos de fundamentação técnica e científica pelo que devem, no essencial, ser ignorados.

A proposta da Comissão de introduzir uma Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global na parcela referente apenas ao empregador, não está minimamente fundamentada nos seus impactos macroeconómicos e sociais e não encontra paralelo na experiência internacional dos principais países da OCDE. Ela significaria um rompimento com os princípios da contributividade e da solidariedade profissional, adequação selectiva das fontes de financiamento na obtenção de receitas para o sistema, acentuando o financiamento por via fiscal.

Da sua aplicação poderiam ainda resultar efeitos perniciosos no investimento das empresas na inovação e na melhoria da produtividade, uma redução da intensidade capitalística da economia e do potencial de crescimento económico do país, a transferência das indústrias mais avançadas para outros países. Acresce que esta opção aumenta a regressividade do sistema fiscal. A aplicação de um imposto sobre o VAL pode contribuir para um incremento do nível de preços da economia e, por essa via, redução do poder de compra das prestações sociais e impactar negativamente a pobreza.

A introduzir uma Contribuição sobre o VAL combinada com a descida da Taxa Contributiva Global na parte do empregador configura, na prática, uma forma de "desvalorização fiscal" semelhante à ensaiada durante o programa de ajuste da Troika e finalmente não adoptada devido aos fracos resultados económicos esperados (BoP, 2011; Franco, 2011).

É importante aprofundar os mecanismos que permitam ajustar o actual modelo de protecção social às transformações do mercado de trabalho e às novas formas de trabalho (independentes, call-workers, Platform workers, part-time workers, trabalho ocasional, gig-economy), às carreiras contributivas fragmentadas, aos fluxos migratórios, e grupos vulneráveis.

As novas formas de trabalho afastam-se do paradigma tradicional da protecção social, exigindo ajustamento no mecanismo de formação de direitos e financiamento, garantias acrescidas de portabilidade dos direitos sociais entre múltiplos empregadores e entre países, formas adequadas de lidar com os gaps contributivos, políticas de promoção do

emprego jovem numa abordagem integrada entre a procura e a oferta. Requerem ainda abordagens inovadoras tendentes à minimização da subdeclaração de rendimentos e da evasão contributiva, em parte devido à descaracterização de rendimentos do trabalho como rendimentos empresariais, e um papel acrescido dos sistemas complementares privados.

A incorporação do risco de dependência ("long-term care", LTC) no conjunto de eventualidades cobertas pelo regime previdencial é uma proposta que deve ser aprofundada dada a sua relevância crescente num quadro de envelhecimento do país. Tome-se como exemplo experiências de países europeus mais adiantados nesta matéria como a Áustria e a Alemanha. Na Áustria, o LTC é financiado por impostos federais, ao passo que os cuidados de saúde são financiados por contribuições para a segurança social. Parte das receitas fiscais federais é transferida para as províncias (Bundesländer) fornecendo-lhes os recursos que lhes permitam cumprir as suas responsabilidades descentralizadas, incluindo a organização de serviços LTC. Em Israel, a afectação de serviços é feita entre os sectores público e privado (OECD, 2020).

2. Comentários Gerais

Sobre o objecto da Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social e âmbito do relatório

A Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social, criada pelo Despacho n.º 9126/2022 de 26 de Julho, recebeu como mandato a realização de um livro verde para a sustentabilidade do Sistema Previdencial (SP), com especial enfoque nas pensões. Não obstante o esforço empreendido, o Livro Verde Para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial (LVSSP) apresentado como o resultado da reflexão e análise por parte dos membros da Comissão (que contou com o apoio de um conjunto muito alargado de instituições do universo da Segurança Social e de outras entidades e que auscultou, entre outros, representantes dos parceiros sociais, dos pensionistas e aposentados, das empresas de seguros e fundos de pensões) cinge-se, na maior parte da sua análise, apenas a uma parte do Sistema Previdencial, aquela que se prende com a eventualidade pensões (de velhice, invalidez e sobrevivência). Esta opção de deixar de fora:

a) A protecção social conferida pelos diferentes Regimes do Sistema Previdencial nas demais eventualidades, a saber: doença, maternidade, paternidade e adopção, desemprego e doenças profissionais;

b) O Regime da Protecção Social Convergente (RPSC), que cobre os funcionários e agentes da administração pública admitidos até 31-12-2005;

c) O conjunto de prestações sociais de natureza não-contributiva no âmbito do Sistema de Protecção Social de Cidadania (SPSC);

d) Outros regimes contributivos como o Regime Substitutivo Bancário (RSB), que cobre os trabalhadores bancários admitidos até 2009 e o regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS);

e) Outras áreas de intervenção da protecção social,

limita de forma relevante e substantiva (como a própria Comissão o reconhece) o seu contributo para uma discussão fundamentada sobre a organização, funcionamento, sustentabilidade financeira, suficiência e equidade do sistema de protecção social em Portugal.

Com efeito, as sucessivas alterações legislativas empreendidas nas últimas décadas que desembocaram na actual arquitectura do sistema de Segurança Social em Portugal, vertida na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) de 2007, estabelecem múltiplos vasos comunicantes e interdependências entre os vários sistemas, subsistemas e regimes que a compõem, a saber:

a) entre os três sistemas que integram o Sistema de Segurança Social (SSS): Previdencial, Protecção Social da Cidadania e Complementar;

b) entre o Sistema Previdencial e o RPSC;

c) entre eventualidades cobertas pelos regimes contributivos (e.g., através do instituto da equivalência à entrada de contribuições)

d) entre os regimes contributivos (SP, RPSC) e os regimes não contributivos ou fracamente contributivos, por exemplo, através de Complementos Sociais para garantia de valores mínimos de pensões;

e) entre sistemas obrigatórios e sistemas complementares facultativos (e.g., através de planos de pensões privados integrados com a Segurança Social);

f) entre sistemas financiados com base no mecanismo de repartição contemporânea (PAYG) e sistemas financiados por via fiscal ou por capitalização real/financeira (e.g., através da transferência de saldos do SPSC para o SP).

g) entre sistemas públicos, privados, sistemas mutualistas e o sector social.

Esta interdependência e complementaridade exigia uma análise integrada e holística dos sistemas e subsistemas do SSS de forma a oferecer à sociedade e aos cidadãos uma visão completa e integrada dos desafios, ameaças (económicas, demográficas, financeiras, etc.) e perspectivas que estes enfrentam na salvaguarda do direito à segurança social e no cumprimento dos princípios fundamentais que os norteiam (e.g. igualdade, solidariedade, equidade social, coesão intergeracional, adequação, complementaridade).

A necessidade de uma análise integrada é particularmente relevante para o conjunto dos sistemas contributivos de natureza pública (SP, RPSC) dada a interdependência ditada pelo encerramento do RPSC a novos subscritores em 31-12-2005 e a transferência dos novos trabalhadores em funções públicas para o SP. Com efeito, não obstante as disposições contidas no artigo 2.º da Lei nº. 4/2009, de 29 de Janeiro, que enquadram a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas no sistema de Segurança Social, aprovado pela LBSS, e da aprovação de legislação conducente à convergência progressiva do RPSC com o regime geral da segurança social, quer no que se refere aos direitos (condições de elegibilidade das prestações e fórmulas de cálculo dos benefícios), quer no que respeita aos deveres contributivos, continua a manter-se na prática a separação funcional entre os dois sistemas contributivos.

Esta separação funcional tem várias implicações, sendo a mais relevante a ausência de transparência na avaliação actuarial da sustentabilidade financeira do conjunto dos regimes contributivos de protecção social em Portugal (SP, RPSC), dada a interdependência entre os saldos correntes e o balanço actuarial do SP e os saldos correntes e o balanço actuarial do RPSC. A esta acrescem, entre outras,

a) a falta de transparência no cumprimento da aplicação do princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento previsto no artigo 89.º da LBSS,

b) a descaracterização do modelo de financiamento da protecção social, em particular do modelo de repartição, e

c) a falta de transparência na avaliação das necessidades de financiamento fiscal do sistema de segurança social e na sua repartição entre gerações.

A receita do sistema previdencial da segurança social tem beneficiado de forma crescente das contribuições e quotizações relativas aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída a partir do encerramento do regime gerido pela Caixa Geral de Aposentações, IP, a novas inscrições, sem que tal tenha contrapartida proporcional na despesa com prestações sociais, sobretudo as diferidas (pensões). Esta só se revelará entre 40 a 45 anos após a data de encerramento a novos subscritores da CGA. Em resultado, são artificialmente favorecidos os saldos financeiros anuais do sistema previdencial, sem que tal corresponda a uma melhoria da sustentabilidade financeira do conjunto dos sistemas contributivos, ou seja das responsabilidades públicas no âmbito do contrato entre gerações.

Sobre a estrutura do relatório

A estrutura do relatório, que se decompõe em três partes principais, uma primeira centrada na caracterização do Sistema Previdencial, uma segunda na apresentação do enquadramento económico e financeiro do SP e uma terceira onde se elencam prioridades estratégicas e recomendações, é desequilibrada e dedica a maior parte do documento (110 páginas) à descrição da arquitectura institucional e modelo de financiamento do SP, com uma interessante resenha histórica dos principais marcos legislativos mas uma insuficiente apreciação critica (técnica e científica) da sustentabilidade e equidade de aspectos relevantes do sistema como sejam:

- o actual desenho paramétrico das condições de elegibilidade das prestações sociais,
- do mecanismo de formação dos direitos,
- das fórmulas de cálculo da pensão inicial e do mecanismo de actualização das prestações em pagamento,
- do próprio modelo de financiamento.

Ainda assim, o LVSSP identifica um conjunto de áreas de actuação sobre as quais é urgente intervir como sejam a reavaliação do custo efectivo das diferentes eventualidades cobertas pela taxa contributiva global, o financiamento da equivalência à entrada de contribuições, ou a revisão dos mecanismos de reforma antecipada.

A segunda parte do relatório (42 páginas), que apresenta os cenários demográficos, do mercado de trabalho e da sustentabilidade financeira do sistema, baseia-se em grande medida na síntese de trabalhos já publicados (e.g., pelo INE, Ageing Report 2024) e assenta em pressupostos metodológicos inadequados e/ou bastante frágeis como aqueles

que suportam o exercício de projecção anexo ao Relatório do Orçamento do Estado elaborado pelo GEP, que retiram credibilidade ao quadro de referência no qual se fundam as recomendações da comissão e não oferece à sociedade um retrato rigoroso das perspectivas de sustentabilidade financeira do SP.

A própria Comissão reconhece esta fragilidade e limitação (secção 9.3, pag. 168) quando afirma que o objecto da comissão "…justificaria por si só um estudo mais aprofundado sobre a sustentabilidade da Segurança Social". Ora a sociedade esperava que, no âmbito do seu mandato, a Comissão apresentasse esse trabalho.

O facto de a Comissão não dispor de capacidade autónoma técnica e cientifica para efectuar estudos de avaliação actuarial e projecções sobre a sustentabilidade financeira, a adequação e a justiça intra e intergeracional do sistema (como se exigia a uma Comissão com esta finalidade) e de efectuar análises de impacto de medidas de alteração legislativa condiciona naturalmente a terceira parte do documento (22 páginas), onde a Comissão enuncia um conjunto de prioridades estratégicas e recomendações mas não oferece qualquer fundamentação qualitativa ou quantitativa sobre o seu impacto remetendo, por isso, para a realização de estudos actuariais, económicos e financeiros que avaliem os impactos e informem a decisão politica.

Um aspecto transversal a todo o documento é a ausência de reflexão e evidência empírica em torno do cumprimento de princípios fundamentais do sistema como seja o princípio constitucional da igualdade, ou o princípio da equidade e neutralidade e coesão intergeracional na concepção e gestão de sistemas de protecção social contributivos.

Esta lacuna afigura-se-nos grave na medida em que estes são princípios basilares na construção do sistema, significando a sua ausência da discussão a desconsideração do desejável equilíbrio entre custos e benefícios entre gerações sucessivas de contribuintes e beneficiários de prestações sociais, a justa partilha dos riscos económicos, demográficos e sociais entre trabalhadores e empregadores. Esta ausência pode, em última instância, minar o apoio político e social ao actual contrato intergeracional, que assenta numa lógica de solidariedade intergeracional de base laboral e de mutualização dos riscos sociais e não numa lógica patrimonial estrita, de transferência intrapessoal de rendimento no tempo.

A existência de tratamento discriminatório de trabalhadores da mesma geração e de diferentes gerações distorce as decisões de participação no mercado de trabalho e em relação ao "timing" da reforma, contribui para o crescimento da economia não registada, diminui o apoio social ao sistema, contribui para o aumento das desigualdades, gera efeitos redistributivos indesejáveis, aumenta o sentimento de opacidade e injustiça e contribui para a fractura social no país.

Nos sistemas não contributivos, a ausência ou insuficiência de mecanismos de controlo da atribuição de múltiplas prestações solidárias por parte do Estado (por exemplo, a não aplicação generalizada da condição de recursos com base nos rendimentos ou

património), garantia de que o esforço fiscal dos contribuintes é canalizado para aqueles que verdadeiramente mais necessitam, contribui para o aumento do sentimento de injustiça na sociedade portuguesa, agrava o risco moral e incentiva o crescimento da economia não registada e a distorção das condições de concorrência entre as empresas.

As boas práticas internacionais aconselham que nos exercícios de avaliação da sustentabilidade financeira dos sistemas de protecção social (vide, por exemplo, as International Standards of Actuarial Practice (ISAPs) emitidas pela International Actuarial Association (IAA), as directrizes da ISSA-OIT, designadas de Actuarial Work for Social Security) se opte por uma abordagem pelos stocks de activos e responsabilidades (lógica de balanço) e não pela lógica de fluxos e saldos correntes seguida pela Comissão.

Desta abordagem pelos stocks, ancorada em modelos de projecção actuarial, financeira e macroeconómica robustos, resultaria a elaboração e divulgação de um balanço actuarial para o conjunto dos sistemas contributivos de protecção social. Tal permitiria desde logo explicitar a verdadeira posição financeira plurigeracional dos sistemas, detalhando quer o seu activo (contribuições actuais e futuras, FEFSS, outras) quer as suas responsabilidades (com prestações sociais em formação e em pagamento). Acrescentaria à análise a identificação e quantificação, de forma rigorosa, das necessidades de financiamento (em especial de impostos gerais e dedicados) necessárias para cobrir os défices de autofinanciamento, e a explicitação da dívida implícita dos sistemas que onerará as futuras gerações. Tal metodologia não foi infelizmente adoptada, o que diminuiu naturalmente a utilidade do relatório enquanto instrumento de análise e de apoio à discussão de reformas e à decisão política. Apresentam-se, de seguida, comentários e apreciações sumárias ao conteúdo das várias secções do relatório:

Comentários Sobre Secções Específicas do Relatório

3. As Pensões no Sistema Previdencial

2.1. Condições de Acesso à Pensão

2.1.1. Pensão de Velhice

O regime jurídico das pensões de velhice e invalidez do Regime Geral (Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio) estabelece que a pensão de velhice é atribuída ao beneficiário que tenha cumprido o prazo de garantia de 15 anos civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações e que tenha atingido, ou a idade normal (estatutária) de reforma (INR), ou a idade pessoal de reforma (INR reduzida em 4 meses por cada ano civil que exceda os 40 anos de carreira contributiva com registo de remunerações na data em que o beneficiário perfaça 65 anos, com a condição adicional de que esta idade não possa ser inferior a 65 anos).

A legislação em vigor estabelece, contudo, que a densidade contributiva considerada no cálculo do prazo de garantia é de apenas 120 dias seguidos ou interpolados, com registo de remunerações por trabalho prestado ou situação de equivalência. Os anos civis com menos de 120 dias de registo de remunerações podem ser agregados para completar um ano civil. Esta disposição significa que, no limite, um trabalhador forma direitos de pensão correspondentes a um ano de despesa (i.e., soma taxa de formação da pensão) financiando (em conjunto com entidade empregadora) apenas 32,87% (120/365) dos encargos que gera para o sistema de pensões. Mais, o prazo de garantia pode ainda ser mais curto se tiver sido adquirido durante a vigência de enquadramentos legais anteriores à alteração da lei em 1993.

Esta acumulação de direitos a prestações diferidas (pensões de invalidez ou velhice, das quais podem ainda decorrer pensões de sobrevivência viuvez e orfandade) não tem qualquer contrapartida nas receitas contributivas nem em outro mecanismo de financiamento do sistema, pelo que contribui de forma relevante para a acumulação da dívida implícita do sistema previdencial. Sendo um aspecto relevante na formação de direitos de trabalhadores com carreiras intermitentes, afectados pela sazonalidade da sua actividade profissional (como é frequente no sector primário) ou episódios recorrentes de desemprego, inactividade ou trabalho no sector informal, a verdade é que se recomenda que o sistema quantifique de forma precisa este encargo, qual o seu impacto nos indicadores de sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos e encontre formas de financiamento apropriadas para não acumular dívida para as gerações futuras.

Acresce que esta condição de acesso às prestações sociais é geradora de desigualdade entre os diferentes participantes (TCO, TI, MOE, …) no sistema na medida em que a possibilidade de acumular iguais direitos de pensão com base em densidades contributivas bastante distintas viola de forma clara o princípio da equidade redistributiva

e da equidade social (art.º da LBSS) nos termos do qual deveriam ser tratadas de forma igual situações iguais e de forma diferenciada situações desiguais. A violação de princípios de equidade intrageracional gera um sentimento de injustiça, tem efeitos nefastos no mercado de trabalho e não contribui para a confiança no contrato entre gerações.

A este respeito, o relatório da Comissão limita-se a descrever as condições de acesso à pensão de velhice, mas não oferece infelizmente qualquer informação estatística sobre a forma como são formados os "pseudo" anos que integram prazo de garantia de 15 anos civis e o montante das responsabilidades não financiadas dos sistemas contributivos (SP e RPSC).

A idade normal de reforma em Portugal, $x_{R,t}$, está indexada, desde 2014, à evolução da esperança de vida aos 65 anos (calculada numa óptica por período) do conjunto da população portuguesa, $\dot{e}^{P}_{65,t}$, de acordo com a fórmula (Ayuso, Bravo, Holzmann e Palmer, 2021):

$$x_{R,t} = 66 + \frac{2}{3}\left(\dot{e}^{P}_{65,t-2} - \dot{e}^{P}_{65,2012}\right). \tag{1}$$

A equação (1), derivada da definição original vertida no Decreto-lei 167-D/2013 de 3 de Dezembro, estabelece, genericamente, que dois terços dos ganhos de esperança de vida da população portuguesa aos 65 anos de idade (relativamente ao ano base de 2012) devem ser transferidos para a geração activa através de um prolongamento da carreira contributiva (tomando como base os 66 anos de idade), sendo que apenas um terço se reflectirá num aumento da duração do tempo vida esperado na reforma. Na realidade, demonstra-se que no caso dos trabalhadores com 40 ou mais anos de carreira contributiva com registo de remunerações na data em que o beneficiário perfaça 65 anos, a repartição dos ganhos de longevidade entre a vida activa e a reforma tende a reduzir-se para 50% e não 2/3 com refere a equação (1) devido ao efeito da duração da carreira contributiva na idade pessoal de reforma.

