



# *Evolução e Caracterização das Pensões*

*Documento de Apoio*

UMA VIDA DE TRABALHO EXIGE REFORMAS DIGNAS E DIREITOS SOCIAIS



18 janeiro 2013

# ÍNDICE

1. CARACTERIZAÇÃO BREVE DA POPULAÇÃO REFORMADA .	<b>3</b>
2. AS PENSÕES NO SECTOR PRIVADO.....	<b>6</b>
3. AS PENSÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	<b>16</b>
4. NÍVEL DE VIDA E BEM-ESTAR DOS REFORMADOS.....	<b>22</b>
ANEXO: PROTECÇÃO SOCIAL NA DEPENDÊNCIA .....	<b>28</b>

Este texto procede à actualização de um documento com o mesmo título distribuído na anterior Conferência da Inter-Reformados da CGTP-IN. Sem prejuízo de, no futuro se poder repensar a sua estrutura, considerou-se que era importante proceder a uma revisão de forma a dar conta da evolução entretanto decorrida. As principais alterações introduzidas constam do ponto 4, que é agora mais abrangente.

## 1. CARACTERIZAÇÃO BREVE DA POPULAÇÃO REFORMADA

### *Um elevado volume de reformados*

O total de pessoas reformadas (compreendendo aqui as várias categorias: pensionistas, aposentados, reformados, etc.) representa um terço da população total. O número global de cerca de 3,6 milhões (3,3 milhões na 6ª Conferência) compreende o sector privado (regime geral de segurança social, regime especial de segurança social das actividades agrícolas e regimes não contributivos e equiparados) e a Administração Pública. Existem ainda trabalhadores de idades geralmente superiores a 50 anos que recebem prestações de desemprego e que estão numa posição intermédia entre o desemprego e a reforma, são de facto desempregados mas muitos deles consideram-se a si próprios como reformados.

#### **Reformados representam perto de 1/3 da população**

	1990	2000	2010	2011
Regimes da segurança social	2203	2480	2933	2986
Velhice e invalidez	1809	1881	2249	2295
Sobrevivência	394	599	684	691
Administração Pública	254	436	577	592
Aposentação e reforma	159	309	440	453
Sobrevivência e outras	95	127	137	139
Total	2457	2916	3510	3578
Velhice, invalidez, aposentação...	1968	2190	2689	2748
Sobrevivência e outras	489	726	821	830
Total em relação população (%)	24,8	28,4	33,2	33,9

Fonte: As indicadas nos pontos 2 e 3; INE, para a população

Estes dados não incluem ainda os pensionistas da banca abrangidos por fundos de pensões, cuja integração no regime geral foi decidida no final de 2011. Note-se que foram também integrados em regimes de segurança social pública outros fundos de pensões. Tal ocorreu em 2011 com a transferência para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) da responsabilidade com as pensões e outros encargos dos trabalhadores da PT Comunicações oriundos dos CTT e da Marconi.

É dada uma grande centralidade aos aspectos do envelhecimento da população, mas a quantidade de pessoas que estão reformadas depende de factores demográficos, económicos e sociais. Muitas das vezes, apenas se olha para os aspectos relacionados com o envelhecimento da população. Mas outros factores são importantes, como a segurança social (o seu grau de cobertura, a idade legal de reforma, o reconhecimento da invalidez, etc.), a economia (por ex., o recurso pelas empresas a esquemas de reformas antecipadas, o desemprego de longa duração de trabalhadores à beira da idade de reforma, a saúde ou o trabalho (a penosidade do trabalho realizado).

### *A importância da cobertura pela segurança social*

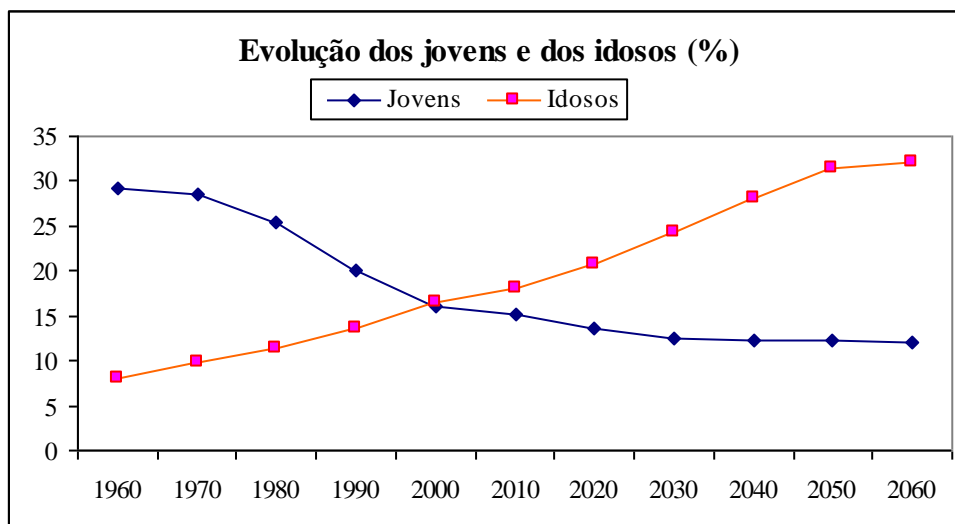
Ser idoso não significa ser reformado, como o ilustra a história da segurança social no nosso país. Bastará recordar que em 1970 existiam 165,5 mil (21% da população com 65 anos e mais) no regime geral de segurança social e 74 mil na Administração Pública. Houve, depois do 25 de Abril, o aumento da cobertura da população idosa pela segurança social. Podemos dizer que se temos uma boa cobertura, isso se deve fundamentalmente às evoluções decorrentes do 25 de Abril.

Ser reformado também não significa necessariamente ser inactivo em termos económicos, o que é reconhecido na própria legislação que prevê a possibilidade de acumulação de pensões com rendimentos do trabalho. Importa também considerar a qualidade da cobertura pela segurança social, isto é se o nível das pensões é adequado a garantir a autonomia económica do trabalhador que passa à condição de reformado. De facto, uma pessoa pode ser reformada porque recebe uma pensão de velhice, mas ser economicamente activa por ser insuficiente o montante da pensão (ou, ainda, porque deseja continuar a trabalhar).

### ***O envelhecimento da população***

O envelhecimento da população tende a aumentar o número de reformados. Mas há também outros factores de crescimento como o desemprego e as reformas antecipadas. Em resultado destas evoluções, a população reformada tornou-se maior e mais heterogénea.

A demografia é um indicador importante embora deva ser relativizada quando é usada para determinar as políticas de pensões no âmbito da segurança social. É inegável existir um processo de envelhecimento da população nas suas duas componentes: numa menor proporção dos jovens (0-14 anos) na população total; e numa maior proporção dos idosos (mais de 65 anos). Na última década, a população jovem diminuiu de 84,3 mil (passou de 1657 mil em 2001 para 1572 mil em 2011) enquanto a população idosa aumentou 317 mil (passou de 1693 mil em 2001 para 2010 mil em 2011)<sup>1</sup>.



