

NOTAS TÉCNICAS

8

Atualização de pensões



LIVRO VERDE | Grupo de trabalho | Reformas Paramétricas

COMISSÃO PARA A
SUSTENTABILIDADE
DA SEGURANÇA SOCIAL

Notas Técnicas

Atualização de pensões

Vítor Junqueira

Notas Técnicas

INTRODUÇÃO

A atualização anual do valor das pensões constitui um elemento fundamental em qualquer sistema de pensões. Primeiro, porque é o instrumento que visa assegurar o valor da pensão face à evolução dos preços, com impacto na sua adequação ao longo do tempo (vide capítulo X). Segundo, porque frequentemente se assume como instrumento de política de rendimentos, nos contextos em que as condições orçamentais e/ou macroeconómicas permitem aumentos reais ou quando se implementam revalorizações diferenciadas ao longo da distribuição de pensões com o fim de atenuar a desigualdade de rendimentos na população pensionista. Terceiro, porque a prossecução destes dois objetivos tem impacto na despesa anual com pensões (e outras prestações, por via da atualização do Indexante dos Apoios Sociais), com efeitos óbvios no futuro da sustentabilidade financeira do sistema e na adequação das pensões em pagamento.

A análise e discussão dos mecanismos de atualização de pensões torna-se particularmente relevante num período em que a inflação atingiu os valores mais elevados das últimas três décadas, atingindo de forma mais expressiva os agregados familiares de menores rendimentos¹.

No decurso das últimas cinco décadas, a atualização das pensões em Portugal foi, na maioria das vezes, discricionária, com os governos em funções a decidirem, em cada momento, de forma diversa, quanto, quando e como aumentar o valor das pensões. Com a reforma de 2007, e acompanhando a tendência verificada em outros países europeus, a atualização passou a ser feita de forma automática, por indexação a indicadores de evolução de preços e de crescimento económico, conforme decorre da Lei n.º 53-B/2006 de 29 de dezembro. Mesmo assim, o mecanismo automático foi posto de parte em diversas ocasiões.

O HISTORIAL PRÉ-INDEXAÇÃO

Até 2007, inclusive², os aumentos anuais (ou até infra-anuais) das pensões eram inteiramente decididos pelos sucessivos governos em funções. Não significa isto que, na vigência posterior do mecanismo automático, esta função discricionária tenha desaparecido por completo – pelo contrário, como se verá adiante, o mecanismo automático veio a sofrer frequentes desvios promovidos por diferentes governos, tanto para reduzir como para aumentar o valor real das pensões face à subida dos preços.

O historial destas atualizações resume-se, pelas características que aquelas vieram a assumir, em quatro grandes blocos:

- De 1974 a 1980
 - Aumentos nominais na ordem dos dois dígitos, frequentemente acima dos 20%, acompanhando a inflação igualmente significativa da época;
 - Reforço substancial das garantias de valores mínimos de pensão;
 - Atualizações diferenciadas em função dos níveis de pensão;

¹ [How-inflation-challenges-pensions.pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/publications/how-inflation-challenges-pensions/)

² A atualização das pensões em 2007, apesar de discricionária, teve contornos muito próximos daquelas que viriam a ser as regras do mecanismo automático.

- Instituição, em 1974, do 13.º mês – vulgo “subsídio de Natal” (não sendo uma atualização do valor das pensões no sentido estrito, não deixa, porém, de constituir um reforço importante dos rendimentos anuais dos pensionistas, equivalente, para todos os efeitos, a uma atualização).
- De 1981 a 1992
 - Aumentos nominais na ordem dos dois dígitos, frequentemente abaixo dos 20%;
 - Menor e menos frequente reforço das garantias de mínimos;
 - Atualizações homogéneas das pensões (i.e., sem critérios de progressividade);
 - Instituição, em 1990, do 14.º mês – vulgo “subsídio de férias”.
- De 1993 a 1995
 - Os aumentos nominais recuam para fatores de atualização na ordem de um dígito, acompanhando a descida da pressão inflacionária;
 - Atualizações homogéneas;
- De 1996 a 2007
 - Aumentos diferenciados em função do valor da pensão;
 - Introdução de escalões em função da carreira contributiva para fixação de valores mínimos garantidos (desde dezembro de 1996) e início do processo de convergência destes valores com a RMMG;
 - Aproximação, no final do período, aos critérios que viriam a estar na base do mecanismo automático de atualização das pensões.

O quadro seguinte sistematiza, com o detalhe possível³, as atualizações de pensões do RGSS decorridas ao longo deste período:

Quadro 1 - Diferentes taxas de formação anual em função do valor da remuneração de referência

| Efeito | Critérios | Universo abrangido ⁴ | Pensão mínima | Salário mínimo ⁵ |
|--------|--|---------------------------------|---------------|-----------------------------|
| Jan/74 | Aumento de 11%, com mínimo de 3,74€ para as pensões iguais ou superiores a 4,24€ (valor estatutário ⁶) | Até 72 | 7,98€ | 16,46€ (mai/74 a mai/75) |
| Jun/74 | Apenas atualização do valor mínimo garantido | Todas | 8,23€ | |

³ A complexidade, a multiplicidade e a diversidade dos critérios, dos conceitos e das formas sob os quais as sucessivas atualizações vieram a ser implementadas impede, em prol da clareza de leitura, o detalhe máximo nesta sistematização.