Na formulação original, a indexação da idade de reforma à esperança de vida destinava-se a minimizar os impactos financeiros dos ganhos de longevidade da população, reduzindo por esta via o período esperado de atribuição das pensões e aumentando o esforço contributivo. Visava assim um equilíbrio entre os objectivos da adequação das prestações sociais e da sustentabilidade financeira do sistema. Pretendia induzir o prolongamento da vida activa, compensando desta forma a deterioração dos rácios de dependência do sistema (relação entre número de pensões e o número de contribuintes individuais) que se agravavam, e conferir maior previsibilidade à evolução da INR. Pretendia ainda contribuir para a minimização dos riscos políticos e de conflitualidade social associados à necessidade de efectuar periodicamente ajustamentos discricionários na idade de reforma para conter o impacto do aumento dos custos com pensões na despesa pública.

Ao contrário do que refere a Comissão na página 78 do relatório, a repartição dos ganhos de longevidade entre vida activa e a reforma implícita na equação (1) foi feita de forma ad-hoc e não tem suporte actuarial nem está conforme, como veremos de seguida, numa relação de equilíbrio, de equidade e de neutralidade entre gerações.

Acresce que ela se baseia, erradamente, no conceito de esperança de vida calculada por período que não contempla, como se sabe, os ganhos esperados de longevidade projectados para cada geração à idade de reforma, em detrimento do mais adequado conceito de esperança de vida calculado por Coorte que incorpora a dinâmica da mortalidade da população. Em resultado, o desenho da medida subestima de forma sistemática o tempo médio de vida remanescente da população após a reforma gerando, por esta via, ex-ante, de forma implícita, transferências de rendimento (impostos/subsídios) dos actuais trabalhadores (futuros pensionistas) para a actual geração de pensionistas. Esta redistribuição não intencional de rendimento cria uma ligação actuarial injusta entre o esforço contributivo e os direitos prestacionais, distorce as decisões de participação no mercado de trabalho e adia as reformas necessárias ao sistema.

A fórmula adoptada em (1) negligencia a justiça intergeracional e desconsidera o equilíbrio entre custos e benefícios entre gerações sucessivas de contribuintes e pensionistas. Esta opção pode, em última análise, minar o apoio político e social ao contrato intergeracional na medida em que contraria uma das principais razões pelas quais os governos possuem um mandato para a imposição de regimes de pensões de participação obrigatória: a promoção de uma justa partilha dos riscos económicos, demográficos e sociais entre gerações.

Num cenário de reforma das condições de acesso à pensão de velhice (e de outros parâmetros que regulam o sistema como sejam a fórmula de cálculo da pensão de velhice, das penalizações (bonificações) por reforma antecipada (postecipada), do factor de sustentabilidade, dos mecanismos de indexação das pensões em pagamento e de revalorização dos direitos constituídos), importa por isso recordar os requisitos de justiça actuarial e neutralidade entre gerações a satisfazer pela equação (1) na resposta do sistema a choques demográficos e/ou económicos dos sistemas contributivos (SP, RPSC).

No Anexo I demonstra-se que, num quadro em que a indexação da idade de reforma à esperança de vida é feita mantendo a taxa de formação da pensão, mas respeita quesitos de equilíbrio financeiro e neutralidade e justiça actuarial nos sistemas de pensões (Constant accrual-rate-per-year policy (CAR)), o desenho correcto da medida deveria ser o seguinte (para mais detalhes veja-se Bravo, Ayuso, Holzmann e Palmer, 2023):

$$\dot{e}^{C}_{x_r(t)} = \frac{D_0}{D_t} \cdot \dot{e}^{C}_{x_r(0)}. \qquad (2)$$

onde $\dot{e}^{C}_{x_r(t)}$ designa a esperança de vida calculada por Coorte à idade de reforma $x_r(t)$ e D_t representa o rácio de dependência o rácio de dependência dos idosos (OADR) do

regime - rácio entre o número de pensionistas L_t e o número de trabalhadores activos A_t -, $D_t = L_t/A_t$ no ano t.

Num cenário de ganhos de longevidade da população, a política (2) estabelece que a duração das carreiras contributivas deve aumentar para repor a justiça entre gerações, proporcionando neste caso maiores taxas de substituição, ou seja, pensões médias mais elevadas e um regime de pensões alargado com maior peso na despesa pública e no PIB. Em termos agregados, se o aumento da esperança de vida à idade de reforma for acompanhado de um agravamento do rácio de dependência dos idosos, o equilíbrio financeiro do sistema de repartição deteriora-se.

Em alternativa, se o objectivo de indexação da idade de reforma à esperança de vida visar a manutenção da taxa de substituição do sistema (i.e., a estabilidade do nível de suficiência das prestações sociais) respeitando quesitos de equilíbrio financeiro e neutralidade e justiça intergeracional (Constant replacement rate policy (CRR)), demonstra-se que o desenho correcto da medida deveria ser o seguinte:

$$\frac{\dot{e}^{C}_{x_r(t)}}{\left(x_{r(t)} - x_e\right)} = \frac{\dot{e}^{C}_{x_r(0)}}{\left(x_{r(0)} - x_e\right)} \cdot \frac{D_0}{D_t}. \tag{3}$$

onde x_e designa a idade de entrada no mercado de trabalho. A equação (3) estabelece que num regime de pensões actuarialmente justo e neutro entre gerações, a actualização da idade de reforma necessária para acomodar o impacto de choques demográficos e/ou sobre o mercado de trabalho deve garantir que o rácio entre a duração do período de reforma e a duração do período contributivo, ajustado pela taxa de variação do rácio de dependência dos idosos, deve permanecer constante no tempo.

2.2. Mecanismos de Antecipação e Prolongamento da Idade de Reforma

Como refere o relatório da Comissão (pag. 80), subsistem em Portugal múltiplos regimes que permitem o acesso à pensão de velhice antes de se atingir a idade normal ou pessoal de reforma com distintas idades de acesso e referenciais de penalização, a saber:

a) Antigo regime de antecipação por flexibilização, ainda em vigor

   - Acesso com idade ≥ 60 anos e, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva, independentemente da idade que tinham quando atingiram este limite;

   - Dupla penalização da pensão inicial por via do factor de sustentabilidade (FS) e do factor de redução de 0,5 % por cada mês de antecipação;

b) O regime de flexibilização (normas adoptadas desde Janeiro de 2019);

- Beneficiários que atinjam pelo menos 40 anos de descontos aos 60 anos de idade;

- penalização limitada ao factor de redução de 0,5 % por cada mês de antecipação face à INR ou à IPR;

c) O regime das carreiras contributivas muito longas

- Acesso a que tem pelo menos 48 anos de descontos (em vigor desde Outubro de 2017) ou 46 ou 47 anos de descontos e início da carreira contributiva antes dos 17 anos (em vigor desde Outubro de 2018);

- sem qualquer penalização;

d) O regime dos desempregados de longa duração

- Acesso a desempregados com idade mínima de 52 ou 57 anos, idade de 57 ou 62 na data de passagem à reforma, carreira contributiva de 22 ou 15 anos, respectivamente;

- Penalização igual ao factor de sustentabilidade acrescida de um factor de redução de 0.5%/mês ou apenas o factor de sustentabilidade, respectivamente;

e) Regimes de antecipação por motivo da natureza da actividade profissional, que abrangem trabalhadores cuja actividade profissional foi caracterizada por condições particularmente penosas ou de desgaste rápido

- Sem penalização.

O factor de sustentabilidade é um factor de redução da pensão inicial (e naturalmente de todas as pensões subsequentes) indexado automaticamente à esperança de vida aos 65 anos (calculada por período) da população portuguesa, criado originalmente para neutralizar o impacto dos ganhos de longevidade na despesa com pensões e como veículo de incentivo ao prolongamento da vida activa. Quando desenhado de forma correcta e com base em pressupostos actuariais, ele reparte de forma equitativa os custos da longevidade entre gerações.

Na sua definição actual, e como descrevemos acima, o factor apenas é aplicado à algumas pensões antecipadas, sendo calculado da seguinte forma:

$$FS_t = \frac{\dot{e}^P_{65,2000}}{\dot{e}^P_{65,t-1}}, \tag{4}$$

onde $\dot{e}^P_{65,2000}$ e $\dot{e}^P_{65,t-1}$ denotam, respectivamente, a esperança de vida por período aos 65 anos da população portuguesa no ano 2000 e ano anterior ao da passagem à reforma. O

factor foi desenhado de forma a que ganhos de longevidade apurados aos 65 anos resultassem numa redução da pensão inicial e, por essa via, numa diminuição de toda a pension wealth do trabalhador, reequilibrando o sistema à custa de uma degradação da suficiência das prestações.

A construção do indicador não tem suporte actuarial na medida em que aplica o mesmo factor de redução (calculado aos 65 anos) independentemente da idade a que a passagem à reforma ocorre, e não considera a dupla penalização que decorre do factor de redução de 0.5% por cada mês de antecipação aplicável à maioria dos regimes de flexibilização acima referidos. Constitui, por isso, uma fonte de iniquidade no sistema. Carece, por isso, tal como a fórmula de indexação da idade de reforma, de revisão no quadro de eventuais alterações paramétricas globais a efectuar no sistema de pensões.

Com efeito, demonstra-se (veja-se Bravo et al. 2023 e Ayuso et al. 2021) que o factor de sustentabilidade desenhado para cada idade específica de passagem à reforma, $FS_{x_r(t)}$, com respeito dos princípios de equidade e neutralidade entre gerações respeita a seguinte relação:

$$FS_{x_r(t)} = FS_{x_r(0)} \cdot \frac{a^{\pi,y}_{x_r(0)}}{a^{\pi,y}_{x_r(t)}} \cdot \frac{D_0}{D_t} \tag{5}$$

$$a^{\pi,y}_{x_r(t)} \ := \sum_{\tau=1}^{\omega-x_r} \left(\frac{1+\pi_\tau}{1+y_\tau}\right)^t \ {}_\tau p_{x_r(t)}. \tag{6}$$

onde $a^{\pi,y}_{x_r(t)}$ denota o factor de renda vitalícia calculado considerando uma taxa de desconto y_τ, uma taxa de crescimento π_t e probabilidades de sobrevivência calculadas por coorte. ${}_\tau p_{x_r(t)}$.

Como se observa, a construção rigorosa do factor de sustentabilidade deve assentar no rácio entre dois factores de renda vitalícia (no ano base e no ano da reforma) à idade de reforma do participante e não num rácio entre esperanças de vida calculado para uma idade fixa (65 anos no caso de Portugal), corrigido da evolução do rácio de dependência do sistema de protecção social de modo a acomodar choques económicos (e.g. mercado de trabalho) e/ou demográficos.

Consideramos que não existe hoje qualquer justificação para a existência de dois mecanismos de penalização da antecipação da idade de reforma com a mesma finalidade, ambos sem suporte actuarial. Com efeito, demonstra-se igualmente, com base na condição de equilíbrio actuarial intergeracional descrita no Anexo I, que os valores dos factores de redução por mês de antecipação não deveriam ser uniformes (0.5% por mês) mas depender da idade de passagem à reforma e outros parâmetros da carreira contributiva do trabalhador. O relatório da Comissão nada refere, infelizmente, em relação ao desenho paramétrico das prestações sociais do sistema previdencial.

A idade estatutária de reforma (e as disposições relativas aos regimes de flexibilização ou antecipação da saída da vida activa) determinam a transição do mercado de trabalho para a vida inactiva. Apesar das reformas recentes, os dados empíricos mostram que a diferença média entre a idade normal e a idade efectiva de reforma continua a ser significativa. E antecipa-se que a disparidade permanecerá elevada nas próximas décadas.

Este facto põe em causa a capacidade de o país ajustar os parâmetros do sistema de pensões em resposta a choques económicos e/ou demográficos e contradiz os objectivos enunciados na LBSS de estimular o envelhecimento activo e a extensão das carreiras profissionais.

Os patamares de referência da idade mínima de acesso à pensão por velhice são, em Portugal, mais baixos do que a maioria dos países da UE e da OCDE, sendo que Portugal é um dos países com maior esperança de vida total. Os indicadores em termos de esperança de vida com saúde (HLE) são, pelo contrário, menos positivos. Este efeito de chamada pode induzir a antecipação prematura da vida profissional, com severas penalizações no rendimento na velhice e o alimentar de fenómenos indesejados de pobreza extrema e exclusão social entre os mais idosos.

Os períodos prolongados de desemprego no final da vida profissional conduzem, não raras vezes, a uma saída irreversível, mas nem sempre intencional do mercado de trabalho. Tal é assim porquanto os trabalhadores mais velhos desempregados tendem a preferir a certeza de uma pensão antecipada (mesmo que com fortes penalizações) à incerteza e ausência de rendimento decorrente da manutenção numa condição de desemprego. Além disso, não é incomum que a decisão de reforma tenha implicações no seio familiar, com os cônjuges ou parceiros, em média mais jovens, a optaram muitas vezes por antecipar igualmente a saída do mercado de trabalho aquando da reforma por velhice dos parceiros. Acresce que muitas vezes a procura do regime da flexibilização por desemprego de longa duração é estratégica e acertada com a entidade empregadora, não beneficiando em muitos casos, em última análise, nem o trabalhador nem o sistema de protecção social.

Para contornar esta evidência, para além de alterar os parâmetros do sistema de pensões é necessária uma actuação conjugada em áreas distintas como a educação e qualificação ao longo da vida, políticas de saúde e de segurança em contexto de trabalho, conjugada com a instituição de mecanismos flexíveis de reforma a tempo parcial, permitindo a acumulação transparente de rendimentos do trabalho com pensões (e.g. através da criação de contas individuais em mecanismo de repartição), mecanismos de rotação no mercado de trabalho nas idades mais avançadas, ajustando as profissões às competências e experiência dos trabalhadores seniores.

No que se refere aos incentivos ao prolongamento da carreira contributiva para além da idade pessoal ou normal de acesso à pensão de velhice, as regras em vigor em Portugal prevêem uma bonificação da pensão estatutária de valor igual ao produto do número de meses de trabalho adicionais face à INR ou IPR (com o limite de 70 anos) por uma taxa

mensal de bonificação que oscila entre os 0.33% e o 1%, função do número de "pseudo" anos civis com registo de remunerações que o beneficiário tenha cumprido à data do início da pensão (Tabela 1).

Os valores da taxa mensal de bonificação não têm, uma vez mais, qualquer suporte actuarial na relação entre as responsabilidades que constituem e as respectivas fontes de financiamento e são, por isso, geradores de desigualdade intrageracional e, potencialmente, um agravamento da despesa do SP. O relatório da Comissão não se pronuncia infelizmente sobre esta matéria, que impacta materialmente o equilíbrio do sistema.

Tabela 1. - Taxa de Bonificação Mensal, por duração da carreira

Duração da Carreira Contributiva	Taxa de Bonificação Mensal
De 15 a 24 anos	0,33 %
De 25 a 34 anos	0,50 %
De 35 a 39 anos	0,65 %
Superior a 40 anos	1,00 %

Fonte: Relatório CLVSS.

As normas actualmente em vigor impõem que da aplicação da bonificação não pode resultar uma taxa global de formação da pensão superior a 92% da remuneração de referência. Ora isto significa, por exemplo, que a um trabalhador com 40 anos de contribuições à INR ou IPR basta acrescentar mais 12 meses de vida profissional para alcançar o tecto máximo da taxa global de formação da pensão.

Considerando que os objectivos da bonificação são, por um lado, o de estimular o prolongamento da vida activa e de melhorar os níveis de adequação das pensões, respeitando princípios de neutralidade financeira e actuarial, consideramos que se deve proceder à revisão das taxas mensais de bonificação segundo princípios de neutralidade actuarial segundo as melhores práticas internacionais. Em paralelo, deve ser ajustado o tecto máximo da taxa global de formação da pensão de forma a constituir um verdadeiro estímulo à postecipação da reforma, acompanhando o desejo de muitos trabalhadores que pretendem continuar a dar o seu contributo à sociedade através do trabalho.

Reflexão semelhante deve ser seguida no caso da taxa de formação da pensão na circunstância da acumulação de pensões de invalidez ou de velhice com rendimentos resultantes do exercício de profissão remunerada, que se situa actualmente em 1/14 de 2 % do total das remunerações registadas. Este referencial carece de fundamentação actuarial porquanto é independente da idade do pensionista e dos rendimentos auferidos.

2.3. Método de Cálculo da Pensão

2.3.1. Fórmula de Cálculo para Pensões de Velhice e de Invalidez

Um dos elementos centrais na construção de um sistema de protecção social com prestação de benefício definido refere-se ao correcto desenho da fórmula de cálculo das prestações sociais contributivas, neste caso das pensões. As fórmulas de cálculo das prestações sociais determinam o montante das responsabilidades imediatas e diferidas e devem obedecer a princípios de equilíbrio e sustentabilidade financeira e equidade intra e intergeracional. As fórmulas de cálculo das diferentes prestações sociais contributivas do SP e do RPSC não respeitam estes princípios. Foram determinadas sem suporte em estudos de avaliação actuarial e constituem por isso um dos principais determinantes dos actuais défices de autofinanciamento e dívida implícita dos sistemas.

Em resultado da alteração da LBSS empreendida em 2002, foi modificada a base de cálculo da remuneração de referência da pensão de velhice que deixou de ser constituída pelos 10 melhores "pseudo" anos dos últimos 15 (RR_1) para passar a ser a totalidade da carreira contributiva, com o limite de 40 anos (RR_2), desde que cumprido o prazo de garantia de 15 anos.

Estabeleceu ainda o legislador que, para salvaguardar os direitos adquiridos (não quantificados) dos beneficiários inscritos antes desta data, a nova fórmula de cálculo só se aplicaria aos trabalhadores com carreira contributiva iniciada após 1 de Janeiro de 2002, aplicando-se aos inscritos anteriormente uma média ponderada (P) proporcional entre dois valores de pensão inicial, P_1 e P_2, nos seguintes termos.

$$\begin{gathered} P_1 = N \cdot 2\% \cdot RR_1 \\ P_2 = N \cdot TFP_A \cdot RR_2, \quad TFP_A \in [2\%; 2.3\%] \\ P = \frac{1}{(C_1 + C_2)}[P_1 C_1 + P_2 C_2] \end{gathered} \tag{7}$$

onde C_1 e C_2 denotam o número de anos de descontos completados até 31 de Dezembro de 2001 e a partir de 1 de Janeiro de 2002, respectivamente, e TFP_A designa a taxa de formação annual da pensão. RR_1 e RR_2 denotam as remunerações mensais de referência revalorizadas considerando, no primeiro caso, a evolução do nível de preços e, no segundo, uma média ponderada em 75% pela evolução dos preços e em 25% pela progressão dos salários (com limites na medida em que desta média não pode resultar um índice de actualização superior ao índice de preços no consumidor acrescido de 0,5 pp), regra que tenderá a beneficiar esta parcela na comparação com a opção adoptada em RR_1.

