



**MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Trabalho Final de Mestrado**

Dissertação

A Reforma das Pensões de Velhice e a Garantia de  
Rendimento Mínimo para os Idosos. As Experiências de  
Oito Países Europeus no Período 2000-2016.

Anabela Valente De Pinho Mendonça

Outubro – 2017



## **MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **Trabalho Final de Mestrado**

#### Dissertação

A Reforma das Pensões de Velhice e a Garantia de  
Rendimento Mínimo para os Idosos. As Experiências de  
Oito Países Europeus no Período 2000-2016.

#### **Orientação:**

Professora Doutora Maria Manuela De Brito Arcanjo

Outubro – 2017

Ao meu filho, ao meu marido e aos meus pais,

com todo o meu amor.

## **Agradecimentos**

Esta Tese de Mestrado é o culminar de uma longa caminhada que apenas foi possível com apoio e ajuda valiosa de todos quantos me acompanharam, e aos quais quero expressar a minha gratidão.

O meu primeiro e mais profundo agradecimento à minha orientadora Professora Doutora Manuela Arcanjo, a quem nunca agradecerei o suficiente todo o apoio, incentivo e partilha de saber. Foi a sua disponibilidade constante e incansável, a crítica oportuna e construtiva, a revisão rigorosa de cada frase que escrevi, que me permitiram realizar este trabalho. Sem esquecer as longas horas em que me recebeu, e nos meus momentos menos felizes, em que teve a amabilidade e paciência de me ouvir e confortar. Foi muito mais que simplesmente minha orientadora de Tese, foi também uma amiga.

Ao Mestre Luís Viana pela amizade, apoio, encorajamento e palavras de incentivo para que realizasse este Mestrado.

Aos meus pais por todo o amor, carinho e apoio incondicional. À minha mãe, em especial, pelo esforço incansável nestes anos a cuidar da família nas minhas ausências, sobretudo pela ajuda preciosa e imensurável com o meu filho, para que eu pudesse frequentar o Mestrado.

Ao meu marido e ao meu filho, pelo amor, compreensão e apoio incondicional, dando-me força e ânimo para continuar, e aos quais prometo compensar pelas inúmeras horas de ausência em que os privei da minha companhia. Espero que a minha dedicação e esforço seja para o meu filho Rodrigo um incentivo para que ele também acredite e queira sempre ir mais longe.

A todos vós, a minha eterna gratidão.

# Índice

Introdução.....	8
1. Os sistemas públicos de proteção à velhice na União Europeia e o combate à pobreza dos idosos .....	10
1.1. A proteção social à velhice: a proteção pública no modelo multi-pilar.....	10
1.2. A garantia de rendimentos para os idosos: a diversidade de modelos.....	14
2. Os princípios e objetivos da reforma dos sistemas de pensões segundo a UE.....	19
2.1. Os princípios da sustentabilidade financeira e da adequação das pensões e potenciais trade-offs.....	19
2.2. A importância da adequação das pensões face à pobreza dos idosos.....	25
3. As reformas realizadas nos oito países europeus entre 2000 e 2016 .....	29
3.1. Opções metodológicas .....	29
3.2. Análise das medidas de reforma e discussão do efeito potencial na redução da pobreza nos idosos.....	31
Conclusões.....	47
Anexos.....	50
Referências Bibliográficas .....	60

## Índice de Quadros

Quadro I – Tipologias de Sistemas de Pensões .....	50
Quadro II - Garantia de rendimento para os idosos na UE: diversos modelos .....	16
Quadro III – Taxa de pobreza dos idosos (65 e mais anos), UE 1999-2016.....	51
Quadro IV – Tipos de provisões e regime de pensões nos oito países europeus .....	30
Quadro V – Alterações Legislativas: Idade de Reforma.....	52
Quadro VI - Alterações Legislativas: Residência/Nacionalidade .....	53
Quadro VII - Alterações Legislativas: Condição de Recursos.....	54
Quadro VIII - Índice de Preços nos Consumidores (IPC) e Salário Mínimo Nacional (SMN): 2000-2016.....	56
Quadro IX - Alterações Legislativas: Montantes e Revalorização.....	57
Quadro X - Alterações Legislativas: Complementos e Suplementos.....	59
Quadro XI – Alterações Legislativas: Elegibilidade e Generosidade.....	42

## Resumo

O objetivo desta dissertação consiste na análise da natureza das reformas das pensões não contributivas realizadas em oito Estados-membros da União Europeia, bem como, na discussão do seu potencial efeito na pobreza dos idosos, no período 2000-2016. O estudo empírico compreende a análise das alterações legislativas subjacentes às referidas reformas, e a caracterização das medidas de reforma no sentido de identificar a maior ou menor restrição na elegibilidade, assim como, a maior ou menor generosidade das pensões. Os resultados permitem concluir que as medidas das reformas das pensões de velhice não contributivas não parecem ter tido um potencial efeito na redução da pobreza dos idosos, apesar dos objetivos subjacentes ao princípio da adequação terem sido concretizados na generalidade.

**Palavras Chave:** reformas; pensões não contributivas; pobreza dos idosos; adequação, União Europeia.

## Abstract

The main goal of this thesis is to analyze the nature of the non-contributory pension reforms carried out in eight Member States of the European Union, as well as to discuss their potential effect on the elderly's poverty during the period 2000-2016. The empirical study includes analyzing the legislative changes underlying these reforms, and characterizing the reform measures in order to identify the greater or lesser restriction on eligibility, as well as the greater or lesser generosity of pensions. The results lead to the conclusion that the non-contributory old-age pension reform measures do not appear to have had a potential effect on the reduction of old-age poverty, although the underlying objectives of the adequacy principle were generally achieved.

**Key Words:** reforms; non-contributory pensions; old-age poverty; adequacy, European Union.

## Introdução

A proteção social foi sempre uma preocupação das sociedades europeias, sobretudo em relação aos mais idosos e mais carenciados. Na atualidade, ela é o resultado de sucessivas alterações ao longo das últimas décadas, decorrentes do próprio desenvolvimento económico, social e demográfico de cada país.

No que concerne à proteção na velhice, a componente pública dos sistemas de segurança social consubstancia-se em duas lógicas distintas de acordo com a natureza das prestações atribuídas aos idosos: uma de natureza contributiva financiada pelas contribuições sociais, e a segunda de natureza não contributiva financiada integralmente pelas receitas fiscais provenientes do Orçamento do Estado. É nesta segunda componente que se integram as pensões que visam a garantia de rendimento mínimo para os idosos e que podem assumir diferentes modelos. Não obstante a diversidade dos modelos, todos eles visam o grande objetivo do combate à pobreza nos idosos,

Se a redução das elevadas taxas de pobreza na União Europeia constituía já um enorme desafio, o envelhecimento da população veio criar uma pressão acrescida sobre os sistemas de pensões e sobre a sua sustentabilidade financeira a prazo.

Foi neste enquadramento que o Conselho Europeu de Laeken, realizado em dezembro de 2001, aprovou a *adequação* das pensões como um dos princípios orientadores da reforma dos sistemas de pensões na UE e que visava, entre outros objetivos, prevenir o risco de pobreza dos idosos.

A presente dissertação tem como objetivo a análise da natureza das reformas das pensões não contributivas realizadas em oito Estados-membros da União Europeia no período 2000-2016, seguida de uma breve discussão do seu potencial efeito na pobreza dos idosos. A seleção dos países (Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Grécia, Portugal e Reino Unido) assentou em três critérios: natureza da componente contributiva dos seus

sistemas de pensões, representatividade da diversidade de pensões não contributivas e, por último, representatividade dos regimes de bem-estar.

Para a análise das medidas de reforma serão utilizados indicadores qualitativos que traduzem as alterações legislativas com potencial efeito sobre a elegibilidade (idade, prazo de garantia, residência e nacionalidade, condição de recurso) e a generosidade (montantes e revalorização, complementos e suplementos).

Assim, no primeiro capítulo será feita uma revisão das tipologias dos sistemas de pensões, apresentando os diversos modelos adotados na União Europeia, os tipos de provisões que os integram e a discussão sobre aqueles que se consideram mais eficazes no combate à pobreza dos idosos. O segundo capítulo apresenta os princípios e os objetivos que estiveram na base das medidas da reforma dos sistemas de pensões na Europa, com destaque para a adequação; procede-se ainda a uma breve análise temporal (1999-2015). No terceiro capítulo, serão descritas as opções metodológicas e posteriormente, realizada a análise das medidas de reforma das pensões de velhice não contributivas, tendo por base as alterações legislativas ocorridas no horizonte temporal 2000-2016, por forma a verificar a existência, ou não, do potencial efeito sobre a pobreza dos idosos, bem como, o eventual cumprimento do princípio da adequação. Para tal, será feita a caracterização das medidas de reforma no sentido de identificar a maior ou menor restrição na elegibilidade, assim como, a maior ou menor generosidade das pensões. Por fim, as conclusões nas quais se efetuará uma comparação dos resultados obtidos com a parte teórica desta dissertação.

## **1. Os sistemas públicos de proteção à velhice na União Europeia e o combate à pobreza dos idosos**

### **1.1. A proteção social à velhice: a proteção pública no modelo multi-pilar**

Todos os países da União Europeia têm o seu próprio modelo de proteção à velhice, cabendo aos respetivos governos as iniciativas legislativas relativas a alterações que influenciam a cobertura, a elegibilidade, a generosidade da provisão e o modelo de financiamento. Por conseguinte, existe uma grande diversidade de modelos implementados nos vários Estados-membros, com algumas semelhanças, mas também com muitas diferenças (Arza, 2015).

Apesar da diversidade de modelos, estes respondem às duas principais determinantes da intervenção do Estado na proteção do risco social da velhice (Barr, 2012): a promoção da eficiência, por via da correção dos fracassos do mercado de seguros, e a promoção da equidade. No primeiro caso, trata-se de uma intervenção que corresponde a uma poupança forçada destinada ao alisamento do consumo em ciclo de vida. No segundo caso, o Estado intervém no combate à pobreza mediante a provisão de prestações que visam a garantia de rendimento mínimo para os idosos.<sup>1</sup>

A diversidade dos sistemas de pensões tem justificado o recurso a tipologias de forma a facilitar a análise comparativa. Atualmente a classificação multi-pilar é a mais utilizada (Ramos, 2016) na medida em que as reformas realizadas na década de 90 e início do século XXI transformaram, na maioria dos países europeus, a provisão para os idosos de um pilar dominante (público) para um esquema multi-pilar. Natali (2011) analisou as

---

<sup>1</sup> Os diversos modelos que concretizam este segundo objetivo serão apresentados no Subcapítulo 1.2.

tendências das reformas ao longo de duas décadas, constatando que nos países com sistemas de pensões com lógica de seguro social, a generosidade do pilar público está a diminuir na sequência das alterações do contexto socioeconómico. Os benefícios públicos para os futuros pensionistas afiguram-se mais reduzidos em relação ao passado e mais relacionados com as contribuições ao longo da vida ativa. Simultaneamente, a idade legal de reforma tem aumentado em todos os países, sobretudo devido ao envelhecimento da população. Consequentemente, a passagem do pilar público dominante para um esquema multi-pilar leva a que o rendimento de pensões de velhice possa ter origem em diversos pilares, designadamente público, ocupacional e individual. Porém, a importância de cada tipo de provisão (pilar) continua a variar de forma muito significativa entre os países.

Uma das tipologias mais discutidas na literatura é a elaborada pelo Banco Mundial (1994) com a identificação de três pilares com o propósito de diversificar a proteção do risco social (velhice), ou seja, as fontes de rendimento futuro em pensão.<sup>2</sup> Segundo (Aguilar, 2015:50), “os três pilares deveriam constituir um todo”, apesar das suas funções diferenciadas, no sentido de contribuírem para assegurar um dado nível de vida através do rendimento das pensões, face ao rendimento auferido durante a idade ativa. Segundo a autora, o primeiro pilar abrange os sistemas públicos de pensões geridos pelo Estado em regime de repartição<sup>3</sup>, de carácter obrigatório e assentes numa lógica contributiva (financiamento por contribuições sociais) segundo o princípio da solidariedade profissional. A pensão é do tipo *benefício definido* e tem subjacente uma fórmula de cálculo baseada na carreira contributiva dos beneficiários. Contudo, este primeiro pilar integra ainda as prestações sociais garantidas pelo Estado que têm como objetivo o

---

<sup>2</sup> O Quadro I, apresentado em Anexo, resume as diversas tipologias em discussão.

<sup>3</sup> Este regime financeiro também designado por *Pay-as-you-go (PAYG)*, assenta num contrato intergeracional: as receitas provenientes das contribuições sociais de um ano financiam o pagamento da despesa com pensões desse mesmo ano. Portanto, o contribuinte atual apenas fica com uma promessa de recebimento de benefícios futuros associados às contribuições pagas (Schwarz, 2006).

combate à pobreza dos idosos que não se encontrem abrangidos por qualquer sistema de proteção social obrigatório, ou que estando abrangidos, por terem auferido rendimentos muito baixos e/ou carreiras contributivas muito curtas, tenham direito a uma pensão estatutária muito baixa. Estas prestações assentam numa lógica não contributiva, sendo financiadas por receitas fiscais provenientes do Orçamento do Estado, segundo o princípio da solidariedade social.

Os segundo e terceiro pilar visam a provisão de um rendimento de pensão complementar à pensão de natureza contributiva. O segundo pilar integra as pensões ocupacionais cujo financiamento provém das contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais, podendo assumir carácter voluntário ou obrigatório. Estas pensões podem ser, quer do tipo *benefício definido*, quer *contribuição definida*<sup>4</sup>. Por sua vez, o terceiro pilar engloba as pensões privadas de iniciativa individual e de carácter voluntário; a pensão atribuída resulta da capitalização das contribuições fixas (*contribuição definida*) realizadas pelos beneficiários.

Após uma década de implementação de reformas dos sistemas de pensões, o Banco Mundial (2005) reformula a classificação anterior, transformando-a numa tipologia de cinco pilares. Nesta nova proposta, é feita a separação entre a componente contributiva e não contributiva que coexistiam na versão anterior do primeiro pilar. É assim criado o pilar zero que passa a abranger toda a componente não contributiva, cujo objetivo principal consiste no combate à pobreza na velhice, assegurando a função redistributiva e garantindo padrões mínimos de proteção social. No novo primeiro pilar permanece a parte contributiva, de participação obrigatória, e que visa garantir a função

---

<sup>4</sup> Estes tipos de planos de pensões diferenciam-se sobretudo pela forma como os direitos são constituídos. Enquanto no benefício definido, a pensão é calculada segundo uma fórmula que considera a carreira contributiva, o salário de referência e a idade legal de reforma, na contribuição definida, a pensão é calculada em função das contribuições sociais acumuladas e da respetiva capitalização, que poderá ser real ou virtual (Schwarz, 2006).

substituição de rendimento. Ambos os pilares continuam a corresponder a sistemas públicos de pensões geridos pelo Estado. Quanto ao segundo pilar, para além de passar a ser apenas de carácter obrigatório, passa a integrar pensões do tipo *contribuição definida* com capitalização real das poupanças investidas e geridas por sistemas privados, visando garantir a substituição de rendimento. Os destinatários destas pensões passam a ter as suas poupanças investidas sujeitas a um maior risco financeiro, bem como, a custos de transação e administrativos mais elevados. No que concerne ao terceiro pilar de participação voluntária, passa a ter uma natureza bastante mais flexível, compensando a rigidez dos outros pilares, apesar dos riscos serem semelhantes ao pilar anterior. Pode englobar pensões ocupacionais ou planos individuais, do tipo *benefício definido* ou *contribuição definida*, funcionando como complementar do primeiro ou segundo pilar (Banco Mundial, 2008). Este modelo introduz ainda um quarto pilar que assume carácter voluntário (poupança individual) e gestão privada.

