

NOTAS TÉCNICAS

9

A fórmula de cálculo das pensões do RGSS enquanto elemento central de um sistema de parâmetros



LIVRO VERDE | Grupo de trabalho | Reformas Paramétricas

COMISSÃO PARA A
SUSTENTABILIDADE
DA SEGURANÇA SOCIAL

Notas Técnicas

A fórmula de cálculo das pensões do RGSS enquanto elemento central de um sistema de parâmetros

A influência dos parâmetros na despesa e na adequação, a sua tendência passada e futura

Vítor Junqueira

INTRODUÇÃO

A fórmula de cálculo assume posição central na arquitetura de qualquer sistema de pensões. Quando fixa o valor inicial de uma pensão, a fórmula tem uma influência direta na despesa atual e futura com essa pensão, o que equivale a dizer que tem uma influência preponderante na despesa global com pensões. Este impacto sobre a despesa global não é instantâneo, contudo, pois qualquer alteração que se faça no momento presente à fórmula de cálculo terá efeitos graduais ao longo das próximas décadas, à medida que o universo de pensões venha a ser composto pelas sucessivas novas pensões calculadas sob a nova fórmula, da mesma forma que a despesa que hoje temos reflete, em maior ou menor medida, a evolução das reformas do sistema ocorridas no passado.

Por outro lado, a generalidade dos parâmetros que ajudam a definir um sistema de pensões confluiem na própria fórmula. A idade de reforma e os seus efeitos, por exemplo, não se encontram ali explícitos, mas a distância a que o novo pensionista está da idade legalmente fixada para o acesso a uma pensão de velhice transmite à fórmula quantos meses de penalização (se antecipa) ou de bonificação (se posticipa) são aplicáveis.

A fórmula e os parâmetros que lhe estão associados, direta ou indiretamente, têm assim um impacto importante na despesa futura, mas também desempenham um papel fundamental na adequação da proteção que o sistema garante. As últimas reformas do sistema de pensões, em 2002 e em 2007, tiveram este duplo objetivo em consideração nas alterações feitas à fórmula. Por um lado, a nova fórmula, introduzida na lei em 2002, passou a considerar toda a carreira contributiva, o que tem um impacto substancial sobre a despesa atual, no sentido da redução, e ainda mais significativo nas próximas décadas. Por outro, contrabalançou com o aumento da taxa de formação por cada ano de descontos, que agora pode chegar aos 2,3%¹ para os trabalhadores com remunerações mais baixas, procurando assim garantir efeitos positivos na adequação do sistema, ao nível das pensões mais baixas.

As alterações à fórmula de cálculo ou aos seus parâmetros podem ainda produzir outros efeitos – raramente estudados – como é o caso dos efeitos comportamentais, ou seja, de influências sobre a tomada de decisão por parte dos futuros pensionistas. Se a fórmula pressupõe bonificações e outros incentivos à manutenção no mercado de trabalho ou, inversamente, penalizações à antecipação, haverá alguma influência sobre a decisão do indivíduo. E esta influência conduzirá a dinâmicas que, do ponto de vista agregado, terão certamente impacto no orçamento do sistema.

¹ Ao invés dos 2% aplicáveis com a anterior fórmula de cálculo.

A FÓRMULA GENÉRICA

A fórmula de cálculo das pensões do Regime Geral de Segurança Social (RGSS) tem uma estrutura que, genericamente, é idêntica à usada pela generalidade dos sistemas de pensão em todo o mundo:

$$P = n \cdot \underbrace{tfa}_{\text{taxa de formação}} \cdot RR$$

O valor de uma pensão resulta, assim, da aplicação à remuneração média (ou remuneração de referência – RR) de uma taxa de formação que, por sua vez, resulta da multiplicação de uma determinada taxa anual (2% a 2,3%) pelo número de anos da carreira contributiva.

A MÉDIA PONDERADA

A fórmula genérica anterior, quando trazida ao patamar da realidade, ganha complexidade. Um dos fatores de complexidade tem a ver com o facto de, atualmente, não contarmos com uma única fórmula, mas sim com duas:

$$P_1 = n \cdot 2\% \cdot RR1$$

$$P_2 = n \cdot tfa \cdot RR2$$

A reforma de 2007 consolidou no sistema a nova fórmula de cálculo P2, que já vinha da reforma de 2002, e que conta com a carreira contributiva completa (em rigor, os melhores 40 anos de toda a carreira, traduzidos em RR2), mantendo em vigor, no respeito pela manutenção dos direitos entretanto adquiridos pelos trabalhadores, a fórmula anterior (P1), em que para a média que constitui a Remuneração de Referência (RR1, neste caso) concorrem apenas os melhores 10 anos dos últimos 15 da carreira². E, desde então, cada nova pensão é calculada, no geral, a partir da média ponderada entre P1 e P2. A ponderação entre P1 e P2 é dada pelo número de anos da carreira contributiva cumpridos até 2001 (C3) e pelo número de anos cumpridos desde 2002³ (C4), respetivamente.

$$P = (C_3 \cdot P_1 + C_4 \cdot P_2) / (C_3 + C_4)$$

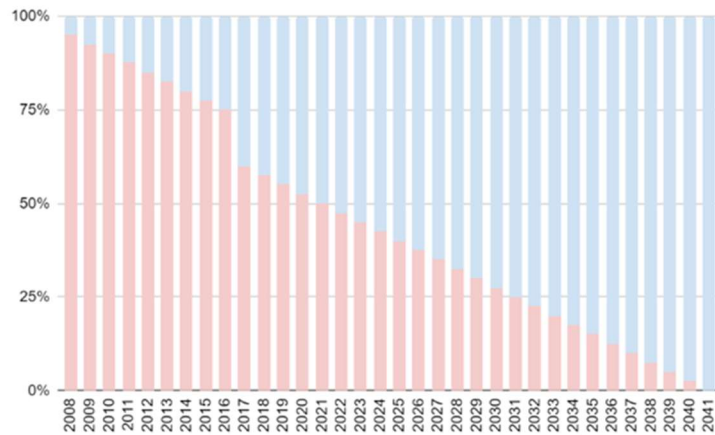
(C3 corresponde ao número de anos da carreira cumpridos até 2001, e C4 aos anos cumpridos desde então)

Assim, as novas regras de P2 virão a ter um peso cada vez maior no cálculo de uma nova pensão à medida que os anos passam, conforme mostra o gráfico seguinte.

² A reforma de 2002 permitia a atribuição do maior valor entre P1, P2 e ponderada. A reforma de 2007 veio acelerar a transição para a nova fórmula de cálculo, deixando de permitir a atribuição de apenas P1. Assim, a pensão passou a resultar do maior valor entre: (i) ponderada e P2.

³ Esta fronteira para contagem dos anos para efeitos de ponderação entre P1 e P2 alterou-se em 2017, conforme previa a lei desde a reforma de 2007. Até 2016, P1 era ponderado pela carreira cumprida até 2006 e P2 pelos anos desde 2007. Este salto é aliás visível nos gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 - . Peso relativo dos ponderadores de P1 e P2 ao longo do tempo
(perfil teórico de 40 anos de carreira seguidos)

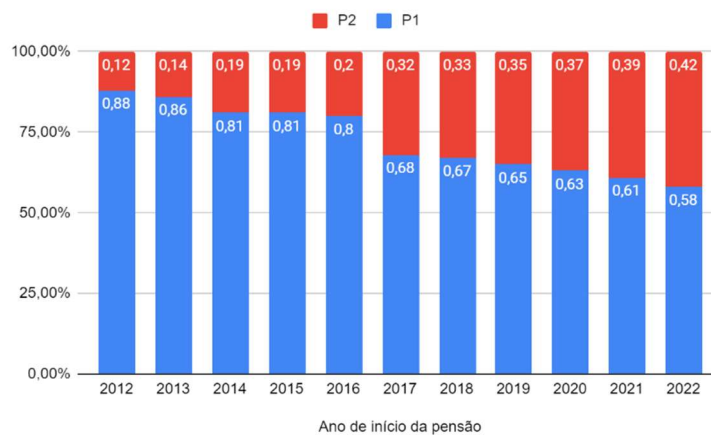


Fonte: cálculos do autor

O gráfico ajuda a perceber o crescimento gradual da importância de P2 no cálculo de uma pensão. Para o exemplo utilizado (uma carreira de 40 anos), a fórmula basear-se-á exclusivamente em P2 apenas a partir da década de 40, o que ilustra a latência significativa que os impactos das alterações podem ter ao longo dos anos vindouros.

Se o gráfico anterior partia de um caso teórico para projetar a evolução futura da ponderação entre P1 e P2, o gráfico seguinte mostra já a realidade decorrida nos últimos anos.

Gráfico 2 - Peso relativo de P1 e P2 no passado
(dados reais – pensões de velhice)



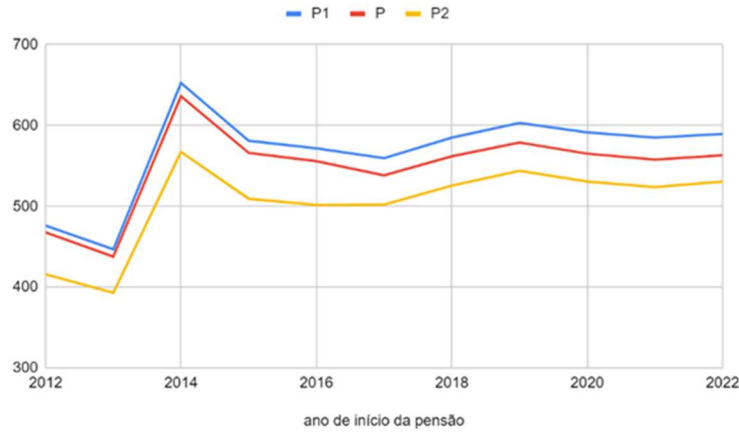
Fonte: MTSSS, ISS/II, Sistema de Informação de Pensões, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

É razoável de se concluir que P1 continua a ter um peso preponderante nas novas pensões. Em 2022, as regras que privilegiam a fase final da carreira ainda contribuam, em média, para 58% do valor das novas pensões. Mas é uma relevância que tem vindo a perder significado de ano para ano, sendo previsível que assim continue durante os

próximos anos. Outra forma de observar este efeito do crescente peso de P2 (e da diminuição de P1) pode ser observado no gráfico seguinte. A linha vermelha, que representa a pensão ponderada média, tem vindo a divergir da azul (P1), enquanto se aproxima cada vez mais da amarela (P2).

Gráfico 3 - Evolução recente de P1 e P2 e da pensão ponderada (em €)
(dados reais – pensões de velhice)

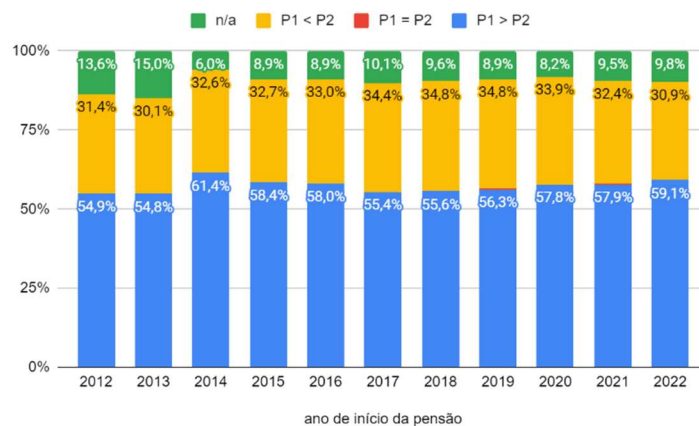


Fonte: MTSSS, ISS/II, Sistema de Informação de Pensões, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

Existe, portanto, uma tendência prevista para as pensões virem ter valores potencialmente mais reduzidos, à medida que os anos passam. Em cerca de dois terços das novas pensões (gráfico 4), P2 tende a ser de valor inferior a P1, já que considera a carreira completa e não apenas os últimos anos, onde é mais frequente os indivíduos apresentarem as remunerações mais elevadas das suas carreiras. Contudo, o inverso poderá verificar-se para determinados perfis de carreira que sigam uma trajetória mais horizontal ou decrescente.

Gráfico 4 - . P1 vs P2
(dados reais – pensões de velhice)



Fonte: MTSSS, ISS/II, Sistema de Informação de Pensões, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

AS TAXAS DE FORMAÇÃO ANUAIS

A taxa de formação é o mecanismo que permite, *grosso modo*, transformar a remuneração média da carreira num valor de pensão. É função, em primeiro lugar, do número de anos de carreira contributiva⁴, e, no que respeita a P2, depende ainda do nível da remuneração de referência.

$$TF = n \cdot 2\% \quad (\text{para P1})$$

$$TF = n \cdot tfa \quad (\text{para P2})$$

As regras introduzidas pelas reformas de 2002 e 2007 fizeram-se também sentir na taxa de formação. No cálculo de P1 – ou seja, no cálculo da pensão por via das regras anteriores – a taxa de formação é o resultado do mero produto entre o número de anos de carreira e a taxa de 2%, observando-se o mínimo de 30% e o máximo de 80%. Já no cálculo de P2, a taxa de formação anual (*tfa* na fórmula apresentada) varia entre 2% e 2,3%⁵, consoante o nível da remuneração de referência.

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

RR2 - Remuneração de referência para o cálculo de P2	<i>tfa</i>
Igual ou inferior a 1,1 IAS	2,30%
1,1 IAS a 2 IAS	2,25%
2 a 4 IAS	2,20%
4 a 8 IAS	2,10%
Mais de 8 IAS	2,00%

Fonte: Art.º 32.º do DL 187/2007

As diferentes taxas de formação anual exibidas no quadro anterior são aplicadas de forma diferenciada às partes da remuneração a que correspondem, produzindo parcelas de P2 que são depois somáveis num resultado final de P2⁶. Na prática, o escalonamento

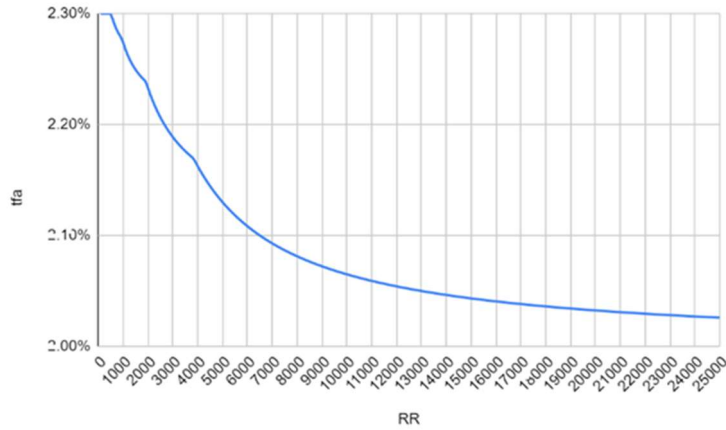
⁴ Há duas fórmulas em vigor para a contabilização destes anos: os anos civis até 1993 contam desde que tenham, pelo menos, um dia de contribuições registadas; desde 1994, os anos contam desde que se verifique a “densidade contributiva” de 120 dias de contribuições por ano (podendo os dias relativos a anos “não completos” serem conglobados para a contabilização de anos adicionais). Esta forma distinta de contagem é válida tanto para a taxa de formação de P1 como de P2.

