

A Sua Excelência  
a Ministra do Trabalho, Solidariedade e  
Segurança Social  
Professora Doutora Maria do Rosário Palma  
Ramalho  
Ministério do Trabalho, Solidariedade e  
Segurança Social  
Praça de Londres, n.º 2 - 17.º  
1049-056 Lisboa

**COM PROTOCOLO**

Ref. SAI-CA/2024/665

Lisboa, 6 de novembro de 2024

Assunto: Livro Verde da Sustentabilidade do Sistema Previdencial

Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, *Professora Maria  
do Rosário Palma Ramalho*

Agradeço a V. Exa. o convite dirigido à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) para analisar o Livro Verde da Sustentabilidade do Sistema Previdencial (LVSSP).

Reitero, também, o teor da minha primeira resposta, remetida por carta de 20 de setembro de 2024, com a referência n.º SAI-CA/2024/593, alertando para o facto de que o Senhor Professor Manuel Caldeira Cabral ter participado na Comissão que procedeu à elaboração do LVSSP a título pessoal e não na qualidade de Vogal do Conselho de Administração da ASF, nem em sua representação, embora seja apresentado na versão do LVSSP que V. Exa. nos enviou como Administrador da ASF.

A devida correção terá sido já solicitada, a pedido do próprio, com vista a evitar leituras incorretas sobre o envolvimento da ASF na elaboração do LVSSP.

# ASF

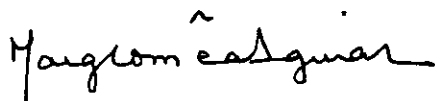
AUTORIDADE DE SUPERVISÃO  
DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSÕES

PRESIDENTE

A ASF analisou o LVSSP, tendo preparado o parecer que agora se apresenta. A análise da ASF teve como objeto as matérias diretamente relacionadas com a sua missão e atribuições, focando-se no capítulo 8. do LVSSP relativo ao sistema complementar de pensões.

Reitero o agradecimento a V. Exa. pelo envio do LVSSP para parecer desta Autoridade.

Com os meus melhores cumprimentos, e elevada consideração



Margarida Corrêa de Aguiar

**Parecer**

**Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial**

Outubro de 2024

Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões

## Índice

<b>Sumário Executivo .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introdução .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Análise do LVSSP .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. Descrição do enquadramento legal do sistema complementar de pensões .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2. Caracterização estatística do sistema complementar de pensões .....</b>	<b>12</b>
<b>2.3. Propostas relativas à promoção da poupança para a reforma através de planos profissionais e criação de um instrumento privado .....</b>	<b>17</b>
<b>3. Propostas a considerar no âmbito do LVSSP .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1. Pension Tracking System e Pension Dashboard .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2. Outras medidas .....</b>	<b>23</b>

## Sumário Executivo

O presente parecer visa **transmitir os comentários da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF)** ao Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial (LVSSP). A ASF selecionou as matérias que contêm disposições diretamente relacionadas com a missão e atribuições da ASF ou com os setores de atividade sob a sua supervisão.

Na **secção de legislação específica**, o LVSSP descreve diplomas que regulam o funcionamento do sistema complementar de pensões. No entanto, **o regime jurídico aplicável à constituição e ao funcionamento dos fundos de pensões e das respetivas entidades gestoras não se esgota nos diplomas identificados no LVSSP**. Com efeito, deve ser **considerada também a regulamentação emitida pela ASF** (e.g., Norma Regulamentar n.º 6/2024-R, de 20 de agosto, relativa ao sistema de governação das entidades gestoras de fundos de pensões).

Na lista de diplomas constante do LVSSP que regulam o funcionamento do sistema complementar de pensões refere-se que o **Decreto-Lei n.º 127/2017, de 9 de outubro, veio conceder maior flexibilidade nas condições em que as pensões**, no caso de planos de contribuição definida, podem ser pagas diretamente pelo fundo de pensões. No entanto, **as regras aplicáveis ao pagamento de benefícios atualmente em vigor não resultam do disposto no referido diploma**. Com efeito, o regime de pagamento dos benefícios encontra-se atualmente consagrado no regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões (RJFP), aprovado pela Lei n.º 27/2020, de 23 de julho, em particular, no respetivo artigo 18.º, bem como na Norma Regulamentar n.º 13/2023-R. Assim, **na identificação dos regimes legais aplicáveis ao pagamento dos benefícios, deveria ter sido feita referência ao disposto no RJFP e à Norma Regulamentar n.º 13/2023-R**.

Para efeitos de **clareza da apresentação do regime dos deveres de informação e organização da exposição**, deveria ter sido considerado, em paralelo com a sistematização do regime legal, **distinguir entre (a) reporte e divulgação pública de informação e (b) deveres de informação** a prestar aos participantes potenciais, participantes e beneficiários. Adicionalmente, deveria ter sido ponderada a **apresentação do regime dos referidos deveres segmentada de acordo com o momento da execução do dever e respetivo conteúdo**.

Os diversos regimes legais aplicáveis à constituição e funcionamento dos fundos de pensões baseiam-se em conceitos e terminologia própria desta área. Tendo em vista evitar equívocos ou

dúvidas de interpretação quanto ao sentido do disposto no LVSSP, deveriam, na medida do possível, **ser preservados os termos legais. O presente parecer assinala diversos aspetos onde deveria ter sido ponderada a utilização dos conceitos legais.**

Na **secção da análise estatística**, o LVSSP apresenta um conjunto de dados e indicadores relevantes para compreender a atual estrutura e evolução recente do sistema complementar de pensões. A ASF apresentou comentários que visam **clarificar alguns dos valores apresentados, bem como a respetiva interpretação, e complementar a análise realizada.**

No âmbito das **recomendações que visam promover a poupança para a reforma através de planos profissionais**, afigura-se que as **soluções previstas no regime legal deveriam ser consideradas** na formulação de propostas de alteração do quadro legal, tendo em vista **identificar de forma clara as eventuais insuficiências identificadas ou melhorias face às soluções atualmente em vigor.**

Uma das medidas propostas no LVSSP é a **criação legal de um modelo de referência** que deverá satisfazer critérios mínimos de qualidade, em particular, concessão de direitos adquiridos e individualizados, bem como portabilidade de direitos. Perante a existência de diversas regras aplicáveis a estas matérias (*e.g.*, o regime para a aquisição de direitos adquiridos legalmente previsto), afigura-se que **o LVSSP deveria concretizar o regime de concessão de direitos adquiridos e individualizados e portabilidade de direitos que integra o modelo de referência, face ao disposto no regime jurídico aplicável.**

Adicionalmente, no LVSSP propõe-se que **as cláusulas respeitantes aos planos complementares gozem de “condições de continuidade que lhes garantam consistência no tempo”**. No entanto, **o RJFP estabelece um regime de alteração de planos de pensões**, que assegura a preservação de diversas matérias que integram os planos de pensões (*e.g.*, proibição da redução das pensões em pagamento). Assim sendo, afigura-se que **o LVSSP deveria concretizar de que forma é que seriam asseguradas as condições de continuidades das cláusulas que integram os planos complementares, face ao disposto no regime jurídico aplicável.**

Por outro lado, no LVSSP propõe-se a **execução de uma revisão legislativa “para permitir a criação de um instrumento privado com as mesmas condições de resgate dos Certificados de Reforma, que possa ser comercializado por empresas privadas, sujeitas a supervisão da ASF”**. No entanto, **o ordenamento jurídico português já dispõe de um leque muito**

**variado de instrumentos** direcionados para a poupança para a reforma, ainda que sujeitos a condições de reembolso distintas, para além da reforma, e foi recentemente criado, a nível da União Europeia, o Produto Individual de Reforma Pan-Europeu. Neste quadro, afigura-se que a proposta de criação de um novo instrumento privado constante do LVSSP deveria **especificar as características deste instrumento, face aos instrumentos atualmente existentes no ordenamento jurídico português, e identificar as potenciais vantagens e riscos da criação de um instrumento adicional.**

A ASF apresenta **ainda algumas propostas que poderão ser consideradas.** Em particular, o presente parecer refere o desenvolvimento de *pension tracking systems* (PTS) e de um *pension dashboard*.