A OCDE (2005), por sua vez, desenvolveu uma classificação designada por Modelo dos Três *Tiers*, que se diferencia da elaborada pelo Banco Mundial, pelo facto de dividir o sistema de pensões em componentes, de acordo com o objetivo de proteção. Assim, o primeiro *tier*, com uma clara função redistributiva e assente num sistema público de pensões geridas pelo Estado, tem como objetivo principal a prevenção da pobreza na velhice garantindo padrões mínimos de vida, sujeita a prova de insuficiência de rendimento e de carácter universal. Por sua vez, o segundo *tier*, visa essencialmente garantir um nível de vida adequado através do rendimento das pensões, face ao rendimento auferido durante a vida ativa, logo, desempenha um papel de seguro social. Com carácter obrigatório, pode ter natureza pública ou privada. O terceiro *tier* assume carácter voluntário e natureza privada, podendo ser de iniciativa individual ou coletiva.

Outras tipologias têm sido apresentadas - caso, por exemplo, de Ghailani *et al* (2011) – traduzindo diferentes alcances das provisões pública e privada na formação da pensão. Porém, não obstante a sua diversidade, em particular na nomenclatura apresentada, elas acabam por culminar nos mesmos objetivos.

## **1.2. A garantia de rendimentos para os idosos: a diversidade de modelos**

A intervenção do Estado orientada para o combate à pobreza, e concretizada na garantia de uma provisão de rendimento mínimo aos idosos, não só é transversal a todas as tipologias como apresenta diversos modelos.

Como referido antes, o pilar zero passou a integrar exclusivamente as provisões de garantia de rendimento de natureza não contributiva, i.e. dele sendo excluídas as pensões de lógica contributiva existente no modelo inicial dos três pilares, incluindo a designada pensão mínima. O pilar zero pode integrar os seguintes tipos de provisões (Willmore, 2000, 2007; Banco Mundial, 2005):

- *Pensões básicas universais* que consistem numa pensão de montante único para todos os idosos, com base apenas na residência ou cidadania, atingida uma determinada idade;
- Se a provisão anterior não implica qualquer complexidade administrativa, pode ter como inconveniente a exigência de um maior esforço financeiro. Assim, podem surgir dois outros tipos de provisões: *pensões com condição de residência* e as *pensões com condição de reembolso*. Enquanto a condição de acesso às primeiras exige um determinado número mínimo de anos de residência no país após uma idade estabelecida para ter acesso à pensão, nas segundas a condição de acesso exige a obrigatoriedade da devolução de uma parte ou de toda esta pensão, que é descontada

a quaisquer outros rendimentos auferidos ao longo do ano (por exemplo, outras pensões). Estas duas provisões são designadas na literatura por *pensões básicas condicionadas*.

- *Pensões básicas sujeitas a condição de recurso* que englobam pensões de montante único, mas sujeitas à verificação de insuficiência de rendimentos. Trata-se de uma provisão exclusivamente direcionada para os idosos pobres.
- Assistência social que se resume a um conjunto de programas de apoio aos idosos, e que podem integrar o pagamento de despesas de saúde, prestação de cuidados continuados e despesas com habitação.

Relativamente ao Modelo dos Três *Tiers* proposto pela OCDE (2005), é ao primeiro *tier* que compete, única e exclusivamente, o combate à pobreza na velhice, nele se incluindo, para além da assistência social, três tipos de pensões públicas. Um primeiro tipo de provisão corresponde às *Pensões Básicas* que podem consistir no pagamento de pensões de montante único ou podem consistir no pagamento de uma pensão em função apenas do número de anos de trabalho, mas nunca em função dos rendimentos ou contribuições pagas. As *pensões com condição de recurso* constituem um segundo tipo de provisão, análogo ao já identificado na tipologia anterior; nalguns países, este tipo de pensão acaba por abranger os idosos em situação de pobreza seja por ausência ou reduzida carreira contributiva. Por fim, o terceiro tipo é o das *Pensões Mínimas* que visam prevenir, tal como a anterior, a situação de pobreza, ao fixarem um limiar mínimo para o valor das pensões. Contudo, o critério de elegibilidade impõe que o futuro pensionista tenha pago contribuições sociais durante um certo número de anos. Fixado o valor mínimo, é pago a cada pensionista um complemento – de natureza não contributiva - ao valor da sua pensão estatutária. Assim, apesar de garantirem um rendimento mínimo, não possuem uma lógica não contributiva pura.

A combinação dos diversos tipos de pensões varia, de forma significativa, segundo os países da União Europeia (Whiteford & Whitehouse, 2006; Goedemé, 2012).

Este facto está ilustrado no quadro seguinte para alguns países da União Europeia:

### Quadro II - Garantia de rendimento para os idosos na UE: diversos modelos

País	Tipo de Provisão			
	Basica/Universal	Com condição de recurso	Mínima	Assistência Social
Alemanha	-	-	-	✓
Austria	-	-	✓	-
Bélgica	-	✓	✓	-
Dinamarca	✓	✓	-	-
Espanha	-	✓	✓	-
Finlândia	✓	✓	-	-
França	-	✓	✓	-
Grécia	✓(a)	-	✓	-
Hungria	-	-	✓	-
Irlanda	✓	✓	-	-
Itália	-	-	-	✓
Luxemburgo	✓	-	✓	✓
Países Baixos	✓	-	-	✓
Polónia	-	-	✓	-
Portugal	-	✓	✓	-
Reino Unido	✓	✓	✓	-
República Checa	✓	-	✓	✓
Suécia	-	✓	-	-

**Fonte:** OCDE (2005); Missoc - Mutual Information System On Social Protection (diversos anos); Social Security Programs Throughout The World: Europe (diversos anos).

**Nota:**

(a) Este tipo de pensão só foi criado em 2016.

Palacios e Knox-Vydmanov (2014) analisam a categorização das pensões segundo a universalidade ou a sujeição a condição de recurso, defendendo que existem dois pressupostos subjacentes a esta classificação que são a função e a cobertura. Enquanto uma pensão universal tem a função de garantia de direitos, a pensão sujeita a condição de recurso tem a função de excluir. Em termos de cobertura, a primeira tem uma cobertura mais abrangente e mais dispendiosa, sendo que as pensões sujeitas a condição de recurso consistem numa cobertura reduzida. Contudo, os mesmos autores concluem que, ao aplicar na prática estes pressupostos, quer a função, quer a cobertura invertem-se, acabando as pensões sujeitas a condição de recurso por ser aquelas que constituem uma

garantia de rendimento mínimo nos idosos, e a sua cobertura poder variar desde uma percentagem pequena da população a usufruir destes benefícios até uma percentagem muito elevada. Adicionalmente, constatam que em nenhuma destas classificações são tidos em conta os níveis dos benefícios.

Um dos tópicos discutidos na literatura diz respeito à eficácia da cobertura por parte dos diversos tipos de pensões. Segundo o Banco Mundial (2005), as pensões universais são provavelmente a melhor forma de combate à pobreza dos idosos, dada a dificuldade na identificação de quem é pobre entre os idosos. Porém, esta mesma virtude acaba por ser também o seu principal problema pelo facto de obrigarem a um esforço orçamental muito maior por parte dos Estados. Deste modo, as pensões com condição de recurso para além de terem um impacto orçamental menor, acabam por ser também mais eficazes na medida em que são direccionadas para um grupo alvo de idosos pobres. Adicionalmente, e segundo o Banco Mundial, as pensões que têm subjacente condição de recurso são consideradas difíceis de implementar dados os elevados custos administrativos que podem envolver em determinados países.

Segundo o estudo elaborado pelo *European Centre of Social Welfare Policy and Research* (2006), os Estados-membros onde os sistemas de pensões abrangem maioritariamente as pensões universais apresentavam uma taxa de cobertura de aproximadamente 100%, muito superior em relação aos países onde estão implementadas pensões básicas condicionadas pela residência. No que diz respeito à assistência social, quando comparada com as restantes pensões, o grau de cobertura é dos mais baixos, fixando-se entre 1% e 2%. Contudo, o estudo ressalva que a análise possui limitações designadamente pelo facto de existirem benefícios em espécie que se enquadram na assistência social que não foram incluídos.

O Banco Mundial (2009) faz uma análise comparativa, em quatro países, entre a implementação de pensões universais e pensões sujeitas a condição de recurso, quanto ao impacto na taxa de pobreza dos idosos. A conclusão que resulta é a de que a pensão universal não é a preferível na maioria dos casos. Apesar de ser atribuída aos idosos na generalidade, o benefício atribuído, em países com restrições orçamentais mais fortes será de tal modo reduzido que não atingirá sequer o nível mínimo adequado de provisão aos mais pobres. As pensões sujeitas a condição de recurso, não obstante os possíveis erros de exclusão de idosos pobres em termos de cobertura, acabam por se mostrarem mais eficientes, mesmo com restrições orçamentais, sendo o benefício atribuído superior ao resultante das pensões básicas.

Para Knox (1995), as pensões universais e as pensões sujeitas a condição de recurso apresentam vantagens e desvantagens. O autor destaca como grande vantagem das pensões universais, o facto de ser garantida uma pensão a todos os idosos, independentemente da carreira contributiva. Simultaneamente, proporciona uma base estável sobre a qual os idosos podem planear a sua aposentação, bem como permite aos Governos estimarem com maior exatidão a despesa orçamental a longo prazo. Apesar das pensões sujeitas a condição de recurso apresentarem a maior eficácia no combate à pobreza, e limitarem a despesa orçamental ao direcionar os benefícios apenas para os que mais precisam, para o autor, à semelhança do defendido por Sen (1992), apresentam a grande desvantagem do estigma associado à obrigatoriedade de exposição da respetiva carência económica.

Em contrapartida, Euzéby (1989) considera que, perante restrições orçamentais crescentes e o esforço do combate à pobreza, deverá ser introduzida uma maior seletividade nos esquemas de pensões, pelo que a atribuição de pensões sujeitas a condição de recurso poderá ser uma solução preferível à da universalidade.

## **2. Os princípios e objetivos da reforma dos sistemas de pensões segundo a UE**

### **2.1. Os princípios da sustentabilidade financeira e da adequação das pensões e potenciais *trade-offs***

As alterações demográficas que se verificam em todos os países da União Europeia (UE) colocam grandes desafios em várias áreas, com especial destaque para as pensões públicas dadas as implicações na despesa orçamental. As tendências em termos de esperança de vida, fertilidade e migração ditam a extensão e a velocidade do envelhecimento da população (EC, 2012). Este processo tem determinado uma redução da população em idade ativa e um aumento expressivo da população com 65 anos e mais (Whiteford & Whitehouse, 2006). Em consequência, as projeções realizadas para as próximas décadas revelam uma alteração profunda da pirâmide etária, embora com variações entre os países da UE. A continuação da passagem à reforma da geração *baby-boom* também contribuirá para agudizar estes efeitos. Para Aguiar (2015), todos estes fatores, acrescidos das mudanças que têm vindo a ocorrer em termos das estruturas das famílias, bem como o elevado desemprego decorrente da grave recessão económica e crise financeira na Europa, criaram uma enorme pressão sobre o sistema de pensões. Por conseguinte, de modo a garantir a sua sustentabilidade financeira a longo prazo, sem agravar o risco de pobreza dos idosos, tornou-se incontornável a necessidade dos países europeus procederem a um conjunto de reformas das pensões.

Foi neste contexto que em março de 2000 foi decidida no Conselho Europeu de Lisboa a elaboração de um estudo sobre a evolução futura da proteção social, com especial enfoque na análise da sustentabilidade dos sistemas de pensões para um horizonte temporal entre 2000 e 2020. De acordo com a Comunicação da Comissão

Europeia (CCE, 2000), esta análise visava conhecer as estratégias nacionais de cada país já adotadas ou a adotar em termos da respetiva reforma dos sistemas de pensões. No sentido de facilitar a cooperação entre os diversos países em termos de troca de experiências e de informações, foi igualmente acordada a definição de princípios e objetivos comuns.

Em junho de 2001, o Conselho Europeu de Gotemburgo aprovou três princípios orientadores das reformas: a adequação das pensões, a sustentabilidade dos sistemas de pensões e a modernização dos sistemas de segurança social. (European Council, 2001a). Posteriormente, o Conselho Europeu de Laeken (European Council, 2001b), aprovou os onze objetivos comuns a serem concretizados ao abrigo dos três princípios orientadores.