⁵ A lei prevê, enquanto exceção, que a taxa de formação anual para P2 se mantenha nos 2% quando a carreira contributiva não é superior a 20 anos.

⁶ É assim que o sistema de cálculo das pensões opera, por exemplo. Para melhor visualização e melhor perceção do seu carácter regressivo, podem ainda ser calculadas enquanto médias ponderadas (com as partes de remuneração a que estão associadas como ponderador. Por exemplo, uma RR2 de 2 IAS tem associada uma taxa de formação anual de 2,28%, ao passo que uma RR2 de 8 IAS tem uma taxa de formação anual de 2,17%.

equivale a uma variação regressiva entre 2,3% (para quem tem remunerações de referência até 1,1 IAS) e o limite intangível de 2%. O gráfico 5 mostra como a taxa evolui em função do valor da remuneração de referência.

Gráfico 5 - Regressividade no apuramento da taxa de formação anual em função da remuneração de referência, em 2023

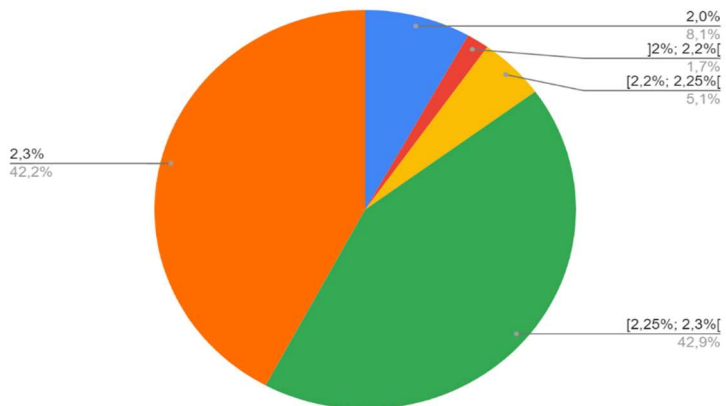


Fonte: Cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

A grande maioria dos novos pensionistas dos anos recentes apresenta remunerações de referência relativamente reduzidas (gráfico 6), o que lhes proporciona taxas de formação elevadas. Uma larga parte (85,1%) das novas pensões iniciadas entre 2012 e 2022 teve taxas de formação anual iguais ou superiores a 2,25%. A taxa máxima de 2,3% foi, aliás, usada no cálculo de 42,2% das novas pensões.

Gráfico 6 - Taxas de formação anual nas pensões com P2, 2012-2022



Fonte: MTSS, ISS/II, Sistema de Informação de Pensões, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

A DURAÇÃO DAS CARREIRAS

O valor de uma pensão depende significativamente da duração da carreira, seja porque é diretamente influenciado pela taxa de formação global (produto do número de anos de carreira pela taxa de formação anual), seja por via de outros incentivos à manutenção no mercado de trabalho, como se verá adiante.

O sistema fixa dois limites à carreira:

- a) Por um lado, o limite mínimo, que constitui o prazo de garantia para acesso a uma pensão de velhice, atualmente fixado nos 15 anos⁷;
- b) Por outro, o limite máximo para efeitos de taxa de formação, estabelecido nos 40 anos⁸.

Entre um e outro limite (e mesmo além do segundo limite) produz-se uma gama ampla de diferentes valores de pensão. Um ano a mais na carreira e, por conseguinte, na taxa de formação, pode equivaler, por exemplo, a um incremento de 5,0% ou de 3,3%, consoante o ponto de partida seja uma carreira de 20 ou de 30 anos, respetivamente.

A duração da carreira tem vindo a aumentar ao longo dos anos, como demonstra o gráfico 7. Apesar da redução verificada nos últimos anos, que poderá ser explicada por outros motivos que não põem em causa a trajetória anterior, existe uma clara tendência de aumento das carreiras. Esta tendência de crescimento pode ser resultado das dinâmicas no mercado de trabalho, mas também será certamente fruto do chamado amadurecimento do próprio sistema de pensões, com a integração progressiva de novos grupos socioprofissionais ou com uma maior participação formal na segurança social. As medidas tomadas nas últimas reformas e outras que vieram a ser implementadas posteriormente para fazer face ao envelhecimento da população (fator de sustentabilidade, idade de reforma, maiores restrições ao acesso à antecipação, etc.), terão provavelmente vindo a influenciar o adiamento da decisão de reforma, contribuindo para que se calculem pensões a partir de carreiras cada vez mais extensas.

⁷ Na eventualidade da invalidez, o prazo de garantia é mais reduzido (3 ou 5 anos, consoante se trate de invalidez absoluta ou relativa). No passado, os prazos de garantia para invalidez e velhice foram diferentes, prevendo a lei que os beneficiários que tenham atingido tais prazos de garantia conservam o direito a aceder a uma pensão do regime geral, pelo que é possível haver novos pensionistas de velhice, por exemplo, com menos de 15 anos de carreira. Note-se ainda que a contabilização dos anos para efeitos de carreira contributiva é diferente daquela usada na taxa de formação, nos anos anteriores a 1994 (para o prazo de garantia é sempre necessário o cumprimento de 12 meses de contribuições, independentemente dos anos civis, apesar de para efeitos de taxa de formação bastar um dia de contribuições para contabilizar um ano por inteiro). Já para os anos desde 1994, ambos os conceitos são medidos da mesma forma, por via da densidade contributiva (mínimo de 120 dias num ano civil).

⁸ Este é um limite menos rígido que o anterior. Os 40 anos são habitualmente usados na definição da chamada "carreira completa". A partir dos 40 anos, ainda que possa haver outros incentivos à continuação no mercado de trabalho que venham a valorizar a pensão, a taxa de formação fica limitada. A fixação dos 40 anos é usada ainda em outros contextos: limite mínimo para o acesso antecipado no regime de flexibilização, limite a partir do qual se contam anos de carreira para determinação da idade normal de acesso à pensão, etc.

Gráfico 7 - Evolução da duração da carreira nas novas pensões, 2004-2022



Fonte: MTSSS, ISS/II, Indicadores de Gestão do CNP

(Ver nota metodológica no final)

Este progresso permanente na formação de direitos, que é confirmado igualmente na melhoria das remunerações, como se abordará no ponto seguinte, constitui um dos pontos de pressão mais importantes sobre a sustentabilidade financeira futura do sistema de pensões, ficando habitualmente relegado para segundo plano face ao fator demográfico. A despesa anual com pensões tem vindo a crescer substancialmente mais do que resultaria do simples efeito preço da atualização daquelas ou do efeito volume decorrente do saldo entre entradas e saídas de pensionistas, conforme se abordará adiante.

Caixa 1 - Como se perspetiva a evolução futura da duração das carreiras

Se o passado tem vindo a evidenciar uma tendência permanente de crescimento da duração das carreiras, importa perceber, perante a informação disponível a respeito dos atuais beneficiários em idade ativa, se esse cenário de crescimento é de se manter nos próximos anos.

As sociedades dos países desenvolvidos têm vindo a assistir a um fenómeno de expansão da fase adolescente da vida, com tendência para uma maior demora na chegada à dita vida adulta por parte dos jovens e, por conseguinte, uma entrada mais tardia no mercado de trabalho. São diversas razões, das relacionadas com o aumento da escolaridade média, particularmente sentidas em Portugal, às relacionadas com barreiras como é o caso do desemprego jovem, entre outras explicações.

Esta entrada mais tardia no mercado de trabalho é evidenciada nos dados disponíveis (gráfico 8). Em média, os beneficiários jovens (em concreto, 25 anos de idade em 2022) começaram a contribuir para a Segurança Social aos 21 anos, que compara com os 20 ou 18 de gerações mais velhas (45 e 65 anos em 2022, respetivamente). E, se em gerações mais velhas, as mulheres comecem a trabalhar mais tarde, nas mais novas essa divergência parece desaparecer.

Caixa 1 - Como se perspectiva a evolução futura da duração das carreiras (continuação)

Gráfico 8 - Evolução da idade média no início da carreira contributiva

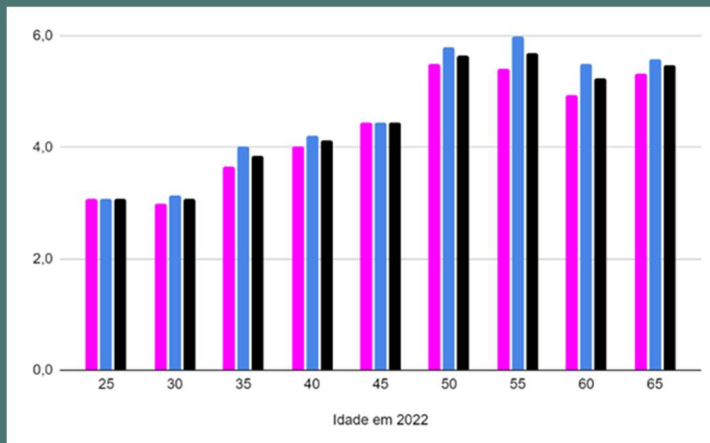


Fonte: MTSSS, ISS/II, subsistema de Gestão de Remunerações, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

Noutra perspetiva, a geração dos 25 anos contabiliza, nesta idade, 3,1 anos de contribuições para fins de cálculo de taxa de formação, em média (valores idênticos para homens e mulheres), ao passo que outras gerações mais velhas tinham chegado à idade de 25 anos com uma carreira substancialmente mais extensa (5,7 para a geração dos 50 e 55; 5,2 para a dos 60 ou 5,5 para a dos 65).

Gráfico 9 - Anos para taxa de formação atingidos aos 25 anos de idade



Fonte: MTSSS, ISS/II, subsistema de Gestão de Remunerações, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

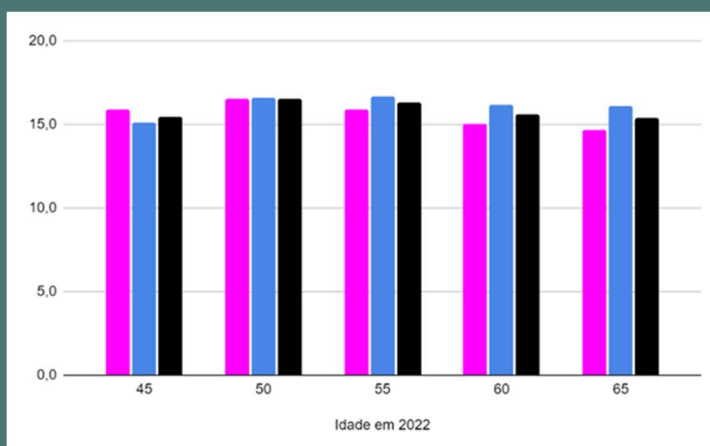
Se os mais jovens parecem evidenciar maior atraso no início das suas carreiras contributivas, é de presumir que, não ocorrendo outros fenómenos, possa vir a haver impacto negativo das carreiras que servem de base ao cálculo de pensões dentro de 15 ou 20 anos (assumindo-se que o impacto se sente sobretudo entre quem atualmente tem menos de 50 anos de idade).

Caixa 1 - Como se perspectiva a evolução futura da duração das carreiras (continuação)

Este maior atraso no ingresso no mercado de trabalho poderá vir a conduzir a carreiras efetivas menores, contrariando o que seria expectável num sistema em maturação.

Ainda assim, importa conferir a informação disponível para outras fasquias etárias, como por exemplo a dos 45 anos de idade. Que carreiras atingiram os atuais beneficiários a esta idade central da fase ativa das suas vidas? É o que ilustra o gráfico seguinte. As diferenças são pouco perceptíveis, mas há um ligeiro aumento do número médio de anos de carreira atingidos à medida que se caminha no sentido das gerações mais jovens, pelo menos até àqueles que tinham 50 anos em 2022. Aos 45 anos de idade, o grupo dos 50 anos (em 2022) tinha atingido 16,6 anos de carreira, em média, sensivelmente mais do que tinham atingido, à mesma idade, as gerações anteriores: 16,3, 15,6 e 15,4, para as coortes dos 55, 60 e 65 anos, respetivamente. É, portanto, de esperar que, ao longo dos próximos 15 a 20 anos, os novos pensionistas venham a continuar a apresentar uma tendência – eventualmente pouco inclinada -- para o crescimento das carreiras que estão na base do cálculo das suas pensões, com consequências de sinal positivo para a despesa global. Após este período, a tendência poder-se-á inverter.

Gráfico 10 - Anos para taxa de formação atingidos aos 45 anos de idade



Fonte: MTSSS, ISS/II, subsistema de Gestão de Remunerações, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

AS REMUNERAÇÕES

Tão importante para o cálculo de uma pensão quanto a taxa de formação é a própria remuneração de referência, que resulta da média mensal⁹ das remunerações registadas ao longo dos anos pelo sistema. E, mais uma vez, o cálculo deste elemento é diferente em P1 e em P2, ou seja, em função das antigas e novas regra, introduzidas pela reforma de 2002 e consolidadas na reforma de 2007:

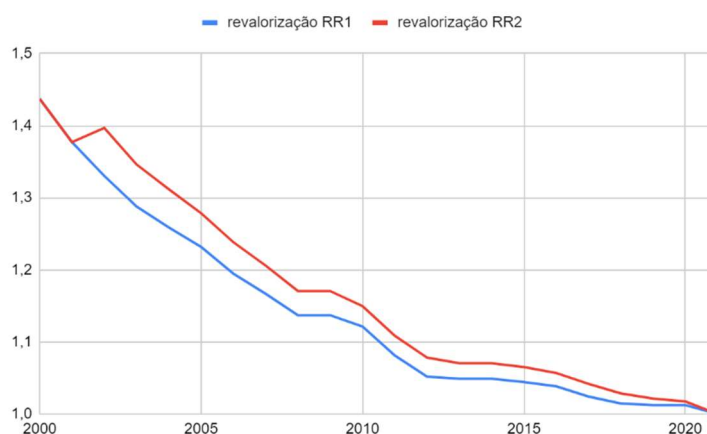
⁹ Não se trata, contudo, de uma média mensal simples. Considera-se sempre que cada ano civil teve 14 vencimentos, tenha ou não o indivíduo trabalhado o ano inteiro.

$$RR1 = \frac{\sum \text{remunerações dos melhores 10 dos últimos 15 anos}}{140} \quad (\text{para P1})$$

$$RR2 = \frac{\sum \text{remunerações dos melhores 40 anos}}{\text{anos com remunerações} \cdot 14} \quad (\text{para P2})$$

As diferenças não se ficam por aqui. Ainda que, em ambos os casos, as remunerações sejam atualizadas até ao ano anterior do início da pensão¹⁰, de forma a não perderem valor face à evolução dos preços, as remunerações usadas no cálculo de P2 têm um fator adicional de valorização: as remunerações desde 2002 (inclusive) são atualizadas em 75% pelos preços e em 25% pela evolução dos ganhos declarados à Segurança Social, não podendo resultar um índice de atualização superior ao índice de preços acrescido de 0,5pp. Esta diferença tem permitido que as remunerações que servem ao cálculo de P2 – que na origem não deixam de ser as mesmas que servem ao cálculo de P1 para os períodos coincidentes – sejam valorizadas (gráfico 11), em resultado da valorização média dos salários, superior à evolução dos preços.

