



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICA PÚBLICAS

Trabalho Final de Mestrado

Dissertação

Reformas da Proteção à Velhice no Período 2000-2020:
Avaliação à Luz do Princípio da Adequação

Milton Hugo Mafra Estrelinha

Outubro – 2020



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Trabalho Final de Mestrado

Dissertação

Reformas da Proteção à Velhice no Período 2000-2020:
Avaliação à Luz do Princípio da Adequação

Orientação:

Professora Doutora Maria Manuela De Brito Arcanjo

Outubro - 2020

À minha família, à minha namorada e ao ISEG.

Com muito amor.

Agradecimentos

A conclusão da presente dissertação é, simultaneamente, o término de uma das etapas mais importantes e bonitas da minha vida. Foi um longo mas gratificante percurso e que apenas foi possível com o apoio e ajuda de conjunto de pessoas aos quais quero expressar a minha gratidão.

Em primeiro lugar, quero agradecer – do fundo do meu coração – à professora doutora Manuela Arcanjo por ter aceitado, desde o primeiro momento, enfrentar este desafio comigo. Foi graças à sua disponibilidade constante, à sua crítica construtiva e assertiva, à sua abertura ao debate de ideias e, também, à sua exigência máxima que consegui terminar o presente trabalho. Ao longo desta caminhada nunca desistiu de mim e provou-me, pelas longas horas que passámos juntos, os valores morais e éticos pelos quais se deve pautar a vida. Para além de ter sido acompanhado por uma orientadora incrível, sei que ganhei, igualmente, uma amiga para o resto da minha vida.

Aos meus pais e irmão, quero agradecer todo o amor, carinho e incentivo dado desde o primeiro momento. Em especial, à minha mãe e ao meu pai, por me terem acompanhado permanentemente e por terem contribuído para que eu tivesse uma educação de excelência e, fundamentalmente, pudesse viver os meus sonhos na sua plenitude dando-me um conjunto de oportunidades que eles, infelizmente, nunca o tiveram.

À Mariana, minha namorada, por todo o seu amor e carinho incondicional mas, também, pela sua compreensão nas horas infindáveis de ausência e, mesmo assim, ter sido, por várias vezes, o meu porto de abrigo em cada momento.

Por último, quero agradecer a todos os meus amigos. A todos os que tive oportunidade de cruzar, durante este percurso com o ISEG no coração, e que marcaram o meu percurso. A todos aqueles que com a sua essência e presença marcaram o meu desenvolvimento pessoal e profissional. Em especial ao Walter Chicharro, Orlando Rodrigues, Salvador Formiga, José Bem, João Graça, João Bernardo Gonçalves, Beatriz Barros, Patrícia Antão, Diogo Pereira, Joana Teixeira e ao Pedro Reis.

A todos vós, sem exceção, o maior e mais genuíno agradecimento.

Lista de Abreviaturas

- BD – Benefício Definido
- CC – Carreira Contributiva
- CD – Contribuição Definida
- CSI – Complemento Solidário para Idosos
- IAS – Indexante de Apoios Sociais
- ILR – Idade Legal de Reforma
- IPC – Índice de Preços no Consumidor
- IT – Indivíduos-tipo
- LP – Linha de Pobreza
- P – Pensão
- PIB – Produto Interno Bruto
- P.M. – Pensão Mínima
- P.S. – Pensão Social
- RR – Remuneração de Referência
- SMe – Salário Médio
- SMN – Salário Mínimo Nacional
- TBS – Taxa Bruta de Substituição
- UE – União Europeia
- UE-28 – 28 Estados-membros da União Europeia

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo a análise dos efeitos das reformas realizadas no sistema público de pensões de Portugal, à luz do princípio da adequação, no período entre 2000-2020. Entre as medidas avaliadas encontram-se, nomeadamente, as alterações às regras de cálculo nas pensões contributivas, a introdução do fator de sustentabilidade, o aumento da idade legal de reforma, a mudança de referencial para o cálculo de algumas prestações sociais e as novas regras de revalorização. O estudo empírico consiste na realização de duas simulações, com e sem medidas, para um conjunto de 34 indivíduos-tipo. Os resultados obtidos permitem concluir que as alterações legislativas realizadas originam quebras nas taxas brutas de substituição e o aumento da incidência e intensidade da pobreza.

Palavras-chave: pensões de velhice; reforma das pensões; princípio da adequação; Portugal.

Abstract

This dissertation aims to analyse the effects of the reforms to the public pensions system in Portugal, under the principle of adequacy, between 2000-2020. Among the assessed measures, one finds the changes to calculation of contributory pensions; the adoption of a sustainability factor; the increase of the legal retirement age; the change in referential for calculating some social endowments; and new revaluation rules. The empirical study consisted on doing two simulations – with and without measures – for a set of 34 typical individuals. Results support the conclusion that the changes in legislation lead to drops in the gross replacement rates, and to increases in incidence and intensity of poverty.

Key words: old-age pensions; pension reforms; principle of adequacy; Portugal

Índice

Introdução	1
1. A proteção à velhice: objetivos, modelos e reformas	3
1.1 Sistemas públicos de pensões: fundamentos, objetivos e modelos.....	3
1.2 As reformas da proteção à velhice e o princípio da adequação	5
1.2.1 Determinantes e princípios orientadores das reformas	5
1.2.2 O princípio da adequação: definição, dimensões e indicadores	7
1.2.3 Breve revisão de estudos empíricos.....	9
2. O sistema português de segurança social	12
2.1 Breve caracterização do sistema de segurança social em Portugal.....	12
2.2 Proteção à velhice: principais alterações legislativas entre 2000-2020	15
3. Os efeitos da reforma do sistema português de pensões em termos do princípio da adequação	22
3.1 Opções metodológicas	22
3.2 Simulações: efeitos das medidas de reforma em 34 Indivíduos-Tipo	23
3.3 Avaliação dos resultados	27
Conclusões	32
Referências Bibliográficas	34
Anexo	40

Índice de Quadros

Quadro 1 – Pensões públicas: modelos e objetivos.....	5
Quadro 2 – Identificação dos 34 Indivíduos-Tipo (IT)	25
Quadro 3 – Resultados das simulações: valores das pensões.....	26
Quadro 4 – Avaliação dos efeitos na 1º pensão – 2017.....	28
Quadro A1 – Cronologia dos diplomas referentes às bases do sistema e a medidas de reforma entre 2000-2020	41
Quadro A2 – Cronologia de medidas legislativas de outra natureza (atualização ou revalorização) entre 2008-2020	42
Quadro A3 – Cálculo do montante da pensão estatutária: 2002.....	42
Quadro A4 – Princípio da convergência das pensões mínimas: 2002.....	43
Quadro A5 – Atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS): 2006.....	43
Quadro A6 – Regras de atualização das pensões: 2006	43
Quadro A7 – Regras de cálculo da pensão estatutária: 2007	44
Quadro A8 – Valor do complemento extraordinário das pensões mínimas iniciadas em 2017	44
Quadro A9 – Remunerações revalorizadas (1977-2016)	45
Quadro A10 – Simulação sem medidas de reforma: hipóteses	47
Quadro A11 – Avaliação dos efeitos nas pensões em 2018	48

Índice de Figuras

Figura 1 – Diferenças (em p.p.), entre 2013-2053, das taxas de substituição, por tipo de pensão para um salário médio	40
---	----

Introdução

As pensões asseguradas pelos regimes públicos são a principal, ou única, fonte de rendimento das pessoas mais idosas em toda a Europa. Em consequência, a proteção à velhice constitui, em termos do número de beneficiários e da despesa gerada, o principal pilar dos sistemas europeus de segurança social. O envelhecimento demográfico conjugado com a consolidação orçamental exigida pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento determinaram a necessidade de se aprofundarem as reformas já iniciadas por diversos Estados-membros na década de 90 do século passado.

Em 2001, o Conselho Europeu de Gotemburgo definiu três princípios orientadores de reformas dos sistemas públicos de pensões: garantir a sua sustentabilidade financeira a prazo, assegurar a adequação do valor das pensões e, por último, modernizar os sistemas da Segurança Social de forma a responderem aos novos riscos sociais e a promoverem maior igualdade de género. Se o primeiro visava, claramente, conter o crescimento com a despesa em pensões, o segundo deveria assegurar um nível digno assente no espírito de solidariedade e de justiça entre gerações, a concretizar em duas importantes dimensões: o combate à pobreza e à exclusão social e o alisamento do consumo em ciclo de vida. Mais de uma década depois, a avaliação pela Comissão Europeia das reformas realizadas por diversos países permitiu concluir pela existência de um conflito entre os dois princípios tendo sido ainda observado que na maioria dos Estados-membros as reformas dos sistemas foram orientadas pelo princípio da sustentabilidade financeira, em detrimento da adequação das pensões. Outros estudos empíricos, realizados a nível nacional e internacional, visaram exclusivamente a avaliação das reformas em termos do princípio da adequação, com resultados contrários aos idealizados: quebras generalizadas nas taxas de substituição e aumento do risco de pobreza com maior penalização para as mulheres, fruto do *gap* salarial e das carreiras contributivas mais curtas.

A presente dissertação tem como objetivo avaliar, à luz do princípio da adequação, os efeitos das medidas de reformas implementadas no sistema público de pensões em Portugal, desde 2000 até ao presente, nomeadamente, a alteração das regras de cálculo da pensão contributiva, o aumento da idade legal de reforma, a introdução do fator de sustentabilidade, a mudança de referencial para o cálculo das

prestações sociais, a criação de complementos para as pensões de valor reduzido e as novas regras de revalorização. Definiram-se duas importantes opções metodológicas: a identificação do grupo de análise e os tipos de simulação a realizar. Neste sentido, foram identificados 34 indivíduos-tipo a partir de diversas hipóteses relativas ao salário, carreira contributiva e idade de reforma. O valor das pensões – 1ª pensão para 2017 e revalorização em 2018 - foi obtido segundo dois tipos de simulação: em primeiro lugar, incluindo as medidas de reforma implementadas e, por oposição, admitindo a sua inexistência. A avaliação dos efeitos em termos de garantia de rendimento foi realizada através da comparação dos resultados alcançados nas duas simulações com o uso do referencial/indicador adequado a cada tipo de pensão (contributiva, mínima e social).

A dissertação é composta por três capítulos. No primeiro capítulo, e após a análise sintética dos fundamentos, objetivos e modelos dos sistemas públicos de pensões, são apresentados os princípios orientadores das reformas estabelecidos pela Comissão Europeia com destaque para o princípio da adequação apresentando as suas duas dimensões e os indicadores usados na sua avaliação; por fim, apresentam-se as conclusões de estudos empíricos, nacionais e internacionais, sobre os efeitos das reformas implementadas. O segundo capítulo inicia-se com uma breve caracterização do sistema português de segurança social segundo a lei de bases em vigor, identificando os seus princípios, objetivos e subsistemas; de seguida, é apresentado e avaliado, cronologicamente, um vasto conjunto de diplomas legais relativos quer à reestruturação do sistema quer às medidas de reforma. No terceiro capítulo são descritas as opções metodológicas e apresentados os resultados – valores das pensões para o conjunto de indivíduos-tipo – segundo as duas simulações; por último, são avaliados e discutidos os efeitos, à luz do princípio da adequação, em termos da substituição do rendimento e da incidência da pobreza. Por fim, são apresentadas as conclusões.

1. A proteção à velhice: objetivos, modelos e reformas

1.1 Sistemas públicos de pensões: fundamentos, objetivos e modelos

Nas economias de mercado a intervenção do Estado – áreas e modalidades - pode ser motivada por razões políticas, económicas e sociais (Barr, 2012). Aquela multiplicidade de intervenções foi classificada por Musgrave (1959) em três grandes funções: a correção da afetação de recursos permitindo melhorar a eficiência; a redistribuição e a igualdade de oportunidades para promover a equidade; e, ao nível macroeconómico, a estabilização da economia face aos ciclos.

Os dois primeiros objetivos fundamentam a existência da proteção pública à velhice (Barr, 2012). Assim, o Estado intervém não só para corrigir as falhas do mercado de seguros, assegurando a atribuição de um rendimento de pensão para todos os indivíduos, mas garantindo igualmente um nível de proteção aos idosos que possa combater a pobreza neste grupo de beneficiários.

Para os mesmos objetivos, cada Estado define e estrutura todo o seu modelo de proteção social à velhice. Segundo Arza (2015) existe uma grande variedade de modelos no conjunto dos Estados-membros da União Europeia, com semelhanças e diferenças, explicadas por fatores históricos, económicos e demográficos. A existência de vários modelos dificulta uma análise comparativa entre países. Neste sentido, têm sido apresentadas várias tipologias dos sistemas de pensões sendo a que recorre a um modelo multi-pilar a mais utilizada (Ramos, 2016); neste modelo são diferenciadas as intervenções públicas e privada, de filiação obrigatória ou voluntária e de natureza coletiva ou individual. A diversidade de modelos de proteção social entre países também se reflete na importância relativa de cada pilar, em especial do pilar público.

Uma das tipologias mais utilizadas é a do Banco Mundial (1994) apresentada com o intuito de responder à pressão do envelhecimento da população que já então se fazia sentir. As fontes de rendimento das pensões de velhice apresentam-se estruturadas em 3 Pilares. Assim, e segundo (Aguiar, 2015), o primeiro pilar corresponde à proteção pública e consiste em duas componentes: pensões de natureza contributiva e de natureza não contributiva (incluindo as designadas pensões sociais). No primeiro caso é adotado o regime financeiro de repartição que reflete um contrato

entre gerações¹; a filiação é obrigatória e o modelo de financiamento assenta no princípio da solidariedade profissional. A segunda componente, orientada para o combate à pobreza, integra as pensões atribuídas aos indivíduos com fraca ou nenhuma carreira contributiva; a despesa correspondente é financiada por receitas fiscais – Orçamento do Estado – segundo o princípio da solidariedade social.

Na mesma tipologia, os restantes pilares visam garantir um rendimento complementar à pensão pública de natureza contributiva. O segundo pilar integra os esquemas ocupacionais, de natureza coletiva e de carácter voluntário ou obrigatório, com o valor das pensões estabelecido segundo o método do *Benefício Definido (BD)* ou da *Contribuição Definida (CD)*². O terceiro pilar corresponde à proteção de carácter voluntário e de iniciativa individual, sendo as pensões calculadas pela *Contribuição Definida*.

Após 10 anos da apresentação da tipologia anterior, o Banco Mundial (2005) propõe um modelo assente em cinco pilares. O aspeto mais marcante desta nova tipologia consiste na separação entre a componente contributiva e a não contributiva (que integravam o anterior primeiro pilar) com a criação do pilar zero. Assim, passou a existir um pilar autónomo para as pensões públicas, financiadas pelo Orçamento de Estado e que visam combater a pobreza (pilar zero); o novo pilar 1 passa a integrar, exclusivamente, as pensões públicas de natureza contributiva.