No caso do cálculo de RR_2, o total das remunerações de toda a carreira considera apenas até ao limite de 40 anos. Esta última restrição pressupõe que os trabalhadores com carreiras superiores a 40 anos tem a possibilidade de no cálculo de RR_2 descartarem os piores anos da carreira (tipicamente os primeiros anos de descontos ou períodos de

inactividade em resultado de desemprego ou doença), melhorando assim a base de cálculo da pensão inicial. Refira-se que, de forma incongruente, no cálculo de C_1 e C_2 se consideram todos os anos da carreira contributiva, mesmo que ultrapassem os 40 anos.

Considerando o longo período de transição, o valor de P_2, tendencialmente mais baixo do que P_1, só se assumirá como a verdadeira base de cálculo das novas pensões cerca de 40-45 anos após a sua entrada em vigor, reduzindo a taxa de substituição das pensões face ao último salário e, por esta via, os rendimentos absolutos e relativos na reforma.

Como se observa na equação (7), o legislador decidiu ainda diferenciar a taxa de formação anual da pensão no cálculo de P_1 e P_2, optando neste último caso por introduzir uma escala regressiva na determinação da TFP_A, função do nível da remuneração de referência e do número de anos de carreira contributiva como se observa na tabela seguinte:

Tabela 2. - Taxa de Formação Anual

Valor de RR2	TFP_A para carreiras superiores a 20 anos	TFPA para carreiras inferiores ou iguais a 20 anos
RR2 < 1,1 IAS	2,30 %	2,00 %
1,1 IAS < RR2 < 2 IAS	2,25 %	
2 IAS < RR2 < 4 IAS	2,20 %	
4 IAS < RR2 < 8 IAS	2,10 %	
8 IAS < RR2	2,00 %	

Fonte: DGSS, Relatório CLVSS.

O objectivo do legislador foi, uma vez mais, o de atenuar o efeito negativo sobre o valor das pensões da consideração de toda a carreira contributiva. Contudo, ao fazê-lo introduziu uma injustificável iniquidade no sistema na medida em que passou a diferenciar os direitos formados pelas contribuições pagas por diferentes trabalhadores (e até diferentes salários do mesmo trabalhador em distintos momentos do tempo) consoante o seu nível remuneratório e a duração da carreira contributiva.

Esta opção não respeita, em nosso entender, o principio da contributividade do sistema e o estabelecimento de uma relação sinalagmática entre o esforço contributivo e o valor das prestações, redistribui rendimento dos trabalhadores com salários mais elevados para os trabalhadores com salários mais baixos, cria (mais) um incentivo à subdeclaração de rendimentos ao favorecer aqueles que optam deliberadamente por declarar apenas parte do seu rendimento real, e desta forma poder continuar a beneficiar de uma multiplicidade de outras prestações monetárias e em espécie (ou isenções de taxas e impostos) que alavancam o rendimento real. Questiona ainda o princípio da solidariedade interprofissional à luz de argumentos de justiça redistributiva.

Portugal é ainda um país com elevada desigualdade na distribuição do rendimento. Esta realidade decorre, sobretudo, dos diferenciais verificados na distribuição primária do

rendimento, seja no plano dos rendimentos do trabalho seja na propriedade dos factores de produção. A redistribuição do rendimento pelo Estado é feita, em Portugal, de diferentes formas: por via de serviços públicos, por via das transferências sociais (em particular as de cariz não contributivo) e, sobretudo, através de um sistema fiscal altamente progressivo. Os impostos, no seu conjunto, têm um efeito redistributivo directo, principalmente ao nível da tributação do rendimento pessoal (IRS), e um efeito redistributivo indirecto na medida em que financiam quer os serviços públicos quer as transferências sociais.

Consideramos assim que a prossecução de uma política de redistribuição do rendimento deve ser feita preferencialmente através da progressividade do sistema fiscal (sobretudo no que toca aos impostos directos) e das transferências sociais de cariz não contributivo e não através da introdução de mecanismos implícitos e explícitos de redistribuição nas prestações de caracter contributivo. Nestas, deve prevalecer a aplicação do princípio da contributividade estrita como determina a LBSS, e a aplicação de princípios de justiça redistributiva, de neutralidade e equidade intra e intergeracional.

A correcta determinação da taxa de formação anual da pensão deve resultar da fixação de objectivos quanto à taxa de substituição global do sistema para uma carreira contributiva completa, assegurando o equilíbrio financeiro e a neutralidade actuarial do desenho paramétrico da medida. No caso português, a opção no passado foi a de fixar como objectivo uma taxa de substituição global de 80% para uma carreira completa de 40 anos. Daqui resulta uma taxa de formação uniforme de 2% por cada ano de carreira contributiva, taxa esta que determina como referimos o ritmo de acumulação de direitos sobre o sistema. A realidade do sistema de pensões mostra que, quando aplicada sobre remunerações declaradas baixas e carreiras incompletas, esta taxa de formação acabou por produzir, não raras vezes, pensões reconhecidamente baixas.

Este objectivo de atingir uma taxa de substituição global de 80% foi, de certa forma, relaxado no cálculo do valor de P_2 com a opção por taxas de formação anuais diferenciadas e decrescentes com o rendimento. Na maior parte dos países a opção tem sido a fixação de taxas de formação uniformes ao longo da carreira contributiva. Existem, contudo, exemplos contrários que consistiram na aplicação de taxas de formação crescentes com a idade e duração da carreira contributiva, como forma de incentivar maior participação no mercado de trabalho e a declaração integral dos rendimentos à medida que os trabalhadores se aproximam da idade da reforma.

A determinação da taxa de formação anual da pensão deve estar enquadrada na alteração da fórmula de cálculo das prestações sociais das diferentes eventualidades, adoptando sempre princípios de equilíbrio financeiro e actuarial. Qualquer intenção redistributiva que se afaste deste princípio deve ser sujeita a condição de recursos e ser financiada autonomamente.

A taxa de formação da pensão não depende, como refere erradamente o relatório da Comissão, da taxa interna de rentabilidade (TIR) de equilíbrio do sistema de pensões

PAYG estabelecida por Samuelson, a saber a taxa de variação da base contributiva. Esta última condição, ajustada do efeito do envelhecimento da força de trabalho, determinaria, isso sim, a TIR num sistema de contas individuais em repartição (NDC scheme) e o ritmo de indexação das prestações em pagamento (para mais detalhes veja-se, por exemplo, Knell 2018). Os défices estruturais a que se refere o relatório são o resultado do desajustamento global do mecanismo de formação dos direitos do valor actual das responsabilidades assumidas em relação a prestações imediatas e diferidas.

A fórmula de cálculo das pensões de velhice, invalidez e sobrevivência dos regimes contributivos (SP, RPSC) não respeita os princípios acima enunciados. Carece, uma vez mais, de fundamentação actuarial à luz dos princípios da neutralidade financeira. Gera, por isso, efeitos nefastos na participação no mercado de trabalho, estimula a economia não registada, é excessivamente complexa e pouco transparente para o trabalhador na relação entre os direitos formados e o valor das prestações, não incentiva a declaração integral de rendimentos ("nem todos os euros declarados e pagos contam"), não motiva para a apropriação do capital nocional acumulado. Contribui, pelo contrário, para a acumulação de défices financeiros do sistema previdencial e do RPSC e para a geração de rendimentos insuficientes na reforma. Não contribui ainda para uma tomada de decisão óptima do momento de saída do mercado de trabalho.

No seu desenho actual, e por mais paradoxal que tal possa parecer, por cada euro de contribuições são geradas mais responsabilidades correntes e diferidas do que o financiamento recebido, agravando os já elevados níveis de insustentabilidade do sistema. Teria sido importante que o relatório tivesse ilustrado, com base em casos representativos ou micro dados, o desequilíbrio actuarial do actual mecanismo de formação dos direitos e da fórmula de cálculo das pensões de demais prestações sociais.

Considera-se, assim, essencial que se avalie a revisão integral do actual mecanismo de formação dos direitos e das fórmulas de cálculo das prestações sociais no quadro de uma reforma global do sistema de protecção social, considerando:

a) A manutenção de um sistema de benefício definido em PAYG mas com parâmetros desenhados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e a equidade actuarial entre trabalhadores e gerações;

b) A adopção de um sistema de contas individuais em regime de repartição contemporânea (Notional Defined Contribution Scheme), incorporando mecanismos adicionais de ajustamento automático face a choques conjunturais e mecanismos de reequilíbrio em situações de insolvência estrutural, considerando como ponto de partida as experiências bem sucedidas na Suécia, Noruega, Itália, Letónia e Polónia;

c) Em alternativa, a conversão num sistema por pontos similar ao adoptado em muitos países da OCDE (França. Alemanha, …) respeitando os mesmos princípios que as opções anteriormente referidas.

Em termos agregados, a fórmula de cálculo das pensões de velhice, invalidez e sobrevivência não é compatível com a justiça entre gerações e com a sustentabilidade financeira do sistema, não permite a acomodação automática do sistema a choques de natureza económica, demográfica ou financeira. A acumulação de défices financiados por via fiscal e pela emissão de dívida pública acabará, mais tarde ou mais cedo, por gerar ajustes abruptos no sistema.

2.3.2. Montantes Mínimos de Pensão e Complementos Sociais

O sistema de pensões prevê que no caso de a pensão estatutária mensal resultante da aplicação da fórmula de cálculo de benefício definido sumariada na equação (7) resultar um montante inferior a mínimos sociais estabelecidos por lei (revistos anualmente), a pensão estatutária é acrescida de um complemento social (*top up*) de carácter não contributivo, financiado pelo subsistema de solidariedade da segurança social. O seu montante corresponde à diferença entre o valor mínimo garantido e o valor da pensão estatutária apurada nos termos da fórmula de cálculo. A atribuição do complemento social não depende de condição de recursos nem da verificação de critérios de residência, sendo por isso uma prestação solidária universal.

Os patamares de referência para a pensão mínima (e o valor dos complementos sociais que dela resultam) não são uniformes e dependem da duração da carreira contributiva do trabalhador (i.e., dos "pseudo" anos descontos), conforme se detalha na Tabela 3. Como se observa, a lei estabelece apenas quatro escalões de referência na diferenciação da pensão mínima, função dos anos de carreira contributiva, estando por isso totalmente desligados das remunerações efectivamente declaradas pelos diferentes trabalhadores. Tal construção não oferece, como se depreende, incentivos claros à participação no mercado e à contributividade para o sistema, um aspecto que é particularmente sensível em camadas significativas da força de trabalho situadas nos escalões inferiores de rendimento e riqueza, que oscilam frequentemente entre a economia registada e a economia não registada (ou com subdeclaração de rendimentos).

Tabela 3: Montantes Mínimos de Pensão, valor mensal em euros, 2024

Escalões por anos de carreira contributiva	Montante mínimo mensal
1.º – Menos de 15 anos	319,49 €
2.º – De 15 a 20 anos	335,15 €
3.º – De 21 a 30 anos	369,83 €
4.º – Mais de 31 anos	462,28 €

Fonte: DGSS, Relatório CLVSS.

Atente-se no seguinte exemplo. Considere um(a) trabalhador(a) com 21 anos de "pseudo" descontos que, a 8 anos da INR estima que, em função da sua carreira contributiva histórica e prevista, obterá aquando da reforma por velhice uma pensão estatutária abaixo do limiar mínimo do 3º escalão (369,83€ por mês). Sabe assim que, nesse contexto, independentemente do maior ou menor esforço contributivo que faça nos últimos anos de trabalho a sua pensão mensal dificilmente ultrapassará este patamar e necessitará, para lá chegar, muito provavelmente de complementos sociais.

Dito de outro, para este(a) trabalhador(a) o retorno das contribuições efectuadas nestes últimos anos da carreira contributiva será negativo uma vez do pagamento de contribuições e quotizações por empregador e trabalhador resultará um acréscimo nulo no valor da pensão final (pensão estatutária acrescida de complementos sociais). Perante este quadro, são evidentes os incentivos à migração da sua actividade laboral para a economia não registada (onde não pagará quaisquer contribuições para o sistema), reduzindo ainda mais a sua pensão estatutária, penalizando no imediato o financiamento do sistema previdencial e aumentando, a prazo, a despesa futura do sistema com valores mais significativos de complementos sociais e, eventualmente, outras prestações não contributivas de combate à pobreza como sejam o CSI.

Decorre daqui que, não obstante estarmos perante uma prestação de cariz solidário, o mecanismo de atribuição e fixação dos complementos sociais para a pensão mínima deve ser reformulado na íntegra, para passar a assentar numa relação linear entre o esforço contributivo (contribuições efectivamente pagas durante todos os anos da carreira) e não de escalões de "pseudo" anos de descontos, incentivando assim a participação no mercado de trabalho formal, premiando mais quem mais declara na íntegra os seus rendimentos. As experiências adoptadas neste sentido nos países nórdicos mostram que este desenho da pensão mínima contribui fortemente para a adequação dos rendimentos e para maximizar as externalidades positivas sobre o mercado de trabalho.

A juntar a estes aspectos, a complexa interacção e sobreposição dos complementos para mínimos com outras prestações sociais não contributivas visando a redução da pobreza nos idosos (e.g. Complemento Solidário para Idosos (CSI), Pensão Social (PS) do regime não contributivo, pensões do RESSAA), onde são aplicadas distintas condições de acesso, incluindo condição de recursos, não beneficia a transparência do sistema, dificulta o direccionamento das prestações sociais para quem delas verdadeiramente necessita, condiciona a maximização dos níveis de cobertura e pode conduzir à ineficiência e ineficácia da despesa social.

2.4. Pensão de Sobrevivência

O valor da pensão de sobrevivência dos respectivos titulares (cônjuge/ex-cônjuge/pessoa em união de fato no caso das pensões de sobrevivência-viuvez; descendentes e ascendentes no caso das pensões de sobrevivência-orfandade) nos regimes contributivos

é calculado pela aplicação de uma percentagem pré-determinada (que é fixa mas depende do tipo de ligação familiar à pessoa falecida e do número de titulares) ao valor da pensão de velhice ou invalidez do beneficiário (ou daquela a que teria direito a receber à data do falecimento se ainda não se encontrasse reformado). O seu montante pode ser repartido em partes iguais quando existir mais do que um titular de natureza idêntica ou semelhante.

As percentagens pré-determinadas em vigor não estão fundamentadas do ponto de vista actuarial e não é feita no relatório qualquer análise do impacto da sua atribuição nos rendimentos dos respectivos titulares para aferir da sua adequação. Esta deve ser uma matéria a reavaliar num futuro próximo.

A função original da pensão de sobrevivência era a de substituir os rendimentos (do trabalho ou de pensões) do beneficiário (tipicamente o único *bread winner* do agregado familiar) falecido, evitando assim que o/a viúvo/a e ascendentes/descendentes caíssem numa situação de pobreza absoluta ou relativa. Passadas quatro décadas da 1ª Lei de Bases da Segurança Social, os níveis de participação das mulheres no mercado de trabalho alteraram-se por completo, sendo cada vez maior o número de mulheres que chegam à idade da reforma usufruindo de pensões contributivas (e não pensões sociais não contributivas) por direito próprio.

O facto de a pensão de sobrevivência viuvez assegurar uma prestação vitalícia desde idades jovens pode, como refere o LVSSP, desincentivar a participação no mercado de trabalho ou, pelo menos, reduzir a intensidade dessa participação. As actuais condições de cessação da prestação em caso de remaridação (ou nova união de facto) são, em conjunto com os benefícios crescentes atribuídos às famílias monoparentais, um claro desincentivo à reconstituição formal das relações familiares, com potenciais implicações negativas em termos de pobreza, acompanhamento familiar de ascendentes ou descendentes a cargo e comportamentos indesejáveis à margem da lei.

2.5. Mecanismo de Actualização das Pensões em Pagamento

A actualização das pensões em pagamento constitui um elemento fundamental dos sistemas de pensões (públicos ou privados). Tal deve-se à sua importância na garantia, por um lado, da manutenção do poder de compra dos pensionistas face à evolução dos níveis de preços da economia e, por outro, na salvaguarda dos níveis de rendimento dos pensionistas e reformados face às gerações activas, minimizando os riscos de pobreza na velhice. O seu desenho tem um impacto significativo na sustentabilidade financeira do sistema de protecção social.

Existem, em termos internacionais, diferentes modelos de actualização das pensões, que podem passar pela adopção de mecanismos (mais ou menos) discricionários determinados pelos Governos em cada momento, ou podem passar pela adopção de mecanismos de

indexação (automática ou semi-automática) em função de um conjunto de indicadores específicos pré-determinados (e.g., taxa de inflação, crescimento do PIB).

Em Portugal, o mecanismo de actualização das pensões de velhice e invalidez (e indirectamente das pensões de sobrevivência) em vigor foi introduzido pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 187/2007 de 10 de Maio. Aplica-se aos beneficiários do sistema de Segurança Social e do RPSC. A actualização anual das pensões é efectuada seguindo uma regra automática que determina actualizações distintas, progressivas, consoante o escalão em que se situa o valor da pensão (a lei prevê três escalões de actualização fixados em função do valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS)), tendo em conta dois indicadores distintos:

a) A evolução do nível de preços, medido pela variação média dos últimos 12 meses do IPC, sem habitação, disponível em Dezembro do ano anterior ao que reporta a actualização, ou em 30 de Novembro, se aquele não estiver disponível à data da assinatura do diploma de actualização:

b) O crescimento real do PIB, quantificado pela taxa do crescimento médio anual dos últimos dois anos, terminados no 3.º trimestre do ano anterior àquele a que se reporta a actualização ou no trimestre imediatamente anterior, se aquele não estiver disponível à data de 10 de Dezembro;

A Tabela 4 resume o mecanismo actualmente em vigor salvaguardando-se que, desde a inclusão do aditamento ao artigo 7.º-A em 2010, da aplicação das regras não pode resultar uma diminuição do valor nominal das pensões.

Tabela 4: Mecanismo de Actualização das Pensões

Escalões	PIB < 2%	PIB ≥ 2% e < 3%	PIB ≥ 3%
1.º : ≤ 2 x IAS	IPC	IPC + 0,2 x PIB (*)	IPC + 0,2 x PIB
2.º : > 2 x IAS e ≤ 6 x IAS	IPC – 0,5%	IPC	IPC + 0,125 x PIB
3.º : > 6 x IAS (**)	IPC – 0,75%	IPC – 0,25%	IPC

Notas: (*) Mínimo: IPC + 0,5%. (**) As pensões superiores a 12 IAS apenas são actualizadas se o seu valor tiver resultado sobretudo da carreira completa (em rigor, se P2 for superior a P1 ou se tanto P1 como P2 forem superiores a 12 IAS).