O PTS é uma ferramenta digital com vista a disponibilizar aos cidadãos o acesso a **informação individual sobre as pensões (projetadas) a que têm direito, agregando a informação sobre os benefícios de reforma provenientes dos diferentes regimes de pensões (i.e., público, profissionais e individuais).** Por outro lado, o *Pension Dashboard* tem por **objetivo a criação de um painel com dados e indicadores** (histórico e projeções futuras) que permitam monitorizar, de uma forma comparável entre Estados-Membros, **a adequação e sustentabilidade dos respetivos regimes complementares de pensões,** incluindo tanto os planos profissionais como os individuais, com o objetivo último de, em conjunto com a informação disponível para os sistemas públicos, obter uma visão abrangente do atual estado e perspetivas de evolução futura dos sistemas de pensões nos diferentes Estados-Membros.

O legislador poderá **considerar medidas adicionais** que valorizem o potencial dos fundos de pensões e dos produtos de seguros vocacionados para a reforma, enquanto veículos de maior estabilidade na reforma, acompanhadas de uma componente de informação clara e perceptível, não só a nível do uso de linguagem clara e compreensível, mas também a nível do ensino e da formação. Em particular, poderá ser considerada a **promoção de ações de formação sobre o tema das reformas, bem como sobre os meios de gestão da carreira contributiva e a sua conjugação com mecanismos privados do sistema complementar de pensões.**

## **1. Introdução**

Por Ofício datado de 24 de setembro de 2024, a Ex.<sup>ma</sup> Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Professora Doutora Maria do Rosário Palma Ramalho, remeteu à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) o Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial (LVSSP), colocando à consideração a possibilidade de remeter contributos.

O LVSSP foi elaborado pela Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social, criada pelo Despacho n.º 9126/2022, de 26 de julho, da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Este livro apresenta uma descrição da arquitetura institucional e modelo de financiamento do sistema previdencial, incluindo as vertentes públicas e privadas da estrutura do sistema de pensões. Neste âmbito, descreve-se o enquadramento legal, a estrutura e a amplitude da cobertura do sistema complementar de pensões, bem como a situação financeira dos fundos de pensões e planos poupança reforma.

A ASF congratula a elaboração do LVSSP, o qual demonstra ser um importante instrumento de reflexão, agregador de muito conhecimento e inovador.

Trata-se de um documento que descreve o atual panorama e desafia a pensar o futuro, designadamente no que diz respeito a soluções que incentivem a adoção de mecanismos de poupança complementar que estimulem a poupança das famílias e, a longo prazo, visem reforçar o rendimento disponível no momento da reforma, acautelando a adequação das pensões. No que toca ao sistema complementar de pensões, um dos desafios centrais é tornar este sistema mais atrativo e mais compreensível e, por conseguinte, mais procurado pela generalidade da população.

A ASF selecionou as matérias que contêm disposições diretamente relacionadas com a missão e atribuições da ASF ou com os setores de atividade sob a sua supervisão<sup>1</sup>. Neste quadro, a ASF não se pronunciou sobre matérias que não apresentam disposições com a natureza descrita.

---

<sup>1</sup> Cf. artigo 7.º dos Estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro (Estatutos da ASF).



O presente parecer não proporciona uma descrição exaustiva do regime jurídico relativo à constituição e funcionamento dos fundos de pensões e das respetivas entidades gestoras em vigor no ordenamento jurídico português. Adicionalmente, não foi realizado qualquer estudo ou análise do potencial impacto das propostas constantes da LVSSP e do disposto no presente parecer, designadamente, de natureza económico-financeira.

Assim, no âmbito das suas atribuições de exercer funções de apoio técnico e consulta ao Governo, em matérias relativas ao setor de atividade sob supervisão, cooperar com outras entidades, quando tal se mostre necessário ou conveniente para a prossecução das suas atribuições, e de promoção do desenvolvimento de conhecimentos técnicos e respetiva difusão e o reforço da literacia financeira no que se refere ao setor segurador e dos fundos de pensões<sup>2</sup>, encontram-se *infra* os comentários da ASF ao LVSSP.

## **2. Análise do LVSSP**

### **2.1. Descrição do enquadramento legal do sistema complementar de pensões**

A constituição e funcionamento de fundos de pensões encontra-se sujeita a um regime complexo. Como tal, a identificação clara dos diplomas relevantes, do seu objeto e impacto é especialmente útil para efeitos de enquadramento do regime em vigor e da análise das soluções adotadas pelo legislador.

Na secção de legislação específica, o LVSSP descreve diplomas que regulam o funcionamento do sistema complementar de pensões. Refere-se, em particular, o regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões (RJFP), aprovado pela Lei n.º 27/2020, de 23 de julho, e o Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho (Decreto-Lei n.º 158/2002), que aprova o regime jurídico dos planos de poupança--reforma, dos planos de poupança-educação e dos planos de poupança--reforma/educação. No entanto, o regime jurídico aplicável à constituição e ao funcionamento dos fundos de pensões e das respetivas entidades gestoras não se esgota nos

---

<sup>2</sup> Cf. alíneas c), e) e i) do n.º 1 do artigo 7.º dos Estatutos da ASF.

diplomas identificados no LVSSP. Com efeito, deve ainda ser considerada a regulamentação emitida pela ASF.

A lei confere à ASF habilitação legal para regulamentar diversas matérias relativas ao funcionamento da atividade dos fundos de pensões, designadamente, regime prudencial, sistema de governação, conduta de mercado e pagamento de benefícios. Neste âmbito, a ASF publicou as seguintes normas regulamentares: (i) Norma Regulamentar n.º 9/2007-R, de 28 de junho, que estabelece um conjunto de regras e princípios gerais relativos à política de investimento e composição e avaliação dos ativos que compõem o património dos fundos de pensões; (ii) Norma Regulamentar n.º 8/2021-R, de 16 de novembro, que estabelece as regras para o cálculo do valor mínimo das responsabilidades decorrentes dos planos de pensões de benefício definido e dos planos de benefícios de saúde financiados por fundos de pensões; (iii) Norma Regulamentar n.º 7/2022-R, de 7 junho, relativa à conduta de mercado e tratamento de reclamações pela ASF; (iv) Norma Regulamentar n.º 5/2023-R, de 11 de julho, que define o conjunto de relatórios e elementos de índole financeira, estatística e comportamental que as sociedades gestoras de fundos de pensões devem remeter à ASF; (v) Norma Regulamentar n.º 13/2023-R, de 19 de dezembro, relativa ao pagamento de pensões através de um fundo de pensões com recurso ao valor da conta individual (Norma Regulamentar n.º 13/2023-R); e (vi) Norma Regulamentar n.º 6/2024-R, de 20 de agosto, relativa ao sistema de governação das entidades gestoras de fundos de pensões. Para efeitos de completude, entende-se que as normas regulamentares publicadas pela ASF deveriam também ser incluídas na descrição do regime legal aplicável.