O *princípio da adequação das pensões*, deveria ser concretizado em função de três objetivos. O *primeiro objetivo* consiste na prevenção da exclusão social e para o qual assumem um papel primordial as já referidas prestações sociais atribuídas aos idosos que não se encontrem abrangidos por qualquer sistema de proteção social obrigatório, ou que estando abrangidos apenas têm direito a uma pensão estatutária muito baixa. A introdução de um novo nível de rendimento mínimo, o aumento deste nível ou a inclusão de novos benefícios em espécie contribuiriam igualmente para a concretização deste objetivo (EC, 2006). O *segundo objetivo* consubstanciava-se na garantia que os idosos deveriam ter quanto a desfrutar de um nível de vida digno, isto é, um sistema de pensões não deveria limitar-se a evitar que os idosos vivessem em situação de pobreza, mas garantir níveis de substituição adequados. Para o efeito, deveriam ser analisadas cuidadosamente as regras de cálculo das pensões; o prolongamento da vida ativa configuraria igualmente a possibilidade de se alcançarem benefícios mais elevados aquando da reforma. Por fim, o *terceiro objetivo*: o da promoção da solidariedade, intergeracional e intrageracional. Deveriam ser promovidos mecanismos de solidariedade por forma a fortalecer o efeito

redistributivo, tendo as pensões não contributivas sido consideradas um dos melhores instrumentos para reduzir as desigualdades entre os idosos. A garantia de uma pensão mínima de velhice serviria para reduzir a desigualdade não só entre gerações, como também entre géneros. Assim, as pensões financiadas parcialmente através das receitas provenientes do orçamento de Estado, configuravam ser os mecanismos mais robustos para promover a solidariedade.<sup>5</sup>

No que diz respeito ao *segundo princípio*, o da sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões, dependeria do mesmo a garantia da adequação das pensões, dado o rápido envelhecimento da população. Segundo EC (2003), seria insustentável provisionar pensões adequadas indefinidamente se os sistemas de pensões não assentassem em bases financeiras sólidas. Para tal, a concretização deste princípio teria de combinar estrategicamente os cinco objetivos abaixo identificados. Segundo EC (2006), o aumento da população ativa e a redução do desemprego constitui uma das formas de atenuar o impacto negativo causado pelas alterações demográficas no crescimento económico e na taxa de emprego. Como tal, foi estabelecido como *primeiro objetivo* o aumento dos níveis de emprego entre os idosos, tendo sido consideradas como áreas chave a atração e retenção de mais pessoas na vida ativa. Algumas das medidas de incremento do emprego entre os idosos passariam pela adaptação do mercado de trabalho através de uma combinação correta de maior flexibilidade e segurança por forma a reduzir a segmentação do mercado de trabalho, bem como, pela melhoria das competências e habilitações. Porém, o mesmo relatório, ressalva, que apesar do aumento do emprego a da população idosa ser um objetivo crucial, ele não será suficiente para garantir a sustentabilidade do sistema de pensões. Ao envelhecimento da população, acresce o aumento da esperança média de vida, o que torna necessário um maior equilíbrio entre o tempo de vida ativa e

---

<sup>5</sup> O complemento à pensão estatutária é financiado por receitas fiscais enquanto aquela continua a ser financiada por contribuições sociais.

o tempo pós-reforma. Assim, um *segundo objetivo* passaria pelo prolongamento da vida ativa, pelo aumento da idade legal de reforma e de maiores restrições ao acesso à reforma antecipada. A primeira opção poderia ser concretizada por via de benefícios fiscais para o beneficiário/futuro pensionista, redução de encargos em contribuições sociais para a respetiva entidade patronal e/ou bonificação do valor futuro da pensão. Tornar o sistema de pensões sustentável num contexto de finanças públicas sólidas constituía um *terceiro objetivo* subjacente ao princípio da sustentabilidade. A estratégia seguida assentava em dois eixos fundamentais: aumento das taxas de emprego e redução dos níveis de dívida pública. (EC, 2006). O progressivo aumento da despesa em pensões, e, por conseguinte, da despesa pública total, exige um aumento das suas fontes de financiamento (impostos e/ou contribuições sociais) ou traduzir-se-á num esforço diferido para as gerações futuras através de um aumento da dívida pública. Por conseguinte, os países europeus tinham de implementar medidas de consolidação orçamental no sentido de gerarem excedentes orçamentais para constituição de fundos de reservas com o intuito de colmatar o aumento da despesa decorrente das alterações demográficas. O *quarto objetivo* consistia na garantia de um equilíbrio entre os benefícios (futuras pensões) e as contribuições sociais pagas durante a vida ativa, procurando assegurar a adequação das (futuras) pensões. No fundo, sob um conceito de solidariedade, visava-se uma redução do valor das pensões futuras ou, em contrapartida, um prolongamento da vida ativa (com continuidade do pagamento de contribuições sociais).<sup>6</sup> Por fim, o *quinto objetivo* visava a designada diversificação das fontes de rendimento de pensões e que se deveria concretizar pelo desenvolvimento do 2º pilar (EC, 2003).

---

<sup>6</sup> As medidas que viriam a contribuir para uma redução do valor das pensões contributivas consubstanciaram-se nas alterações das fórmulas de cálculo das pensões, através da inclusão do fator de sustentabilidade ou alterando a fórmula de indexação, incorporando assim o efeito das alterações demográficas.

O *terceiro princípio orientador* da reforma dos sistemas de pensões na UE aprovado foi o da modernização dos sistemas de segurança social, por forma a serem incorporadas as alterações ocorridas ao longo do tempo, na sociedade e no mercado de trabalho (EC, 2003). Para a sua concretização foram definidos três objetivos essenciais. O *primeiro* consistia em adaptar os sistemas de segurança social aos padrões mais flexíveis de emprego e de carreiras incompletas. Pretendia-se sobretudo alargar a cobertura àqueles cujas carreiras sofrem várias interrupções ou que trabalhem por conta própria, permitindo-lhes o acesso às pensões de modo equivalente aos que possuem carreiras menos atípicas. Adicionalmente, deveriam ser implementadas medidas que garantissem a portabilidade dos direitos adquiridos quanto às futuras pensões, relativamente aos trabalhadores que mudam de emprego ao longo da carreira, quer entre diferentes setores, quer geograficamente dentro da UE ou além-fronteiras, reduzindo as penalizações existentes. O *segundo objetivo* visava a eliminação da discriminação (indireta) do género, devido quer à desigualdade salarial entre mulheres e homens quer à diferença entre as responsabilidades familiares das mulheres, que têm explicado o designado gap nas pensões em favor dos homens. Por fim, o *terceiro objetivo* consistia em tornar os sistemas de pensões mais transparentes e mais flexíveis de modo a que os cidadãos pudessem continuar a manter a confiança nos mesmos. Isto implicava o desenvolvimento de mecanismos de monitorização da situação financeira dos sistemas de pensões e dos seus impactos em termos sociais – sustentabilidade e adequação - à medida que fossem implementadas medidas de reforma (European Council, 2001b).

Com a aprovação dos princípios e objetivos, foi decidido ainda no Conselho Europeu de Laeken, instituir o Método Aberto de Coordenação.<sup>7</sup> Trata-se de um

---

<sup>7</sup> Esta decisão teve por base o relatório “*Quality and viability of pensions – Joint Report on objectives and working methods in the area of pensions*”, elaborado pelo Comité de Proteção Social e pelo Comité de Política Económica.

mecanismo de coordenação e avaliação das medidas de reforma implementadas por todos os países à luz dos objetivos acordados, com recurso a indicadores comuns, e que determina a elaboração de relatórios regulares por todos os Estados-membros (EC, 2010). Para Natali (2011), aquele mecanismo constituiu um dos instrumentos de coordenação mais inovadores ao nível da UE, uma vez que o mesmo se consubstanciava na definição de uma orientação política principal, traduzida nos diversos objetivos, cabendo a cada Estado-membro a adoção de uma estratégia nacional para os atingir. Por outro lado, para além dos governos nacionais e dos parceiros sociais, a Comissão, o Comité de Política Económica e o Comité de Proteção Social passam a fazer parte das estratégias de reforma dos sistemas de pensões (Eckardt, 2003). Em 2002, os Estados-membros submeteram os respetivos Relatórios de Estratégia Nacional e no ano seguinte foi apresentado pela Comissão e pelo Conselho Europeu o primeiro Relatório Conjunto sobre a adequação e sustentabilidade das pensões (EC, 2003).

Com base nestes relatórios constatou-se desde logo que, apesar das sinergias, existiam *trade-offs* entre os objetivos subjacentes aos três princípios orientadores das reformas dos sistemas de pensões. A literatura tem destacado, em particular o *trade-off* entre a sustentabilidade financeira e a adequação (OCDE, 2013; Nordheim, 2016). Caso se aumente a sustentabilidade pela via da redução da generosidade das pensões, esta terá um efeito adverso em termos da respetiva adequação. Com efeito, as medidas que visem a sustentabilidade meramente através da redução dos benefícios, dificultarão a garantia de uma pensão mínima adequada para os idosos, e da proteção contra a pobreza dos mesmos, podendo no limite, levar mesmo a uma reversão destas políticas.

## **2.2. A importância da adequação das pensões face à pobreza dos idosos**

Considerando o horizonte temporal entre 1999 e 2015, constata-se que a taxa de risco de pobreza<sup>8</sup> para o conjunto da população pobre, evidencia uma ligeira descida para a UE15 entre 1999 e 2001. Contudo, no período subsequente, aquando do alargamento da UE a 27 países, este indicador registou um aumento, mantendo uma certa estabilidade apenas entre 2005 e 2010. Assim, a taxa de risco de pobreza para a UE15, passou de 16% em 1999 para 15% em 2001. Em termos da UE27, esta taxa rondou, em média, os 16,5% entre 2005 e 2010. Em 2015, a taxa de pobreza atingiu os 17,3%, o que evidencia o agravamento deste indicador ao longo dos anos.

Em 1999, e para o conjunto da UE15, a taxa de risco de pobreza nos idosos era de 17%, registando-se uma grande diversidade entre países (Quadro III, em Anexo). Portugal registava uma taxa de 33% a par da Grécia, unicamente superada pela Irlanda (34%). No extremo oposto, encontravam-se os Países Baixos (8%). Portugal apresentava assim, das taxas mais elevadas de pobreza dos idosos da Europa, praticamente o dobro da média da UE.

Se se considerar agora a taxa de risco de pobreza dos idosos para a UE27 (18,8%) em 2005, e apesar de Portugal continuar a apresentar uma taxa elevada (27,6%), a Irlanda (32,8%) e a Espanha (28,8%) passam a ser os países com as taxas de pobreza dos idosos mais elevadas.

Em 2015, Portugal continua a registar uma taxa de pobreza dos idosos (17%) acima da média da UE27 (14,0%) e integra o conjunto de países em que este indicador apresenta das taxas mais elevadas -Suécia (18,0%). Os Países Baixos (5,6%), a França (8,0%), a Noruega (8,9%) e a Dinamarca (9,1%) são os países que, situando-se muito

---

<sup>8</sup> Taxa de risco de pobreza é a proporção da população com rendimentos inferiores a 60% do rendimento mediano por adulto, no respetivo país onde reside (Eurostat Statistics Explained).

abaixo da média da UE 27, melhor demonstram a enorme discrepância, em termos de pobreza dos idosos, que os separa de Portugal.

Ao longo do período 1999-2015, verifica-se que, apesar de continuarem a apresentar taxas de pobreza dos idosos superiores à média europeia, a Irlanda, a Grécia e Portugal foram os países que registaram as maiores reduções. A Dinamarca, a França e os Países Baixos foram os países que, de um modo geral, sempre tiveram taxas de pobreza abaixo da média da UE15 e UE27. De destacar ainda, a Espanha que, a partir de 2012 passa a fazer parte dos países cujas taxas de pobreza dos idosos se situam abaixo da média europeia. Em sentido contrário, a partir de 2011 a Suécia passa a evidenciar um agravamento da respetiva taxa de pobreza (18,2%), ultrapassando a média da EU 27, e situando-se entre os países com as taxas de pobreza dos idosos mais elevadas.

Relativamente à intensidade da pobreza nos idosos<sup>9</sup>, Portugal apresentava em 1999 uma taxa de 23%, ficando acima da média da UE15 (20%), sendo superada pela Grécia (33%) e pelos Países Baixos (26%). Em 2015, Portugal continua a apresentar das taxas mais elevadas em termos de intensidade da pobreza dos idosos (18,2%), unicamente superada pelo Reino Unido (19,3%), e novamente acima da média da UE27 (16,4%). A intensidade de pobreza dos idosos mais baixa (abaixo da própria média europeia) que Portugal registou foi entre 2009 e 2013. Constatou-se que entre 2007 e 2011, todos os países apresentaram um agravamento da intensidade de pobreza nos idosos, à exceção da Bélgica, Dinamarca, França, Países Baixos, Finlândia, Suécia e a Noruega.

De acordo com EC (2006), as elevadas taxas de pobreza dos idosos resultam de vários fatores: por terem trabalhado em setores onde as pensões de reforma fossem menos abrangentes, não acumularam direitos à pensão plena mesmo estando inseridos no

---

<sup>9</sup> *Relative Poverty Gap*: corresponde ao quociente entre a diferença do limiar da pobreza e o rendimento mediano dos indivíduos em risco de pobreza, relativamente ao limiar de pobreza, em percentagem (Rodrigues *et al*, 2012).

mercado de trabalho pelo facto de terem tido carreiras curtas ou interrompidas; no passado, a legislação da segurança social proporcionava provisões menos generosas no momento em que se aposentavam; e em alguns países, a indexação das pensões aos preços, traduzia-se normalmente num desfasamento progressivo das mesmas em relação à evolução dos outros rendimentos em geral, com a inflação.

Em 1999, Ano Internacional das Pessoas Idosas, várias instituições nacionais e europeias dão início a uma série de estudos sobre as condições de vida e indicadores de pobreza dos idosos (CCE, 1999; INE, 2002). Deles resulta, desde logo, a necessidade de adaptação das pensões ao envelhecimento demográfico, aproveitando as oportunidades do aumento de esperança média de vida. Em 2000, conforme mencionado no subcapítulo 2.1, foram aprovados os três princípios orientadores da reforma dos sistemas de pensões na EU, entre os quais a *Adequação* concretizada nos três objetivos. Apesar da grande diversidade, quer das taxas de pobreza nos vários países europeus, quer de provisões, todos são unânimes quanto à necessidade de um nível mínimo de rendimento por forma a prevenir a pobreza dos idosos (EC, 2006).

Como já referido, a melhoria das provisões de garantia de rendimento para os idosos ou a inclusão de benefícios em espécie como parte desta garantia consubstanciam algumas das reformas do sistema de pensões ocorridas nos países europeus. Contudo, mais que a prevenção da pobreza dos idosos, importa garantir que estes possam usufruir de um nível de vida digno, implicando assim garantir níveis de substituição adequados. De acordo com EC (2006), para tal, têm sido incentivadas duas medidas: o aumento da idade legal de reforma até ao limite necessário para garantir uma substituição adequada e o aumento das contribuições para pensões ocupacionais. Recorde-se ainda, que a pensão mínima e as pensões não contributivas têm sido consideradas um dos melhores instrumentos para reduzir as desigualdades entre os idosos.

Se o princípio da adequação das pensões assume um caráter primordial, no sentido em que visa, não só o combate, mas sobretudo, a prevenção da pobreza dos idosos, a sua concretização depende da sustentabilidade dos sistemas de pensões (EC, 2003). Garantir esta sustentabilidade tornou-se um enorme desafio para alguns países da Europa, agravado pela recessão de 2008, sendo que alguns Governos recorreram a medidas de ajustamento de forma a conter a despesa com pensões, como parte da política de consolidação fiscal. Contudo, tais ajustamentos prejudicam a adequação do valor das pensões e, por conseguinte, reduzem a sua capacidade de prevenir a pobreza na velhice.

Prevenir o risco de pobreza dos idosos e garantir que estes possam usufruir de um nível de vida digno são os objetivos principais subjacentes ao sistema de pensões. Como tal, o princípio da adequação assume igualmente um papel preponderante no âmbito das reformas implementadas na Europa (EC, 2015). Porém, o relatório alerta quanto aos riscos destas reformas sobre o valor das pensões dos futuros pensionistas. No entanto, considera que, o aumento da idade legal da reforma, promovendo a longevidade da vida ativa poderia resolver efetivamente o *trade-off* entre a sustentabilidade e a adequação, desde que salvaguardados os casos das carreiras mais curtas e mais interrompidas.