Fonte: INE e Comissão Europeia<sup>2</sup>

O aumento da longevidade é um aspecto essencial. Entre 1960 e 2001, a esperança de vida aumentou de 11 anos para os homens e de 13 anos para as mulheres e esta tendência irá manter-se nas próximas décadas.

Este aumento é visto muitas das vezes pelos governos, e por sectores neoliberais, como um “fardo” para a sociedade, porque é de imediato associado a maiores despesas públicas com a protecção social – não só com as pensões mas também com a saúde, sem ter em conta que os trabalhadores pagam impostos sobre os rendimentos do seu trabalho, fazem descontos para a segurança social o que implica a garantia de uma mais justa repartição do rendimento nacional, na sua passagem à situação de reforma, por via da garantia de pensões dignas e do direito à saúde. As pensões não constituem, porém, uma despesa de solidariedade social mas são, em geral, financiadas, através de contribuições sociais, pelos que hoje são reformados.

<sup>1</sup> Dados do INE (Censos da População de 2011).

<sup>2</sup> Este gráfico foi construído na base de um estudo do INE (“O Envelhecimento em Portugal: Situação demográfica e sócio-económica das pessoas idosas”, disponível em [www.ine.pt](http://www.ine.pt)) e da Comissão Europeia (The 2012 Ageing Report, *European Economy*, 2/2012, disponível em [http://ec.europa.eu/economy\\_finance](http://ec.europa.eu/economy_finance)).

### ***Aumento da longevidade, direito à reforma e qualidade de vida***

Importa referir que o aumento da longevidade não é para todos. E que uma maior longevidade não significa que se deva aumentar a idade de reforma impondo aos trabalhadores à beira da reforma que permaneçam na actividade económica. O prolongamento da actividade profissional após a idade legal de reforma, deve ser sempre voluntária e não imposta por alterações legislativas. Esse prolongamento deverá ser sempre voluntário, uma vez atingida a idade de reforma, e ele depende de factores como a situação económica, a natureza do trabalho (onde pesam factores como os horários, penosidade, ritmos, monotonia, exercício de profissões desgastantes) ou a saúde do trabalhador.

O aumento da esperança de vida é hoje usado como o principal argumento para aumentar, directa ou indirectamente, a idade de reforma e para reduzir o valor da reforma. O direito à reforma após uma vida e trabalho e de descontos para a segurança social é uma conquista a defender. A finalidade da existência não é trabalhar até morrer, mas ter o direito a passar à condição de reformado, com condições para viver esta nova fase de vida com autonomia económica e social.

Acresce que viver mais não é necessariamente sinónimo de viver melhor. Um indicador importante é o número de anos de vida saudável, isto é que se espera viver sem limitações à actividade, aos 65 anos. Este número, calculado para 2010, é apenas de 7,1 anos para os homens (8,7 na UE e 14,1 na Suécia) e de 5,7 anos para as mulheres (8,6 e 15,5, respectivamente). O que confirma que a maioria dos anos depois dos 65 anos é vivida com limitações à actividade.

#### **Esperança de vida aos 65 anos (EV 65), 2010**

	EV 65		Anos vida saudável 65	
	H	M	H	M
EU-27	17,4	21	8,7	8,8
Portugal	17,1	20,6	7,1	5,7
Suécia	18,3	21,2	14,1	15,5

Fonte: Eurostat

## 2. AS PENSÕES NO SECTOR PRIVADO

### 2.1 OS REFORMADOS: UMA POPULAÇÃO HETEROGÉNEA

#### *Cerca de 3 milhões de pensionistas em 2011*

O total de pensionistas no sector privado é de cerca de 3 milhões (face a 2,2 milhões em 1990). Será mesmo um pouco superior já que há reformados que não estão aqui compreendidos, como os da banca. Estes pensionistas integram-se no Sistema Público de Segurança Social e distribuem-se por três regimes: o regime geral da segurança social (RGSS) que representa a larga maioria (89%), o regime especial de segurança social das actividades agrícolas (RESSAA) e os regimes não contributivos e equiparados (RNCE).

#### **89% dos pensionistas pertencem ao regime geral**

	Total	Geral	Especial agrícola	Não contributivos
2011	2986	2657	222	107
2010	2932	2584	239	109
2000	2480	1928	446	106
1990	2202	1414	582	206
1983	1853	1038	480	335

Fonte: Estatísticas da segurança social e Conta da segurança social (CSS); milhares; Dezembro

Estes números compreendem, ainda, pensionistas com reforma antecipada, cujo número ascendia a 176 mil em Setembro de 2012.

#### ***Sistema Público de Segurança Social: 2 em cada três pensionistas são pensionistas de velhice***

As pensões podem também ser distribuídas tendo em conta as eventualidades: a velhice, a invalidez e a sobrevivência. Olhando para o quadro seguinte vemos que a maioria (cerca de 2 em cada 3) adquiriu a condição de pensionista por motivo de velhice (em regra aos 65 anos). Ainda assim, há perto de um milhão de beneficiários que tem uma pensão de sobrevivência ou de invalidez. Mas enquanto os pensionistas de sobrevivência sobem fortemente (a larga maioria são mulheres viúvas), acontece o contrário com os de invalidez, o que será explicado por condições mais restritivas no acesso a estas pensões. De facto entre 1990 e 2011, os pensionistas de invalidez reduzem-se em 40%. Deve ainda ter-se presente que os pensionistas de invalidez transitam para a pensão de velhice quando completam 65 anos de idade.

#### **Pensionistas de velhice têm aumentado mais que os restantes**

	1983 milhares	1983 %	1990 milhares	1990 %	2000 milhares	2000 %	2011 milhares	2011 %
Velhice	1119	60,6	1329	60,3	1511	60,9	2010	67,3
Invalidez	461	25,0	480	21,8	370	14,9	285	9,5
Sobrevivência	267	14,4	394	17,9	599	24,2	691	23,1
TOTAL	1847	100,0	2202	100,0	2480	100,0	2986	100,0

Fonte: INE e Caixa Nacional de Pensões (CNP); Dezembro

A distribuição dos pensionistas pode ser feita cruzando os regimes com as eventualidades, como se mostra no quadro a seguir. Em qualquer dos regimes, a velhice é a eventualidade mais relevante.

#### **Pensionistas por regime e eventualidades**

	<b>2000</b>	<b>2011</b>
Regime geral de segurança social	1928	2657
Velhice	1123	1803
Invalidez	301	228
Sobrevivência	504	627
Regime especial agrícolas	446	222
Velhice	332	153
Invalidez	22	7
Sobrevivência	92	62
Regimes não contributivos e equiparados	106	107
Velhice	56	54
Invalidez	47	50
Sobrevivência	3	2

Fonte: CSS; milhares, Dezembro

Em suma, podemos distinguir duas categorias principais de pensionistas, no âmbito do Sistema Público de Segurança Social quando se consideram os regimes e as eventualidades.