Desta combinação resulta que, em cada ano, serão três e não apenas uma as taxas de actualização das pensões a aplicar, com valores subordinados ao crescimento real do PIB. A adopção de mecanismos automáticos de actualização visa acomodar o sistema a choques de natureza demográfica ou económica, aumentar a previsibilidade e a transparência no processo de actualização das pensões, contornando a necessidade de efectuar negociações regulares com parceiros sociais e grupos de interesse e

representantes políticos, e impedir a sua manipulação discricionária para fins eleitorais de curto prazo, como frequentemente ocorre em Portugal.

Como refere a o LVSSP, na prática verifica-se que, desde a sua entrada em vigor, o mecanismo foi objecto de múltiplas alterações de vária ordem e que foram mais os anos em que ocorreram actuações discricionárias sobre a actualização das pensões do que a efectiva aplicação do automatismo. Não atendeu, por isso, aos seus objectivos de garantir previsibilidade e transparência no processo.

As alterações passaram pela inclusão de uma cláusula de salvaguarda para impedir a diminuição do valor nominal das pensões, pela revisão do mês de referência para o indicador do IPC a utilizar na actualização, pela suspensão durante vários anos da sua aplicação e o congelamento nominal da maior parte das pensões, pela alteração do limite do primeiro escalão de actualização da pensão de 1,5 IAS para 2 IAS, pela aplicação em complemento de actualizações extraordinárias seguindo uma lógica de actualizações por pensionista e não por pensão como prevê a lei, e a substituição em 2023 do automatismo por um regime transitório que impôs a redução para cerca de metade do aumento previsto na lei, compensada posteriormente por um complemento extraordinário "one-off" correspondente a 50% do valor da pensão.

Mais importante do que esta falta de estabilidade é a confirmação, mais do que anunciada e discutida aquando da sua aprovação em 2006, que da aplicação do mecanismo de actualização anual resultaria uma significativa perda de poder de compra para uma parte muito significativa das pensões e dos pensionistas. Com efeito, se se tivesse lido com atenção as regras previstas na tabela 4, facilmente se concluiria antecipadamente que apenas num cenário bastante improvável de níveis de crescimento reais da economia portuguesa consistentemente acima de 2% (3%) ao ano as pensões do 2º (3º) escalão não perderiam, a cada ano, 0,5% (0,75%) do seu poder de compra.

Os cálculos representativos apresentados pelo LVSSP mostram que as perdas acumuladas de poder de compra (pension wealth) das pensões acima de duas vezes o IAS foi muito significativa desde a introdução do mecanismo, perdas essas que se continuarão a acumular se este mecanismo não for corrigido.

Neste sentido, importa reformular o mecanismo de actualização das pensões em pagamento dos regimes contributivos para que num quadro de equilíbrio financeiro do sistema e neutralidade actuarial, este assegure a manutenção do poder de compra de todas as pensões e não apenas das mais baixas, assegurando ainda, se financeiramente viável, a manutenção do poder aquisitivo face aos salários da população activa (i.e., a estabilidade do rácio de benefício do sistema).

O quadro seguinte resume a forma como nos países da OCDE se procede à actualização das pensões contributivas e mínimas. A opção pela indexação com base nos índices de preços é a mais comum. No entanto, oito países actualizam as prestações com base numa combinação entre indicadores de preços e de crescimento salarial, e quatro países (entre

os quais Portugal) combinam a inflação com o crescimento real do PIB ou da massa salarial. A Suécia indexa as pensões com base no crescimento salarial médio deduzido de 1,6% (a denominada "norma"), que efectua um "*frontloading*" dos crescimentos esperados na produtividade do trabalho e na economia.

Figura 1: Mecanismos de indexação das pensões na OCDE

	Basic	Minimum contributory	Safety net		Basic	Minimum contributory	Safety net
Australia			Highest of two price indexes, benchmarked to wages	Japan	Wages until age 67, then prices		Cost of living and wages
Austria		Prices	Discretionary	Korea	Prices		Prices
Belgium		Prices	Prices	Latvia		50%-80% wages/ 50% prices	50%-80% wages/ 50% prices
Canada	Prices (R)		Prices	Lithuania	Wb (C)		Prices
Chile		Prices	Prices	Luxembourg	Cost of living and annually consider wages (C)	Cost of living and annually consider wages	Cost of living and annually consider wages
Colombia		Wages		Mexico	Prices (R)	Prices	
Costa Rica		Wages	Wages	Netherlands	Legal net minimum wage (R)		Legal net minimum wage
Czechia	Wages (C)	Wages/none	Discretionary	New Zealand	Prices and periodically net average wage (R)		Prices and periodically net average wage
Denmark	Wages (R)		Wages	Norway	50% wages/ 50% prices (R)		50% wages/ 50% prices
Estonia	80% wages/20% prices (C)		80% wages/20% prices	Poland		Prices + 20% wages	Prices
Finland			Prices	Portugal		GDP and consumer price index without housing	Prices
France		Prices	Prices	Slovak Republic		Prices	Prices
Germany			70% prices/ 30% wages	Slovenia		60% wages/40% prices	Prices
Greece	Prices (R)		Prices	Spain		Prices	Prices
Hungary		Prices	Prices	Sweden			Prices
Iceland	Whatever is higher: wages or cost of living (R)		Whatever is higher: wages or cost of living	Switzerland		50% wages/50% prices	50% wages/50% prices
Ireland	Discretionary (C)		Discretionary	Türkiye		Prices	Prices
Israel	Prices (R/C)		Prices	United Kingdom	Whatever is highest: prices, wages or 2.5% (C)		Whatever is higher: prices, wages or 2.5%
Italy		Prices	Prices	United States			Prices

Fonte: OECD (2023)

A opção pela introdução de progressividade nas regras de actualização das pensões é questionável à luz do princípio da equidade intrageracional e da neutralidade actuarial na medida em que viola a desejada relação sinalagmática directa entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações e o respectivo montante. Acresce que ela não garante, porque não impõe condição de recursos, que a redistribuição de rendimento das pensões mais altas para as mais baixas é direccionada para quem efectivamente necessita e não para quem, manipulando as regras do sistema, se situou no 1º escalão de actualização.

Tal como referimos acima a propósito da aplicação de uma escala regressiva na determinação da TFP_A , consideramos que a prossecução de objectivos de redistribuição do rendimento é melhor concretizada através da progressividade do sistema fiscal e das transferências sociais de cariz não contributivo e não através da introdução de mecanismos implícitos (por vezes encapotados) de redistribuição nas prestações de caracter contributivo.

O mecanismo de actualização das pensões em Portugal é, como se depreende da Tabela 4, "backward-looking" no sentido em que faz depender a actualização dos valores observados no passado dos dois indicadores de referência. Num cenário de rápido crescimento do nível de preços como aquele a que se assistiu recentemente, esta opção degrada rapidamente o poder de compra das pensões e agrava os riscos de pobreza e exclusão social.

Uma opção alternativa passaria por adoptar mecanismos de actualização "forward-looking" com correcção de desvios entre os valores observados e estimados. Assim, por exemplo, em cada ano a actualização das pensões tomaria como referência a taxa de crescimento dos preços projectada para esse ano por um organismo independente, corrigindo-se no final do ano (ou seguintes) os eventuais desvios que viessem registar-se entre os valores projectados e os valores observados.

4. O Financiamento do Sistema Previdencial e Outros Sistemas Contributivos

Nos termos da LBSS, o modelo de financiamento do sistema de segurança social deve respeitar o princípio da adequação selectiva (artigo 89.º) nos termos do qual as fontes de financiamento e afectação dos recursos financeiros aos sistemas em que se decompõe o SSS deve ser feita conforme a natureza e os objectivos das modalidades de protecção social prosseguidas por cada um. Assim, a lei estipula nomeadamente que:

- O Sistema Previdencial-Repartição (SPR) deve ser essencialmente financiado em repartição contemporânea por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras devidas no âmbito do RGSS e outras contribuições devidas no âmbito de outros regimes de segurança social de inscrição facultativa;[1] Em caso de défice, devem ser utilizadas transferências do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e transferências do OE, algo que nunca ocorreu não obstante a verificação de défices crónicos em boa parte da sua história e em particular quando considerado o conjunto dos regimes contributivos (SP, RPSC, RSB)

- O SPSC deve ser financiado por transferências do OE e por receitas consignadas;

- O Sistema Previdencial na componente de Capitalização (SPC) deve ser financiado pela transferência de uma parcela entre 2 e 4 pontos das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, por transferências de excedentes do

[1] Outras fontes de financiamento do sistema, regra geral de menor importância, incluem Receitas provenientes de entidades ou fundos públicos associados a políticas activas de emprego e formação profissional; Receitas do FSE e respectiva contrapartida nacional a cargo do OE; Rendimentos provenientes da rendibilização dos excedentes de tesouraria; Transferências do sistema de protecção social de cidadania; O produto de sanções pecuniárias aplicáveis no âmbito do sistema; Receitas resultantes da contracção de empréstimos, autorizados nos termos da lei; Outras receitas legalmente previstas.

sistema de Segurança Social e por rendimentos patrimoniais como mais adiante se detalha.

A concretização da aplicação do princípio da adequação selectiva no SSS tem revelado, contudo, casos flagrantes de desconformidade na afectação de prestações sociais de natureza contributiva ao RPSC em detrimento da sua classificação no âmbito do sistema previdencial, para assim serem financiados por impostos e não por contribuições e quotizações.

Os casos mais prementes em termos de impacto financeiro, em parte apontados no RLVSP, são os das pensões de reforma antecipada por desemprego de longa duração, do abono de família e dos complementos sociais de pensões do regime contributivo, cuja despesa é alocada ao subsistema de solidariedade, mas cujos montantes e condições de acesso são determinados pela carreira contributiva dos beneficiários e estão cobertos, na sua essência, pela taxa contributiva global (TSU).

A retirada destas despesas de grande envergadura (representando mais de 10% da despesa total) do perímetro do SP impacta de forma significativa os saldos do conjunto dos regimes contributivos, camufla contabilisticamente a sua posição financeira e distorce invariavelmente qualquer análise rigorosa da sua sustentabilidade financeira. Esta evidência, que o RLVSP assinala, mas acaba por efectivamente não corrigir nos quadros de síntese que apresenta, reduz sobremaneira a validade da informação prestada.

A reconfiguração do sistema previdencial (contributivo), à margem da LBSS e legislação complementar, em prol do financiamento por via fiscal (transferências do OE ou consignação de receitas fiscais) de prestações sociais contributivas acentua a ilusão orçamental quanto às condições de sustentabilidade dos sistemas contributivos e agrava a opacidade e a falta de transparência do sistema no que se refere à evolução dos riscos sociais e ao seu real custo actual e futuro.

O facto de o nosso regime contributivo radicar num modelo de taxa contributiva global e não num modelo de taxas contributivas específicas para cada um dos riscos sociais cobertos têm impedido, com excepção de alguns estudos independentes, uma avaliação actuarial rigorosa da desagregação do custo total das eventualidades abrangidas pela TSU, conduzindo a uma maior opacidade, quer na gestão financeira do custo dos diferentes riscos sociais, quer na avaliação do impacto de políticas públicas que modifiquem as condições de acesso ou a generosidade das prestações sociais (e.g., desemprego, pensões). Tal é assim porquanto o custo das medidas não é estimado nem internalizado no equilíbrio actuarial de cada eventualidade.

A reconfiguração do perímetro de consolidação dos regimes contributivos foi ainda feita através da retirada do âmbito da taxa contributiva global de algumas prestações sociais, não para as eliminar, mas para as integrar no regime não contributivo. Um dos exemplos mais paradigmáticos prende-se com os encargos com prestações familiares (e.g., abono de família), eventualidade coberta pela TSU até 1999, que foram transferidos para o

subsistema de solidariedade do SPSC sem que desta reconfiguração tenha resultado, na mesma proporção, uma redução da TSU (que se manteve inalterada nos 34,75%).

O argumento usado é o de que o abono de família é um direito próprio das crianças e dos jovens e não um direito subordinado à carreira contributiva dos seus ascendentes, não devendo por isso ser financiado pela TSU, mas por impostos. Este argumento é questionável uma vez que a redução da cobertura material da TSU não foi acompanhada da correspondente redução da taxa contributiva.

No que refere em particular ao Sistema Previdencial, a LBSS fixa ainda no artigo 54.º o princípio de contributividade na relação entre o processo de formação dos direitos e o valor das prestações sociais, segundo o qual o sistema deve ser fundamentalmente autofinanciado com contribuições e quotizações tendo por base uma relação sinalagmática directa (subentendendo-se que guiada por princípios de justiça redistributiva, com equidade e neutralidade actuarial) entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações.

Estabelece ainda o princípio da diversificação das fontes de financiamento (artigo 88.º) nos termos do qual devem ser alargadas as bases de obtenção de recursos financeiros do sistema tendo em mente a alteração antecipada do peso da base contributiva (massa salarial declarada) no conjunto dos rendimentos e as mudanças no mundo do trabalho e no perfil de especialização da economia portuguesa em curso.

A aplicação deste princípio levou, nos últimos anos, à aprovação de fontes de financiamento de natureza fiscal e subsequente consignação (com excepções) das suas receitas ao FEFSS (Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI); consignação de 2 pontos percentuais (a partir de 2021) do IRC; Contribuição Adicional de Solidariedade sobre o Sector Bancário (2020); parcela do IRS correspondente ao englobamento das mais-valias mobiliárias resultantes de operações cujo período de detenção do respectivo título seja inferior a 365 dias) que incidem nos rendimentos do património e do capital.

A aplicação deste princípio da diversificação pode colidir, a nosso ver, com a aplicação do princípio de contributividade visto que as prestações sociais deixam de decorrer e ser função estrita das contribuições sociais (em rigor das remunerações declaradas) pagas, uma opção com efeitos bastante perniciosos nos incentivos à participação no mercado de trabalho e à declaração integral de rendimentos. Embate ainda com a aplicação dos princípios da solidariedade no domínio laboral e no plano intergeracional que norteiam o sistema.

Com efeito, o financiamento dos custos com a protecção social através de contribuições sociais encorpora mecanismos salutares de mutualização do risco e de redistribuição dos custos entre distintos grupos profissionais (mais ou menos expostos aos riscos sociais de desemprego, doença, longevidade, etc.) que são enfraquecidos com a opção pelo financiamento fiscal, recaindo sobre os contribuintes (individuais e colectivos) os

encargos das prestações sociais contributivas, mesmo que muitos deles nunca venham a ter qualquer contrapartida (benefício) dos impostos pagos.

Acresce que a opção pelo financiamento fiscal (com base em impostos gerais ou dedicados) afasta o sistema do método de financiamento em regime de repartição uma vez que, por exemplo, no caso dos impostos sobre a propriedade como o AIMI, a base de tributação não são rendimentos, mas sim o património imobiliário.

No quadro dos regimes contributivos, merece especial destaque o Regime de Protecção Social Convergente (RPSC). Trata-se de um regime fechado de protecção social que abrange os trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída até 31 de Dezembro de 2005, inscritos na CGA. O RPSC concretiza os objectivos do SP, através da atribuição de prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos em razão das mesmas eventualidades do SP, e do subsistema de solidariedade do SPSC, no que respeita a situações de compensação social ou económica em virtude de insuficiências contributivas ou equivalentes, ou de insuficiências prestacionais do SP.

Ao RPSC aplicam-se actualmente os princípios gerais constantes da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social (LBSS) e ainda os princípios e restantes disposições referentes ao SP, em particular os que se referem à aplicação do princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento e ao valor da taxa contributiva global.

No âmbito do RPSC, a CGA é responsável pelo pagamento de prestações na ocorrência das eventualidades invalidez, velhice e morte. O financiamento destas eventualidades deve ser assegurado, pelas quotizações dos trabalhadores em funções públicas e por contribuições dos empregadores públicos.

A receita com quotizações e contribuições dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída até 31 de Dezembro de 2005, inscritos na CGA, é manifestamente insuficiente para fazer face às prestações em pagamento, em parte devido à natureza fechada do regime e à progressiva redução do número de subscritores. Em resultado, torna-se necessário que ao arrepio do princípio da adequação selectiva o Estado contribua anualmente para a CGA com uma dotação do OE suficiente para assegurar o equilíbrio financeiro da instituição. No ano de 2023, apenas 37% dos 11 002 M€ de receita corrente do RPSC se referem a receitas contributivas, um nível de autofinanciamento e solvência baixíssimo, correspondendo já hoje 56% do total do financiamento a receitas fiscais transferidas do OE.

A posição financeira do RPSC é agravada pelo facto de este sistema ser responsável pelo pagamento das prestações sociais (e.g. pensões de aposentação) dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público inscritos até 31 de Dezembro de 2005 sem, contudo, beneficiar das receitas contributivas dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída após essa data.

Prevê-se, por isso, o aumento da comparticipação do Estado para cobrir os défices de autofinanciamento do RPSC, em resultado da redução do número de subscritores da CGA, do aumento do número de pensionistas, do aumento do valor da pensão média, bem como do esgotamento progressivo das reservas contabilísticas constituídas em resultado da transferência de fundos de pensões de empresas públicas e de sociedades anónimas de capitais públicos para a CGA (e.g., ANA, CTT, BNU, CGD, PT, NAV, INCM, MARCONI, RDP), do desaparecimento das receitas extraordinárias como a contribuição extraordinária de solidariedade (CES), das dotações obtidas com a integração dos fundos de pensões, e com a aceleração das reformas antecipadas.

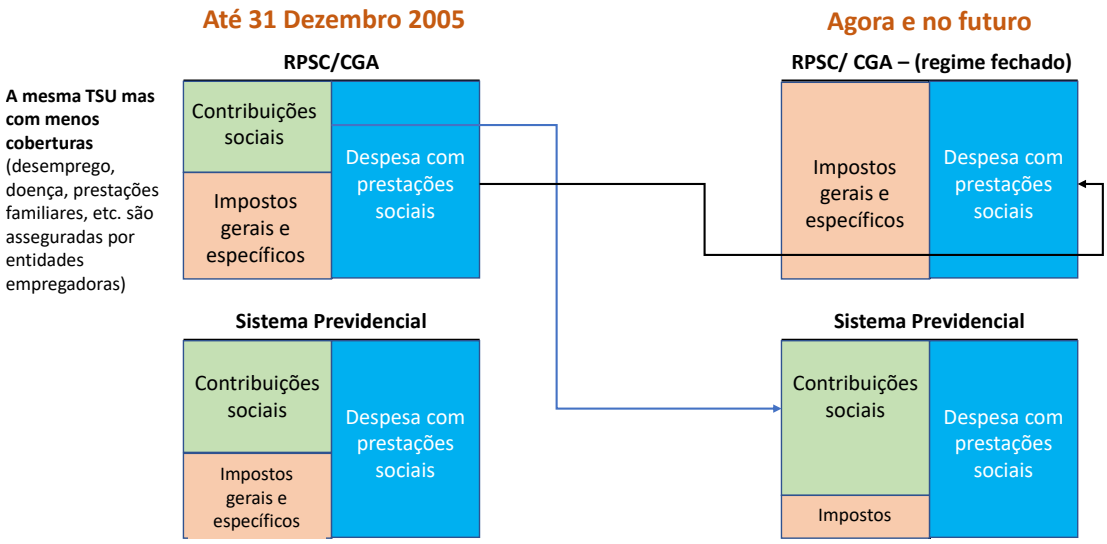
As sucessivas alterações legislativas nesta matéria transferiram responsabilidades para a CGA sem cuidar de assegurar devidamente a sua neutralidade actuarial e salvaguardar o interesse público, assacando às actuais e futuras gerações de contribuintes encargos que, na verdade, correspondiam às entidades empregadoras.