Gráfico 11 - Fatores de revalorização das remunerações para P1 e P2

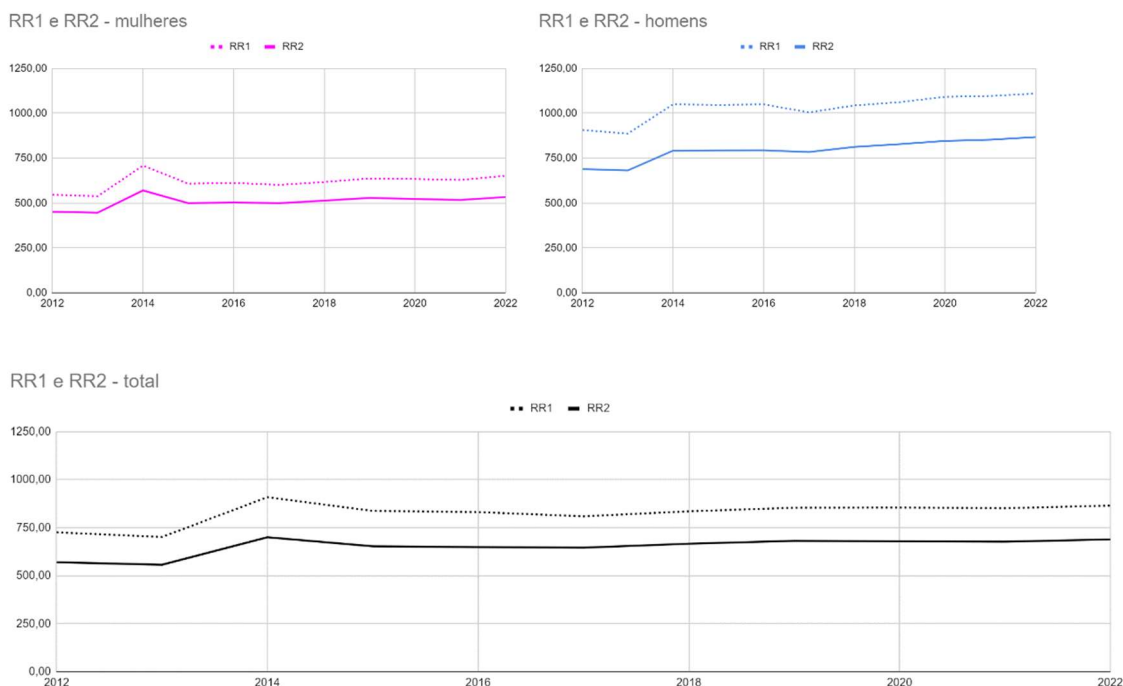


Fonte: Portaria n.º 24-C/2023 (tabelas de revalorização das pensões iniciadas em 2022)

Apesar da sobrevalorização, tal não impede que, no geral, a remuneração de referência usada para o cálculo de P1 (RR1) seja francamente superior à de P2 (RR2), como se retira do seguinte conjunto de gráficos. Como já referido, a RR1 tem em conta apenas os melhores 10 dos últimos 15 anos, o que, na generalidade das situações, corresponde aos melhores períodos da carreira. RR2 tem vindo a ser, nos anos mais recentes, inferior ao RR1 em cerca de 20% a 21% (18% nas mulheres e 22% nos homens). As remunerações de referência têm vindo a aumentar ligeiramente – entre 2018 e 2022, aumentaram, em termos reais, 0,9% e 0,7% (RR1 e RR2, respetivamente). Este crescimento, aliado aos aumentos na duração das carreiras, tem vindo a produzir pensões de valor cada vez mais elevado que, por sua vez, vêm substituir as pensões de valor substancialmente inferior que vão cessando por óbito dos seus beneficiários, produzindo dinâmicas de crescimento da despesa global que vão além da mera atualização das pensões a pagamento (caixa 3).

¹⁰ Por via de aplicação da variação do IPC, sem habitação (art.º 27.º do DL 187/2007). As tabelas de revalorização são publicadas anualmente (por ex., Portaria n.º 24-C/2023).

Gráfico 12 - Evolução recente das remunerações de referência para P1 e P2



Fonte: MTSSS, ISS/II, Sistema de Informação de Pensões, com cálculos do autor

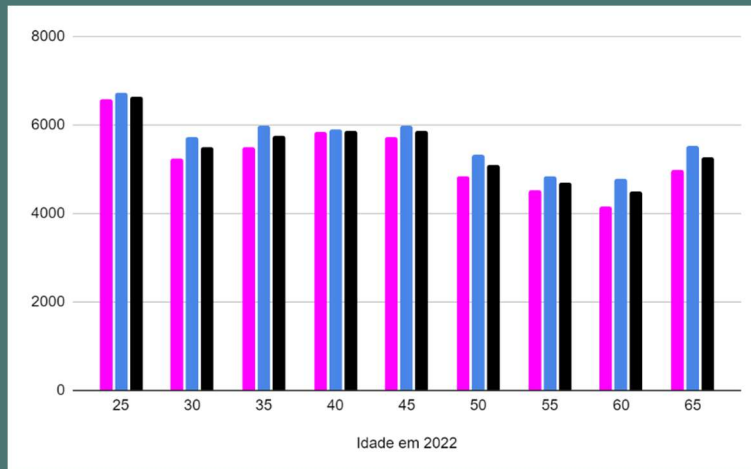
(Ver nota metodológica no final)

Caixa 2 - Como se perspectiva a evolução futura das remunerações

O passado recente tem demonstrado que os novos pensionistas vão surgindo com remunerações de referência mais elevadas, de ano para ano, o que constitui fator de pressão sobre a despesa global de pensões, ainda que sejam variações ligeiras. No estudo da sustentabilidade financeira futura do sistema de pensões, importará conhecer que tendência terá esta dinâmica para os anos vindouros. E o que sabemos dos atuais beneficiários ativos e das suas carreiras contributivas parece indicar que a tendência de crescimento das remunerações de referência se manterá durante os próximos 15 a 20 anos. Pelo menos, são as pistas deixadas pelos históricos contributivos que os atuais beneficiários ativos têm vindo a formar. Os gráficos seguintes ilustram esta hipótese. No primeiro dos quais, vemos que os jovens beneficiários de 25 anos (atingidos em 2022) apresentam uma remuneração de referência média francamente superior às demais coortes geracionais ilustradas (26% mais elevada do que, por exemplo, tinham aos 25 anos os beneficiários que em 2022 atingiram os 65) e com menores diferenças entre homens e mulheres, em termos médios.

Caixa 2 - Como se perspectiva a evolução futura das remunerações (continuação)

Gráfico 13 - RR anual atingida aos 25 anos de idade

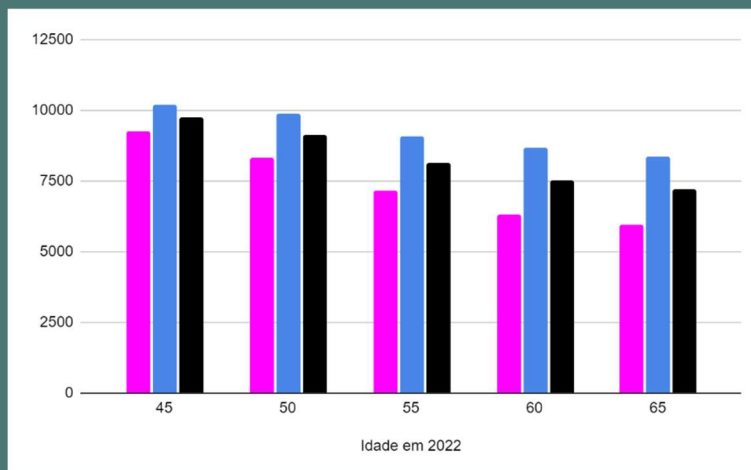


Fonte: MTSSS, ISS/II, subsistema de Gestão de Remunerações, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

É prematuro tecer-se qualquer tipo de conclusões a partir dos dados ilustrados no gráfico anterior. Já o seguinte, ainda que também não possa ser visto como definitivo, ajuda a consolidar mais a tese de que as novas gerações estão a formar remunerações de referência mais elevadas que as antecessoras. Os beneficiários com 45 anos de idade em 2022 tinham uma remuneração de referência superior em 35,7%, em termos reais, àquela que os de 65 anos atingiram quando tinham a mesma idade de 45.

Gráfico 14 - RR atingida aos 45 anos de idade



Fonte: MTSSS, ISS/II, subsistema de Gestão de Remunerações, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

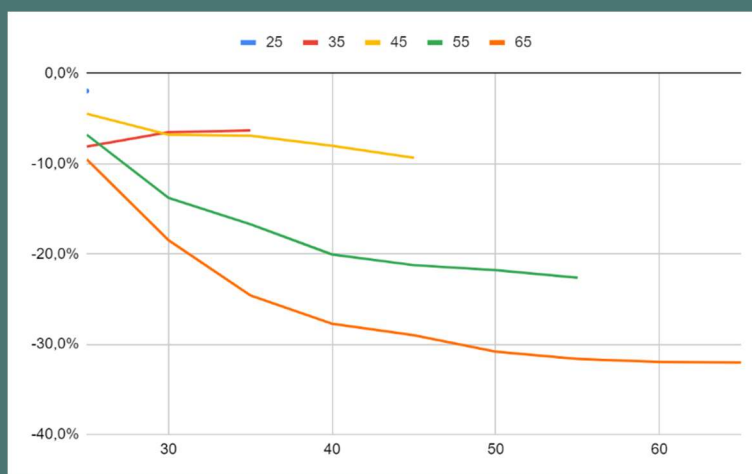
O futuro destas gerações mais novas é desconhecido, podendo vir a ocorrer fenómenos e dinâmicas que ponham em causa os sinais e as tendências que aqui são apontados, mas não deixa de ser visível que estas novas gerações têm melhores remunerações de referência que as antecessoras, tanto no início (aos 25 anos) como a meio da carreira (os 45 anos), sendo plausível a hipótese de que as remunerações de referência usadas no cálculo das novas

Caixa 2 - Como se perspetiva a evolução futura das remunerações (continuação)

pensões continuam a aumentar no curto e médio prazo, proporcionando um acréscimo na despesa com pensões.

Outro aspeto importante revelado por estes dados prende-se com a aparente diminuição da disparidade entre homens e mulheres ao longo das gerações, já aflorada anteriormente. As mulheres mais novas parecem apresentar remunerações de referência mais próximas dos homens da mesma idade do que acontecia nas gerações anteriores. O próximo gráfico ilustra o *gap* de género nas remunerações de referência de diferentes coortes geracionais. No geral, cada geração parece atingir diferenças cada vez menores face às gerações que a precederam, sendo que para a geração que tem hoje 35 anos, o *gender gap* parece inclusivamente reduzir-se ao longo da primeira década de carreira, tendência contrária ao verificado nas gerações anteriores.

Gráfico 15 - Gender Gap nas remunerações de referência atingidas ao longo da vida por diferentes coortes geracionais



Fonte: MTSSS, ISS/II, subsistema de Gestão de Remunerações, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

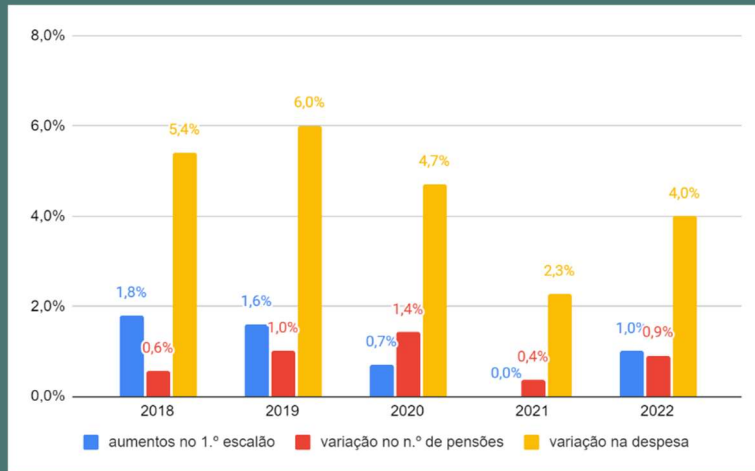
Caixa 3 - Os efeitos combinados de carreira e remunerações na evolução das pensões

A despesa com pensões tem vindo a crescer ano após ano e, conforme já se aludiu antes, cresce mais do que resultaria do simples efeito preço da atualização das pensões (ou da atribuição de novos complementos¹¹) e do efeito volume decorrente do saldo entre entradas e saídas de pensionistas. Em rigor, naquele efeito preço importa considerar igualmente o impacto que decorre da substituição das pensões que cessam (por óbito, sobretudo) pelas novas, que, ano após ano, faz injetar acréscimos significativos e duradouros¹² na despesa.

¹¹ Por exemplo, as Atualizações Extraordinárias que vieram a ser sucessivamente introduzidas nos anos de 2017 a 2022, que se constituem como valores autónomos que acrescem ao rendimento dos pensionistas abrangidos, ou, com contornos semelhantes, o Complemento Extraordinário de Pensões de Mínimos, introduzido em 2019.

¹² Com a esperança de vida aos 65 anos fixada nos 19,61 anos (dados INE para o trinénio 2019-2021) e tendo em conta que a idade efetiva de reforma se encontra nos 65 anos certos (dados MTSSS, ISS/II para dezembro de 2022) é de esperar que a duração média das pensões de velhice (não convoladas da invalidez) seja de cerca de 20 anos. A atual duração média destas pensões – em concreto, das atuais cessações e que, portanto, ter-se-ão iniciado numa idade efetiva anterior aos atuais 65 anos – encontra-se estabilizada em torno dos 22 anos (dados MTSSS, ISS/II).