A primeira é a dos pensionistas do *regime contributivo ou previdencial* (ou, ainda, do regime geral), cujas pensões são determinadas basicamente por descontos efectuados sobre os salários e pelo número de anos de desconto. Estão aqui compreendidos perto de 2,7 milhões pelo que constituem a larga maioria (89%). A maioria dos pensionistas do regime geral (1,8 milhões) adquiriu o direito à pensão por motivo de velhice; os pensionistas de sobrevivência são 627 mil e os de invalidez 228 mil.

A segunda categoria cobre os pensionistas de *regimes não contributivos e pouco contributivos* nos quais se incluiu o regime especial de segurança social das actividades agrícolas (RESSAA). Estas pensões são financiadas através de impostos por transferências para o Orçamento da Segurança Social. Destaca-se que estes pensionistas reduziram-se em mais de metade desde 1983: passaram de 815 mil neste ano para 329 mil em Dezembro de 2011. É normal que assim aconteça, já que os beneficiários activos do regime especial dos agrícolas foram integrados no regime geral, constituindo o que é chamado um regime fechado. Tal como no regime geral, os pensionistas de velhice constituem a larga maioria (63%).

## **2.2 AS PENSÕES**

A análise do nível e da evolução das pensões precisa de ter em conta a natureza das pensões, particularmente se estas têm ou não carácter contributivo.

### **2.2.1 As pensões contributivas**

#### ***A pensão média de velhice é de 482 euros em Dezembro de 2011***

A pensão média de velhice no regime geral era de cerca de 437 euros em Dezembro de 2011, sendo mais baixa no regime de invalidez (399 euros). Se tivermos em conta o número de pensionistas em cada um destes regimes, obtemos uma pensão média (de velhice e de invalidez) de 471 euros.

A pensão média de velhice teve um crescimento de perto de 50% entre 2001 e 2011, o que supõe uma variação média anual de 4,3%. Este crescimento (que foi superior ao ganho dos trabalhadores<sup>3</sup> pelo que houve uma aproximação a este) não significa que as pensões foram

<sup>3</sup> O ganho compreende o salário de base, prémios e subsídios regulares e pagamento de horas extraordinárias.

atualizadas todos os anos nesta percentagem. O aumento da pensão média depende de outros factores como o aumento das pensões mínimas e a entrada na reforma em cada ano de pensionistas com pensões mais elevadas – em resultado de salários mais altos e/ou de carreiras contributivas mais longas.

#### **Dados de base sobre as pensões de velhice**

	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pensão média (euros)	315	395	418	437	373	352	334	482
Pensão mínima Dez.* (euros)	180	217	223	230	236	243	246	246
Carreira contributiva (anos)	20,6	23,4	23,9	24,4	24,7	25,1	25,5	25,6
Durações das pensões (anos)	8,6	7,9	8,0	8,1	8,2	8,4	8,5	8,6
A comparar com:								
Ganho trabalhadores (euros)	773	952	992	1029	1068	1099	1114	1139

Fonte: CSS e Inquérito aos Ganhos; \* invalidez e velhice

O baixo valor da pensão média, que em 2011 representa 42% do ganho, é sobretudo explicado pelo baixo valor dos salários, na base dos quais são calculadas as pensões: quanto mais baixos forem os salários, menores serão também as pensões.

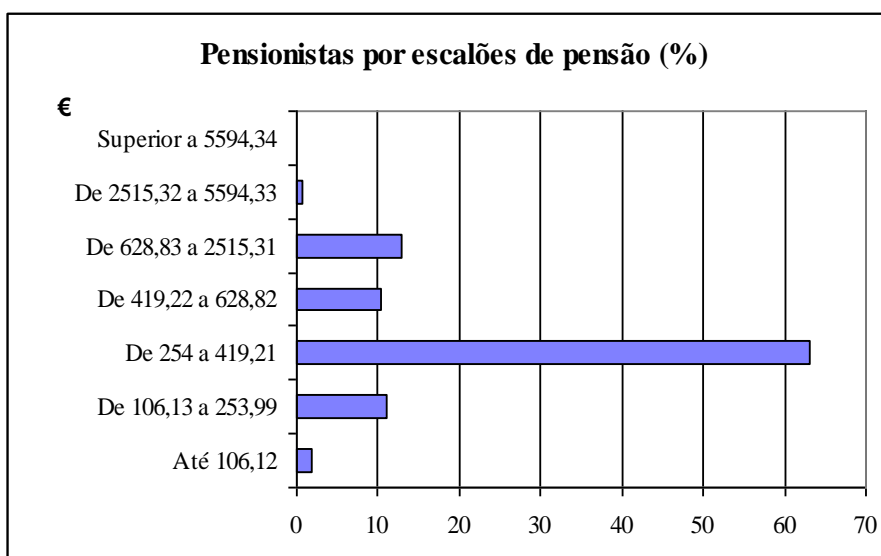
Este factor é agravado por carreiras contributivas baixas de muitos pensionistas. Em 2011, o número médio de anos de carreira contributiva era de 25,6 anos na velhice. Este número médio tem vindo a aumentar ao longo do tempo. Dados de 1997 mostram que era então de 16,2 anos.

A carreira contributiva média agrega duas realidades diferentes: a dos pensionistas mais antigos, que têm em geral carreiras curtas, e a dos novos pensionistas. Dados referentes a 2005, indicam que os pensionistas cujas pensões foram iniciadas neste ano tinham uma carreira média que era já perto de 30 anos. Este é um aspecto positivo porque melhora o nível das pensões. A alteração do cálculo das pensões de modo a considerar todos os anos de contribuições constitui um incentivo à inscrição rápida na segurança social e à declaração das remunerações, factores que podem melhorar as pensões no futuro e prevenir que se caia nas pensões mínimas. Este facto obriga os trabalhadores a uma maior responsabilização dos trabalhadores pela gestão da sua carreira na segurança social. Mas já a entrada da tardia no mercado de trabalho, por via quer de razões ligadas à educação e à formação quer pela escassez de empregos, a precariedade e a clandestinidade de emprego, a manutenção de baixos salários e o emprego a tempo parcial

#### ***Distribuição das pensões por escalão de pensão***

A pensão média é ainda baixa e um elevado número de pensionistas tem pensões com valores muito reduzidos. É o que mostra o quadro seguinte que apresenta a distribuição das pensões de velhice e de invalidez do regime geral por escalões de pensões em 2011. Verificamos que, num total superior a 2 milhões de pensionistas, 76% dos pensionistas de velhice tinham pensões inferiores ao Indexante dos Apoios Sociais (419,22 euros) e, claro, inferiores também ao salário mínimo (485 euros). Vemos também que o número de pensionistas com pensões altas é muito reduzido: apenas 12278 tinham uma pensão igual ou superior a 2515,32 euros.