⁴ Pensões abrangidas pelas atualizações em função da respetiva data de início.

⁵ Para referência. No caso em que o salário mínimo assumia diferentes valores, consoante o setor, foi utilizado o valor mais elevado.

⁶ Considerado o valor estatutário, ou seja, o valor de pensão calculado ao início, sem as melhorias posteriores. À data, dizia-se “regulamentar”, antes de, em 1975, o conceito de regulamentar ter passado a abranger as melhorias.

| Efeito | Critérios | Universo abrangido ⁴ | Pensão mínima | Salário mínimo ⁵ |
|--------|--|---------------------------------|--|-----------------------------|
| Dez/74 | Instituição do 13.º mês (subsídio de Natal) | Todas | - | |
| Jan/75 | Estatutárias até 4,49€: +6,48€ Estatutárias até 16,21€: +5,74€ Estatutárias até 44,89€: +4,99€ Estatutárias até 49,98€: pensão elevada até 49,88€ Estatutárias superiores a 46,09€ não são atualizadas Pensões iniciadas em 75 são atualizadas em 2,49€ | Até 73 | - | |
| Jun/75 | Apenas atualização dos valores mínimos garantidos | Todas | 9,98€ | 19,95€ (jun/75 a dez/76) |
| Jan/77 | Estatutárias até 1,50€: +10,97€ Estatutárias até 3,49€: +10,23€ Estatutárias até 59,86€: +3,74€ Estatutárias superiores a 59,86€ não são atualizadas | Até 73 | 11,22€ | 22,45€ |
| Jul/78 | Pensões de valor superior a 11,22€ são atualizadas em 2,49€ | Até 77 | Até 9,98€: 11,22€ Restantes: 13,72€ | |
| Dez/79 | Apenas atualização dos mínimos garantidos | Até 78 | Até 11,22€: 15,46€ Restantes: 17,96€ | |
| Mai/80 | Aumento geral de 21% (com máximo de 12,47€), com aumento absoluto de 4,24€ para pensões de valor até 20,20€ | Até nov/79 | | |
| Dez/80 | Aumento de 4,49€ | Até 79 | Até 15,46€: +4,49€ Restantes: 22,45€: | |
| Dez/81 | Aumento de 16,6% | Até jun/81 | 22,45€ (todas) | |
| Dez/82 | Aumento geral de 19% (15% para as pensões de reduzida base contributiva), com teto máximo de 19,95€ | Até nov/81 | | |
| Dez/83 | Aumento de 19% | Até 82 | 27,43€ | |
| Dez/84 | Aumento de 18% | Até 83 | | |
| Mar/85 | Aumento de 2% sobre o valor de dez/84 | Até 84 | | |
| Dez/85 | Aumento de 22%, com teto máximo de 39,90€ | Até 85 | 34,42€ | |
| Set/86 | Apenas elevação do mínimo garantido | Todas | 49,88€ | |
| Dez/86 | Aumento de 13% | Até 85 | 57,36€ | |
| Dez/87 | Aumento de 10% | Até 86 | 64,84€ | |
| Dez/88 | Aumento de 10% | Até 87 | 72,82€ | |
| Dez/89 | Aumento de 14% | Até 88 | 84,80€ | |
| Jul/90 | Instituição do 14.º mês (subsídio de férias) | Todas | - | |
| Dez/90 | Aumento de 15% (com limite mínimo de 14,96€) | Até 89 | 99,76€ | |
| Dez/91 | Aumento de 12% (com limite mínimo de 13,97€) | Até 90 | 113,73€ | |
| Dez/92 | Aumento de 6,5% (com limite mínimo de 9,48€) | Até 91 | 123,20€ | |
| Dez/93 | Aumento de 5% (com limite mínimo de 7,48€) | Até 92 | 130,69€ | |
| Dez/94 | Aumento de 4,5% (com limite mínimo de 6,98€) | Até 93 | 137,67€ | |