Em sentido oposto e em contrapartida, a receita corrente do Sistema Previdencial da segurança social tem beneficiado (e continuará a beneficiar durante décadas a um ritmo crescente) das contribuições e quotizações relativas aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída desde 1 de Janeiro de 2006, sem que a despesa evidencie as correspondentes responsabilidades com o pagamento de prestações sociais diferidas (e.g. pensões de velhice, invalidez e sobrevivência) dos actuais trabalhadores e futuros pensionistas melhorando assim, de forma aparente, ilusória, os saldos financeiros anuais do SP. No final de 2023, estima-se que esta receita se aproxime já de 15% da receita total com contribuições e quotizações do SP.

Não obstante as alterações legislativas conducentes à convergência do RPSC com o regime geral da segurança social, mantém-se na prática a separação funcional entre os dois sistemas contributivos. Uma avaliação actuarial rigorosa da sustentabilidade financeira dos regimes contributivos de protecção social em Portugal só é possível considerando o conjunto dos regimes contributivos (SP, RPSC, RSB), dada a interdependência entre os saldos correntes e o balanço actuarial do SP e os saldos correntes e o balanço actuarial do RPSC como se observa de forma sumária na Figura 2.

A este propósito, o RLVSP incorpora na secção 5.5 um primeiro ensaio de cálculo de um rácio de autofinanciamento do SP-Repartição e do conjunto dos sistemas contributivos, definido como despesa financiada em cada ano pela respectiva receita contributiva. No quadro do princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento, este rácio de autofinanciamento oferece uma estimativa grosseira do rácio de solvência dos sistemas contributivos (deixando de fora o SP-Capitalização) e pode ser usado, numa abordagem pelos fluxos, para aferir os níveis de insustentabilidade financeira corrente dos sistemas e a respectiva necessidade de financiamento externo para cobrir os défices.

Figura 2: Interdependência entre o balanço actuarial do Sistema Previdencial e do RPSC



Fonte: Elaboração própria.

Não obstante as limitações desta análise, os resultados apresentados permitem confirmar o que já se sabia, ou seja, que o rácio de autofinanciamento do conjunto dos regimes contributivos se situa em todo o período analisado abaixo do patamar de solvência dos regimes, atingindo apenas 70% em 2012-2013 subindo em 2022 para 86,5 %, evidenciando assim a insustentabilidade financeira dos regimes contributivos.

Em termos mais rigorosos, um sistema de protecção social diz-se financeiramente sustentável se as suas receitas são em cada momento suficientes para assegurar o pagamento das prestações actuais e futuras sem comprometer a viabilidade financeira, tendo em conta as regras de financiamento aplicáveis e a evolução demográfica e macroeconómica em que o sistema opera. Neste sentido, o aparecimento de défices crónicos e a necessidade de realizar regularmente ajustes nas fontes de financiamento do sistema e nas condições de elegibilidade e regras de cálculo das prestações sociais são sintomas de insustentabilidade financeira.

A análise da sustentabilidade financeira de sistemas de protecção social deve por isso ser realizada, fundamentalmente, com o auxílio de modelos: de natureza actuarial/contabilística, determinísticos ou estocásticos; dinâmicos de equilíbrio geral com gerações sobrepostas; ou de microssimulação. A este respeito, as normas actuariais e as directrizes constituem um conjunto de boas práticas no exercício de avaliações actuariais da sustentabilidade de sistemas de protecção social (e.g., International Standards of Actuarial Practice (ISAPs) emitidas pela International Actuarial Association (IAA), as directrizes da ISSA-OIT, designadas de Actuarial Work for Social Security).

De acordo com as normas e directrizes emitidas pela IAA e ISSA, nas avaliações de natureza actuarial devem ser utilizadas metodologias consistentes com o método de financiamento do sistema em exame. Assim, para sistemas do tipo "Pay-As-You-Go" (PAYG), tal como o sistema de segurança social português, deve ser usada uma metodologia de grupo aberto, nos termos da qual se assume que o sistema de protecção social continuará a operar de forma contínua no futuro, ou seja, ao longo de um horizonte temporal prolongado, o que significa que as contribuições futuras dos actuais e novos participantes e as prestações sociais que daí decorrem devem ser incluídas para determinar se os activos correntes e as contribuições futuras serão suficientes para pagar todas as despesas do sistema, ou seja, para aferir se o sistema é financeiramente sustentável.

Nos termos da metodologia de grupo aberto, as responsabilidades actuariais (o passivo) do sistema correspondem ao valor presente das despesas futuras projectadas em relação aos actuais e futuros participantes (contribuintes) do sistema. O activo do sistema corresponde à soma entre o valor actual das contribuições futuras projectadas dos actuais e futuros contribuintes e o valor actual de eventuais activos reais ou financeiros existentes, por exemplo, um fundo de reserva financeira como o FEFSS.

Em síntese, para avaliar com rigor a sustentabilidade financeira do conjunto dos sistemas contributivos a Comissão deveria ter apresentado um balanço actuarial ("open group actuarial balance sheet") elaborado para um horizonte de pelo menos, 75 anos nos termos das melhores práticas internacionais. Não só não o fez como insistiu em reproduzir na Secção 9.3 os resultados apresentados pelo GEP-MTSSS e pelo GPEARI-MF no âmbito do AWG Report de 2024, que assentam num modelo de projecção das receitas e despesas do sistema previdencial (Modelo MODPENS) ultrapassado, sem suporte em metodologia actuarial consolidada, desprovido de rigor e fundamentos técnicos e científicos sólidos, que distorce conscientemente os resultados para oferecer um retrato irreal da situação financeira do SP, tornando-o inútil enquanto instrumento de governança e de informação aos cidadãos.

5. Base de Incidência e Taxas Contributivas

5.1. Base de Incidência Contributiva

A base de incidência contributiva (BIC) dos regimes contributivos (detalhada no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social (CRCSP)) delimita o montante das remunerações ilíquidas do trabalho (reais ou convencionais, pecuniárias ou em espécie) sobre as quais se aplicam as taxas contributivas para efeitos de cálculo do valor das contribuições e quotizações.

O CRCSP elenca um conjunto de prestações remuneratórias que estão isentas de contribuição ou excluídas da BIC (e.g., vales de apoio social à infância e à educação, subsídios de compensação de encargos familiares com lares de idosos e outros serviços).

Existem ainda outros benefícios extrasalariais como os subsídios de refeição, as ajudas de custo, despesas de representação, abonos de viagem, despesas de transporte e outras despesas equivalentes que não são considerados rendimentos do trabalho, mas sim benefícios sociais ou compensações por encargos acrescidos em contexto de trabalho (e.g. o pagamento do custo de uma refeição). Só são consideradas para efeitos de tributação em sede de IRS e inclusão na BIC se excederem determinados limites legais (e.g., 9,60€ no caso do subsídio de refeição, valor a ser revisto nos termos do acordo de rendimentos recentemente aprovado na Concertação Social e incluído na proposta de OE para 2025).

O Relatório do LVSP menciona algumas prestações pecuniárias cuja inclusão na BIC está prevista mas não tem sido aplicada por ausência de regulamentação (e.g., valores despendidos pela entidade empregadora em seguros de vida, fundos de pensões ou PPR a favor dos trabalhadores, montantes pagos a título de participação nos lucros da empresa quando ao trabalhador não esteja assegurada uma remuneração certa, prestações relacionadas com o desempenho obtido pela empresa quando revistam carácter estável, independentemente do seu montante), e outras remunerações acessórias não contempladas na remuneração base mas que são auferidas devido à prestação do trabalho ou em conexão com esta e que já fazem parte da base tributária em sede de IRS mas não da BIC.

Sendo sempre desejável uma maior simplificação, transparência e coerência na definição das bases de incidência tributária e contributiva de maneira a desincentivar comportamentos contrários ao interesse do financiamento do SSS, é importante realçar que o sistema fiscal prossegue objectivos que não são integralmente coincidentes com os dos sistemas de segurança social contributivos.

Com efeito, a política fiscal insere-se em termos macroeconómicos na política orçamental e utiliza como instrumentos os impostos e suas características como a incidência, as isenções e as taxas. Visa arrecadar receita e, num plano mais alargado, alcançar objectivos económico-sociais como sejam a redistribuição do rendimento e da riqueza, a estabilização económica (activa ou automática), a promoção do desenvolvimento económico, do emprego, do investimento, da restruturação empresarial ou da internacionalização das empresas.

Os sistemas fiscal e contributivo não se devem constituir como um obstáculo ao crescimento económico. Os incentivos fiscais (que operam ex-ante) e as isenções fiscais e contributivas (que operam ex-post) são instituídos para tutela de interesses públicos extrafiscais e extra contributivos relevantes, em muitos casos superiores aos da própria tributação, incluindo a prossecução de fins de política social como seja o subsídio de refeição, os apoios sociais à infância e à educação, os apoios aos encargos familiares com lares de idosos e outros serviços. Significa isto que eventuais iniciativas de harmonização

da BIC com a base de incidência fiscal devem ser cautelosamente consideradas de forma a não comprometer os objectivos da política social e fiscal e a gerar distorções económicas e sociais contrárias ao interesse global.

O n.º 2 do artigo 46.º enumera o conjunto de prestações em numerário ou em espécie que se consideram englobadas na delimitação da base contributiva. É de salientar que, da adopção do CRC resultou o alargamento da BIC, aproximando-a às remunerações efectivamente auferidas, como forma de evitar o recurso a esquemas retributivos que resultam na desprotecção dos trabalhadores. Esse alargamento resultou numa convergência, ainda que parcial, com a base de incidência fiscal.

Contudo, desde 2011, ano em que o CRC entrou em vigor, que não se verificam alterações significativas da BIC, apesar das mudanças profundas que ocorreram no mercado de trabalho desde então. Haverá por isso razões para revisitar o actual perímetro definido por lei no sentido de integrar na BIC prestações que, pelo seu carácter de regularidade, devam participar do esforço contributivo, com isso melhorando não só a sustentabilidade

5.2. Taxas Contributivas

Os regimes contributivos em Portugal radicam num modelo de taxa contributiva global (TCG) e não num modelo de taxas contributivas específicas para cada um dos riscos sociais cobertos como acontece em muitos países europeus e da OCDE. Este facto não impede que o Estado deva deixar de cumprir (como tem acontecido) a sua obrigação (prevista no art.º 51 do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social) de apurar e reportar quinquenalmente (a partir de 1 de Janeiro de 2011), com base em estudos actuariais de caracter prospectivo, o custo total de cada uma das eventualidades (velhice, doença, desemprego, …) que a integram, decompondo-o em particular em:

a) Custo técnico das prestações;

b) Encargos de administração;

c) Encargos de solidariedade laboral;

d) Encargos com políticas activas de emprego e valorização profissional.

A Tabela 5 recapitula a actual desagregação da TCG, por eventualidade do RGSS e tipo de custo. A importância de cada eventualidade na desagregação da TCG, ou seja, o peso relativo que as diferentes prestações sociais assumem no orçamento do Sistema, é apurado na Tabela 6. Assinala-se o elevado peso da eventualidade velhice na distribuição prevista

da TCG (58,16%), correspondente a 62,03% do custo técnico das prestações sociais (pensões) associadas.

Tabela 5: Desagregação da TCG, por eventualidade do RGSS e tipo de custo

Eventualidades	Taxa desagregada (percentagem)				
	Total	Custo técnico das prestações	Administração	Solidariedade laboral	Políticas ativas de emprego e valorização pessoal
Doença	1,41	1,33	0,03	0,04	1,16 0,58
Doença profissional	0,50	0,06	0,00	0,44	
Parentalidade	0,76	0,72	0,02	0,02	
Desemprego	5,14	3,76	0,09	0,12	
Invalidez	4,29	3,51	0,09	0,12	
Velhice	20,21	19,10	0,48	0,63	
Morte	2,44	2,31	0,06	0,08	
Total global	34,75	30,79	0,77	1,45	1,74

Fonte: Elaboração própria com base no CRCSP.

O RLVSS apresenta para os anos compreendidos entre 2017 e 2021 uma avaliação da relação entre o custo técnico efectivo das prestações e os valores correspondentes previstos no CRCSP, com base numa análise retrospectiva construída a partir de elementos de cálculo fornecidos pela DGSS.

Tabela 6: Importância de cada eventualidade na desagregação da TCG

Eventualidade	Total	Custo Técnico	Administração	Solidariedade Laboral	Políticas Activas Emprego e FP	Total sem Administração
Doença	4,03%	4,32%	3,90%	2,76%		4,03%
Doença Profissional	1,44%	0,19%		30,34%		1,47%
Parentalidade	2,19%	2,34%	2,60%	1,38%		2,18%
Desemprego	14,76%	12,21%	11,69%	8,28%	66,67%	14,83%
Invalidez	12,37%	11,40%	11,69%	8,28%	33,33%	12,39%
Velhice	58,16%	62,03%	62,34%	43,45%		58,06%
Morte	7,05%	7,50%	7,79%	5,52%		7,03%
Total global	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base no CRCSP.

Procurou a Comissão avaliar, ainda que forma naïve e com base num princípio de repartição PAYG, se a decomposição actual da TCG é compatível com a sustentabilidade de cada umas das eventualidades cobertas e para o conjunto da despesa contributiva. Conclui que a componente "custo técnico" da TCG excede o custo total real em 0,73 pontos percentuais, e que as eventualidades mais deficitárias são as de doença profissional, parentalidade, velhice e morte. Em contrapartida, identifica as eventualidades de doença, desemprego e invalidez como recebendo nestes anos um financiamento que excede o custo técnico real das prestações.

Este exercício inicial, interessante do ponto de vista do alerta para a necessidade e avaliar o problema, está, no entanto, enfermado de deficiências metodológicas importantes (que a própria Comissão em parte sinaliza), a saber:

a) A opção por uma abordagem retrospectiva e não prospectiva baseada em métodos actuariais que diferenciem as eventualidades segundo a natureza diferida ou imediata das prestações que lhes correspondem;

b) A não consideração, no cálculo do custo técnico das prestações e da massa salarial, do conjunto formado pelos regimes contributivos (SP, RPSC, RSB), limitando-se apenas ao SP, com todos as distorções que tal implica dada a interdependência, em particular com o RPSC, acima detalhadas;

c) A não inclusão no cálculo da despesa com prestações sociais da despesa contributiva incorrectamente classificada (nos termos acima detalhado) no subsistema de solidariedade e que é, na verdade, despesa contributiva;

d) A opção por um método de estimação denominado "PAYG financing method", que se limita a relacionar o custo anual com a BIC e assume implicitamente uma revisão periódica da TCG, o que não tem acontecido em Portugal, em detrimento da adopção mais correcta de um "General average premium principle", particularmente apropriada para as prestações diferidas (as mais significativas na despesa do sistema) que considera as necessidades de financiamento num horizonte de longo prazo (veja-se Bravo et al. 2014);

e) A não consideração nas responsabilidades da equivalência à entrada de contribuições;

f) A não consideração das reduções e isenções de taxa contributiva.

Neste sentido, deve o Ministério promover a realização de estudos actuariais mais rigorosos que fundamentem a actualização da TCG e sua decomposição nos termos do art.º 51 do CRCSP, sinalizem as necessidades de financiamento e os problemas de sustentabilidade e suportem a decisão política.

A opção por um modelo de taxa contributiva global única tem impedido, com excepção de alguns estudos independentes, uma avaliação actuarial rigorosa da desagregação do

custo total das eventualidades abrangidas pela TSU, conduzindo a uma maior opacidade, quer na gestão financeira do custo dos diferentes riscos sociais, quer na avaliação do impacto de políticas públicas que modifiquem as condições de acesso ou a generosidade das prestações sociais (e.g., desemprego, pensões). Tal é assim porquanto o custo das medidas não é estimado nem internalizado no equilíbrio actuarial de cada eventualidade.

Acresce que nos últimos anos se assistiu a uma reconfiguração do perímetro de consolidação dos regimes contributivos através da retirada do âmbito da TCG de algumas prestações sociais, não para as eliminar, mas para as integrar no regime não contributivo. O exemplo mais sintomático prende-se com os encargos com prestações familiares, eventualidade coberta pela TSU até 1999, que foram transferidos para o subsistema de solidariedade do SPSC sem que esta reconfiguração tenha resultado, na mesma proporção, na redução do custo técnico das prestações e da TSU, que se manteve como se observa abaixo inalterada nos 34,75%.

Tabela 7: Desagregação da TCG 1993-2009

DESAGREGAÇÃO DA TSU (1993-2009)

EVENTUALIDADES	1993	1999	2009
ENCARGOS FAMILIARES	2,8	2,15	-
DOENÇA	3,3	3,05	1,41
DOENÇA PROFISSIONAL	0,5	0,5	0,5
MATERNIDADE/ PARENTALIDADE	0,5	0,73	0,76
DESEMPREGO	3,5	5,22	5,14
INVALIDEZ	6,9	3,42	4,29
VELHICE	13,9	16,01	20,21
MORTE	4,1	3,67	2,44
TOTAL	**35,5**	**34,75**	**34,75**

VALORES EM PERCENTAGEM

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 8: Evolução da Taxa Contributiva Global (valores em pontos percentuais)

	1966	1977	1979	1981	1986	1994
Empregadores	15,00	19,00	20,50	21,00	24,50	23,75
Trabalhadores	5,50	7,50	8,00	8,00	11,00	11,00
TCG	20,50	26,50	28,50	29,00	35,50	34,75

Fonte: Elaboração própria.

5.3. Reduções, Isenções da Taxa Contributiva e Equivalências

O CRCSS prevê, no âmbito do princípio da adequação da taxa contributiva, que se apliquem a categorias de trabalhadores (e.g., MOE, trabalhadores ao domicílio, trabalhadores do serviço doméstico, …) ou situações específicas taxas diferentes da TCG, fixadas por referência ao custo efectivo de protecção social de cada uma das eventualidades garantidas e o âmbito material da protecção conferida, usando como referencial a decomposição da TCG prevista no art.º 51 do código.