### **3. As reformas realizadas nos oito países europeus entre 2000 e 2016**

#### **3.1. Opções metodológicas**

O objetivo principal do presente estudo empírico consiste na análise da natureza das reformas das pensões não contributivas realizadas em alguns dos Estados-membros bem como, na discussão do seu potencial efeito no combate à pobreza dos idosos. Decorridos dezasseis anos após o Conselho Europeu de 2001, e da definição da *Adequação* como uma das finalidades da reforma dos sistemas de pensões, justifica-se a realização de uma análise comparativa das medidas implementadas no âmbito das pensões não contributivas, seguida de uma breve discussão sobre o seu potencial efeito no combate à pobreza dos idosos.

Para o efeito, foram selecionados oito países: Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Portugal e Reino Unido. A seleção teve por base três critérios. Primeiro, todos eles têm em comum o mesmo tipo de pensão pública no segundo *Tier*: pensão contributiva de benefício.<sup>10</sup> Segundo, o conjunto destes oito países apresenta a diversidade de provisões do primeiro *Tier*: pensões básicas, pensões com condição de recurso e pensões mínimas. Por último, o conjunto é representativo dos quatro regimes de pensões, segundo a tipologia de Vidlund (2006): nórdico, anglo-saxónico, continental e Europa do Sul (Quadro IV).

---

<sup>10</sup> Ver subcapítulo 1.2.

## Quadro IV – Tipos de provisões e regime de pensões nos oito países europeus

País União Europeia	Tipo de Provisão				Regimes
	1.º Tier			2.º Tier	
	Basica/Universal	Com condição de recurso	Mínima	Benefício Definido	
Austria	-	-	✓	✓	Continental
Bélgica	-	✓	✓	✓	Continental
Espanha	-	✓	✓	✓	Europa do Sul
Finlândia	✓	✓	-	✓	Nórdico
França	-	✓	✓	✓	Continental
Grécia	✓(a)	-	✓	✓	Europa do Sul
Portugal	-	✓	✓	✓	Europa do Sul
Reino Unido	✓	✓	✓	✓	Anglo-Saxónico

**Fonte:** OCDE (2005); Vidlund, M. (2006); Missoc - Mutual Information System On Social Protection (diversos anos); Social Security Programs Throughout The World: Europe (diversos anos).

**Nota:**

(a) Este tipo de pensão só foi criado em 2016.

O horizonte temporal do estudo será o período compreendido entre 2000 e 2016: o ano anterior ao Conselho Europeus de Laeken e o último ano com informação disponível. No ano base (2000) procede-se à caracterização dos tipos de provisões e parâmetros em vigor.

A metodologia adotada consistirá na utilização de indicadores qualitativos que traduzem as alterações legislativas referentes às reformas das pensões de velhice não contributivas. Com estes indicadores pretende-se avaliar as alterações em termos da elegibilidade (idade, residência, condição de recursos, entre outros), e da generosidade (montantes e revalorização, complementos e suplementos).

Para a identificação das alterações legislativas foram usadas fontes primárias e secundárias. As primeiras integram duas bases de dados qualitativos disponibilizadas online: i) *MISSOC - Mutual Information System on Social Protection*, European Commission, Luxemburg; ii) *SSPTW - Social Security Programs Throughout the World*, Social Security Association, United States of America. As fontes secundárias incluem os relatórios publicados pela OCDE e pela CE.

### **3.2. Análise das medidas de reforma e discussão do efeito potencial na redução da pobreza nos idosos**

A análise das medidas de reforma das pensões de velhice não contributivas que a seguir se apresenta, implementadas ao longo do período 2000-2016 nos oito países europeus selecionados, far-se-á através da avaliação de cada um dos itens que integra a elegibilidade e a generosidade. O objetivo será caracterizar as medidas de reforma no sentido de maior ou menor restrição na elegibilidade e de maior ou menor generosidade das pensões. Por fim, efetua-se uma breve discussão sobre o potencial efeito das medidas de reforma na redução da pobreza dos idosos, aferindo assim, o cumprimento do princípio da adequação das pensões.

Importa referir a dificuldade em compilar – neste e em trabalhos empíricos análogos – a informação relevante de forma coerente a partir das duas bases de dados qualitativos. Com efeito, observaram-se discrepâncias significativas na base MISSOC ao longo do horizonte temporal, quer entre as duas bases. Este facto obrigou a uma pesquisa reforçada (em fontes secundárias) ou, mesmo, à eliminação de alguns dados.

#### ***Elegibilidade: Idade de Reforma***

Em 2000 (Ver Quadro V, em Anexo), a idade de acesso à pensão mínima apresentava diferenças entre os países: em função do género (Áustria, Bélgica e Reino Unido), por início da vida ativa (Grécia) ou um valor único nos restantes países. As situações de acesso mais favoráveis correspondiam à França e ao Reino Unido (mulheres). No caso das pensões não contributivas, apenas os dois países acima referidos estabeleciam idades de acesso mais elevadas para estes pensionistas.

Ao longo do período em análise observou-se, com exceção da Áustria e Finlândia, uma tendência para o aumento da idade de reforma na linha do aumento da idade legal de

reforma dos esquemas contributivos. Ao contrário da Bélgica, a Áustria e o Reino Unido não procederam à igualização da idade para ambos os géneros. É ainda de mencionar a redução da idade (2006 e 2009) introduzidas na França em benefício dos pensionistas com carreiras muito longas.

No final do período, apenas quatro países (Áustria, Bélgica, França, Finlândia) apresentavam uma idade de reforma igual ou inferior a 65 anos. O acesso tornou-se especialmente restritivo, superior aos 66 anos, em Portugal e na Grécia.

Verifica-se que a maior incidência de alterações se registou entre 2009-2016, isto é, após a crise financeira e a recessão na Europa.

### ***Elegibilidade: Prazo de Garantia***

O prazo de garantia para acesso à pensão mínima em 2000 não apresentava grandes diferenças entre países, sendo na sua generalidade necessárias contribuições sociais pagas, no mínimo, durante quinze anos: Áustria, Espanha, Grécia e Portugal. As exceções são a Bélgica, em que este prazo não existe, sendo os valores das pensões estabelecidos em função do número de anos com pagamento de contribuições sociais, tendo por referência a duração da carreira para acesso à pensão completa, e a Finlândia que não apresenta este tipo de pensão. No Reino Unido, apesar de se tratar de uma pensão básica, a filosofia subjacente equivale à pensão mínima. O prazo de garantia é diferenciado por géneros, sendo necessárias contribuições sociais pagas equivalentes a um quarto do período completo para aceder à pensão básica (mulheres: onze anos e homens: doze anos). Na França, o prazo de garantia correspondia a cerca de 25% do período completo exigido para aceder à pensão mínima completa (cerca de dez anos de contribuições sociais pagas). Em 2000, o acesso era mais restritivo nos primeiros quatro países mencionados.

No decorrer do período em análise, o prazo de garantia manteve-se inalterado em todos os países pelo que a elegibilidade – por via deste item – não sofreu qualquer impacto.

### ***Elegibilidade: Residência e Nacionalidade***

Em 2000 (ver Quadro VI, em Anexo), cinco países exigiam uma condição de residência – expressa num dado número de anos – para o acesso às pensões não contributivas: Bélgica, Espanha, Finlândia (na pensão básica universal), Portugal e o Reino Unido.<sup>11</sup>

Ao longo do período, a Bélgica, Espanha, Portugal e o Reino Unido não alteraram o requisito. Porém, ao nível dos restantes países registaram-se algumas alterações.

Em 2005, a Finlândia introduziu uma condição para cidadãos estrangeiros, na pensão não contributiva, exigindo um período mínimo de residência de cinco anos imediatamente precedente ao recebimento da pensão. Em 2011, altera esta condição alargando a restrição aos cidadãos nacionais, mas reduz o período mínimo exigido para apenas três anos, igualando-a à condição na pensão básica universal.

A França introduziu uma condição de residência, na pensão não contributiva, em 2007, não procedendo a qualquer alteração até ao final do período em análise.

A Grécia impõe, na pensão básica criada em 2016, um período de residência de 40 anos, entre os 15 anos e a idade legal de reforma.

Deste modo, no final do período, os sete países (exceto a Áustria) apresentavam uma condição de residência nas pensões não contributivas. Em termos da elegibilidade, o acesso mais restritivo é o apresentado pela Grécia na pensão básica universal.

---

<sup>11</sup> Dos oitos países em análise, apenas a Áustria não integra qualquer tipo de pensão não contributiva.

### ***Elegibilidade: Condição de Recursos***

Em 2000 (ver Quadro VII, em Anexo), seis países exigem condição de recursos – logo, a verificação de um limite de rendimento anual - para aceder às pensões não contributivas, quatro dos quais impunham ainda como condição de acesso não ter direito a uma pensão contributiva (Espanha, França, Portugal e Reino Unido).<sup>12 13</sup> A Finlândia impunha igualmente o limite do rendimento como condição ao acesso à pensão básica universal. Porém, estabelecia ainda que, caso o pensionista auferisse outra pensão que excedesse um determinado teto, a pensão básica universal poderia ser reduzida.

Da análise do período entre 2001 e 2016 constata-se uma tendência de aumento de restrições no acesso à pensão com condições de recurso apenas em dois países: Espanha e a Finlândia, sendo que as alterações mais significativas ocorreram entre 2005 e 2011.

Em 2009, a Espanha reformulou a condição de recursos que passou a ser influenciada pela dimensão do agregado familiar, à semelhança dos esquemas de rendimento mínimo garantido.

Para além da pensão básica universal, a Finlândia introduz a pensão com condição de recurso em 2005. O acesso a esta nova pensão estava dependente de condição de recursos e da não elegibilidade à pensão básica universal (não verificação da condição de residência). Em 2011, estas condições de recurso são alteradas, aproximando-se dos restantes países: não ter direito a nenhuma pensão ou tendo, a mesma não poder exceder determinado limite.

Em todos os países verificaram-se ao longo do período, atualizações dos limites de rendimento que consubstanciam a condição de recurso associada às pensões. No

---

<sup>12</sup> A Áustria não integra qualquer tipo de pensão com condição de recursos e este tipo de pensão só foi criada na Grécia em 2016.

<sup>13</sup> Este é um dos itens onde se observou maior discrepância nas bases de dados. Com efeito, a condição de recursos, e o limiar de rendimento, que existiriam no ano base só são mencionados em 2006.

entanto, importa ressaltar que dadas as já mencionadas inconsistências e omissões detetadas nas bases de dados utilizadas, não se afigura conclusivo que os supramencionados limites de rendimento tenham sido atualizados em conformidade com o Índice de Preços no Consumidor de cada país.<sup>14</sup>

No final do período, apenas a Espanha e a Finlândia apresentavam um acesso mais restritivo à pensão com condição de recurso, mantendo-se inalteradas as condições nos restantes países.

### ***Generosidade: Montantes e Revalorização***

Em 2000, seis países (Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Portugal e Reino Unido) adotavam o Índice de Preços no Consumidor (IPC) como referencial para a atualização dos valores das pensões. Na Áustria a revalorização anual das pensões era efetuada de acordo com o aumento do salário médio líquido, enquanto na Grécia a revalorização se encontrava indexada ao aumento das pensões dos funcionários públicos.

Ao longo do período em análise, três países procederam a alterações nos seus referenciais de revalorização das pensões.

A Grécia passou a adotar o IPC em 2012. Esta alteração poderá ter-se devido ao facto de em períodos de inflação baixa, o IPC ser um referencial mais vantajoso para os governos no que diz respeito ao aumento da despesa. No Reino Unido, a revalorização passou a ser efetuada com base na escolha do maior entre o IPC e 2,5% a partir de 2011. Em Portugal, o referencial para o cálculo do valor das pensões deixou de ser indexado ao Salário Mínimo Nacional (SMN), tendo sido criado o Indexante dos Apoios Sociais (IAS) que entrou em vigor a partir de 2007<sup>15</sup>. Esta nova indexação configura um referencial

---

<sup>14</sup> O Quadro VIII, apresentado em Anexo, apresenta o Índice de Preços no Consumidor para os países em estudo, ao longo do período delimitado.

<sup>15</sup> Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro

muito mais vantajoso para o Governo (e pior para os pensionistas) uma vez que o seu valor foi fixado abaixo do SMN. Adicionalmente, o valor do IAS ficou congelado entre 2009 e até 2016. A mudança de referencial implicou uma redução das pensões: se em 2007, a redução no valor das pensões correspondeu a apenas -5,14€ mensais, em 2016, esta redução ascendeu a uma perda de -110,78€ por mês.

No final do período, dois países (Grécia e Portugal) apresentam uma menor generosidade no que concerne à revalorização. As alterações mais significativas ocorreram entre 2007 e 2012.

Para uma análise mais consistente da evolução dos valores das pensões – e da sua maior ou menor generosidade - ao longo do horizonte temporal, foram usados dois referenciais: o aumento anual por comparação com o IPC, o que permite avaliar do ganho ou perda de poder de compra dos pensionistas, e o valor da pensão em percentagem do Salário Mínimo Nacional (SMN). Os valores das pensões bem como os diversos indicadores estão apresentados no Quadro IX, em Anexo.

A Áustria registou uma atualização anual da pensão mínima inferior ao IPC em 2004-2005, 2008 e 2010-2011; situação inversa observou-se nos restantes anos.

Na Bélgica, os ganhos/perda de poder de compra foram diferenciados segundo o tipo de pensão. No caso da pensão mínima, a atualização ficou abaixo do IPC apenas em 2005-2006, 2008, 2011 e 2015. Idêntica situação registou-se na pensão com condição de recursos em 2003-2004, 2008, 2010-2011 e 2015.

Na Espanha, os dois tipos de pensões evidenciaram um aumento sempre acima do IPC, com exceção de 2002 e 2004. Adicionalmente, em 2010 e 2011 (com condição de recurso) e em 2012 (pensão mínima), a atualização traduziu uma perda de poder de compra.

Na Finlândia a atualização anual da pensão básica universal traduziu-se numa redução do poder de compra apenas em 2001, 2005, 2010-2011 e 2014. Nas pensões com condição de recursos, a atualização foi sempre superior ao IPC ao longo do período, exceto em 2010 e 2014.

Em França, a atualização das pensões mínimas foi inferior ao IPC em 2003, 2010-2012 e 2014. No caso da pensão com condição de recursos observou-se uma perda do poder de compra em 2003-2004, 2006, 2008 e 2013.

Na Grécia houve perda do poder de compra em 2001-2002 e congelamento dos valores em 2004-2005 e entre 2010-2016.

Em Portugal, o aumento anual do valor de ambas as pensões foi superior ao IPC entre 2001 e 2007. Contudo, enquanto a pensão mínima ficou congelada entre 2008 e 2011, as pensões com condição de recurso ficaram congeladas apenas em 2010 e 2011. A partir de 2012, os dois tipos de pensões retomaram a atualização acima da inflação.