Na lista de diplomas constante do LVSSP, que regulam o funcionamento do sistema complementar de pensões, refere-se o Decreto-Lei n.º 127/2017, de 9 de outubro (Decreto-Lei n.º 127/2017), que revê o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora e a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões, completando a transposição das Diretivas 2009/138/CE e 2014/51/UE. De acordo com o LVSSP, o Decreto-Lei n.º 127/2017 “veio conceder maior flexibilidade nas condições em que as pensões, no caso de planos de contribuição definida, podem ser pagas diretamente pelo fundo de pensões, em alternativa à contratação de rendas vitalícias junto de empresas de seguros.” No entanto, as regras aplicáveis ao pagamento de benefícios atualmente em vigor não resultam do disposto no referido diploma. Ora, o Decreto--Lei n.º 127/2017 revê o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora

e resseguradora, aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, e procedeu à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, que regulava a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões, tendo sido revogado pelo RJFP. Com efeito, o regime de pagamento dos benefícios encontra-se atualmente consagrado no RJFP, em particular, no respetivo artigo 18.º, bem como na Norma Regulamentar n.º 13/2023-R. Assim, tendo em vista assegurar a identificação clara dos regimes legais aplicáveis ao pagamento dos benefícios, deveria ter sido feita referência ao disposto no RJFP e à Norma Regulamentar n.º 13/2023-R<sup>3</sup>.

No que diz respeito aos deveres de informação legalmente previstos, o LVSSP refere a publicação de relatórios e contas anuais, a publicação da “Declaração sobre os benefícios de pensão”<sup>4</sup>, informações sobre mobilidade e sobre o valor e tratamento dos direitos dos trabalhadores cessantes e beneficiários sobreviventes<sup>5</sup>. O regime legal prevê deveres de informação com determinados conteúdos e a cumprir em momentos distintos. Com efeito, deve ser prestada, designadamente, informação aos participantes no momento inicial (e.g., as características principais do plano de pensões, especificando, designadamente, os direitos e obrigações das partes, os tipos de benefícios e as respetivas condições), informação prévia à reforma (e.g., opções disponíveis no que diz respeito ao pagamento dos seus benefícios de reforma) e informação durante a fase de pagamento (e.g., montantes das pensões e as eventuais opções de pagamento disponíveis)<sup>6-7</sup>.

O regime legal estabelece ainda um regime de reporte e divulgação pública de informação determinando, em particular, que as entidades gestoras de fundos de pensões devem elaborar um relatório e contas anuais para cada fundo de pensões, reportado a 31 de dezembro de cada exercício, devendo o mesmo ser apresentado à ASF<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre o regime de pagamentos de pensões através de um fundo de pensões, vd. “Pagamento de pensões através de um fundo de pensões com recurso ao valor da conta individual”, *Desenvolvimentos Regulatórios do Setor Segurador e do Setor dos Fundos de Pensões – 2023*, ASF, 2024, pp. 141-153, disponível em <https://www.asf.com.pt/documents/42559/1537709/DR-2023.pdf/73bb0874-e413-b621-f900-40754b4c096b?version=1.0&t=1729761710043>

<sup>4</sup> Cf. LVSSP, p. 140.

<sup>5</sup> Cf. LVSSP, p. 142.

<sup>6</sup> Vd. artigos 153.º e ss. do RJFP.

<sup>7</sup> A ASF encontra-se a rever a regulamentação aplicável aos deveres de informação aos participantes e beneficiários de fundos de pensões. Cf. *Plano Anual de Atividades e Orçamento | ASF – 2024*, ASF, Lisboa, 2023, p. 65, disponível em <https://www.asf.com.pt/documents/42559/1592375/PAO-ASF-2024.pdf/b8aa0f28-8df1-3b56-8c7d-dedec51e8cc4?version=1.0&t=1703681604917>

<sup>8</sup> Vd. artigo 152.º do RJFP.

Para efeitos de clareza da apresentação do regime e organização de exposição, deveria ter sido considerado, em paralelo com a sistematização do regime legal, distinguir entre (a) reporte e divulgação pública de informação e (b) deveres de informação a prestar aos participantes potenciais, participantes e beneficiários. Adicionalmente, deveria ter sido ponderada a apresentação do regime dos referidos deveres de informação segmentada de acordo com o momento da execução do dever e respetivo conteúdo. Desta forma, seria assegurado que o leitor tem conhecimento das informações que são comunicadas aos participantes potenciais, participantes e beneficiários e, eventualmente, avaliar o seu contributo para a tomada de decisões financeiras relativas às pensões de reforma.

Por outro lado, os diversos regimes legais aplicáveis à constituição e funcionamento dos fundos de pensões baseiam-se em conceitos e terminologia própria desta área. Tendo em vista evitar equívocos ou dúvidas de interpretação quanto ao sentido do disposto no LVSSP, deveriam, na medida do possível, ser preservados os termos legais.

Tendo em conta o disposto na lei e nas normas regulamentares, deveriam ser ponderadas as seguintes alterações: (i) a referência “declaração sobre os benefícios de pensão” deveria ser substituída por “declaração sobre os benefícios de reforma”<sup>9</sup>, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 157.º do RJFP; (ii) onde se lê “os planos profissionais podem ser do tipo BD ou do tipo CD”<sup>10</sup> deveria ler-se “os planos de pensões financiados através de fundos de pensões fechados ou de adesões coletivas a fundos de pensões abertos podem ser de benefício definido, de contribuição definida ou mistos”<sup>11</sup>; (iii) onde se lê “[o]s planos individuais são sempre do tipo CD”<sup>12</sup> deveria ler-se “os planos de pensões financiados através de adesões individuais a fundos de pensões abertos só podem ser de contribuição definida”<sup>13</sup>; (iv) onde se lê “As contingências que podem conferir direito ao recebimento de uma pensão financiada por um fundo de pensões são estabelecidas no artigo 15.º da Lei n.º 27/2020”<sup>14</sup> deveria ler-se “As contingências que podem conferir direito ao recebimento de uma pensão financiada por um fundo de pensões são estabelecidas nos artigos 17.º e 21.º da Lei n.º 27/2020”, tendo em conta que as referidas contingências estão previstas nestes artigos; (v) onde se lê “sociedades de

---

<sup>9</sup> Cf. LVSSP, p. 140.

<sup>10</sup> Cf. LVSSP, p. 142.

<sup>11</sup> Vd. n.º 1 do artigo 12.º do RJFP.

<sup>12</sup> Cf. LVSSP, p. 142.

<sup>13</sup> Vd. n.º 2 do artigo 12.º do RJFP.

<sup>14</sup> Cf. LVSSP, p. 143.

seguros com o ramo Vida”<sup>15</sup> deve ler-se “empresas de seguros com sede em Portugal legalmente autorizadas a explorar o ramo Vida”<sup>16</sup>;

Por sua vez, a nível da terminologia legal, importa ainda precisar que onde se lê “resgates”<sup>17</sup> deveria ler-se “reembolsos”<sup>18</sup>, na medida em que se pretende referir o retorno financeiro no momento da cessação do vínculo contratual. Neste ponto é também importante salientar que os reembolsos estão sujeitos às condições legalmente previstas.

Ao descrever-se a estrutura do sistema complementar<sup>19</sup>, importa ainda aclarar alguns aspetos mais práticos do regime. Assim, (i) nos planos de contribuição definida o risco só é suportado unicamente pelo beneficiário no caso de não existir garantia de capital; (ii) a definição de planos mistos<sup>20</sup> corresponde àqueles que conjugam as características dos planos de benefício definido com as dos planos de contribuição definida.

Por seu turno, os fundos de pensões podem ser fechados ou abertos. Os fundos de pensões são fechados quando disser respeito apenas a um associado ou, existindo vários associados, quando existir um vínculo de natureza empresarial, associativa, profissional ou social entre os mesmos. São fundos abertos quando não existe uma ligação entre as diferentes pessoas que contribuem para o fundo de pensões e a adesão depende apenas da aceitação da entidade que o gere<sup>21</sup>.