Fonte: CSS; pensionistas de velhice e de invalidez do regime geral

### ***As pensões mínimas***

A situação portuguesa é caracterizada por ter um elevado número de pensionistas em regimes contributivos (ou regime geral) com pensões mínimas e de pensionistas em regimes não (ou pouco) contributivos, ainda que o número destes se esteja a reduzir. A formação tardia da segurança social, os baixos salários, e a sua subdeclaração, e as baixas carreiras contributivas são factores que estão na base desta situação.

Em 2007 existiam perto de 906 mil pensionistas de velhice e de invalidez do regime geral com pensões mínimas, o que representa perto de metade do total. A maioria tinha uma carreira contributiva inferior a 15 anos.

Esta situação não foi resolvida mas é justo salientar que as constantes reivindicações do movimento sindical, de organizações de reformados e de alguns partidos políticos para a elevação destas pensões deu os seus frutos com várias medidas que permitiram uma melhoria significativa das pensões mínimas, quer no âmbito dos regimes contributivos quer dos não contributivos.

No âmbito dos regimes contributivos foram, numa primeira fase, a partir de 1999, criados diversos escalões de pensões mínimas, aumentando a pensão mínima em função da carreira contributiva, podendo atingir o valor do salário mínimo nacional; mais tarde, os escalões foram progressivamente reduzidos de 18 para 4 escalões, num processo que se concluiu em 2005.

Estes quatro escalões continuam em vigor mas as pensões mínimas passaram a ser calculadas tendo em conta um valor de referência, designado por Indexante dos Apoios Sociais (IAS), cujo regime foi criado no final de 2006. O IAS, que serve para determinar o valor de pensões e de outras prestações ou apoios do Estado, foi fixado em 397,9 euros em 2007. Esta ligação entre o montante das pensões mínimas e o IAS é explicada pela necessidade de obter uma evolução mais rápida do salário mínimo nacional, sendo aqui de lembrar a reivindicação da CGTP-IN que conduziu a um acordo na concertação social no sentido do salário mínimo alcançar 500 euros em Janeiro de 2011.

A crise da dívida serviu de argumento para se pôr em causa esta política. Por um lado, o salário mínimo não teve a evolução acordada sendo fixado em 485 euros em 2011, valor ainda em vigor. Por outro lado, as pensões mínimas foram também atingidas pelas medidas de austeridade.

O quadro seguinte indica os valores das pensões mínimas nos anos de 2010 a 2012, não se conhecendo ainda os valores de 2013. Indica também o número de pensionistas respectivos, embora os valores se refiram a 2007. Em 2010 houve um aumento excepcional das pensões pois a serem aplicadas as regras de revisão fixadas na lei, tal não ocorreria, devido à recessão económica e ao facto da inflação verificada em 2009 ter sido negativa. Em 2011, as pensões

foram congeladas. Em 2012, houve uma revisão que não abrangeu todas as pensões mínimas, tendo sido excluídos os pensionistas de pensões mínimas com carreiras contributivas iguais ou superiores a 15 anos.

O mesmo acontece este ano em que algumas das pensões mínimas tiveram um aumento de 1,1%.

#### Pensões mínimas (euros)

	2010	2011	2012	2013	2013 % IAS	Pensionistas milhares 2007
Regime geral						905,8
Até 15 anos	246,36	246,36	254,00	256,79	61,3	382,9
De 15 a 20 anos	274,79	274,79	274,79	274,79	65,5	216,5
De 31 a 30 anos	303,23	303,23	303,23	303,23	72,3	207,5
Mais de 30 anos	379,04	379,04	379,04	379,04	90,4	99,0
Agrícolas	227,43	227,43	234,48	237,06	55,9	295
Social	189,52	189,52	195,40	197,55	46,6	116
Total de pensionistas						1316
IAS	419,22	419,22	419,22	419,22		

Fontes: Diário da República e Governo

#### O que é o IAS?

Antes de 2007, diversas prestações, subsídios e apoios do Estado eram estabelecidos em percentagem do salário mínimo nacional. Daqui resultou a dificuldade de aumentar significativamente o salário mínimo porque o Governo argumentava que isso iria acarretar um aumento doutras despesas. Esta situação levou a CGTP-IN a reivindicar a criação de um outro instrumento, que não o salário mínimo, para servir de referência à actualização automática (indexação) de prestações, subsídios ou apoios.

No final de 2006 foi criado o Indexante dos Apoios Sociais (IAS), através da Lei n.º 53-B/2006 de 29.12, para vigorar em 2007. O seu valor de partida correspondeu ao salário mínimo de 2006 (385,9 euros) actualizado pela inflação verificada no final de Novembro de 2006 (3,1%), pelo que o seu montante foi fixado em 397,9 euros.

A actualização do IAS é feita todos os anos com base na evolução do produto (PIB) e da inflação (IPC). Se o produto crescer pouco (menos de 2%) a actualização do IAS corresponde ao aumento da inflação. Se crescer acima de 2%, o IAS tem um aumento um pouco acima da inflação.

O IAS não é revisto desde 2009. Neste ano, o valor manteve-se para evitar a diminuição das pensões (DL n.º 323/2009 de 24.12), o que, sendo positivo, mostra que o IAS teve falhas na sua concepção. Nos anos seguintes, o Governo tem justificado com a crise económica o congelamento do montante do IAS.

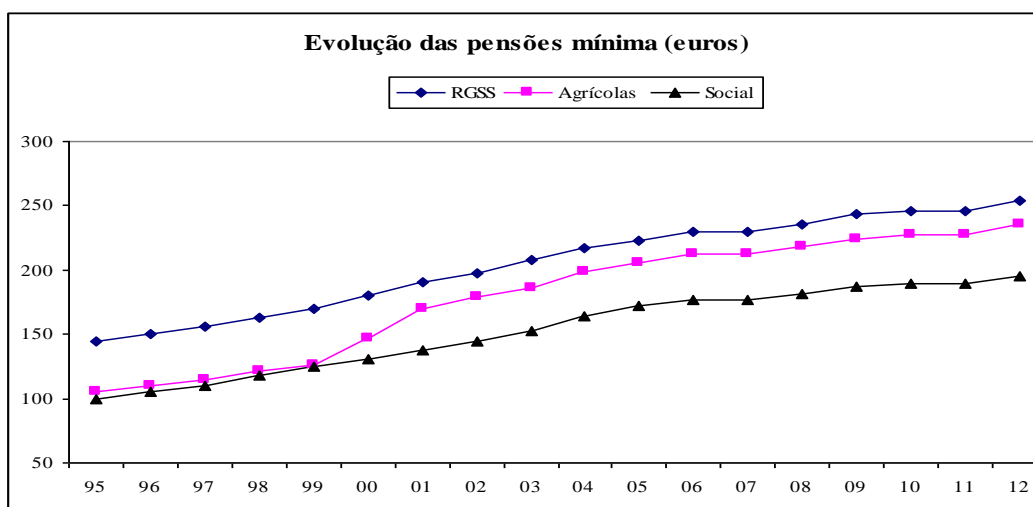
Os valores do IAS, desde a sua criação, e do salário mínimo nacional são os seguintes:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indexante dos Apoios Sociais	397,86	407,41	419,22	419,22	419,22	419,22
Salário mínimo nacional	403,0	426,0	450,0	475,0	485,0	485,0