No Reino Unido a atualização da pensão básica traduziu-se numa perda de poder de compra em 2001, 2005, 2008-2009 e 2011 e congelamento em 2003-2004. Nos restantes anos houve ganho do poder de compra para estes pensionistas. Na pensão com condição de recursos, para além de um congelamento em 2003, observou-se uma atualização abaixo do IPC em 2001 e 2004.<sup>16</sup>

Da análise efetuada constatou-se uma tendência em alguns períodos sendo de destacar o ano de 2007: todos os países procederam a atualizações acima do IPC. Em sentido contrário, em 2010 e 2011 registou-se em quase todos os países uma perda de poder de compra dos pensionistas. A partir de 2013 verifica-se novamente em todos os países, exceto a Grécia, uma variação das pensões acima da inflação.

---

<sup>16</sup> Dada a inconsistência e omissão de valores da pensão nas bases de dados consultadas só é possível aferir a evolução em termos do IPC até 2006.

Em 2000, apenas três países apresentavam valores das suas pensões mínimas correspondentes a mais de 65% do SMN<sup>17</sup>: Bélgica (70,8%), Espanha (72,8%) e a Grécia (65,9%). No oposto, este indicador registava os valores mais baixos em Portugal (45,8%) e na França (47,2%). No caso da pensão com condição de recurso, os valores mais elevados do indicador eram registados na Espanha (66,4%) e na Bélgica (52,3%) e os mais baixos na França, (21%) e em Portugal (33,7%). No Reino Unido o valor de pensão básica era apenas de 12,5% do SMN.

A França e a Bélgica registaram os maiores diferenciais do indicador entre a pensão mínima e a não contributiva (cerca de 27 pp e 19 pp, respetivamente), enquanto a Espanha e Portugal apresentaram os valores percentuais mais próximos (cerca de 7pp e 13 pp, respetivamente).

Na Bélgica (ver Quadro IX, em Anexo), as pensões mínimas situaram-se, ao longo de todo o período, acima dos 70% do SMN. As pensões com condição de recurso evoluíram sempre positivamente (chegando a 73% do SMN, em 2016), à exceção de 2003-2004. Neste período registou-se o maior diferencial no indicador (entre as duas pensões), rondando os 30 pp. A partir de 2005, este diferencial reduziu-se, atingindo mínimos de cerca de 4 pp.

A Espanha continuou a evidenciar os valores das pensões em % do SMN mais elevadas de entre os oito países. Em 2011, a pensão mínima chegou a corresponder a 99,2 % do SMN. No caso das pensões com condição de recurso, e apesar do decréscimo entre 2004-2011, o indicador nunca ficou abaixo dos 60%. O maior diferencial do indicador ocorreu em 2011, atingindo os 36 pp. Porém, a partir de 2012 reduziu-se, mantendo-se nos 17 pp.

---

<sup>17</sup> A Áustria e a Finlândia não apresentam dados no indicador % SMN por não existir Salário Mínimo Nacional nestes dois países. Os valores do SMN para os restantes países estão apresentados no Quadro VIII, em Anexo.

Na França, observou-se um padrão diferente consoante o tipo de pensão. Nas pensões mínimas o indicador situou-se sempre acima dos 40% do SMN ao longo do horizonte temporal, enquanto na pensão não contributiva se observou uma evolução mais ou menos constante até 2006 (na ordem dos 20% do SMN). Em 2007 o valor desta pensão situou-se em cerca de 50% do SMN, mantendo-se assim a partir de 2010. Até 2006, a França evidenciou dos mais elevados diferenciais no indicador entre os dois tipos de pensões (26 pp). Contudo, a partir de 2007 o diferencial inverteu-se passando os valores da pensão com condição de recurso a assumir uma % do SMN acima da pensão mínima.

Na Grécia observou-se, à semelhança da Bélgica e da Espanha, os valores das pensões mais elevadas em termos da % do SMN. À exceção do período entre 2007- 2011, registaram-se sempre valores acima dos 60% do SMN (71,1 %, a partir de 2013). Houve congelamento em 2004-2005 e 2010-2016.

Em Portugal o indicador apresentou uma evolução semelhante nos dois tipos de pensões até 2007 (PM: 49,0% e PCR: 37,7%). Entre 2008-2011 apresentou uma inversão na sua evolução, refletindo claramente a alteração do referencial de revalorização para o IAS. Houve ainda congelamento dos valores em 2008-2011 (pensão mínima) e em 2010-2011 (pensão com condição de recursos). Até 2008, Portugal registava um diferencial no indicador entre os dois tipos de pensões na ordem dos 11-13 pp. Em 2009-2011 e em 2016, passou a ser o país com os valores percentuais mais próximos no indicador.

No Reino Unido o valor da pensão básica em termos de % do SMN foi o mais reduzido de entre o conjunto dos países (cerca de 11%), tendo congelamento em 2002-2004. Apesar de baixos, os valores da pensão com condição de recurso em % do SMN ficaram acima da pensão básica (30%) tendo congelamento do respetivo valor em 2003.

Da análise efetuada com base no indicador % do SMN tiram-se algumas conclusões com consequências ao nível da generosidade. No Reino Unido não se

registram alterações significativas. Para os restantes cinco países observaram-se comportamentos diferenciados no que respeita à evolução do indicador (2016 em comparação com o ano base).

Na Grécia e na Bélgica os valores dos dois tipos de pensões (% SMN) aumentaram; importa referir que no caso belga, o aumento do indicador foi muito mais forte no caso da pensão com condição de recursos.

Em Espanha observou-se um aumento expressivo do indicador para a pensão mínima e uma ligeira redução no caso da pensão com condição de recursos, o que traduz uma opção de valorização dos pensionistas com alguma carreira contributiva.

França e Portugal desenvolveram comportamento análogo: redução do indicador para as pensões mínimas e um aumento para as pensões não contributivas (muito mais forte no caso francês), revelando assim uma escolha na valorização da situação dos pensionistas com as pensões mais baixas e cuja atribuição impõe, recorde-se a comprovação de carência económica.

Resulta ainda desta análise que, de acordo com a tipologia de Vidlund (2006), se confirma a maior generosidade por parte dos regimes Continental e Europa do Sul face aos outros regimes. Os países do regime Continental (Bélgica e França) que se caracterizam por forte assistência social apresentam aumentos nas pensões não contributivas. Por sua vez, os países do regime da Europa do Sul (Espanha, Grécia e Portugal) demonstram uma certa assimetria na generosidade.

### ***Generosidade: Complementos e Suplementos***

Em 2000 (ver Quadro X, em Anexo) todos os países, à exceção da Bélgica, apresentavam majorações em função do agregado familiar (cônjuge e/ou filhos a cargo) e suplementos para despesas específicas, com especial destaque para as despesas com

saúde e com a habitação. Nas pensões mínimas, apenas quatro países (Áustria, Espanha, Grécia e Portugal) pagavam subsídios de férias e de Natal. No que se refere à pensão mínima, eram atribuídos complementos em três países (Áustria, França e Grécia) e suplementos para despesa com a saúde em apenas dois países (Áustria e Portugal). A Áustria, França e a Grécia apresentavam complementos para o agregado familiar. Nas pensões não contributivas, a Finlândia, Portugal e Reino Unido apresentavam complementos e suplementos de natureza diversa: subsídios de férias e de Natal (Portugal e Reino Unido, embora neste apenas de Natal); majorações para o agregado familiar bem como suplementos para despesas relacionadas com a habitação (Finlândia e o Reino Unido) e suplementos para despesas de saúde (Finlândia e Portugal). Portugal tinha ainda um complemento extraordinário de solidariedade (não consignado a despesas específicas).

Ao longo do período foram sendo introduzidas novas majorações, bem como suplementos em alguns países. A Bélgica introduziu o subsídio de férias (pensão mínima). A Espanha complementou a pensão mínima com uma majoração para mulheres pensionistas com filhos a cargo. Na pensão não contributiva, para além de introduzir os subsídios de férias e de Natal, introduziu ainda um suplemento para renda da casa. À pensão mínima na Grécia, foi acrescido um complemento extraordinário de solidariedade, um suplemento para renda da casa, bem como, um subsídio de Páscoa para além dos já instituídos (férias e Natal). Portugal introduz na pensão não contributiva um complemento por cônjuge a cargo. O Reino Unido introduziu um suplemento para despesas de inverno e aquecimento para idosos com mais de 80 anos, na pensão não contributiva.

No final do período constata-se que a Grécia e Portugal são os países que apresentam a maior generosidade dada a maior cobertura dos idosos através de um maior número de majorações para o agregado familiar e para despesas específicas. Em sentido

contrário, a Bélgica e a França apresentam-se como os menos generosos neste indicador. As alterações mais significativas ocorreram entre 2002 e 2016, sendo que, à exceção da Áustria e da Finlândia, se verifica uma tendência nos restantes países para uma maior generosidade em termos da introdução de novos complementos e suplementos.

Após a análise das alterações legislativas referentes às reformas das pensões de velhice não contributivas em termos dos seis itens selecionados, torna-se exequível a avaliação do sentido das medidas de reforma quanto à elegibilidade e à generosidade.

### Quadro XI – Alterações Legislativas: Elegibilidade e Generosidade

Elegibilidade/Generosidade	Continental			Nórdico	Europa do Sul			Anglo-Saxónico
	Áustria	Bélgica	França	Finlândia	Espanha	Grécia	Portugal	Reino Unido
Idade de Reforma	-- R	- R	- R	-- R	+ R	++ R	++R	+ R
Prazo de Garantia								
Residência/Nacionalidade		R	R	- R	+ R	++ R	R	R
Condição de Recursos		- R	R	+ R	++ R		R	R
Montante/Revalorização		++ G	+ G		++ G	+ G	- G	- G
Complementos/Suplementos	+ G	-- G	- G	+ G	+ G	++ G	++ G	+ G

**Fonte:** Elaborado pela autora.

**Legenda:**

R: Restritivo

G: Generoso

+: Mais

-: Menos

Da análise das alterações introduzidas na idade de reforma é possível observar-se que os países do regime da Europa do Sul (Grécia e Portugal) foram aqueles em que o acesso às pensões se tornou mais restritivo, superando os 66 anos de idade, no período entre 2009 a 2016, após a crise financeira. Como menos restritivos surgem a Áustria e a Finlândia (não procederam a qualquer alteração) e a França que procedeu à redução da idade para os pensionistas com carreiras longas.

Relativamente ao prazo de garantia, dada a ausência de alterações em todos os países, a elegibilidade por via deste item não se alterou.

Em relação à elegibilidade em termos de residência e nacionalidade, verifica-se que são, novamente, os países do regime da Europa do Sul (Espanha e Grécia) que

apresentam condições de residência/nacionalidade mais restritivas, sendo o período com as alterações mais significativas entre 2005 e 2016.<sup>18</sup> A Grécia é o país que mais se destacou neste indicador pelo facto de introduzir uma nova pensão (Básica Universal) exigindo um período mínimo de residência de 40 anos. Em termos da condição de recursos, com a exceção da Áustria e da Grécia, todos os restantes seis países exigiam como condições de acesso não ter direito a uma pensão contributiva, bem como a verificação de uma condição de recursos. Importa destacar neste conjunto de países a Finlândia (regime Nórdico), como sendo um dos mais restritivos pelo facto de exigir condição de recursos no acesso à Pensão Básica Universal. Por sua vez, a Espanha também apresentou condições mais restritivas dada a dimensão do agregado familiar passar a influenciar a condição de acesso. Em sentido inverso, são os países do regime Continental, com especial enfoque na Bélgica que se salientaram como menos restritivos neste indicador. Quanto ao período onde se verificaram as alterações mais consideráveis, destacaram-se os anos de 2005 a 2011.

No que respeita à generosidade, a análise da evolução dos valores das pensões em percentagem do SMN<sup>19</sup>, permitiu concluir que os países dos regimes Continental e Europa do Sul foram os que evidenciaram maior generosidade neste item. Inversamente, Portugal e o Reino Unido surgem como países menos generosos, apresentando os valores das pensões mais reduzidos em percentagem do SMN. No caso português, um dos fatores que terá contribuído para a menor generosidade foi a alteração do referencial para cálculo do valor das pensões a partir de 2007, passando do SMN para IAS. A análise da atualização anual das pensões em comparação com a taxa de inflação (IPC) permitiu

---

<sup>18</sup> Recorde-se que a pensão com condição de recursos não existe na Áustria e que só foi criada na Grécia em 2016.

<sup>19</sup> Foi escolhido o SMN como indicador e não o Salário Médio Mensualizado por este estar disponível em paridade de poder de compra, inviabilizando a comparabilidade com os valores das pensões disponíveis nas bases de dados.

identificar uma tendência em dois períodos distintos: em 2007 todos os países atualizaram as pensões acima do IPC; nos anos 2010 e 2011, após a crise financeira, a atualização levou a uma perda do poder de compra. Com a exceção da Grécia, cujos valores das pensões ficaram congelados desde 2010, verificou-se um aumento do poder de compra nos restantes países, a partir de 2013. No que diz respeito aos complementos e suplementos, os países do regime Continental foram os menos generosos, contrariamente ao verificado nos restantes. A Grécia e Portugal evidenciaram maior generosidade por via da introdução de um maior número de majorações para o agregado familiar e suplementos para despesas específicas. A Finlândia, Espanha e Reino Unido apresentaram igualmente uma maior cobertura de idosos entre 2002 e 2016.

De um modo geral, as alterações legislativas referentes às reformas das pensões não contributivas, introduzidas ao longo do período, evidenciaram por um lado, um aumento de restrições nos diversos países, mas, por outro, traduziram maior generosidade. Da análise resulta, desde logo que, apesar da maioria dos países continuar a ser efetivamente representativo dos regimes de pensões de acordo com a tipologia de Vidlund (2006), existem dois países que se acabam por desviar. A Áustria classificada como pertencendo ao regime Continental, diferencia-se fortemente da Bélgica e da França, não integrando qualquer pensão não contributiva, apesar de apresentar generosidade e ligação ao mercado de trabalho. No regime da Europa do Sul, destaca-se a Grécia por ter integrado apenas em 2016 a pensão básica universal, típica dos países do regime Nórdico, onde prevalece o direito de cidadania e provisão com cobertura universal.

Do estudo realizado, resulta por outro lado, a tendência para grande parte das alterações legislativas terem ocorrido no período após 2009, permitindo concluir pela influência da crise financeira e recessão na Europa. Como evidência, destacam-se a

Grécia e Portugal que neste mesmo período procedem ao congelamento dos valores das respectivas pensões. Adicionalmente, estes factos parecem confirmar a existência de um *trade-off* entre os objetivos subjacentes aos princípios da sustentabilidade financeira e da adequação das pensões. Perante fortes medidas de consolidação orçamental na sequência da crise financeira, aumenta-se a sustentabilidade pela via da redução da adequação, o que dificulta a garantia de uma pensão adequada para os idosos, bem como, a proteção contra a pobreza.