Gráfico 16 - Atualização de pensões e as variações física e financeira na pensão de velhice do regime geral, 2018-2022

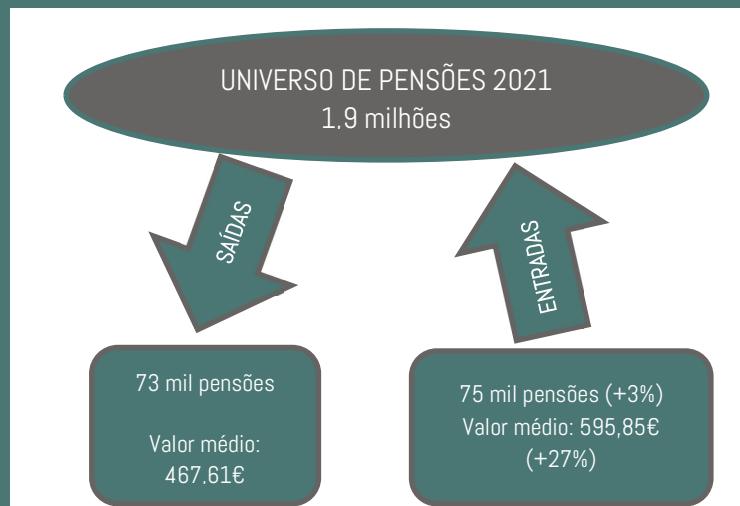


Fonte: MTSSS, ISS/II, Sistema de Informação de Pensões

(Ver nota metodológica no final)

A título de exemplo ilustrativo, compare-se as saídas e entradas de pensões de velhice em 2021 (ano em que não houve atualização anual do valor das pensões, devido à deflação do ano anterior):

Figura 1 - Comparação entre entrada e saída de pensões de velhice do RGSS, 2021



Fonte: MTSSS, ISS/II, cálculos do autor

Assim, é de esperar que este efeito de aumento da despesa por via da substituição das pensões se mantenha durante as próximas décadas. Numa primeira fase, durante os próximos 15 a 20 anos, é expectável que os novos pensionistas continuem a apresentar carreiras e remunerações de referência sucessivamente mais elevadas. Depois, mesmo que haja estagnação ou até decréscimo na formação de direitos por parte dos novos pensionistas que se sucederem após aquele prazo, e mesmo tendo em conta o phasing out de P1, como se viu a propósito da fórmula de cálculo ponderada, os novos pensionistas irão continuar a substituir outros que recebem valores substancialmente inferiores.

Caixa 4 - Como os sistemas europeus de pensão tratam as remunerações no cálculo de uma pensão

São diversas as formas como os sistemas públicos de pensões dos Estados-membros da UE consideram as remunerações registadas ao longo do tempo no cálculo de uma pensão, havendo, contudo, uma clara preponderância na consideração da carreira completa. Em alguns dos casos, o conceito de carreira completa tem prevista uma aplicação faseada no tempo, por via de fixação do ano civil a partir do qual as remunerações passam a estar consideradas (um método diferente da média ponderada que o sistema português adotou para uma mesma aplicação faseada do conceito). Já na revalorização destas remunerações, ou seja, na atualização das remunerações passadas ao momento do cálculo da pensão, não existe uma regra claramente dominante, dividindo-se os sistemas entre aqueles que utilizam os ganhos, aqueles que utilizam os preços e aqueles que utilizam ambos (como é o caso de Portugal, para remunerações a partir de 2022, no cálculo de P2).

Quadro 2 - Abrangência e valorização das remunerações nos sistemas públicos de pensão da UE

Estado-Membro	Remuneração de referência	Revalorização das remunerações
Alemanha	Carreira completa	Ganhos
Áustria	Carreira completa	Ganhos
Bélgica	Carreira completa	Preços
Bulgária	Carreira completa (desde 2000)	Ganhos
Chéquia	Carreira completa (desde 1986)	Ganhos
Chipre	Carreira completa	Ganhos
Croácia	Carreira completa	Preços e ganhos
Dinamarca	n/a	n/a
Eslováquia	Carreira completa (desde 1984)	Ganhos
Eslovénia	Melhores 24 anos consecutivos	Ganhos
Espanha	Últimos 25 anos	Preços
Estónia	Carreira completa	Preços e ganhos
Finlândia	Carreira completa	Preços e ganhos
França	Melhores 25 anos (TCO)	Preços
Grécia	Carreira completa	Preços e ganhos
Hungria	Carreira completa (desde 1988)	Ganhos
Irlanda	n/a	n/a
Itália	Carreira completa	PIB
Letónia	Carreira completa	n/a
Lituânia	Carreira completa (desde 1994)	n/a
Luxemburgo	Carreira completa	Preços e ganhos
Malta	Melhores 10 dos últimos 41 anos (para nascidos desde 1969)	Custo de vida
Países Baixos	n/a	n/a
Polónia	Carreira completa	Ganhos e PIB
Portugal	Melhores 40 anos	Preços / Preços e ganhos (desde 2002)
Roménia	Carreira completa	Preços e ganhos
Suécia	Carreira completa	Ganhos

Fonte: UE, Comité de Política Económica [citado em UE, The 2021 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), 2021], com adaptações

A IDADE DE REFORMA E O FATOR DE SUSTENTABILIDADE

O conceito de idade de reforma¹³, enquanto parâmetro do sistema, não está visível na fórmula de cálculo de pensões inicialmente apresentada. O seu efeito sobre o cálculo de uma pensão é indireto, refletindo-se, em primeira instância, na apuração de penalizações ou de bonificações, consoante se trate de uma antecipação ou de uma postecipação face à dita idade de reforma.

Além da fórmula, não podem, contudo, ser descurados outros efeitos, ainda, com implicações para a despesa e até para a receita do sistema. O aumento da idade de reforma, por exemplo, pode resultar num conjunto de impactos diferenciados, entre os quais:

- a) Tendência para alargamento do período de permanência no mercado de trabalho por parte dos potenciais pensionistas que optem por continuar a trabalhar (ou se vejam obrigados a tal¹⁴), com o conseqüente aumento das contribuições para a segurança social;
- b) Tendência para maior formação de direitos para os novos pensionistas que optem, conforme a alínea a), por continuarem a trabalhar, com conseqüências para a despesa futura do sistema em resultado do pagamento de pensões mais elevadas;
- c) Tendência para o encurtamento do período expectável de vida de uma pensão, com a conseqüente redução da despesa por pensionista (embora não seja linear que haja redução da despesa quando se conjuga este efeito com o da alínea anterior);
- d) Tendência para redução do valor das pensões entre aqueles que optem por se reformarem à mesma data que previam fazer antes do aumento da idade de reforma (ou se vejam obrigados a tal);
- e) Carecendo de maior investigação, uma eventual barreira à criação de novo emprego, especialmente entre os mais jovens, com a conseqüente perda das contribuições que daí resultariam e cobertura mais reduzida da proteção social neste grupo da população;
- f) Outros impactos ao nível do bem-estar físico e mental.

¹³ Em rigor, "idade normal de acesso à pensão de velhice" (cf. Art.º 20.º do DL 187/2007).

¹⁴ Devido ao facto de não possuírem os 40 anos de carreira necessários para uma antecipação por flexibilização, por exemplo.

Quadro 3 - Evolução da idade de reforma

Período	Idade de reforma	
	H	M
...-1972	65	
1973-1993	65	62
1994	65	62+6m
1995	65	63
1996	65	63+6m
1997	65	64
1998	65	64+6m
1999-2013	65 (a)	
2014	66	
2015	66	
2016	66+2m	
2017	66+3m	
2018	66+4m	
2019	66+5m	
2020	66+5m	
2021	66+6m	
2022	66+7m	
2023	66+4m (b)	
2024	66+4m	
2025	66+7m	

a) O fator de sustentabilidade veio, contudo, alterar o paradigma da idade de reforma no período 2008-2013

(b) 1.ª redução desde que passou a estar indexada à EV, em resultado da pandemia

Fonte: Legislação

A idade de reforma em Portugal esteve fixada nos 65 anos, para ambos os sexos, de 1999 a 2013. Em 2014, e especialmente a partir de 2016, a idade de reforma passou a estar diretamente dependente da evolução da esperança de vida, como se verá adiante. Esta ligação à esperança de vida já existia, em bom rigor, desde 2008, em resultado da introdução do fator de sustentabilidade.

Caixa 5 – O fator de sustentabilidade

O fator de sustentabilidade, tal como foi criado em 2008, aplicava-se a todas as novas pensões de velhice e ainda às pensões de invalidez convoladas em velhice à data que o seu beneficiário atingia a idade de reforma. O fator de sustentabilidade era calculado em função da evolução da esperança de vida, nos seguintes termos:

$$FS = \frac{EV_{2006}}{EV_{i-1}}$$

Ou seja, o FS correspondia ao quociente entre a esperança de vida de 2006 e a esperança de vida observada no ano anterior ao do início da pensão. Em 2014, ao mesmo tempo que se alterou o paradigma subjacente à idade de reforma¹⁵ e se limitou a aplicação exclusiva do fator de sustentabilidade às pensões antecipadas, foi alterado o ano base para cálculo da esperança de vida de 2006 para 2001:

$$FS = \frac{EV_{2001}}{EV_{i-1}}$$

Esta alteração veio aumentar significativamente o efeito penalizador do fator de sustentabilidade (de 4,78%, de 2013, para 12,34%, em 2014).

Posteriormente, foram introduzidas alterações que vieram reduzir a preponderância do fator de sustentabilidade, eliminando-o do cálculo das pensões antecipadas ao abrigo do novo regime de flexibilização ou do também novo regime de antecipação por carreiras muito longas, do cálculo das pensões antecipadas ao abrigo de regimes especiais relativos a atividades desgastantes e ainda da convalidação das pensões de invalidez em pensões de velhice.

Atualmente, o fator de sustentabilidade é aplicado às pensões de velhice atribuídas ao abrigo dos regimes de antecipação por desemprego de longa duração e do regime de antecipação por flexibilização, quando são aplicadas as regras anteriores a 2019¹⁶.

Embora a idade de reforma se mantivesse fixa nos 65 anos naquele período de 2008 a 2013, o regime que resultou da reforma de 2007 propunha um carácter flexível nesta matéria, depositando no beneficiário a opção entre:

- a) Reformar-se aos 65 anos e acomodar o efeito do fator de sustentabilidade, assumindo o próprio os custos da maior longevidade¹⁷;
- b) Reformar-se depois dos 65 anos e, por via da compensação da bonificação daí resultante, reduzir ou neutralizar o efeito penalizador do fator de sustentabilidade.

Em 2014, porém, aquela flexibilidade proporcionada pelo sistema era substituída por uma regra rígida que passou a fixar a idade de reforma para todos os beneficiários¹⁸, a cada ano. Em 2014 e 2015, foi fixada por lei em 66 anos e, a partir de 2016, passou a

¹⁵ A esperança de vida passou a estar diretamente indexada à fixação da idade de reforma, deixando de estar ao alcance do indivíduo a opção de acomodar individualmente os custos da maior longevidade.

¹⁶ O DL 119/2018, que veio introduzir novas regras no regime de antecipação por flexibilização, entre as quais a eliminação do fator de sustentabilidade, manteve, como cláusula de salvaguarda, que as regras anteriores (em vigor até 31 de dezembro de 2018) se aplicariam a quem (i) não assegurasse as novas condições de elegibilidade mais exigentes (designadamente, a obtenção de 40 anos de carreira contributiva até aos 60 anos de idade) ou (ii) obtivesse uma pensão de valor superior ao abrigo das regras anteriores (em virtude, especialmente, da conjugação de efeitos com a bonificação prevista no artigo 38.º do DL 187/2007, artigo entretanto revogado).

¹⁷ Por outro lado, e como vimos recentemente, a esperança de vida pode regredir, o que, neste paradigma, levaria a uma redução destes custos “individuais” com a longevidade.

¹⁸ Em rigor, há grupos de beneficiários que não são afetados pela idade de reforma geral, como é o caso daqueles que são abrangidos por regimes específicos de antecipação em função da sua atividade (pescadores, mineiros, controladores de tráfego aéreo, etc.), pelo regime de antecipação por desemprego de longa duração ou ainda os profissionais que estejam impedidos de exercer a sua atividade após os 65 anos (maquinistas de comboios, por ex.).

dependem da evolução da esperança de vida. A fórmula que se encontra em vigor para a fixação do número de meses a acrescentar aos 66 anos é a seguinte:

$$m_n = \sum_{i=2015}^n (EV_{i-2} - EV_{i-3}) \cdot 12 \cdot \frac{2}{3}$$

A fórmula anterior pode ser simplificada, com ganhos de leitura, para a seguinte expressão:

$$m_n = (EV_{i-2} - EV_{2012}) \cdot 8$$

A idade de reforma a vigorar no ano n é, assim, correspondente a dois terços (8 meses em 12) dos anos de longevidade ganhos no período entre 2012 e o ano $n-2$. Entendendo-se que, *grossa modo*, a vida ativa dura cerca de 40 anos e que a vida na reforma dura 20, esta fórmula faz repartir cada ganho de longevidade em dois terços para o período de atividade (pois a idade avança nesses dois terços do ganho) e em 1/3 para o período de reforma.

Entre 2014 e 2018, o sistema de pensões veio a penalizar duplamente as pensões antecipadas em função da longevidade, resultante da aplicação em simultâneo do fator de sustentabilidade e da nova idade de reforma. A partir de janeiro de 2019, o novo regime de antecipação por flexibilização deixou de ter o fator sustentabilidade associado, daqui resultando que as pensões antecipadas passaram a acomodar a penalização decorrente do período de antecipação face à idade *personal* de reforma.

A idade *personal* de reforma é um conceito que tem origem em 1999, desde a introdução do regime de antecipação por flexibilização, ainda que então com contornos distintos dos atuais (ver caixa 6). Trata-se de um benefício proporcionado aos beneficiários que atinjam maiores carreiras contributivas, designadamente pela redução, ao nível individual, da idade de reforma que esteja em vigor. Por cada ano de carreira além dos 40 que o futuro pensionista apresente, a idade de reforma em vigor é reduzida em quatro meses. Por exemplo, um beneficiário que se apresente, em 2023, com uma carreira de 50 anos, não observará a idade de reforma dos 66 anos e 4 meses, como os demais, mas sim a dos 63 anos certos (66 anos e 4 meses menos 40 meses).

Caixa 6 – As diferentes “vidas” da idade *personal* de reforma

O regime de antecipação por flexibilização, introduzido por via das alterações que o DL 9/99 produziu no DL 329/93, previa que a penalização pela antecipação (então, 4,5% por cada ano de antecipação) fosse reduzida para beneficiários que apresentassem mais de 30 anos de carreira contributiva. Assim, por cada três anos além dos 30, era subtraído um ano entre os considerados para a penalização.