No mesmo ano, a OECD (2005) apresenta uma nova estruturação do modelo multi-pilar assente em 3 *Tiers*. Nesta classificação, o 1.º *Tier* corresponde ao pilar zero da tipologia anterior pelo que integra as pensões não contributivas orientadas para o combate à pobreza nos idosos³. O aspeto mais diferenciador relativo à tipologia anterior refere-se ao 2.º *Tier* que passa a integrar o 1º e 2º pilares: pensão pública ou privada, filiação obrigatória com pagamento de contribuições e que visa a substituição do rendimento em ciclo de vida. Por fim, o 3.º *Tier* apresenta o mesmo conteúdo – pensões privadas de iniciativa individual - e objetivos (rendimento complementar à

¹ Neste regime (*Pay-As-You-Go*), as receitas provenientes de contribuições sociais de um determinado ano asseguram a despesa com pensões nesse mesmo ano.

² No BD, a pensão é calculada através de uma fórmula baseada na carreira contributiva, no salário de referência e na idade legal de reforma dos beneficiários; na CD, o valor da pensão decorre das contribuições acumuladas e da respetiva capitalização (Schwarz, 2006).

³ Estas pensões podem assumir diversos modelos como sejam, por exemplo, as pensões básicas universais e as pensões sociais dependentes de uma condição de residência ou de recursos, respetivamente (OECD, 2005).

pensão do 2º Tier) já identificados nas duas tipologias anteriores.

As várias tipologias apresentadas identificam diferentes modelos das provisões públicas na formação da pensão. No quadro abaixo é apresentada uma síntese da avaliação realizada pela OECD (2018) no que se refere à concretização de diversos objetivos segundo diferentes modelos públicos de pensões.

Quadro 1 – Pensões públicas: modelos e objetivos

	Não Contributiva	Contributiva – Benefício Definido	Contributiva – Contribuição Definida
Combate à Pobreza	Modelo mais eficaz	Possível, depende do valor benefício	Possível, depende ao valor do benefício
Alisamento do Consumo	Não	Algum, depende dos parâmetros	Algum, depende dos parâmetros
Sustentabilidade Financeira	N/A	Depende dos parâmetros	Depende da ligação entre benefícios e contribuições
Redistribuição	Sim, através do sistema fiscal	Sim, depende dos parâmetros	Sim, depende dos parâmetros

N/A – Não Aplicável

Fonte: Adaptado de OECD (2018: 24)

É possível concluir que a pensão não contributiva – Pilar Zero ou 1º Tier das tipologias - permite não só um combate mais eficaz à pobreza como corresponde ao modelo com maior eficácia redistributiva. O alisamento do consumo, sendo apenas um objetivo das pensões contributivas, é conseguido parcialmente e em função dos parâmetros de cada sistema. Por fim é de salientar que o mesmo se aplica no que respeita à sustentabilidade financeira.

1.2 As reformas da proteção à velhice e o princípio da adequação

1.2.1 Determinantes e princípios orientadores das reformas

As pensões são a principal fonte de rendimento das pessoas idosas em toda a Europa sendo asseguradas, fundamentalmente, por regimes públicos geridos em repartição (OECD, 2017). A proteção garantida pelo Estado surgiu e evoluiu num

quadro demográfico, económico e financeiro que mudou de forma significativa nas últimas três décadas. O aumento progressivo da esperança média de vida (relacionado, entre outros, com o aumento de cuidados de saúde e melhoria da qualidade de vida) e a redução da taxa de fecundidade - que inviabilizou a capacidade de renovação das gerações projetando uma redução da população em idade ativa - determinaram o processo de forte envelhecimento da população (EC, 2012). Este constituiu a primeira e mais importante determinante do processo de reformas face à enorme pressão na despesa com pensões, agravada pela redução (projetada) dos contribuintes da Segurança Social. Adicionalmente, o esforço de consolidação orçamental desenvolvido no início dos anos 90 do século passado e requerido para a passagem à terceira fase da União Económica e Monetária – ao que se seguiu o cumprimento das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento – constituiu um segundo determinante que colocou a necessidade de reforma dos sistemas de pensões na agenda europeia ⁴.

Assim, em 2001, no Conselho Europeu de Gotemburgo são aprovados os três princípios orientadores das reformas dos sistemas de pensões: a sua sustentabilidade financeira, a adequação (do valor) das pensões e a modernização dos sistemas de Segurança Social (EC, 2001a). Neste sentido, são identificados objetivos comuns que passam quer pela capacidade dos sistemas responderem à pressão exercida pelo envelhecimento demográfico - incentivando, por exemplo, uma saída tardia da vida profissional – quer pela garantia que as pensões permitam, em grau razoável, assegurar um nível de vida digno no espírito de solidariedade e de justiça entre gerações (EC, 2010) ⁵. No Conselho Europeu de Laeken, definiram-se os onze objetivos que deveriam concretizar os três princípios anteriores (EC, 2001b) e decidiu-se pela aplicação de um modelo aberto de coordenação de políticas no domínio das pensões que permitisse apoiar os Estados-membros a desenvolver as suas políticas de forma à realização progressiva os diversos objetivos (EC, 2003) ⁶.

Um aspeto importante a reter é o da possível conflitualidade entre a prossecução dos três princípios nos processos de reforma realizados pelos Estados-membros da UE. A alteração profunda na pirâmide etária da população associada, mais tarde, às

⁴ A crise global de 2008 acelerou o processo de reformas.

⁵ O terceiro determinava uma melhor resposta dos sistemas aos novos riscos sociais e a promoção da igualdade de género

⁶ Este método intergovernamental foi um dos mecanismos mais inovadores no âmbito das políticas definidas pela UE: previa uma orientação geral no âmbito das políticas nacionais, através de vários objetivos, dando liberdade a cada país para a adoção da sua estratégia nacional (Natali, 2011).

dificuldades sociais e financeiras vividas na Europa criaram ao longo das últimas décadas uma enorme pressão sobre o sistema de pensões. Após a primeira vaga de reformas implementadas em alguns países na década de 90, seguiram-se novas etapas de reformas em todos os países e de maior alcance. Por isso, os sistemas de pensões europeus têm sido confrontados, cada vez mais, com um dilema entre tentar assegurar, em simultâneo, a sustentabilidade financeira e um rendimento adequado proveniente das pensões (Natali, 2011)⁷.

Posteriormente, a OECD (2015) procedeu à avaliação das reformas efetuadas entre 2013-2015. Considerando apenas os países da UE, concluiu-se que a maioria optou por medidas visando o reforço da sustentabilidade financeira em detrimento da preservação da adequação das pensões (casos, por exemplo, da Bélgica, França e Portugal). Pelo contrário, na Itália, Alemanha e Suécia foram implementadas medidas orientadas para uma melhoria da adequação⁸. Assim, foi identificado um “*trade-off*” entre os dois princípios orientadores.

1.2.2 O princípio da adequação: definição, dimensões e indicadores

A literatura permite identificar diversos contributos para a definição da adequação das pensões. Para o Banco Mundial (2005) um sistema de pensões é adequado quando garante a cada pensionista a possibilidade de se proteger da pobreza e, ao mesmo tempo, de alisar o seu consumo (por via do rendimento) ao longo do seu ciclo de vida, independentemente da atividade económica e nível de rendimento anteriores. Por seu turno, a OECD (2013) destaca a necessária capacidade do sistema em substituir o rendimento do trabalho num grau tal que assegure um determinado padrão de vida após a aposentação.

As definições anteriores permitem identificar duas importantes dimensões ou objetivos que concretizam o princípio da adequação (EC, 2003). Em primeiro lugar, o sistema de pensões deve visar o *combate à pobreza e à exclusão social*, onde as prestações sociais atribuídas aos idosos que não estejam abrangidos por qualquer regime

⁷ Com o objetivo de conter o crescimento da despesa em pensões públicas, diversos países não se limitaram a alterar de forma significativa alguns parâmetros e incentivar a adesão dos indivíduos aos esquemas privados mas procederam a reformas estruturais (Earles, 2013).

⁸ Em 4 países não se concretizaram novas medidas de reforma (Estónia, Grécia, Hungria e República Checa). Outros 13 reforçaram medidas orientadas para a sustentabilidade financeira enquanto apenas a Alemanha privilegiou a adequação. Os restantes adotaram um *mix* de medidas.

de proteção social obrigatório ou, estando, usufruam de um valor muito baixo, assume elevada importância. Esta dimensão integra não só a pensão social (não contributiva) como também a pensão mínima que reforçam o efeito redistributivo e a solidariedade entre gerações.

Em segundo lugar, os sistemas devem contribuir para o *alisamento do rendimento* (e do consumo) em ciclo de vida, ou seja, garantir um nível digno de vida aos idosos por via de um determinado rendimento de substituição face ao salário anterior (Sauders and Wong, 2011; Grech, 2013); as pensões contributivas integram esta dimensão.

Em cada uma das duas dimensões, a avaliação da adequação exige opções conceptuais e metodológicas. No âmbito do combate à pobreza – como conceito relativo – a medição usa como indicador a taxa de risco de pobreza (após transferências sociais) por referência à linha de pobreza, estabelecida em cada país e num dado momento do tempo (Natali and Stamatou, 2014)⁹. Podem ser usadas três opções metodológicas no que respeita ao grupo-alvo da avaliação: todos os pensionistas (de velhice), determinados *coorte* ou uma seleção de indivíduos-tipo definidos em função, por exemplo, do salário, da dimensão da carreira contributiva e da idade de saída do mercado de trabalho (Chybalski & Marcinkiewicz, 2015).

Porém, uma crítica efetuada é que o limiar de pobreza pode gerar algum enviesamento nas conclusões sobre a eficácia comparativa no combate à pobreza num conjunto de países (UE28), de enorme diversidade quer no que respeita ao nível de vida quer à cobertura e generosidade dos sistemas de pensões.

No que diz respeito ao alisamento do consumo, podem ser usados diversos indicadores para avaliar a capacidade do sistema de pensões em cumprir este objetivo. Estes indicadores são expressos em rácios, diferenciando-se pelas variáveis usadas no numerador e no denominador (Chybalski and Marcinkiewicz, 2015; Fernandez *et al.*, 2018).

Nos seus relatórios periódicos, a Comissão Europeia identifica quatro formas de medição: i) o *rácio de substituição agregada* que relaciona a pensão bruta mediana da população entre os 65 e 74 anos com o rendimento mediano bruto da população entre os 50 e 59 anos, comparando a situação de duas gerações antes e após a reforma; ii) o *rácio*

⁹ A linha (ou limiar de risco) de pobreza corresponde a 60% do rendimento mediano (após transferências sociais) por adulto equivalente de cada país (EC, 2017).

do benefício que consiste no quociente entre a pensão média e o salário médio, em ambos os casos do total da população; iii) a *taxa média bruta de substituição* que relaciona a primeira pensão com o salário médio global vigente à data (avalia o nível de vida no momento de transição para a sua aposentação); iv) a *taxa de substituição teórica* (bruta ou líquida), calculada para indivíduos-tipo, que relaciona o valor da primeira pensão com a remuneração anterior à aposentação.

O último indicador - o mais usado em estudos internacionais - é alvo de duas críticas. Primeira, exige o maior cuidado na análise comparativa entre países no caso do cálculo em termos brutos: ao não considerar as diferenças significativas ao nível fiscal (imposto sobre o rendimento) e parafiscal (contribuições sociais) pode originar um enviesamento das conclusões. Segunda, não permite uma avaliação direta entre a capacidade de substituição do rendimento e o combate à pobreza nos pensionistas (Grech, 2015). Donde, a mediação da adequação deve envolver sempre as duas abordagens.

1.2.3 Breve revisão de estudos empíricos

Ao longo do tempo têm sido realizados vários estudos quer para avaliar o desempenho das reformas quer para perspetivar o futuro na condução das mesmas. Neste sentido, Sauters and Wong, (2011), afirmam que as mudanças na forma como respondemos à pobreza influenciará como julgamos a adequação.

Natali and Stamati (2014) efetuaram uma avaliação das reformas realizadas pelos países do sul da Europa (Portugal, Espanha, Itália e Grécia). Ainda que em diferentes períodos temporais¹⁰, os quatro países implementaram reformas visando a contenção a prazo da despesa em pensões de velhice. Neste estudo foi projetada a taxa bruta de substituição para 2056 (base: 2010) para o conjunto dos pensionistas que reunissem duas condições: salário médio e 42 anos de carreira contributiva. Daqui resultou uma redução, de diferente magnitude, nos quatro países: entre um mínimo de 5,9 pontos percentuais (Espanha) e um máximo de 37,2 pontos percentuais (Grécia). São ainda observadas, nos quatro países, diferenças na projeção deste indicador por género sendo, especialmente em Espanha e Itália, visível a proximidade das mulheres ao limiar de pobreza.

¹⁰ Itália e Espanha iniciaram as reformas ainda nos anos 90, enquanto Grécia e Portugal apenas as iniciaram já no início dos anos de 2000.

O estudo da OECD (2017) concluiu que embora as reformas efetuadas nos regimes públicos de pensões permitam melhorar ou manter o nível de proteção contra a pobreza, a maior parte delas irá resultar numa redução das taxas de substituição entre 2013 e 2053 para os pensionistas com 40 anos de carreira contributiva e salário médio (Figura 1, em Anexo)¹¹. Assim, projeta-se, para o referido indicador, uma redução de 5 pontos percentuais em dezasseis Estados-membros (Portugal, Espanha, Dinamarca, por exemplo) e até, numa visão mais severa, uma redução de mais de 15 pontos percentuais em seis Estados-membros (entre os quais, Roménia, Polónia, Letónia). O estudo considera ainda que o resultado previsto no regime público de pensões deverá ser compensado pelo aumento dos direitos provenientes dos regimes de capitalização considerando que a adequação das pensões dependerá, cada vez mais, dos mercados financeiros. Por fim, reconhece que o nível de vida na velhice depende de outros fatores para além do valor da pensão, como posse de habitação própria, riqueza financeira e acesso a outras prestações e serviços.

Por seu turno, e no âmbito do combate à pobreza, foram analisados os dados relativos à percentagem da população idosa (65 ou mais anos) em risco de pobreza ou de exclusão social. Segundo a análise efetuada pela OECD (2017) os pensionistas foram mais afetados pela crise do que as faixas etárias mais jovens. Apesar das prestações de rendimento mínimo, pessoas com baixos salários e carreiras contributivas curtas permanecerão abaixo da linha de pobreza; em muitos Estados-membros esse montante não chega sequer a metade do limiar de pobreza. Em 2016, 14,7% das pessoas com 65 anos (ou mais) estavam em risco de pobreza registando-se, ainda, uma grande disparidade de taxas de pobreza¹², ou seja, os dados apresentados variam, consideravelmente, entre países com registo de diminuições (Polónia, Hungria e Letónia) e de aumentos (Espanha, Grécia, Luxemburgo). Isto significa que as medidas de reforma tendentes a melhorar a adequação nesta dimensão não foram totalmente bem-sucedidas. Em todos os Estados-membros, as pensões de velhice continuam a revelar diferenças de género, encontrando-se as mulheres mais expostas à pobreza e com pensões mais baixas do que os homens, pelo facto de auferirem salários mais baixos e terem vidas ativas mais curtas devido à obrigação de prestarem cuidados a pessoas a cargo (OECD, 2017).