De um modo geral, porém, constatou-se que, à exceção da Áustria, todos os restantes sete países evidenciaram claramente o alcance na generalidade dos três objetivos subjacentes ao princípio da adequação das pensões não contributivas. Relativamente ao objetivo da prevenção da exclusão social, assumindo especial relevância as prestações sociais atribuídas aos idosos que não se encontrem abrangidos por qualquer sistema de proteção social obrigatório, ou que estando abrangidos, apenas tenham direito a uma pensão estatutária muito baixa, foram incluídos novos benefícios como no caso da Finlândia (pensão com condição de recursos), da Grécia (pensão básica universal), bem como, o aumento do número de complementos e suplementos na maioria dos países. Quanto ao segundo objetivo que visava a garantia de um nível de vida digno, em que o sistema de pensões não se deveria limitar a evitar que os idosos vivessem em situação de pobreza, mas também garantir níveis de substituição adequados, parece ter ficado aquém em alguns países, com especial enfoque para a Grécia, Portugal e o Reino Unido. Não obstante o prolongamento da vida ativa verificado através do aumento da idade de reforma para que os idosos possam obter benefícios mais elevados, os ajustamentos em termos dos referenciais para os cálculos das pensões afiguram-se adversos ao pretendido (adoção do IPC em períodos de baixa inflação, passagem do SMN para o IAS). O terceiro objetivo que se consubstanciava na promoção da solidariedade, intergeracional e

intrageneracional, por forma a fortalecer o efeito redistributivo, através das pensões não contributivas, concretizou-se em todos os países com exceção da Áustria e da Grécia.

Considerando a análise efetuada e, não obstante, terem sido concretizados na generalidade os objetivos subjacentes ao princípio da adequação, não se afigura conclusivo que as mesmas tenham tido um potencial efeito na pobreza dos idosos, no conjunto dos países estudados, sobretudo no caso de Portugal e do Reino Unido. Porém, observando a evolução das taxas de pobreza dos idosos disponíveis para alguns dos países que integram o conjunto analisado, as mesmas confirmam o efeito pouco significativo das medidas de reforma em termos da redução da pobreza, verificando-se inclusivamente, a subida das referidas taxas na Espanha e no Reino Unido.

## Conclusões

A presente dissertação teve como objetivo a análise da natureza das reformas das pensões não contributivas realizadas em oito Estados-membros, no período 2000-2016, bem como, a discussão do seu potencial efeito na pobreza dos idosos. A seleção dos países (Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Grécia, Portugal e Reino Unido) assentou em três critérios: natureza da componente contributiva dos seus sistemas de pensões, representatividade da diversidade de pensões não contributivas e, por último, representatividade dos regimes de bem-estar. Para a análise das medidas de reforma foram utilizados indicadores qualitativos que traduziram as alterações legislativas com potencial efeito sobre a elegibilidade e a generosidade.

Os resultados obtidos permitiram retirar algumas conclusões termos da *elegibilidade*: i) *idade de reforma*: o acesso tornou-se especialmente restritivo em Portugal e na Grécia, superando os 66 anos; ii) *prazo de garantia*: manteve-se inalterado em todos os países; iii) *residência e nacionalidade*: o acesso mais restritivo regista-se na Grécia na pensão básica universal (criada em 2016); iv) *condição de recurso*: na Espanha e na Finlândia observaram-se os requisitos mais restritivos, mantendo-se inalteradas as condições nos restantes países.

Em relação à *generosidade*, podem ser resumidas três conclusões: i) *revalorização*: a Grécia e Portugal alteraram os referenciais para a atualização do valor das pensões, passando para o IPC e IAS, respetivamente, sendo os dois países com menor generosidade (atualização da pensão por referência à inflação); ii) *pensão em % do SMN*: à exceção do Reino Unido, nos restantes países foram obtidos resultados diferenciados quanto à evolução do indicador no que diz respeito à maior ou menor valorização a favor dos pensionistas com as pensões mais baixas e cuja atribuição impõe a comprovação de

carência económica; iii) *complementos e suplementos*: a Grécia e Portugal revelaram-se como os dois países mais generosos enquanto o oposto se observou na Bélgica e na França.

O estudo empírico permitiu aferir ainda que dois países apresentaram desvios face à tipologia de Vidlund (2006). A Áustria (regime Continental), diferenciou-se fortemente da Bélgica e da França, não integrando qualquer pensão não contributiva, apesar de apresentar generosidade e ligação ao mercado de trabalho. No regime da Europa do Sul, destacou-se a Grécia por ter integrado em 2016 a pensão básica universal, típica dos países do regime Nórdico, onde prevalece o direito de cidadania e provisão com cobertura universal.

Outra conclusão importante resultou da tendência de grande parte das alterações legislativas terem ocorrido no período após 2009, depreendendo-se a influência da crise financeira e recessão na Europa. Como evidência, destacaram-se a Grécia e Portugal que neste mesmo período procederam ao congelamento dos valores das respetivas pensões. Estes factos parecem ir de encontro ao defendido em diversos relatórios (EC, 2003; OCDE, 2015) e por Nordheim (2016), confirmando a existência de um *trade-off* entre os objetivos subjacentes aos princípios da sustentabilidade financeira e da adequação das pensões, dificultando a garantia de uma pensão adequada para os idosos, bem como, a proteção contra a pobreza. Por outro lado, os resultados obtidos neste estudo contrariam o argumento em outros relatórios (EC, 2015) de que o aumento da idade legal da reforma, ao promover a longevidade da vida ativa, poderia resolver este *trade-off*, desde que fossem salvaguardados os casos das carreiras mais curtas e mais interrompidas.

Por fim, da análise efetuada e, não obstante, terem sido concretizados na generalidade os objetivos subjacentes ao princípio da adequação, não se afigura

conclusivo que as mesmas tenham tido um potencial efeito na pobreza dos idosos, no conjunto dos países estudados.

# Anexos

## Quadro I – Tipologias de Sistemas de Pensões

Sistema de Pensões 5 Pilares do Banco Mundial 2005		Sistema de Pensões 3 Tiers da OCDE 2005	
<b>Pilar Zero</b>	Pensões públicas Financiadas pelo Orçamento do Estado Base não contributiva Função redistributiva de combate à pobreza Gestão Pública		Pensões públicas Financiadas pelo Orçamento do Estado Base não contributiva e base contributiva
<b>1.º Pilar</b>	Pensões públicas Financiadas pelas Contribuições Sociais Base contributiva Obrigatório Função garantia de rendimento de substituição Gestão pública	<b>1.º Tier</b>	Caráter universal Função redistributiva de combate à pobreza Gestão pública
<b>2.º Pilar</b>	Pensões privadas Financiadas pelos rendimentos de investimentos financeiros Base contributiva Obrigatório Função de melhoria do rendimento de substituição ou substituição das pensões públicas Gestão privada	<b>2.º Tier</b>	Pensões públicas ou privadas Financiadas pelas Contribuições Sociais (Benefício Definido ou Contribuição Definida)
<b>3.º Pilar</b>	Pensões privadas Financiadas pelos rendimentos de investimentos financeiros Produtos de mercado (segurador e financeiro) Voluntário Função complementar do 1.º e 2.º Pilar Gestão privada		Obrigatório Função de melhoria do rendimento de substituição Gestão pública ou privada
<b>4.º Pilar</b>	Pensões privadas Iniciativa individual Voluntário Função complementar dos pilares anteriores Gestão privada	<b>3.º Tier</b>	Pensões privadas Iniciativa individual ou coletiva Voluntário Função complementar dos pilares anteriores Gestão privada

Fonte: Banco Mundial (2005) e OCDE (2005)

**Quadro III – Taxa de pobreza dos idosos (65 e mais anos), UE 1999-2016**

%	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
UE 27							18,8	18,9	19,1	18,9	17,9	15,9	15,8	14,4	13,7	13,7	14,0	
Alemanha	11,0	10,0	12,0				13,4	12,5	16,2	14,9	15,0	14,1	14,2	15,0	14,9	16,3	16,5	
Austria	24,0	23,0	24,0		15,9	16,6	13,9	16,2	14,0	18,9	17,4	16,8	16,2	15,1	15,4	14,2	13,2	13,2
Bélgica	22,0	24,0	26,0		22,0	20,9	21,4	23,2	23,0	21,2	21,6	19,4	20,2	19,4	18,4	16,1	15,2	15,4
Dinamarca			24,0		20,9	17,0	17,6	17,4	17,7	18,1	20,1	17,7	13,9	12,8	10,1	9,8	9,1	8,5
Espanha	16,0	19,0	22,0			29,8	28,8	29,3	26,1	25,5	23,8	21,8	19,8	14,8	12,7	11,4	12,3	13,0
Finlândia	16,0	19,0	18,0	18,0		16,7	18,7	21,8	21,6	22,5	22,1	18,3	18,9	18,4	16,1	16,0	13,8	12,3
França	19,0	19,0	11,0	10,0		15,3	16,4	16,1	13,1	11,9	11,9	9,4	9,7	9,4	9,1	8,6	8,0	
Grécia	33,0	31,0	33,0		29,4	28,2	27,9	25,6	22,9	22,3	21,4	21,3	23,6	17,2	15,1	14,9	13,7	12,4
Irlanda	34,0	42,0	44,0		39,5	38,0	32,8	26,9	28,3	21,1	16,2	9,9	11,0	12,8	10,6	11,4	14,2	
Itália	14,0	13,0	0,2			20,9	22,7	21,7	22,2	20,9	19,6	16,7	17,0	16,1	15,0	14,2	14,7	
Noruega					20,6	18,2	17,9	16,8	14,1	14,7	12,2	12,0	11,1	9,2	9,7	9,8	8,9	9,0
Países Baixos	7,0	6,0	8,0	8,0			5,4	5,8	9,5	9,4	7,7	5,9	6,5	5,5	5,5	5,9	5,6	
Polónia		8,0	7,0			0,0	7,3	7,8	7,8	11,7	14,4	14,2	14,7	14,0	12,3	11,7	12,1	12,8
Portugal	33,0	33,0	30,0			28,9	27,6	26,1	25,5	22,3	20,1	21,0	20,0	17,4	14,6	15,1	17,0	
Reino Unido	21,0	24,0	27,0	26,0		0,0	24,8	26,1	26,5	27,3	22,3	21,3	21,8	16,4	16,6	17,7	16,4	17,1
Suécia			16,0	15,0		14,0	10,1	11,3	9,9	15,0	17,7	15,5	18,2	17,7	16,4	16,5	18,2	16,8

Fonte: Eurostat Statistical Database / EU-SILC 2015 (acedido em maio de 2017)

**Nota:** Os anos 2002 e 2003 apresentam quebras de séries pelo facto dos dados referentes a esse período coincidirem com a transição entre o final do Painel Europeu dos Agregados Familiares (PEAF) (2001) e o início das Estatísticas Europeias sobre Rendimentos e Condições de Vida (EU-SILC) (até 2007 em alguns países),

## Quadro V – Alterações Legislativas: Idade de Reforma\*

Ano	Bélgica		Espanha	França	Grécia		Portugal		Reino Unido
	Pensão Mínima	Condição de recurso	Pensão Mínima	Pensão Mínima	Pensão Mínima	Pensão Básica	Pensão Mínima	Condição de recurso	Pensão Básica/Mínima
2003	M: 63 anos H: s.a.	M: 63 anos H: s.a.							
2006	M: 64 anos H: s.a.	M: 64 anos H: s.a.		i) s.a.  ii) 56 anos: para quem iniciou a vida ativa aos 14 anos.					
2009	65 anos	65 anos		i) s.a.  ii) 56 anos: para quem iniciou a vida ativa aos 16 anos e tenha contribuições pagas durante 160 trimestres.					
2011				i) s.a. ii) eliminado	Início da vida ativa: Antes de 31/12/1992: M: 61 anos H: 65 anos  A partir de 01/01/1993: 65 anos				
2012									M: 61 anos H: 65 anos
2013			65 anos e 1 mês		67 anos				
2014			65 anos e 2 meses	61 anos e 2 meses			66 anos	ii) 66 anos	M: 62 anos H: 65 anos
2015			65 anos e 3 meses						
2016			65 anos e 4 meses	61 anos e 7 meses		M: 62 anos H: 67 anos	66 anos e 2 meses	ii) 66 anos e 2 meses	M: 63 anos H: 65 anos

Fonte: Missoe - Mutual Information System On Social Protection (diversos anos); Social Security Programs Throughout The World: Europe (diversos anos); Relatórios da OECD (diversos anos).

**Nota:**

\* Não constam a Áustria e a Finlândia por não terem apresentado quaisquer alterações da idade de reforma ao longo do período em análise. Adicionalmente, não constam os dados em 2000 pelo facto de todos os países considerarem a mesma idade de reforma: 65 anos ou Homens: 65 anos e Mulheres: 60 anos. Apenas a pensão com condição de recurso no Reino Unido exige 80 anos de idade para a reforma.

## Quadro VI - Alterações Legislativas: Residência/Nacionalidade\*

Ano	Bélgica	Espanha	Finlândia		França	Grécia	Portugal	Reino Unido
	Pensão com condição de recursos	Pensão com condição de recursos	Pensão Básica Universal Condicionada	Pensão com condição de recursos	Pensão com condição de recursos	Pensão Básica Condicionada	Pensão com condição de recursos	Pensão com condição de recursos
2000	Residência	Cidadãos nacionais e estrangeiros: 10 anos de residência entre os 16 e os 65 anos (2 deles imediatamente anteriores ao direito à pensão).	Cidadãos nacionais e estrangeiros: 3 anos de residência após os 16 anos.				Residência	Cidadão nacionais e estrangeiros: residência habitual no Reino Unido.
2005				Cidadãos estrangeiros: 5 anos de residência no período imediatamente precedente ao recebimento da pensão.				
2007					residência			
2011				Cidadãos nacionais e estrangeiros: 3 anos de residência após os 16 anos.				
2016						Cidadãos nacionais e estrangeiros: 40 anos de residência entre os 15 anos e a ILR.		

Fonte: Missoc - Mutual Information System On Social Protection (diversos anos); Social Security Programs Throughout The World: Europe (diversos anos); Relatórios da OECD (diversos anos).

**Nota:**

\* Não consta a Áustria por não ter apresentado qualquer alteração ou condição de residência/nacionalidade ao longo do período em análise, dado ter apenas a Pensão Mínima.