Com a reforma de 2007, através do DL 187/2007, os termos da penalização agravaram-se (0,5% por mês, ou seja, 6% por cada ano), mas o princípio da redução para carreiras acima dos 30 anos manteve-se.

Em 2015, na sequência do levantamento da suspensão do regime de antecipação por flexibilização instaurada em 2012, a regra foi alterada: passavam a ser necessários mais de 40 anos de carreira para se poder beneficiar de uma redução na penalização, correspondente a quatro meses por cada ano de carreira além dos 40.

Caixa 6– As diferentes “vidas” da idade pessoal de reforma (continuação)

A redação escolhida era, aliás, muito semelhante a uma regra que havia sido introduzida pouco antes, em 2014, por ocasião do aumento da idade de reforma para os 66 anos, e que se aproximava muito do atual conceito de “idade pessoal”: a idade de reforma dita normal (os 66 em 2014 e em 2015 e as subsequentes idades fixadas em função da evolução da esperança de vida) podia ser reduzida igualmente em quatro meses por cada ano de carreira além dos 40, com o limite inferior dos 65 anos. Significava isto que, na prática, podia haver uma redução da idade de reforma em oito meses (quatro por via da redução da penalização por antecipação, quatro por via da redução da própria idade de reforma) por cada ano de carreira além dos 40.

As regras de acesso e de cálculo de uma pensão atingiam por esta altura um cúmulo de complexidade. Não era claro o que constituía uma antecipação do acesso à pensão, quando havia casos em que havia penalização, casos em que não havia qualquer penalização e, inclusive, casos em que uma pensão era sujeita simultaneamente a penalizações e bonificações, por via de uma intrincada articulação entre normas do DL 187/2007.

Por essa razão, em 2019, e no âmbito da revisão do regime de antecipação por flexibilização, o legislador procurou simplificar e tornar mais clara a lógica sobre a qual assentava o sistema. Se a idade de reforma continuava a evoluir ano após ano, podendo ser reduzida, ao nível do indivíduo, em termos próximos dos introduzidos em 2014 (redução de quatro meses por cada ano de carreira além dos 40, mas sem limite ao que daqui resulte), o que não constituía novidade, essa mesma idade “individualizada” passava a constituir-se como o ponto central para a definição do que era ou não antecipação e, por conseguinte, do que determinava penalização ou bonificação. Dito de outra forma, o acesso à pensão de velhice antes da idade (pessoal) de reforma dita uma antecipação (desde que cumpridos os critérios) e, portanto, uma penalização (que deixa de poder ser reduzida). Por oposição, o acesso após aquela idade dita que se trata de uma postecipação, havendo lugar à atribuição de bonificação se o beneficiário tiver continuado a trabalhar e a descontar.

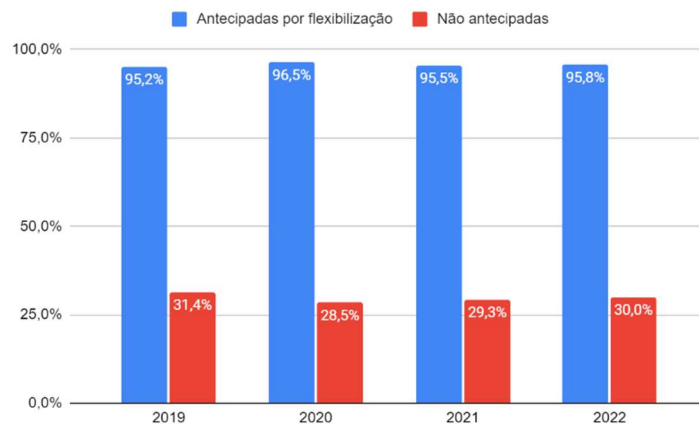
Quadro 4 - Individualização do conceito de idade de reforma

Período	Individualização	
	Na antecipação	Na alteração da idade de reforma
De abril de 1999 a maio de 2007	A penalização pela antecipação face à idade de reforma (4,5%) é reduzida em um ano por cada três anos de carreira além dos 30	Idade de reforma aos 65 anos para a generalidade dos indivíduos
De junho de 2007 a março de 2012		
De abril de 2012 a dezembro de 2013	(Antecipação por flexibilização suspensa)	A idade de reforma é reduzida em quatro meses por cada ano de carreira além dos 40, com o limite mínimo de 65 anos
De janeiro a dezembro de 2014		
De janeiro de 2015 a dezembro de 2018	A penalização é reduzida em 4 meses por cada ano de carreira além dos 40	A idade de reforma é reduzida em quatro meses por cada ano de carreira além dos 40, sem limite
Desde janeiro de 2019	-	

Fonte: Legislação

A individualização do conceito da idade de reforma leva a que, em rigor, a idade normal que é fixada a cada ano em função da evolução da esperança de vida tenha uma aplicação limitada. Nas pensões não antecipadas, cerca de 30% dos trabalhadores têm algum tipo de benefício associado à idade pessoal de reforma – ora porque podem reformar-se mais cedo, ora porque têm bonificações por se reformarem em idade posterior. Já nas antecipações por flexibilização, a idade pessoal de reforma tem efeito em quase todas as pensões atribuídas. Afinal, fixado que está nos 40 anos o critério mínimo para o acesso àquele regime, é de supor que a larga maioria dos beneficiários tirem proveito da redução prevista na idade pessoal de reforma. Significa isto que a esmagadora maioria dos que acedem à pensão por via da antecipação por flexibilização tem penalizações que são calculadas em relação à sua idade pessoal de reforma e não à idade normal de acesso em vigor.

Gráfico 17 - Pensões em que a idade pessoal de reforma utilizada no acesso e cálculo foi inferior à idade normal de reforma em vigor, 2019-2022



Fonte: MTSSS, ISS/II, Sistema de Informação de Pensões, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

A estas pensões que beneficiam da existência do conceito de idade pessoal de reforma, há a acrescentar ainda aquelas que são atribuídas ao abrigo do regime de antecipação por desemprego de longa duração, em que a idade abaixo da qual se aplicam as penalizações é os 62 anos, bem como ao abrigo de outros regimes específicos de antecipação por natureza desgastante ou perigosa da atividade (pescadores, mineiros, controladores de tráfego aéreo, etc.). Em suma, a idade normal de reforma fixada com carácter geral (66 anos e 7 meses em 2024, por exemplo), está longe de ter uma aplicação universal.

Regressando-se a questão inicialmente destacada neste ponto, a idade de reforma – e, em determinadas situações, o fator de sustentabilidade – têm efeito na fórmula de cálculo das pensões, havendo necessidade de a adaptar para abranger a aplicação das bonificações e penalizações. Em termos genéricos:

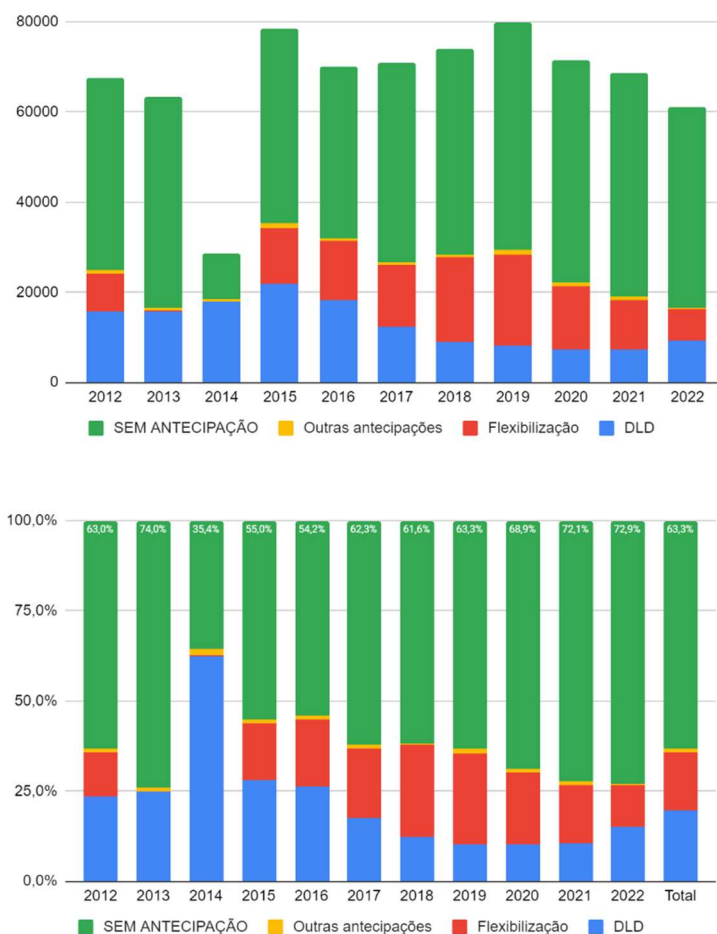
$$P = n \cdot tfa \cdot RR \cdot \underbrace{(1 + b)}_{\text{bonificação}} \cdot \underbrace{(1 - p)}_{\text{penalização}} \cdot \underbrace{(1 - FS)}_{\text{fator de sustentabilidade}}$$

E, em função da idade (pessoal) de reforma e da idade com que o novo pensionista inicia a sua pensão, diferentes possibilidades podem ocorrer:

- *Se antecipa*, tem uma penalização de 0,5% por cada mês de distância face à idade (pessoal) de reforma. Pode ainda ter a aplicação do fator de sustentabilidade se não conseguir cumprir os requisitos do novo regime de flexibilização de 2019.
- *Se se reforma à data exata* em que cumpre a idade de reforma, recebe a pensão sem penalizações, nem bonificações;
- *Se posticipa*, isto é, se adia a decisão da reforma, tem uma bonificação por cada mês de exercício efetivo de funções após a idade de reforma. Esta bonificação varia entre 0,33% e 1%, por cada mês, em função da dimensão da carreira do beneficiário (cf. Anexo II do DL 187/2007).

A maior parte dos indivíduos não antecipa a pensão, seja por opção, seja porque não cumpre os requisitos necessários à antecipação. Ao longo dos últimos anos, o peso das pensões não antecipadas corresponde a aproximadamente dois terços das novas pensões.

Gráfico 18 e 19 - Tipo de acesso à pensão em função da idade de reforma (n,%), 2012-2022

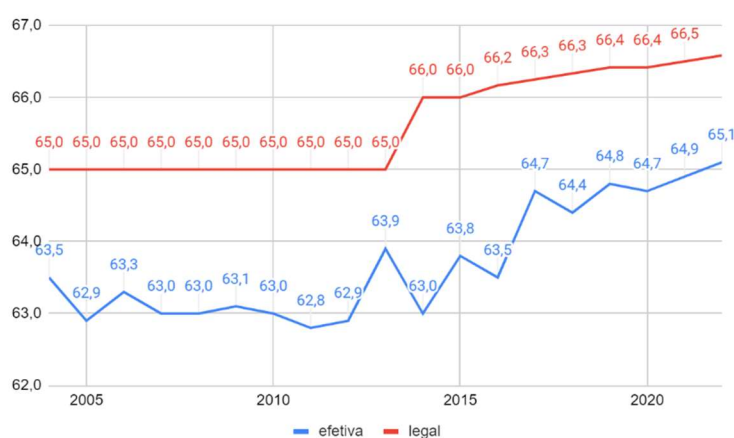


Fonte: -MTSSS, ISS/II, Sistema de Informação de Pensões, com cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

Nas pensões processadas pela primeira vez em 2022, a idade média dos seus beneficiários ultrapassou, pela primeira vez no historial do sistema, os 65 anos de idade, conforme mostra o gráfico seguinte. Note-se, contudo, que esta idade efetiva atingida em 2022 pode ter sido afetada por um fenómeno decorrente do processo administrativo: em 2022, a “pensão na hora” veio a ter um sucesso assinalável¹⁹. Esta funcionalidade assim designada permite a atribuição automática de pensões pelo sistema de informação e de processamento de pensões. As pensões antecipadas ao abrigo do regime de flexibilização ainda não estão abrangidas por esta funcionalidade, carecendo de intervenção humana, tratando-se, muitas das vezes, de processos de complexidade acrescida que dependem ainda, com frequência, da interação com o requerente da pensão (por exemplo, para que este confirme quando suspende a atividade, já que a acumulação com a pensão é interdita). Em resultado, os dados de 2022 podem estar a favorecer as pensões não antecipadas, o que poderá tender a fazer subir a idade efetiva de reforma.

Gráfico 20 - Idade efetiva média e legal de reforma, 2004-2022 (por ano do 1.º processamento)



Fonte:- MTSSS, ISS/II, Indicadores de Gestão do CNP

(Ver nota metodológica no final)

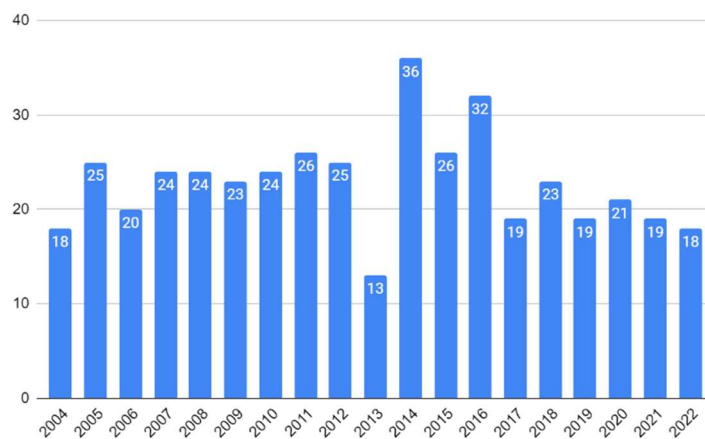
O gráfico parece ainda dar resposta a uma pergunta com que frequentemente os técnicos e investigadores que se dedicam à projeção futura das pensões se deparam – como será o comportamento dos indivíduos num contexto de evolução da idade de reforma? Este problema assume importância fundamental nos estudos da sustentabilidade financeira da segurança social, em particular nas projeções da despesa com pensões, bem como das receitas de contribuições. O efeito comportamental dos indivíduos, especialmente num contexto de alteração permanente do contexto no qual estes tomam as suas decisões (leia-se, no caso concreto, a alteração da idade de reforma), pode ter um efeito expressivo e cumulativo nas despesas e receitas ao longo de décadas. Mais, os resultados em matéria de adequação das pensões no futuro,

¹⁹ <https://expresso.pt/economia/2023-01-18-PRR-Costa-considera-estar-em-curso-reengenharia-de-procedimentos-na-Seguranca-Social-928245f4>

outra da vertente da análise destes estudos, são porventura ainda mais sensíveis aos pressupostos assumidos. Por exemplo, assumir a manutenção do *status quo* (leia-se, *as pessoas reformam-se à mesma idade que hoje*) conduzirá inevitavelmente a taxas de substituição extremamente baixas. Já o pressuposto inverso (*todas as pessoas acompanham a evolução da idade de reforma*) poderá implicar a manutenção ou até a melhoria daquelas taxas para níveis que poderão ter pouca aderência à realidade. Encontrar a trajetória intermédia entre estes dois cenários é um desafio importante na produção de estimativas para a despesa futura com as novas pensões.