Por outro lado, as formas de pagamento dos benefícios também são mais abrangentes do que as indicadas como rendas vitalícias ou resgates<sup>22</sup>. No que respeita ao recebimento dos benefícios, o regime legal distingue entre as contribuições efetuadas pelo associado e as contribuições efetuadas pelos próprios participantes, isto é, contribuições próprias e contribuições para adesões individuais a fundos de pensões abertos. Enquanto no caso das contribuições efetuadas pelo associado, os benefícios apenas podem ser conferidos em situação de reforma por velhice, reforma por invalidez, pré-reforma, reforma antecipada e sobrevivência, nos restantes casos, conferem direito ao recebimento dos benefícios também o desemprego de longa duração, doença grave ou a incapacidade permanente para o trabalho.

---

<sup>15</sup> Cf. LVSSP, p. 143.

<sup>16</sup> Vd. alínea *b*) do n.º 2 do artigo 3.º do RJFP.

<sup>17</sup> Cf. LVSSP, *e.g.*, p. 154.

<sup>18</sup> Vd., *e.g.*, alínea *e*) do n.º 2 do artigo 165.º RJFP e artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 158/2002.

<sup>19</sup> Cf. LVSSP, p. 142.

<sup>20</sup> Vd. alínea *c*) do n.º 1 do artigo 11.º RJFP.

<sup>21</sup> Cf. n.º 1 do artigo 8.º do RJFP.

<sup>22</sup> Vd. artigos 17.º, 18.º, 21.º e 22.º do RJFP.

A nível de formas de recebimento dos benefícios, existem regras diferentes consoante o tipo de contribuições que estiverem em causa e o plano de pensões, sendo que a lei prevê que a pensão pode ser paga diretamente através do próprio fundo de pensões ou garantida através de um contrato de seguro de renda imediata celebrada em nome e por conta do beneficiário, e, ainda, o pagamento em capital (em certos casos legalmente previstos). No que diz respeito ao valor resultante das contribuições próprias, o pagamento dos benefícios pode ser efetuado sob a forma de pensão, capital ou qualquer combinação destas formas, consoante a manifestação de vontade do beneficiário.

## 2.2. Caracterização estatística do sistema complementar de pensões

Na secção da análise estatística, o LVSSP apresenta um conjunto de dados e indicadores relativos às principais variáveis (*e.g.*, nível de cobertura, montantes geridos, contribuições e benefícios), relevantes para compreender a atual estrutura e evolução recente do sistema complementar de pensões. Parte da informação apresentada é baseada em dados publicados pela ASF.

Neste contexto, entende-se relevante apresentar os seguintes comentários com vista a clarificar alguns dos valores apresentados, bem como a respetiva interpretação, e complementar a análise realizada.

Quanto à secção 8.3. Cobertura Pessoal:

- Na Tabela 8.1. – *Participação em Planos de Pensões, em milhares e percentagem da população ativa, 2022* (página 146), é dado particular destaque aos planos de pensões profissionais e planos de pensões individuais financiados por fundos de pensões, incluindo o Fundo dos Certificados de Reforma, sendo a taxa de cobertura calculada apenas para os casos referidos como “Total nos planos profissionais” e “Total nos planos individuais/fundos de pensões”. No entanto, não é calculada a taxa de cobertura para as “Subscrições de PPR/Seguros de vida não ligados a fundos de investimento”, “Subscrições de PPR/Seguros de vida ligados a fundos de investimento (*unit linked*)” e “Subscrições de

PPR/Fundos de investimento”. Neste quadro, nota-se que o risco de sobrestimação da taxa de cobertura<sup>23</sup> se coloca em relação a todos os tipos de planos de pensões.

Sem prejuízo de, na análise da referida tabela, não ser feita qualquer menção aos PPR sob a forma de seguros de vida e de fundos de investimento, importa salientar, tal como se pode verificar pelos dados apresentados na Tabela 8.1., que os PPR sob a forma de seguros de vida, em especial, os não ligados a fundos de investimento, são os mais representativos em termos do número de subscrições, o que pode eventualmente ser explicado pela preferência dos aforradores por produtos com garantias de capital ou de rendibilidade mínima, tipicamente associados aos seguros não ligados.

- No primeiro parágrafo do ponto 8.3.3. *Evolução do Número de Participantes* (página 147) é referido que “*Em contrapartida, verificou-se uma diminuição regular do número de subscrições de planos de tipo BD, uma tendência generalizada que se deveu às dificuldades de financiamento deste tipo de planos num contexto prolongado de baixas taxas de juro.*”

Sem prejuízo de o período prolongado de baixas taxas de juro poder ter contribuído para a aceleração da tendência de redução do número de participantes em planos de benefício definido (BD), salienta-se que essa trajetória já tem vindo a ser observada em anos anteriores ao início do referido período. A título de referência, no final de 2010 existiam 125 808 participantes em planos BD<sup>24</sup>, tendo esse número descido para 102 742 no final de 2013<sup>25</sup> e para 84 175 no final de 2017<sup>26</sup>.

- Nota-se que os títulos das Figuras 8.3 (Subscrições de Planos Individuais Assentes em Fundos de Pensões, 2017-2022) e 8.4 (Subscrições de PPR/Seguros e PPR/Fundos de Investimento, 2017-2022) não correspondem exatamente aos tipos de planos de pensões apresentados nos respetivos gráficos. Com efeito, os valores relativos aos PPR sob a forma de fundos de pensões exibidos na Figura 8.4, cujo título se refere apenas a PPR/Seguros e

---

<sup>23</sup> No LVSSP, p. 146, refere-se “Os dados estatísticos publicados pelo supervisor nacional fornecem uma informação mais detalhada e rigorosa, pois baseiam-se nas informações prestadas pelas entidades gestoras. Apresentam, no entanto, o inconveniente de se referirem a subscrições e não a participantes, conduzindo por isso a uma estimativa sobrevalorizada da cobertura pessoal do sistema complementar, pois alguns indivíduos serão participantes em dois ou mais planos de pensões”.

<sup>24</sup> Vd. *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões*, 2011, ASF, p.145, Quadro 5.8, disponível em <https://www.asf.com.pt/documents/d/site-asf/rssfp2011>

<sup>25</sup> Vd. *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões*, 2014, ASF, p.142, Quadro 5.8, disponível em <https://www.asf.com.pt/documents/d/site-asf/asfrssfp2014>

<sup>26</sup> Vd. *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões*, 2018, ASF, p.168, Quadro 4.5, disponível em <https://www.asf.com.pt/documents/d/site-asf/rssfp2018>

PPR/Fundos de Investimento, deveriam encontrar-se na Figura 8.3, relativa aos planos individuais financiados por fundos de pensões.

- No parágrafo a seguir à Figura 8.4. (página 148) é referido que “*No que respeita aos PPR contratados sob a forma de apólices de seguro, a evolução recente tem sido caracterizada pela estabilidade do número total de subscrições um pouco acima dos 2 milhões (Figura 8.4.).*”

Convém clarificar que o valor de 2 milhões de subscrições resulta da soma das subscrições de todos os tipos de PPR, e não só dos contratados sob a forma de apólices de seguro.

- No mesmo parágrafo é referido que “*A tendência atual aponta, por conseguinte, para um aumento do número de participantes em produtos expostos a maior risco.*” Sem prejuízo dessa conclusão retirada com base na informação disponível até ao ano 2022, salienta-se que os dados até junho de 2024<sup>27</sup> evidenciam um aumento da procura, medida em termos do volume de entregas, de PPR sob a forma de seguros de vida não ligados a fundos de investimento, o que poderá ser, pelo menos em parte, explicado pela melhoria da atratividade da remuneração mínima oferecida por seguros financeiros com taxa de juro garantida, por sua vez decorrente da subida dos referenciais de taxas de juro. A evolução futura da representatividade dos PPR ligados e não ligados é assim incerta e dependente de vários fatores, incluindo a evolução da conjuntura macroeconómica e o desempenho futuro dos mercados financeiros.