## Quadro VII - Alterações Legislativas: Condição de Recursos\*

Ano	Bélgica	Espanha	Finlândia		França	Portugal	Reino Unido
	Pensão com condição de recursos	Pensão com condição de recursos	Pensão Básica Universal Condicionada	Pensão com condição de recursos	Pensão com condição de recursos	Pensão com condição de recursos	Pensão com condição de recursos
2000	O rendimento não pode ultrapassar um determinado teto (a)	Não ter direito a uma pensão contributiva.	i) O rendimento não pode ultrapassar um determinado teto (a)  ii) Caso o pensionista receba outra pensão, a pensão universal condicionada (PUC) é reduzida.		Não ter direito a uma pensão contributiva ou o rendimento não pode ultrapassar um determinado teto (a).	Não ter direito a uma pensão contributiva;  O rendimento não pode ultrapassar: Pessoa isolada: 30% do SMN; Casal: 50% do SMN.	Não ter direito a uma pensão contributiva ou o rendimento não pode ultrapassar um determinado teto (a).
2002			i) s.a.  ii) A PUC não é paga se valor de outras pensões se situar entre: 847,17€ e 998,92€/mês.		<b>Rendimento inferior a:</b> Pessoa isolada: 6.997,74€/ano Casal: 12.257,01€/ano		
2004			i) s.a.  ii) Novos limites: 862,42€ e 1.016,92€/mês.		Novos limites: 7.223,45€/ano e 12.652,36€/ano		
2005			i) Caso o pensionista receba outra pensão, a PUC é reduzida em 50% quando o rendimento anual total exceder 561€.  ii) n.d.	Não elegível para auferir a pensão universal por não preencher as condições de residência;  O rendimento não pode ultrapassar um determinado teto (a)			
2006	Os rendimentos não podem ultrapassar: Pessoa isolada: 1.000,00€/mês Casal: 1.250€/mês	O rendimento anual (excluindo a pensão) de um pensionista que recebe a pensão mínima não pode ultrapassar : Pessoa isolada: 6.330,69€/ano Com conjuge dependente: 7.384,83€/ano	i) n.d.  ii) Novos limites: 889,33€/mês e 1.046,08€/mês.			<b>Rendimento anual inferior a 4.200,00€.</b>	
2007			i) Novo limite: 577€.  iii) n.d.			O rendimento não pode ultrapassar: Pessoa isolada: 30% do IAS; Casal: 50% do IAS.  Rendimento anual inferior a: Pessoa isolada: 4.338,60€; Casal: 7.592,60€.	
2008		Novos limites: 6.761,61€/ano e 7.887,49€/ano	i) n.d.  ii) Novos limites: 1.028,08€ e 1.154,25€/mês.		Novos limites: 7.719,52€/ano e 13.521,27€/ano	Rendimento anual inferior a: Pessoa isolada: 4.800,00€; Casal: 8.400,00€.	
2009		A condição de recurso passa a ser influenciada pela dimensão do agregado familiar.	i) Novo limite: 618€.  ii) n.d.		Novos limites: 7.781,27€/ano e 13.629,44€/ano	Rendimento anual inferior a: Pessoa isolada: 4.960,00€; Casal: 8.680,00€.	
2010		Novos limites: 6.923,90€/ano e 8.076,80€/ano	i) n.d.  ii) Novos limites: 1.075,25€/mês e 1.207,33€/mês.		Novos limites: 8.309,27€/ano e 13.765,73€/ano	Rendimento anual inferior a: Pessoa isolada: 5.022,00€; Casal: 8.788,50€.	

Ano	Bélgica	Espanha	Finlândia		França	Portugal	Reino Unido
	Pensão com condição de recursos	Pensão com condição de recursos	Pensão Básica Universal Condicionada	Pensão com condição de recursos	Pensão com condição de recursos	Pensão com condição de recursos	Pensão com condição de recursos
2011			i) Novo limite: 618€. ii) n.d.	Não ter direito a nenhuma pensão ou ter uma pensão abaixo de 687,74€/mês.	Novos limites: 8.907,24€/ano e 14.181,30€/ano	O rendimento não pode ultrapassar: Pessoa isolada: 40% do IAS; Casal: 60% do IAS.	
2012		Novos limites: 6.993,14€/ano e 8.157,57€/ano	i) Novo limite: 644€. ii) Novos limites: 1.120,45€/mês e 1.257,95€/mês.	Novo limite: 713,73€/mês.	Novos limites: 9.325,92€/ano e 14.479,10€/ano		
2013			i) Novo limite: 667€. ii) n.d.	Novo limite: 738,82€/mês.			
2014		Novos limites: 7.080,73€/ano e 8.259,75€/ano	i) Novo limite: 671€. iii) Novos limites: 1.166,90€/mês e 1.310,25€/mês.	Novo limite: 736,64€/mês.	Novos limites: 9.503,89€/ano e 14.755,32€/ano	Rendimento anual inferior a: Pessoa isolada: 4.909,00€; Casal: 8.590,75€.	
2015			i) Novo limite: 674€. ii) n.d.	Novo limite: 739,82€/mês.	Novos limites: 9.600,00€/ano e 14.904,00€/ano		
2016		Novos limites: 7.116,18€/ano e 8.301,10€/ano	i) Novo limite: 671€. ii) Novos limites: 1.167,71€/mês e 1.311,05€/mês.	Novo limite: 760,12€/mês.		Rendimento anual inferior a: Pessoa isolada: 5.022,00€; Casal: 8.788,50€.	

Fonte: Missoc - Mutual Information System On Social Protection (diversos anos); Social Security Programs Throughout The World: Europe (diversos anos); Relatórios da OECD

**Nota:**

\* Não constam a Áustria e a Grécia por não terem pensão com condição de recurso.

(a) Informação não disponível em nenhuma das bases. No caso da condição de recurso acentua-se a dificuldade de obtenção de dados dada a inconsistência e omissão dos mesmos nas bases consultadas.

**Legenda:**

s.a.: sem alteração

n.d.: não disponível

SMN: Salário Mínimo Nacional

IAS: Indexante dos Apoios Sociais

Definido pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, veio substituir a Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) enquanto referencial determinante da fixação, cálculo e atualização das contribuições, das pensões e outras prestações atribuídas pelo Sistema de Segurança Social. O IAS aplica-se desde janeiro de 2007.

**Quadro VIII - Índice de Preços nos Consumidores (IPC) e Salário Mínimo Nacional (SMN): 2000-2016\***

Anos	BE - Bélgica		ES - Espanha		FR - França		GR - Grécia		PT - Portugal		UK - Reino Unido	
	IPC	SMN	IPC	SMN	IPC	SMN	IPC	SMN	IPC	SMN	IPC	SMN
<b>2000</b>	2,7%	12 139,1	3,5%	5 097,60	1,8%	12 796,68	2,9%	5 568,89	2,8%	3 818,78	0,8%	10 459,38
<b>2001</b>	2,4%	12 506,5	2,8%	5 201,38	1,8%	13 263,12	3,6%	5 632,77	4,4%	4 010,30	1,2%	11 015,22
<b>2002</b>	1,5%	12 756,5	3,6%	5 306,40	1,9%	13 689,00	3,9%	5 933,42	3,7%	4 176,10	1,3%	11 897,06
<b>2003</b>	1,5%	13 011,7	3,1%	5 414,40	2,2%	14 216,28	3,4%	6 238,49	3,2%	4 279,17	1,4%	11 420,75
<b>2004</b>	1,9%	13 140,7	3,1%	5 707,85	2,3%	15 007,20	3,0%	6 487,92	2,5%	4 381,20	1,3%	11 973,71
<b>2005</b>	2,5%	13 403,1	3,4%	6 156,00	1,9%	15 023,88	3,5%	6 867,57	2,1%	4 496,40	2,1%	12 856,21
<b>2006</b>	2,3%	13 668,9	3,6%	6 490,80	1,9%	14 832,96	3,3%	7 299,87	3,0%	4 628,37	2,3%	13 365,97
<b>2007</b>	1,8%	14 078,8	2,8%	6 847,20	1,6%	15 206,16	3,0%	7 703,28	2,4%	4 836,03	2,3%	14 538,79
<b>2008</b>	4,5%	14 651,4	4,1%	7 200,00	3,2%	15 606,60	4,2%	8 167,06	2,7%	5 112,00	3,6%	13 248,78
<b>2009</b>	0,0%	15 369,2	-0,2%	7 488,00	0,1%	15 952,32	1,3%	8 643,39	-0,9%	5 400,00	2,2%	11 674,19
<b>2010</b>	2,3%	15 369,2	2,0%	7 599,60	1,7%	16 125,24	4,7%	8 874,72	1,4%	5 700,03	3,3%	12 439,16
<b>2011</b>	3,4%	15 833,2	3,0%	7 696,80	2,3%	16 380,00	3,1%	8 945,69	3,6%	5 819,97	4,5%	12 294,39
<b>2012</b>	2,6%	16 149,9	2,4%	7 696,80	2,2%	16 944,24	1,0%	8 024,81	2,8%	5 819,97	2,8%	13 549,18
<b>2013</b>	1,2%	16 635,5	1,5%	7 743,60	1,0%	17 162,64	-0,9%	7 032,96	0,4%	5 819,97	2,6%	13 512,63
<b>2014</b>	0,5%	16 635,5	-0,2%	7 743,60	0,6%	17 344,56	-1,4%	7 032,96	-0,2%	5 819,97	1,5%	14 136,15
<b>2015</b>	0,6%	16 635,5	-0,6%	7 783,20	0,1%	17 490,24	-1,1%	7 032,96	0,5%	6 060,03	0,0%	15 998,29
<b>2016</b>	1,8%	16 802,4	-0,3%	7 862,40	0,3%	17 599,44	0,0%	7 032,96	0,6%	6 359,97	0,7%	16 390,74

Fonte: Cálculos efetuados pela autora com base no Pordata (acedido em setembro de 2017).

**Notas:**

\* Não constam a Áustria e a Finlândia por não terem Salário Mínimo Nacional.

## Quadro IX - Alterações Legislativas: Montantes e Revalorização\*

Ano	Indicadores	Austria	Bélgica			Espanha		Finlândia		França		Grécia	Portugal		Reino Unido	
		Pensão Mínima	Pensão Mínima	Com condição de recurso	Pensão Mínima (a)	Com condição de recurso	Pensão Básica Univ. Condicionada	Com condição de recurso	Pensão Mínima (b)	Com condição de recurso	Pensão Mínima (c) (d)	Pensão Mínima	Com condição de recurso	Pensão Básica (Mínima)	Com condição de recurso	
2001	Novos valores	7 356,00	9 072,00	6 778,00	3 857,14	3 022,29	5 364,00	-	6 172,00	2 747,00	3 744,00	1 851,43	1 347,43	1 303,71	3 328,00	
	% face ao ano anterior	1,5%	5,5%	6,8%	3,9%	4,1%	0,0%	-	2,2%	2,2%	2,0%	5,9%	4,8%	0,0%	0,0%	
	Acima ou abaixo IPC	↓	↑	↑	↑	↑	↓	-	↑	↑	↓	↑	↑	↓	↓	
	% SMN	n.a.	72,5%	54,2%	74,2%	67,8%	n.a.	n.a.	46,5%	20,7%	66,5%	46,2%	33,6%	11,8%	30,2%	
2002	Novos valores	7 571,16	8 777,17	7 022,70	3 965,14	3 104,16	5 851,20	-	6 307,62	2 807,72	3 877,71	1 949,55	1 422,21	1 400,29	3 640,00	
	% face ao ano anterior	2,9%	2,0%	3,6%	2,8%	2,7%	9,1%	-	2,2%	2,2%	3,6%	5,3%	5,5%	7,4%	9,4%	
	Acima ou abaixo IPC	↑	↑	↑	↓	↓	↑	-	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑	
	% SMN	n.a.	68,8%	55,1%	74,7%	68,2%	n.a.	n.a.	46,1%	20,5%	65,4%	46,7%	34,1%	11,8%	30,6%	
2003	Novos valores	7 722,48	8 962,16	5 036,41	4 119,84	3 225,24	n.d.	-	6 402,23	2 849,84	4 033,65	2 027,52	1 479,09	1 400,29	3 640,00	
	% face ao ano anterior	2,0%	2,0%	-28,3%	3,9%	3,9%	n.d.	-	1,5%	1,5%	4,0%	4,0%	4,0%	0,0%	0,0%	
	Acima ou abaixo IPC	↑	↑	↓	↑	↑	-	-	↓	↓	↑	↑	↑	↓	↓	
	% SMN	n.a.	68,9%	38,7%	76,1%	69,5%	n.a.	n.a.	45,0%	20,0%	64,7%	47,4%	34,6%	12,3%	31,9%	
2004	Novos valores	7 838,28	9 515,69	5 036,41	4 235,25	3 315,60	5 956,56	-	6 706,39	2 898,28	4 235,35	2 139,43	1 561,78	1 400,29	3 432,00	
	% face ao ano anterior	1,5%	5,9%	0,0%	2,8%	2,8%	-	-	4,8%	1,7%	5,0%	5,5%	5,6%	0,0%	-5,7%	
	Acima ou abaixo IPC	↓	↑	↓	↓	↓	-	-	↑	↓	↑	↑	↑	↓	↓	
	% SMN	n.a.	72,4%	38,3%	74,2%	67,8%	n.a.	n.a.	44,7%	19,3%	65,3%	48,8%	35,6%	11,7%	28,7%	
2005	Novos valores	7 955,88	9 686,95	7 889,67	4 512,45	3 465,48	5 978,52	5 978,52	6 840,51	2 956,24	4 235,35	2 228,81	1 688,61	1 364,07	3 536,00	
	% face ao ano anterior	1,5%	2,0%	56,7%	6,5%	4,5%	0,4%	-	2,0%	2,0%	0,0%	4,2%	8,1%	-2,6%	3,0%	
	Acima ou abaixo IPC	↓	↓	↑	↑	↑	↓	-	↑	↑	↓	↑	↑	↓	↑	
	% SMN	n.a.	72,3%	58,9%	73,3%	65,7%	n.a.	n.a.	45,5%	19,7%	61,7%	49,6%	37,6%	10,6%	27,5%	
2006	Novos valores	8 280,00	9 870,45	8 399,39	4 803,22	3 618,60	6 129,60	6 129,60	7 172,54	3 009,45	4 405,27	2 296,18	1 766,37	1 448,57	3 848,00	
	% face ao ano anterior	4,1%	2,0%	6,5%	6,4%	4,4%	2,5%	2,5%	4,9%	1,8%	4,0%	3,0%	4,6%	6,2%	8,8%	
	Acima ou abaixo IPC	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑	
	% SMN	n.a.	72,2%	61,4%	74,0%	65,0%	n.a.	n.a.	48,4%	20,3%	60,3%	49,6%	38,2%	10,8%	28,8%	
2007	Novos valores	8 712,00	10 078,15	9 545,48	5 073,12	3 749,16	6 298,20	6 298,20	7 301,64	7 635,53	4 580,95	2 367,36	1 821,09	1 508,93	-	
	% face ao ano anterior	5,2%	2,0%	13,6%	5,6%	3,6%	2,8%	2,8%	1,8%	153,7%	4,0%	3,1%	3,1%	4,2%	-	
	Acima ou abaixo IPC	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	n.d.	
	% SMN	n.a.	71,6%	67,8%	74,1%	63,9%	n.a.	n.a.	48,0%	50,2%	59,5%	49,0%	37,7%	10,4%	-	
2008	Novos valores	8 964,00	10 496,29	9 931,46	5 436,51	3 941,28	6 701,52	6 701,52	7 603,41	7 537,30	4 906,80	2 432,16	1 871,07	1 477,54	3 796,00	
	% face ao ano anterior	2,9%	4,0%	4,0%	7,2%	5,1%	6,4%	6,4%	4,1%	-1,3%	7,1%	2,7%	2,7%	-2,1%	-	
	Acima ou abaixo IPC	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↑	mantém	mantém	↓	n.d.	
	% SMN	n.a.	71,6%	67,8%	75,5%	63,9%	n.a.	n.a.	48,7%	48,3%	60,1%	47,6%	36,6%	11,2%	28,7%	
2009	Novos valores	9 268,80	11 171,20	10 630,83	5 775,84	4 035,96	7 009,56	7 009,56	7 013,87	7 597,59	5 007,50	2 432,16	1 925,28	1 158,86	-	
	% face ao ano anterior	3,4%	6,1%	7,0%	6,2%	2,4%	4,6%	4,6%	-	0,8%	2,1%	0,0%	2,9%	-21,6%	-	
	Acima ou abaixo IPC	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	-	↑	↑	↑	↑	↓	n.d.	
	% SMN	n.a.	72,7%	69,2%	77,1%	62,9%	n.a.	n.a.	44,0%	47,6%	57,9%	45,0%	35,7%	9,9%	-	