| Efeito | Crítérios | Universo abrangido ⁴ | Pensão mínima | Salário mínimo ⁵ |
|--------|---|---------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| Dez/95 | Até 623,50€: +4,5% Até 1246,99€: +4% Restantes: +49,98€ Aumento mínimo de 6,98€ para pensões iguais ou superiores a 137,67€ | Até 94 | 144,65€ | |
| Dez/96 | Até 124,70€: +3,3% Restantes: 2,5% Aumento mínimo de 5,49€ para pensões iguais ou superiores a 144,65€ Atualização extraordinária para pensões iniciadas até 94, com 24+ anos de carreira contributiva e cujos pensionistas tenham mais de 75 anos de idade: 7,48€ a 49,88€ (varia em função da carreira), não podendo resultar uma pensão superior à RMMG | Até 95 | 150,14€ | |
| Dez/97 | Até 1246,99€: +3,3% Restantes: +2,5% Aumento mínimo de 5,99€ para pensões iguais ou superiores a 150,14€ Atualização extraordinária para pensões iniciadas até 94, com 24+ anos de carreira contributiva e cujos pensionistas tenham 65-75 anos: 7,48€ a 49,88€ (varia em função da carreira), não podendo resultar uma pensão superior ao salário mínimo | Até 96 | 156,12€ | |
| Out/98 | Atualização extraordinária para pensões com 15+ anos de carreira contributiva: 7,48€ a 49,88€ (varia em função da carreira), com tetos máximos de pensão igualmente dependentes da carreira | Todas | | |
| Dez/98 | Até 1246,99€: +3,3% Restantes: +2,5% (com teto máximo de 50% do valor mínimo garantido; 50% de 162,61€: 81,31€) Aumento mínimo de 6,48€ para pensões iguais ou superiores a 156,12€ Introdução do escalonamento de valores mínimos garantidos em função da carreira contributiva (19 escalões) | Até 97 | 162,61€ a 212,84€ | |
| Jun/99 | Atualização dos valores mínimos garantidos por escalão de carreira contributiva, que passam a estar indexados ao salário mínimo | | 162,61€ a 272,14€ | |
| Dez/99 | Até 1496,39€: +3,3% Restantes: +2,5% (com teto máximo de 50% do valor mínimo garantido; 50% de 169,59€: 84,80€) Aumento mínimo de 6,98€ para pensões iguais ou superiores a 162,61€ | Até 98 | 169,59€ a 283,22€ | |
| Dez/00 | Até 1496,39€: +3,5% Restantes: +2,9% (com teto máximo de 50% do valor mínimo garantido; 50% de 179,57€: 89,79€) Aumento mínimo de 9,76€ para pensões iguais ou superiores a 169,59€ | Até 99 | 179,57€ a 297,43€ | |
| Dez/01 | Até 1546,27€: +3,5% Restantes: +2,9% (com teto máximo de 50% do valor mínimo garantido; 50% de 189,54€: 94,77€) Aumento mínimo de 9,98€ para pensões iguais ou superiores a 179,57€ | Até 00 | 189,54€ a 309,75€ | |
| Dez/02 | Aumento global de 2%, com mínimo de 7,58€ para pensões iguais ou superiores a 189,54€ | Até 01 | 197,12€ a 317,20€ | |
| Jun/03 | Atualização intercalar dos valores mínimos garantidos | Todas | 200,00€ a 317,37€ | |

| Efeito | Critérios | Universo abrangido ⁴ | Pensão mínima | Salário mínimo ⁵ |
|--------|--|---------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| Dez/03 | Aumento global de 2,5%, com mínimo de 8,00€ para pensões iguais ou superiores a 200,00€ e máximo de 104€ | Até 02 | 208,00€ a 325,31€ | |
| Jun/04 | Atualização intercalar dos valores mínimos garantidos | Todas | 211,50€ a 325,38€ | |
| Dez/04 | Aumento global de 2,3%, com mínimo de 5,29€ para pensões iguais ou superiores a 211,50€ e máximo de 108,4€ | Até 03 | 216,79€ a 333,51€ | |
| Dez/05 | Aumento global de 2,3%, com mínimo de 6,45€ para pensões iguais ou superiores a 216,79€ e máximo de 111,62€ Redução para quatro no n.º de escalões dos valores mínimos garantidos | Até 04 | 223,24€ a 343,45€ | |
| Dez/06 | Até 596,79€: +3,1% Até 2387,16€: +2,6% Até 4774,32€: +2,4% (pensões de valor superior não são atualizadas) | Até 05 | 230,16€ a 354,10€ | |

Do quadro ressaltam alguns aspetos que, salvo poucas exceções, estiveram associadas aos aumentos das pensões:

- As atualizações produziram efeito, quase sempre, no mês de dezembro. Este paradigma veio a alterar-se em 2008, com a entrada em vigor do mecanismo automático, altura em que as pensões a passarem a ser atualizadas com efeitos ao mês de janeiro.
- A delimitação do universo de pensões a serem atualizadas: frequentemente, eram excluídas as pensões cujo início tivesse ocorrido no próprio ano, por se considerar que estas pensões estariam já atualizadas face ao nível dos preços corrente, já que a regras de revalorização das remunerações a tal conduziria, pelo menos até ao ano anterior ao do início da pensão⁷.

O MECANISMO AUTOMÁTICO

No final de 2006, no seguimento do Acordo sobre a Reforma da Segurança Social celebrado entre o Governo, as confederações de empregadores com assento no Conselho Permanente da Concertação Social e a UGT⁸, a Assembleia da República veio a legislar a introdução de um novo referencial – o Indexante de Apoios Sociais (IAS) e uma nova forma de atualização das pensões e de outras prestações de segurança social, através da Lei n.º 53-B/2006⁹.

O IAS passava assim a ser o referencial para a indexação das prestações, designadamente para efeitos de fixação de limites, escalões, bem como as bases de incidência contributiva e outros parâmetros do Sistema de Segurança Social, substituindo, assim, na íntegra, o uso de referenciais comuns até à data, como o salário mínimo nacional ou o valor da pensão social. O uso do IAS veio inclusive a extravasar o domínio da própria Segurança Social, constituindo-se hoje como referencial em outras áreas de políticas públicas como a

⁷ O sistema português integra outro mecanismo de atualização em função da evolução dos preços – a *revalorização das remunerações*. O objetivo é garantir que as remunerações registadas no sistema de segurança social são valorizadas em linha com os preços – e, em certa medida, com a evolução dos salários – na altura do cálculo da pensão.

⁸ <https://ces.pt/wp-content/uploads/2022/03/acordo-2006-2.pdf>

⁹ As pensões da CGA são atualizadas pela mesma forma – o artigo 6.º da Lei n.º 52/2007 replica as regras previstas na Lei n.º 53-B/2006.

Saúde (determinação da condição de insuficiência económica para efeito de isenção de taxas moderadoras), a Educação (critério para a atribuição de bolsas de estudo), a Justiça (atualização de unidades de conta processual) ou os impostos (IRS).

A Lei n.º 53-B/2006 trouxe outra mudança importante. O IAS e as pensões – bem como, indiretamente, todas as demais dependências do IAS – passaram a ficar sujeitos, a uma atualização anual automática. Para esta atualização, ficaram consagradas na lei as regras objeto de Acordo na Concertação Social, as quais assentam na evolução de indicadores de preços e de crescimento económico (quadro 2).

Quadro 2 - Mecanismo de atualização do IAS e das pensões (Lei n.º 53-B/2006)

| | Média do crescimento real do PIB nos últimos dois anos (anos compreendidos entre T4 de n-3 e T3 de n-2 e entre T4 de n-2 e T3 de n-1) | | |
|--|---|--|-------------------------------|
| | Até 2% | 2% a 3% | 3% ou mais |
| IAS e pensões até 2 IAS (1,5 IAS até 2016) | Inflação | Inflação + 20% Δ PIB (lim. mínimo de 0,5pp acima da inflação) | Inflação + 20% Δ PIB |
| Pensões entre 2 IAS (1,5 IAS até 2016) e 6 IAS | Inflação - 0,5pp | Inflação | Inflação + 12,5% Δ PIB |
| Pensões > 6 IAS | Inflação - 0,75pp | Inflação - 0,25pp | Inflação |

Notas:

A inflação tida resulta da variação média dos últimos 12 meses do IPC sem habitação terminados a novembro do ano n-1 (outubro, nas regras até 2016), com n = ano da atualização; T4= 4º trimestre; T3= 3º trimestre.

As pensões de valor superior a 12 IAS não são alvo de atualização a menos que o seu cálculo resulte sobretudo de P2 (carreira completa).

É aqui importante realçar o facto de estas regras terem resultado de um acordo entre os parceiros sociais. Por regra, a implementação de um mecanismo automático tem mais hipóteses de ser bem sucedida se aquele for percebido e aceite pelas diferentes partes (OCDE, 2021).

Os mecanismos automáticos nos sistemas de pensões, quer os que operam ao nível da atualização dos valores das pensões, como este, quer os que procuram assegurar um ajustamento permanente de determinados parâmetros-chave face às tendências económicas e demográficas, como é o caso da evolução da idade de reforma, também um elemento fundamental do sistema de pensões português, são frequentemente citados como a inovação mais importante nas políticas de pensões das últimas décadas (OCDE, 2021). Por um lado, reduzem o custo político das medidas tomadas no sentido da melhoria da sustentabilidade financeira. Por outro, aumentam o esforço político necessário para introduzir desvios face ao que está programado por parte dos grupos de interesses apostados em reverter as reformas com prejuízo para a sustentabilidade do sistema (Bosworth e Weaver, 2011), ou seja, torna mais evidentes os desvios que procurem efeitos imediatos (por ex., opções de carácter eleitoralista) com prejuízos futuros para a sustentabilidade. Finalmente, constituem um fator de previsibilidade e de segurança para a população de pensionistas.

Contudo, quando é o próprio Governo a introduzir, com elevada frequência, ajustamentos ao mecanismo automático, a sua efetividade e a sua credibilidade poderão ficar prejudicadas. A este propósito, importa saber como tem sido a evolução da aplicação do mecanismo português.

Quadro 3 - Os desvios face à indexação automática prevista no mecanismo de atualização do IAS e das pensões, 2008-2024

| - | | + |
|---|-------------|---|
| (desvios com tendência à diminuição real das pensões) | | (desvios com tendência ao aumento real das pensões) |
| | 2008 | |
| | 2009 | |
| | 2010 | Mecanismo suspenso devido à inflação negativa de 2009, que conduziria a uma redução nominal das pensões. As pensões até 1500€ tiveram aumentos nominais. Todas as pensões beneficiaram de aumentos reais, dada a inflação negativa do ano anterior. |
| Mecanismo suspenso devido à crise orçamental. Não existiram aumentos nominais e as pensões perderam valor em termos reais. | 2011 | |
| | 2012 | |
| Mecanismo suspenso durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (apenas o valor mais baixo das pensões mínimas foi atualizado discricionariamente) | 2013 | |
| | 2014 | |
| | 2015 | |
| | 2016 | |
| | 2017 | Mecanismo ajustado (1.º escalão passou a abranger pensões até 2 IAS – antes, 1,5 IAS). Atualização extraordinária para pensionistas com um total de pensões inferior a 1,5 IAS. |
| | 2018 | Atualização extraordinária para pensionistas com um total de pensões inferior a 1,5 IAS. |
| | 2019 | Atualização extraordinária para pensionistas com um total de pensões inferior a 1,5 IAS. |
| | 2020 | Atualização extraordinária para pensionistas com um total de pensões inferior a 1,5 IAS. |
| | 2021 | Não houve atualização regular das pensões, já que a inflação foi negativa em 2020 (depois de 2010, foi introduzida “norma-travão” na Lei 53-B/2006 a impedir reduções nominais). |
| | 2022 | Atualização extraordinária para pensionistas com um total de pensões inferior a 1,5 IAS. Atualização extraordinária para pensionistas com um total de pensões inferior a 2,5 IAS. |
| Suspensão das regras do mecanismo, com atualização discricionária inferior ao que o mecanismo previa (a redução do aumento foi compensada por via da antecipação de parte do aumento previsto para janeiro de 2023 para outubro 2022) | 2023 | Atualização intercalar, em julho, que visou repor os valores das pensões que teriam resultado em janeiro das regras do mecanismo. |
| | 2024 | |

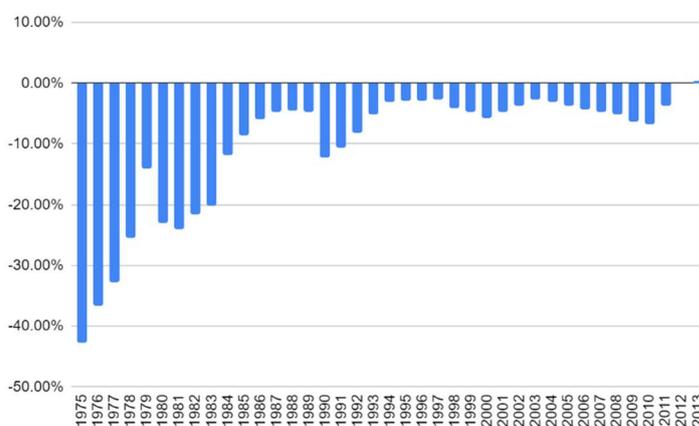
Como se observa no quadro anterior, desde que a regra de atualização se encontra em vigor, apenas em quatro anos (2008, 2009, 2016 e 2024) se verificou uma aplicação exclusiva da mesma. Ainda assim, podemos acrescentar a estes os anos de 2017 a 2022, já que o mecanismo continuou a funcionar, surgindo as Atualizações Extraordinárias implementadas nesse período como um *top up* de carácter discricionário, cujo objetivo era somente o de repor níveis de rendimento de pensão junto de titulares de pensões mais baixas, como reparação do período do PAEF em que a generalidade das pensões perdeu poder de compra.

AS ATUALIZAÇÕES E A MANUTENÇÃO DO PODER DE COMPRA DAS PENSÕES

Um dos principais objetivos do processo de atualização das pensões é, como se referia ao início, o de procurar que as pensões a pagamento possam acompanhar a evolução dos preços e, desta forma, garantir a manutenção do poder de compra dos pensionistas ao longo do tempo. Em condições especiais de criação de riqueza pela economia, a atualização poderá promover melhorias reais no rendimento desta população.

Até que ponto as atualizações das pensões em Portugal deram resposta a este desafio? O gráfico 1 procura dar resposta a esta questão¹⁰. Partindo de uma pensão iniciada a janeiro do ano n , com o valor do salário mínimo em vigor na altura, procurou-se estimar os ganhos ou perdas reais que se registaram ao longo de um período de dez anos ($n+1$ a $n+10$), descontada a evolução dos preços.

Gráfico 1 - . Ganhos/perdas reais ao longo de períodos de 10 anos nas pensões iniciadas entre 1975-2013



Fonte: Diplomas legais que suportam as atualizações de pensões e cálculos do próprio autor

Os resultados são claros – no geral, as atualizações verificadas ao longo das últimas décadas não foram suficientes para evitar a perda de poder de compra por parte dos pensionistas. Apenas as pensões iniciadas em 2013 apresentam ganhos reais, ainda que ligeiros, no total acumulado dos primeiros dez anos (0,4%). E na base destes ganhos estão, em destaque, as atualizações extraordinárias verificadas entre 2017 e 2022. Contudo, desde a segunda metade dos anos 90, altura em que as atualizações começaram a convergir com os critérios que viriam a estar na base do mecanismo automático de atualização das pensões, as perdas reais passaram a ser mais contidas (inferiores a 10%), em contraste com a evolução do valor real das pensões atribuídas em décadas anteriores.

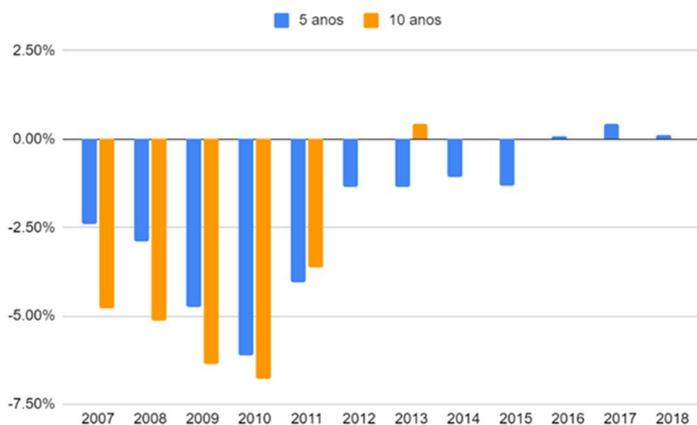
Note-se que o valor de pensão escolhido neste exercício – valor idêntico ao salário mínimo em vigor no mês de início da pensão –, pelo seu valor relativamente baixo (ainda que sempre acima da pensão média) é geralmente alvo de maiores aumentos relativos quando existe discriminação positiva nos aumentos das pensões de valor mais reduzido.

¹⁰ O exercício toma em linha de conta todas as atualizações de pensões, sem esquecer outras medidas que, não sendo atualizações *tout court*, fizeram aumentar ou diminuir o rendimento dos pensionistas ao longo do período, como é o caso da instituição do 14.º mês, as suspensões dos 13.º e/ou 14.º meses, as atualizações extraordinárias 2017-2022 ou o complemento excecional a pensionistas de 2022. Para acompanhamento dos preços, utilizou-se o IPC total ao longo de cada mês – a própria evolução dos valores de pensão é acompanhada em termos mensais, assim se incorporando os efeitos complexos que resultam da calendarização diversa das atualizações e de outras medidas.

Ou seja, tendencialmente, pensões de valor superior tiveram perdas mais significativas do que as ilustradas neste exercício.

Veja-se em maior detalhe a resposta à mesma questão com enfoque no período mais recente, desde que o mecanismo automático foi implementado (gráfico 2). Aqui procura-se perceber que ganhos ou perdas tiveram as pensões ao longo de 5 e de 10 anos.

Gráfico 2 - . Ganhos/perdas reais ao longo de períodos de 10 anos nas pensões iniciadas entre 1975-2013



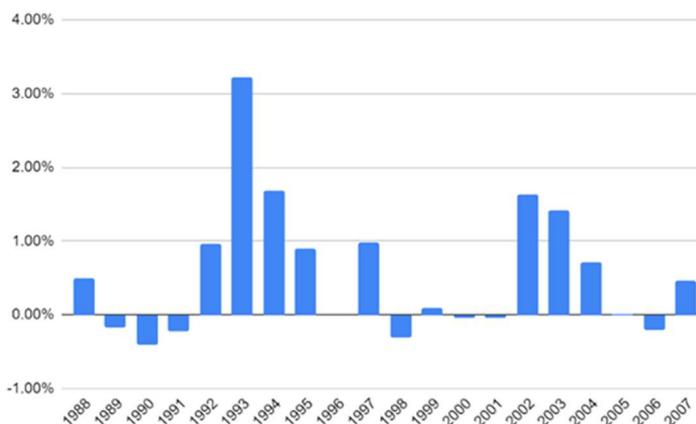
Fonte: Diplomas legais que suportam as atualizações de pensões e cálculos do próprio autor

Como seria de esperar, os primeiros cinco anos de uma pensão iniciada entre 2007 e 2011 são de perdas significativas de valor face à evolução geral dos preços, já que durante o período do PAEF, se verificou a suspensão do mecanismo de atualização. Valores superiores ao usado para referência neste exercício (salário mínimo) viriam ainda a refletir perdas maiores, dada a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de natal (13.º e 14.º meses).

As pensões iniciadas em anos mais recentes tiveram ganhos reais, ainda que residuais: 0,1% para as pensões iniciadas em 2016, 0,4% para as de 2017 e 0,1% para as de 2018 (ao longo de cinco anos).

Não será correto, e se dúvidas houvesse, afirmar-se que o mecanismo de atualização das pensões portuguesas seja intrinsecamente generoso ou, para o que aqui importa, que seja perigoso para a sustentabilidade financeira do sistema. Ainda que, em teoria, o mecanismo se apreste a aumentos ligeiramente maiores que os aumentos discricionários, como se procura concluir por via do exercício refletido no gráfico 3, as diferenças são residuais. E, lembrando o que se afirmava atrás, os aumentos residuais de poder de compra nos anos recentes deram-se em resultado do efeito combinado com as majorações das atualizações extraordinárias, as quais, aliás, tiveram o propósito político de compensar as perdas verificadas nas pensões durante o período do PAEF.

Gráfico 3 - Aumentos discricionários vs. mecanismo automático, 1998-2007



Fonte: Diplomas legais que suportam as atualizações de pensões e cálculos do próprio autor

Nota: Exercício teórico onde se procura dar resposta à seguinte questão – que diferença implicaria se o mecanismo automático, nas atuais regras, fosse aplicado 20 anos antes? As barras evidenciam a diferença, em pontos percentuais, nos ganhos nominais a cada ano (diferença positiva: maior aumento através das regras automáticas) para uma pensão de valor dentro do 1.º escalão do mecanismo. À exceção dos anos de 1993, 1994, 2002 e 2003, as diferenças são inferiores a 1 pp e, na maioria dos casos, inferiores até a meio ponto percentual. Em 1993 e 1994, a decisão discricionária foi conservadora face ao que vinha a ser a evolução dos preços – o país abandonava a inflação de dois dígitos que até aí se fazia sentir e, porventura, o decisor da altura terá presumido que a diminuição da pressão sobre os preços viesse a ser mais rápida (constituía regra as atualizações tomarem por base a previsão de evolução de preços para o ano seguinte).

ATUALIZAÇÃO DE PENSÕES OU ATUALIZAÇÃO DE RENDIMENTO DE PENSÕES?

Quando as regras de atualização das pensões garantem aumentos proporcionalmente idênticos em todas as pensões, esta questão não se coloca. Porém, quando existem aumentos diferenciados em função do valor da pensão, como é o caso português (quadro 2), deve ser ponderada a transição de uma lógica de atualização de pensões para uma outra de atualização de rendimento de pensões. Nesta segunda opção, em vez de ser considerado o valor individual de cada pensão, afere-se o cômputo global de pensões de um indivíduo, que tipicamente pode acumular uma pensão de direito próprio (velhice, por ex.) com outra de direito derivado (sobrevivência) e de diferentes regimes.