Regressando aos resultados conhecidos – ilustrados no gráfico 20 – e em resposta àquela questão, o comportamento neste período recente parece ser o de acompanhamento da idade legal. Enquanto a idade legal permaneceu nos 65 anos, os indivíduos reformaram-se, em média, com cerca de 63 anos. À medida que a idade legal de reforma começou a avançar em linha com os ganhos de longevidade, também os indivíduos parecem se ter adaptado à circunstância²⁰. Mais, não só acompanham, como parecem ter reduzido o hiato entre a idade efetiva e a idade legal, como mostra o gráfico que se segue.

Gráfico 21 - Hiato entre idade efetiva e legal de reforma, em meses, 2004-2022 (por ano do 1.º processamento)



Fonte:- MTSSS, ISS/II, Indicadores de Gestão do CNP

(Ver nota metodológica no final)

Caixa 7 – Como se perspetiva a evolução futura da idade de reforma

Os especialistas em demografia acreditam que a esperança de vida tenha tendência para continuar a aumentar ao longo das próximas décadas. Projeções dos indicadores demográficos como a EUROPOP2023, que o Eurostat disponibilizou em março de 2023²¹ apontam, por exemplo, para que, aos 65 anos de idade, haja um ganho de esperança de vida em torno dos 1,8 anos para homens e 0,9 para mulheres. Alargando o horizonte, nos próximos 20 anos, a esperança de vida aos 65 poderá aumentar 2,7 e 1,9 anos, para homens e mulheres, respetivamente. Naturalmente, estas projeções não antevêm os impactos que possam decorrer de fenómenos inesperados, como seja o caso de uma pandemia, catástrofes naturais, etc. E a história recente ensina-nos como pode efetivamente uma pandemia impactar nestes indicadores, ainda que temporariamente.

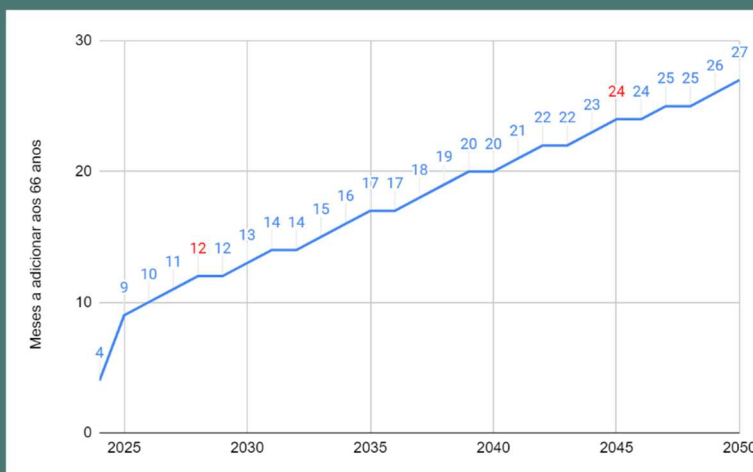
²⁰ Note-se que muitos destes indivíduos, por não terem carreiras de 40 ou mais anos de idade ou não cumprirem requisitos para outros regimes de antecipação (por ex., encontrarem-se em desemprego de longa duração), não têm outra opção que não seja a de saírem para a reforma à idade que estiver legalmente instituída.

²¹ As projeções EUROPOP têm vindo a constituir-se como as projeções oficiais nos exercícios de projeção da despesa e receita do sistema de pensões como aquele que acompanha o relatório do *Ageing Working Group* (AWG) ou o relatório de sustentabilidade financeira da segurança social, anexo ao relatório do Orçamento do Estado português.

Caixa 7– Como se perspectiva a evolução futura da idade de reforma (continuação)

O gráfico seguinte mostra a idade de reforma expectável no futuro, de acordo com esta projeção. Neste cenário, a idade de reforma atingirá os 67 anos em 2028 e os 68 em 2045

Gráfico 22 . Projeção da evolução futura da idade de reforma, 2024-2050
(meses adicionais aos 66 anos)



Fonte:- INE, tábuas de mortalidade; Eurostat, EUROPOP 2023; cálculos do autor

(Ver nota metodológica no final)

Mais importante que a magnitude dos aumentos, que pode vir a ser variável, é razoável admitir-se que a tendência seja de aumento permanente da esperança de vida – em função dos avanços médicos e da expectável continuidade na melhoria de hábitos – e, por conseguinte, da idade de reforma.

Mesmo que os novos pensionistas continuem a acompanhar este aumento na idade de reforma, como se viu no passado recente, o impacto na sustentabilidade financeira do sistema é, ainda assim, difícil de antever. Podemos, contudo, elencar alguns dos elementos que ajudarão a definir esse impacto.

Primeiro, o acompanhamento da idade de reforma significa que, grosso modo, a duração das pensões continuará a ser a mesma (porventura, superior em 1/3 dos ganhos de longevidade, como resulta da fórmula para a fixação idade de reforma). No longo prazo, isto poderá significar aumento da despesa.

Segundo, os trabalhadores que prolongam a atividade pelo período que avançou a idade de reforma geram mais contribuições (aumento da receita), mas também reforçam os seus direitos de pensão (aumento de despesa ao longo de toda a duração da pensão).

Em suma, e partindo da lógica inerente à fórmula de fixação da idade de reforma, por cada ano de longevidade ganho, ter-se-á:

- cerca de quatro meses mais, em média, na duração de uma nova pensão → maior despesa no médio prazo;
- até oito meses mais, em média, de contribuições → maior receita no curto prazo;
- uma pensão média potencialmente mais elevada → maior despesa.

Caixa 7 – Como se perspectiva a evolução futura da idade de reforma (continuação)

A agregação destes efeitos sobre despesa e receita constitui aquele que será o impacto que a evolução da idade de reforma terá sobre a sustentabilidade financeira da segurança social. Não é inteiramente claro o efeito líquido desse impacto, embora se possa, a partir de alguns exemplos, inferir mais acerca do tema.

Para o efeito, o exercício que se segue apoia-se em alguns casos-tipo, os quais são enquadrados em dois cenários alternativos de regras relativamente à idade de reforma. Todas as restantes regras mantêm-se idênticas e constantes no tempo. Num primeiro cenário, o contrafactual, assume-se que a idade de reforma não evolui nos próximos anos e se mantém nos atuais 66 anos e 4 meses. No segundo, assume-se que a idade de reforma aumenta 12 meses (como se, de acordo com as projeções, estivéssemos em 2034). Assume-se ainda que (i) os indivíduos são do sexo masculino²² e (ii) continuam a trabalhar, no segundo cenário, até à nova idade de reforma; (iii) que o cálculo da pensão, por simplificação, é feito por recurso exclusivo a P2 e (iv) que não existe inflação e o crescimento real do PIB é inferior a 2% (i.e., as pensões acompanham a evolução dos preços). Finalmente, assume-se que a remuneração de referência se mantém constante de um cenário para o outro. Este pressuposto simplifica o exercício, mas condiciona os resultados, sem alterar as grandes conclusões²³.

Quadro 5 - Impactos na despesa com pensões da evolução da idade de reforma

Caso	Cenário	Carreira	Receita total com contribuições	Despesa total com pensão	Despesa Líquida de receita	Despesa líquida em valor atual (tx. de juro 2%)
RR 500€, 40 anos	C1	40	-	274*460,00 = 126 040 €	126 040 €	105 515 €
	C2	41 ⁽¹⁾	10*101,05 = 1011 €	264*460,00 ⁽²⁾ = 121 440 €	120 430 €	99 327 €
	Impacto (C2 face a C1)				- 5610 €	- 6187 €
RR 1000€, 40 anos	C1	40	-	274*909,60 = 249 230 €	249 230 €	208 644 €
	C2	41 ⁽¹⁾	10*202,10 = 2021 €	264*909,60 ⁽²⁾ = 240 134 €	238 113 €	196 386 €
	Impacto (C2 face a C1)				- 11 117 €	- 12 258 €
RR 500€, 30 anos	C1	30	-	274*345,00 = 94 530 €	94 530 €	79 136 €
	C2	31	14*101,05 = 1415 €	260*356,50 = 92 690 €	91 275 €	75 368 €
	Impacto (C2 face a C1)				- 3255 €	- 3768 €

²² Para uma utilização mais prática das projeções demográficas, que desagregam a esperança de vida por sexo, sem apresentarem o total.

²³ A manutenção no mercado de trabalho vem normalmente associada a um reforço da remuneração de referência, tendo em conta que a maioria das carreiras têm um perfil ascendente (ou, mesmo que convexo, as últimas remunerações tendem a ser superiores à média).

Caixa 7 – Como se perspectiva a evolução futura da idade de reforma (continuação)

Caso	Cenário	Carreira	Receita total com contribuições	Despesa total com pensão	Despesa Líquida de receita	Despesa líquida em valor atual (tx. de juro 2%)
RR 1000€, 30 anos	C1	30	-	274*690,00 = 189 060 €	189 060 €	158 272 €
	C2	31	14*202,10 = 2829 €	260*703,70 = 182 962 €	180 133 €	148 733 €
	Impacto (C2 face a C1)				- 8927 €	- 9539 €
RR 500€, 15 anos	C1	15	-	274*172,50 = 47 265 €	47 265 €	39 568 €
	C2	16	14*101,05 = 1415 €	260*184,00 = 47 840 €	46 425 €	38 215 €
	Impacto (C2 face a C1)				- 840 €	- 1353 €
RR 1000€, 15 anos	C1	15	-	274*345,00 = 94 530 €	94 530 €	79 136 €
	C2	16	14*202,10 = 2829 €	260*363,20 = 94 432 €	91 603 €	75 397 €
	Impacto (C2 face a C1)				- 2927 €	- 3739 €

Fonte:- INE, tábuas de mortalidade; Eurostat, EUROPOP 2023; cálculos do autor

Notas: (1) Pelo facto de apresentar 41 anos de carreira, a idade de reforma é reduzida em 4 meses para este indivíduo, o que faz com que o ganho em contribuições não seja de um ano como nos restantes exemplos, mas de apenas 10 meses. E, pela mesma razão, a pensão é paga por mais 4 meses.

(2) A taxa de formação está limitada aos 40 anos, pelo que a pensão não sofre alteração.

Os resultados do exercício permitem concluir que o aumento da idade de reforma vem associado, no geral, ao aumento de receitas e à diminuição de despesas totais, como resultaria aliás do simples senso comum. Esse impacto é proporcionalmente menor nas carreiras mais curtas, o que faz sentido – em carreiras mais curtas, o prémio pela manutenção do mercado de trabalho é proporcionalmente maior, o que implica uma poupança menor no longo prazo.

OS PRÉMIOS À PERMANÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO

Através da fórmula de cálculo, direta ou indiretamente, o sistema proporciona aos indivíduos diversos mecanismos de incentivo à permanência no mercado de trabalho, a saber:

a) Maior taxa de formação

Por cada ano de trabalho²⁴ em que o trabalhador proteje a sua decisão de início da

²⁴ Em rigor, pelo cumprimento de um ano ao abrigo do conceito da densidade contributiva previsto na lei (120 dias de contribuições num ano civil).

reforma, a sua pensão aumenta entre 2% a 2,3% da remuneração de referência. Este incentivo termina quando o trabalhador atinge os 40 anos de carreira.

b) Melhor remuneração de referência

As carreiras contributivas têm, com grande frequência, uma configuração crescente ou, quando convexa, com inclinação positiva. Dito de outra forma, as novas remunerações tendem a ser superior à média das anteriores, o que ajuda a formar remunerações de referência mais elevadas, logo, pensões mais elevadas.

c) Redução da distância à idade de reforma (nas antecipações)

Trabalhar mais (ou, neste caso, adiar a decisão de reforma, mesmo que sem atividade), levará a uma penalização menor.

d) Redução da idade de reforma

Conceito de idade pessoal de reforma - por cada ano de carreira contributiva além dos 40 anos, a idade de reforma reduz-se em 4 meses. Isto equivale a dizer que, por cada ano de prolongamento da atividade além dos 40, o trabalhador ganha uma bonificação extra de quatro meses (podendo, contudo, ter efeito limitado devido ao travão da limitação das bonificações).

e) Acréscimos

Os acréscimos são uma figura prevista na lei para quem, já sendo pensionista de velhice ou invalidez, continue a exercer atividade. No ano seguinte ao exercício da atividade, o valor da pensão é reforçado em 1/14 de 2% das remunerações registadas em período de acumulação com a pensão.

f) Antecipação por carreiras muito longas

O regime de antecipação por carreiras muito longas prevê a inexistência de quaisquer penalizações na antecipação para indivíduos com 46 ou mais anos de carreira²⁵.

g) Maiores bonificações

O início da pensão depois da idade de reforma confere o direito a bonificações. Contudo, este efeito está limitado aos 70 anos de idade e não pode resultar num valor de pensão superior a 92% da remuneração de referência.

h) Melhores pensões mínimas

Em determinadas situações, trabalhar mais poderá significar a aquisição do direito a uma melhor proteção mínima garantida, já que estes mínimos são modulados em função da carreira. Este incentivo terá efeitos do lado da receita (mais contribuições) e do lado da despesa, tanto do sistema previdencial (com mais anos de contribuições, aumenta a parcela contributiva), como do subsistema de solidariedade (na parte que corresponda ao reforço da proteção mínima garantida), financiado através de transferências do OE.

²⁵ Em rigor, abrange todos os indivíduos com 48 ou mais anos de carreira. No caso de 46 e 47 anos, obriga a verificação de outro critério – existência de contribuições para a segurança social antes dos 17 anos de idade.

ESPECIFICIDADES E EXCEÇÕES

Através da fórmula de cálculo, direta ou indiretamente, o sistema proporciona aos indivíduos diversos mecanismos de incentivo à permanência no mercado de trabalho, a

Finalmente, importa, neste diagnóstico ao sistema a partir da fórmula de cálculo e dos parâmetros que lhe estão direta ou indiretamente associados, abordar uma camada adicional de complexidade, designadamente aquela que diz respeito às especificidades e exceções que proliferam e que introduzem diferenças, por vezes substanciais, ao que até aqui se descreveu e analisou. Significa isto, portanto, que qualquer alteração que se pretenda fazer aos parâmetros atrás analisados deverá ter em conta os potenciais obstáculos e limitações que as especificidades e o grau de abrangência das mesmas representam.