A fixação de taxas contributivas mais favoráveis do que a estabelecida no artigo 53.º do CRCSS deve traduzir-se na redução da taxa contributiva global na parte imputável à entidade empregadora, ao trabalhador ou a ambos, conforme o interesse que se visa proteger e depende da verificação de uma das seguintes situações:

a) Redução do âmbito material do regime geral;

b) Prossecução de actividades por entidades sem fins lucrativos;

c) Sectores de actividade economicamente débeis;

d) Adopção de medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho;

e) Adopção de medidas de estímulo ao emprego relativas a trabalhadores que, por razões de idade, incapacidade para o trabalho ou de inclusão social sejam objecto de menor procura no mercado de trabalho;

f) Inexistência de entidade empregadora.

Estabelece o CRCSS que as taxas contributivas mais favoráveis referentes às situações previstas no número anterior devem ser calculadas de harmonia com o custo das eventualidades protegidas e a relação custo/benefício das mesmas.

Segundo relatório do LVSP, em 2021 estavam abrangidos por regimes com taxas mais favoráveis cerca de 1,6 milhões de trabalhadores por conta de outrem, 447 mil trabalhadores independentes e 12,4 mil beneficiários do seguro social voluntário, totalizando cerca de 2,05 milhões de trabalhadores, correspondentes a 39 % do total. Mais relevante, deste universo, 1,73 milhões estão abrangidos por taxas que se traduzem numa perda de receita contributiva para o sistema na medida em que a redução da taxa não é acompanhada da respectiva redução do âmbito material, ou seja, da redução dos riscos sociais (e respectivos encargos) cobertos. O valor acumulado (desde 2009) das receitas cessantes não financiadas é quantificado em 2022 a 1077,5 M€.

Considerando o grande número de trabalhadores abrangido por regimes com taxas mais favoráveis, sem a correspondente redução do âmbito material da cobertura ou justificação relevante, o desajustamento entre a decomposição da TCG e o custo efectivo das prestações sociais acima assinalado e o impacto financeiro nas receitas do sistema que

produz, sem a devida compensação por transferências do OE, acompanha-se a recomendação da Comissão para a necessidade de analisar em detalhe e com recurso a estudos actuariais a delimitação e aplicação de taxas contributivas diferenciadas. No quadro do modelo de financiamento previsto na LBSS para os regimes contributivos, o princípio a seguir em todos os casos é claro: a assunção de responsabilidades com prestações sociais contributivas e não contributivas, imediatas ou diferidas, deve ser sempre acompanhada, sem excepção, da respectiva fonte de financiamento de montante mínimo igual aquele que em termos prudenciais for estimado para o custo da protecção social.

Medidas excepcionais e temporárias, conjunturais (e.g. de incentivo ao emprego, de redução de encargos não salariais, de apoio em situações de calamidade natural, etc.) que se traduzam na isenção, redução ou diferimento contributivo, total ou parcial, devem ser devidamente financiadas por transferências do OE ou estar previstas no custo efectivo (e financiamento estrutural) dos respectivos seguros sociais (e.g. seguro de desemprego).

5.4. O Instituto da Equivalência à Entrada de Contribuições

O instituto da equivalência à entrada de contribuições e registo de remuneração por equivalência é um mecanismo que permite manter os efeitos da carreira contributiva dos beneficiários com exercício de actividade que, em consequência da verificação de eventualidades protegidas pelo Regime Geral da Segurança Social (RGSS), ou da ocorrência de outras situações consideradas legalmente relevantes, deixem de receber ou vejam reduzidas as respectivas remunerações.

Nas situações em que é reconhecido o direito à equivalência à entrada de contribuições são registados em nome dos beneficiários os valores equivalentes à remuneração, conferindo relevância jurídica a situações em que não há entrada de contribuições, mas que são tratadas como se essa entrada ocorresse.

Este instituto é comum nos regimes contributivos dos países da OCDE e destina-se a minimizar o impacto nas prestações sociais (sobretudo as diferidas) de gaps contributivos involuntários ou por causas atendíveis que podem ser, como se demonstra em Bravo e Herce (2022), ter impactos muito significativos no valor das prestações sociais diferidas.

As situações relevantes para a equivalência (Artigo 72.º do CRCSS) são:

a) Incapacidade temporária para o trabalho que dê direito à atribuição de subsídio de doença ou à concessão provisória do mesmo subsídio;

b) Incapacidade temporária ou indisponibilidade para o trabalho que dê direito à atribuição dos subsídios previstos no regime jurídico de protecção na parentalidade;

c) Incapacidade temporária para o trabalho que dê direito à atribuição do subsídio de gravidez a artistas, intérpretes e executantes;

d) Incapacidade temporária absoluta para o trabalho por doença profissional ou por acidente de trabalho que dê direito à atribuição de indemnização;

e) Incapacidade temporária parcial para o trabalho por doença profissional ou acidente de trabalho que dê direito à atribuição de indemnização;

f) Desemprego que dê direito à atribuição dos respectivos subsídios, salvo se o seu montante for pago de uma só vez;

g) Cumprimento de serviço militar efectivo decorrente de convocação ou de mobilização e, ainda, de serviço cívico, desde que tenha existido prévio registo de remunerações;

h) Cumprimento de serviço de jurado;

i) Redução de actividade ou suspensão do contrato de trabalho em situação de crise empresarial nos termos do disposto no Código do Trabalho.

j) Trabalhadores independentes se encontrem em situação de incapacidade temporária absoluta, com direito a indemnização por acidente de trabalho ou doença profissional.

Os valores equivalentes a remunerações são determinados de forma distinta considerando a natureza das situações acima descritas e podem ser (vide art.º 73º do CRCSS):

- A remuneração de referência considerada para o cálculo das prestações;
- A remuneração de referência considerada para o cálculo da indemnização;
- O valor da diferença entre a remuneração efectiva do trabalhador declarada pela entidade contribuinte e o valor que seria considerado para registo caso a incapacidade fosse absoluta
- A remuneração de referência considerada para o cálculo dos subsídios de desemprego;
- A remuneração média dos últimos três meses com registo de remunerações;
- A última remuneração registada;
- O valor correspondente à diferença entre a remuneração normal do trabalhador e a efectivamente paga.

Não obstante cobrir um número significativo de eventualidades, não está previsto nenhum mecanismo que assegure o financiamento das responsabilidades contingentes (dos direitos acumulados) criadas pelo regime de equivalências nem está quantificado o valor da dívida implícita dos sistemas contributivos daí resultante e as suas implicações na sustentabilidade financeira dos sistemas. Mais, a forma heterogénea de determinação dos

valores equivalentes a remunerações deixa margem para o aparecimento de problemas de iniquidade e injustiça na determinação das prestações sociais que não é compreensível. O relatório do LVSP assinala este ponto, mas não apresenta quaisquer indicadores quantitativos do seu impacto no subfinanciamento dos sistemas nem no custo técnico das diferentes prestações.

Não se questionado a importância do instituto da equivalência à entrada de contribuições na salvaguarda da adequação dos sistemas, a ausência de indicadores quantitativos sobre o seu custo, que se estima ser elevado atendendo ao montante das situações previstas e à forma de determinação da equivalência, e a falta de esclarecimentos sobre a forma como este custo (não) está a ser financiado e qual o seu impacto nos indicadores de sustentabilidade financeira dos sistemas contributivas apresentados nos relatórios oficiais não podem deixar de nos preocupar e exigir uma rápida resposta a este problema.

5.5. Evolução das Receitas Contributivas e Grau de Diversificação dos Sistemas Contributivos

A evolução das receitas do Sistema Previdencial nas últimas décadas tem sido particularmente ditada:

- Pelo peso crescente das contribuições dos trabalhadores em funções públicas admitidos após 31 de Dezembro de 2005, que decorrem de salários médios substancialmente mais elevados do que os do sector privado e carreiras mas estáveis e prolongadas, cujo efeito transitório no ritmo de crescimento da receita do sistema previdencial é temporário, mas prolongado e deve perdurar até 2050. Este aumento da receita contributiva corrente não tem correspondência na evolução da inerente despesa com prestações sociais, que é diferida no tempo;

- Pelo aumento do emprego de trabalhadores da administração pública, que alcançou os 749 mil em 2024;

- Pela evolução conjuntura do emprego e da massa salarial (onde importam os salários médios) declarada no sector privado;

- Pela taxa contributiva efectiva que é inferior à TCG em virtude da existência de regimes de taxa mais favoráveis;

- Pela dinâmica dos contribuintes entre os diferentes regimes do RGSS (TCO, TI. MOE, SD, SSV, RPSC);

- Pelas alterações legislativas na RMMG;

- À reforma do estatuto contributivo dos trabalhadores independentes.

Em contrapartida, no caso do RPSC, as receitas contributivas têm registado uma diminuição contínua em termos reais, explicável em boa medida pela natureza fechada do regime e a diminuição do número de subscritores. Em sentido oposto, a despesa com prestações sociais (sobretudo pensões tem vindo a aumentar), agravando o défice estrutural entre despesas correntes e receitas contributivas, colmatado por transferências crescentes do OE para reequilíbrio financeiro, à margem do princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento e da contributividade, sendo na sua maioria já hoje um sistema de protecção social contributiva financiado por via fiscal.

Neste quadro, a análise dos resultados da estimação econométrica (Caixa 5.3, pag. 113), que concluem que as receitas contributivas do SP tiveram ao longo dos últimos anos um comportamento mais dinâmico do que seria de esperar em função da evolução do emprego e dos salários, devem ser lidos com bastante cautela e reserva, na medida em que ao não considerar, como se aconselhava, as dinâmicas bastantes heterogéneas (em nível e em taxa de crescimento) dos salários dos diferentes regimes (TCO, TI. MOE, SD, SSV) do RGSS e o choque estrutural que representou a entrada de um novo colectivo (os trabalhadores em funções públicas) com salários médios e taxas contributivas efectivas bastantes mais elevadas. Uma revisão deste exercício deve acautelar estes aspectos.

A análise dos níveis de autofinanciamento e diversificação apresenta as fragilidades metodológicas já antes mencionadas, mas permite concluir, ainda que forma básica, que o conjunto dos sistemas contributivos não é capaz de autofinanciar as despesas com prestações sociais, em particular as pensões de velhice, donde resulta a necessidade de reforços fiscais e se conclui que a despesa está, ao arrepio da LBSS, dependente da situação das finanças públicas e não é financeiramente sustentável.

Relativamente ao nível de diversificação das fontes de financiamento dos sistemas, constata-se que esta tem ocorrido maioritariamente pela via da orçamentação (transferência crescente de receitas fiscais indiscriminadas de forma directa ou indirecta para financiamento dos regimes contributivos) em detrimento da diversificação por via da afectação, que envolve a transferência de receitas (fiscais ou de outra natureza) dedicadas para financiamento de prestações sociais. O peso das receitas consignadas ao FEFSS continua a ser relativamente marginal (<2% das receitas do SP).

6. O Sistema Previdencial-Capitalização

O Sistema Previdencial capitalização corresponde à componente de capitalização do sistema público de Segurança Social e visa genericamente, nos termos da LBSS (cf. n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 367/2007) contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do Sistema Previdencial garantindo, através de reservas acumuladas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), instituído pelo Decreto-Lei n.º 259/1989, de 14 de Agosto, um montante equivalente ao pagamento de pensões aos beneficiários por um período mínimo de dois anos.

Passados 35 anos da sua criação, persistem dúvidas, indefinições e imprecisões legais relativamente à natureza (Fundo de estabilização macroeconómica estrutural? Fundo de desenvolvimento estratégico? Heritage Fund?, …) e finalidades do FEFSS, que a prática ajudou a acentuar, e que questionam a sua utilidade enquanto instrumento de estabilização financeira do sistema contributivo (previdencial) de protecção social. Com efeito, assinala-se que:

a) Não são precisas na lei as condições de activação do FEFSS, em particular se este deve ocorrer na observância de défices conjunturais e/ou estruturais nos sistemas contributivos (Previdencial + RPSC?), porquanto estes têm sido crónicos e o FEFSS nunca foi chamado a financiar o pagamento de prestações sociais (e.g., pensões); pelo contrário, os Governos têm optado por financiar os défices através de transferência do OE;

b) Num modelo de financiamento assente numa taxa contributiva global, não é claro se o fundo só pode ser usado para pagar despesa com pensões ou se, pelo contrário e seria expectável, este deve financiar todas as prestações contributivas (desemprego, doença, …);

c) Na ausência de regras claras quanto à razão determinante para a activação do FEFSS nem quanto ao destino a dar aos fundos mobilizados, a decisão de o fazer fica dependente de decisões discricionárias do Governo, e estas vão variando ao longo do tempo e não atendem necessariamente ao melhor interesse dos participantes no sistema;

d) Não é claro se, em caso de utilização do FEFSS, o fundo pode ser integralmente mobilizado para pagar prestações sociais ou se existe um patamar mínimo de existência do fundo a partir do qual cessa o recurso a esta fonte de financiamento;

e) Não é claro o significado da expressão "…por um período mínimo de dois anos…" na actual legislação, em particular se ela delimita (nos termos da LBSS) uma obrigatoriedade e uma meta temporal relativa ao financiamento do FEFSS por via apenas das quotizações dos trabalhadores ou igualmente por outras fontes, ou se ela determina a obrigatoriedade de acumular e manter em permanência um valor (não inferior) a dois anos de despesa com pensões (e/ou com outras prestações sociais) do sistemas contributivos (ou só do Sistema Previdencial?), ou se ela dita o montante a partir do qual o FEFSS pode ser usado para cobrir os défices de autofinanciamento do sistema. A prática corrente tem sido a de não considerar este objectivo quantitativo no balizamento das transferências anuais para efeitos de acumulação do fundo, muito menos para a sua utilização.

Para minimizar a discricionariedade política e aumentar a transparência na gestão do sistema de segurança social recomenda-se:

- A consagração expressa na legislação aplicável ao FEFSS das condições de activação do FEFSS e a precisão quanto ao destino a dar aos fundos mobilizados (pagamento de pensões e outras prestações sociais ou despesas do sistema);

- A consagração expressa na legislação aplicável ao FEFSS da sua finalidade de acção conjuntural ou contra cíclica e de sustentabilidade de longo prazo do conjunto dos sistemas contributivos (previdencial e RPSC);

- Clarifique o significado da expressão "…por um período mínimo de dois anos…" na actual legislação relativa ao financiamento do FEFSS;

- Clarificar as condições de utilização do FEFSS, nomeadamente a existência de um património mínimo de reserva e a existência ou não de limites aos montantes que podem ser usados periodicamente (e.g., anualmente);

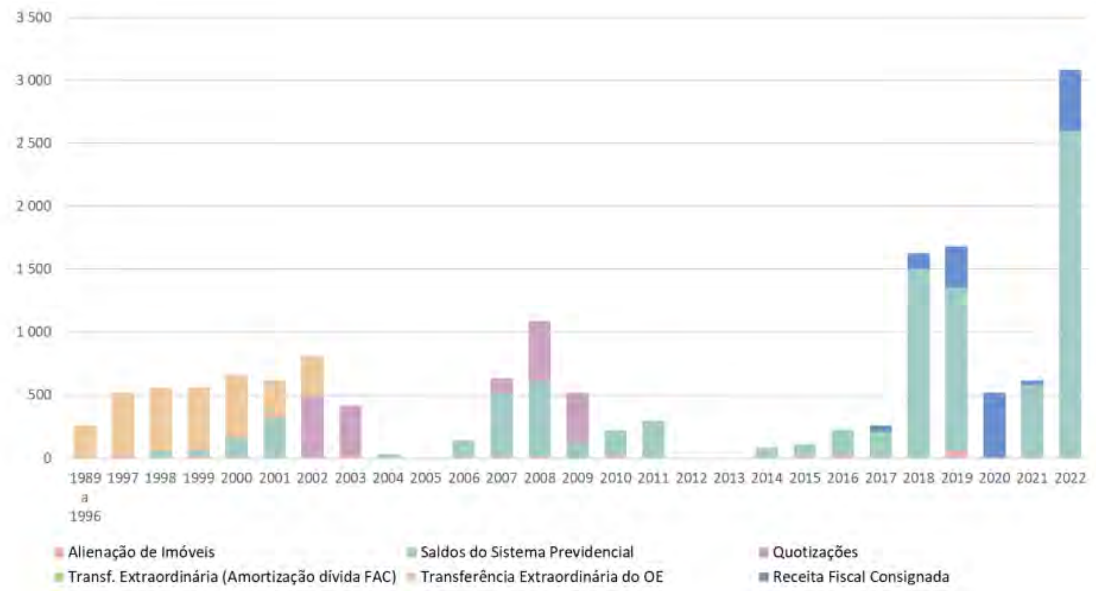
- Que em nome da transparência e do respeito pele solidariedade entre gerações se quantifique o montante da dívida pública emitida para financiar os défices dos sistemas contributivos devido à não utilização do FEFSS para cobrir os crónicos défices de autofinanciamento dos sistemas contributivos e os encargos futuros para as futuras gerações.

O actual modelo de financiamento do FEFSS (LBSS; Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro; LOE) estipula que são receitas do fundo:

a) Entre dois e quatro pontos percentuais das quotizações dos, condicional
b) Alienação do património do sistema de segurança social
c) Rendimentos do património do FEFSS
d) Ganhos das aplicações financeiras geridas em regime de capitalização
e) Excedentes anuais do sistema de segurança social, excepto os financiados por transferências da UE
f) Receitas fiscais consignadas (AIMI, 2 p.p. IRC, adicional solidariedade sobre o sector bancário, receitas da aplicação do princípio da onerosidade à Seg. Social, IRS englobamento + valias)
g) Receitas fiscais gerais, nomeadamente o financiamento fiscal dos subsistemas capitalização e repartição
h) Rendimentos do património do Estado consignados ao reforço das reservas de capitalização
i) O produto de eventuais excedentes de execução do OE de cada ano

A realidade da evolução das receitas do FEFSS mostra, contudo, que foram raros os anos em que foi possível cumprir a norma de financiamento estabelecida pela LBSS. Pelo contrário, a maior fonte de alimentação do fundo tem sido os "pseudo" saldos excedentários do sistema previdencial (representando 65 % do total das receitas do Fundo entre 2017 e 2023) e, mais recentemente, receitas fiscais consignadas, representando a rentabilização dos activos sob gestão do fundo uma pequena parcela do crescimento do património do FEFSS como se observa na Figura 3.

Figura 3: Evolução das Receitas do FEFSS (M€)



Fonte: IGFCSS. CFP | Nota: Entre 1989 e 1996 não foi possível efectuar a desagregação entre saldos do sistema de segurança social e transferências extraordinárias do OE.

Acresce que uma parte significativa dos "pseudo" saldos excedentários do Sistema Previdencial repartição transferidos para o FEFSS corresponderam a transferências internas do SPSC, que é inteiramente financiado por receitas gerais do Estado e impostos consignados. Esta prática de financiamento fiscal do FEFSS, que opera de forma indirecta pela via de transferências de saldos excedentários do SPSC, é mais do que questionável à luz da LBSS e do princípio de adequação selectiva das fontes de financiamento, e levanta a questão da utilização do FEFSS não como um fundo (não soberano) de reserva e estabilização financeira do sistema de segurança social, mas como um "mero" instrumento de gestão da dívida pública.