## 2.2.2 As pensões não contributivas

Tal como aconteceu com as pensões do regime geral de segurança social, foram tomadas ao longo dos últimos anos diversas medidas para valorizar estas pensões sendo de destacar: o significativo aumento da pensão social associado à criação do rendimento mínimo garantido (1995), as actualizações extraordinárias das pensões degradadas, a melhoria das pensões mínimas do regime especial dos agrícolas. A situação destes pensionistas foi também melhorada por via da criação de um complemento extraordinário de solidariedade (2001) e da instituição do complemento solidário para idosos, ainda que esta prestação seja excessivamente selectiva e burocratizada (2006).

No ponto anterior foi já mostrada como são actualmente determinados os valores destas pensões. O gráfico seguinte ilustra a evolução das pensões mínimas desde 1995, em que se realça a valorização da pensão mínima do regime especial dos agrícolas.



Fonte: CGTP-IN a partir de dados oficiais

## 2.2.3 A actualização das pensões

A política de actualização das pensões é muito sensível já que dela depende a manutenção do poder de compra dos reformados, isto é de uma parte significativa da população. A observação do que foi a revisão das pensões desde 1995 permite separar quatro períodos:

- O primeiro vai até 1999. Neste período o aumento das pensões é determinado pelo Governo com uma elevada dose de discricionariedade já que as normas legais então em vigor são excessivamente genéricas;
- O segundo vai de 1999 a 2007. O que se destaca neste período é a valorização das pensões mínimas e a criação de escalões de pensões mínimas no regime geral em função da duração do período contributivo;
- O terceiro inicia-se em 2008. As pensões são actualizadas com base no diploma que cria o Indexante dos Apoios Sociais e das novas regras de aumento das pensões, que passam a ser determinados de modo automático;
- O quarto decorre desde 2010 e é marcado pela crise da dívida. Verifica-se a quebra do poder de compra das pensões e as próprias pensões mínimas não escapam à política de austeridade.

Em qualquer dos períodos, deve-se distinguir os aumentos das pensões mínimas dos aumentos das restantes pensões, as quais abrangem a maioria dos reformados.

No primeiro e segundo períodos, as pensões mínimas têm ganhos do poder de compra em todos os anos, sendo mesmo bastante significativos nalguns deles, sobretudo no regime dos agrícolas e nos regimes não contributivos e equiparados (RNCE). No regime geral (RG) os aumentos são

mais baixos. Nas pensões acima das mínimas, os ganhos são menores e existem mesmo perdas em vários anos.

#### Actualização das pensões, %

	Pensões mínimas			Acima das mínimas	Inflação	Início
	RG*	Agrícolas	RNCE			
2013	1,1	1,1	1,1	0	0,9	1,1
2012	3,1	3,1	3,1	0	2,8	1,1
2011	0	0	0	0	3,7	1,1
2010	1,3	1,3	1,3	0 a 1,3	1,4	1,1
2009	2,9	2,9	2,9	0 a 2,9	-0,8	1,1
2008	2,7	2,7	2,7	0 a 2,4**	2,6	1,1
2007	3,1	3,1	3,1	0 a 3,1	2,5	31.12.06
2006	3,0	6,7	7,5	2,3	3,1	31.12.05
2005	4,2	7,7	8,1	2,5	2,3	31.12.04
2004	5,5	4,6	5,6	2,5	2,4	31.12.03
2003	4,0	4,0	4,0	2,0	3,3	31.12.02
2002	5,5	15,4	5,6	2,9 e 3,5	3,6	31.12.01
2001	5,9	16,8	5,0	2,5 e 3,3	4,4	31.12.00
2000	4,2	4,5	5,9	2,5 e 3,3	2,9	31.12.99
1999	4,2	4,8	6,8	2,5 e 3,3	2,4	31.12.98
1998	4,0	5,0	5,2	2,5 e 3,3	2,8	31.12.97
1997	3,8	4,8	5,0		2,2	31.12.96
1996	5,1	7,1	14,3		3,1	31.12.95
1995	5,3	5,4	5,4		4,2	31.12.94

Fonte: CGTP-IN, a partir de dados oficiais

Notas: \* Até 15 anos da carreira contributiva; \*\* mais aumento extraordinário; o valor da inflação em 2013 constituiu a previsão do Governo

O terceiro período respeita aos anos de 2008 e de 2009. As pensões são actualizadas todos os anos a partir de 1 de Janeiro (e não em Dezembro como antes acontecia) e na revisão tem-se em conta os valores da inflação (IPC), do Produto Interno Bruto (PIB) e do Indexante dos Apoios Sociais (IAS).

O quarto decorre desde 2010 e é marcado pela crise da dívida. As pensões foram revistas excepcionalmente em 2010, uma vez que a aplicação do mecanismo de actualização em vigor desde 2008 determinaria a redução do seu montante. Mas as pensões acima de 1500 euros foram congeladas. Em 2011 as pensões não foram actualizadas e houve cortes nos valores nominais de pensões consideradas altas. Em 2012 e 2013 apenas foram revistas algumas das pensões mínimas (RESSAA, regimes não contributivos e 1º escalão das pensões mínimas do regime geral).

## Regras de actualização das pensões

Estas regras estão sintetizadas no quadro seguinte:

### Como são revistos os valores das pensões (P)

	Aumento do PIB		
	< 2%	2-3%	> = 3%
P < 1.5 IAS	IPC	IPC + 20% PIB*	IPC + 20% PIB
P 1,5 a 6 IAS	IPC - 0,5 pp	IPC	IPC + 12,5% PIB
P 6 a 12 IAS	IPC - 0,75 pp	IPC - 0,25 pp	IPC

\* Limite mínimo de 0,5 pontos percentuais (pp) acima da inflação

Vejamos como são aplicadas tendo como referência o ano de 2009:

Primeiro, é preciso determinar o valor do Indexante dos Apoios Sociais. O valor de 2008 é de 407,4 euros e o de 2009 é, como já se referiu, de 419.2 euros;

- Segundo, é preciso saber os valores da inflação e do produto de 2008, conhecidos no final de Novembro. Estes valores são de 2,9% e de 0,8%, respectivamente;
- Terceiro, utiliza-se a tabela acima. Como o crescimento económico de 2008, verificado nos 3 primeiros trimestres, é inferior a 2% e a inflação em 30 de Novembro é de 2.9% as pensões são calculadas através dos valores da coluna do quadro a sombreado. Por exemplo: as pensões de montante inferior a 628.8 euros (1.5 x IAS) são actualizadas em 2.9%; já as pensões com valor entre 628.8 euros e 2.515 euros têm um crescimento de 2.4%.