¹¹ Considera uma carreira ininterrupta com remunerações médias desde os 25 anos até à idade legal de reforma do país em questão.

¹² Na Estónia 40,2% da população idosa estava em risco de pobreza e, no sentido oposto, a Eslováquia tinha apenas 5,7%.

Entre os estudos empíricos realizados apenas para um país específico merecem destaque as conclusões obtidas por Gaia *et al.* (2018) e por Moreira (2019) que analisaram os sistemas de pensões em Espanha e em Portugal, respetivamente. O primeiro estudo avalia o efeito sobre a taxa bruta de substituição (projetada até 2056) das reformas realizadas entre 2011-2013 para um conjunto de indivíduos-tipo; a quebra na substituição do rendimento confirma os resultados de outros estudos. Regista-se, ainda, que a redução não é igual em todos os casos, prevendo-se uma redução menos acentuada em carreiras mais longas e com saídas tardias do mercado de trabalho. É identificado, também, que indivíduos com baixos rendimentos ou carreiras curtas são mais vulneráveis ao risco de pobreza. O segundo estudo avalia os efeitos entre 2020 e 2070 do sistema em vigor ao nível quer da taxa bruta de substituição quer da taxa de pobreza, considerando o conjunto dos novos pensionistas; as projeções apontam para uma redução na capacidade de substituição do rendimento e para um aumento da taxa de pobreza em 2070 ¹³.

A tendência do mercado de trabalho pode funcionar como força compensatória que ajusta parte dos efeitos das reformas nas pensões ainda que se possa, numa fase inicial, prejudicar as mulheres (motivado pelas suas interrupções e papel familiar) sendo que com a adoção de políticas adequadas poderá isso ser combatido.

¹³ A metodologia utilizada não considera rendimentos provenientes de capital ou propriedade nem apoios sociais, como o abono de família. Assim os resultados obtidos não traduziram com fiabilidade a forma como os indivíduos são avaliados por referência ao limiar de pobreza (Moreira, 2019).

2. O sistema português de segurança social

2.1 Breve caracterização do sistema de segurança social em Portugal

Em Portugal, o Sistema de Segurança Social procura assegurar um conjunto de direitos sociais básicos a todos os seus cidadãos e promover o bem-estar e a coesão social em todo o seu território, segundo o disposto na Lei n.º4/2007, de 16 de janeiro¹⁴ que aprova as bases gerais do sistema. Este visa três importantes objetivos (Art. 4.º): i) garantir o direito à segurança social; ii) melhorar as condições e níveis de proteção social procurando, igualmente, o reforço da equidade; iii) promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão. Assentes nestes objetivos são definidos dezassete princípios¹⁵ gerais que se assumem como fio condutor a cumprir pelo sistema. Este é composto por três sistemas: i) *sistema de proteção social de cidadania*; ii) *sistema previdencial*; iii) *sistema complementar* (Art.23.º).

O *sistema de proteção social de cidadania* tem como objetivo primordial assegurar direitos básicos aos cidadãos e a igualdade de oportunidades (Art.26.º, nº1). Para a sua concretização, é da responsabilidade do sistema garantir mínimos vitais a cidadãos que demonstrem carência económica, combater e mitigar situações de pobreza e exclusão social e, por fim, compensar encargos familiares acrescidos (Art. 26.º, nº 2). Neste sentido, o *sistema de proteção social de cidadania* estrutura-se em três subsistemas (Art. 28.º).

O *subsistema de ação social* foca-se na prevenção e reparação de situações de carência ou de desigualdade socioeconómica, tendo especial foco em grupos mais vulneráveis (Art.29.º). As prestações concretizam-se, nomeadamente, por serviços e equipamentos sociais e por programas comunitários que procurem o combate efetivo a situações de pobreza e exclusão social (Art. 30.º).

O *subsistema de solidariedade* visa garantir direitos essenciais capazes de prevenir e combater situações de pobreza e exclusão, bem como assegurar a atribuição de prestações em casos que evidenciem comprovada necessidade individual ou familiar, e que não estejam incluídos no sistema previdencial (Art.36.º). No seu âmbito material estão incluídas, nomeadamente, as eventualidades de carência económica e velhice (Art.

¹⁴ Lei de bases em vigor, apenas alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro.

¹⁵ Entre outros, estão definidos os seguintes: universalidade, igualdade, solidariedade, equidade social, diferenciação positiva, inserção social e coesão intergeracional (Art.5.º a 22.º).

38.º). As prestações atribuídas - maioritariamente, pelo regime não contributivo – concretizam-se através da pensão social e do complemento solidário para idosos¹⁶, no caso da proteção à velhice. Os montantes atribuídos são fixados tendo em conta o nível de rendimento do requerente e do seu agregado familiar e da dimensão deste (Art. 42.º).

Por fim, o *subsistema de proteção familiar* foca-se em apoiar as famílias em acontecimentos legalmente previstos¹⁷, abrangendo a generalidade das pessoas sendo o apoio, maioritariamente, efetuado através de prestações pecuniárias (Art. 44.º e 45.º).

O *sistema previdencial* garante, com base no princípio de solidariedade profissional, a substituição parcial – temporária ou definitiva - do rendimento de trabalho por uma prestação pecuniária na ocorrência de riscos sociais tipificados na lei (Art.º. 50.º). São obrigatoriamente abrangidos por este sistema todos os trabalhadores por conta de outrem e independentes (Art.51.º), com cumprimento da obrigação de pagamento de contribuições sociais, incluindo as empresas no primeiro caso (Art. 55.º). O âmbito material inclui, nomeadamente, as pensões de velhice de natureza contributiva (Art.º. 52.º).¹⁸ Dado o objeto de análise da presente dissertação, importa identificar o normativo referente à proteção à velhice. Assim, o direito à pensão exige o cumprimento de um prazo de garantia (Art.º. 61.º) e o cálculo do seu valor tem por base o registo de remunerações de toda a carreira contributiva com a aplicação de uma taxa de formação da pensão (Art.º. 63.º). É ainda previsto, desde que seja garantindo o princípio da contributividade, a possibilidade de diferenciação positiva das taxas de substituição para indivíduos com baixas remunerações ao longo do seu percurso profissional. O quadro legal das pensões contempla a possibilidade de flexibilizar a idade legal de acesso à pensão mediante redução ou bonificação da prestação caso a idade do requerente seja inferior ou superior, respetivamente, à definida por lei (Art.63.º, n.º 2).

A lei de bases em apreciação introduziu um *fator de sustentabilidade* (Art. 64.º) que procurava assegurar a adaptabilidade do sistema às modificações resultantes das alterações demográficas e económicas. Ou seja, em caso de reforma antecipada, passou a ser aplicado ao montante da pensão estatutária um fator de redução automática que

¹⁶ A proteção inclui ainda, por exemplo, prestações de rendimento social de inserção; subsídio social de desemprego e complementos sociais (Art.41.º).

¹⁷ O âmbito material inclui encargos familiares e encargos por razão de deficiência ou de dependência (Art.46.º).

¹⁸ As outras eventualidades abrangidas referem-se a doença, maternidade/paternidade, desemprego, acidentes de trabalho, invalidez e morte.

traduz a relação entre a esperança média de vida verificada num determinado ano de referência com a esperança média de vida registada no ano anterior ao pedido da pensão (Art.64.º n.º 2)¹⁹.

O *sistema complementar* é composto por um regime público de capitalização e por regimes complementares de iniciativa coletiva e individual (Art.81.º, n.º 1). O primeiro, organizado e gerido pelo Estado, é de adesão voluntária e individual e visa complementar o valor da pensão do *sistema previdencial* (Art.82.º). Assim, são criadas contas individuais que registam as contribuições sociais (com uma taxa adicional à Taxa Social Única) geridas em capitalização sendo o valor da pensão calculado segundo o método da Contribuição Definida²⁰. Por seu turno, os regimes complementares de iniciativa coletiva e individual são de adesão facultativa e a favor de um grupo determinado de pessoas (Art.83.º, n.º 1) ou de cariz individual assumindo a forma de plano de poupança-reforma (Art.84.º), respetivamente.

O financiamento do *sistema de segurança social* assenta na prossecução dos princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação seletiva (Art. 87.º). Assim, o *sistema de proteção social de cidadania* é financiado, fundamentalmente, por transferências do Orçamento do Estado; no *sistema previdencial*, gerido em repartição, a fonte de financiamento corresponde à receita em contribuições sociais dos trabalhadores e entidades empregadoras (Art.90.º). A administração e gestão do *sistema de segurança social* são da responsabilidade do Governo, com o escrutínio da Assembleia da República.

Em suma, conclui-se que Portugal seguiu – com a aprovação da Lei de Bases de 2007 - uma estruturação de proteção à velhice já seguida por outros países europeus. Identifica-se um mecanismo de combate à pobreza na velhice baseado em regimes não contributivos ou equiparados que são sujeitos à prova da condição de recursos para que possam ser atribuídas prestações – pensão social ou complemento solidário para idosos – que permitam minorar a situação de carência económica. Por outro lado, e numa gestão em repartição, o cumprimento legal da obrigação contributiva assegura ao cidadão uma prestação de proteção à velhice no futuro, calculada através de *Benefício*

¹⁹ A lei pode alterar o ano de referência da esperança média de vida sempre que a situação demográfica e a sustentabilidade do sistema previdencial assim o justifique (Lei 83-A/2013 de 30 de dezembro, Art.64º, n.º 3).

²⁰ Aprovado no âmbito da reforma de 2007, o regime público de capitalização possui uma fraca adesão (cerca de 9.000 indivíduos) justificada pela fraca cultura de poupança para a reforma e pela falta de informação e divulgação existente sobre esta opção (OECD, 2019).

Definido, sempre que sejam cumpridos os requisitos de elegibilidade previstas por lei. O regime contributivo assegura ainda a atribuição de complementos às pensões estatutárias de beneficiários com carreira contributiva incompleta de modo a garantir os valores mínimos fixados anualmente (Art.62.º, n.º 3).

2.2 Proteção à velhice: principais alterações legislativas entre 2000-2020

Tendo por referência a componente empírica da dissertação, este subcapítulo é dedicado à identificação e análise dos diplomas mais importantes referentes à reestruturação do sistema de segurança social (leis de bases) e às medidas de reforma (Quadro A1, em Anexo), bem como às medidas legislativas de outra natureza (Quadro A2, em Anexo).

Aprovada em **2000**, a segunda lei de bases do sistema de solidariedade e de segurança social (Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto), incorpora objetivos e princípios que se mantiveram na lei em vigor. O sistema passa a ser estruturado em três subsistemas²¹: *subsistema de proteção social de cidadania (regimes de solidariedade e de ação social)*; *subsistema de proteção à família*; e *subsistema previdencial*. Os campos de cobertura pessoal (Arts. 27º, 31º, 48º) permanecem até à atualidade.

O novo quadro legal consagra, de forma clara, o princípio da adequação seletiva das fontes (Art.80º) e os princípios de financiamento de cada subsistema.²² Estabelece ainda a definição dos mínimos legais das pensões por referência, e tendo como limite, o valor do salário mínimo nacional (SMN) (após contribuições sociais) bem como a atribuição de complementos sociais às pensões estatutárias inferiores àquele referencial (Art. 56.º). De forma inovadora, a lei contempla as seguintes disposições: i) O cálculo das pensões de velhice deve assentar, de um *modo progressivo*, nos rendimentos provenientes da atividade profissional, revalorizados, de toda a carreira contributiva (Art. 57.º, n.º 3), substituindo o método anterior (os 10 anos de remunerações mais elevadas, nos últimos 15 anos da carreira contributiva²³); ii) No âmbito das contribuições sociais, é admitida a eventual introdução de limites aos valores considerados como base de incidência contributiva (Art. 61.º, n.º 3), matéria nunca regulamentada; iii) Considerada a possível existência de um regime complementar

²¹ A primeira lei de bases (Lei n.º 28/84, de 14 de agosto) definia apenas dois subsistemas: segurança social e ação social.

²² Regulamentados pelo Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de dezembro.

²³ Decreto-lei n.º 329/1993, de 25 de setembro.

público, de natureza facultativa (a lei de 1984 apenas mencionava a existência de esquemas complementares de iniciativa privada).

Em **2002** (Decreto-lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro), e dando cumprimento ao normativo da lei de bases então em vigor, são definidas novas regras de cálculo do valor das pensões estatutárias atribuídas pelo *subsistema previdencial* - invalidez e velhice. Neste sentido, o montante mensal da pensão resulta da multiplicação da remuneração de referência²⁴ pela taxa de formação da pensão (Art. 3.º) que passa a variar entre 2% e 2,3% (Art. 6.º). Esta escala depende do número de anos da carreira contributiva (CC) – até 20 anos e superior a 21 anos - e do valor da remuneração de referência (RR) tipificada em cinco escalões indexados ao SMN (Quadro A3, em Anexo). Assinalam-se duas importantes alterações: i) a substituição do método anterior para o cálculo da RR, mais vantajoso para os pensionistas, para a consideração progressiva da totalidade da carreira contributiva; ii) a substituição de um valor único (2%) para a taxa de formação da pensão por uma escala regressiva em função do nível de remunerações. Esta segunda alteração permite que a taxa anual de formação possa atingir um máximo de 92% da RR – até 1,1*SMN - para uma CC de 40 anos, em vez dos anteriores 80%. Esta taxa máxima apenas se mantém para as CC incompletas ou para as remunerações mais elevadas (mais de 8*SMN). Assim, e pela primeira vez, são consagrados mecanismos redistributivos no que concerne à proteção de base profissional sendo privilegiado as carreiras mais longas, mas também defendendo os perfis de salários mais baixos. Com o intuito de assegurar direitos adquiridos e em formação, o novo método de cálculo aplica-se ao longo de um período transitório amplo.

Ainda em **2002**, e com a entrada de um novo executivo, é publicada uma nova lei de bases (Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro). Apesar de manter os objetivos e as formas e fontes de financiamento, a organização do sistema de segurança social sofre alterações importantes. O sistema denomina-se, novamente, sistema *de segurança social* e passa a ser dividido em três sistemas: *sistema público de segurança social* (engloba os *subsistemas previdencial, de solidariedade e de proteção familiar*); *sistema de ação social*; e *sistema complementar* (Art. 5.º). Na reorganização do sistema deixa de existir o regime complementar passando a consagrar-se o *sistema complementar* que integra regimes contratuais, de natureza pública ou privada e esquemas facultativos

²⁴ A remuneração de referência resulta da fórmula: TR/ (n x 14), de onde TR é o total de remunerações anuais revalorizadas; n o número de anos civis com contribuições sociais, até ao máximo de 40 anos (Art. 4.º).

(Art. 94.º), passando a ter a sua própria legislação e regulamentação ainda que de forma pouca clara e, conseqüentemente, pouca adesão. No *subsistema previdencial*, os mínimos legais das pensões continuam a ter em conta as carreiras contributivas, mas são estabelecidos 4 escalões (em vez dos 18 anteriores) convergindo o seu valor para o SMN, após taxa contributiva (Art. 38.º) (Quadro A4, em Anexo). Para além de integrar as já referidas regras de cálculo das pensões (Art.40º), consagra a possibilidade de flexibilização da idade legal de reforma, com recurso a medidas de redução ou bonificação da pensão (Art. 42.º). No *subsistema de solidariedade*, estabelece que o valor mínimo da pensão de velhice não poderá ser inferior a 50% do valor do SMN (Art. 59.º).

No sentido de diminuir as desigualdades sociais e a acentuada situação de pobreza nas faixas etárias mais velhas, é criado em **2005** o complemento solidário para idosos (Decreto-lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro) ²⁵. Inserido no *subsistema de solidariedade*, concretiza-se pela atribuição de uma prestação pecuniária aos pensionistas com 65 ou mais anos e de valor variável dado pela diferença entre o montante de recursos do requerente (ou agregado familiar, quando aplicável) e o valor de referência do complemento²⁶ (Art. 6.º e 7.º).

Em **2007**, entram em vigor duas medidas de grande alcance (Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro): i) a introdução do indexante dos apoios sociais (IAS) e regras para a sua atualização (Quadro A5, em Anexo); ii) novas regras para a atualização anual das pensões (Quadro A6, em Anexo). O primeiro veio substituir o SMN como referencial para o cálculo e atualização de diversas prestações sociais; justificado pela necessidade de contenção da despesa associada, o valor inicial foi fixado abaixo do referencial anterior.²⁷ Por seu turno, a atualização das pensões deixa de ter como referencial a taxa de inflação (medida pelo IPC) e passa a depender da combinação de dois indicadores, que conduzem a um crescimento muito mais moderado das pensões em pagamento: *o crescimento real do produto interno bruto (PIB) e a variação média dos últimos 12 meses do Índice de Preços no Consumidor, sem habitação* (Art. 4.º). Assim, não só as pensões de menor valor têm uma atualização mais elevada como, para as restantes, só é

²⁵ Esta prestação veio substituir o complemento extraordinário de solidariedade, criado em 2001 (Lei n.º30/2001, de 31 de dezembro e Decreto-lei n.º 208/2001, de 27 de julho), atribuído automaticamente com a pensão social e de montante único, mas diferenciado segundo a idade do pensionista (inferior ou superior a 70 anos).

²⁶ Este valor foi fixado em 4200€/ano com a revalorização anual dependente da evolução do IPC e do crescimento económico (Art. 9.º).

²⁷ Em 2007: SMN =403€ e IAS= 397,86€ (Portaria n.º106/2007, de 23 de janeiro)

possível uma atualização acima da inflação caso se registre um crescimento da economia, em termos reais, acima de 2% (Moreira, 2019).

Em **2007**, justificado pelos desafios colocados pelo envelhecimento demográfico, é adotado um conjunto de medidas que regulamentam normativos da lei de bases em vigor e que procuram promover a sustentabilidade financeira do sistema (Decreto-lei n.º 187/2007, de 10 de maio). Apesar da possibilidade de reforma antecipada para requerentes que tenham, no mínimo, 55 anos e 30 anos de carreira contributiva, observa-se um agravamento na penalização por via do *fator de redução*²⁸ e pela introdução do *fator de sustentabilidade*. Foi mantido o incentivo para o prolongamento da vida ativa – pensão diferida - por via da aplicação do *fator de bonificação*.²⁹ São adotadas novas regras de cálculo para o valor das pensões (Quadro A7, em Anexo): as fórmulas de cálculo são diferenciadas segundo o ano de inscrição no sistema (até final de 2001 e a partir de 2002) e compostas por duas parcelas correspondentes ao cálculo da RR segundo as duas regras. Por fim, e no caso de reforma antecipada, é aplicado ao montante da pensão estatutária o fator de sustentabilidade definido pelo quociente entre a esperança média de vida aos 65 anos em 2006 e a esperança média de vida no ano anterior ao pedido da pensão, o que traduz uma dupla penalização para o requerente. Mantém-se a atribuição do complemento social às pensões estatutárias de forma a atingirem o valor mínimo garantido definido legalmente (Art. 46.º).

Em **2010**, e motivado pela forte crise económica e financeira ao nível nacional e internacional, é implementado um conjunto de alterações na condição de recurso para o acesso às prestações sociais não contributivas (Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho). Assim são estabelecidas novas regras para a determinação do rendimento, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos do agregado familiar que tornariam mais restritivo o acesso a estas prestações.

Apesar da dupla penalização no valor da pensão antecipada, a opção de permanência no mercado de trabalho continuava, em **2012**, muito abaixo do desejado. Assim, e no sentido de acelerar o esforço de consolidação orçamental exigido pelo Programa de Assistência Económica e Financeira, suspendeu-se a reforma antecipada e a diferida (Decreto-lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril).

²⁸ O *fator de redução* correspondia a uma penalização de 4,5% por cada ano de antecipação face à idade legal de reforma e foi aumentado para 6%.

²⁹ O *fator de bonificação* corresponde 0,5% por cada mês acima da idade legal de reforma, com limite de 70 anos (Art. 37.º).

Em **2013** é realizada - Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro - a primeira alteração à atual lei de bases que admitia a alteração do ano de referência da esperança média de vida usado no cálculo do fator de sustentabilidade (Art. 64.º, n.º 3). Em consequência, é alterada a sua fórmula de cálculo com vista a conter a despesa pública no longo prazo e que têm fortes repercussões no montante das pensões a atribuir em caso de reforma antecipada (Decreto-lei n.º 167-E/2013). Assim, o referencial da esperança média de vida passa de 2006 para 2000 pelo que a idade legal de reforma, em 2014 e anos seguintes é de 65 anos mais o número de meses necessários para perfazer a compensação da aplicação do fator correspondente a 2013. Esta alteração traduziu-se num aumento muito forte da penalização³⁰, para além da correspondente ao fator de redução. É de assinalar que, ao contrário dos períodos de ajustamento na idade legal de reforma estabelecidos nos restantes países europeus, em Portugal procede-se a um aumento de 1 ano (de 65 para 66 anos) entre 2013 e 2014 (Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro), com acréscimos de um mês por ano – para 2021, está fixada em 66 anos e seis meses (Portaria n.º 30/2020, de 31 de janeiro).

Em **2015**, e considerando que o país se encontrava numa fase de recuperação económica, é revogada a suspensão da antecipação da idade de pensão de velhice e alteradas as condições de acesso (Decreto-lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro) para, no mínimo, 60 anos de idade e 40 ou mais anos de registo de contribuições. Ao contrário de muitos outros países europeus que mantiveram as restrições no acesso à reforma antecipada, Portugal tomou medidas de maior flexibilidade. Assim, em 2016, é reconhecida, de novo, a possibilidade de pedido de reforma antecipada a quem tenha entre 55 e 60 anos de idade e 30 ou mais anos de carreira contributiva (Decreto-lei n.º 10/2016, de 8 de março).

Em **2017**, é definido um regime especial de acesso à antecipação da idade normal de reforma (Decreto-lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro): cidadãos que tenham, no mínimo, 60 ou mais anos de idade e uma carreira contributiva de, no mínimo, 48 anos ou a cidadãos que tenham iniciado a sua atividade com idade igual ou inferior a 14 anos e detenham, pelo menos, 46 anos de carreira contributiva.

Em **2018**, e reconhecendo o efeito da dupla penalização, é admitida - Decreto-lei n.º 119/2018, de 27 de dezembro - a possibilidade de redução da idade de acesso à pensão de velhice, face à idade legal, em quatro meses por cada ano contributivo acima

³⁰ Se em 2013, o fator de sustentabilidade era igual a 0,9522 traduzindo uma penalização de 4,78% no valor da pensão estatutária, em 2014 passou para 0,8827 ou seja, uma penalização de 11,73%.

dos 40 (Art. 20.º) e, ainda, eliminação da aplicação do fator de sustentabilidade aos beneficiários que perfaçam, cumulativamente, 60 ou mais anos de idade e um mínimo de 40 anos de registos contributivos (Art. 35.º, n.º 5).

Ainda em **2018**, e procurando adequar os valores das pensões mínimas às atualizações extraordinárias ocorridas e de modo a não se penalizarem os novos pensionistas não abrangidos por aquelas, é criado o complemento extraordinário para as pensões de mínimos (*subsistema de solidariedade*) (Decreto-lei n.º 118/2018, de 27 de dezembro). Foram abrangidos por esta medida os beneficiários de pensões de mínimos com início de pensão entre janeiro de 2017 e dezembro de 2018 e a partir de janeiro de 2019. O valor desta prestação, fixado em função do ano de atribuição da pensão mínima e da carreira contributiva, corresponde ao somatório das atualizações extraordinárias³¹ (Quadro A8, em Anexo).

Procede-se, de seguida, à identificação das medidas mais expressivas em termos de revalorizações anuais (Quadro A2, em Anexo).

Face ao agravamento da situação social e da forte deterioração do desempenho da economia, a aplicação dos referenciais de revalorização em vigor conduziria a uma diminuição do valor do IAS bem como do valor das pensões em **2010**. Para evitar esta situação procedeu-se à suspensão das regras de atualização (Decreto-lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro) e foi assumido um regime transitório de atualização: 1,25% e 1% para as pensões de valor igual ou inferior a uma vez e meia o IAS e para as pensões entre uma vez e meia o valor do IAS e 1500€, respetivamente. Em **2015**, e face ao aumento do risco de pobreza nos mais idosos – combate prioritário da política social – é aprovada a atualização do valor do complemento solidário para idosos fixando-se no valor de referência de 5022€/ano³², com as atualizações posteriores (Decreto-lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro).

Em **2017**, é aprovada a atualização de 0,5% para as pensões de valor igual ou inferior a 2 vezes o valor do IAS, com o congelamento de todas acima desse referencial (Portaria n.º 98/2017, de 7 de março)³³. Ainda em 2017, e como meio de compensar a já referida suspensão da atualização das pensões, é efetuada uma atualização extraordinária para as pensões de valor igual ou inferior a 2 vezes o IAS (631,98€). Esta

³¹ Portaria n.º 71/2019, de 28 de fevereiro, atualizada pela Portaria n.º 29/2020, de 31 de janeiro.

³² Em 2013, e motivado pela situação económica que o país atravessava, o valor foi fixado em 4909€/ano (Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro).

³³ Em 2017, proveniente da Lei do Orçamento do Estado, procedeu-se à alteração do 1º escalão das pensões, de 1,5*IAS para 2*IAS.

medida extraordinária atribui um acréscimo de 10€ aos pensionistas que não tiveram atualizações entre 2011-2015 e de 6€ para os restantes (Decreto-regulamentar n.º 6-A/2017, de 31 de julho). As medidas de atualização das pensões – anuais e extraordinárias – repetiram-se para os anos de 2018 e 2019 ³⁴ de acordo com a evolução do PIB e da inflação. Em 2020, manteve-se a mesma opção, com o congelamento das pensões de valor superior a 6 vezes o IAS (Portaria n.º 28/2020, de 31 de janeiro).

³⁴ Portaria n.º 23/2018, de 18 de janeiro e Portaria n.º 25/2019, de 17 de janeiro (atualização anual); Decreto Regulamentar n.º 5/2018, de 26 de junho e Decreto Regulamentar n.º 12/2018, de 27 de dezembro (atualização extraordinária)

3. Os efeitos da reforma do sistema português de pensões em termos do princípio da adequação

3.1 Opções metodológicas

O princípio da adequação (do valor) das pensões – concretizado nas suas duas dimensões - assume-se, desde o Conselho Europeu de Gotemburgo (2001), como uma importante orientação para os processos de reforma nos vários sistemas públicos de pensões de velhice. Contudo, muitos foram os Estados-membros a orientarem as suas reformas no sentido de assegurarem, a longo prazo, a sustentabilidade financeira dos seus sistemas de pensões secundarizando, dada a conflitualidade entre princípios orientadores, a adequação do rendimento das pensões. Por conseguinte, têm sido realizados vários estudos empíricos (ver 1.2.3) que procuram estimar o efeito sobre a garantia de rendimento na velhice.

O presente estudo empírico visa avaliar, à luz do princípio da adequação da pensão, o impacto das medidas de reforma implementadas no sistema público de pensões em Portugal desde 2000. São abrangidos os três tipos de pensões de velhice: contributiva, mínima e social. Para o efeito, definiram-se duas opções metodológicas fundamentais: a identificação do grupo de análise ³⁵ e os tipos de simulação a realizar. No que respeita à primeira, foram identificados 34 indivíduos-tipo (IT) com base na conjugação de várias hipóteses relativas a três variáveis (ver subcapítulo seguinte). Para a avaliação dos impactos foram efetuados dois tipos de simulação: em primeiro lugar, e estando definidos os IT, é calculado o valor da pensão com medidas específicas de reforma implementadas após 2002, incluindo as novas regras de revalorização (anual e extraordinárias); a seguir, e para a avaliação dos efeitos, é efetuada uma simulação na ausência daquelas medidas. Nos dois processos, os resultados simulados referem-se ao valor da 1.^a pensão a atribuir em 2017 e, posteriormente, atualizada para o ano de 2018. Assim, o horizonte temporal do estudo refere-se ao período 2000 – 2018 ³⁶.

Das alterações legislativas³⁷ anteriormente apresentadas (subcapítulo 2.2), foram selecionadas as seguintes: i) a alteração das regras de cálculo da pensão contributiva; ii)

³⁵ Sobre as opções relativas ao grupo-alvo, ver subcapítulo 1.2.2.

³⁶ Inicialmente o período temporal do estudo referia-se a 2000-2020, incluindo três anos de revalorizações anuais. Porém, a última informação disponível para o Limiar de Pobreza em Portugal (INE) refere-se a 2018. Assim, e de modo a garantir a comparabilidade entre todos os resultados, ajustou-se o período final para 2018.

³⁷ A alteração do período de estudo não permitiu avaliar o impacto da criação do Complemento Extraordinário para as Pensões de Mínimos.

aumento da idade legal de reforma (ILR); iii) a introdução do factor de sustentabilidade e o aumento da penalização anual por reforma antecipada; iv) a mudança de referencial para o cálculo de algumas prestações sociais (indexante de apoios sociais ao invés do salário mínimo nacional); v) a criação de complementos para pensões de valor reduzido (Complemento Solidário para Idosos); vi) e as novas regras de revalorização (anual e extraordinárias).

A metodologia adotada consistiu, para a avaliação dos efeitos em termos de garantia de rendimento, na comparação dos resultados obtidos nas duas simulações por recurso ao indicador/referencial adequado ao tipo de pensão (ver 1.2.2): na pensão contributiva é usada a taxa bruta de substituição teórica (% do último salário); na pensão mínima e na pensão social é usado como referencial o Limiar de Pobreza de Portugal ³⁸. Deste modo, avaliam-se as duas dimensões da adequação, isto é, o alisamento do consumo e o combate à pobreza.

A informação necessária para a análise empírica – diplomas legislativos e dados quantitativos – foi obtida nas seguintes fontes: i) *INCM* -Imprensa Nacional Casa da Moeda, Diário de República; ii) *GEP/MTSSS* – Gabinete de Estratégia e Planeamento/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; iii) *GEE/MEc* – Gabinete de Estratégia e Estudos/ Ministério da Economia; iv) *DGERT/MTSSS* – Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; v) *INE* – Instituto Nacional de Estatística.

3.2 Simulações: efeitos das medidas de reforma em 34 Indivíduos-Tipo

O presente subcapítulo apresenta a descrição dos procedimentos e hipóteses relativas à identificação do grupo-alvo de análise bem como a distinção entre os dois tipos de simulação. Em consequência, é obtido um conjunto de resultados, expressos nos valores das pensões anuais, que permitirão avaliar (subcapítulo seguinte), o impacto das medidas de reforma realizadas em Portugal.

Apesar da inexistência de discriminação direta de género nos sistemas públicos, é importante ter presente a evidência empírica que corrobora a desigualdade de género entre pensionistas (*Pension Gender Gap* ³⁹), revelando maior incidência da pobreza nas mulheres. Em 2017, as mulheres portuguesas recebiam, em média, uma pensão inferior

³⁸ Em 2018, o Limiar de Pobreza de Portugal era de 6.014 euros.

³⁹ Expressão anglo-saxónica que traduz a diferença no valor médio bruto da pensão recebida por homens e mulheres, com mais de 65 anos.

à dos homens em 32,1% (EC, 2019). Dada esta disparidade – motivada pelos salários mais baixos das mulheres e pelas interrupções de carreira – introduziu-se a distinção por género, de modo a permitir uma análise mais realista.

Para o processo de cálculo da pensão, foi assumido o seguinte conjunto de hipóteses: i) todos os requerentes são solteiros, cumprem o prazo de garantia e têm a sua 1.ª pensão atribuída em 2017; ii) para indivíduos com registo contributivo assume-se que a sua inscrição na Segurança Social foi realizada até 31 de dezembro de 2001; iii) os indivíduos sem registo contributivo, requerentes da pensão social, cumprem a condição de recursos necessária para a sua validação; iv) na atribuição do Complemento Solidário para Idosos (CSI), o requerente apenas possui como rendimento a pensão social (não detém nem rendimentos complementares nem património) ⁴⁰.

A constituição do conjunto de IT resulta da combinação de várias hipóteses relativas a três variáveis: idade de reforma, carreira contributiva e nível remuneratório.

Em relação à primeira variável, definiram-se duas hipóteses: a reforma com a idade legal relativa a 2017 (de 66 anos e 3 meses) e a reforma antecipada aos 64 anos ⁴¹ (antecipação de 2 anos e 3 meses).

Para a duração da carreira contributiva definiram-se as seguintes possibilidades: carreira completa (40 anos); a existência de uma carreira incompleta – que se decompõe em incompleta, reduzida e muito reduzida (34⁴², 25 e 15 anos, respetivamente); e, por fim, a inexistência de registo contributivo (requerente da pensão social).

Por fim, e sobre o nível remuneratório, admitiram-se quatro hipóteses: salário mínimo nacional, salário médio diferenciado por género, 75% do salário médio (salário baixo) e, por fim, 125% do salário médio (salário superior) ⁴³. Importa referir que estas percentagens tiveram um ajustamento face às adotadas em estudos internacionais – 50%, 100% e 150% - devido ao perfil salarial em Portugal ⁴⁴. De salientar, ainda, que para o cálculo da remuneração de referência – base do cálculo do valor da pensão – foram aplicados os coeficientes de revalorização publicados em 2017. O Quadro A9

⁴⁰ Esta hipótese associada a um requerente solteiro vai determinar um valor muito elevado do CSI e, assim, sobreavaliar o valor da pensão.

⁴¹ A idade média dos pensionistas de velhice em dezembro de 2016 era de 64,01 anos (Orçamento do Estado para 2019 – Relatório).

⁴² Em dezembro de 2016, a carreira contributiva média dos novos pensionistas de velhice era de 34,1 anos (MTSSS, 2018).

⁴³ Portugal tem um perfil salarial diferente de outros Estados-membros (mais ricos). Assim, e pela análise da distribuição dos trabalhadores por conta de outrem, em 2016, por escalões salariais, verificou-se que: i) o valor de 50% originava um salário inferior ao SMN; ii) o valor de 150% originava um nível salarial com uma reduzida proporção de trabalhadores. Em consequência, foram ajustadas estas percentagens.

⁴⁴ Em 2016, o salário médio do homem era de 997,40€ e da mulher de 840,30€.

(em Anexo) apresenta as remunerações revalorizadas (1977-2016) para os perfis salariais definidos.

A combinação de todas as hipóteses acima descritas gerou um conjunto de 34 indivíduos-tipo apresentados no quadro seguinte.

Quadro 2 – Identificação dos 34 Indivíduos-Tipo (IT)

	IT	Género	Idade	CC	Salário
IT 1-6 – Grupo de referência (GR): idade legal de reforma, carreira contributiva (CC) completa, diferenciados pelo salário.	1	H	66,3	40	0,75* do SMe (H)
	2	M	66,3	40	0,75* do SMe (M)
	3	H	66,3	40	SMe - H
	4	M	66,3	40	SMe - M
	5	H	66,3	40	1,25* do SMe (H)
	6	M	66,3	40	1,25* do SMe (M)
IT 7-11 – Variante face ao GR: CC incompleta	7	H	66,3	34	0,75* SMe (H)
	8	M	66,3	34	0,75* SMe (M)
	9	H	66,3	34	SMe - H
	10	M	66,3	34	SMe - M
	11	H	66,3	34	1,25* SMe (H)
IT 12-17 – Variante face ao GR: CC reduzida	12	H/M	66,3	25	Salário Mínimo
	13	H	66,3	25	0,75* SMe (H)
	14	M	66,3	25	0,75* SMe (M)
	15	H	66,3	25	SMe - H
	16	M	66,3	25	SMe - M
	17	H	66,3	25	1,25* SMe (H)
IT 18-23 – Variante face ao GR: CC muito reduzida	18	H/M	66,3	15	Salário Mínimo
	19	H	66,3	15	0,75* SMe (H)
	20	M	66,3	15	0,75* SMe (M)
	21	H	66,3	15	SMe - H
	22	M	66,3	15	SMe - M
	23	H	66,3	15	1,25* SMe (H)
IT 24-28 – Variante face ao GR: reforma antecipada	24	H	64	40	0,75* SMe (H)
	25	M	64	40	0,75* SMe (M)
	26	H	64	40	SMe - (H)
	27	M	64	40	SMe - M
	28	H	64	40	1,25* SMe (H)
IT 29-33 – Variante face ao GR: reforma antecipada e CC incompleta	29	H	64	34	0,75* SMe (H)
	30	M	64	34	0,75* SMe (M)
	31	H	64	34	SMe - (H)
	32	M	64	34	SMe - (M)
	33	H	64	34	1,25* SMe (H)
IT34 – Indivíduo sem registo contributivo (requerente da pensão social)	34	H/M	66,3	Sem registo	Sem registo

Legenda: SMe=salário médio; M=Mulher; H=Homem.

Identificados os IT, efetuam-se duas simulações para o cálculo do valor das pensões. Assim, e como já referido, a primeira inclui as medidas de reforma e permite obter os valores da 1ª pensão (2017) e, após a revalorização, em 2018; por oposição, é realizada uma nova simulação mas sem medidas de reforma, ou seja, assumindo a

manutenção do quadro legal até ao início do processo de reforma. Para tal, foi ainda necessário formular algumas hipóteses (Quadro A10, em Anexo) relativas, por exemplo, à revalorização.

De seguida apresenta-se o conjunto de resultados obtidos para os 34 IT consoante as hipóteses definidas e apresentadas anteriormente.

Quadro 3 – Resultados das simulações: valores mensais das pensões

	Pensões em 2017		Pensões em 2018	
	Com medidas	Sem medidas	Com medidas	Sem medidas
IT 1	P= 549,36 €	P= 606,22 €	P= 559,36 €	P= 614,71 €
IT 2	P = 428,72 €	P = 499,13 €	P = 438,72 €	P = 506,12 €
IT 3	P = 731,19 €	P = 808,29 €	P = 731,19 €	P = 819,61 €
IT 4	P = 570,47 €	P = 665,51 €	P = 580,47 €	P = 674,83 €
IT 5	P = 911,56 €	P = 1.010,36 €	P = 911,56 €	P = 1.024,51 €
IT 6	P = 712,15 €	P = 831,88 €	P = 712,15 €	P = 843,53 €
IT 7	P = 474,74 €	P = 515,28 €	P = 484,74 €	P = 522,49 €
IT 8	P.M.= 380,56 €	P.M. = 471,70 €	P.M. = 399,34 €	P.M. = 516,20 €
IT 9	P = 631,57 €	P = 687,04 €	P = 641,57 €	P = 696,66 €
IT 10	P = 494,58 €	P = 565,68 €	P = 504,58 €	P = 573,60 €
IT 11	P = 787,02 €	P = 858,81 €	P = 787,02 €	P = 870,83 €
IT 12	P.M. = 304,44 €	P.M. = 377,36 €	P.M. = 379,90 €	P.M. = 412,96 €
IT 13	P = 375,50 €	P = 378,89 €	P = 385,50 €	P = 384,19 €
IT 14	P.M. = 304,44 €	P.M. = 377,36 €	P.M. = 379,90 €	P.M. = 412,96 €
IT 15	P = 498,68 €	P = 505,18 €	P = 508,68 €	P = 512,25 €
IT 16	P = 394,93 €	P = 415,94 €	P = 404,93 €	P = 421,76 €
IT 17	P = 620,91 €	P = 631,48 €	P = 630,91 €	P = 640,32 €
IT 18	P.M. = 275,89 €	P.M. = 341,98 €	P.M. = 369,70 €	P.M. = 374,25 €
IT 19	P.M. = 275,89 €	P.M. = 341,98 €	P.M. = 369,70 €	P.M. = 374,25 €
IT 20	P.M. = 275,89 €	P.M. = 341,98 €	P.M. = 369,70 €	P.M. = 374,25 €
IT 21	P = 299,35 €	P.M. = 341,98 €	P = 369,70 €	P.M. = 374,25 €
IT 22	P.M. = 275,89 €	P.M. = 341,98 €	P.M. = 369,70 €	P.M. = 374,25 €
IT 23	P = 374,19 €	P = 378,89 €	P = 384,19 €	P = 384,19 €
IT 24	P = 409,24 €	P = 578,94 €	P = 419,24 €	P = 587,05 €
IT 25	P = 319,37 €	P = 476,67 €	P = 329,37 €	P = 483,34 €
IT 26	P = 544,69 €	P = 771,92 €	P = 554,69 €	P = 782,73 €
IT 27	P = 424,96 €	P = 635,56 €	P = 434,96 €	P = 644,46 €
IT 28	P = 679,06 €	P = 964,89 €	P = 679,06 €	P = 978,40 €
IT 29	P = 353,65 €	P = 492,09 €	P = 363,65 €	P = 499,59 €
IT 30	P = 276,97 €	P = 405,17 €	P = 286,97 €	P = 410,84 €
IT 31	P = 470,48 €	P = 656,12 €	P = 480,48 €	P = 665,31 €
IT 32	P = 368,43 €	P = 540,22 €	P = 378,43 €	P = 547,78 €
IT 33	P = 586,28 €	P = 820,16 €	P = 596,28 €	P = 831,64 €
IT 34	P.S.= 219,95 €	P.S. = 244,03 €	P.S. = 393,72 €	P.S. = 255,97 €

Legenda: P = Pensão contributiva; P.M. = Pensão Mínima; P.S. = Pensão Social

Fonte: Cálculos do autor.

Numa apreciação ainda muito genérica destes resultados, é possível enunciar algumas conclusões. Considerando os valores da 1ª pensão (2017), observa-se uma redução em todos os tipos de pensões (contributiva, mínima e social). No caso das

pensões contributivas (subconjunto de 25 IT), as medidas de reforma determinam uma redução expressiva para 14 IT que varia entre 13% e 33%; em geral, denota-se a existência inequívoca de diferenças de género, com maior penalização para as mulheres devido ao perfil salarial. Também se evidencia uma redução muito significativa – aproximadamente 30% - no valor das pensões em caso de antecipação da reforma. Os resultados obtidos para 2018 revelam um efeito de penalização das novas medidas relativas à revalorização, incluindo o congelamento do valor das pensões mais elevadas⁴⁵.

Com base nos valores obtidos, efetua-se a seguir a avaliação dos efeitos das medidas de reforma, em termos de combate ao risco de pobreza e eficácia em termos da taxa substituição do rendimento proveniente do trabalho.

3.3 Avaliação dos resultados

A partir dos valores das pensões (2017 e 2018), procedeu-se quer ao cálculo das taxas brutas de substituição quer à identificação da passagem à situação de pobreza ou ao agravamento desta, por referência ao limiar de pobreza. Verificou-se que alguns resultados são comuns a diversos IT: i) para 2017, os 34 IT deram origem a 16 subgrupos (de 1 a 4 IT); ii) para 2018, surgem 21 subgrupos (de 1 a 5 IT).

No que respeita ao impacto das medidas de reforma na 1ª pensão (2017), destacam-se os resultados mais expressivos (Quadro 4):

A) O efeito exclusivo das alterações nas regras de cálculo das pensões, para os pensionistas com carreira contributiva (CC) completa, revela quebras significativas nas TBS mas diferenciados por género: -11,2 pontos percentuais (pp) nas mulheres (IT 2,4 e 6) e -7,6 pp nos homens (IT 1,3 e 5), fruto da disparidade salarial entre géneros.

B) O efeito das alterações anteriores nos pensionistas com CC incompleta pode ser apreciado segundo as três hipóteses formuladas:

B1) Na hipótese de uma CC de 34 anos: fruto das alterações às regras de cálculo, a TBS diminui em 5,5 pp para os homens (IT 7,9,11) e em 7,2 pp para as mulheres (IT 10); mas o impacto mais forte observa-se no caso das mulheres com salário mais baixo (IT 8) já

⁴⁵ O caso da pensão social constitui uma exceção pelos motivos já referidos.

que passam a uma situação de pobreza com uma pensão abaixo da linha de pobreza (LP) em 5%, contra um valor - sem medidas - superior à LP em 17,8%.

Quadro 4 – Avaliação dos efeitos na 1ª pensão – 2017

					Com medidas	Sem medidas
1	H	66,3	0,75* SMe	40	TSB= 73,4 %	TSB= 81,0 %
3			SMe			
5			1,25*SMe			
2	M	66,3	0,75* SMe	40	TSB= 68,0 %	TSB= 79,2 %
4			SMe			
6			1,25* SMe			
7	H	66,3	0,75* SMe	34	TSB= 63,4 %	TSB= 68,9 %
9			SMe			
11			1,25*SMe			
10	M	66,3	SMe	34	TSB= 60,1 %	TSB= 67,3 %
8	M	66,3	0,75* SMe	34	P. M. <LP (em 5,0 %)	P. M.> LP (em 17,8 %)
12	H/M	66,3	SM	25	P. M. <LP (em 24,0 %)	P. M. <LP (em 5,8 %)
14	M		0,75* SMe			
13	H	66,3	0,75* SMe	25	P <LP (em 6,2 %)	P <LP (em 5,4 %)
15			SMe			
17			1,25*SMe			
16	M	66,3	SMe	25	TSB= 47,0 % P <LP (em 1,4%)	TSB= 49,5 % P> LP (em 3,8%)
18	H/M	66,3	SM	15	P.M. <LP (em 31,1 %)	P.M. <LP (em 14,6 %)
19	H		0,75*SMe			
20	M		0,75*SMe			
22	M		SMe			
21	H	66,3	SMe	15	TSB= 30,0 % P <LP (em 25,2 %)	TBS=37,0 % P.M. <LP (em 14,6 %)
23	H	66,3	1,25*SMe	15	P <LP (em 6,6 %)	P <LP (em 5,4 %)
24	H	64	0,75*SMe	40	TSB= 54,7 %	TSB= 77,4 %
26			SMe			
28			1,25* SMe			
25	M	64	0,75*SMe	40	TSB= 50,6 %	TSB= 75,6 %
27			SMe			
29	H	64	0,75*SMe	34	TSB= 47,3 %	TSB= 65,8 %
31			SMe		P <LP (em 11,7 %)	P> LP (em 22,8 %)
33			1,25*SMe			
30	M	64	0,75*SMe	34	TSB= 43,9 %	TSB= 64,2 %
32			SMe		P <LP (em 30,8 %)	P> LP (em 1,1 %)
34	H/M	66,3	Sem registo	0	P.S. <LP (em 45,0 %)	P.S. <LP (em 39,0 %)

Legenda: SM= salário mínimo; SMe = salário médio; P = pensão contributiva; P.M.=pensão mínima; P.S.=pensão social; TBS= taxa bruta de substituição; LP= linha de pobreza

B2) Para uma CC reduzida (25 anos) observa-se um forte agravamento da situação de pobreza justificado pelo efeito da alteração às regras de cálculo e, também, - nos casos de pensão mínima - pela alteração do referencial para as prestações sociais.

Quem auferia o salário mínimo ou as mulheres com salários mais baixos (IT 12 e 14) recebem uma pensão mínima que agrava a intensidade da pobreza (de 5,8% para 24% abaixo da LP, com e sem medidas respectivamente). É ainda de destacar a entrada em situação de pobreza das mulheres que auferiam o salário médio (IT 16).

B3) Para uma CC muito reduzida (15 anos) regista-se um aumento da intensidade da pobreza para todos os IT, em resultado das medidas acima referidas. O impacto mais forte atinge os salários mais baixos (IT 18,19,20 e 22): os valores das pensões passam de 14,6% abaixo da LP, sem medidas, para 31,1%.

C) A antecipação da reforma gera efeitos negativos muito expressivos justificados pelo aumento da ILR e, principalmente, pela introdução do *fator de sustentabilidade* combinado com o aumento do *fator de redução* (dupla penalização):

C1) Na antecipação da reforma com CC completa, as pensões apresentam uma quebra acentuada, medida pela TBS: - 22,7 pp para os homens (IT 24,26 e 28) e - 25 pp para as mulheres (IT 25 e 27).

C2) Na antecipação da reforma com CC incompleta (34 anos), observam-se quebras significativas na TBS: - 18,5 pp para homens (IT 29, 31 e 33) e -20,3 pp para as mulheres (IT 30 e 32). De realçar a entrada em situação de pobreza para todos os IT, com o efeito mais forte para as mulheres: pensão abaixo da LP em 30,8 %, contra 1,1% acima da LP sem medidas.

D) O pensionista da pensão social mantém-se em níveis de pobreza acentuados registando um aumento da intensidade da pobreza (de 39,0 % abaixo da LP sem medidas para 45,0 %), justificado pela alteração de referencial para as prestações sociais.

Consideramos agora os efeitos decorrentes da alteração das regras da revalorização bem como da criação do complemento para idosos. Dos resultados apresentados no Quadro A11 (em Anexo), destacam-se os mais relevantes:

E) Os pensionistas com CC completa registam quebras na TBS entre 7,4 pp para os homens e 12,5 pp para as mulheres (IT 1 a 6). A revalorização extraordinária - não aplicável a pensões superiores a 2*IAS - foi fundamental para atenuar as quebras das pensões mais baixas.

F) Nos casos de CC incompleta destacam-se, como mais expressivos, os seguintes resultados:

F1) Para uma CC de 34 observam-se quebras na TBS entre 5,1% para os homens (IT 11) e 8,2 pp para mulheres (IT 10); porém o maior impacto é nas mulheres com salários baixos (IT 8) que entram em situação de pobreza (pensão abaixo da LP em 7,0 %).

F2) No caso da CC reduzida (25 anos) evidencia-se um agravamento da situação de pobreza nos salários mais baixos (IT 12 e 14) – a pensão situa-se abaixo da LP em 11,6 %; ainda assim, a criação do complemento solidário para idosos veio atenuar os níveis de pobreza.

F3) Para uma CC muito reduzida (15 anos) verifica-se um agravamento pouco significativo na situação de pobreza na maioria dos IT; para homens com salários elevados (IT 23) não se regista qualquer alteração na TBS.

G) Para os IT com reforma antecipada, a penalização reforçada gerou quebras fortes na TBS:

G1) Nos casos de CC completa verifica-se uma quebra na TBS de todos os IT, com o efeito mais forte (-24,7 pp) nas mulheres com salários médio-baixos (IT 25 e 27); constata-se a entrada em situação de pobreza para salários médio-baixos (IT 24-27), sendo as mulheres a sofrerem a maior penalização (pensão abaixo da LP em 23,3%).

G2) Nos casos de CC incompleta (34 anos) há uma quebra significativa na TBS de todos os IT, com a entrada em risco de pobreza para homens que auferiam salários médio-baixos (IT 29 e 31) e para as mulheres com o salário médio (IT 32); em pior situação encontram-se as mulheres com salários baixos (IT 30) com uma pensão abaixo do LP em 33,2%.

H) Para o beneficiário da pensão social observa-se uma forte redução da intensidade da pobreza (pensão inferior à LP em -40,4% sem medidas e -8,4% com medidas) justificada parcialmente pela criação de complementos para as pensões de valor reduzido. Porém, este resultado estará sobrevalorizado pela condição que definimos sobre o rendimento do requerente.

Em suma, conclui-se que da aplicação do conjunto de medidas de reforma – com maior incidência na alteração das regras de cálculo e na introdução do *factor de sustentabilidade* – resultaram, para 2017, quebras na TBS de todos os IT, a entrada em risco de pobreza para sete IT (IT 8, 16, 29-33) e, ainda, o agravamento da sua intensidade em doze casos de estudo (IT 12-15, 17-23 e 34). Verificou-se, também, que são as mulheres – fruto do seu baixo perfil salarial – a evidenciarem os efeitos negativos mais fortes.

A aplicação das novas regras de revalorização, e apesar da criação de complementos extraordinários, seguiu igual tendência negativa na adequação do valor da pensão reduzindo a generosidade e evidenciado um forte impacto sobre a pobreza. Porém, a revalorização extraordinária permitiu atenuar as quebras nas pensões mais baixas.

Por fim, conclui-se - tal como verificado em estudos internacionais – que o objetivo prioritário das medidas de reformas no sistema público de pensões foi o de assegurar a sustentabilidade financeira do sistema, em detrimento da adequação do valor das pensões.

Conclusões

Ao longo das duas últimas décadas, e perante a necessidade de adaptarem os sistemas públicos de pensões à nova realidade demográfica e económico-financeira, todos os Estados-membros da UE implementaram medidas de reforma nos seus modelos de proteção à velhice. Após a definição dos três princípios orientadores do processo de reformas, verificou-se a existência de um “*trade-off*” entre a garantia de sustentabilidade financeira a longo prazo e a adequação do valor das pensões o que obrigou à escolha da política pública a seguir. Para a maioria dos países europeus, o primeiro princípio foi prioritário no processo de reforma em detrimento da garantia de rendimento na velhice.

Neste sentido, a presente dissertação procurou avaliar, à luz do princípio da adequação, as consequências das medidas de reforma do sistema público de pensões português, desde 2000 até à atualidade, nomeadamente, a alteração das regras de cálculo da pensão contributiva, o aumento da idade legal de reforma, o agravamento da penalização na antecipação legal da reforma, a mudança de referencial para o cálculo de prestações sociais, a criação de complementos para as pensões de valor reduzido e, por fim, a aplicação de novas regras de revalorização.

A metodologia adotada permitiu avaliar os efeitos sobre as pensões de 34 indivíduos-tipo (IT), diferenciados pelo nível salarial, idade de reforma e duração da carreira contributiva. Os resultados obtidos nos dois processos de simulação – com e sem as medidas de reforma – permitiram avaliar o impacto em termos quer da taxa bruta de substituição (TBS), quer da incidência da pobreza.

Assim, conclui-se, para 2017, por uma quebra generalizada no valor das pensões que se traduziu na diminuição na TBS de todos os IT – justificada, fundamentalmente, pela implementação das novas regras de cálculo e pela dupla penalização vinda da introdução do fator de sustentabilidade, em caso de reforma antecipada. Observou-se também, a entrada em situação de pobreza ou o aumento da intensidade desta para um conjunto significativo de IT, em especial nos casos dos baixos salários auferidos durante a sua vida profissional – com as mulheres a sofrerem as maiores penalizações - e carreiras contributivas incompletas. De salientar que uma das medidas de reforma aliviou a severidade daqueles efeitos: a reformulação da fórmula de cálculo da pensão com a inclusão de taxas de formação da pensão regressivas em função do nível salarial beneficiou os IT com salários mais reduzidos. Por outro lado, as pensões sociais, fruto

da redução de generosidade da alteração de referencial, agravam negativamente a sua eficiência na proteção aos níveis de pobreza, visto que os seus valores situam-se abaixo da linha de pobreza definida legalmente.

Por seu turno, a aplicação das novas regras de revalorização, para o ano de 2018, não melhorou a adequação do valor das pensões registando-se, em igual sentido, a tendência negativa das políticas de reforma implementadas. Desta forma, a criação de complementos extraordinários provou-se insuficiente para fazer face à realidade vivida. Porém, a revalorização extraordinária realizada, permitiu, nas pensões mais baixas, suavizar as quebras nas pensões.

Em suma, verifica-se que os resultados obtidos corroboram as conclusões de estudos nacionais e internacionais que, seguindo diversas metodologias, apontam para a redução no valor das pensões culminando em quebras na TBS e, em alguns casos mais preocupantes, com a entrada e intensificação dos níveis de pobreza para alguns pensionistas. Desta forma, é possível concluir que as reformas adotadas em Portugal privilegiaram a sustentabilidade financeira do sistema público de pensões, por via da contenção do crescimento da despesa em pensões, com efeitos bastante negativos em termos da adequação, ou seja, do alisamento do consumo em ciclo de vida e no combate à pobreza nos idosos.

Porém, e apesar de ser inquestionável a necessidade de garantir a prazo a saúde financeira do sistema de pensões, não se pode descurar a correta adequação do valor auferido pelos pensionistas, sob pena de incumprir com os objetivos que fundamentam a existência de proteção pública à velhice e, conseqüentemente, a existência de um Estado de direito social. Assim, evidencia-se a necessidade de reavaliar as políticas de reforma implementadas até aos dias de hoje e redirecioná-las, de modo a que, permita atenuar o impacto negativo das reformas, sem colocar financeiramente o sistema em risco.

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*, Report produced for the UN Women.

Banco Mundial (1994), *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford, Oxford University Press. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf>

Banco Mundial (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century*, Washington D.C., World Bank. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_En.pdf

Barr, N. (2012), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, p.7-13.

Chybalski, F. and Marcinkiewicz, E. (2015), “The Replacement Rate: An Imperfect Indicator of Pension Adequacy in Cross-Country Analyses”, *Social Indicators Research*, 126: 99-117.

Earles, K. (2013), “The gendered consequences of the European Union’s pension Policy”, *Women’s Studies International Forum*, 38:75-82

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

EC (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 (2010), *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*. Luxembourg: Office for Publications of the European Communities

EC (2012), *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*. European Union. Disponible em: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf

EC (2017), *At-Risk-Of-Poverty Rate and Threshold*. European Union. Disponible em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_poverty_statistics

EC (2019), *The gender gap in pensions in the EU*. European Union. Disponible em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI\(2019\)631033_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/IPOL_BRI(2019)631033_EN.pdf)

Fernandez, J., Gaya, R., Carpio, E., Carpio, M., Fabian, I., and Goenechea, B., (2018), “From the Replacement Rate to the Synthetic Indicator: A Global and Gender Measure of Pension Adequacy in the European Union”, *Social Indicators Research*, 138: 165-186.

Gaia, R., Carpio, J., Fabián, I., Goenechea, B. and Fernández, J. (2018), “The effects of recent Spanish pension reforms on sustainability and pension adequacy”. *Applied Economics*, 50(22): 2459-2468.

Grech, A. (2013). *How best to measure pension adequacy*. Centre for analysis of social exclusion. London: London School of Economics, UK.

Grech, A. (2015), “Evaluating the Possible Impact of Pension Reforms on Elderly Poverty in Europe”, *Social Policy and Administration*, 49(1): 68-87.

Ministério das Finanças (2018), *Orçamento do Estado 2019 – Relatório*, Direção Geral do Orçamento. Lisboa.

Moreira, A. (Coord.) (2019), *Sustentabilidade do sistema de pensões português*, Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.

Musgrave, R. A. (1959), *Theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill.

Natali, D. (2011), *Pensions after the financial and economic crisis: a comparative analysis of recent reforms in Europe*, ETUI Working Paper 07, Brussels: ETUI.

Natali, D. and Stamati, F (2014), “Reassessing South European pensions after the crisis: evidence from two decades of reforms”, *South European Society and Politics*, 19(3): 309-303.

OECD (2005), *OECD Pensions at a Glance 2005. Public Policies across OECD Countries*. OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance-2005_pension_glance-2005-en.

OECD (2013). *Pension at a glance: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing. Disponível em: <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>

OECD (2015), *OECD Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015_pension_glance-2015-en

OECD (2017). Ficha Temática - *Adequação e Sustentabilidade das Pensões*, Paris. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-adequacy-sustainability-pensions_pt.pdf

OECD (2018). *OECD Pensions Outlook 2018*. OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2018_pens_outlook-2018-en

OECD (2019). *OECD Reviews of Pension Systems Portugal*. OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264313736-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264313736-en>

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.

Sauders, P. and Wong, M. (2011), “Pension Adequacy and the Pension Review”, *The Economic and Labour Relations Reviews*, 22(3): 7-26.

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

Legislação

Lei n.º 28/1984, de 14 de agosto. *Diário da República n.º 188 – 1.º série*.

Decreto-lei n.º 329/1993, de 25 de setembro. *Diário da República n.º 226 – 1.º série-A*.

Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto. *Diário da República n.º 182 – 1.º série-A*.

Lei n.º 30-C/2000, de 31 de dezembro. *Diário da República n.º 299 – 1.º série-A*.

Decreto-lei n.º 208/2001, de 27 de julho. *Diário da República n.º 173 – 1.º série-A*.

Decreto-lei n.º 331/2001, de 20 de dezembro. *Diário da República n.º 293 – 1.º série-A*.

Decreto-lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro. *Diário da República n.º 42 – 1.º série-A*.

Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro. *Diário da República n.º 294 – 1.º série-A*.

Decreto-lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro. *Diário da República n.º 249 – 1.º série-A*.

Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro. *Diário da República n.º 249 – 1.º série*.

Lei n.º 4/2007 de 16 janeiro. *Diário da República n.º 11 – 1.ª série*.

Portaria n.º 106/2007, de 23 de janeiro. *Diário da República n.º 16 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 187/2007, de 10 de maio. *Diário da República n.º 90 – 1.ª série.*

Portaria n.º 9/2008, de 3 de janeiro. *Diário da República n.º 2 – 1.ª série.*

Portaria n.º 1514/2008, de 24 de dezembro. *Diário da República n.º 248 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro. *Diário da República n.º 248 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho. *Diário da República n.º 115 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril. *Diário da República n.º 69 – 1.ª série.*

Portaria n.º 429/2012, de 31 de dezembro. *Diário da República n.º 252 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro. *Diário da República n.º 18 – 1.ª série.*

Lei n.º 83-A/2013 de 30 de dezembro. *Diário da República n.º 252 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro. *Diário da República n.º 253 – 1.ª série.*

Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro. *Diário da República n.º 253 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro. *Diário da República n.º 9 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro. *Diário da República n.º 255 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 10/2016, de 8 de março. *Diário da República n.º 47 – 1.ª série.*

Portaria n.º 67/2016, de 1 de abril. *Diário da República n.º 64 – 1.ª série.*

Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. *Diário da República n.º 248 – 1.ª série.*

Portaria n.º 3/2017, de 3 de janeiro. *Diário da República n.º 2 – 1.ª série.*

Portaria n.º 4/2017, de 3 de janeiro. *Diário da República n.º 2 – 1.ª série.*

Portaria n.º 98/2017, de 7 de março. *Diário da República n.º 47 – 1.ª série.*

Portaria n.º 99/2017, de 7 de março. *Diário da República n.º 47 – 1.ª série.*

Portaria n.º 210/2017, de 14 de julho. *Diário da República n.º 135 – 1.ª série.*

Decreto Regulamentar n.º 6-A/2017, de 31 de julho. *Diário da República n.º 146 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro. *Diário da República n.º 193 – 1.ª série.*

Portaria n.º 21/2018, de 18 de janeiro. *Diário da República n.º 13 – 1.ª série.*

Portaria n.º 23/2018, de 18 de janeiro. *Diário da República n.º 13 – 1.ª série.*

Portaria n.º 25/2018, de 18 de janeiro. *Diário da República n.º 13 – 1.ª série.*

Decreto Regulamentar n.º 5/2018, de 26 de junho. *Diário da República n.º 121 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 118/2018, de 27 de dezembro. *Diário da República n.º 249 – 1.ª série.*

Decreto-lei n.º 119/2018, de 27 de dezembro. *Diário da República n.º 249 – 1.ª série.*

Decreto Regulamentar n.º 12/2018, de 27 de dezembro. *Diário da República n.º 249 – 1.ª série.*

Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro. *Diário da República n.º 12 – 1.ª série.*

Portaria n.º 25/2019, de 17 de janeiro. *Diário da República n.º 12 – 1.ª série.*

Portaria n.º 50/2019, de 8 de fevereiro. *Diário da República n.º 28 – 1.ª série.*

Portaria n.º 71/2019, de 28 de fevereiro. *Diário da República n.º 42 – 1.ª série.*

Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro. *Diário da República n.º 22 – 1.ª série.*

Portaria n.º 28/2020, de 31 de janeiro. *Diário da República n.º 22 – 1.ª série.*

Portaria n.º 29/2020, de 31 de janeiro. *Diário da República n.º 22 – 1.ª série.*

Portaria n.º 30/2020, de 31 janeiro. *Diário da República n.º 22 – 1.ª série.*

Informação Estatística

DGERT/MTSSS – Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Disponível em: <https://www.dgert.gov.pt/>

DGO – Direção Geral do Orçamento. Disponível em: <https://www.dgo.gov.pt>

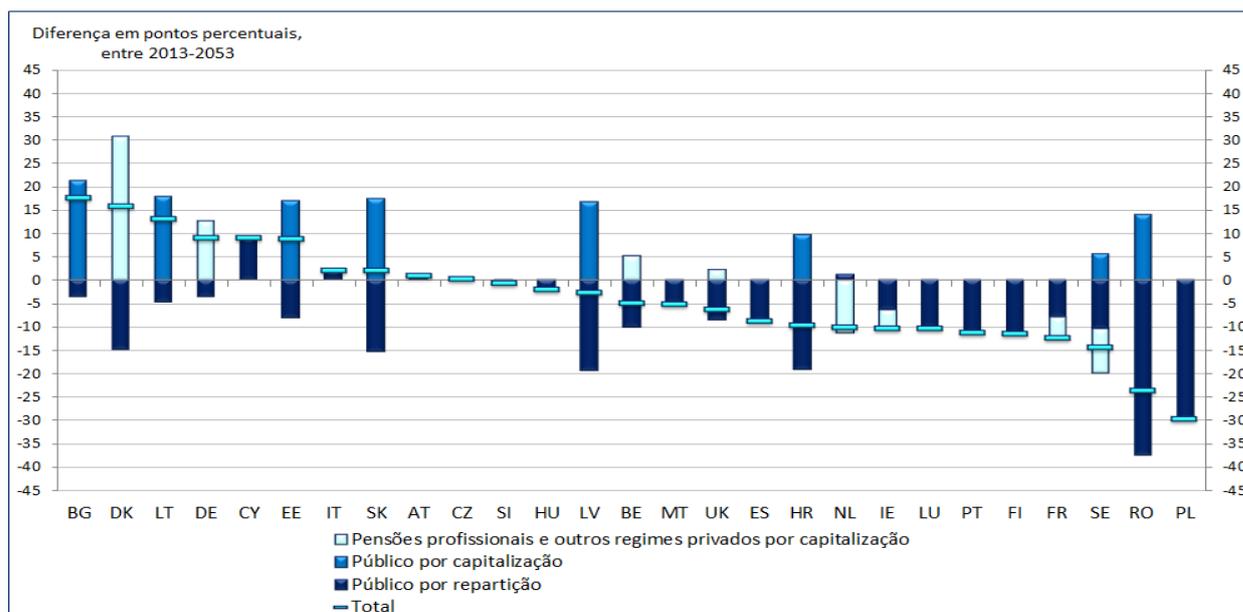
INE – Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main

GEE/MEc – Gabinete de Estratégia e Estudos/ Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gee.gov.pt/pt/>

GEP/MTSSS – Gabinete de Estratégia e Planeamento/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Disponível em: <http://www.gep.mtsss.gov.pt>

Anexo

Figura 1 – Diferenças (em p.p.), entre 2013-2053, das taxas de substituição, por tipo de pensão para um salário médio.



Fonte: OECD (2017).

Quadro A1 – Cronologia dos diplomas referentes às bases do sistema e a medidas de reforma entre 2000-2020.

Diploma	Descrição
Lei n.º 28/1984, de 14 de agosto	Bases gerais do sistema de Segurança Social (1ª lei).
Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto	Bases gerais do sistema de Segurança Social (2ª lei).
Lei n.º 30-C/2000, de 31 de dezembro	Criação do complemento extraordinário de solidariedade
Decreto-lei n.º 208/2001, de 27 de julho	Regras de atribuição do complemento extraordinário de solidariedade.
Decreto-lei n.º 331/2001, de 20 de dezembro	Definição do financiamento do sistema de solidariedade e segurança social.
Decreto-lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro	Definição das regras de cálculo das pensões (regulamenta Art.57.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto).
Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro	Bases gerais do sistema de Segurança Social (3º lei).
Decreto-lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro	Introdução do complemento solidário para idosos.
Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro	Criação do Indexante de Apoios Sociais (IAS) e novas regras de atualização das pensões.
Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro	Bases gerais do sistema (4ª e lei em vigor).
Portaria n.º 106/2007, de 23 de janeiro	Define o valor do IAS para o ano de 2007.
Decreto-lei n.º 187/2007, de 10 de maio	Alteração nas regras de cálculo das pensões e na reforma antecipada e introdução do fator de sustentabilidade.
Decreto-lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro	Suspensão do regime extraordinário de atualização das pensões e outras prestações indexadas ao IAS.
Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho	Definição da condição de recursos.
Decreto-lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril	Suspensão da reforma antecipada.
Portaria n.º 429/2012, de 31 de dezembro	Estabelece o fator de sustentabilidade a aplicar para pensões iniciadas em 2013.
Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro	Fixa o valor de referência para o complemento solidário para idosos.
Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro	1ª Alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.
Decreto-lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro	Alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade.
Decreto-lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro	Revogação da suspensão da reforma antecipada.
Decreto-lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro	Repõe as regras de atualização do valor das pensões e fixa o valor de referência para o complemento solidário para idosos.
Decreto-lei n.º 10/2016, de 8 de março	Reposição do regime transitório de acesso à pensão antecipada de velhice (respeitando um conjunto de recursos).
Decreto Regulamentar n.º 6-A/2017, de 31 de julho	Atualização extraordinária das pensões para 2017.
Decreto-lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro	Define um regime especial de acesso antecipado à pensão de velhice.
Decreto Regulamentar n.º 5/2018, de 26 de junho	Atualização extraordinária das pensões para 2018.
Decreto-lei n.º 118/2018, de 27 de dezembro	Criação do complemento extraordinário para pensões de mínimos.
Decreto-lei n.º 119/2018, de 27 de dezembro	Alteração das regras para a reforma antecipada.
Decreto Regulamentar n.º 12/2018, de 27 de dezembro	Atualização extraordinária das pensões para 2019.

Quadro A2 – Cronologia de medidas legislativas de outra natureza (atualização ou revalorização) entre 2008-2020.

Diploma	Descrição
Portaria n.º 9/2008, de 3 de janeiro	Atualização do IAS.
Portaria n.º 1514/2008, de 24 de dezembro	Atualização do IAS.
Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro	Define o fator de sustentabilidade e a idade normal de acesso à pensão de velhice para os anos 2014 e 2015.
Portaria n.º 65/2016, de 1 de abril	Atualização o valor do Complemento Extraordinário de Solidariedade (CES).
Portaria n.º 67/2016, de 1 de abril	Fixa a idade normal de reforma para 2017 em função do fator de sustentabilidade.
Portaria n.º 3/2017, de 3 de janeiro	Atualização do complemento solidário para idosos (CSI) para o ano de 2017.
Portaria n.º 4/2017, de 3 de janeiro	Atualização do IAS.
Portaria n.º 98/2017, de 7 de março	Atualização anual das pensões e valor do Complemento Extraordinário de Solidariedade (CES.)
Portaria n.º 99/2017, de 7 de março	Fixa a idade normal de reforma para 2018 em função do fator de sustentabilidade.
Portaria n.º 210/2017, de 14 de julho	Definição dos coeficientes de revalorização das remunerações anuais
Portaria n.º 21/2018, de 18 de janeiro	Atualização o IAS.
Portaria n.º 23/2018, de 18 de janeiro	Atualização anual das pensões e valor do Complemento Extraordinário de Solidariedade (CES).
Portaria n.º 25/2018, de 18 de janeiro	Fixa idade normal de reforma.
Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro	Atualização do IAS.
Portaria n.º 25/2019, de 17 de janeiro	Atualização anual das pensões.
Portaria n.º 50/2019, de 8 de fevereiro	Fixa idade normal de reforma.
Portaria n.º 71/2019, de 28 de fevereiro	Fixa o complemento extraordinário para pensões de mínimos.
Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro	Atualização do IAS.
Portaria n.º 28/2020, de 31 de janeiro	Atualização das pensões.
Portaria n.º 29/2020, de 31 de janeiro	Atualização dos complementos para a pensão mínima.
Portaria n.º 30/2020, de 31 de janeiro	Fixa a idade normal de reforma.

Quadro A3 – Cálculo do montante da pensão estatutária: 2002

Número de anos com registo de remunerações		
≤ 20 anos		> 21 anos
Taxa de formação	Remuneração de Referência	Taxa de formação
2%	≤ 1,1*SMN	2,3%
	> 1,1*SMN - ≤ 2*SMN	2,25%
	> 2*SMN - ≤ 4*SMN	2,2%
	> 4*SMN - ≤ 8*SMN	2,15%
	> 8*SMN	2,1%

Fonte: Decreto-lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro.

Quadro A4 – Princípio de convergência das pensões mínimas: 2002

Sistema de escalões	N.º de anos da carreira contributiva	Montante
1º Escalão	Até 14 anos	65% do SMN
2º Escalão	Entre 15 e 20 anos	72,5% do SMN
3º Escalão	Entre 21 e 30 anos	80% do SMN
4º Escalão	Mais de 30 anos	100% do SMN

Fonte: Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro.

Quadro A5 – Atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS): 2006

Média do crescimento real do PIB	Atualização do IAS
$\geq 3\%$	IPC + 20% da taxa de crescimento real do PIB
$\geq 2\% - < 3\%$	IPC + 20% da taxa de crescimento real do PIB ⁴⁶
$\leq 2\%$	IPC

(1) Sujeito a um limite mínimo igual ao valor da inflação acrescido de 0,5% acima do valor do IPC.