Como se observa na Figura 4, a maior parte do financiamento do FEFSS tem ocorrido pela transferência de "pseudo" saldos excedentários do sistema previdencial, que só são possíveis:

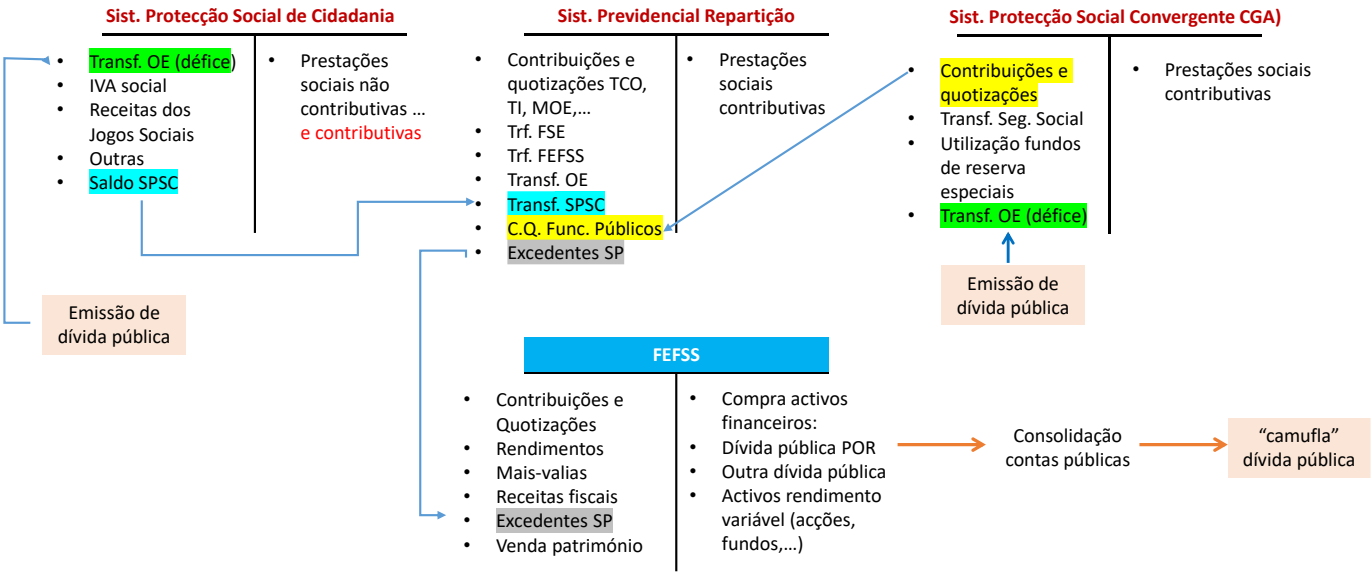
a) Porque o valor das receitas com contribuições de quotizações do SP é "inflacionado" artificialmente pelas contribuições de quotizações pagas por

trabalhadores em funções públicas admitidos após 31-12-2005, sem que tal tenha sido acompanhado da correspondente transferência da despesa com prestações do RPSC gerido pela CGA;

b) Pelo facto de o Estado optar por financiar por via fiscal os défices de autofinanciamento do RPSC e, na insuficiência de receitas fiscais, pela emissão de dívida pública e transferência dos respectivos encargos para as gerações futuras;

c) Pela transferência de saldos excedentários do SPSC (gerados, em parte, devido ao sobrefinanciamento deste sistema via OE) para o sistema previdencial-repartição, e deste canalizados para o FEFSS; considerando que o SPSC é inteiramente financiado por receitas gerais do Estado e impostos consignados e, na sua insuficiência, pela emissão de dívida pública, podemos afirmar que o Estado se tem endividado para financiar o FEFSS, uma prática mais do que questionável à luz da LBSS, de princípios de justiça entre gerações e da transparência das contas públicas.

Figura 4: Política de Financiamento e Investimento do FEFSS, dívida pública e camuflagem dos défices dos sistemas contributivos



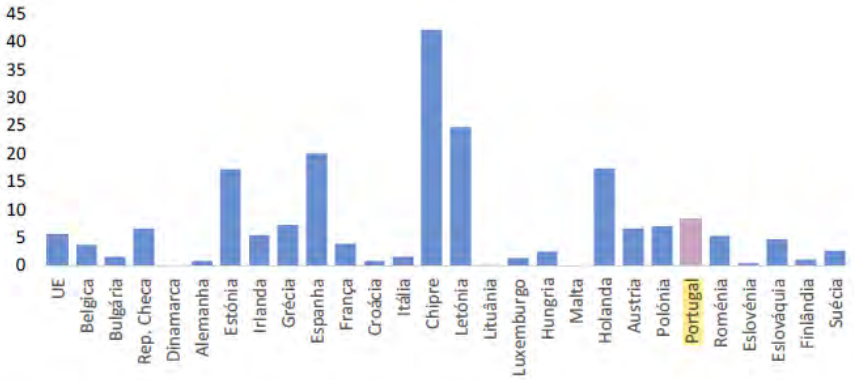
Fonte: Elaboração própria.

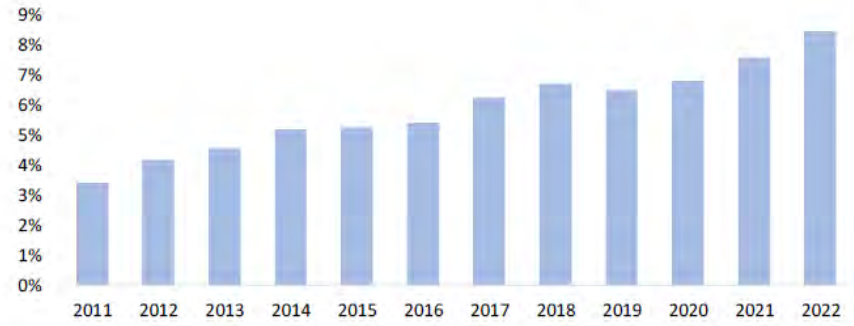
Considerando a política de investimento que tem vindo a ser seguida pelo FEFSS, que recorde-se tem privilegiado a alocação da maioria do património sob gestão em títulos de rendimento fixo (obrigações de taxa fixa ou variável), maioritariamente instrumentos de

dívida pública portuguesa, a transferência crescente de "pseudo" excedentes do sistema previdencial-repartição para o FEFSS traduz-se, na prática, numa significativa e crescente redução ("aparente") do valor da dívida pública consolidada, como se observa com mais pormenor na Figura 5.

Figura 5: Impacto da consolidação da dívida pública na carteira do FEFSS (em % da dívida pública bruta)

	2022
UE	5,6
Belgica	3,7
Bulgária	1,6
Rep. Checa	6,6
Dinamarca	0,0
Alemanha	0,9
Estónia	17,2
Irlanda	5,5
Grécia	7,3
Espanha	20,1
França	4,0
Croácia	0,8
Itália	1,6
Chipre	42,2
Letónia	24,7
Lituânia	0,1
Luxemburgc	1,3
Hungria	2,5
Malta	0,0
Holanda	17,4
Austria	6,6
Polónia	7,0
Portugal	8,4
Roménia	5,3
Eslovénia	0,5
Eslováquia	4,7
Finlândia	1,1
Suécia	2,7





Fonte: Eurostat. Banco de Portugal.

Devido à consolidação de contas entre entidades do sector das administrações públicas, existe como que um cancelamento da dívida pública entre entidades do perímetro. O impacto na consolidação da dívida pública da carteira do FEFSS ascendia, em 2022, a 8.4% da dívida pública bruta, e subirá bastante em 2023 e 2024 devidos aos fluxos crescentes acima descritos.

Este efeito de cancelamento da dívida pública na fase de acumulação do FEFSS tem gerado um incentivo claro para que o fundo (e outras entidades do sector das administrações públicas) seja usado como veículo de gestão da dívida pública e de melhoria "aparente" dos indicadores de finanças públicas. Esta prática gera alguns benefícios de curto prazo em termos de redução dos custos com a emissão de novas obrigações e em termos de serviço da dívida pelo reflexo positivo que pode eventualmente

ter no rating da República, mas fá-lo em claro prejuízo do cumprimento da LBSS e de princípios de transparência na gestão dos passivos do Estado, que se alerta não desaparecem devido a este efeito contabilístico. De resto, na fase de utilização do FEFSS (se esta alguma vier a ocorrer!), ocorrerá um efeito contrário de explicitação da dívida pública oculta no balanço do FEFSS.

A excessiva concentração da carteira do FEFSS em dívida pública portuguesa é contrária a todas as boas práticas de gestão de carteira, expondo o fundo ao risco de concentração e de incumprimento do Estado português. Este risco é acrescido num cenário em que o Estado deixe de ser capaz de emitir dívida ou tenha de o fazer a custos incomportáveis, como os registados no período que antecedeu o pedido de ajuda financeira à "Troika" e assinatura do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (Memorando de Entendimento), sendo por isso obrigado a recorrer aos activos do fundo para financiar os défices de autofinanciamento da protecção social.

Neste cenário, o FEFSS enfrentaria um eventual default do Estado português ou ver-se-ia forçado a vender os títulos de dívida com perdas substanciais face ao seu valor facial, pondo em causa o pagamento das prestações sociais. Esta exposição excessiva ao risco de incumprimento do Estado português não é recomendável no melhor interesse dos participantes, é contrária a todas as boas práticas na gestão de carteira e torna vulnerável a gestão do fundo a conflitos de interesses.

Devem, por isso, ser questionadas as actuais políticas de financiamento e investimento do FEFSS e o desvio da sua missão fundamental tal como previsto na LBSS. Por via da compra de títulos de dívida pública portuguesa, o FEFSS tem-se assumido como um importante credor do Estado, contribuindo, directa e indirectamente, para o financiamento do Estado. Este resultado não pode nunca pôr em causa a salvaguarda dos direitos dos participantes e beneficiários do sistema de protecção social.

A política de investimento e de gestão de activos e riscos do FEFSS, subjugada como tem sido a objectivos de gestão das finanças públicas e não de cumprimento do seu dever fiduciário em relação aos participantes e beneficiários dos sistemas de protecção social, tem proporcionado resultados decepcionantes em termos de rentabilidade média anual real (1,48% ao ano) do fundo, resultados que são particularmente negativos quando comparados com os obtidos por fundos de reserva congéneres em termos internacionais.

Neste quadro, e seguindo as melhores práticas internacionais, devem ser promovidas alterações na política de investimento e na regulamentação e governança da gestão de activos e de riscos do FEFSS visando assegurar que a função de gestão é desenvolvida segundo princípios prudenciais de segurança e previsibilidade, rentabilidade do património do fundo, liquidez, responsabilidade social, ambiental e de boa governação, e efectiva aplicação do "Prudent Person Principle".

Tal deve ser prosseguido através de uma adequada gestão do risco assentes em técnicas tais como a diversificação da carteira de investimentos e a dispersão das aplicações, de

modo a limitar a acumulação de riscos e a concentração excessiva em qualquer activo, emitente ou grupo de empresas, uma adequada gestão activo-passivo (ALM) e liability-driven-investiment (LDI) strategy, risk-budgeting, e a adopção de critérios prudentes de selecção de instrumentos e instituições objecto de investimento.

A política de investimento deve fixar objectivos de desempenho (meta de rentabilidade, taxa mínima actuarial, índices de referência), consistentes com o perfil e a natureza das responsabilidades com prestações sociais dos sistemas de protecção social, com o nível de tolerância ao risco e com o risk budget.

7. Sistemas Complementares

Nos modernos sistemas de protecção social a cobertura dos diferentes riscos sociais é assegurada através de um sistema multipilar combinando recursos públicos, privados e individuais para assegurar que as necessidades sociais sejam atendidas de forma sustentável e equitativa. O sistema compreende, regra geral, um:

1. Pilar Zero (Protecção Básica): prestações sociais não contributivas destinadas a garantir mínimos sociais, reduzir/erradicar a pobreza e exclusão social, a protecção de grupos vulneráveis, a promoção da igualdade de oportunidades. Corresponde em Portugal, grosso modo, ao SPSC;

2. Pilar Um (Previdência Social Pública): Sistemas contributivos obrigatórios geridos em repartição contemporânea (PAYG), pelo governo, financiados através de contribuições dos trabalhadores e empregadores, organizados sob a forma de um sistema de benefício definido, em contas individuais (NDC) ou através de sistemas por pontos. Corresponde em Portugal, grosso modo, ao sistema previdencial, ao RPSC e à CPAS;

3. Pilar Dois (Previdência Complementar Colectiva, facultativa ou obrigatória): Planos de previdência complementares, facultativos, obrigatórios ou semi-obrigatórios, de contribuição definida, financiados em regime de capitalização real individual ou colectiva, administrados por entidades especializadas do sector privado.

4. Pilar Três (Previdência Complementar individual, Voluntária): Planos de protecção social assentes no aforro individual, de contribuição definida, voluntários, que permitem aos indivíduos poupar adicionalmente para a velhice e outras eventualidades, frequentemente usufruindo de incentivos fiscais ou outras vantagens.

5. Pilar Quatro (Outros Recursos): activos pessoais, apoio familiar, seguros privados e outros programas sociais que complementam os demais pilares.

O sistema multipilar visa a melhoria da adequação dos benefícios, a manutenção da qualidade de vida, e a diversificação dos riscos, combinando diferentes fontes de financiamento e gestão, mitigando riscos associados a choques económicos, demográficos ou políticos.

Visa ainda a sustentabilidade financeira, integrando pilares contributivos e não contributivos, e a maximização da cobertura da população. O sistema promove a partilha da responsabilidade pela protecção social entre o Estado, os empregadores e os indivíduos, equilibrando a solidariedade social com a equidade e a eficiência económica.

Em Portugal, não obstante o papel relevante que é reservado pela LBSS ao sistema complementar (planos profissionais e planos individuais) num quadro de um sistema multipilar de protecção social, a realidade mostra que este ocupa uma posição insignificante e assimétrica no conjunto da protecção social, em particular na velhice, quer em termos de taxas de cobertura pessoal, quer em termos de valor dos benefícios assegurados.

Esta cobertura insuficiente é explicada, entre outros factores, pela baixa propensão à poupança das famílias portuguesas, pela baixa literacia financeira da população, pela constante desinformação relativamente aos níveis de substituição do rendimento proporcionados pela previdência social pública, pela elevada fiscalidade aplicável a todas as formas de poupança, pela insuficiência dos benefícios extrasalariais no quadro das políticas remuneratórias dos empregadores, e pela fraca cultura previdencial e visão intemporal dos cidadãos.

Neste quadro, e perante a esperada degradação acentuada dos indicadores de sustentabilidade financeira e adequação dos sistemas públicos de protecção social, torna-se imprescindível o reforço do sistema complementar de base profissional (Pilar 2), nas diferentes modalidades de financiamento (fundo de pensões fechado, fundo de pensões aberto de adesão colectiva ou seguro colectivo) e individual (Pilar 3). Este objectivo passa por alterações:

a) de natureza fiscal e contributiva,

    (i) através da redução dos impostos e contribuições sociais sobre a poupança

    (ii) da aplicação de um tratamento mais favorável às contribuições e quotizações de trabalhadores e empregadores para planos do 2º pilar (incluindo a majoração do gasto com as contribuições para efeitos da determinação da matéria colectável em sede de IRC);

    (iii) do aumento das deduções em sede de IRS e TSU (com limites acima dos actualmente fixados) para as contribuições para planos de pensões individuais (incluindo as contribuições voluntárias das entidades empregadoras para planos de pensões individuais detidos pelos seus colaboradores), geridos por entidades públicas ou privadas;

b) que combinem de forma automática o acto de consumir com o acto de poupar, por exemplo através de Sistemas de Poupança via Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) como o equacionado em Itália, canalizando parte do IVA pago para contas individuais de aforro como sugere a Comissão, mediante Programas Governamentais de Poupança Vinculados ao Consumo como o adoptado em Singapura através do Central Provident Fund (CPF), através de Programas de Arredondamento de Compras para Poupança, através de deduções especificas associadas a gastos (e.g., com saúde) que contribuem para o bem-estar a longo prazo;

c) de natureza regulatória, adaptando os regimes complementares profissionais ao regime jurídico dos fundos de pensões;

d) destinadas a aumentar os níveis de cobertura da população, considerando os enviesamentos comportamentais bem conhecidos nesta área, em particular a introdução e generalização do mecanismo de "auto-enrollment" com opção de saída ("opting-out") – vide por exemplo o sistema NEST (National Employment Savings Trust) adoptado no Reino Unido -, a criação de planos de protecção adequados às diferentes etapas do ciclo de vida ("lifecycle plans") e que salvaguardem os participantes que desejam uma gestão passiva dos seus investimentos ("default options"), o fomento de planos de empresa negociados e celebrados no âmbito de instrumentos de contratação colectiva que incluam a totalidade dos trabalhadores da empresa;

e) A cobertura adequada dos trabalhadores sazonais e em novas formas de trabalho, onde a intermitência, volatilidade e descontinuidade das carreiras contributivas é maior;

f) A salvaguarda da portabilidade de direitos na transição entre empregadores e para períodos de emprego no estrangeiro, bem como a atribuição de direitos adquiridos e individualizados;

g) O desenvolvimento de soluções eficientes de mobilização do património real (sobretudo o património imobiliário) das famílias para reforço do rendimento na velhice;

h) A promoção da educação financeira em múltiplas plataformas, incluindo as digitais;

i) A promoção do aumento da cobertura, voluntária, por seguros complementares que cubram as eventualidades de desemprego e doença prolongada, visando a manutenção dos níveis de rendimento.

8. Quadro de Referência da Sustentabilidade Financeira e Adequação do Sistema Previdencial e demais Sistemas Contributivos

O quadro de referência para a reforma dos sistemas de protecção social, em particular das pensões, é marcado por significativos desafios em termos demográficos (redução do efectivo populacional e acentuado envelhecimento, com agravamento do desequilíbrio estrutural de autofinanciamento do sistema de repartição e crescente dependência dos impostos), de transformações no perfil de especialização da economia portuguesa, com incerteza sobre a composição do rendimento agregado, da dinâmica do mercado de trabalho (maior volatilidade dos rendimentos, crescente mobilidade do factor trabalho, maior peso das formas atípicas de trabalho) e incerteza estratégica internacional.

Não obstante os dados e os recursos colocados à disposição da Comissão, esta não foi capaz (como o reconhece na página 168) de apresentar uma avaliação actuarial rigorosa da sustentabilidade financeira dos sistemas de protecção social (contributivos e não contributivos) e de estudar os efeitos esperados em termos de adequação e justiça intra e intergeracional. Não ofereceu por isso à sociedade, aos parceiros sociais e aos decisores políticos ferramentas que lhes permitissem discutir, de forma fundamentada e assentes no conhecimento e boas práticas internacionais, alternativas de reforma dos sistemas, avaliando ex-ante o seu impacto económico, financeiro e social.