Ano	Indicadores	Austria	Bélgica			Espanha		Finlândia		França		Grécia	Portugal		Reino Unido	
		Pensão Mínima	Pensão Mínima	Com condição de recurso	Pensão Mínima (a)	Com condição de recurso	Pensão Básica Univ. Condicionada	Com condição de recurso	Pensão Mínima (b)	Com condição de recurso	Pensão Mínima (c) (d)	Pensão Mínima	Com condição de recurso	Pensão Básica (Mínima)	Com condição de recurso	
2010	Novos valores	9 407,88	11 500,27	10 715,88	6 045,94	4 076,40	7 009,56	7 009,56	7 084,00	8 125,59	5 007,50	2 432,16	1 949,35	1 327,86	3 432,00	
	% face ao ano anterior	1,5%	3,1%	0,8%	4,7%	1,0%	0,0%	0,0%	1,0%	6,9%	0,0%	0,0%	1,3%	14,6%	-	
	Acima ou abaixo IPC	↓	↑	↓	↑	↓	↓	↓	↓	↑	↓	↓	↓	↑	n.d.	
	% SMN	n.a.	74,8%	69,7%	79,6%	62,6%	n.a.	n.a.	43,9%	50,4%	56,4%	42,7%	34,2%	10,7%	27,6%	
2011	Novos valores	9 520,80	11 731,77	10 995,96	7 632,00	4 171,20	7 009,56	8 252,88	7 147,75	8 907,24	5 007,50	2 432,16	1 949,35	1 364,07	-	
	% face ao ano anterior	1,2%	1,9%	2,6%	26,2%	2,3%	0,0%	17,7%	0,9%	9,6%	0,0%	0,0%	0,0%	2,7%	-	
	Acima ou abaixo IPC	↓	↓	↓	↑	↓	↓	↑	↓	↑	↓	↓	↓	↓	n.d.	
	% SMN	n.a.	74,1%	69,4%	99,2%	63,2%	n.a.	n.a.	43,6%	54,4%	56,0%	41,8%	33,5%	11,1%	-	
2012	Novos valores	9 777,84	12 204,25	11 439,60	6 365,83	4 292,40	7 303,56	8 564,76	7 297,48	9 325,92	5 003,69	2 612,57	2 009,83	1 553,35	4 004,00	
	% face ao ano anterior	2,7%	4,0%	4,0%	-16,6%	2,9%	4,2%	3,8%	2,1%	4,7%	-0,1%	7,4%	3,1%	13,9%	-	
	Acima ou abaixo IPC	↑	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↓	↑	↓	↑	↑	↑	n.d.	
	% SMN	n.a.	75,6%	70,8%	82,7%	65,1%	n.a.	n.a.	43,1%	55,0%	62,4%	44,9%	34,5%	11,5%	29,6%	
2013	Novos valores	10 051,56	12 721,86	11 902,32	6 493,37	4 378,80	7 560,24	8 865,84	7 451,10	9 325,92	5 003,69	2 641,27	2 031,94	1 593,43	-	
	% face ao ano anterior	2,8%	4,0%	4,0%	2,0%	2,0%	3,5%	3,5%	2,1%	0,0%	0,0%	1,1%	1,1%	2,6%	-	
	Acima ou abaixo IPC	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑	n.d.	
	% SMN	n.a.	76,5%	71,5%	83,9%	66,0%	n.a.	n.a.	43,4%	54,3%	71,1%	45,4%	34,9%	11,8%	-	
2014	Novos valores	10 292,76	12 833,55	12 140,40	6 509,83	4 390,80	7 606,92	8 920,56	7 451,96	9 503,89	5 003,69	2 667,70	2 052,31	1 653,79	4 264,00	
	% face ao ano anterior	2,4%	1,2%	2,0%	0,3%	0,3%	0,6%	0,6%	0,0%	1,9%	0,0%	1,0%	1,0%	3,8%	-	
	Acima ou abaixo IPC	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	n.d.	
	% SMN	n.a.	77,1%	73,0%	84,1%	66,2%	n.a.	n.a.	43,0%	54,8%	71,1%	45,8%	35,3%	11,7%	30,2%	
2015	Novos valores	10 467,72	12 833,55	12 140,40	6 526,29	4 402,80	7 639,56	8 958,84	7 548,00	9 600,00	5 003,69	2 694,34	2 072,88	1 979,71	-	
	% face ao ano anterior	1,7%	0,0%	0,0%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	1,3%	1,0%	0,0%	1,0%	1,0%	19,7%	-	
	Acima ou abaixo IPC	↑	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	n.d.	
	% SMN	n.a.	77,1%	73,0%	83,9%	66,0%	n.a.	n.a.	43,2%	54,9%	71,1%	44,5%	34,2%	12,4%	-	
2016	Novos valores	10 593,36	13 041,59	12 383,16	6 542,74	4 414,80	7 611,60	9 202,20	7 555,56	9 600,00	5 003,69	2 705,14	2 441,11	1 946,40	5 044,00	
	% face ao ano anterior	1,2%	2,0%	2,0%	0,3%	0,3%	-0,4%	2,7%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	17,8%	-1,7%	-	
	Acima ou abaixo IPC	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↑	↑	↓	mantém	↓	↑	↓	n.d.	
	% SMN	n.a.	77,6%	73,7%	83,2%	65,5%	n.a.	n.a.	42,9%	54,5%	71,1%	42,5%	38,4%	11,9%	30,8%	

Fonte: Cálculos efetuados pela autora com base no Missoc - Mutual Information System On Social Protection (diversos anos); Social Security Programs Throughout The World: Europe (diversos anos); Pordata; Relatórios da OECD (diversos anos).

**Notas:**

- (a) Espanha: a Pensão Mínima aplica-se aos pensionistas com mais de 65 anos que tenham, no máximo, 15 anos de contribuições sociais pagas (2 dos quais imediatamente anteriores ao direito à pensão).  
(b) França: a Pensão Mínima aplica-se aos pensionistas com mais de 60 anos que tenham, no mínimo, uma carreira contributiva de 150 trimestres.  
(c) Grécia: a Pensão Mínima aplica-se aos pensionistas (H:65 anos e M:60 anos) que tenham iniciado a sua vida ativa até 31/12/1992 e que tenham no mínimo 15 anos de contribuições sociais.  
(d) A Pensão Básica na Grécia não consta do quadro uma vez que esta pensão apenas foi criada em 2016.

**Legenda:**

- ↑ Acima da inflação  
↓ Abaixo da inflação  
IPC: Índice de Preços no Consumidor  
SMN: Salário Mínimo Nacional  
n.a.: não aplicável  
n.d.: não disponível

## Quadro X - Alterações Legislativas: Complementos e Suplementos\*

Ano	Tipo Provisão	Áustria	Bélgica	Espanha	Finlândia	França	Grécia	Portugal	Reino Unido
2000	Pensão Mínima	Subsídios de férias e de Natal. Complemento por filhos a cargo. Suplemento para cuidados de saúde permanentes		Subsídio de férias e de Natal.		Complemento por conjugue a cargo. Complemento por filhos a cargo.	Subsídio de férias e de Natal. Complemento por conjugue a cargo. Complemento por filhos a cargo.	Subsídios de férias e de Natal. Suplemento para cuidados de saúde permanentes.	
	Não contributivas (b)				Complemento por filhos a cargo. Suplemento para cuidados de saúde permanentes. Suplemento para despesas com habitação.			Subsídios de férias e de Natal. Complemento Extraordinário de Solidariedade (a) Suplemento para cuidados de saúde permanentes.	Subsídio de Natal. Suplemento para despesas de inverno/aquecimento. Complemento por conjugue a cargo.
2002	Pensão Mínima		Subsídio de férias			Suplemento para cuidados de saúde permanentes	Complemento Extraordinário de Solidariedade.		
	Não contributivas (b)								
2004	Pensão Mínima								
	Não contributivas (b)								Suplemento para despesas de inverno/aquecimento (80 anos)
2006	Pensão Mínima								
	Não contributivas (b)							Complemento por conjugue a cargo.	
2010	Pensão Mínima						Suplemento para renda de casa		
	Não contributivas (b)			Suplemento para renda de casa Subsídio de férias e de Natal.					
2012	Pensão Mínima						Subsídio de férias, Natal e de Páscoa.		
	Não contributivas (b)								
2016	Pensão Mínima			Complemento para mulheres pensionistas com filhos a cargo.					
	Não contributivas (b)								

Fonte: Missoc - Mutual Information System On Social Protection (diversos anos); Social Security Programs Throughout The World: Europe (diversos anos); Relatórios

**Nota:**

\* A partir de 2000 só estão inseridos em cada ano e em cada país, os novos Complementos/Suplementos.

(a) Complemento também atribuído aos pensionistas de regimes equiparados ao regime não contributivo desde que as respetivas pensões sejam de valor inferior à pensão mínima que não se destina a despesas específicas.

(b) Integra a pensão com condição de recursos e a básica condicionada.

## Referências Bibliográficas

Aguiar, M. (2015), *Pensões: Um novo Contrato Social para Reconciliar Gerações*, 1ª Ed., Editora bnomics, Lisboa.

Arza, C. (2015), *The Gender Dimensions of Pension Systems: Policies and constraints for the protection of older women*, Discussion Paper No.1, UN Women-The United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women.

Banco Mundial (1994), *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford, Oxford University Press.

Banco Mundial (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, D.C., World Bank.

Banco Mundial (2008), *The World Bank Pension Conceptual Framework*, Washington, D.C., World Bank.

Banco Mundial (2009), *Closing The Coverage Gap*, Washington, D.C., World Bank.

Barr, N. (2012), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, p. 7-12.

Barr, N. (1992), “Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX: 741-803.

CCE (1999), Comunicação 221: *Uma Europa para todas as idades. Promover a prosperidade e a solidariedade entre as gerações*. Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas.

CCE (2000), *Comunicação 622: A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: Regimes de pensões seguros e sustentáveis*. Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas.

European Council (2001a) Göteborg European Council, 15 and 16 June, Presidency Conclusions. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/>

European Council (2001b) Laeken European Council, 14 and 15 December, Presidency Conclusions. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/>

EC (2003), *Adequate and sustainable pensions*. Joint report by the Commission and the Council, Commission of the European Communities.

EC (2006), *Adequate and sustainable pensions. Synthesis Report*. Joint report by the Commission and the Council, Commission of the European Communities.

EC (2010), *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*. Joint report on Pensions by the Commission, EPC, SPC and Commission of the European Communities.

EC (2012), *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*. European Union.

EC (2015), *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Volume I*. Joint Report prepared by the SPC and the European Commission (DG EMPL).

Eckardt, M (2003), *The Open Method of Co-ordination on Pensions - An Economic Analysis of its Effects on Pension Reforms*, Thünen-Series of Applied Economic Theory, No. 39. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/78270>

European Centre of Social Welfare Policy and Research (2006), *Minimum income provision for older people and their contribution to adequacy in retirement*, European Centre of Social Welfare Policy and Research.

Euzéby, C. (1989), “Non-contributory old-age pensions: A possible solution in the OECD countries”, *International Labour Review*, 128, 11.

Ghailani *et al* (2011), *Scope of the coordination system in the pension field*, European Social Observatory deliverable. Disponível em: [http://www.ose.be/files/publication/2011/OSE\\_2011\\_ScopeCoordinationPensionField\\_FinalReport.pdf](http://www.ose.be/files/publication/2011/OSE_2011_ScopeCoordinationPensionField_FinalReport.pdf)

Goedemé, T. (2012), *Less is More? 20 years of changing minimum income protection for old Europe's elderly*, CSB Working Paper n. ° 12/07, Antwerp, University of Antwerp.

INE (2002), *O envelhecimento em Portugal. Situação demográfica e socio-económica recente das pessoas idosas*. Lisboa, INE, 36.

Knox, D. M. (1995), “The age pension: Means tested or universal?”, *Australian Economic Review*, 28(3): 107-110.

Natali, D. (2011), *Reforming Pensions in the EU: National Policy Changes and EU Coordination*, European Social Observatory (OSE), Brussels.

Nordheim, V. F. (2016), *The 2015 Pension Adequacy Report's Examination of Extended Working Lives as a Route to Future Pension Adequacy*. *Intereconomics*, 51(3), 125-134.

OCDE (2005), *OECD Pensions at a Glance 2005. Public Policies across OECD Countries*. OECD, Paris.

OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.

Palacios, R., & Knox-Vydmanov, C. (2014), “The growing role of social pensions: history, taxonomy and key performance indicators”, *Public Administration and Development*, 34(4): 251-264.

Ramos, N. (2016), *Trajectoria e Natureza da Reforma das Pensões de Velhice: os casos da Alemanha, Portugal e Suécia no período 1992-2015*. Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas, ISEG-Universidade de Lisboa.

Rodrigues et al (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, Alêtheia Editores.

Schwarz, M. A., (2006), *Pension System Reforms*, SPC Discussion Paper N° 0608, The World Bank.

Sen, A. (1992), *The political economy of targeting*. Washington, DC, World Bank.

Whiteford, P. and Whitehouse, E. (2006), “Pension challenges and pension reforms in OECD countries”, *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (1): 78-94.

Willmore, L. (2000), *Three Pillars of Pensions? A Proposal to End Mandatory Contributions*, Department of Economic & Social Affairs Discussion Paper No. 13. Organização das Nações Unidas (ONU).

Willmore, L. (2007), Universal Pensions for Developing Countries, *World Development*, 35 (1): 24-51.

**Bases de Dados:**

*MISSOC - Mutual Information System on Social Protection*, European Commission, Luxemburg. Disponível em:

<http://www.missoc.org/>

*SSPTW - Social Security Programs Throughout the World*, Social Security Association, United States of America. Disponível em:

<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>