Estes desvios podem ser agrupados em três tipos: (a) as antecipações, (b) as formas de totalização de períodos contributivos com outros regimes e (c) as exceções específicas à regra de cálculo. De seguida, identificam-se alguns dos principais desvios, sem a preocupação de exaustividade:

a) Regimes de antecipação

Em termos gerais, o sistema admite a antecipação da pensão por opção do beneficiário, desde que reúna as condições para tal, de forma quase reflexa à postecipação. Esta flexibilidade, que dá nome ao próprio regime de antecipação por flexibilização, tem na idade de reforma o ponto central, sendo imposta uma penalização a quem antecipa e uma bonificação a quem posticipa.

Mas há outras formas de antecipação que se demarcam desta regra, ora porque não correspondem a uma opção do trabalhador, ora porque não têm penalizações associadas, ora porque não têm uma relação tão direta com a idade de reforma enquanto ponto central.

Quadro 6 - Regimes de antecipação além flexibilização

Regime	Descrição	% das novas pensões		
		2019	2020	2021
Antecipação por desemprego de longa duração (DLD)	A antecipação por DLD está sujeita a regras substancialmente diferentes daquelas do regime de flexibilização. Não tem qualquer relação com a idade de reforma, depende da ocorrência de um episódio de desemprego e prevê sempre a aplicação do fator de sustentabilidade ²⁶ . Assume duas formas: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Idade ≥ 52 à data do desemprego, idade ≥ 57 à data de desemprego e carreira $\geq 22 \rightarrow$ pensão c/fator de sustentabilidade e penalização de 0,5% por mês de distância aos 62 anos; ❖ Idade ≥ 57 à data do desemprego, idade ≥ 62 à data de pensão \rightarrow pensão sem penalização além do fator de sustentabilidade. 	10,1%	10,3%	10,7%
Antecipação por carreiras muito longas	Introduzido em 2017, este regime prevê que, a partir dos 60, os trabalhadores com carreiras ≥ 46 ²⁷ se possam reformar sem qualquer penalização.	n/d	n/d	n/d

²⁶ A manutenção do fator de sustentabilidade neste regime prender-se-á precisamente com o facto de não haver dependência da idade de reforma geral, nem de as idades previstas como critérios neste regime evoluírem de acordo com a esperança de vida.

²⁷ Vd. nota 25.

Regime	Descrição	% das novas pensões		
		2019	2020	2021
Antecipação por deficiência	Introduzido em 2023, este regime prevê a reforma sem qualquer penalização a partir dos 60 anos, desde que o indivíduo possua um grau de incapacidade igual ou superior a 80% e 15 anos de carreira contributiva com o mesmo grau.	n/a	n/a	n/a
Antecipações pela natureza desgastante da profissão exercida	Existem vários outros regimes, destinados a pessoas que exerceram atividades específicas (mineiros, trabalhadores das pedreiras, bordadeiras da Madeira, profissionais de bailado, trabalhadores portuários, controladores de tráfego aéreo, pilotos de aeronaves, trabalhadores marítimos, pescadores, etc.). As soluções são diversas, desde a redução da idade de reforma em função dos anos de trabalho na atividade, à antecipação garantida sem penalização a partir de determinada idade, entre outras.	1,3%	1,1%	1,2%
Outras formas de antecipação	Há ainda casos de grande especificidade que se prendem, com o impedimento para o exercício de atividade a partir de determinada idade e que mantém a possibilidade de reforma aos 65 anos (caso dos maquinistas de comboios, por exemplo).	n/d	n/d	n/d

Fonte: Legislação; MTSSS, II/ISS, cálculos do autor

b) Totalização de períodos contributivos

A totalização de períodos contributivos envolve situações em que o trabalhador fez contribuições para o RGSS e para outros regimes, nacionais ou estrangeiros. Esta totalização assume diferentes formas e assenta em regras diversas, as quais se procura resumir no quadro seguinte.

Quadro 7 - Totalização de períodos contributivos com outros regimes

Regime	Descrição	% das novas pensões		
		2019	2020	2021
CGA / Pensões unificadas	O regime da pensão unificada prevê a atribuição, por parte do último regime (RGSS ou RPSC) de uma única pensão que resulta da soma dos valores de pensão que cada um dos regimes atribuiria isoladamente, pese embora tendo por base as regras de totalização de períodos contributivos para diversos fins que visam garantir tratamento igual entre trabalhadores de um único regime e trabalhadores com carreiras repartidas, designadamente no acesso a pensões antecipadas, na atribuição de bonificações, etc. À margem da pensão unificada, ambos os regimes podem atribuir as suas próprias pensões de forma autónoma, não deixando de ser respeitado o mesmo princípio da totalização.	2,6%	2,6%	2,4%
Outros regimes nacionais	Também no respeito do princípio da totalização, tal como descrito a respeito da CGA, as pensões do RGSS tomam em conta os períodos de outros regimes nacionais (CPAS, ex-CAFEB).	0,9% (ex-CAFEB)	0,9% (ex-CAFEB)	0,9% (ex-CAFEB)
Convenções internacionais	As diferentes convenções internacionais preveem totalização de períodos contributivos. Em alguns casos, como são exemplo os regulamentos europeus de segurança social ou a convenção multilateral iberoamericana, a segurança social usa o período total para o cálculo de uma pensão fictícia (como se todo o tempo tivesse sido cumprido na segurança social, ou seja, como se a taxa de formação resultasse desse tempo total) que é depois proporcionalizada em função da proporção que os períodos do RGSS têm no tempo total. Noutros, a totalização visa apenas a aquisição do prazo de garantia (i.e., a aquisição do direito a uma pensão), sendo depois a pensão exclusivamente calculada a partir dos períodos no RGSS.	6,2%	6,6%	6,4%

Fonte: Legislação; MTSSS, II/ISS, cálculos do autor

c) Exceções específicas à regra de cálculo

A lei prevê diversas exceções na aplicação da fórmula de cálculo.

Quadro 8 - Outras exceções à fórmula de cálculo

Exceção	Descrição
Limitações ao valor das pensões	<p>Por norma, as pensões não têm limitação, no respeito do princípio da contributividade expresso na Lei de Bases de Segurança Social. A exceção decorre das reformas de 2002 e 2007 e refere-se a uma limitação do valor de P1, que não pode ser superior a 12 IAS (5765,16 €, em 2023). O racional desta limitação prende-se com o favorecimento da carreira total como base de cálculo da pensão, evitando pensões de valor elevado que resultem sobretudo da mera contabilização dos anos mais recentes, através de P1. Esta limitação não se verifica, contudo, nos seguintes casos:</p> <p>(i) Quando P2 é superior a P1, não é aplicado qualquer limite a P1 (já que, nestas situações, não é posto em causa aquele racional da carreira completa);</p> <p>(ii) Quando tanto P1 como P2 são superiores a 12 IAS e P1 seja superior a P2, P1 deixa de ter significado, já que a pensão é igual a P2</p>
Aplicação da fórmula ponderada	<p>Além da exceção indicada no final do ponto anterior (quando P1 e P2 são ambos superiores a 12 IAS e P1 é superior a P2), outras situações existem que implicam exceções – por exemplo, os beneficiários inscritos a partir de 2001 não têm a fórmula ponderada no cálculo das suas pensões (a pensão é igual a P2).</p>
Taxa anual de formação	<p>A taxa anual de formação que as novas regras de cálculo preveem, através de P2, e que oscila entre 2% e 2,3%, fica limitada a 2% quando a carreira contributiva é de 20 ou menos anos.</p>
Pensões proporcionais	<p>Quando a carreira contributiva é de duração inferior ao prazo de garantia atualmente em vigor para as pensões de velhice (15 anos) – o que pode ocorrer em duas circunstâncias: quando o indivíduo cumpriu um prazo de garantia mais antigo, de duração inferior, e quando o direito à pensão é adquirido por via de totalização de períodos com outros regimes –, a pensão é calculada de forma prorratizada de acordo com a proporção do período no RGSS face ao prazo de garantia, o que conduz a um número significativo de pensões de valor muito baixo, inferior inclusive ao que resultaria dos limites mínimos de taxa de formação previstos na fórmula de cálculo.</p>

Fonte:- Legislação

CONCLUSÕES

A fórmula (ou fórmulas) de cálculo de uma pensão e os parâmetros que lhe estão associados têm, como se viu, uma importância significativa em diversos aspetos: ao nível micro, na (óbvia) fixação do valor de uma pensão ou na eventual influência na decisão do futuro pensionista; ao nível macro, na dimensão da despesa global e, por conseguinte, no equilíbrio financeiro do sistema, ou na capacidade deste em providenciar rendimentos adequados aos seus beneficiários.

Parâmetros como a dimensão da carreira contributiva, o valor das remunerações registadas ao longo dessa carreira, a regra para a sua atualização ao momento presente, a idade de reforma, as penalizações por antecipação ou as bonificações por postecipação, etc., são parâmetros normais em qualquer sistema de pensões.

O princípio básico da regra de cálculo de uma pensão, comum à generalidade dos sistemas de pensões em todo o mundo, é simples – a pensão resulta de uma taxa de formação, que por sua vez depende da duração da carreira, e do valor médio das remunerações registadas. Mais tempo de trabalho a descontar gera um valor de pensão mais elevado. Melhores remunerações geram um valor de pensão mais elevado.

É nos detalhes, contudo, que a fórmula ganha complexidade acrescida, que se multiplica à medida que se aumenta a lente com que se observa as regras de cálculo. A posição central que a fórmula ocupa no sistema faz com que se transmita complexidade a toda a cadeia de impacto que dali resulta.

Uma parte muito importante dessa complexidade advém das revisões do contrato social estabelecido entre o sistema e os trabalhadores. Sob o racional de que estão vedadas alterações que violem direitos adquiridos ao longo do tempo, o sistema tem vindo a ganhar uma complexidade que o torna ingerível e pouco transparente.

Por essa razão, tem-se, por exemplo, o cálculo da maior parte das pensões assente na média ponderada entre duas fórmulas de cálculo, a *antiga* (P1) e a *nova* (P2), a qual perdurará até à década de 40. Mantendo-se o racional que assistiu às reformas de 2002 e de 2007 neste domínio, eventuais alterações que se pretendam promover em parâmetros como, por exemplo, a taxa de formação, fariam introduzir uma nova fórmula (um hipotético P3), com novos ponderadores.

Por essa razão, ainda, coexistem diferentes regras para realidades idênticas ou semelhantes, como são disso exemplo, entre outros, as três formas de contagem dos anos da carreira contributiva (a contagem para prazo de garantia e a contagem para taxa de formação nos anos anteriores a 1994 e a uniformização no critério da densidade contributiva nos anos posteriores); os diferentes referenciais para a revalorização das remunerações passadas (apenas preços até 2001, preços e evolução dos ganhos a partir de 2002); as diferentes taxas de formação anual (2% e regressiva); os diferentes limites máximos para a taxa de formação (80% ou 92% da remuneração de referência); etc.

Outros fatores de potencial complexidade resultam de mecânicas que o sistema veio a assumir ao longo dos últimos anos, como seja a evolução anual da idade de reforma, a fixação anual do fator de sustentabilidade, a diversidade de regimes de antecipação (ainda que tenha vindo a ser promovido um esforço na harmonização de conceitos ao longo dos anos mais recentes), entre outras especificidades²⁸.

²⁸ Algumas das quais não foram tampouco abordadas no texto, como é o caso das Atualizações Extraordinárias atribuídas entre 2017 e 2022, que do ponto de vista do sistema se encontram 'desgarradas' do valor da pensão, tal como os Complementos de Mínimos iniciados em 2019 e que hoje garantem valores mínimos superiores, na verdade, àquele que resulta da leitura direta dos valores mínimos tabelados nas portarias de atualização.

Qualquer reforma de carácter meramente paramétrico, terá obrigatoriamente de ter em conta toda esta malha complexa de efeitos concorrentes entre si e com impactos diferenciados em matéria de equilíbrio financeiro e de adequação do sistema de pensões. Reduzir a taxa anual de formação dos atuais 2% a 2,3% para níveis mais próximos de outros sistemas europeus de pensão, por exemplo, contribuirá para a redução da despesa futura com pensões, mas também reduzirá a capacidade do sistema em cumprir adequadamente o objetivo de substituir rendimentos de trabalho na velhice ou na invalidez. Além disso, assegurando-se a proteção de direitos adquiridos, à semelhança do que norteou a maioria das anteriores reformas paramétricas, a alteração da taxa de formação levaria à sobreposição de mais uma camada de complexidade na fórmula de cálculo – um P3 que, além do mais, só viria efeitos plenos na redução da despesa várias décadas depois.

Uma reforma paramétrica deve ainda ter em conta a evolução atual das diferentes dimensões da realidade que concorrem para o cálculo de uma pensão. Dimensões como a duração das carreiras ou o valor das remunerações, os dois argumentos básicos da função de cálculo de uma pensão, assumem um carácter dinâmico ao longo do tempo, como demonstram os dados analisados.

As carreiras têm vindo a aumentar, em média, como possível resultado da evolução na formalização das relações laborais e das responsabilidades contributivas, bem como no aumento da idade de reforma e do agravamento das penalizações das antecipações. As remunerações médias usadas para o cálculo das pensões têm vindo igualmente a registar melhorias reais, em resultado da melhoria dos rendimentos provenientes do trabalho, não sendo igualmente de descurar a hipótese da maior formalização das relações laborais e das responsabilidades contributivas. Em resultado, a substituição das pensões que cessam por falecimento dos seus titulares pelas dos novos reformados, de valor mais elevado e em maior número, imprime um crescimento da despesa de ano para ano.

É difícil prever que carreiras e remunerações apresentará a geração daqueles que se reformarão daqui a 10, 20 ou 30 anos, mas, como as pensões resultam de históricos contributivos que se estendem por décadas, já hoje podemos ter algumas certezas sobre, pelo menos, a fase inicial das carreiras desses futuros pensionistas. Os dados analisados mostram que aqueles que hoje se encontram a meio caminho das suas vidas ativas têm mais anos de descontos que as gerações anteriores apresentavam à mesma idade. Já os mais novos mostram uma tendência para apresentarem carreiras mais curtas. Isto significa que, a manter-se esta evolução e não havendo acidentes de percurso – designadamente crises económicas com impactos significativos e duradouros no mercado de trabalho – será de esperar que, nos próximos 15 a 20 anos, as pensões médias dos novos pensionistas continuem a aumentar. Depois, a tendência poder-se-á inverter, ainda que, a permanência no mercado de trabalho até idades mais tardias, como se tem vindo a verificar, possa permitir compensar as entradas mais tardias das novas gerações. Mais, do lado das remunerações, os atuais registos mostram que, mesmo que entrando mais tardiamente, as novas gerações apresentam remunerações de referência, a preços constantes, significativamente superiores às das gerações anteriores – os beneficiários com 45 anos de idade em 2022 atingiam uma remuneração de referência superior em 35,7%, em termos reais, àquela que os de 65 anos tinham atingido à mesma idade de 45. Outro aspeto curioso que os dados atuais revelam é o da diminuição significativa da disparidade entre mulheres e homens ao longo destas gerações.