Quanto à secção 8.4. Situação Financeira dos Fundos de Pensões e Planos Poupança Reforma:

- Em complemento aos valores apresentados no primeiro parágrafo do ponto 8.4.1. *Grau de Concentração dos Ativos* (página 150), i.e., “*No final de 2022, os fundos de pensões geriam no seu conjunto ativos financeiros avaliados em 21 323 M€, o que representa cerca de 8,8 % do PIB.*”, refira-se que o valor total do património dos fundos de pensões registou uma diminuição de 11,2%, em 2023<sup>28</sup>, motivada pela transferência, para a Caixa Geral de Aposentações, I.P., das responsabilidades asseguradas através do fundo de pensões do

---

<sup>27</sup> Vd. *Relatório de Evolução da Atividade Seguradora*, 2º Trimestre 2024, ASF, disponível em [https://www.asf.com.pt/documents/d/site-asf/reas\\_2t\\_2024](https://www.asf.com.pt/documents/d/site-asf/reas_2t_2024) [https://www.asf.com.pt/documents/42559/1577535/REAS\\_2T\\_2024.pdf/1e4544bd-3ad0-71fb-1366-dbf7aa403011?version=1.0&t=1724151298423](https://www.asf.com.pt/documents/42559/1577535/REAS_2T_2024.pdf/1e4544bd-3ad0-71fb-1366-dbf7aa403011?version=1.0&t=1724151298423)

<sup>28</sup> Vd. *Relatório de Evolução da Atividade dos Fundos de Pensões*, 4º Trimestre 2023, ASF, disponível em [https://www.asf.com.pt/documents/42559/2115887/REAI-P\\_4T\\_2023.pdf/ba446d51-fa6a-fe89-913b-7a28644e0b7e?version=1.0&t=1709130723806](https://www.asf.com.pt/documents/42559/2115887/REAI-P_4T_2023.pdf/ba446d51-fa6a-fe89-913b-7a28644e0b7e?version=1.0&t=1709130723806)



pessoal da Caixa Geral de Depósitos e do valor correspondente de ativos para fazer face às mesmas<sup>29</sup>, tendo a liquidação do mesmo ocorrido no primeiro trimestre do ano de 2023.

Assim, no final de 2023, os montantes geridos totalizavam 18 935 M€<sup>30</sup>, o equivalente a 7,1% do PIB<sup>31</sup>.

De acordo com os cálculos da ASF, sem considerar o efeito desse fundo – que, no final de 2022, tinha um património correspondente a cerca de 3,3 mil milhões de euros, representando 15,5% do total do setor –, os montantes geridos teriam apresentado um aumento de 5,1% em 2023, fruto da recuperação generalizada das rendibilidades das carteiras de investimento<sup>32</sup>.

- Relativamente aos dados apresentados no segundo parágrafo do ponto 8.4.1. *Grau de Concentração dos Ativos* (página 150), nota-se que, de acordo com os cálculos da ASF, no final de 2022 existiam 16 (e não 18) fundos de pensões fechados com um património superior a 100 M€. Nota-se também que os primeiros 10 fundos de pensões fechados concentravam 84,5% (e não 61,7%) do total de ativos dos fundos de pensões fechados. Em relação aos fundos de pensões abertos, na mesma data de referência existiam 10 fundos (e não 6) com um património superior a 100 M€, dois dos quais acima dos 300 M€<sup>33</sup>. Por outro lado, a percentagem de adesões coletivas a fundos de pensões abertos com menos de 100 mil euros em termos de montantes geridos era igual a cerca de 58%<sup>34</sup> (e não 77%).
- Em relação à última frase do terceiro parágrafo do ponto 8.4.1. *Grau de Concentração dos Ativos* (página 151), i.e. “*Dos 393 associados de fundos de pensões fechados, 40 % pertenciam ao setor financeiro (banca e seguros), seguindo-se por ordem de importância o comércio e as atividades imobiliárias e serviços às empresas com cerca de 13 %.*”,

<sup>29</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 14/2023, de 24 de fevereiro.

<sup>30</sup> Vd. *Relatório de Evolução da Atividade dos Fundos de Pensões*, 4º Trimestre 2023, *loc. cit.*, p. 12.

<sup>31</sup> Vd. Produto interno bruto (B.1\*g) a preços correntes (Base 2016 - €); Trimestral - INE, Contas nacionais trimestrais, 2023, Instituto Nacional de Estatística, IP – Portugal, disponível em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0009884&contexto=bd&sefTab=tab2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009884&contexto=bd&sefTab=tab2&xlang=pt)

<sup>32</sup> Informação estatística não publicada pela ASF na data de referência do presente parecer. Esta informação poderá ser sujeita a revisão.

<sup>33</sup> Informação estatística não publicada pela ASF na data de referência do presente parecer. Esta informação poderá ser sujeita a revisão.

<sup>34</sup> Vd. *Estatísticas de Fundos de Pensões*, 2022, ASF, p. 22, Quadro 16, disponível em <https://www.asf.com.pt/documents/42559/1532302/Estat%C3%AADsticas+FP2022.pdf/6b854f97-58cb-a3d5-d71d-0aab5a0b1198?version=1.0&t=1695992552163>

refira-se que 14,5% dos associados dos fundos de pensões fechados pertenciam ao setor das indústrias transformadoras<sup>35</sup>.

- Na Tabela 8.3. – *Fundos de Pensões, por tipo de fundo, em número e montantes geridos (milhões de euros), 2022* (página 151), o número de fundos PPR e o respetivo valor dos montantes geridos referem-se ao final do ano 2021 (não ao ano de 2022), sendo os valores relativos ao final do ano 2022 igual a 44 e a 910 M€, respetivamente<sup>36</sup>.
- No segundo parágrafo do ponto 8.4.2. *Evolução dos Montantes sob Gestão* (pág. 151) é referido que “[...] assistiu-se em 2022 à reversão da evolução positiva dos PPR sob a forma de fundos de investimento (-63,2%) e de fundos de pensões (-29,6%)”. Convém clarificar que os decréscimos indicados se referem à variação dos prémios e das contribuições e não aos montantes sob gestão. De acordo com os dados publicados pela ASF, os montantes sob gestão em PPR sob a forma de fundos de investimento e de fundos de pensões diminuíram, respetivamente, 15,9% e 2,5% em 2022<sup>37</sup>.

Quanto à secção 8.5. Comparações Internacionais:

- Relativamente ao ponto 8.5.2. *Comparação em termos de Valor dos Ativos Sob Gestão*, salienta-se que a referência à publicação OCDE (2022) não tem correspondência na bibliografia. Por outro lado, não é especificada a data a que a informação se reporta, informação que se afigura relevante para efeitos de análise. Admite-se, pelo valor da percentagem apresentada, que a mesma diz respeito ao final de 2022<sup>38</sup>.
- No mesmo ponto, a última frase refere que “... a concentração de elevados ativos financeiros em alguns fundos de pensões fechados, associados ao setor bancário e segurador, e a importância que assumem as provisões técnicas e os passivos financeiros de seguros PPR.”. Convém clarificar que os associados dos maiores fundos de pensões fechados pertencem, conforme referido no terceiro parágrafo do ponto 8.4.1. *Grau de Concentração dos Ativos* (páginas 150 e 151), ao setor bancário e algumas grandes empresas ou grupos empresariais, mas não ao setor segurador.

---

<sup>35</sup> Vd. *Estatísticas de Fundos de Pensões, 2022, loc. cit.*, p. 28, Quadro 21.