No sistema português, as atualizações regulares incidiram sempre sobre pensões individualizadas. Contudo, a opção de contemplar o rendimento de pensões já foi usada, designadamente no caso das Atualizações Extraordinárias de 2017 a 2022 ou, fora deste domínio específico das atualizações, na Contribuição Extraordinária de Solidariedade, que esteve em vigor durante o PAEF. Em ambos os exemplos, foram consideradas todas as pensões auferidas por cada pensionista, e tanto do Regime Geral de Segurança Social como do Regime de Proteção Social Convergente¹¹.

Uma atualização dos rendimentos de pensões permite uma maior eficácia na aplicação do princípio da progressividade explícito no mecanismo de atualização (pensões mais reduzidas têm aumentos proporcionalmente maiores), evitando injustiças relativas entre quem possui o mesmo rendimento total de pensões, mas uma diferente composição de pensões.

¹¹ No caso da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, eram ainda englobadas as pensões de fundos privados.

OS MECANISMOS DE ATUALIZAÇÃO DE OUTROS PAÍSES

Ao nível da União Europeia, a gama de instrumentos usados para a atualização, automática ou não, das pensões apresenta uma grande diversidade. A grande maioria usa hoje regras automáticas, tendo essa sido uma tendência nas décadas mais recentes, visível tanto em matéria de atualização anual como na adoção de mecanismos de equilíbrio automático para a contenção da despesa face à evolução da demografia – é o caso, por exemplo, dos países que implementaram fatores de sustentabilidade ou que fizeram depender a evolução da idade de reforma dos ganhos registados na esperança média de vida.

Quadro 4 - Atualização de pensões na UE

| | Mecanismo automático | Parâmetros de indexação | | | | |
|---------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---|
| | | Preços | Salários / rendimentos | PIB | Disponibilidade orçamental | Demografia / contribuições / sustentabilidade |
| Alemanha | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Áustria | <input type="checkbox"/> |
| Bélgica | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bulgária | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Chipre | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Croácia | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Dinamarca | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Eslováquia | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Eslovénia | <input type="checkbox"/> |
| Espanha | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Estónia | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Finlândia | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| França | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Grécia | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Hungria | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Irlanda | <input type="checkbox"/> |
| Itália | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Letónia | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Lituânia | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Luxemburgo | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Malta | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Países Baixos | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Polónia | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Portugal | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Rep. Checa | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Roménia | <input type="checkbox"/> |
| Suécia | <input type="checkbox"/> |

Fonte: Comissão Europeia, MISSOC (jul/23), com adaptações em função de informação recolhida junto de outras fontes oficiais

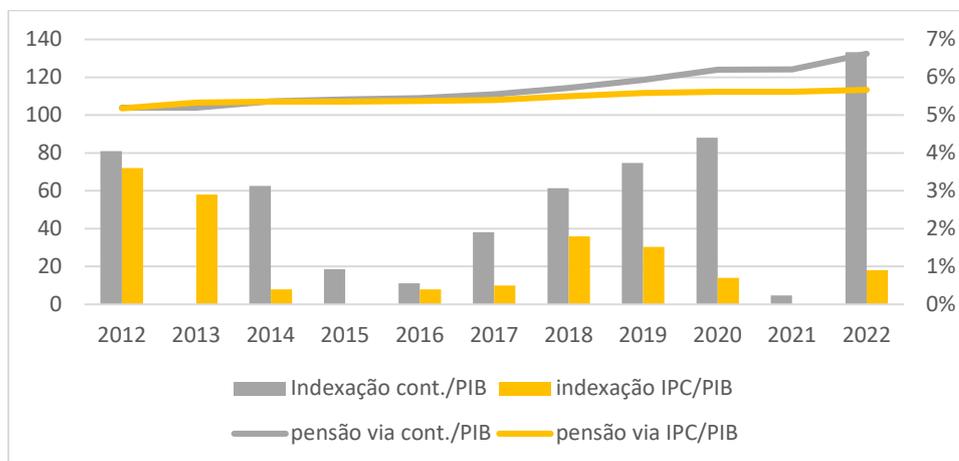
Notas: Alemanha – prevê cláusula de salvaguarda que evita reduções nominais; Áustria - atualização discricionária, mas habitualmente em função de preços; Croácia – atualização automática bianual; Lituânia – o mix entre preços e salários varia em função da dimensão da carreira contributiva que gerou a pensão.

No que respeita aos critérios de atualização anual do valor das pensões, colocam-se à partida duas opções. Ou se pretende manter o poder aquisitivo das pensões face à subida dos preços, e neste caso a atualização é feita pela taxa de inflação, ou se pretende manter uma relação constante entre o nível de vida dos pensionistas e o dos trabalhadores no ativo, e neste caso a atualização é feita pela taxa de aumento dos salários reais. Entre as duas opções, existe a possibilidade de utilizar uma média ponderada destes dois indicadores. Sendo plausível a hipótese de aumento no tempo dos salários reais, será tanto mais generoso o mecanismo de atualização quanto maior peso nele tiver o fator de correção pelos salários. Têm sido também utilizados por alguns países parâmetros de indexação tais como o crescimento do PIB ou a situação orçamental da segurança social que podem alterar o resultado da atualização em função dos automatismos. É frequente a gradação das taxas de atualização de modo a privilegiar as pensões de menor valor.