Qualquer reforma paramétrica, leia-se qualquer revisão à fórmula de cálculo ou aos parâmetros que dela fazem parte ou gravitam em seu torno, como os que aqui se procurou explorar com exaustividade limitada²⁹, deve ter em conta a evolução destas realidades. Se o objetivo for o da redução ou do controlo da despesa futura, importará

²⁹ Limitada no sentido em que se pode atingir graus de conhecimento mais enriquecedores na exploração maior dos detalhes aqui abordados, tendo-se especialmente em conta que se trata de um universo de vários milhões de pessoas, que apresentam realidades muito distintas, e que participam num sistema com inúmeras especificidades.

primeiro aprofundar o conhecimento, com os dados que já existem, sobre a evolução da realidade e a forma como essa realidade passou a ser tratada após as reformas de 2002 e 2007, cujo efeito pleno ainda se encontra por cumprir.

Os modelos habitualmente usados para a projeção das receitas e despesas futuras com o sistema de pensões são úteis para entender que amplitudes esperar da evolução dos grandes números, mas frequentemente falham na captura das particularidades com que a fórmula de cálculo das pensões, influencia, a partir do nível individual, aquelas grandezas. Antecipar o reconhecimento de momentos críticos para a sustentabilidade futura do sistema de pensões, bem como para a sua capacidade de provisão de rendimentos adequados, passa também pela promoção de um acompanhamento permanente dos registos contributivos que os atuais trabalhadores vão consolidando no sistema, tendo em conta estas particularidades. Importa implementar um modelo extensivo de acompanhamento desta informação, que permita identificar tendências macro e micro e perceber fenómenos passageiros ou perenes do mercado de trabalho e outras dinâmicas que possam ter impacto no cálculo das pensões futuras. Ao mesmo tempo, tirando partido do mesmo investimento, importa igualmente apostar na promoção de uma maior transparência do sistema junto dos indivíduos, para que estes percebam o que está em jogo e tomem decisões conscientes em face das regras que assistem ao cálculo de uma pensão.

Caixa 8– Considerações metodológicas a respeito da informação apresentada

Nota prévia – o ano de início das pensões

A referência temporal usada na generalidade da informação apresentada é o *ano de início da pensão*, o qual tem por base a data a que o direito à pensão retroage, independentemente da data em que esta começou a ser paga (a data do primeiro processamento). A data de início é, assim, a data relevante para a determinação das regras em vigor para o cálculo de uma pensão. Por exemplo, duas pensões que começaram a ser processadas na mesma data poderão ter um cálculo diferente (diferentes fatores de sustentabilidade, por exemplo) em função da data à qual o seu direito retroage. Esta opção para a apresentação da informação, além de permitir reunir nos mesmos anos pensões com enquadramentos legais idênticos (por ex., os mesmos fatores de sustentabilidade, a mesma idade de reforma, etc.), expurga, em parte, dinâmicas que resultam meramente do processo administrativo (demoras na atribuição de pensões, por ex., que atingiram maior expressão nos anos de 2018 e 2019). Contudo, há um conjunto de outros efeitos que prejudicam os dados relativos a anos mais recentes, especialmente 2022. Os dados usados foram extraídos em janeiro de 2023, pelo que não incluem pensões que venham a ter tido primeiro processamento ao longo de 2023, embora retroagindo a anos anteriores, especialmente 2022, dado que não constavam como tais. Por este motivo, os gráficos que mostrem as novas pensões distribuídas por ano de início obrigam a uma leitura cautelosa do ano de 2022, atendendo-se em particular aos seguintes aspetos:

- a) Eventual menor peso de pensões antecipadas por flexibilização. O processo administrativo associado às pensões antecipadas por flexibilização é tendencialmente mais demorado, porque (i) as carreiras contributivas a serem confirmadas/validadas são superiores (o mínimo de anos é 40), (ii) há uma maior interatividade com o requerente da pensão, ou (iii) não é aplicável o expediente da pensão provisória. Logo, poderá haver maior tendência para pensões de carreiras menos elevadas, em média, do que o que seria de esperar num ano completo, bem como de valores mais reduzidos.
- b) Maior peso de pensões não antecipadas. Não só por contrapeso do aspeto identificado na alínea anterior, mas também pelo facto de 2022 ter vindo a registar um afluxo significativo de novas pensões não antecipadas em resultado da funcionalidade “Pensão na Hora”, que permitiu a atribuição de um significativo número de novas pensões provisórias no imediato. Logo, poderá haver um reforço adicional da tendência para pensões com carreiras mais reduzidas e valores mais baixos, em média.

Caixa 8– considerações metodológicas a respeito da informação apresentada (continuação)

Os gráficos 2, 3, 4, 6, 12, 17, 18 e 19 devem, portanto, ser lidos com esta nota de cautela

Gráfico 2. Peso relativo de P1 e P2 no passado

Estão incluídas todas as pensões de velhice iniciadas como tal (ou seja, excluem-se as pensões de velhice convoladas a partir de pensões de invalidez à data em que o beneficiário atinge a idade de reforma), com primeiro processamento entre 2012 e 2022 e com data de início desde 2012, excluindo-se ainda as pensões unificadas e as pensões atribuídas ao abrigo de convenções internacionais.

Gráfico 3. Evolução recente de P1 e P2 e da pensão ponderada (em €)

Estão incluídas todas as pensões de velhice iniciadas como tal (ou seja, excluem-se as pensões de velhice convoladas a partir de pensões de invalidez à data em que o beneficiário atinge a idade de reforma), com primeiro processamento entre 2012 e 2022 e com data de início desde 2012, excluindo-se ainda as pensões unificadas e as pensões atribuídas ao abrigo de convenções internacionais.

O comportamento das três curvas em 2012 a 2014 é explicado pelas medidas que alteraram o fluxo das novas pensões naquele período do Programa de Assistência Económica e Financeira, designadamente: em parte de 2012 e até ao final de 2014, a antecipação por flexibilização esteve suspensa, o que fez baixar as novas pensões médias; ainda assim, 2014 apresenta um pico, o que se deve a outra circunstância conjuntural – em 2014, a idade de reforma subiu dos 65 para os 66 anos, o que levou a uma redução significativa das novas pensões não antecipadas (tipicamente, pensões de valor médio inferior). Ou seja, os efeitos entre 2012 e 2014 são sobretudo efeitos de composição.

Gráfico 4. P1 vs P2

Estão incluídas todas as pensões de velhice iniciadas como tal (ou seja, excluem-se as pensões de velhice convoladas a partir de pensões de invalidez à data em que o beneficiário atinge a idade de reforma), com primeiro processamento entre 2012 e 2022 e com data de início desde 2012, excluindo-se ainda as pensões unificadas e as pensões atribuídas ao abrigo de convenções internacionais.

Gráfico 5. Regressividade no apuramento da taxa de formação anual em função da remuneração de referência, em 2023

O exercício tem por base o IAS de 2023 (480,43€).

Gráfico 6. Taxas de formação anual nas pensões com P2, 2012-2022

Estão incluídas todas as pensões de velhice iniciadas como tal (ou seja, excluem-se as pensões de velhice convoladas a partir de pensões de invalidez à data em que o beneficiário atinge a idade de reforma), com primeiro processamento entre 2012 e 2022 e com data de início desde 2012, excluindo-se ainda as pensões unificadas e as pensões atribuídas ao abrigo de convenções internacionais.

Caixa 8– considerações metodológicas a respeito da informação apresentada (continuação)

Só foram consideradas as pensões com P2 no cálculo. As pensões com taxas de formação anual de 2% correspondem a pensões atribuídas a pensionistas com 20 ou menos anos de carreira.

Gráfico 7. Evolução da duração da carreira nas novas pensões, 2004-2022

O ano do eixo horizontal corresponde ao ano do primeiro processamento da pensão (referencial distinto do “ano de início de pensão”, comum à generalidade dos gráficos apresentados nesta nota – o “primeiro processamento” refere-se ao momento em que a pensão começa a ser paga, independentemente da data de início a que retroaja). A redução drástica em 2013 deve-se à alteração da composição do universo das novas pensões naquele período (a antecipação por flexibilização encontrava-se suspensa). A redução dos últimos anos pode estar fortemente influenciada por fatores de carácter administrativo, conforme a nota prévia.

Gráfico 8. Evolução da idade médio no início da carreira contributiva

O gráfico mostra a idade que, em média, beneficiários de diferentes idades a 31/12/2022 (eixo horizontal) tinham no ano em que iniciaram as suas carreiras contributivas. Para uma comparabilidade adequada, foram excluídos os indivíduos que começaram a descontar apenas depois dos 25 anos.

Gráfico 9. Anos para taxa de formação atingidos aos 25 anos de idade

O gráfico mostra a média de anos de carreira usados para cálculo das taxas de formação que beneficiários de diferentes idades a 31/12/2022 (eixo horizontal) atingiram quando tinham 25 anos de idade. As durações destas carreiras foram calculadas de acordo com as regras em vigor. Para uma comparabilidade adequada, foram excluídos os indivíduos que começaram a descontar apenas depois dos 25 anos.

Gráfico 10. Anos para taxa de formação atingidos aos 45 anos de idade

O gráfico mostra a média de anos de carreira usados para cálculo das taxas de formação que beneficiários de diferentes idades a 31/12/2022 (eixo horizontal) atingiram quando tinham 45 anos de idade. As durações destas carreiras foram calculadas de acordo com as regras em vigor. Para uma comparabilidade adequada, foram excluídos os indivíduos que começaram a descontar apenas depois dos 45 anos.

Gráfico 12. Evolução recente das remunerações de referência para P1 e P2

Estão incluídas todas as pensões de velhice iniciadas como tal (ou seja, excluem-se as pensões de velhice convoladas a partir de pensões de invalidez à data em que o beneficiário atinge a idade de reforma), com primeiro processamento entre 2012 e 2022 e com data de início desde 2012, excluindo-se ainda as pensões unificadas e as pensões atribuídas ao abrigo de convenções internacionais.

Os valores de 2012 a 2014 estão influenciados pelas medidas políticas da altura, que alteraram o perfil do novo pensionista, como já foi anteriormente referido.

Caixa 8 – considerações metodológicas a respeito da informação apresentada (continuação)Gráfico 13. RR anual atingida aos 25 anos de idade

O gráfico mostra as remunerações de referência mensais médias (eixo vertical) atingidas aos 25 anos de idade por beneficiários de diferentes gerações (em função da idade a 31/dez/2022 – eixo horizontal). As remunerações de referência foram calculadas de acordo com as regras em vigor, tendo as remunerações passadas sido valorizadas pela tabela I da Portaria n.º 24-C/2023 (são, portanto, remunerações de referência correspondentes ao cálculo de P1). Ou seja, as remunerações observadas nos gráficos estão, em virtude da aplicação daquela tabela de revalorização, a preços constantes de 2021. Para uma comparabilidade adequada, foram excluídos os indivíduos começaram a descontar apenas depois dos 25 anos nas gerações mais idosas.

Gráfico 14. RR atingida aos 45 anos de idade

O gráfico é semelhante ao anterior, com a diferença do momento de observação, neste caso fixado nos 45 anos de idade.

Gráfico 15. Gender Gap nas remunerações de referência atingidas ao longo da vida por diferentes coortes geracionais

Cada curva representa o gap da remuneração de referência (% da diferença da remuneração de referência média das mulheres face à dos homens) de cada uma das cinco coortes geracionais escolhidas (25, 35, 45, 55 e 65 anos em 2022) ao longo de vários momentos nas suas idades (eixo horizontal).

Gráfico 16. Atualização de pensões e as variações física e financeira na pensão de velhice do regime geral, 2018-2022

A taxa de atualização das pensões compreende apenas o 1.º escalão (pensões até 2 IAS), servindo apenas de referência, ainda que o número de pensões atualizadas desta forma seja expressivo (cerca de quatro quintos do total). A despesa com pensões não inclui as Atualizações Extraordinárias iniciadas nos anos 2017 a 2022, nem o Complemento Extraordinário de Mínimos. A despesa de 2022 inclui o Complemento Excepcional (50% do valor da pensão, pago em outubro) na parte que corresponda ao sistema previdencial (contributivo).

Gráfico 17. Pensões em que a idade pessoal de reforma utilizada no acesso e cálculo foi inferior à idade normal de reforma em vigor, 2019-2022

Estão incluídas todas as pensões de velhice iniciadas como tal (ou seja, excluem-se as pensões de velhice convoladas a partir de pensões de invalidez à data em que o beneficiário atinge a idade de reforma), não antecipadas ou antecipadas ao abrigo do regime da flexibilização, com primeiro processamento entre 2018 e 2022 e com data de início desde 2018, excluindo-se ainda as pensões unificadas e as pensões atribuídas ao abrigo de convenções internacionais.

Gráficos 18 e 19. Tipo de acesso à pensão em função da idade de reforma (n,%), 2012-2022

Incluídas as pensões de velhice (iniciadas como pensão de velhice, ou seja, excluindo as pensões de velhice convoladas de pensões de invalidez) com primeiro processamento entre 2012 e 2022 e com data de início desde 2012. Estão incluídas pensões unificadas e pensões atribuídas ao abrigo

Caixa 8– considerações metodológicas a respeito da informação apresentada (continuação)

de convenções internacionais. Os anos mais recentes poderão comportar algum enviesamento prejudicial à contabilização das pensões antecipadas, conforme já aludido.

Gráfico 20. Idade efetiva média e legal de reforma, 2004-2022 (por ano do 1.º processamento)

O ano do eixo horizontal corresponde ao ano do primeiro processamento da pensão. Os últimos anos, em particular 2022, podem estar influenciados por fatores de carácter administrativo, conforme já aludido.

Gráfico 21. Hiato entre idade efetiva e legal de reforma, em meses, 2004-2022 (por ano do 1.º processamento)

O ano do eixo horizontal corresponde ao ano do primeiro processamento da pensão. Os últimos anos – particularmente, 2022 – podem estar influenciados por fatores de carácter administrativo, conforme já aludido.

Gráfico 22. Projeção da evolução futura da idade de reforma, 2024-2050 (meses adicionais aos 66 anos)

A projeção resulta da adaptação da série de esperança de vida aos 65 anos da projeção demográfica EUROPOP 2023 ao último dado real do INE para o mesmo indicador. Os cálculos já incorporam a revisão da série da esperança de vida conduzida pelo INE em função dos dados dos Censos 2021.

COMISSÃO PARA A
SUSTENTABILIDADE
DA SEGURANÇA SOCIAL