Ainda assim, a Comissão insistiu em utilizar instrumentos adoptados pelo GEP (do MTSSS) e pelo GPEARI (do MF) no âmbito da preparação do capítulo referente a Portugal do Ageing Report 2024 publicado pela Comissão Europeia para apresentar projecções de evolução financeira do SP e do FEFSS em diferentes cenários descritos na página 169 do RLVSS.

Ora, é bem sabido que o modelo de projecção das receitas e despesas do sistema previdencial da segurança social (Modelo MODPENS) não assenta em métodos e técnicas actuariais rigorosas e consistentes e não acompanha as melhores práticas e orientações internacionais nesta área (e.g., ISSA-ILO Guidelines on Actuarial Work for Social Security 2022), o que inviabiliza a sua capacidade para projectar adequadamente a evolução do sistema e, desta forma, a sua fiabilidade e a sua utilidade enquanto instrumento de governança e de informação aos cidadãos. Os dados apresentados não são completos nem abrangentes e incidem apenas sobre a componente contributiva da segurança social, o sistema previdencial, excluindo dessa forma o regime de protecção social convergente e a componente não contributiva da segurança social que estão intrinsecamente interligadas.

A projecção das rúbricas de receita e despesa e do valor do FEFSS são sujeitas a alterações inexplicáveis na metodologia de cálculo e nos pressupostos considerados, sem que fossem evidenciados os correspondentes impactos, prejudicando a comparabilidade da informação.

A inexistência de uma avaliação global e integrada dos activos e das responsabilidades financeiras actuais e futuras dos sistemas de protecção social não permite uma efectiva quantificação das responsabilidades públicas com os sistemas e prejudica a compreensão, pelos cidadãos, dos riscos económicos, demográficos e financeiros que recaem sobre a sua sustentabilidade.

Para ilustrar, em nosso entender, a irrelevância do conteúdo apresentado na secção 9.3 do RLVSS e a ausência de fundamentação técnica e científica das projecções apresentadas, atente-se no facto de a Comissão estimar que alterações substanciais nos pressupostos demográficos (esperança de vida, fecundidade, saldo migratório), mercado de trabalho (emprego sénior) e económicos (produtividade total dos factores) não produzirão, qualquer impacto relevante nas receitas correntes do sistema previdencial (Figura 9.13), um resultado que não pode ser explicado à luz da realidade e do conhecimento sobre os determinantes da receita corrente do sistema.

Com efeito, tal só acontece porque a metodologia de projecção da receita com contribuições e quotizações usada pelo modelo MODPENS do GEP é desprovida de base actuarial e científica, não contemplando a maioria dos determinantes da receita, designadamente:

- a dinâmica do número de contribuintes activos e a sua composição (regime contributivo em que se enquadram, sexo, idade, nível de qualificações e actividade profissional);
- a dinâmica da base de incidência contributiva (Montante das remunerações, reais ou convencionadas, sobre as quais incidem as taxas contributivas para efeitos de apuramento do montante das contribuições e das quotizações);
- as taxas contributivas aplicáveis a cada regime;
- as isenções e exclusões de incidência contributiva;
- a evolução da taxa de cobrança efectiva da receita;
- a dinâmica da recuperação e regularização de dívida contributiva e de contribuições diferidas;
- a existência de reembolso de contribuições;
- a restituição de contribuições pagas indevidamente;
- o pagamento voluntário de contribuições;
- a equivalência à entrada de contribuições e registo de remuneração por equivalência;
- a transferência progressiva dos subscritores do RPSC para o RGSS, desde 1 de Janeiro de 2006;
- o pagamento de contribuições/quotizações como pensionista em acumulação com actividade remunerada.

Referências

Ayuso, M., & Bravo, J. M. (2022). Indexing pensions to life expectancy: Keeping the system fair across generations. In: Corazza, M., Perna, C., Pizzi, C., Sibillo, M. (eds) Mathematical and Statistical Methods for Actuarial Sciences and Finance. MAF 2022. Springer, Cham. pp. 31–37.

Ayuso, M., Bravo, J. M. & Holzmann, R. (2021). Getting Life Expectancy Estimates Right for Pension Policy: Period versus Cohort Approach. Journal of Pension Economics and Finance, 20(2), 212–231.

Ayuso, M., Bravo, J. M., Holzmann, R. & Palmer, E. (2021). Automatic indexation of pension age to life expectancy: When policy design matters. Risks, 9(5): 96.

BoP (2011). The Impact of a Tax Change Aimed at Increasing the External Competitiveness of the Portuguese Economy. Bank of Portugal Economic Bulletin, Box 2, Spring 2011.

Bravo, J. M., & Ayuso, M. (2021). Linking Pensions to Life Expectancy: Tackling Conceptual Uncertainty through Bayesian Model Averaging. Mathematics, 9(24): 3307, p. 1-27.

Bravo, J. M., & Herce, J. A. (2022). Career Breaks, Broken Pensions? Long-run Effects of Early and Late-career Unemployment Spells on Pension Entitlements. Journal of Pension Economics and Finance, 21(2): 191–217.

Bravo, J. M., Ayuso, M., Holzmann, R. & Palmer, E. (2021). Addressing the Life Expectancy Gap in Pension Policy. Insurance: Mathematics and Economics, 99, 200-221.

Bravo, J. M., Ayuso, M., Holzmann, R., and Palmer, E. (2023). Intergenerational Actuarial Fairness when Longevity Increases: Amending the Retirement Age. Insurance: Mathematics and Economics 113, 161-184.

Bravo, J. M., Guerreiro, G., Afonso, L. (2014). Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social e Prestação Única da Segurança Social. GEP - Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, Lisboa, Dezembro.

Franco, F. (2011). Improving Competitiveness through Fiscal Devaluation: the case of Portugal. mimeo.

KNELL, M. (2018). Increasing life expectancy and NDC pension systems. Journal of Pension Economics and Finance, 17(2), 170–199.

OECD (2020). Long-Term Care and Health Care Insurance in OECD and Other Countries. OECD Publishing, Paris.

OECD (2023). PENSIONS AT A GLANCE 2023. OECD Publishing, Paris.

ANEXO I

Condição de Equilíbrio Financeiro e Neutralidade e Justiça Actuarial Intergeracional nos Sistemas de Pensões

Considere-se um regime de pensões de benefício definido financiado em repartição contemporânea não financeiro (*earnings-related* NDB) como o português, com pensão de velhice inicial dependente dos rendimentos obtidos ao longo de toda a carreira contributiva (devidamente revalorizados), calculada actuarialmente considerando a longevidade remanescente à idade da reforma.

A condição de equilíbrio actuarial intemporal do sistema de pensões é respeitada quando o valor revalorizado das contribuições e quotizações (capital nocional), acrescido de eventuais fundos de reserva financeira (capital real, por exemplo o FEFSS), iguala o valor actual das responsabilidades actuais e futuras do sistema (a «pension wealth»). Formalmente, a condição é definida por:

$$A_t \cdot c_t \cdot V_t + F_t = L_t \cdot P_{x_r(t)} \cdot a^{\pi,y}_{x_r(t)}, \tag{1}$$

onde A_t representa o número de contribuintes activos no sistema; c_t designa a taxa contributiva; V_t denota o salário médio pensionável w_t do conjunto dos trabalhadores participantes no sistema, auferido desde a idade de entrada no mercado de trabalho x_e e revalorizado usando uma taxa de indexação ou revalorização v_t; x_r é a idade estatutária de reforma; F_t representa, caso existam, as fontes de financiamento externo do sistema (e.g., um fundo de reserva financeira do tipo FEFSS, receitas fiscais gerais ou dedicadas); L_t denota o número de pensionistas; $a^{\pi,y}_{x_r(t)}$ simboliza o factor de renda vitalícia calculado à idade $x_r(t)$ usando uma abordagem por coorte no cálculo da longevidade remanescente, i.e., usando tábuas de mortalidade dinâmicas ou prospectivas, com $a^{\pi,y}_{x_r(t)} := \sum_{\tau=1}^{\omega-x_r} \left(\frac{1+\pi}{1+y}\right)^{\tau} {}_{\tau}p_{x_r(t)}$, onde π designa a taxa de crescimento das pensões, y simboliza a taxa de desconto do sistema PAYG, e ${}_{\tau}p_x(t)$ representa a probabilidade de um indivíduo com idade x no ano t sobreviver τ anos.

A variável $P_{x_r(t)}$ representa a pensão de velhice inicial (anual), que é calculada da seguinte forma:

$$P_{x_r(t)} = \theta_t \cdot N_{x_{r(t)}} \cdot \overline{RE}_{x_r(t)} \cdot RF_{x_r(t)} \cdot b_{x_r(t)}, \tag{2}$$

onde θ_t representa uma taxa de formação da pensão linear (assume-se um perfil flat) por cada ano com registo de contribuições, $N_{x_{r(t)}} = x_{r(t)} - x_e$ expressa a duração em anos da carreira contributiva, $RF_{x_r(t)}$ denota o factor de sustentabilidade; $b_{x_r(t)}$ são decrementos (incrementos) devidos por antecipação $\left(b_{x_r(t)} < 1\right)$ ou diferimento $\left(b_{x_r(t)} > 1\right)$ da idade de reforma face à idade estatutária; $\overline{RE}_{x_r(t)}$ simboliza os rendimentos médios revalorizados auferidos ao longo de toda a carreira contributiva.

O equilíbrio actuarial do sistema de pensões é influenciado pela dinâmica da população (fertilidade, mortalidade, saldo migratório), pela estrutura etária da população e pela dinâmica do mercado de trabalho (salários, emprego, desemprego, inactividade). Como tal, choques de natureza demográfica como sejam o envelhecimento na base, no meio ou no topo da pirâmide etária, provocados por baixas taxas de fecundidade, aumento da longevidade e/ou fluxos migratórios negativos, e/ou alterações conjunturais ou estruturais no mercado de trabalho (por exemplo, oscilações na taxa de participação, na taxa de emprego, aumentos no desemprego estrutural ou um incremento do peso das novas formas de emprego) que afectem a dimensão e a composição da população activa têm impacto no equilíbrio do sistema de repartição.

Designemos por D_t o rácio de dependência dos idosos (OADR) do regime - rácio entre o número de pensionistas L_t e o número de trabalhadores activos A_t -, $D_t = L_t/A_t$. A condição de equilíbrio pode ser reescrita como:

$$c_t \cdot V_t + \frac{F_t}{A_t} = D_t \cdot P_{x_r(t)} \cdot a_{x_r(t)}^{\pi,y}. \tag{3}$$

A equação (3) evidencia que aumentos na longevidade da população, e/ou alterações no rácio de dependência dos idosos e choques de natureza económica exigem a alteração dos parâmetros do sistema (e.g., idade de reforma, taxa de contribuição, factor de sustentabilidade, taxa de actualização das pensões) de forma a preservar o equilíbrio financeiro e a justiça e neutralidade actuarial entre gerações. Caso contrário, o sistema dependerá crescentemente de fontes externas de financiamento, perdendo a sua natureza contributiva e de solidariedade interprofissional, passando a adoptar uma matriz assistencialista.

Admitamos que os parâmetros que não são instrumentos directos de política pública (e.g., idade média de entrada dos trabalhadores no mercado de trabalho) se mantém inalterados. Assuma-se ainda que os indivíduos de ambas as gerações se reformam à idade normal, que o factor de sustentabilidade é constante e que o sistema não recebe financiamento externo. Para garantir a justiça e neutralidade do sistema entre os membros das gerações inicial (rotulada de geração 0) e actual (rotulada de geração t), a seguinte relação entre contribuições e benefícios deve ser mantida constante:

$$\frac{c_t}{c_0} \cdot \frac{V_t}{V_0} = \frac{D_t}{D_0} \cdot \frac{\theta_t \cdot N_{x_{r(t)}}}{\theta_0 \cdot N_{x_{r(0)}}} \cdot \frac{\overline{RE}_{x_r(t)}}{\overline{RE}_{x_r(0)}} \cdot \frac{a_{x_r(t)}^{\pi,y}}{a_{x_r(0)}^{\pi,y}}. \tag{4}$$

A equação (4) oferece um menu completo de mecanismos de ajustamento automático e de regras de política pública destinadas a neutralizar o impacto de choques económicos e/ou demográficos no sistema de pensões preservando os princípios fundamentais da justiça actuarial e da neutralidade entre gerações. Enquadra, por isso, um contrato social intergeracional credível e sustentável ao incorporar, de forma explícita, quesitos de equidade intra e intergeracional.

Se nos centrarmos na definição de mecanismos de indexação da idade de reforma compatíveis com a justiça actuarial e equidade entre gerações necessários para responder a choques demográficos e/ou económicos, podemos considerar pelo menos duas opções de política alternativa que divergem entre si na medida em que consideram ou excluem os impactos sobre os direitos de pensão de períodos contributivos adicionais.

A. Indexar da idade de reforma mantendo a taxa de formação da pensão

Segundo esta política, designada por Constant accrual-rate-per-year policy (CAR), o aumento da idade de reforma e do período contributivo necessários para acomodar o sistema aos choques é acompanhado de um aumento na taxa de substituição do sistema de pensões. Esta política assume que a taxa de formação da pensão se mantém constante no tempo, ao mesmo que mantém inalterados todos os demais parâmetros do sistema de pensões.

Num cenário de ganhos de longevidade da população, a duração das carreiras contributivas deve aumentar para repor a justiça entre gerações, proporcionando neste caso maiores taxas de substituição, ou seja, pensões médias mais elevadas e um regime de pensões alargado com maior peso na despesa pública e no PIB.

Em termos agregados, se o aumento da esperança de vida à idade de reforma for acompanhado de um agravamento do rácio de dependência dos idosos, o equilíbrio financeiro do sistema de repartição deteriora-se. Sem perda de generalidade, demonstra-se (veja-se Bravo et al. 2023) que o equilíbrio intergeracional exige que:

$$\dot{e}^{C}_{x_r(t)} = \frac{D_0}{D_t} \cdot \dot{e}^{C}_{x_r(0)}. \tag{5}$$

A equação (5) estabelece que para fazer face aos ganhos de longevidade e ao envelhecimento da população, mantendo constante a taxa de formação da pensão, a idade estatutária de reforma x_r deve ser actualizada automaticamente de forma que a esperança de vida à idade de reforma, ajustada por eventuais alterações no rácio de dependência dos idosos, permaneça constante entre gerações.

No caso particular em que o rácio de dependência dos idosos não se altera, a idade normal de reforma deve ser ajustada de forma que todas as gerações usufruam, em termos esperados (médios), do mesmo tempo de duração da sua pensão de velhice.[2] Num cenário de aumento do rácio de dependência dos idosos, aumentos da idade de reforma em linha com os aumentos da esperança de vida não são suficientes para restaurar o equilíbrio financeiro do sistema de repartição e repor a equidade entre gerações. Neste cenário, os

[2] Refira-se, a este propósito, que esta tem sido, por exemplo, a opção política adoptada por países como a Dinamarca ou os Países Baixos para ajustar automaticamente a idade de reforma, pese embora o seu desenho e a implementação práticos sofram de erros de concepção que enviesam e impedem a efectiva concretização dos objectivos enunciados (Bravo et al. 2023; Ayuso et al. 2021a,b).

aumentos da idade de reforma e da duração das carreiras contributivas devem ser maiores, o que penaliza as gerações mais jovens.

B. Indexar a idade de reforma mantendo constante a taxa de substituição

Segundo esta política, designada genericamente por Constant replacement rate policy (CRR), o aumento da idade de reforma e do período contributivo necessários para acomodar choques demográficos e/ou económicos é acompanhado de uma redução na taxa de formação anual da pensão de modo a manter a taxa de substituição (taxa global de formação da pensão) constante entre gerações. Neste cenário, o impacto de períodos contributivos mais longos no valor das pensões é mitigado uma vez que decorreria apenas do efeito dos anos de quotização adicionais no rendimento médio revalorizado de toda a carreira. Sem perda de generalidade, prova-se que a condição de equilíbrio intergeracional preconizada pela política CRR se reduz a:

$$\frac{\dot{e}^{C}_{x_r(t)}}{\left(x_{r(t)} - x_e\right)} = \frac{\dot{e}^{C}_{x_r(0)}}{\left(x_{r(0)} - x_e\right)} \cdot \frac{D_0}{D_t}. \tag{7}$$

A equação (7) estabelece que num regime de pensões actuarialmente justo e neutro entre gerações, a actualização da idade de reforma necessária para acomodar o impacto de choques demográficos e/ou sobre o mercado de trabalho deve garantir que o rácio entre a duração do período de reforma e a duração do período contributivo, ajustado pela taxa de variação do rácio de dependência dos idosos, deve permanecer constante no tempo.

Tal significa, por exemplo, que os ganhos de longevidade da população devem ser repartidos proporcionalmente pela vida activa e pela reforma. Dito de outro modo, os custos e os benefícios dos ganhos de longevidade são repartidos entre a população activa e os reformados. Acresce que, se admitirmos que a idade de entrada no mercado de trabalho e o rácio de dependência dos idosos se mantém estáveis no tempo, a política CRR prescreve que o período da reforma deve constituir-se como uma percentagem fixa da vida adulta.

Num cenário de envelhecimento da população, de menor taxa de participação no mercado de trabalho ou de níveis de desemprego estrutural maiores, o rácio D_0/D_t diminui. Nesse caso, para manter o regime equitativo entre gerações será necessário que os futuros pensionistas aceitem usufruir de uma fracção menor das suas vidas na reforma em comparação com as gerações precedentes.

Em Bravo et al. (2023) demonstra-se empiricamente que a fórmula de indexação da idade normal de reforma à esperança de vida adoptada em Portugal, que recordamos repercute 2/3 dos ganhos de esperança de vida no acréscimo de carreira contributiva, é inconsistente com a equidade e neutralidade entre gerações, qualquer que seja a opção política (A, B)

acima adoptadas. Daqui decorre que deveria ser corrigida e adoptar as melhores práticas internacionais nesta matéria.

Refira-se, a este propósito, com surpresa, que em nenhuma parte do relatório da Comissão esta se debruça sobre o cumprimento do princípio constitucional (e normativo na LBSS) da equidade intergeracional, um princípio basilar em qualquer Estado Social moderno e sobre o qual se funda a própria obrigatoriedade de participação nos sistemas contributivos em Portugal.

De igual forma, as reformas a empreender nos sistemas contributivos deveriam ajustar idade de reforma antecipada (e as respectivas penalizações) acompanhando a evolução da longevidade e reduzindo o gap face à INR que é excessivo (mesmo em termos internacionais), de forma a desincentivar a saída prematura do mercado de trabalho, com impactos muito significativos na suficiência das pensões e na redução da força de trabalho, que assume especial cuidado num contexto de significativo envelhecimento do país.

CAP, Lisboa, 9 de dezembro de 2024

Edição:

REPÚBLICA PORTUGUESA

TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL