

## **As pensões em Espanha e Portugal**

Descrição dos esquemas e evolução recente comparada

Jorge Miguel Ventura Bravo<sup>1</sup>

José A. Herce<sup>2</sup>

Vogal e Presidente, respetivamente do Fórum de Especialistas do Instituto de Pensões  
BBVA

Madrid, 14 de maio de 2014

---

<sup>1</sup> Professor Auxiliar na Universidade de Évora e Coordenador do Observatório de Riscos Biométricos da Associação Portuguesa de Companhias de Seguros

<sup>2</sup> Professor Titular de economia da U. Complutense de Madrid e Diretor Associado da Afi.

## Índice

---

1. INTRODUÇÃO .....	2
2. AS PENSÕES EM ESPANHA.....	3
2.1. Os regimes de pensões públicas em Espanha .....	6
2.1.1. As pensões da Segurança Social .....	6
2.1.2. As pensões contributivas dos Pensionistas do Estado (classes passivas) e o mutualismo administrativo.....	9
2.1.3. Integração e portabilidade das pensões públicas .....	10
2.1.4. Disfunções das pensões contributivas em Espanha.....	10
2.1.5. As pensões não contributivas .....	12
2.2. Os regimes de pensões privadas em Espanha .....	12
2.2.1. Os planos e fundos de pensões.....	13
2.2.2. Os planos de previdências seguros.....	13
2.2.3. Disfunções das pensões privadas e mudanças esperadas .....	14
2.2.4. Integração e portabilidade das pensões privadas.....	15
3. AS PENSÕES EM PORTUGAL.....	15
3.1. Os regimes de pensões públicas em Portugal .....	17
3.1.1. As pensões da Segurança Social .....	17
3.1.2. O Regime de Proteção Social Convergente (RPSC) .....	22
3.1.3. Integração e portabilidade das pensões públicas .....	24
3.1.4. Os regimes de pensões públicas não contributivas em Portugal .....	25
3.2. Os regimes de pensões privadas em Portugal.....	26
3.2.1. Planos de Poupança Reforma (PPR) .....	27
3.2.2. Planos de Poupança Ações (PPA).....	28
4. ANÁLISE COMPARATIVA.....	28
4.1. O domínio dos regimes contributivos de pensões públicas.....	29
4.2. A sustentabilidade das pensões públicas e as reformas adoptadas em ambos os países .....	30
4.3. A adequação das Pensões e o papel da previdência privada.....	31
5. CONCLUSÕES .....	32

## INTRODUÇÃO

As pensões são demasiado importantes para serem deixadas na mão de especialistas. A população, preocupada essencialmente com os regimes obrigatórios e voluntários de pensões existentes em qualquer país desenvolvido, deve estar profundamente envolvida na compreensão e monitorização dos sistemas que os afetam diretamente e manter um nível razoável de informação sobre as reformas que vão sendo adotadas e as perspectivas futuras dos regimes existentes.

Independentemente do regime a que se pertence, o certo é que num futuro não muito distante, veremos como se intensificará a integração efetiva dos diferentes regimes, como se harmonizará a tributação dos mesmos e se facilitará as “portas de entrada” entre os diferentes regimes num espaço funcional e profissional cada vez mais amplo. Ao mesmo tempo, a evolução demográfica em curso, essencialmente caracterizada por um aumento da longevidade, garante que os regimes de pensões devam estar em constante mudança e adaptação o que, no geral, exigirá um maior esforço por parte dos trabalhadores e dos futuros pensionistas.

Este esforço terá, naturalmente, uma inevitável dimensão económica (na forma de contribuições ou das poupanças reforma), mas expressar-se-á também na forma de vidas laborais mais longas e, em qualquer caso, na forma de um maior e melhor planeamento financeiro para a reforma.

O presente documento tem por objetivo proporcionar uma descrição, a mais atualizada e detalhada possível e pretende adequar para o público em geral, os regimes de pensões existentes em Espanha e Portugal.

Com efeito, são poucas as pessoas que têm consciência de que existem vários sistemas de pensões para além dos que denominam os de sistemas públicos dominantes, ou seja, os regimes geral ou especial das pensões públicas. Muitos trabalhadores também desconhecem a que regimes de pensões pertencem, que contribuições fazem, quais são as regras básicas para o cálculo das suas pensões e que possibilidades têm para complementar a sua reforma com uma pensão privada.

Por essa razão, este documento descreve os esquemas de pensões existentes nos dois países ibéricos, cujo tronco comum é o regime das contribuições públicas do sistema da Segurança Social, inspirado no modelo continental europeu de seguro social profissional instaurado no último quarto do século XIX pela Prússia Bismarckiana.

Um modelo originalmente robusto e que sofreu numerosas reformas e que, ao longo do tempo, foi acumulando problemas de funcionamento devido à extrema rigidez com que sempre defendeu uma das suas principais características: a idade legal de reforma. Ainda que a esperança média de vida tenha, entretanto, aumentado para mais do dobro em relação ao período em que o sistema foi criado.

O outro elemento que define o sistema ibérico de Segurança Social é o método financeiro da repartição (associado a pensões de prestação definida) que, devido a uma demografia adversa e, mais recentemente, à crise, viu-se estruturalmente

desajustado na sua capacidade de manter integralmente as pensões num contexto de desaceleração, se não a redução, da receita das contribuições.

## 1. AS PENSÕES EM ESPANHA

Em Espanha, existem sistemas de pensões públicas obrigatórias, contributivas e não contributivas e de pensões privadas, complementares ou voluntárias. As primeiras cobrem todos os trabalhadores por conta de outrem, os independentes e os funcionários dos órgãos da administração central (incluindo os funcionários transferidos das CC AA). Mas alguns detalhes são menos conhecidos.

Muitos trabalhadores desconhecem, por exemplo, que pertencem a um regime muito especial denominado “Classes Passivas”, que frequentemente é denominado, equivocadamente, de MUFACE, como o sistema mutualista administrativo encarregue da cobertura de benefícios de saúde e outras prestações sociais, mas não das dos funcionários dos grandes órgãos civis e militares do Estado (transferidos das CC AA, como por exemplo, os professores dos Institutos, das Escolas Universitárias e das Universidades).

Em Espanha, existem atualmente, devidamente reguladas no plano legislativo, fiscal e financeiro, duas grandes áreas de pensões com vários sistemas ou modalidades dentro deles: as pensões públicas e as pensões privadas. Os sistemas que se identificam mais rapidamente são cinco, três na esfera pública (pensões contributivas da Segurança Social, pensões contributivas das Classes Passivas, Não contributivas) e os dois restantes na esfera privada (Planos e Fundos de Pensões e Planos de Previdência Segurados).

Nas tabelas seguintes podem observar-se os regimes supracitados em pormenor. O primeiro quadro descreve as modalidades de cobertura, financiamento, alguns indicadores básicos de tipo demográfico e económico-financeiro. No segundo quadro, detalham-se adicionalmente os indicadores quantitativos dos ditos sistemas com o objetivo de facilitar uma comparação entre eles. Ambos os quadros são intuitivos.

Regimes de pensões existentes em Espanha actualmente – 2013/2014				
	Pensões públicas			Pensões Privadas PFP e PPA (*)
	Pensões da Segurança Social	Pensões das Classes Passivas do Estado	Pensões não contributivas	
<b>População abrangida e tipo de pensões</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obrigatória. Todos os trabalhadores por conta de outrem e independentes.</li> <li>Pensões em forma de prestação mensal por incapacidade permanente reforma, viuvez, orfandade e a favor de familiares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obrigatória para os funcionários públicos e substitutiva da SS</li> <li>Mesmo tipo de pensões que as da Segurança Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Universal para todos os trabalhadores que não contribuíram durante os 15 anos exigidos pelo regime geral e necessitem apoios.</li> <li>Pensões em forma de renda mensal de reforma e invalidez</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voluntária. Todos os indivíduos e coletivos (empresas, associações) que desejem subscrever um plano ou um seguro.</li> <li>Pensões de reforma em forma de renda mensal, capital mensal ou rendimento misto e contingências relacionadas, incluindo a dependência.</li> </ul>
<b>Financiamento e acumulação de direitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mediante contribuições sociais obrigatórias feitas pelos trabalhadores e pelos empregadores</li> <li>Método de repartição</li> <li>Fundo de reserva</li> <li>Direitos cumulativos em forma de promessa de pensão futura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mediante modestas contribuições de funcionários (um décimo da renda) e as receitas fiscais do governo central (9/10 restantes).</li> <li>Direitos cumulativos em forma de promessa de pensão futura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mediante as receitas fiscais do governo central.</li> <li>Direitos efetivos se se cumprem as condições de elegibilidade para a ocorrência da contingência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mediante entradas dos participantes ou promotores</li> <li>Método de capitalização individual.</li> <li>Acumulação de “direitos consolidados” efetivos que dão lugar a prestações do tipo contribuição definida</li> </ul>
<b>Indicadores básicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>16.3 milhões de contribuintes empregados e 2 milhões de contribuintes desempregados. 9 milhões de pensões contributivas</li> <li>Pensão média do sistema de 856,37 €/mês (14 meses/ano).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existem pouco mais de 600 mil pensões de classes passivas, sendo pouco menos de 1 milhão o número de funcionários contribuintes</li> <li>Pensão média do sistema de 1.441,12 €/mês (14 meses/ano).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pouco menos de 450 mil beneficiários de pensões não contributivas</li> <li>Pensão média de 420,33 €/mês (14 meses/ano).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PFP: 10,3 milhões de (contas) participantes, fundos acumulados de 92 mil milhões, capital de reforma de 8.600€ por participante e quase 450 mil beneficiários.</li> <li>PPA: 1 milhão de segurados, reservas totais de 11 mil milhões e 9.000 € por segurado e 24 mil beneficiários.</li> </ul>
<b>Reformas adotadas recentemente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atraso da idade da reforma e aumento do período de contribuição da base de cálculo em 2011.</li> <li>Introdução, em 2013, do fator de sustentabilidade e do Índice de Revalorização das Pensões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O sistema está fechado a novos contribuintes desde janeiro de 2011.</li> <li>A idade de reforma atrasar-se-á conforme o definido pelo regime geral da Segurança Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sem reformas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desde 2014 que é comunicado anualmente aos subscritores e segurados os seus direitos consolidados e a renda mensal estimada assim como uma data prevista para a reforma.</li> </ul>

(\*) PFP: Planos e Fundos de Pensões; PPA: Planos de Previdência Seguros:

## As pensões em Espanha e Portugal

Fonte: Elaboração própria

### Os esquemas de pensões em Espanha (2013)

	Pensões Públicas			Pensões Privadas (d)	
	Segurança Social (a)	Classes Passivas (b)	Pensões Não Contributivas (c)	Planos e F. de Pensões	Planos de P. Aforro
Contribuintes/Participantes/Segurados	16. 227.662	968.304(e)	n.c.	10.147.958 (f)	1.028.699
Pensionistas/Beneficiários (media anual)	8.241.664	607.614	446.292	449.643 (g)	26.392 (g)
Novas pensões/prestações	549.870	36.774	n.d.	n.d.	n.d.
Contribuição/Entregas/ Premio médio anual (euros)	5.879,26	1.027,57	n.c.	408,46	3.436,96
Pensão/Prestação média anual (euros)	11.989,18	20.175,64	5.884,56	8.902,62 (g)	n.d.
Pensão/Prestação média mensal (euros)	856,37 (h)	1.441,12 (h)	420,33 (h)	n.d.	n.d.
Contribuições/Entregas/Prémios totais (milhões de euros)	95.406,7	995,0	n.c.	4.145,0	3.535,6
Pensões/Prestações totais (milhões de euros)	108.584,1	12.259,0	2.626,2	4.003,0 (g)	1.356,5 (g)
Custos de gestão (milhões de euros)	n.d.	n.d.	n.d.	1.037,9	n.d.
Ativos totais (31 de Dezembro, milhões de euros)	47.659,5	n.c.	n.c.	92.694,0 (f)	10.871,1
Custos de gestão em % dos custos em pens./prest.	n.d.	n.d.	n.d.	n.c.	n.c.
Custos de gestão em % dos ativos médios	n.c.	n.c.	n.c.	1,12%	n.d.
Custo total em % do PIB	10,6%	1,20%	0,26%	0,49%	0,13%
Ativos em % do PIB	4,66%	n.c.	n.c.	9,06%	1,06%

(a) Trabalhadores do sector privado por conta própria ou por conta de outrem, funcionários públicos e classes passivas

(b) Funcionários públicos e transferidos para as CC AA, as Forças Armadas, Tribunais e outros coletivos específicos. Desde 1 de Janeiro de 2011, todos os novos contribuintes da função pública (mutualismo administrativo) são integrados no Regime Geral da Segurança Social.

(c) Pensões de incapacidade e reforma para trabalhadores com contribuições insuficientes e carências sociais.

(d) Esquemas complementares, voluntários, de contribuição definida, baseados na capitalização individual ou seguros. Dados de 2012.

(e) Titulares contribuintes em 2012

(f) Dados de 2013

(g) Beneficiários/prestações de renda ou capital

(h) Equivalente a 14 prestações pagas/ano

Legenda: n.c. não corresponde; n.d. não disponível

Fonte: elaboração Afi a partir de MEYSS, MINHAP, MUFACE, ISFAS, MUGEJU, DGSFP e INVERCO

### 1.1. Os regimes de pensões públicas em Espanha

Existem **pensões públicas** de dois tipos: **contributivas e não contributivas**. O direito às primeiras adquire-se cumprindo uma série de requisitos entre os quais se destacam o ter realizado uma carreira contributiva de pelo menos 15 anos. Este período é denominado “período de carência” e, em geral, é cumprido por grande parte dos trabalhadores. No entanto, há muitos casos em que, por diversas razões, nem todos os trabalhadores podem completar um período temporal desta dimensão. É o caso de muitas mulheres que não optaram (ou não puderam) por compatibilizar a sua carreira com o seu papel de mãe. Neste caso, quando os anos de contribuição são insuficientes para receber uma pensão contributiva ou, se não é atingido o valor mínimo de rendimentos, torna-se elegível para receber uma pensão não contributiva.

### 1.2 As pensões da Segurança Social

As **pensões contributivas da Segurança Social** enquadram-se em dois grandes regimes de contribuição: o **Regime Geral (RG)**, para trabalhadores por conta de outrem ou dependentes e o **Regime Especial de Trabalhadores Autónomos (RETA)**. Historicamente existiram numerosos **Regimes Especiais** (Trabalhadores do Mar, Mineiros, Escritores, Toureiros, etc) que, pouco a pouco, se foram assemelhando ao RG. Alguns deles subsistem, porem, com características específicas dada a natureza das ocupações a que dizem respeito. Assim, por exemplo, o Regime Especial da Mineração contempla uma idade de reforma sensivelmente inferior à do RG ou do RETA, entre outras características. De igual modo, ainda existem pensionistas de regimes históricos extintos, como é o caso dos milhares de pensionistas atuais do antigo SOVI (Seguro Obrigatório de Velhice e Invalidez que deixou de existir como tal em 1967 ao ser substituído pelo atual sistema contributivo).

O **Regime Geral** engloba todos os trabalhadores por conta de outrem que estão empregados. Às suas entidades patronais é exigido a abertura de processo na Segurança Social em que todos os funcionários são inscritos a partir do momento em que entram ao serviço das mesmas, trabalhem estes a tempo parcial ou tempo inteiro, com contrato a termo certo ou sem termo. A empresa efetua a devida contribuição mensal em nome do trabalhador que, para as contingências comuns (pensões e afins) é de 23,6% do salário, ao mesmo tempo que o trabalhador contribui com 4,7% do seu salário. Em média, um trabalhador do RG contribui (entre a empresa e ele) com mais de 6.000€/ano, enquanto o trabalhador inserido no escalão máximo (3.597€/mês) contribuirá com cerca de 12.000€.

O **Regime Especial de Trabalhadores Autónomos** engloba os trabalhadores por conta própria (se estiveram empregados por conta de outrem, pertenceriam ao RG). As bases e cálculo das contribuições são os mesmos do RG, mas estes trabalhadores podem eleger a base de contribuição pela qual desejam descontar e, no geral, elegem bases muito reduzidas, o que diminui o seu direito a receber pensões tão elevadas como as do RG. A razão para tal suceder é que o trabalhador independente tem que

suportar na íntegra, a contribuição a efetuar para a Segurança Social, ao passo que os trabalhadores abrangidos pelo RG pagam apenas uma pequena percentagem da contribuição ficando a maior parte do encargo a cargo da entidade patronal.

Todavia, deve chamar-se a atenção para o facto de a contribuição efetuada pela empresa em nome dos seus assalariados não deixar de ser uma parte do rendimento bruto que um trabalhador por conta de outrem nunca chega a receber. Também acontece que muitas empresas reduzem, na medida das suas possibilidades, os salários líquidos dos seus trabalhadores por contrapartida das elevadas contribuições sociais que ambos têm de pagar.

As pensões contributivas da Segurança Social são pois de **natureza profissional e obrigatórias**, embora admitam um elevado grau de solidariedade na sua determinação, o que faz com que os trabalhadores e as empresas disponham de uma certa margem para utilizar as condições que concorrem para a sua determinação em benefício próprio e em detrimento do sistema.

A pensão pública contributiva da Segurança Social, tanto para trabalhadores do RG quer para os trabalhadores do RETA e outros regimes especiais subsistentes, existem em Espanha sob uma série de requisitos base:

- Superação de **um período de carência**. Deve ter-se contribuído pelo menos 15 anos para ter direito à reforma.
- O trabalhador deve cumprir a **idade legal de reforma**, ainda que possa reformar-se antecipadamente ou posteriormente a essa idade. A idade legal para se reformar aumenta progressivamente, em cada seis meses, até alcançar os 67 anos a 1 de janeiro de 2027. A reforma antecipada é possível nos quatro anos que antecedem a idade legal nesse momento. No entanto, o trabalhador é penalizado em 7%, por cada ano de antecipação. A reforma posterior à idade legal, como já foi referido, também é possível e, caso o trabalhador tenha uma carreira contributiva completa (35 anos), a sua pensão é incrementada por cada ano adicional. As incorretamente denominadas pré-reformas, apesar de nada terem a ver com a Segurança Social, são acordos entre as empresas e os seus trabalhadores que habitualmente, têm em conta as condições estabelecidas pela Segurança Social e pelo Sistema Público de Emprego ao calcular o pacote de benefícios para os trabalhadores com os quais estabelecem acordos.
- O cálculo da pensão é determinado por quatro elementos:
  - A **base reguladora** da pensão, que é a **média das bases contribuições** nos anos que antecedem a reforma (de 15 anos em 2012 até 25 anos em 2022). A base de contribuição é atualizada anualmente e contempla um valor mínimo e um máximo entre os quais se encontram grande parte dos salários dos trabalhadores espanhóis. Os trabalhadores independentes, como já foi dito, podem escolher dentro desta gama de percentagens de contribuição, enquanto as empresas devem realizar as suas contribuições pela base mais próxima correspondente aos salários dos seus colaboradores. Para reavaliar ou revalorizar os salários, as bases de contribuição dos dois anos anteriores à efetivação da reforma são



atualizadas usando o IPC acumulado desde o ano a que respeitam as mesmas.

- A **percentagem sobre a referida base reguladora** determinada pela carreira contributiva do trabalhador. Os primeiros 15 anos de descontos (neste caso, o período de carência) dão direito a receber uma pensão equivalente a 50% da base reguladora. Por cada ano adicional, esta percentagem vai incrementando regularmente, até alcançar os 100% com 35 anos de carreira contributiva.
- As **penalizações ou prémios por antecipação ou atraso da reforma** relativamente à idade legal.
- Os **valores mínimo e máximos** das pensões. Uma vez que a fórmula de cálculo de pensões acima descrita, pode fazer com que estas sejam demasiado reduzidas ou elevadas, existem montantes mínimos e máximos para estes casos. O limite mínimo obriga o sistema a complementar uma pensão demasiado baixa, o que requer recursos adicionais provenientes do Orçamento de Estado. Por outro lado, quando a pensão calculada excede o valor máximo reduz-se o excesso, o que diminui os gastos do sistema.

A **atualização** de todas as pensões contributivas da Segurança Social (incluindo os seus valores mínimos e máximos) efetua-se tendo em conta o **Índice de Revalorização das Pensões** (IRP). Este fator de ajustamento anual, que aumenta ou diminui, é determinado pela evolução de quatro elementos que caracterizam o balanço económico do sistema e o restabelecimento (e manutenção) do equilíbrio entre receitas e despesas das pensões. Estes quatro fatores são:

- A evolução dos **rendimentos** totais do sistema contributivo de pensões da Segurança Social. Nos últimos anos, esta parte crucial do orçamento diminuiu, mas espera-se que num futuro próximo aumente a receita da contribuição para o IRP que, por sua vez, resultaria num incremento das pensões.
- A evolução do **número de pensionistas** no sistema. Este indicador não faz, nem agora nem no futuro, outra coisa que não a de aumentar a um ritmo que previsivelmente, aumentará ainda mais daqui a duas décadas à medida que forem entrando na idade da reforma as gerações nascidas entre 1965 e 1975, as mais numerosas da história demográfica espanhola. Este elemento implicará tanto no IRP que obrigará a uma atualização das pensões para valores bem mais baixos.
- A evolução da pensão média do sistema entre dois exercícios, na ausência de atualização. Este elemento é uma tentativa de conseguir o chamado **“efeito de substituição”** das novas subidas das pensões em relação às descidas, uma vez que as primeiras são significativamente mais elevadas que as segundas, pelo que cabe, de novo, esperar que contribua para o IRP no sentido de uma atualização em baixa das pensões.
- A evolução do saldo orçamental do sistema (em percentagem) que, mais uma vez, implica uma descida do IRP enquanto subsiste o défice do sistema de

pensões. Este impacto será mitigado mediante a transferência para o IPR de apenas uma fração do dito desequilíbrio.

Em conjunto, estes quatro fatores são suscetíveis de provocar descidas sustentadas nas pensões contributivas da Segurança Social nos próximos anos, até que o sistema estabilize. Para evitar que as pensões desçam em consequência da queda da inflação, prevê-se uma atualização mínima de 0,25% sempre que a evolução do IPR adote um valor inferior a esta percentagem. Este potencia o IPR para estabilizar as contas do sistema e torná-lo sustentável na diferença entre a taxa de inflação e a taxa de atualização das pensões, com um mínimo superior a 0,25%.

Por outro lado, a partir de 2019, as pensões sofrerão um ajuste com a introdução do chamado **Fator de Sustentabilidade** (FS). Este elemento constrói-se a partir da evolução observada na esperança média de vida aos 67 anos e é aplicada cumulativamente às novas pensões, acrescentando à fórmula de cálculo da formação da pensão, um quociente de correção ou de atualização. Como se espera que a esperança média de vida continue a aumentar, o FS diminuirá as novas pensões, e como referido, de forma cumulativa (face à projeção inicial para 2019). As novas pensões serão progressivamente menores para garantir um conjunto de pensões equivalente a cada geração ao longo de um ciclo de reforma cada vez mais longo.

### 1.3 As pensões contributivas dos Pensionistas do Estado (classes passivas) e o mutualismo administrativo

Em grande parte desconhecido, inclusivamente pelos próprios contribuintes, o **Regime Especial de Pensionistas do Estado** (Classes Passivas, CP), é um esquema muito especial, se bem que cada vez mais semelhante em muitos dos seus parâmetros, ao RG da Segurança Social. Uma aproximação iniciada a 1 de janeiro de 2011, data em que este regime foi vedado à entrada de novos contribuintes, passando a fazer parte do RG da SS. Isto significa, na prática, que este regime caminha para a sua extinção, ainda que esta só deva ocorrer daqui a muitos anos, uma vez que durante muito tempo foram incorporados novos pensionistas e beneficiários neste sistema.

Historicamente, foi criado para proteger os funcionários do governo central face às contingências da reforma e afins (sobrevivência e invalidez) e de saúde. O seu primeiro estatuto data de 1927, se bem que os seus antecedentes mais diretos são os montepios militares de finais do século XVIII. Atualmente, a área da saúde está plenamente integrada no chamado “mutualismo administrativo” sob acordos de MUFACE (funcionários públicos do governo central e transferidos), MUGEJU (judiciário geral) e ISFAS (Forças Armadas). A área das pensões continua a denominar-se “Classes Passivas” e é gerida pela Subdireção Geral de Classes Passivas do Ministério das Finanças e AA PP.

As pensões concedidas ao abrigo das CP são do mesmo tipo que as da Segurança Social. As condições de elegibilidade são um pouco diferentes mas, basicamente atendem a critérios semelhantes como o prazo de garantia, a carreira contributiva e idade legal para atribuição da pensão e a sua atualização. No entanto, difere sensivelmente na forma de obter o montante base da pensão que, neste caso, se denomina, na sua designação original “haber regulador” e que consiste num montante

anual fixado pela lei orçamental para cada categoria de funcionários. As pensões máximas e mínimas são as mesmas que as da Segurança Social.

Este regime financia-se em 90% através de dotações orçamentais, provindo os restantes 10% das contribuições dos trabalhadores protegidos exclusivamente por este regime e afetas ao CP.

### **1.3.1 Integração e portabilidade das pensões públicas**

Os regimes públicos de pensões existentes em Espanha, seja a Segurança Social ou Classes Passivas são mutuamente reconhecidas em cada um dos regimes, no sentido de que, no momento da reforma, em qualquer um dos sistemas ou o esquema é realizada uma "contagem recíproca" de períodos de contribuição em cada sistema ou regime e são somadas e as equivalências correspondentes para que não ocorra qualquer perda de direitos de pensão que podem ser aplicados para os trabalhadores, independentemente do regime ou que contribuíram para o esquema.

Espanha tem, por outro lado, uma série de subscrições e convénios bilaterais de Segurança Social, para além do acordo multilateral que vigora no seio da União Europeia, que garante que a "agregação" dos diferentes períodos de contribuição em diferentes países da UE é tomada em consideração para o cálculo da pensão de reforma, independentemente do país em que esta se efetive. Desta forma, as contribuições para os sistemas públicos de pensões são mutuamente reconhecidos e incorporados bem como os fatores de conversão pertinentes para garantir a uniformidade de tratamento no cálculo das respetivas pensões.

### **1.3.2 Disfunções das pensões contributivas em Espanha**

O cálculo das pensões, públicas ou privadas, assenta sempre, de uma forma ou outra, nos princípios atuariais. Ou seja, o reconhecimento da natureza probabilística de muitas das contingências cobertas pelas ditas pensões. O acontecimento probabilístico mais relevante na vida de um indivíduo é, certamente, a eventualidade de falecer num determinado momento. A probabilidade de sobrevivência dos trabalhadores ou pensionistas, em cada ano, determina o equilíbrio entre os compromissos presentes e futuros do sistema e os recursos que o mesmo obtém ao longo do tempo. Quando as fórmulas de determinação das contribuições e rendimentos deixam de se adaptar às alterações bio-demográficas que sofrem o conjunto de pessoas protegidas, as bases atuariais do sistema deterioram-se e sofrem desequilíbrios, acumulando disfunções. Neste tipo de atraso na adaptação dos sistemas de pensões, referimo-nos, por exemplo, ao aumento da longevidade como causa principal dos problemas de sustentabilidade das pensões.

Independentemente dos problemas de sustentabilidade, a acumulação de reformas pontuais em diferentes partes dos esquemas existentes, combinada com os desenvolvimentos bio-demográficos, deu lugar a consolidação de ineficiências que deveriam ser resolvidas para tornar as pensões mais contributivas e eficientes na cobertura de diferentes situações. A isto acresce a subsistência de muitos elementos

de lógica redistributiva do sistema que, tendo justificando-se no passado hoje podem ser contraproducente para o cumprimento deste objetivo.

Entre estas disfunções podem destacar-se as seguintes:

- O fato das **mulheres** com 65 anos, terem uma **esperança média de vida de 3,8 anos superior à dos homens**, fazendo com que, com carreiras contributivas iguais, recebam um pacote de pensões de reforma sensivelmente mais elevado que o dos homens.
- Os **trabalhadores menos qualificados e com menores rendimentos também têm uma esperança de vida menor do que os trabalhadores qualificados e com maiores rendimentos**. Segundo alguns estudos, os trabalhadores deste último grupo vivem mais dois ou três anos. Isto implica também um maior retorno na pensão por cada euro de contribuição. O resultado é uma inversão do princípio da solidariedade que estão na base de muitos dos sistemas de pensões.
- O **estabelecimento de valores mínimos e máximos** das pensões de reforma, por sua vez, tem uma função redistributiva inversa à anterior, restabelecendo o sentido solidário do sistema. Por um lado, os limites mínimos protegem as pensões de quem contribuiu pelas bases mínimas ou mais baixas. Por outro lado, os limites máximos desvalorizam as pensões formadas com bases remuneratórias e com contribuições mais elevadas. Tudo indica que os ajustes induzidos por estes limites máximo e mínimo têm uma fraca base atuarial e tão pouco se conhecem muito bem as suas consequências redistributivas. Em qualquer um dos casos, é sabido que induzem, a muitos indivíduos, comportamentos estratégicos que sistematicamente têm como consequência a reforma antecipada dos trabalhadores cujas pensões não sofrem perdas ao situarem-se fora dos citados limites. Assim, muitos trabalhadores que esperam receber pensões de reforma mais baixas, reformam-se quatro anos antes da idade legal porque assim as suas pensões são complementadas, enquanto aqueles que sabem que vão receber pensões mais altas, fazem-no dois anos antes da idade regular porque recebem o mesmo, independentemente da penalização.
- Uma das disfunções mais relevantes é a que tem a ver **com as pensões de sobrevivência, em especial as de viuvez**. Os trabalhadores solteiros contribuem exatamente o mesmo que os casados e, ao não ser elegíveis para receber uma pensão de sobrevivência, financiam, em parte, as pensões deste tipo ao resto da população. Por outro lado, muitas pessoas que se qualificam para obter uma pensão de viuvez são, também elas, contribuintes da Segurança Social e encontram-se a cumprir carreiras contributivas que lhes permitirão obter uma pensão de reforma. A pensão de viuvez é compatível com a reforma até ao valor máximo estabelecido pelo *plafond*, mas o sistema não deveria permitir esta *concorrência* entre pensões que irá ocorrer com maior intensidade no futuro com a integração plena das mulheres no mercado de trabalho.
- Por fim, o facto de a base reguladora da pensão se calcular tendo em conta os últimos anos de contribuição (o chamado período de cálculo, que evolui progressivamente, dos 15 anos em 2012 até 25 anos em 2022), induzindo

comportamentos estratégicos por parte dos trabalhadores, conhecidos como “compra de pensões”. Nos primeiros anos, contribuem com uma base reduzida, uma vez que só conta o fato de estar inscrito na Segurança Social, iniciando-se a carreira contributiva mais substancial nos anos abarcados pelo período de cálculo para estabelecer o valor da reforma. Daí a ideia de estender este período a toda a vida de trabalho do beneficiário.

### 1.3.3 As pensões não contributivas

O sistema espanhol contempla ainda o reconhecimento de pensões por incapacidade e de reforma aos trabalhadores ou residentes em Espanha que não puderam completar uma carreira contributiva mínima (os 15 anos do prazo de garantia) ou não tenham contribuído. Este é o caso de muitas mulheres que, a dado momento, abandonaram os seus empregos para ficarem com os filhos, optando por uma vida laboral intermitente não conseguindo assim reunir um período de trabalho suficientemente longo. Contudo, reconhecer este tipo de pensões exige também a perceção dos rendimentos abaixo de certos limites e de considerar outras circunstâncias pessoais e familiares. Estas pensões são financiadas pelo Orçamento do Estado que efetua as devidas transferências para a Segurança Social, mas a sua validação e gestão são feitas pelas Comunidades Autónomas, que gerem os serviços do IMSERSO. É este organismo do Ministério da Saúde, Serviços Sociais e Igualdade que efetua a citada avaliação e gestão, nomeadamente para as cidades autónomas de Ceuta e Melilla.

### 1.4 Os regimes de pensões privadas em Espanha

As pensões privadas em Espanha são um complemento às da Segurança Social e das chamadas Classes Passivas. Baseiam-se num método de capitalização individual e, em geral são de contribuição definida. Podem ser subscritas por um promotor a favor de terceiros ou diretamente por um titular. A sua regulação está a cargo da Direção Geral de Seguros e Fundos de Pensões do Ministério da Economia e Competitividade.

As contribuições são efetuadas pelo próprio ou pelo promotor do fundo e, até certos limites, estão isentas de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Físicas (IRPF, equivalente ao nosso IRS) para os seus titulares, enquanto as efetuadas pelos promotores empresariais são dedutíveis ao Imposto Sobre Sociedades (ISS, o equivalente ao nosso IRC). As subscrições podem ser resgatadas em forma de renda vitalícia ou temporária, sob a forma de capital ou mistas e, com algumas penalizações em função da modalidade, estão sujeitas ao IRPF.

As prestações destes regimes, muito semelhantes aos de pensões públicas na sua natureza, surtem efeito a partir de determinada idade, que geralmente coincide com a idade da reforma formal ou na ocorrência de qualquer das contingências previstas no contrato. Os "direitos consolidados" (correspondentes ao saldo individual, contribuições e rendimentos gerados) só podem mobilizar-se nesse momento, embora haja situações em que é possível antecipá-los no caso de necessidades de doença, desemprego de longa duração ou necessidades formativas.

## As pensões em Espanha e Portugal

Os principais veículos de suporte as pensões complementares privadas em Espanha são os Planos de Poupança Reforma e os Planos de Previdência Seguros.

A presença destes regimes no panorama de previdência espanhol é relativamente pequena, pese embora o facto de existirem 11 milhões de contas, participações e seguros deste tipo. Os capitais acumulados (direitos consolidados e reservas técnicas) representam um pouco mais que 11% do PIB, rondando o capital médio de reforma os 10 mil euros. A presença destes sistemas no mundo empresarial é ainda mais reduzida se pensarmos na cobertura de número de trabalhadores, apesar dos capitais médios de reforma serem três vezes superiores aos dos regimes convencionais. Contudo, é a sua natureza complementar, não substitutiva, face à aos regimes da Segurança Social ou das Classes Passivas que faz com que o seu desenvolvimento seja limitado. Mais do que o tratamento fiscal, que não é particularmente desfavorável em pensões públicas comparativamente ao que se passa no resto do mundo ou mesmo face aos regimes públicos, é a grande extensão da cobertura provisional que estas ocupam em termos de taxa de substituição dos salários e às taxas de contribuição, o que impede que as pensões privadas em Espanha tenham o mesmo tipo de protagonismo que têm noutros países. As empresas gestoras são obrigadas a informar regularmente os seus subscritores do progresso dos seus direitos, do tipo de investimento realizado e da sua rentabilidade de forma individual.

### 1.4.1 Os planos e fundos de pensões

Os planos de reforma são o principal esquema de pensões privadas em Espanha. Existem em três modalidades: PP individuais, PP de emprego e PP associativos.

Os PP individuais são promovidos por entidades credenciadas que atuam também como gestores e/ou depositários dos Fundos de Pensões em que se integram estes planos. Cada subscritor possui uma conta individual na qual vai acumulando entregas regulares ou extraordinárias realizadas por si e pelo produto do rendimento dos fundos.

Os PP de emprego são promovidos pelas empresas a favor dos seus trabalhadores e são igualmente geridos de forma independente por entidades especializadas. As prestações efetuadas pelos promotores podem complementar-se com entregas dos próprios titulares, o que normalmente acontece quando os planos derivam de um acordo coletivo.

Os PP associativos são promovidos por determinadas associações civis ou profissionais em favor dos seus membros e as suas características são semelhantes às dos planos de emprego.

### 1.4.2 Os planos de previdência seguros

Os denominados PPS's são regimes equivalentes aos anteriores, mas baseiam-se na lógica de seguro e estão disponíveis nas seguradoras do ramo vida-poupança para todos os potenciais tomadores (que devem ser segurados ou beneficiários). O seu sistema fiscal é idêntico ao dos PP, no entanto oferecem uma rentabilidade garantida

para além da garantia do capital. Adicionalmente, as seguradoras podem oferecer aos tomadores participações nos resultados extraordinários obtidos pela gestão dos ativos. O resgate pode ser feito antes da idade da reforma nas mesmas circunstâncias dos Planos de Pensões.

### 1.4.3 Disfunções das pensões privadas e mudanças esperadas

As pensões privadas, à semelhança das públicas, sofrem também de algumas disfunções que seria conveniente resolver. Estas estão intimamente ligadas às características dos mercados em que atuam e à natureza dos riscos que cobrem, mas a concorrência destas entidades e a exigente regulação a que estão submetidas limitam (ou podem limitar) de forma relevante as ditas disfunções. Por se tratar de pensões baseadas no método financeiro de capitalização e de contribuição definida, um esquema deste tipo só é sustentável por definição, se as suas bases técnicas estiverem bem formuladas e se a supervisão for adequada, de forma a que as disfunções nestes esquemas não envolvam uma formulação arbitrária ou historicamente inadapta da às contribuições e ao reconhecimento das prestações.

Pelo contrário, sofrem pelos custos excessivos de gestão durante o período de acumulação de direitos e pelo conservadorismo das hipóteses técnicas para a conversão de capital em renda vitalícia durante o período de desacumulação ou pagamento.

No primeiro caso, pode existir um défice concorrencial entre entidades nas comissões de gestão ou que esta concorrência não se veja favorecida pela reduzida escala do mercado. Tipicamente, observa-se que as comissões de gestão são duas ou três vezes mais reduzidas em países com mercados de pensões privadas com grande dimensão relativamente a países com mercados em que a sua presença é reduzida como é o caso de Espanha. Ou seja, a redução das taxas, que está a ocorrer por pressão dos reguladores, deveria produzir-se adicionalmente, à medida que o mercado cresce.

No que diz respeito aos custos de conversão dos capitais de reforma em rendas vitalícias durante o período de pagamento, as disfunções são de natureza técnica e devem-se essencialmente ao risco de longevidade. Este risco não é passível de ser assegurado, já que não é possível fazer-se uma compensação individualizada do risco, já que o aumento sistemático da esperança de vida beneficia todos de forma relativamente semelhante, em detrimento das companhias de seguros que ofereçam rendas vitalícias que não tenham este efeito em consideração. Para cobrir este risco, as tabelas de mortalidade oficiais e validadas pelos reguladores incluem premissas de esperança média de vida, necessariamente conservadoras, que acabam por encarecer as rendas vitalícias que daí derivam. Dada a opacidade técnica destes cálculos, o titular ou beneficiário tem naturais dificuldades para entender este tipo de produtos, ainda que a comparação da oferta (rendas mensais vs capitais) deveria ser perceptível para todos. É possível, no entanto, que aos elementos de natureza técnica que inflacionam o custo das pensões privadas, se misturem elementos de (falta de) concorrência do mercado que se refletem no comportamento dos agentes de mercado no momento de permitir maior ou menor grau de participação dos beneficiários de rendas nos resultados originados pela gestão das reservas de que se derivam as rendas vitalícias.

#### 1.4.4 Integração e portabilidade das pensões privadas

As pensões privadas são, como já foi mencionado, voluntárias e complementares às públicas. Os seus direitos de reforma e as suas prestações não estão pois verdadeiramente integradas com estas últimas.

É possível transferir, sem custos, alguns dos ditos direitos de um plano para outro, ainda que dentro da mesma categoria (isto é, entre PP ou entre PPS). Isto garante a plena portabilidade dos direitos de pensões em Espanha. Portabilidade esta que, com algumas premissas mais restritivas, também avança rapidamente no seio da UE e no plano internacional. Um dos problemas que se esta pouco a pouco a resolver é que, no caso das pensões empresariais, os titulares só são plenamente donos dos seus direitos (*vesting*) ao final de alguns anos.

## 2 AS PENSÕES EM PORTUGAL

O regime jurídico do sistema português de pensões prevê um regime geral obrigatório para todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria do sector privado. Existem regimes especiais para os funcionários públicos (que abrangem os trabalhadores que entraram para o sector publico antes do final de 2005), polícias e militares, sector financeiro e advogados. Existe igualmente um sistema voluntário aberto a todos os residentes em Portugal não abrangidos pelo sistema de Segurança Social português. Os cidadãos nacionais que residem ou trabalham no estrangeiro também podem ser beneficiários deste sistema.

Em Portugal, existem regimes de pensões públicas obrigatórias, contributivas e não contributivas e pensões privadas complementares ou voluntárias. As primeiras cobrem todos os trabalhadores dependentes, independentes, funcionários públicos contratados até ao fim de 2005. O regime público de pensões não contributivas é financiado pelos impostos e garante prestações (sujeitas nalguns casos a uma condição de recursos) às pessoas com pelo menos 66 anos de idade que não disponham de outro tipo de rendimentos ou com rendimentos inferiores a determinado limite.

As pensões privadas são, na maioria dos casos, complementares às atribuídas pelos sistemas públicos e baseiam-se no método de capitalização. As contribuições dos membros, participantes ou beneficiários são geridas por sociedades gestoras de fundos de pensões ou por seguradoras do ramo vida. Os planos de pensões podem ser de contribuição definida, benefício definido, mistos, fechados ou de adesão livre e, relativamente ao seu financiamento, podem ser contributivos ou não contributivos.

No quadro seguinte descreve-se, de forma generalizada, os principais esquemas de pensões existentes em Portugal. Descrevem-se ainda as modalidades, tipo de cobertura e de financiamento, alguns indicadores demográficos base e económico-financeiros dos diferentes sistemas.



**Esquemas de pensões existentes atualmente em Portugal – 2012/2013**

	Pensões públicas			Pensões privadas PPP e PPI (*)
	Pensões da Segurança Social	Pensões do Regime de Proteção Social Convergente	Pensões não contributivas	
<b>População coberta e tipo de prestação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obrigatória. Todos os trabalhadores dependentes e independentes do setor privado.</li> <li>• Pensões em forma de renda mensal de incapacidade permanente, reforma, viuvez, orfandade e a favor de familiares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obrigatória para os trabalhadores contratados antes de 2005 pela Administração Central, Regional e Local do Estado e por outras entidades públicas.</li> <li>• Cobre apenas as contingências de invalidez, viuvez e morte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universal para todos os trabalhadores com carreiras contributivas inferiores aos 15 anos exigidos pelo regime geral da Segurança Social e que careçam de recursos.</li> <li>• Pensões de reforma e invalidez em forma de renda mensal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voluntaria. Todas as pessoas individuais e coletivas (empresas, associações) que desejem subscrever um plano ou seguro.</li> <li>• Pensões de reforma ou outro tipo de contingência que estejam previstas, na forma de renda mensal, capital ou mistas.</li> </ul>
<b>Financiamento e acumulação de direitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante contribuições sociais obrigatórias pagas por empregadores e trabalhadores.</li> <li>• Método de repartição.</li> <li>• Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).</li> <li>• Direitos acumuláveis em forma de promessa de pensão futura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante contribuições sociais obrigatórias pagas por empregadores e trabalhadores.</li> <li>• Transferências do Orçamento do Estado</li> <li>• Método de repartição.</li> <li>• Direitos acumuláveis em forma de promessa de pensão futura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante receitas fiscais, transferidas do Orçamento Geral do Estado.</li> <li>• Direitos efetivos se se cumprirem as condições de elegibilidade quando ocorre a contingência que motiva a atribuição da pensão</li> <li>• Atribuição mediante condição de recurso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante contribuições de subscritores ou promotores.</li> <li>• Método de capitalização</li> <li>• Acumulação de “direitos consolidados” efetivos que dão lugar a prestações do tipo contribuição definida</li> </ul>
<b>Indicadores básicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 milhões de contribuintes individuais empregados e 800 mil contribuintes desempregados. 2,6 milhões de pensões contributivas.</li> <li>• Pensão média de velhice do sistema: 425,00 €/mês (14 meses/ano)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existem pouco mais de 613 mil pensões do RPSC, sendo cerca de 532 mil, o número de funcionários contribuintes.</li> <li>• Pensão média do sistema: 1.343,00 €/mês (14 meses/ano).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouco menos de 290 mil beneficiários.</li> <li>• Pensão média: 257,00 €/mês (14 meses/ano).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPP: 167 mil subscritores, activos geridos de 13.840 milhões de euros, 513 milhões de euros de prestações anuais pagas</li> <li>• PPI: 123 mil subscritores, activos geridos 631 milhões de euros, 68 milhões de euros de benefícios anuais pagos</li> </ul>
<b>Reformas adotadas recentemente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adiamento e aumento anual da idade de reforma e aumento do período de cálculo da base reguladora.</li> <li>• Modificação em 2014 do Fator de Sustentabilidade e da fórmula de cálculo da pensão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificação em 2014 da fórmula de cálculo da pensão.</li> <li>• Adiamento da idade da reforma, conforme o estabelecido para os beneficiários da Segurança Social.</li> <li>• Equiparação progressiva do tipo de contribuição à Segurança Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adiamento e aumento anual da idade da reforma, consoante a esperança média de vida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento nos planos de contribuição definida e diminuição nos de prestação definida</li> </ul>

(\*) Legenda. PPP: Planos e Fundos de Pensões Profissionais; PPI: Planos e Fundos de Pensões Individuais.

Fonte: elaboração própria

## 2.1 Os regimes de pensões públicas em Portugal

O sistema público de pensões português inclui dois regimes: um que abrange os trabalhadores no setor privado e funcionários públicos contratados a partir do início de 2006 (Sistema de Segurança Social) e outro que abrange os funcionários públicos admitidos até ao final de 2005 designado Regime de Proteção Social Convergente (subsistema da Caixa Geral de Aposentações/CGA).

### 2.1.1 As pensões da Segurança Social

O sistema de pensões da Segurança Social baseia-se principalmente no chamado sistema Previdencial e no subsistema de solidariedade de Segurança Social. O primeiro corresponde aos regimes contributivos. O segundo inclui o regime não contributivo, o Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas (RESSAA, vedado a novos subscritores desde 1986), as disposições transitórias e outros regimes não-contributivos. Há também o sistema complementar (público e privado), que compreende a capitalização pública e os regimes complementares de iniciativa coletiva (regimes profissionais complementares) e individuais (casos de planos de poupança reforma, seguros de vida e de capitalização).

O regime geral da segurança social disponibiliza, entre outros, a atribuição da pensão em caso de reforma, invalidez e morte (para o cônjuge sobrevivente, descendentes e ascendentes). Os beneficiários do regime geral são todos os trabalhadores dependentes ou independentes no sector privado, bem como seus respetivos cônjuges e ex-cônjuges, descendentes e ascendentes que cumpram determinados requisitos para a concessão de uma pensão de sobrevivência. Os beneficiários do regime de Seguro Social voluntário também estão incluídos neste regime.

As condições de acesso aos benefícios do sistema previdencial incluem uma série de requisitos básicos, desde logo o registo ou inscrição no regime, a existência de uma carreira contributiva e, se for caso disso, dos respetivos empregadores e beneficiários em esquemas de registo voluntário. O sistema previdencial visa garantir benefícios com base no princípio da solidariedade de base profissional.

O subsistema de solidariedade cobre, entre outros, os riscos de invalidez, velhice e morte. Neste caso, a concessão das prestações não depende da carreira contributiva de quem as recebe, sendo antes determinados com base nos recursos do beneficiário e do seu agregado familiar.

O regime de proteção social convergente (subsistema CGA) abrange os funcionários públicos contratados antes do final de 2005 e os trabalhadores equiparados que recebam uma remuneração sobre a qual efetuem descontos ou contribuições. Estes trabalhadores devem ter sido admitidos no regime antes de 31 de dezembro de 2005 e permanecem por ele cobertos enquanto não cessar permanentemente o exercício das suas funções. Desde 1 de janeiro de 2006, os novos funcionários públicos passaram a

integrar o regime geral da Segurança Social. A CGA determina e paga pensões de reforma e de sobrevivência e outros benefícios inerentes à condição de pensionista (prestações familiares) destes funcionários públicos.

O financiamento do sistema de previdência pública portuguesa continua a obedecer essencialmente a uma lógica de “pay-as-you-go”. O sistema de segurança social baseia-se em princípios diversos, incluindo a solidariedade e a coesão entre as gerações. O primeiro implica, a nível nacional, a transferência de recursos entre os cidadãos, a fim de permitir a todos a efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de um rendimento mínimo social para os mais pobres (do subsistema previdencial).

No plano laboral, o sistema inclui mecanismos de redistribuição no campo da proteção (subsistema previdencial, mutualização dos riscos ocupacionais). A nível intergeracional, o sistema combina este método de financiamento com capitalização, utilizado, sobretudo nos sistemas complementares. O princípio da coesão intergeracional implica um apertado equilíbrio entre equidade geracional na gestão das responsabilidades.

O financiamento do sistema de segurança social segue os princípios genéricos da diversificação das fontes de financiamento e da adaptação seletiva. Isto significa que benefícios contributivos do sistema previdencial são financiados por contribuições de empregados e empregadores. Este sistema deve ser essencialmente autofinanciado, tendo uma relação direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito de receber benefícios. Este relacionamento não é baseado, porém, em princípios actuariais de equidade intra-generacional, sendo um sistema de benefício definido no sentido convencional.

As contribuições destinadas ao pagamento das pensões não estão separadas das contribuições destinadas a financiar outros benefícios concedidos pelo regime geral da segurança social (prestações de desemprego, doença, formação profissional, garantias de salários, etc.). Por outro lado, as contribuições não têm um limite máximo e a taxa de contribuição é de 34,75% da remuneração bruta (11% paga pelo trabalhador e 23,75% pela respectiva entidade patronal). Para os trabalhadores independentes, a taxa de contribuição é de 29,6% da remuneração ilíquida.

Prevista na Lei está a possibilidade de parte das contribuições dos trabalhadores dependentes (entre 2% a 4%) ser canalizada para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), um fundo de reserva financeira criado e alimentado com o intuito de assegurar a cobertura de uma parte das despesas com pensões do sistema. No entanto, esta transferência para o FEFSS poderá não ocorrer caso as condições económicas ou a situação financeira da Segurança Social não o permitam num determinado ano. No final de 2013, o valor acumulado do FEFSS atingia, aproximadamente, 11.600 milhões de euros, representando um pouco mais de 80% da despesa anual total com pensões da Segurança Social.

As prestações do subsistema de solidariedade são financiadas diretamente pelas transferências do Orçamento do Estado e por receitas fiscais alocadas especificamente

a este fim (IVA social). Já os custos administrativos e de gestão, bem como outras despesas correntes, são financiados através das respetivas fontes dos sistemas de proteção de segurança social e de forma proporcional aos respectivos gastos.

No caso da CGA, um sistema contributivo mais frágil que o regime geral da Segurança Social, a diferença entre contribuições recebidas e pensões pagas é financiada por transferências do Orçamento do Estado. Uma vez que é desde o final de 2005 um sistema fechado a novos contribuintes, o défice de autofinanciamento apresentará uma tendência crescente ao longo de década até à sua extinção total.

A pensão pública de velhice do regime contributivo da Segurança Social para trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes assim como outros regimes especiais (membros de órgãos estatutários - diretores e gerentes, os beneficiários do Seguro Social voluntário), é atribuível mediante o cumprimento de uma série de requisitos básicos:

- Cumprimento de um **período de carência**. A carreira contributiva mínima necessária para que um trabalhador por conta de outrem ou independente assegure uma pensão contributiva na Segurança Social (e nos demais regimes de proteção social contributivos) é de 15 anos (consecutivos ou não). No caso dos beneficiários do Seguro Social voluntário, o período de carência é de apenas 144 meses. Se não for concluído o período de carência ou prazo de garantia, o trabalhador poderá ter direito a uma pensão social de velhice no âmbito do subsistema de solidariedade.
- O trabalhador deve ter a **idade de reforma legal/normal**, embora seja possível reformar-se mais cedo (com ou sem penalizações) ou mais tarde (com bonificação da pensão). A idade de reforma legal/normal está fixada nos 66 anos de idade para os anos de 2014 e 2015. De 2016 em diante, a idade normal de reforma aumentará num número de meses específico, calculado de acordo com a variação observada na esperança média de vida aos 65 anos de idade, nos segundo e terceiros anos anteriores ao momento da reforma. Este fator<sup>3</sup> incrementará, previsivelmente, de forma proporcional e regula, a idade normal de reforma no futuro.
- Os trabalhadores podem **reformar-se antecipadamente** ou com uma idade inferior à idade legal no caso de desemprego involuntário de longa duração ou se pertencerem a determinados grupos profissionais específicos (mineiros, trabalhadores marítimos, pescadores, controladores de tráfego aéreo, dançarinos, estivadores e bordadeiras da Madeira).

A idade normal com que se adquire o direito à pensão de velhice é mantida em 65 anos para os beneficiários que estão legalmente impedidos de continuar a oferecer o

---

<sup>3</sup> A fórmula de cálculo é a seguinte:

$$m_n = \sum_{i=2015}^n (\dot{e}_{65,t-2} - \dot{e}_{65,t-3}) \times \frac{2}{3} \times 12$$

em que  $m_n$  é o número de meses que se acrescentam à idade legal de reforma em 2014/2015,  $n$  é o ano em que o trabalhador se reforma e  $e_{65,t-i}$  é a esperança média de vida aos 65 anos no ano  $t-i$ .

seu trabalho ou atividade para além dessa idade e que contribuíram efetivamente, pelo menos nos cinco anos civis imediatamente anteriores ao ano de início da pensão.

Para quem tem carreiras contributivas longas (mais de 40 anos de contribuições), a idade normal de reforma sem penalização é tendencialmente menor. Na data em que o trabalhador atinge a idade de 65 anos, a idade de acesso à pensão sem penalização é reduzida em quatro meses por cada ano de contribuições que exceda os 40 anos de carreira contributiva. No entanto, da aplicação desta regra nunca pode resultar uma idade de reforma inferior a 65 anos, a idade normal de reforma antes das recentes alterações legislativas.

Excepcionalmente, neste momento as reformas antecipadas estão vedadas, excepto nas situações de desemprego involuntário ou de longa duração, para os grupos profissionais acima referidos ou para os indivíduos incluídos em medidas específicas de proteção social. No passado, a reforma antecipada era possível uma vez cumprido o período de carência, mas o trabalhador sofria uma perda cumulativa e permanente da sua pensão no valor de 0,5% por cada mês de antecipação. Esta redução passou a ser acrescida do montante resultante da aplicação do fator de sustentabilidade (ou fator demográfico), calculado a partir da relação entre a esperança média de vida de 65 anos em 2000 e o correspondente valor registado no ano anterior à reforma. O fator de sustentabilidade aplicado às pensões de velhice atribuídas em 2014, por exemplo, é 0,8766, ou seja, implica uma redução de 12,34%.

A reforma depois da idade legal também é possível em Portugal e é bonificada se o trabalhador tiver uma carreira contributiva de pelo menos 15 anos. A bonificação inicia-se no mês em que o beneficiário teria direito a uma pensão e abrange o mês em que a reforma é efetivamente solicitada, tendo o trabalhador até aos 70 anos a possibilidade de beneficiar desta bonificação. Para calcular o montante da bonificação, é necessário multiplicar o número de meses por uma taxa mensal de bonificação (variável entre 0,33% e 1,0% e dependente do número de anos de contribuições na data em que se inicia o pagamento da pensão).

As incorretamente denominadas **pré-reformas** nada têm a ver com o sistema de Segurança Social e nada mais são que acordos entre empresas e seus trabalhadores, os quais levam geralmente em conta as condições estabelecidas pela Segurança Social e pelo regime remuneratório da Função Pública no cálculo do pacote de remuneração dos trabalhadores que celebram este tipo de acordo com suas empresas.

A pensão é calculada tendo em conta cinco elementos essenciais: uma espécie de base regulamentar, chamada de "Remuneração de Referência" (RR) de pensão (remuneração ponderada total), a carreira contributiva (em número de anos), o fator de sustentabilidade (FS), penalizações ou bonificações por antecipação ou adiamento da idade de reforma e plafonds ou tetos mínimos e máximos:

- **Para os inscritos na Segurança Social até 31 de dezembro de 2001**, o valor da pensão é composto por dois elementos: um calculado com base nos melhores

10 dos últimos 15 anos (RR) e outro calculado com base em toda a carreira contributiva, até um máximo de 40 anos. O montante da pensão inicial é calculado como uma percentagem da remuneração de referência multiplicada pelo fator de sustentabilidade, no caso de reforma antecipada.

O valor da pensão é igual a  $(P1 \times C1 + P2 \times C2)$  a dividir por C, onde:<sup>4</sup>

**C** – N.º de anos completos com descontos

**C1** – N.º de anos de descontos completados até 31 de dezembro de 2006.

**C2** – N.º de anos de descontos completados a partir de 1 de janeiro de 2007.

**P1** – Pensão calculada com base nos 10 melhores anos dos últimos 15 anos de descontos.

**P2** – Pensão calculada com base em todos os anos de descontos da sua carreira contributiva, até ao limite de 40 anos.

- **Para os inscritos na Segurança Social a partir de 1 de janeiro de 2002**, a pensão é calculada com base em todos os anos de descontos da sua carreira contributiva, até ao limite de 40 anos (se tiver mais que 40 anos de descontos, contam os 40 melhores):
  - para os **trabalhadores com 20 anos ou menos de carreira contributiva**, a pensão é calculada de acordo com a fórmula  $P = 2\% \times N \times RR$ , em que:
    - RR: Remuneração de referência (base da pensão). Com  $RR = TR / (N \times 14)$
    - TR: Remuneração total revalorizada da carreira contributiva
    - N: número de anos de contribuição (mínimo 15 e máximo 40)
  - **para os trabalhadores com 21 anos ou mais de carreira contributiva**, a pensão calcula-se de acordo com a fórmula  $P = T \times N \times RR$ , onde T é uma percentagem (taxa de formação da pensão) cujo valor se situa entre 0,02 (2,0%) e 0,023 (2,3%) para cada ano de contribuições, de acordo com uma série de requisitos.
- A partir de 1 de janeiro de 2008 foi introduzido, no cálculo da pensão inicial, o denominado fator de sustentabilidade. Este fator é actualmente aplicado no ano de início da pensão, tanto nas pensões de velhice que começam a ser pagas antes da idade legal de reforma, como nas pensões de invalidez relativa e absoluta com menos de 20 anos na data em que ocorre a sua convolação (conversão) em pensões de velhice (na data em que complete a idade normal de acesso à pensão de velhice).
- 
- 

---

<sup>4</sup> Em C, C1 e C2 consideram-se todos os anos da carreira contributiva, mesmo que esta ultrapasse os 40 anos. O valor de P1 só pode ser superior a 12 x IAS (em 2014, € 5.030,64) se se verificarem as seguintes condições: (i) P2 for maior que P1; (ii) P1 for maior que P2 e ambos maiores que 12 x IAS. Nesse caso, a pensão é igual a P2.

- Por outro lado, não se aplica o fator de sustentabilidade às pensões atribuídas na idade normal de acesso à pensão de velhice para 2014: (i) a quem requerer pensão aos 66 anos de idade; (ii) a quem requerer aos 65 anos de idade e estiver legalmente impedido de exercer a atividade que vem desempenhando há, pelo menos, cinco anos; (iii) a quem tenha 65 anos de idade e acima dos 40 anos de contribuições; Não se aplica ainda às pensões de velhice à data em que ocorra a convalidação de pensões de invalidez absoluta, se o beneficiário - estiver a receber a pensão de invalidez absoluta há mais de 20 anos à data em que complete a idade normal de acesso à pensão de velhice, ou ainda estiver inscrito na Segurança Social em 1 de junho de 2007 e tiver recebido a pensão de invalidez absoluta por mais de metade do tempo desde essa data até àquela em que complete a idade normal de acesso à pensão de velhice.
- A remuneração-base de contribuição é reavaliada de acordo com um índice ponderado resultante de 75% do IPC, excluindo habitação, e 25% da evolução média das contribuições declaradas à segurança social, desde que tais variações sejam superiores ao IPC sem habitação, com um valor máximo do IPC sem habitação acrescido de 0,5 p.p.
- Existem **tetos máximos e valores mínimos de pensão**, calculados de acordo com a carreira contributiva.

A **atualização** de todas as pensões do regime contributivo (inferiores a 12 vezes o Índice de Apoios Sociais – IAS) da Segurança Social e do regime de protecção social convergente (RPSC, vide abaixo) é efetuada tendo em conta o crescimento real do PIB, a inflação (IPC) e o montante mensal da prestação, havendo um total de nove cenários possíveis. Embora, no passado, as regras de cálculo da Segurança Social e dos RPSC fossem diferentes, desde 1993 que se iniciou um processo de convergência entre os dois regimes que ainda não está concluído.

### 2.1.2 O Regime de Protecção Social Convergente

O **Regime de Protecção Social Convergente (RPSC)** é um regime público de pensões, fechado à entrada de novos subscritores, que cobre exclusivamente os funcionários da administração pública já reformados e os ativos inscritos até 31 de dezembro de 2005. É gerido por uma entidade pública chamada Caixa Geral de Aposentações (CGA) que administra também outros benefícios mutualistas (vide abaixo).

Entre os beneficiários do sistema, incluem-se os funcionários e agentes (administrativos, civis e militares) da administração geral, regional e local do Estado. O plano de pensões abarca igualmente os magistrados, professores do ensino privado e cooperativo e funcionários de algumas empresas e corporações de capitais públicos (as antigas empresas públicas).

Este regime existe desde 1929 e, historicamente, foi criado para pagar pensões dos funcionários públicos, membros das forças armadas e da guarda nacional. Cinco anos mais tarde, em 1934, foi criado o Montepio dos servidores do estado (MSE) que era responsável pelo pagamento de pensões de sobrevivência aos herdeiros dos

funcionários. Em conjunto, a CGA e o MSE formaram a nacional Caixa Nacional de Previdência (CNP), uma instituição ligada à Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência (CGD), hoje um banco público. Em 1993, a CGA absorveu o MSE e tornou-se financeiramente independente da CGD, sendo atualmente administrada pelo Ministério das Finanças.

Além de pensões de velhice, incapacidade e pensões de sobrevivência, a CGA também garante o pagamento de pensões de natureza especial (não-contributivas), como as “pensões de sangue”, as pensões para serviços excepcionais prestados à pátria, pensões de prisioneiros de guerra, as pensões por méritos excepcionais na defesa da liberdade e da democracia, pensões obtidas por condecorações, subvenções (pagas a quem ocupou determinados cargos no Estado ou no Governo), entre outros.

O plano de pensões CGA é um sistema público, criado, gerido e financeiramente garantido pelo Estado, que tem como objetivo assegurar benefícios substitutivos dos rendimentos de trabalho nas contingências de velhice, invalidez ou morte. Os subsídios relativos a outro tipo de contingência (doença, maternidade, paternidade e adoção, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais) são suportados diretamente pelas administrações empregadoras. O direito às prestações atribuíveis a estas últimas contingências não é financiado por contribuições. Estas não têm limite máximo (ao não estarem os salários que lhe servem de base limitados) e, a partir de 2014, a taxa contributiva global foi fixada em 34,75% da remuneração bruta (11% pagas pelo trabalhador e 23,75% pela entidade empregadora).

Sendo o RPSC um regime contributivo, ou seja, financiado com as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, estas deveriam, em princípio, ser suficientes para financiar o sistema. Na realidade, o sistema é historicamente deficitário, apresentando níveis de autofinanciamento sempre inferiores a 50%, um problema que se agravou com o encerramento do sistema a novos subscritores desde o final de 2005. Ora, como as receitas não são suficientes para assegurar o pagamento das despesas com pensões, torna-se necessário recorrer a fontes de financiamento externas ao sistema que, no caso de RPSC, têm passado pelo recurso sistemático e de forma crescente a transferências anuais do Orçamento do Estado, ou, por outras palavras, a receitas fiscais.

As pensões concedidas pelos RPSC são, em termos gerais, do mesmo tipo que as pagas pela Segurança Social. As condições de elegibilidade têm convergido nos últimos anos e hoje são semelhantes em termos de período de carência, na determinação da pensão base e da idade da reforma, carreira contributiva, na fórmula de cálculo das pensões e no mecanismo de reavaliação anual das pensões. As condições de acesso aos benefícios do regime incluem o cumprimento de uma série de requisitos básicos, desde logo a pertença ao regime enquanto trabalhador e o cumprimento da responsabilidade contributiva dos trabalhadores e, se for caso disso, dos respectivos empregadores.



## As pensões em Espanha e Portugal

As pensões pagas pelo RPSC são, em média, mais elevadas do que as pagas pela Segurança Social, refletindo o facto dos beneficiários deste sistema terem maiores e melhores carreiras contributivas, pelo facto da administração pública concentrar, historicamente, uma fatia importante do pessoal qualificado e com salários mais elevados.

### 2.1.3 Integração e portabilidade das pensões públicas

Os regimes de pensões públicas de Portugal, seja o regime geral da Segurança Social ou do Regime de Proteção Social Convergente são mutuamente reconhecidas em cada um dos regimes e/ou esquemas, no sentido de que, no momento da reforma e independentemente do regime, realiza-se um "cálculo recíproco" em que os períodos de contribuição para cada um dos regimes são somados, com os equivalentes correspondentes. Deste modo, não ocorre nenhuma redução nos direitos de pensão, independentemente do regime ou esquema para o qual se tenha contribuído.

Os trabalhadores podem, em conformidade com a lei que criou o "regime da pensão unificada", beneficiar da acumulação das carreiras contributivas para ambos os regimes, para efeitos da atribuição de uma pensão única.

A pensão unificada dá ao trabalhador que durante sua vida útil realizou descontos para ambos os regimes, a possibilidade de escolher o recebimento de uma única pensão, sempre que cumpra os requisitos do último regime para que contribuiu, mas tendo em conta a totalidade das carreiras contributivas nos dois regimes. A prerrogativa do uso desta possibilidade depende exclusivamente do trabalhador. A eventualidade de sobreposição de carreiras contributivas nos dois sistemas de proteção social não invalida a atribuição deste tipo de pensão, embora este período seja contabilizado individualmente e não de forma cumulativa.

Cada sistema calcula a parte que corresponde a cada uma das carreiras contributivas em conformidade com as respetivas normas e regras, incluindo o tempo em que ocorreu a sobreposição das carreiras, mas o cálculo do valor da pensão unificada deriva de uma fórmula própria, onde o montante final pode ser maior que a soma dos dois parciais correspondentes. Por outro lado, o montante da pensão unificada nunca pode ser menor do que a soma das partes. Assegura-se, assim, que as contribuições para os sistemas de pensões públicas são mutuamente reconhecidas e incorporadas, com fatores de conversão para assegurar a uniformidade de tratamento.

Além disso, Portugal assinou uma série de acordos bilaterais de Segurança Social, para além do acordo multilateral que vigora no seio da União Europeia, que garantem que a "agregação" dos diferentes períodos de contribuição em diferentes países da UE é tomada em consideração para o cálculo da pensão de reforma, independentemente do país em que esta se efetive.

Os contribuintes que prestaram serviços nas entidades comunitárias europeias - como é o caso dos funcionários ou agentes temporários das instituições comunitárias -

podem solicitar uma transferência dos seus direitos consolidados, ou os equivalentes atuariais dos direitos de pensão adquiridos no regime público em Portugal, ao regime de pensões da instituição da comunidade a que pertencem. Da mesma forma, os funcionários comunitários podem solicitar a transferência do equivalente atuarial dos seus direitos de pensão adquiridos nesses regimes, para o sistema de pensões em que queiram ou possam beneficiar da sua pensão. A este respeito, refira-se que os direitos à pensão são totalmente transferíveis entre diferentes países da UE.

### **2.1.4 Os regimes de pensões públicas não contributivas em Portugal**

O regime público não-contributivo é financiado através de impostos e garante prestações, sujeitas a condição de recursos, a pessoas maiores de 66 anos que não recebam prestações ou benefícios suficientes de outras fontes.

Este regime é de natureza solidária e tem como objetivo garantir as pensões de velhice, invalidez, viuvez, complementos por dependência e suplementos por cônjuge a cargo, entre outras. Estas prestações são atribuídas aos beneficiários que não se encontrem cobertos por nenhum sistema de proteção social obrigatória, não tenham podido cumprir uma carreira contributiva mínima (15 anos) ou ainda aos que recebem uma pensão de valor inferior à pensão social mínima.

Devido aos períodos contributivos reduzidos e aos baixos salários de referência, as pensões do regime geral são, por vezes, inferiores ao mínimo, o que leva a que um grupo significativo de pensionistas receba a pensão mínima (em 2012, cerca 40% dos pensionistas contributivos recebiam a pensão mínima correspondente).

A fim de reduzir a pobreza entre os idosos, foi introduzido o "complemento solidário para idosos", cuja atribuição está sujeita à verificação de uma condição de recursos. Outras prestações não contributivas para idosos são também a prestação de cuidados de saúde continuados e o apoio domiciliário.

A pensão social por invalidez é um apoio mensal destinado a proteger, em caso de incapacidade permanente para o trabalho, os beneficiários que não são abrangidos por qualquer sistema de proteção social obrigatório ou que não foram capazes de completar uma carreira mínima de contribuição. Se a situação de incapacidade, certificada pela subcomissão permanente de deficiência, tiver sido causada por certas doenças (a Paramiloidose, doença de Machado-Joseph (MJD), vírus da HIV/SIDA, esclerose múltipla, doença oncológica, esclerose lateral amiotrófica, doença de Parkinson ou doença de Alzheimer), o valor mensal da pensão é bonificado.

A pensão de viuvez é um apoio mensal que é pago à viúva ou viúvo do beneficiário de uma pensão social. O complemento de dependência é concedido mensalmente (juntamente com a pensão) aos pensionistas que se encontram numa situação de dependência e precisam de ajuda externa para atender às necessidades básicas da sua vida diária. O regime paga outros benefícios, tais como pagamentos suplementares aos veteranos de guerra que recebem uma pensão.

## 2.2 Os regimes de pensões privadas em Portugal

As pensões privadas existentes em Portugal são, na maioria dos casos, complementares às outorgadas pelos sistemas públicos de pensões, baseiam-se no método de capitalização financeira das contribuições dos seus membros, participantes e beneficiários e são geridas por sociedades gestoras de fundos ou por companhias de seguro do ramo vida.

Os planos de pensões podem ser de contribuição definida, benefício definido ou mistos, fechados ou de adesão livre e, quanto à forma de financiamento, podem ser contributivos ou não contributivos. O Instituto de Seguros de Portugal (ISP) é a entidade responsável pela sua regulação.

As entregas dos trabalhadores aderentes e do promotor (empresas, em geral) do fundo de pensões estão, até certos limites, isentas de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS). As contribuições das empresas são dedutíveis ao imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC). As prestações oriundas destes fundos podem tomar a forma de rendas vitalícias, levantamentos de capital ou mistas e, nalgumas condições de desagravamento fiscal, estão parcialmente isentas de IRS, na condição (no caso dos fundos de pensões) de que, pelo menos, dois terços do capital acumulado se transforme em pagamentos sob a forma de renda.

A estrutura dos sistemas privados de pensões em Portugal, em termos de veículos, inclui planos voluntários do tipo profissional (fundos de pensões fechados, fundos de pensões abertos e seguros de grupo), planos individuais voluntários (fundos de pensões abertos, planos de poupança reforma - PPR), planos de poupança para investimento no mercado de valores mobiliários e seguros individuais.

O mercado de planos de pensões empresariais é relativamente pequeno em Portugal, como resultado de um sistema de pensões público relativamente "generoso" que, como em Espanha, domina a paisagem da previdência social. No entanto, as recentes reformas para o sistema de pensões público reduzirão significativamente os benefícios (em termos de taxa de substituição do salário), esperando-se por isso, que este tipo de planos de pensões empresariais ganhe uma importância crescente.

Os fundos de pensões profissionais (PPP) são baseados em fundos abertos e fechados e funcionam através de capitalização direta. Os fundos de pensões fechados podem criar-se por iniciativa de uma empresa, grupos de associações sociais ou profissionais ou por acordo entre as associações patronais e os sindicatos. As pensões de funcionários públicos não são elegíveis para este tipo de mecanismo.

Os planos de pensões podem ser de benefício definido, contribuição definida ou mistos. Atualmente, o número de novos planos de contribuição definida tem correspondência com o número de novos planos de benefício definido, que foram bastante mais representativos no passado, refletindo a tendência internacional de transição para planos de contribuição definida. No entanto, actualmente cerca de 98% dos ativos permanecem ligados a planos de prestação definida, uma vez que estes

concentram os direitos históricos dos trabalhadores com este tipo de plano de pensões.

Os planos de prestação definida típicos baseiam-se no rendimento final, enquanto as taxas de acumulação médias rondam os 2% ao ano para planos integrados com a segurança social e 0,5% ao ano para os planos não-integrados. Os benefícios geralmente acumulam durante 40 anos e pagam-se no momento em que os subscritores ganham o direito às pensões dos sistemas públicos, determinando-se um montante final comum (no caso de planos integrados). As contribuições do empregador para planos de contribuição definida correspondem, geralmente, a cerca de 3% do salário. Já as contribuições dos trabalhadores dependem das regras do plano mas, em muitos casos, os funcionários não contribuem. Em 2012, cerca de 3% da população ativa estava coberta por fundos de pensões profissionais.

Os planos de pensões individuais (PPI) podem assumir uma de três formas:

1. Planos de pensões abertos (aquisição individual das ações ou quotas dos planos de pensões abertos);
2. Contratos de seguro de reforma: são contratos coletivos de seguro em que indivíduos fazem contribuições para um fundo
3. Planos de poupança-reforma (PPR), que podem ser financiados por três diferentes tipos de instrumentos (fundos de pensões, seguros ou fundos de investimento) e planos de poupança-ações (PPA), que podem ser financiados por dois diferentes veículos de financiamento (fundos de investimento e fundos de pensões).

### **2.2.1 Planos de Poupança Reforma (PPR)**

Os planos de poupança reforma (PPR) são instrumentos criados com o objetivo de promover a poupança a médio e longo prazo para satisfazer as necessidades financeiras numa situação de reforma. Foram criados em 1989 para promover a poupança e para garantir um complemento de pensão aos seus subscritores. Por muito tempo, foram especialmente atraentes pelos benefícios fiscais oferecidos.

Os PPR consistem em certificados pessoais de um fundo de poupança-reforma que pode assumir a forma de um fundo de investimento, um fundo de pensões ou seguro de vida.

Portanto, os PPR podem ser comercializados sob três formas: fundos de investimento, fundos de pensões e contratos de seguro do ramo vida. No caso particular dos PPR comercializados como contratos de seguro do ramo vida, podemos distinguir entre os seguros ligados a fundos de investimento e os que não o são.

Apesar de partilharem um regime legal, um nome e objetivos comuns, os PPR podem ter características diferentes entre si, nomeadamente em termos de garantias de rentabilidade e de perfil de risco.

## As pensões em Espanha e Portugal

Relativamente às suas características, os PPR podem ser administrados por três categorias de entidades: seguradoras, sociedades gestoras de fundos de pensões e sociedades gestoras de fundos de investimento.

O resgate só pode ser feito nas seguintes situações: (i) a partir de 60 anos de idade (ii) na idade de reforma (pessoas a quem tenham sido atribuídas pensões por velhice de qualquer sistema de proteção social). Há algumas situações especiais nas quais se poderá proceder ao resgate, sem ser para os efeitos previstos e sem incorrer em penalizações fiscais. São casos em que o participante ou algum dos membros do seu agregado familiar experimente desemprego de longa duração (trabalhadores que estejam há mais de 12 meses desempregados e inscritos em centros de emprego), em caso de doença grave, em caso de incapacidade permanente para o trabalho ou de falecimento do titular. Recentemente, foi criada a possibilidade de resgatar os PPR, sem perda de benefícios fiscais, para pagar prestações do crédito à habitação.

### 2.2.2 Planos de Poupança em Ações (PPA)

Os Planos de Poupança em Acções (PPA's) são planos individuais de poupança constituídos sob a forma de um fundo de investimento ou fundo de pensões. Ao investidor são atribuídas unidades de participação, que são intransmissíveis salvo em caso de morte.

Os PPA's apenas podem ser subscritos por pessoas singulares, e existindo agregado familiar, apenas podem subscrever as pessoas a quem incube a respectiva direcção (cônjuges) e o valor total das entregas não pode exceder uma determinada quantia anual. Cada PPA tem uma duração mínima de seis anos, renovável uma vez a pedido do titular, por um período não superior a três anos.

Os PPA permitiam até o ano fiscal de 2004, obter benefícios fiscais, em particular a redução do valor do IRS de uma percentagem do montante investido. Este benefício foi revogado mas foram mantidas condições para planos de consolidação e reembolso subscritos até 2004. Para os fundos em que se integram os rendimentos gerados pelo PPA's que são constituídos e operem de acordo com a legislação em vigor, existe isenção do pagamento de impostos.

## 3. ANÁLISE COMPARATIVA

Uma vez analisados em detalhe os principais elementos que compõem os sistemas de pensões (em sentido lato) em Espanha e em Portugal, uma breve análise comparativa indica que há muito mais semelhanças do que diferenças entre os dois países.

Algo natural, dada a raiz histórica da estrutura principal nos dois países: a Segurança Social (ver mais detalhes históricos na próxima secção). O alcance quantitativo dos diferentes esquemas é semelhante (tendo em conta a escala de cada país) e, em

ambos os casos, o regime dominante é o das pensões públicas do regime contributivo da Segurança Social dos trabalhadores por conta própria e dependentes do sector privado e assalariados da função pública. A falta de sustentabilidade desses regimes, face ao aumento da esperança média de vida e ao declínio da taxa de natalidade também é uma característica comum. Bem como também é a introdução nos anos mais recentes, de reformas de fundo para tentar garantir a sustentabilidade destes sistemas. No entanto, quer em Portugal, quer em Espanha, estas reformas podem comprometer a suficiência das pensões públicas neste contexto demográfico. Finalmente, a falta de desenvolvimento dos regimes de previdência privada é outro dos traços comuns em ambos os países, o que tem implicações na sua eficácia enquanto complemento das pensões públicas, cujas taxas de substituição (dos salários) não serão tão favoráveis no futuro. Mas, vamos por partes:

### 3.1. O domínio dos regimes contributivos de pensões públicas

As pensões públicas do regime contributivo são predominantes nos dois países.

Uma característica comum é que os regimes de pensões dos funcionários públicos estão fechados em ambos os países. Em Portugal, desde janeiro de 2005, já não podem entrar no sistema novos funcionários, enquanto em Espanha, esta medida só ocorreu em janeiro de 2011. Isto significa que, atualmente, trabalhadores que fazem contribuições passarão a ser beneficiários sem que existam novos contribuintes que capitalizem o sistema e, pouco a pouco, este regime acabará por se extinguir. A principal consequência desta dinâmica é que o regime dos funcionários públicos acumulará défices crescentes até ao seu desaparecimento. Estes défices, pela dinâmica histórica de financiamento dos regimes em questão, serão financiados pelo Orçamento Geral do Estado em ambos os países.

Neste contexto de progressiva extinção dos regimes de mutualismo administrativo, o regime contributivo de pensões em ambos os países vai passar, com o tempo, a ser constituído apenas pelo regime de pensões da Segurança Social.

O domínio das pensões públicas em ambos os países, também se reflete nas elevadas taxas de substituição das pensões em relação ao último salário. A OCDE estima que esta taxa seja cerca de 80% e uma das mais elevadas da Europa.

Com semelhantes taxas de substituição, não é nenhuma surpresa que se verifiquem problemas na tentativa de estabilização financeira a médio e longo prazo destes regimes em Espanha e em Portugal: (i) a "generosidade" destas taxas de substituição implica que o equilíbrio de receitas e despesas do regime seja deficitário e que, independentemente do sistema de repartição que se adote, pelo simples facto de ser uma prestação fixa, este equilíbrio se vá agravando conforme aumenta a expectativa de vida dos trabalhadores que entretanto, passam de contribuintes a beneficiários (ii) é por isso necessário que estes regimes tenham que sofrer alterações decisivas que vão necessariamente afetar quer esta alta taxa de substituição (acompanhadas pelo

adiamento da idade da reforma) quer a atualização regular das pensões ao longo do ciclo de vida dos aposentados.

### **3.2. A sustentabilidade das pensões públicas e as reformas adotadas em ambos os países**

Tanto em Espanha como em Portugal, nos últimos anos, foram abordadas importantes reformas nesta área. Além da convergência dos regimes públicos acima referidos, as reformas dos sistemas de providência – mais antigas em Portugal do que em Espanha – foram essencialmente focadas em dois aspetos:

- Mudança das condições de elegibilidade para atribuição de uma pensão de reforma. Essencialmente, adiou-se de forma progressiva, a idade mínima de acesso à pensão que passou a ser de 67 anos em 2013/2014 e aumentou o número de anos utilizados para o cálculo do "salário pensionável" ou base reguladora da pensão. Adicionalmente, aumentou a duração da carreira contributiva necessária para receber a pensão completa e dificultou-se o acesso às reformas antecipadas através de penalizações mais pesadas. Relativamente à determinação da idade legal de reforma, há diferenças significativas entre os dois países. Enquanto em Portugal, se optou por anexar a idade à expectativa de vida, em Espanha, o limite definido foi a de uma evolução progressiva até aos 67 anos em 2027.
- Intervenção sobre os critérios de atualização regular das pensões, acompanhada por uma alteração na fórmula que determina a primeira pensão com base na evolução da expectativa de vida, ajustando-a para baixo na razão inversa em que este indicador demográfico aumenta. A atualização periódica dos valores das pensões também mudou, deixando de estar indexada à evolução da taxa de inflação, como até aqui, passando a ter em conta a evolução do número de pensionistas, uma vez que as novas pensões são geralmente mais elevadas que as que cessam, por morte dos seus beneficiários e o défice ou superavit do sistema.

Estas alterações são claramente susceptíveis de garantir a sustentabilidade financeira dos regimes públicos de repartição e, apesar de ainda existirem uma série de disposições que evitam uma diminuição do valor nominal das pensões, estes mecanismos de estabilização automática com bastante potencial. Isso significa que a virtude da sustentabilidade radica agora em que a inflação seja mais alta do que o previsto nos dispositivos de revalorização mencionados. Estes mecanismos traduzem a redução (em termos absolutos ou relativos do poder de compra) que as pensões terão de sofrer para tornar sustentável o sistema num contexto de aumento da longevidade e insuficiência de contribuintes, que caracterizará as décadas vindouras. Desta forma, a sustentabilidade das pensões públicas, de repartição e benefício definido, é uma questão (incontornável, sem duvida) que coloca em causa a adequação das pensões nos dois países ibéricos.

### 3.3. A adequação das Pensões e o papel da previdência privada

Este dilema ou "trade-off" não tem uma solução fácil. Sobretudo, não há solução que evite a intensificação do esforço contributivo ou de poupança previdencial de toda a sociedade. O aumento da longevidade é uma grande notícia mas que, no entanto, implica um custo para a sociedade. O facto do valor das pensões diminuir (pelo menos em termos relativos) é compensado pelo alargamento do período de atribuição da pensão. A verdade é que não é possível trabalhar cada vez menos anos (ou fazer um menor esforço contributivo) e desfrutar de pensões cada vez maiores durante cada vez mais anos. Não há contabilidade geracional ou criativa que suporte este paradoxo. Na verdade, com as fórmulas de cálculo atuais, o "pacote de pensões" de reforma continuará a aumentar sucessivamente de geração em geração. É por isso que a noção mais abrangente no tempo de uma pensão deveria substituir o conceito mais rígido e estrito de pensão enquanto remuneração ou quantia mensal ou anual, em sociedades dominadas pelo aumento da longevidade, como é o caso da Espanha e de Portugal.

Neste contexto crítico para a sustentabilidade das pensões, evidenciado regularmente, mais do que a análise da "pensão total" do ciclo vital, fortalece-se em ambos os países a necessidade de um debate sobre o papel que devem desempenhar as pensões privadas. A descrição dos regimes privados existentes, mostra claramente uma série de linhas sobre cuja base, actualmente é impensável conceber um complemento capaz de estar em pé de igualdade com uma pensão pública.

Com efeito, ao contrário do que acontece nas economias dos países anglo-saxónicos e noutros modelos avançados, nos nossos países ibéricos, a previdência privada, sejam planos e fundos de pensões ou seguros de poupança reforma, é muito pouco representativa. É verdade que, acompanhando uma tendência geral, milhões de pessoas subscrevem produtos deste género mas os capitais médios acumulados nestes sistemas são ainda manifestamente insuficientes.

Este paradoxo, com milhões de subscritores, mas com contas insignificantes (devido a contribuições mensais ou anuais muito baixas) é compartilhado e não restam grandes dúvidas que se deve à presença dominante da Segurança Social na cobertura das necessidades de pensão, com taxas de substituição próximas dos 80%. Além disso, contribuições que superam 30% do salário efetivo (limitado a um máximo, no caso espanhol) não deixam grande margem a uma presença significativa das pensões privadas.

O desenvolvimento até ao momento das pensões privadas em Espanha e Portugal deve-se, principalmente, a duas causas bem identificadas mas que não contribuem para a afirmação da indústria no futuro:

- A externalização de responsabilidades com pensões dos grandes monopólios estatais, entretanto privatizados e das entidades do setor financeiro que, no passado se financiavam exclusivamente por seu intermédio e/ou que estavam insuficientemente provisionadas. Esta externalização forçou os que herdaram



estas responsabilidades, a dotá-las dos fundos necessários e a endossar a gestão e o risco a entidades habilitadas a fazê-lo. É neste segmento, onde o capital médio de reforma acumulado é mais elevado e capaz de suportar o pagamento mensal vitalício de algumas centenas de euros. Estes esquemas são denominados geralmente de "planos ou seguros de pensões" e a sua viabilidade está limitada pelos custos adicionais que acarretam e que, naturalmente, se acumulam com as contribuições obrigatórias dos empregadores para a Segurança Social.

- O tratamento fiscal favorável de contribuições e rendimentos de capital deste tipo de veículo de capitalização levou milhões de pessoas a subscrever este tipo de produto de modo a minorar a sua factura fiscal. Mas estas contribuições são reduzidas e os capitais médios neste momento apenas permitem pagar um complemento mensal vitalício reduzido, de algumas dezenas de euros. Novamente, a elevada taxa de substituição das pensões públicas leva os subscritores de um plano de poupança ou de um seguro a não investir mais do que quantias relativamente modestas, não obstante o tratamento fiscal favorável (ainda que limitados a determinado montante anual).

Em última análise, a extensão da cobertura da previdência privada virá pela mão da redução das pensões públicas. Longe de desejar que esta redução ocorra à custa dos trabalhadores e dos pensionistas, a verdade é que para garantir a sustentabilidade dos regimes contributivos públicos, vai ser necessário que gradualmente se abra margem à generalização da previdência privada.

Neste cenário, a resposta do setor das pensões privadas em Espanha e em Portugal só pode ser a que também foi dada em modelos mais avançados, onde pensões privadas e públicas coexistem em pé de igualdade para proporcionar aos trabalhadores e subscritores, pensões suficientes, eficientes (baratas) e sustentáveis: a concorrência saudável entre instituições e a implantação de uma gama de produtos de poupança-reforma a longo prazo suficientemente robustos e capazes de oferecer valor (value for money) aos seus subscritores e beneficiários.

Pela sua parte, as entidades reguladoras e fiscais devem fazer bem seu papel. As primeiras, assegurando-se que este setor é solvente e eficiente. Por vezes, o excesso de regulamentação sufoca a eficiência dos produtos, ao contrário da concorrência, que estimula essa eficácia, ao forçar a redução dos custos de gestão. Já o sistema fiscal deve tratar o setor das pensões privadas com a melhor fiscalidade possível. Não pior do que a suportada pelas contribuições e prestações públicas e claro está, melhor do que a que é suportada pelos produtos de poupança não provisionais.

## 4. CONCLUSÕES

Espanha e Portugal partilham a mesma lógica de previdência social há um século. Os seus sistemas de proteção aos trabalhadores e suas famílias perante a velhice, a doença e morte surgem de um movimento da Europa continental que, historicamente, deu lugar aos regimes de seguro profissional na Alemanha (mais precisamente na

Prússia), Bélgica ou França, todos eles elaborados a partir de um tronco comum: o modelo Bismarckiano de seguro profissional obrigatório de 1882.

Nas décadas que se seguiram, foi configurando-se em todos os países europeus desenvolvidos, o sistema de Segurança Social, ao abrigo do qual subsistem os atuais regimes públicos de pensões contributivas para trabalhadores por conta de outrem ou independentes. Espanha e Portugal adotaram, no início do Século XX, normas tão avançadas como as da Europa Central, ainda que não apresentassem o mesmo nível de desenvolvimento económico nem dispusessem dos recursos necessários para aplicar plenamente as garantias oferecidas por este sistema, pelo facto de não serem, na altura, verdadeiras economias industrializadas.

Atualmente, pode dizer-se que, com as variantes naturais, o panorama das pensões de ambos os países ibéricos é semelhante, e em alguns aspetos, é até convergente e é caracterizado pelos seguintes traços:

- Em ambos subsiste um sistema público de pensões contributivas, baseadas no método de repartição, dominante no panorama das pensões nos dois países, que proporciona reformas (além da cobertura de outro tipo de contingência, muito próximas do montante do último salário).
- Paralelamente às pensões públicas da Segurança Social (trabalhadores dependentes e independentes do sector privado), encontramos um regime de pensões para os funcionários públicos que substitui o regime geral. Ambos os regimes, em cada um destes países, convergem nas regras de elegibilidade (não tanto nas regras das contribuições) e níveis de prestações.
- Além das pensões públicas contributivas, em ambos os países existem sistemas de pensões públicas não contributivas ou de solidariedade para trabalhadores que não conseguiram contribuir tempo suficiente ou para outras pessoas que necessitem de apoio social e se insiram nas contingências de velhice ou incapacidade total ou parcial.
- Para além das pensões públicas (do regime contributivo ou não contributivo), nos dois países, encontram-se em desenvolvimento, ainda que sem o impacto ou extensão dos esquemas públicos, as pensões privadas. Na sua maioria, utilizam esquemas de capitalização e de contribuição definida. Há dois tipos básicos de sistemas de pensões privadas, dentro de uma ampla variedade de produtos de poupança e previdência a longo prazo: (i) planos e fundos de pensões e os (ii) seguros de poupança. Salvo pela natureza da técnica financeira (que em ambos os casos exige a constituição de reservas de 100% dos compromissos existentes em cada momento), estes dois sistemas são muito semelhantes, especialmente no que se refere ao tratamento fiscal que este regime beneficia e que pode ser considerado como o seu principal atrativo.

Uma análise comparativa revela também que nos últimos anos em ambos os países, têm sido implementadas importantes reformas para fazer com que o regime de

## As pensões em Espanha e Portugal

pensões públicas contributivas seja financeiramente sustentável e tornar os sistemas de pensões privadas mais atrativos. No que diz respeito à sustentabilidade das pensões públicas nos dois países, foi recentemente introduzido o Fator de Sustentabilidade, que ajusta a pensão à medida que incrementa a esperança média de vida. Por outro lado, adotaram-se também fórmulas de atualização anual para todas as pensões existentes e em função da saúde económica do sistema, do avanço dos rácios demográficos e do volume das prestações.

As pensões privadas, por sua vez, dificilmente poderão cobrir o “gap” que ainda apresentam face aos regimes públicos no que toca aos montantes que garantem aos seus subscritores, pelo que se prevê que também este setor tenha problemas se as condições do mercado, a relação custo/benefício e a rentabilidade dos seus produtos não melhorarem. Na verdade, os esquemas privados funcionam como meros complementos que permitem aos seus subscritores, uma vida digna e à altura dos seus rendimentos no passado. Para que aspirem a mais do que isso é necessário que o setor das pensões privadas em ambos os países evolua de modo a reclamar maiores quotas de mercado, menores custos para os seus beneficiários ou durante o processo de acumulação de capitais de reforma e retornos mais atrativos durante o processo de transformação dos referidos capitais em rendas complementares de reforma. Este objetivo será alcançado mediante um mercado mais eficiente e competitivo, com economias de escala, capaz de entender as necessidades dos contribuintes e pensionistas e que possa operar através de veículos promotores de poupança a longo prazo com tratamentos fiscais pelo menos tão bons como os de qualquer outro instrumento financeiro.