Verifica-se, assim, que uma parte dos pensionistas vê reduzido o poder de compra das suas pensões, em resultado da aplicação destas regras.

## 2.3 A POLÍTICA DE PENSÕES: AS PRINCIPAIS LINHAS DE ATAQUE AOS DIREITOS DE SEGURANÇA SOCIAL NA VELHICE

No período entre 2007 e 2009 foi adoptada um conjunto de medidas legislativas, centradas no objectivo de redução das despesas pública e pela promoção de esquemas privados de segurança social. Medidas que visaram a redução dos direitos dos trabalhadores no âmbito da protecção social na velhice.

Desde 2010 só foram actualizadas as pensões mais baixas por força da aplicação da lei relativa à actualização anual das reformas, porque a inflação foi negativa nesse ano. Nos anos seguintes, foi imposto o congelamento e mesmo diminuição dos seus valores em resultado dos acordos do PS, PSD e CDS-PP com o FMI, BCE e UE. Um caminho que é aprofundado no Orçamento do Estado para 2013 com a imposição de corte nas pensões a partir de 1350 euros e com os novos cortes anunciados pelo actual Governo de quatro mil milhões de euros nas despesas sociais.

### Política de pensões

A política de pensões adoptada por diversos governos tem sido orientada pela redução da despesa pública e pela promoção de esquemas privados de segurança social. Se analisarmos os anos decorridos desde 2000 podemos distinguir três períodos.

O primeiro decorre entre 2000 e 2006 e é assinalado pelo Acordo de Segurança Social de 2001, subscrito pela CGTP-IN, o qual introduziu medidas profundas de reforma sem pôr em causa os direitos dos beneficiários. As mais importantes foram a modificação do cálculo das pensões de forma a ter em conta toda a carreira contributiva, durante um alargado período de transição, e a adopção de novas regras de financiamento, que tornaram o sistema mais sustentável.

Mas a CGTP-IN já não subscreveu um acordo destinado a introduzir um tecto contributivo, cujo objectivo era o de incentivar esquemas privados de pensões.

Numa fase inicial do Governo do PS não foram avançadas medidas de alteração profunda, ainda que alguns sectores no Governo defendessem a elevação da idade de reforma. Data também desta fase a crítica à introdução de um tecto nas contribuições. Em 2006 foi criado o Complemento Solidário para Idosos o qual se destina aos pensionistas de 65 e mais anos com mais baixas pensões. Visa-se completar o

rendimento em relação a um valor previamente definido, o qual é assumido como um referencial de limiar de pobreza. Trata-se de uma medida limitada pelas condições de acesso, já que se tem em conta o rendimento dos filhos dos pensionistas.

O segundo abrange os anos de 2007 a 2009. Em Abril de 2006, há uma mudança na política de pensões. O Primeiro-Ministro anuncia na Assembleia da República um conjunto de medidas em que se destacam a ligação das pensões à evolução da esperança de vida, o aceleramento da nova fórmula de cálculo e a modificação das regras de cálculo das pensões.

A CGTP-IN não subscreveu o Acordo de Segurança Social de Outubro de 2006, mas apresentou uma proposta alternativa que não foi considerada.

Nesse acordo foi introduzido o Factor de Sustentabilidade no cálculo das pensões, acelerada a entrada em vigor da nova fórmula do seu cálculo e as pensões passaram a ser revistas de um modo automático a partir de 2008. O balanço é negativo.

O terceiro período decorre desde 2010 e é marcado pela crise da dívida. As pensões, com excepção das relativamente mais elevadas, são revistas excepcionalmente em 2010, uma vez que a inflação foi negativa em 2010. Nos anos seguintes, as pensões são congeladas ou diminuem mesmo em resultado dos acordos estabelecidos com a troika, política que se pretende continuar em 2013. As próprias pensões mínimas não escapam à política de austeridade, como se viu em 2.2.3.

Este período é também assinalado pela integração de fundos de pensões no regime geral de segurança social, sendo o mais importante o dos trabalhadores da banca. Esta integração – que teve como motivação imediata baixar o défice do Estado em 2011 – é ruínosa para a segurança social pois as verbas transferidas pelas instituições bancárias não entraram na segurança social e esta passou a ter um aumento anual de despesa com o pagamento de pensões (522 milhões de euros em 2012). Este processo mostra também as contradições do discurso de substituir o regime de financiamento em que assenta a segurança social, baseado na repartição, por um regime de capitalização.

### **Principais medidas de reforma da Segurança Social**

As principais medidas respeitam a: introdução de um designado Factor de Sustentabilidade no cálculo das pensões; aceleração do processo de transição para o novo cálculo das pensões; a revisão das pensões; antecipação ou adiamento da entrada na reforma.

O Factor de Sustentabilidade obtém-se dividindo o valor da esperança de vida aos 65 anos verificada em 2006 pela esperança de vida aos 65 anos verificada no ano anterior ao da aposentação. Em 2006 este indicador da esperança de vida era, em valor exacto, de 18 anos.

Entre 2008 com a aplicação do factor de sustentabilidade a redução do valor da pensão passou de 0,56% para 4,78% em 2013. Foi antecipado o processo de transição para o novo cálculo das pensões, que considera toda a carreira contributiva.

A introdução deste Factor reduz os montantes das pensões, como se mostra no exemplo seguinte: - Admitamos que um trabalhador se aposenta em 2020 e que nessa idade esta esperança de vida é de 19 anos. Neste caso, o Factor de Sustentabilidade é de 0,947 (divide-se 18/19). Este valor é multiplicado pelo montante da pensão que se obtém aplicando as regras de cálculo (pensão estatutária). Neste exemplo, a redução da pensão é de 5,3%. É acelerado o processo de transição para o novo cálculo das pensões, que considera toda a carreira contributiva. O processo de transição foi negociado em 2001 e teve como objectivo não prejudicar os beneficiários na passagem para o novo cálculo.

A partir de 2007 as pensões passam a ser actualizadas com base no diploma que cria o Indexante dos Apoios Sociais e novas regras de aumento das pensões, que passam a ser determinados de modo automático

A actualização das pensões passou a ser feita de acordo com regras de aplicação automática que têm em conta o crescimento económico, a inflação e o nível da pensão. O nível da pensão é fixado em escalões do Indexante dos Apoios Sociais, o qual substitui o salário mínimo nacional.