<sup>36</sup> Vd. *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões, 2022*, ASF, p. 244 e 245, disponível em [https://www.asf.com.pt/documents/42559/1541206/RSSFP\\_2022.pdl/5a4468fd-7369-4898-c9a0-512e97fbcf49?version=1.0&t=1697193468341](https://www.asf.com.pt/documents/42559/1541206/RSSFP_2022.pdl/5a4468fd-7369-4898-c9a0-512e97fbcf49?version=1.0&t=1697193468341)

<sup>37</sup> Vd. *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões, 2022, loc. cit.*, p. 296, Gráfico 5.3.

<sup>38</sup> Vd. *Pension Markets in Focus – Preliminary 2022 Data, 2023*, OCDE, p. 2, disponível em <https://web.archive.org/temp/2024-06-25/75201-pensionmarketsinfoocus.htm>

### **2.3. Propostas relativas à promoção da poupança para a reforma através de planos profissionais e criação de um instrumento privado**

O LVSSP apresenta diversas recomendações tendo em vista promover a poupança para a reforma através de planos profissionais<sup>39</sup>. Estas recomendações têm impacto no conteúdo dos planos de pensões a diversos níveis, em particular, adesão dos participantes, portabilidade de direitos e alterações dos planos de pensões. No entanto, o regime jurídico aplicável aos planos de pensões regula estas matérias. Como tal, afigura-se que as soluções previstas pelo regime deveriam ser consideradas na formulação de propostas de alteração do quadro legal, tendo em vista identificar de forma clara as eventuais insuficiências identificadas ou melhorias face às soluções atualmente em vigor.

Uma das medidas propostas no LVSSP é a criação legal de um modelo de referência “que servirá de *default* para a criação ou alteração de planos de pensões profissionais ao nível de empresa”. Este modelo deverá satisfazer critérios mínimos de qualidade, em particular, concessão de direitos adquiridos e individualizados, bem como portabilidade de direitos. No entanto, o legislador estabeleceu regras para estas matérias. Em primeiro lugar, prevê-se um regime para a aquisição de direitos adquiridos, em particular, a proibição de impor um período inicial de aquisição de direitos superior a três anos de vínculo com o associado<sup>40</sup>. Em segundo lugar, o regime atribui aos participantes direitos em caso de cessação do vínculo com o associado nos planos com direitos adquiridos, em particular, a transferência do valor a que têm direito para outro fundo de pensões que garanta os mesmos benefícios e o pagamento aos participantes de um capital correspondente ao valor dos seus direitos adquiridos, caso o contrato constitutivo ou de adesão coletiva não afaste essa possibilidade, e a pedido do participante, desde que lhe seja facultada a informação relevante e o montante do capital seja inferior ao dobro da retribuição mínima mensal garantida para a generalidade dos trabalhadores em vigor à data da cessação do vínculo com o associado<sup>41</sup>. Em terceiro lugar, o regime estabelece o procedimento de transferência do valor de direitos adquiridos ou contribuições próprias,

---

<sup>39</sup> Cf. LVSSP, pp. 215-216.

<sup>40</sup> Vd. artigo 20.º do RJFP.

<sup>41</sup> Vd. artigos 32.º e 33.º do RJFP.

incluindo os respetivos prazos<sup>42</sup>. Assim sendo, afigura-se que o LVSSP deveria concretizar o regime de concessão de direitos adquiridos e individualizados e portabilidade de direitos que integra o modelo de referência, face ao disposto no regime jurídico aplicável.

Adicionalmente, no LVSSP propõe-se que as cláusulas respeitantes aos planos complementares gozem de “condições de continuidade que lhes garantam consistência no tempo”. O RJFP estabelece um regime de alteração de planos de pensões, que assegura a preservação de diversas matérias que integram os planos de pensões. Com efeito, estas alterações não podem reduzir as pensões em pagamento, o valor acumulado das contas individuais resultantes de contribuições próprias, as condições e o valor dos direitos adquiridos e, salvo disposição do instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, o valor atual das responsabilidades por serviços passados ou o valor das contas individuais dos participantes à data da alteração<sup>43</sup>. Encontram-se ainda previstas regras aplicáveis às transformações de planos de benefício definido em planos de contribuição definida<sup>44</sup>. Assim sendo, afigura-se que o LVSSP deveria concretizar de que forma é que seriam asseguradas as condições de continuidades das cláusulas que integram os planos complementares, face ao disposto no regime jurídico aplicável.

Uma das propostas constantes do LVSSP é a execução de uma revisão legislativa “para permitir a criação um instrumento privado com as mesmas condições de resgate dos Certificados de Reforma, que possa ser comercializado por empresas privadas, sujeitas a supervisão da ASF”<sup>45</sup>. Como refere o LVSSP, o ordenamento jurídico português já dispõe de um leque muito variado de instrumentos direcionados para a poupança para a reforma<sup>46</sup>, ainda que sujeitos a condições de reembolso distintas, para além da reforma<sup>47</sup>. Por outro lado, foi recentemente criado, a nível da União Europeia, o Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP)<sup>48-49</sup> que complementa os regimes nacionais de pensões e alarga a escolha do consumidor<sup>50</sup>, tendo em

---

<sup>42</sup> Vd. artigo 33.º do RJFP.

<sup>43</sup> Vd. n.º 1 do artigo 30.º do RJFP.

<sup>44</sup> Vd. n.º 2 do artigo 30.º do RJFP.

<sup>45</sup> Cf. LVSSP, p. 214.

<sup>46</sup> Vd. LVSSP, pp. 139-144.

<sup>47</sup> *E.g.*, no caso dos Planos de Poupança-Reforma (PPR), é possível exigir o reembolso no caso de desemprego de longa duração do participante (cf. alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 158/2002).

<sup>48</sup> Vd. LVSSP, p. 144.

<sup>49</sup> O registo dos PEPP comercializados na União Europeia encontra-se disponível em <https://pepp.eiopa.europa.eu/>. Na presente data só há oito registos de PEPP na União Europeia, não tendo sido registados PEPP comercializados em Portugal.

<sup>50</sup> Sobre o regime do PEPP, vd. “Enquadramento regulatório do Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP)”, *Desenvolvimentos Regulatórios do Setor Segurador e do Setor dos Fundos de Pensões | 2021*, ASF,

vista a reforma, o qual não tem a possibilidade ou tem uma possibilidade estritamente limitada de reembolso antecipado<sup>51-52</sup>. O PEPP pode ser oferecido por diversas instituições, designadamente, empresas de seguros e entidades gestoras de fundos de pensões<sup>53</sup>. Neste quadro, afigura-se que a proposta de criação de um novo instrumento privado constante do LVSSP deveria especificar as características deste instrumento, face aos instrumentos atualmente existentes no ordenamento jurídico português, e identificar as potenciais vantagens e riscos da criação de um instrumento adicional.

### 3. Propostas a considerar no âmbito do LVSSP

#### 3.1. *Pension Tracking System e Pension Dashboard*

A 11 de março de 2024, o Eurogrupo, em formato inclusivo, emitiu uma declaração sobre o futuro da União dos Mercados de Capitais (UMC)<sup>54</sup>, com a identificação de áreas de ação prioritárias em que são necessárias medidas urgentes para melhorar o funcionamento dos mercados de capitais europeus.

Em matéria de adequação dos rendimentos complementares de reforma para uma população envelhecida, uma das medidas apresentadas no ponto 11 do referido documento é o desenvolvimento de *pension tracking systems* (PTS) e de um *pension dashboard*, tendo em vista uma utilização mais alargada de produtos de poupança e de investimento a longo prazo, nomeadamente através de regimes de pensões profissionais e individuais.

A este respeito, salienta-se que, no final de 2020, e em linha com a ação n.º 9 do plano de ação relativo à UMC<sup>55</sup>, a Comissão Europeia solicitou à Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões

---

Lisboa, 2022, pp. 111-119, disponível em <https://www.asf.com.pt/documents/42559/1537709/DRSSSF21.pdf/7fdda9f5-54f6-2e0c-bf1f-ca12d521e638?version=1.0&t=1694602015066>

<sup>51</sup> Cf. ponto 2) do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2019/1238 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo a um Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP) (Regulamento (UE) 2019/1238).

<sup>52</sup> O Governo aprovou uma Proposta de Lei, a enviar à Assembleia da República, que define as regras de execução de um conjunto de Regulamentos Europeus, designadamente, quanto ao regime legal do PEPP. Cf. *Comunicado do Conselho de Ministros de 24 de outubro de 2024*, 25 de outubro de 2024, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/governo/comunicado-do-conselho-de-ministros?i=645>

<sup>53</sup> Cf. artigo 6.º do Regulamento (UE) 2019/1238.

<sup>54</sup> Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/03/11/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-future-of-capital-markets-union/>

<sup>55</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2020%3A590%3AFIN>

Complementares de Reforma (EIOPA) que prestasse aconselhamento técnico sobre o desenvolvimento de melhores práticas relativas à criação de PTS a nível nacional e de um *pension dashboard* a nível europeu<sup>56</sup>.

A iniciativa relativa ao PTS consubstancia-se na criação de uma ferramenta digital com vista a disponibilizar aos cidadãos o acesso a informação individual sobre as pensões (projetadas) a que têm direito, agregando a informação sobre os benefícios de reforma provenientes dos diferentes regimes de pensões (*i.e.*, público, profissionais e individuais).

A resposta da EIOPA ao pedido de aconselhamento técnico da Comissão Europeia<sup>57</sup> abrange quatro grandes áreas, designadamente:

1. Objetivos e âmbito: a EIOPA recomenda, para além dos regimes públicos, a inclusão de todos os produtos de pensões, o que no caso nacional traduzir-se-á na inclusão, pelo menos, dos planos profissionais e individuais financiados por fundos de pensões, dos planos profissionais financiados por contratos de seguro de grupo e dos PPR financiados por contratos de seguros, fundos de pensões e fundos de investimento;
2. Apresentação de informação aos utilizadores: esta secção centra-se na identificação de melhores práticas de prestação de informação, incluindo o princípio de *layering* da informação, com sugestões de elementos que devem ser apresentados num primeiro nível (*e.g.*, valor projetado da pensão mensal em termos reais) – com base em testes com consumidores realizados pela EIOPA –, remetendo para os outros *layers* a consulta de informação mais detalhada;
3. Modelos para a operacionalização do PTS e respetivos *inputs*: nesta vertente, são discutidos aspetos relacionados com a transmissão, armazenamento, segurança e acesso aos dados e é destacada a importância da coerência da informação proveniente de diferentes fontes, bem como a harmonização, quando possível, das metodologias e pressupostos subjacentes às projeções das pensões, não entrando, no entanto, no detalhe de como é que essas projeções devem ser feitas;

---

<sup>56</sup> Disponível em [https://www.eiopa.europa.eu/document/download/49ed70de-3ff9-4d04-877a-27a590800f38\\_en?filename=Request%20to%20EIOPA%20for%20Technical%20Advice%20on%20the%20development%20of%20best%20practices%20for%20National%20Pension%20Tracking%20Systems%20and%20Pension%20Dashboard](https://www.eiopa.europa.eu/document/download/49ed70de-3ff9-4d04-877a-27a590800f38_en?filename=Request%20to%20EIOPA%20for%20Technical%20Advice%20on%20the%20development%20of%20best%20practices%20for%20National%20Pension%20Tracking%20Systems%20and%20Pension%20Dashboard)

<sup>57</sup> Disponível em [https://www.eiopa.europa.eu/publications/technical-advice-development-pension-tracking-systems\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/publications/technical-advice-development-pension-tracking-systems_en)

4. Governação e implementação: esta secção inclui a discussão dos critérios que um PTS deve verificar, designadamente, natureza sem fins lucrativos, independência, credibilidade e transparência, e possíveis formas de financiamento.

A criação de um PTS vai ao encontro da recomendação de inclusão no Simulador do Cálculo de Pensão da Segurança Social, da simulação do valor de pensões de regimes complementares e outros regimes, apresentada no ponto “18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários” da lista de recomendações do LVSSP.

Os trabalhos desenvolvidos pela EIOPA poderão assim constituir uma referência útil para a concretização desta medida, destacando-se, para além do aconselhamento técnico da EIOPA, que inclui uma proposta de *Roadmap* para o desenvolvimento de PTS<sup>58</sup>, a publicação de um estudo realizado em 2021 sobre “*Consumer testing of digital disclosures in pension tracking systems across the EU*”<sup>59</sup>.

Por outro lado, a iniciativa relativa ao *Pension Dashboard* tem por objetivo a criação de um painel com dados e indicadores (histórico e projeções futuras) que permitam monitorizar, de uma forma comparável entre Estados-Membros, a adequação e sustentabilidade dos respetivos regimes complementares de pensões, incluindo tanto os planos profissionais como individuais, com o objetivo último de, em conjunto com a informação disponível para os sistemas públicos, obter uma visão abrangente do atual estado e perspetivas de evolução futura dos sistemas de pensões nos diferentes Estados-Membros.

Esta ferramenta poderá assim desempenhar um importante papel na sensibilização geral para as lacunas existentes a nível europeu e dos Estados-Membros em matéria de pensões.

A resposta da EIOPA ao pedido de aconselhamento técnico da Comissão Europeia<sup>60</sup> apresenta uma proposta de indicadores a incluir no *dashboard*, tendo por base os indicadores que são apresentados nas publicações da Comissão Europeia sobre pensões, de modo a assegurar a comparabilidade com as análises que já são realizadas, designadamente, no âmbito dos sistemas públicos. Alguns exemplos de indicadores propostos para os regimes complementares são a

---

<sup>58</sup> Disponível em [https://www.eiopa.europa.eu/document/download/a8cb2ff4-34a1-4314-8590-5cda59eace05\\_en?filename=Roadmap%20Developing%20a%20Pension%20Tracking%20System%20PTS%29](https://www.eiopa.europa.eu/document/download/a8cb2ff4-34a1-4314-8590-5cda59eace05_en?filename=Roadmap%20Developing%20a%20Pension%20Tracking%20System%20PTS%29)

<sup>59</sup> Disponível em [https://www.eiopa.europa.eu/document/download/bb376184-10aa-4e0c-acff-5c36dde331a6\\_en?filename=Final%20report%20on%20consumer%20testing%20of%20digital%20disclosures%20on%20PTS%20%20across%20Europe](https://www.eiopa.europa.eu/document/download/bb376184-10aa-4e0c-acff-5c36dde331a6_en?filename=Final%20report%20on%20consumer%20testing%20of%20digital%20disclosures%20on%20PTS%20%20across%20Europe)

<sup>60</sup> Disponível em [https://www.eiopa.europa.eu/publications/technical-advice-pensions-dashboard\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/publications/technical-advice-pensions-dashboard_en)

taxa de cobertura da população, dados sobre o valor total dos ativos / responsabilidades, número total de participantes / beneficiários e valor total das contribuições / benefícios.

Tendo por referência essas propostas, a EIOPA fez uma análise preliminar das eventuais lacunas de dados entre a informação que será necessária para alimentar o *dashboard* e a que já é atualmente recolhida pelas autoridades de supervisão nacionais, bem como pelas instituições europeias ou internacionais como a EIOPA, o Banco Central Europeu, o EuroStat ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Por outro lado, em linha com o pedido da Comissão Europeia, o documento procura também analisar a forma como os Estados-Membros, em especial os que ainda não realizam esses cálculos, poderiam complementar as projeções de longo prazo das pensões realizadas no âmbito do *Ageing Report* da Comissão Europeia com os resultados relativos a regimes complementares de pensões, cuja inclusão é atualmente voluntária.