Fonte: Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro.

Quadro A6 – Regras de atualização das pensões: 2006

Escalão da pensão	Crescimento real do PIB		
	< 2%	$\geq 2\% - \leq 3\%$	> 3%
< 2 * IAS	IPC	IPC + 20% da taxa de crescimento real do PIB ⁴⁷	IPC + 20% da taxa de crescimento real do PIB
$\geq 2 * \text{IAS e } \leq 6 * \text{IAS}$	IPC - 0,5%	IPC	IPC + 12,5% da taxa de crescimento real do PIB
> 6 * IAS	IPC - 0,75%	IPC - 0,25%	IPC

(2) Sujeito a um limite mínimo igual ao valor da inflação acrescido de 0,5% acima do valor do IPC.

Fonte: Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro.

⁴⁶ Sujeito a um limite mínimo igual ao valor da inflação acrescido de 0,5% acima do valor do IPC.

⁴⁷ Sujeito a um limite mínimo igual ao valor da inflação acrescido de 0,5% acima do valor do IPC.

Quadro A7 – Regras de cálculo da pensão estatutária: 2007

Beneficiários inscritos até 31 de dezembro de 2001 ⁴⁸	
Início da pensão	Cálculo da pensão
Até 31 de dezembro de 2016	$P = (P1 * C1 + P2 * C2) / C$
Após 1 de janeiro de 2017	$P = (P1 * C3 + P2 * C4) / C$

Fonte: Decreto-lei n.º 187/2007, de 10 de maio.

Legenda:

P1: Pensão calculada com base nos melhores 10 anos registados nos últimos 15 anos de carreira contributiva.

P2: Pensão calculada com referência a toda a carreira contributiva, com limite até 40 anos.

C: Número de anos de contribuições.

C1: Número de anos de contribuições relevantes completados até 31 de dezembro de 2006.

C2: Número de anos de contribuições relevantes completados a partir de 1 de janeiro de 2007.

C3: Número de anos de contribuições relevantes completados até 31 de dezembro de 2001.

C4: Número de anos de contribuições relevantes completados a partir de 1 de janeiro de 2002.

Quadro A8 – Valor do complemento extraordinário das pensões mínimas iniciadas em 2017

	Carreira contributiva (anos civis)			
	<15	≥ 15 - ≤ 20	> 21 - ≤ 30	> 30
Valor de 2019	4,68 €	8,62 €	8,48 €	8,10 €
Valor de 2020	4,71 €	8,68 €	8,54 €	8,16 €

Fonte: Portaria n.º 71/2019, de 28 de fevereiro; Portaria n.º 29/2020, de 31 de janeiro.

⁴⁸ As regras de cálculo da pensão de velhice para beneficiários inscritos a partir de 1 de janeiro de 2002 podem ser consultadas em: <http://www.seg-social.pt/pensao-de-velhice>.

Quadro A9 - Remunerações mensais revalorizadas (1977-2016)

Ano	SMN (b)	Revalorização (R) (a)	SMN (R)	SM-H (b)	SM-H (R)	SM-M (b)	SM-M (R)	0,75*SM-H (R)	0,75*SM-M (R)	1,25*SM-H (R)	1,25*SM-M (R)
1977	22,40 €	19,1649	429,29 €	37,63 €	721,21 €	29,34 €	562,37 €	540,91 €	421,78 €	901,52 €	702,97 €
1978	28,40 €	15,696	445,77 €	47,71 €	748,89 €	37,20 €	583,95 €	561,67 €	437,97 €	936,11 €	729,94 €
1979	37,40 €	12,6378	472,65 €	62,83 €	794,06 €	48,99 €	619,18 €	595,54 €	464,38 €	992,57 €	773,97 €
1980	44,90 €	10,8386	486,65 €	75,43 €	817,58 €	58,82 €	637,52 €	613,18 €	478,14 €	1.021,97 €	796,89 €
1981	53,40 €	9,0321	482,31 €	89,71 €	810,29 €	69,95 €	631,83 €	607,72 €	473,87 €	1.012,86 €	789,79 €
1982	53,40 €	7,3791	394,04 €	89,71 €	661,99 €	69,95 €	516,20 €	496,50 €	387,15 €	827,49 €	645,25 €
1983	64,80 €	5,8798	381,01 €	108,86 €	640,10 €	84,89 €	499,12 €	480,07 €	374,34 €	800,12 €	623,91 €
1984	77,80 €	4,5473	353,78 €	130,70 €	594,35 €	101,92 €	463,45 €	445,76 €	347,59 €	742,94 €	579,31 €
1985	95,80 €	3,8116	365,15 €	160,90 €	613,29 €	125,40 €	477,97 €	459,96 €	358,48 €	766,61 €	597,47 €
1986	112,20 €	3,4124	382,87 €	192,00 €	655,18 €	149,90 €	511,52 €	491,39 €	383,64 €	818,98 €	639,40 €
1987	125,70 €	3,1193	392,10 €	220,60 €	688,12 €	172,20 €	537,14 €	516,09 €	402,86 €	860,15 €	671,43 €
1988	135,70 €	2,8459	386,19 €	243,60 €	693,26 €	189,60 €	539,58 €	519,95 €	404,69 €	866,58 €	674,48 €
1989	149,60 €	2,5277	378,14 €	276,40 €	698,66 €	212,80 €	537,89 €	523,99 €	403,42 €	873,32 €	672,37 €
1990	174,60 €	2,2289	389,17 €	276,40 €	616,07 €	212,80 €	474,31 €	462,05 €	355,73 €	770,08 €	592,89 €
1991	200,00 €	2,0007	400,14 €	382,50 €	765,27 €	290,70 €	581,60 €	573,95 €	436,20 €	956,58 €	727,00 €
1992	222,00 €	1,8372	407,86 €	438,30 €	805,24 €	332,30 €	610,50 €	603,93 €	457,88 €	1.006,56 €	763,13 €
1993	236,40 €	1,7252	407,84 €	486,20 €	838,79 €	371,50 €	640,91 €	629,09 €	480,68 €	1.048,49 €	801,14 €
1994	245,90 €	1,6398	403,23 €	523,00 €	857,62 €	407,70 €	668,55 €	643,21 €	501,41 €	1.072,02 €	835,68 €
1995	259,40 €	1,5753	408,63 €	542,80 €	855,07 €	416,80 €	656,59 €	641,30 €	492,44 €	1.068,84 €	820,73 €
1996	272,30 €	1,5279	416,05 €	573,70 €	876,56 €	442,90 €	676,71 €	657,42 €	507,53 €	1.095,70 €	845,88 €
1997	282,80 €	1,4951	422,81 €	589,50 €	881,36 €	454,10 €	678,92 €	661,02 €	509,19 €	1.101,70 €	848,66 €
1998	293,80 €	1,4557	427,68 €	624,70 €	909,38 €	479,30 €	697,72 €	682,03 €	523,29 €	1.136,72 €	872,15 €
1999	305,80 €	1,423	435,15 €	648,70 €	923,10 €	497,40 €	707,80 €	692,33 €	530,85 €	1.153,88 €	884,75 €
2000	318,20 €	1,3842	440,45 €	674,70 €	933,92 €	523,60 €	724,77 €	700,44 €	543,58 €	1.167,40 €	905,96 €

2001	334,20 €	1,3261	443,18 €	674,70 €	894,72 €	523,60 €	694,35 €	671,04 €	520,76 €	1.118,40 €	867,93 €
2002	348,00 €	1,2812	445,86 €	744,20 €	953,47 €	599,50 €	768,08 €	715,10 €	576,06 €	1.191,84 €	960,10 €
2003	356,60 €	1,2403	442,29 €	775,90 €	962,35 €	620,10 €	769,11 €	721,76 €	576,83 €	1.202,94 €	961,39 €
2004	365,60 €	1,2123	443,22 €	805,50 €	976,51 €	645,30 €	782,30 €	732,38 €	586,72 €	1.220,63 €	977,87 €
2005	374,70 €	1,1862	444,47 €	832,50 €	987,51 €	672,00 €	797,13 €	740,63 €	597,84 €	1.234,39 €	996,41 €
2006	385,90 €	1,1504	443,94 €	857,60 €	986,58 €	691,40 €	795,39 €	739,94 €	596,54 €	1.233,23 €	994,23 €
2007	403,00 €	1,1236	452,81 €	876,80 €	985,17 €	712,70 €	800,79 €	738,88 €	600,59 €	1.231,47 €	1.000,99 €
2008	426,00 €	1,095	466,47 €	916,30 €	1.003,35 €	747,70 €	818,73 €	752,51 €	614,05 €	1.254,19 €	1.023,41 €
2009	450,00 €	1,095	492,75 €	940,50 €	1.029,85 €	773,50 €	846,98 €	772,39 €	635,24 €	1.287,31 €	1.058,73 €
2010	475,00 €	1,0799	512,95 €	976,70 €	1.054,74 €	800,80 €	864,78 €	791,05 €	648,59 €	1.318,42 €	1.080,98 €
2011	485,00 €	1,0412	504,98 €	984,20 €	1.024,75 €	807,50 €	840,77 €	768,56 €	630,58 €	1.280,94 €	1.050,96 €
2012	485,00 €	1,0128	491,21 €	999,00 €	1.011,79 €	813,70 €	824,12 €	758,84 €	618,09 €	1.264,73 €	1.030,14 €
2013	485,00 €	1,0103	490,00 €	993,20 €	1.003,43 €	815,60 €	824,00 €	752,57 €	618,00 €	1.254,29 €	1.030,00 €
2014	485,00 €	1,0103	490,00 €	985,00 €	995,15 €	820,30 €	828,75 €	746,36 €	621,56 €	1.243,93 €	1.035,94 €
2015	505,00 €	1,0056	507,83 €	990,10 €	995,64 €	825,00 €	829,62 €	746,73 €	622,22 €	1.244,56 €	1.037,03 €
2016	530,00 €	1	530,00 €	997,40 €	997,40 €	840,30 €	840,30 €	748,05 €	630,23 €	1.246,75 €	1.050,38 €

Fontes: (a) Portaria n.º 210/2017, de 14 de julho, *Diário da República n.º 135 – 1.ª série*; (b) DGERT/MTSSS – Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; GEP/MTSSS – Gabinete de Estratégia e Planeamento/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; GEE/MEc – Gabinete de Estratégia e Estudos/Ministério da Economia; Restantes colunas: cálculos do autor.

Quadro A10 – Simulação sem medidas de reforma: hipóteses

Cálculo das pensões contributivas	Regras estabelecidas no Decreto-Lei n.º 329/1993, de 25 de setembro.
Idade legal de reforma	65 anos
Reforma antecipada	Penalização de 4,5%/ano
Referencial para as pensões sociais	Salário Mínimo Nacional (SMN)
Pensão mínima	4 Escalões consoante a carreira contributiva (% do SMN): - 1.º Escalão: Até 14 anos = 65% SMN - 2.º Escalão: 15 a 20 anos = 72,5% SMN - 3.º Escalão: 21 a 30 anos = 80% SMN - 4.º Escalão: + de 30 anos = 100% SMN
Pensão social	48% do SMN de cada ano (a)
Revalorização anual (b)	<ul style="list-style-type: none">• Pensão contributiva e Pensão Social: atualização em linha com a taxa de inflação• Pensão mínima: atualização automática de acordo com o valor do SMN fixado em cada ano.

Notas: (a) A pensão social não correspondia, em regra, a uma percentagem fixa do SMN. De forma a estipular um único valor percentual, adotou-se a média registada no período 2004-2006; (b) Tendo sido observadas atualizações anuais variáveis em função da taxa de inflação num período temporal anterior, optou-se pelas atualizações realizadas em 2005-2006 por se considerar de maior neutralidade em termos de decisão política.

Quadro A11 – Avaliação dos efeitos nas pensões em 2018

					Com medidas	Sem medidas
1	H	66,3	0,75* SMe	40	TSB= 74,8 %	TSB= 82,2 %
2	M	66,3	0,75*SMe	40	TSB= 69,6 %	TSB= 80,3 %
4			SMe			
3	H	66,3	SMe	40	TSB= 73,3 % (*)	TSB= 82,2 %
5			1,25* SMe			
6	M	66,3	1,25* SMe	40	TSB= 67,8 % (*)	TSB= 80,3 %
7	H	66,3	0,75*SMe	34	TSB= 64,8 %	TSB= 69,9 %
9			SMe			
8	M	66,3	0,75* SMe	34	P.M. <LP (em 7,0 %)	P.M.> LP (em 20,2 %)
10	M	66,3	SMe	34	TSB= 60,1 % (*)	TSB= 68,3 %
11	H	66,3	1,25* SMe	34	TSB= 63,1 % (*)	TSB= 69,9 %
12	H/M	66,3	SM	25	P.M. <LP (em 11,6 %)	P.M. <LP (em 4,0 %)
14	M		0,75* SMe			
13	H	66,3	0,75* SMe	25	TSB= 51,0 %	TSB= 51,3%
15			SMe			
17			1,25* SMe			
16	M	66,3	SMe	25	TSB= 48,2 % P <LP (em 5,7 %)	TSB= 50,2 % P <LP (em 1,8 %)
18	H/M	66,3	SM	15	P.M. <LP (em 13,9 %)	P.M. <LP (em 12,9 %)
19	H		0,75*SMe			
20	M		0,75*SMe			
21	H		SMe			
22	M		SMe			
23	H	66,3	1,25* SMe	15	TSB= 30,8 %	TSB= 30,8 %
24	H	64	0,75*SMe	40	TSB= 56,0 %	TSB= 78,5 %
26			SMe		P <LP (em 2,4 %)	P > LP (em 36,7 %)
25	M	64	0,75*SMe	40	TSB= 52,0%	TSB= 76,7%
27			SMe			
28	H	64	1,25* SMe	40	TSB= 54,5 % (*)	TSB= 78,5 %
29	H	64	0,75*SMe	34	TSB= 48,6 %	TSB= 66,8 %
31			SMe		P <LP (em 15,4 %)	P > LP (em 16,3 %)
30	M	64	0,75* SMe	34	TSB= 45,5 % P <LP (em 33,2 %)	TSB= 65,2 % P <LP (em 4,4 %)
32	M	64	SMe	34	TSB= 45,0 % P <LP (em 11,9 %)	TSB= 65,2 % P > LP (em 27,5 %)
33	H	64	1,25* SMe	34	TSB= 47,8 %	TSB= 66,7 %
34	H/M	66,3	Sem registo	0	P.S. <LP (em 8,4 %)	P.S. <LP (em 40,4 %)

Legenda: SM=salário mínimo; SMe = salário médio; P = pensão contributiva; P.M.=pensão mínima; P.S.: =pensão social; TBS= taxa bruta de substituição; LP= linha de pobreza.

(*) TBS igual ou muito próxima à obtida para 2017.