As pensões foram revistas excepcionalmente em 2010, uma vez que a aplicação do mecanismo de actualização em vigor desde 2008 determinaria a redução do seu montante. Mas as pensões acima de 1500 euros foram congeladas. Em 2011 as pensões não foram actualizadas e houve cortes nos valores nominais de pensões consideradas altas. Em 2012 foi suspensa a aplicação da lei de actualização anual das pensões, aumentadas em valores insignificantes algumas das pensões mínimas (RESSAA, regimes não contributivos e 1º escalão das pensões mínimas do regime geral) estando previsto que o mesmo ocorra em 2013.

As regras de antecipação ou de adiamento da entrada na reforma são alterados, por via do regime de flexibilidade da idade de reforma. A antecipação desta idade é penalizada (redução da pensão) enquanto o adiamento é incentivado (bonificação da pensão). Este regime veio a ser suspenso em 2012 (DL n.º 85-A/2012 de 5 de Abril). Esta suspensão penaliza fortemente trabalhadores com longas carreiras contributivas e que não chegaram à idade legal de reforma.

Acresce, entretanto, a integração de fundos de pensões no regime geral de segurança social, sendo o mais importante o dos trabalhadores da banca. Esta integração – que teve como motivação imediata baixar o défice do Estado em 2011 – é ruínoza para a segurança social pois as verbas transferidas pelas instituições bancárias não entraram na segurança social e esta passou a ter um aumento anual de despesa com o pagamento de pensões (522 milhões de euros em 2012). Este processo mostra também as contradições do discurso sobre as vantagens de substituir o regime de financiamento em que assenta a segurança social, baseado na repartição, por um regime de capitalização.

### 3. AS PENSÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### 3.1 MAIS DE MEIO MILHÃO DE REFORMADOS

A população reformada na Administração Pública é de 592 mil no final de 2011, face a 126 mil em 1980. Houve pois um crescimento forte, já que o número total foi multiplicado por 4,7 nestes 32 anos.

##### **Aposentados, reformados e pensionistas**

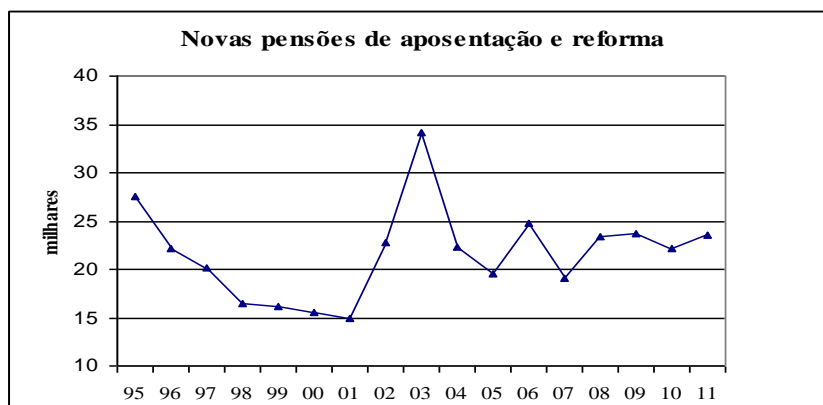
	1980	1990	2000	2010	2011
Total	125,7	253,6	426,4	577,3	591,7
Aposentados e reformados	79,6	158,7	309,1	440,2	453,1
Pensionistas (sobrevivência e outros)	46,0	94,8	117,3	137,1	138,6

Fonte: CGA; milhares

Estão aqui abrangidas duas categorias principais:

- Os aposentados e reformados são o grupo principal, o que abrange 453 mil pessoas. São sobretudo homens (55%), embora a parte das mulheres tenha vindo a crescer. A idade média é de 69,4 anos. Perto de 90% tem idade igual ou superior a 60 anos, dos quais 14,1% com idade igual ou superior a 80 anos. O escalão dos 65 aos 69 anos é o que apresenta maior peso (22%). A idade média à data de aposentação é de 59,9 anos e tem tendência a subir (mais 1,7 anos que em 2002);
- Os pensionistas de sobrevivência são de 130 mil sendo a grande maioria mulheres (86%). O total de pensionistas inclui também pensionistas de preço de sangue e outros (cerca de 9 mil).

O aumento de aposentados e de reformados acentuou-se na década passada devido a modificações na legislação que permitem a passagem à aposentação antecipada. Até 2001 o número de novas pensões vinha a decrescer sendo de cerca de 15 mil neste ano (ver gráfico). Depois este número subiu apresentando um máximo em 2003 (34 mil). A partir de então houve oscilações em torno do valor médio anual de 22 mil no período de 2004 a 2011. No total, temos que, entre 1995 e 2011, o número de novas pensões foi de 368 mil. Este aumento não é dissociável da degradação das condições de trabalho e dos direitos dos trabalhadores de diversos sectores da administração pública mas também do objectivo dos últimos governos de redução acentuada do número dos seus trabalhadores.

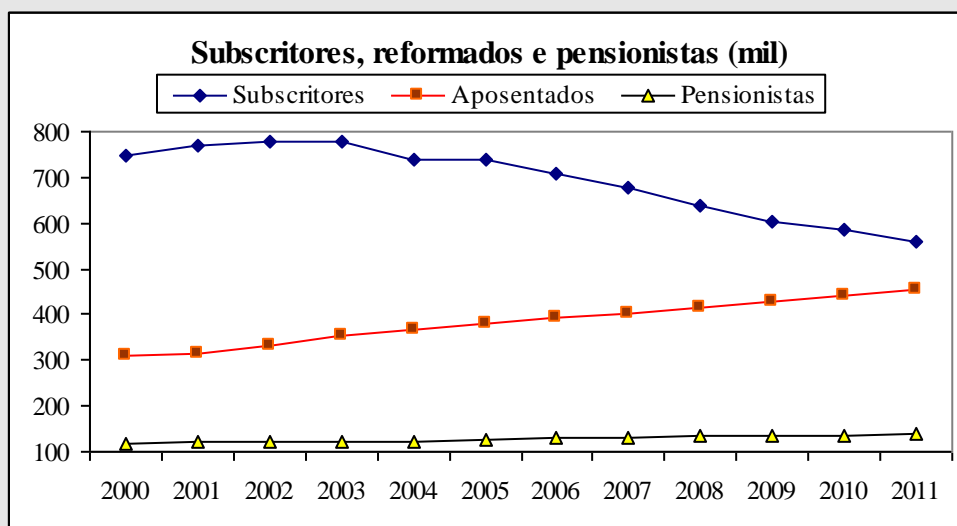


Fonte: CGA



### Subscritores e pensionistas

O número de subscritores tem vindo a descer desde 2006, devido à convergência do regime da Administração Pública com o do sector privado. Os trabalhadores admitidos na Administração Pública a partir de 1 de Janeiro de 2006 passaram a ser inscritos no regime geral de segurança social, pelo que a CGA passou a ser um regime fechado. Daí, a diminuição do número de subscritores (- 181 mil desde 2005), depois de ter atingido um pico em 2002 (cerca de 779 mil); observa-se também a diminuição, agora mais rápida, da relação entre subscritores e aposentados e reformados (de 4 em 1980 para 1,2 em 2011).