Tratando-se de uma ferramenta que terá de ser implementada e gerida por uma instituição europeia, o contributo dos Estados-Membros passará essencialmente pela disponibilização da informação necessária para a construção e atualização regular do *dashboard*.

Dadas as diferenças na organização dos sistemas nacionais de pensões e os diferentes tipos de produtos de pensões e prestadores antecipam-se alguns desafios à obtenção de uma base de dados que seja completa, consistente e comparável entre países.

De facto, a experiência da ASF na disponibilização de dados sobre pensões no âmbito de outros projetos da EIOPA, da Comissão Europeia ou da OCDE tem revelado que os dados recolhidos a nível nacional para efeitos de supervisão nem sempre satisfazem as necessidades de dados ou se enquadram, da forma mais adequada, na taxonomia ou estrutura de dados utilizada noutras iniciativas europeias ou internacionais. Um exemplo concreto, também referenciado no capítulo 8. O Sistema Complementar de Pensões do LVSSP, é a falta de informação precisa sobre a taxa de cobertura dos planos de pensões em Portugal.

Assim, é provável que a concretização desta iniciativa implique a recolha de dados adicionais, antecipando-se também que seja necessária a coordenação com outras autoridades nacionais competentes ou organizações nacionais, uma vez que nem todos os produtos e prestadores de serviços de pensões são abrangidos pelo âmbito da supervisão da ASF.



### 3.2. Outras medidas

Para além das medidas referidas, o legislador poderá considerar medidas adicionais que valorizem o potencial dos fundos de pensões e dos produtos de seguros vocacionados para a reforma, enquanto veículos de maior estabilidade na reforma, acompanhadas de uma componente de informação clara e perceptível, não só a nível do uso de linguagem clara e compreensível, mas também a nível do ensino e da formação, no enquadramento institucional destes instrumentos, sobretudo quando se esteja em presença de grupos mais vulneráveis em função da sua condição económico-financeira.

Para este efeito, em linha com as propostas constantes do LVSSP, o legislador poderá eventualmente ponderar a adoção de medidas que promovam a poupança para a reforma através do sistema complementar de pensões. Neste quadro, sublinha-se a importância da majoração do gasto com as contribuições para efeitos da determinação da matéria coletável em sede de IRC referida no LVSSP<sup>61</sup>, como já foi considerado para as despesas suportadas pelo empregador relativas a seguros de saúde dos seus trabalhadores e agregado familiar no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social<sup>62</sup>. Por outro lado, sem prejuízo das propostas constantes do LVSSP<sup>63</sup>, sugere-se que o legislador pondere avaliar a equidade do regime de benefícios fiscais relativos às contribuições individuais dos participantes para fundos de pensões e equiparáveis, aplicável aos sujeitos com baixos e médios rendimentos, tendo em vista garantir que os incentivos à poupança beneficiam toda a população, independentemente do nível de rendimentos.

Adicionalmente, o legislador poderá considerar criar estímulos e apoios na criação de novos planos de pensões profissionais ou o investimento em planos de pensões profissionais já constituídos, bem como incentivos à constituição de mais fundos de pensões e planos poupança reforma, designadamente, as medidas *supra* identificadas<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Vd. LVSSP, p. 213.

<sup>62</sup> Cf. *Acordo Tripartido Sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico, 2025-2028*, Conselho Económico e Social, 1 de outubro de 2024, p. 8, disponível em <https://sdistribution.impresa.pt/data/content/binaries/db3/6d8/16b62c9f-5f9f-4346-a72d-f2412f26de9c/Acordo-Tripartido-2025-2028---versao-final.pdf>

<sup>63</sup> Vd., e.g., LVSSP, pp. 213-214.

<sup>64</sup> Vd. cap. 3.1.

Por outro lado, poderá ser considerada a promoção de ações de formação sobre o tema das reformas, bem como sobre os meios de gestão da carreira contributiva e a sua conjugação com mecanismos privados do sistema complementar de pensões.

Estas e outras medidas de simplificação do regime e de aproximação da população ao tema da poupança poderão contribuir para os efeitos desejados de estímulo da poupança e de adequação das pensões no momento da reforma.

A este respeito, importa assinalar os resultados do Relatório do 4.º Inquérito à Literacia Financeira da População Portuguesa de 2023<sup>65</sup>, em especial no que se refere ao planeamento da reforma.

Este inquérito foi realizado no âmbito do Plano Nacional de Formação Financeira do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, no início de 2023, num contexto económico marcado por uma inflação elevada, tendo integrado, mais uma vez, o exercício de medição dos níveis de literacia financeira da Rede Internacional de Educação Financeira da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE).

Nesta comparação internacional, Portugal apresenta resultados acima da média no indicador de resiliência financeira, mas persistem importantes lacunas em questões relacionadas com conceitos fundamentais para um investimento adequado das poupanças. A pouca proatividade na aplicação da poupança em produtos financeiros é, aliás, outro resultado menos positivo do inquérito, com a maioria dos entrevistados a referir que deixa as suas poupanças na conta de depósito à ordem.

Constata-se, pois, a preocupação premente de encontrar vias de esclarecimento da população, sobretudo num contexto de tendência de envelhecimento geral da população portuguesa e de aumento da esperança média de vida que propulsiona a idade normal de reforma para uma idade mais avançada.

No âmbito do setor segurador e dos fundos de pensões e em matéria de avaliação e gestão de riscos, é de realçar que o atuário desempenha um papel muito relevante, sendo fundamental no cálculo das responsabilidades e na identificação, mensuração e controlo dos riscos inerentes às respetivas atividades.

---

<sup>65</sup> Disponível em <https://www.todoscontam.pt/sites/default/files/2024-04/relatorio4jlf2023.pdf>

O exercício da função de atuário deve respeitar diversos requisitos legais. Por outro lado, a atualização contínua de conhecimentos visa assegurar que o atuário exerce com competência a sua função num contexto em que, face às alterações de instrumentos regulatórios e aos riscos emergentes, a gestão de riscos se vai tornando cada vez mais complexa.

No âmbito do sistema de governação das empresas de seguros e das entidades gestoras de fundos de pensões é de destacar, em particular, a exigência de uma função atuarial<sup>66</sup>, que é fundamental, a par de outras funções-chave, na gestão sã e prudente da atividade.

À função atuarial compete, entre outras tarefas, coordenar o cálculo das responsabilidades, avaliar a adequação das metodologias e dos pressupostos assumidos nesse cálculo e avaliar a suficiência e a qualidade dos dados utilizados.

Ademais, às empresas de seguros e às entidades gestoras de fundos de pensões é também exigida a nomeação de um atuário responsável<sup>67</sup> para efeitos de certificação dos cálculos realizados.

Sem prejuízo dos estudos atuariais que já são realizados no âmbito do Sistema de Segurança Social, considera-se que, à semelhança das práticas instituídas para as empresas de seguros e fundos de pensões, poderia ser interessante ponderar a criação de uma figura de atuário permanente – “Atuário da Segurança Social” –, dotado de um estatuto de independência partidária e do governo, com a função de coordenação das avaliações atuariais e de monitorização e acompanhamento das questões de sustentabilidade financeira do Sistema de Segurança Social, considerando naturalmente as especificidades de financiamento deste sistema.

---

<sup>66</sup> Cf. artigo 76.º do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (RJASR), aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, e artigo 122.º do RJFP.

<sup>67</sup> Cf. artigo 77.º do RJASR e artigo 133.º do RJFP.