No quadro da União Europeia, cerca de metade dos países membros utiliza os salários reais como critério de atualização, seja isoladamente seja em combinação com a taxa de inflação. Seis utilizam unicamente os preços e os restantes utilizam outros mecanismos ou ajustamentos ad hoc. Neste quadro, e numa perspetiva comparativa, o mecanismo português surge como um dos menos generosos: não só privilegia o critério de correção pelos preços como o subordina a condições de crescimento do PIB particularmente exigentes. É de salientar que ao longo dos 15 anos de vida do atual mecanismo só para um único ano (2023) a taxa média de crescimento do PIB atingiu o limite que permite a todos os escalões de rendimento usufruírem de uma atualização plena (quadro 2).

A opção por um mecanismo automático que não garante sequer a manutenção do poder aquisitivo para todos os pensionistas reflete a importância dada à questão da sustentabilidade financeira na reforma de 2007. Se a opção em Portugal tivesse recaído na evolução dos salários ou das contribuições como critério principal, ao invés dos preços, a despesa com os aumentos anuais de pensão teria sido significativamente mais elevada, com prejuízo para a saúde financeira futura do sistema português de pensões. O exercício teórico ilustrado no gráfico 4 demonstra o que seria a evolução de uma pensão em Portugal se esta fosse atualizada pela variação das contribuições médias para a Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem ao longo da última década (considerando-se um cenário teórico em que o mecanismo tivesse sido sempre aplicado, tanto por via da evolução das contribuições, como na vertente contrafactual dos preços, e que constituísse a única forma de atualização das pensões – i.e., sem atualizações extraordinárias). No exemplo, a pensão atualizada de acordo com as contribuições médias valeria em 2022 mais 32% do que valia em 2011, um acréscimo que contrasta fortemente com os 13% acumulados na atualização através do IPC.

Gráfico 4 - Aumentos discricionários vs. mecanismo automático, 1998-2007



Fonte MTSSS, cálculos do autor

Nota: Cenário teórico sem a existência de PAEF, sem a suspensão do mecanismo, sem atualizações extraordinárias. Simulada a atualização de uma pensão do 1.º escalão (índice 100 em 2011) das regras de atualização. Consideradas as atuais regras do mecanismo automático.

O exercício anterior, apesar de teórico, assenta na evolução de indicadores num período de grande turbulência, trazida primeiro pela crise financeira e pelo programa de ajustamento da despesa que se seguiu e, depois, pela que decorreu da pandemia da Covid-19, o que ajuda a explicar as variações abruptas das contribuições médias.

AS VARIAÇÕES NEGATIVAS OU ABRUPTAS

Variações abruptas nos indicadores que servem de referência à atualização podem conduzir por sua vez a variações igualmente abruptas nas pensões. Mais complicado se torna quando há uma variação negativa que tenha como consequência direta a redução nominal das pensões, mesmo que a variação negativa até venha a ser compensada no ano seguinte por uma variação simétrica. O mecanismo português não estava preparado, em 2010, para responder à inflação negativa verificada em 2009. Foi suspenso no imediato, procedendo-se à atualização por via discricionária. Daí em diante, o mecanismo passou a conter uma cláusula de salvaguarda para impedir a redução nominal do valor das pensões.

Nestas ocasiões, o automatismo, *per se*, não afasta o custo político da consequência ou, dito de outra forma, nenhum mecanismo automático oferece proteção a um Governo no caso de uma redução nominal das pensões. A opção seguida após 2010 – a introdução na Lei n.º 53-B/2006 de uma cláusula de salvaguarda que evite redução nominal de pensões – ajuda a evitar o problema, mas gera aumentos reais, dado que os valores nominais das pensões se mantêm em cenário de redução de preços. Para esta eventualidade de inflação negativa e para uma melhor reação a variações abruptas que conduzam a esforços orçamentais de difícil execução, há outras respostas de carácter técnico para contornar o problema, como são exemplo:

- *Alisamento dos pressupostos.* Uma primeira solução seria o alargamento do período de referência para os indicadores – em vez de se recorrer ao valor que o indicador assume no último ano, apenas, utilizar-se-ia a média dos últimos dois ou três anos. O mecanismo português previu esta abordagem na leitura que faz ao crescimento do PIB, ao usar a média das taxas de crescimento de dois anos ao invés de usar apenas a taxa de crescimento do último ano. Porém, dois anos parecem não ser, ainda assim, suficientes, como se viu em 2022, com a “recuperação em V” do PIB, depois da queda verificada durante a pandemia. Também os episódios de inflação negativa, desde que não persistentes, podem ser contornados através desta solução, mas ela será menos fácil de por em prática perante a situação oposta, em que haja crescimento rápido e abrupto de preços, já que os beneficiários tendem a exigir um acompanhamento tempestivo do aumento de preços.
- *Alisamento dos efeitos.* Numa segunda solução, de forma inversa em relação à anterior, pode-se alisar os efeitos das consequências no valor das pensões. No caso de reação a uma inflação negativa, já existe uma aplicação desta solução no sistema português, não na atualização das pensões, mas sim na revalorização das remunerações que são usadas no seu cálculo. Aplicar o princípio à atualização significaria que quando haja uma variação negativa dos preços em determinado ano, ao invés de se reduzir o valor nominal das pensões no ano seguinte, manter-se-ia o valor inalterado e compensar-se-ia aquela que seria a redução nominal no aumento do ano seguinte. A Alemanha adotou esta regra, que teve efeitos na atualização das pensões em 2022.

COMISSÃO PARA A
SUSTENTABILIDADE
DA SEGURANÇA SOCIAL