Fonte: CGA

### 3.2 AS PENSÕES

#### *Pensão média é de cerca de 1264 euros*

A pensão média de aposentação e de reforma era de 1264 euros em 2011. O valor era, porém, superior nas pensões formadas neste ano, devido ao facto de os correspondentes salários serem mais elevados. A pensão média é mais baixa na sobrevivência (pouco acima de 1/3).

A duração da carreira contributiva é de 29,8 anos, sendo mais elevada que no sector privado. As pensões são pagas durante 17,7 anos, em termos médios.

#### Indicadores sobre pensões (2011)

	Aposentação e reforma	Sobrevivência
Pensão média – total (euros)	1263,5	444,3
Pensão média – novas pensões (euros)	1283,8	521,4
Tempo médio de serviço (anos)	29,8	
Duração da pensão (anos)	17,7	

Fonte: CGA

### ***A distribuição das pensões***

A distribuição dos 453 mil aposentados e reformados (sem a inclusão dos pensionistas de sobrevivência e outros) por escalões de pensão em Dezembro de 2011 mostra que 21,1% tinha pensões até 500 euros; 28,9% entre 500 e 1000 euros; 27% entre 1000 a 2000 euros; e 23% acima dos 2000 euros.

#### **Distribuição das pensões por escalão**

Escalões	Milhares	%
Até 230,23*	24,9	5,5
De 230,23 a 250	32,1	7,1
De 250,01 a 500	38,4	8,5
De 500,01 a 750	70,3	15,5
De 750,01 a 1000	60,8	13,4
De 1000,01 a 1500	78,8	17,4
De 1500,01 a 2000	43,7	9,6
De 2000,01 a 2500	52,1	11,5
De 2500,01 a 3000	36,6	8,1
De 3000,01 a 4000	10,2	2,2
Superior a 4000	5,2	1,2
<b>TOTAL</b>	<b>453,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGA\* Pensões em que o tempo de serviço é inferior a 60 meses, em que o prazo de garantia de 5 anos é cumprido com recurso à totalização de períodos contributivos de outros regimes de protecção social

### ***As pensões mínimas***

Em 1999 foi criado um esquema de pensões mínimas de aposentação e reforma em função do tempo de serviço. Foram fixados 5 escalões de pensão que abrangeram 26,7 mil pensionistas (8,8% do total). Até então vigorava um único valor mínimo sendo necessário ter, pelo menos, cinco anos de serviço contados pela CGA. Este valor era, desde 1986, igual ao da pensão mínima do regime geral de segurança social. Em 2000, o número de pensionistas com a pensão mínima baixou (passou para 2% do total) devido a aumentos mais significativos nesta pensões.

A evolução das pensões mínimas desde 2010 consta do quadro seguinte:

#### **Pensões mínimas (euros)**

Tempo de serviço (anos)	2010	2011	2012	2013
<b>Aposentação</b>				
De 5 a 12	230,24	230,24	237,38	239,99
+12 a 18	239,99	239,99	247,43	250,15
+18 a 24	272,78	272,78	272,78	272,78
+24 a 30	305,25	305,25	305,25	305,25
+30	404,44	404,44	404,44	404,44
<b>Sobrevivência</b>				
De 5 a 12	115,12	115,12	118,69	120
+12 a 18	120	120	123,72	125,08
+18 a 24	136,39	136,39	136,39	136,39
+24 a 30	152,62	152,62	152,62	152,62
+30	202,22	202,22	202,22	202,22

Fonte: CGA e Portaria 432-A/2012 de 31.12

### ***A actualização das pensões***

Podem distinguir-se dois períodos na política de revisão de pensões. Até 2008, as pensões eram revistas pelo Governo que tinha em conta, ou não, factores como a inflação. A partir de 2008 as pensões passaram a ser actualizadas de acordo com mesmas regras do sector privado (isto é, aplicando o Indexante dos Apoios Sociais – IAS – e as regras de actualização automática das pensões). O fundamento invocado foi a convergência entre o sector público e o sector privado.

Independentemente do modo como as pensões são revistas importa analisar se houve melhoria do poder de compra. Por isso se construiu o quadro seguinte que indica a actualização das pensões entre 1997 e 2013.

#### **Actualização das pensões foi quase sempre inferior à inflação (%)**

	Geral	Pensões mínimas	Pensões degradadas	Pensões + baixas	Inflação	Observações
2013	0	1,1*			0,9	*Apenas os dois 1º escalões
2012	0	3,1*			2,8	*Apenas os dois 1º escalões
2011	0	0			3,7	
2010	0 a 1,3	1,3			1,4	
2009	0 a 2,9	2,9			-0,8	
2008	0 a 2,4	2,4		2,4	2,6	
2007	1,5 e 2,5	2,5		2,5	3,1	
2006	1,5 e 2,5	2,5		2,5	3,7	
2005	2,2	2,2		2,2	2,3	
2004	2,0	2,3 a 4		4,0	2,4	
2003	1,0	2,5		2,5	3,3	1% = estimativa
2002	2,8	3,7		3,7	3,6	
2001	3,7	4,3		4,2	4,4	
2000	2,5	4,0	3 a 6,5	4,0	2,9	
1999	3,0		3,8 a 4,5	7,0	2,4	Criados 5 escalões de p. mínimas
1998	2,8		3,5	4,0	2,8	
1997	3,0		3,5	3,8	2,2	

Fonte: CGA e Diário da República; inflação prevista em 2013

A principal conclusão que se pode retirar é a de a partir de 2000 os aumentos das pensões em geral (ou seja, excluindo as mínimas) foram sempre (ou quase pois há a excepção de 2009) inferiores à inflação, o que determinou quebras no valor aquisitivo, sobretudo para as pensões consideradas mais elevadas. Antes de 2008, a maior quebra ocorreu em 2003, ano em que foram congeladas as pensões de aposentação de reforma e de invalidez superiores a 1008 euros, tendo as restantes um aumento de 1,5%. As de sobrevivência, de preço de sangue e outras superiores a 504 euros foram também congeladas, tendo as restantes um aumento de 1,5%. Entre 2006 e 2008 houve aumentos diferenciados das pensões em função do montante da pensão tendo-se como referência, primeiro o salário mínimo e depois o Indexante dos Apoios Sociais. Esta política de diferenciação teve como efeitos quebras mais pronunciadas dos pensionistas com pensões mais elevadas.

A partir de 2008, a revisão das pensões passou a ser automática, passando-se a ter em conta a evolução da inflação e do PIB, conforme se referiu em relação ao sector privado (ver ponto 2.2). Com excepção de 2009, as quebras do poder de compra são muito elevadas, prevendo-se que o mesmo ocorra em 2013.

O panorama é diferente no que respeita às pensões mínimas, degradadas e pensões mais baixas, ainda que estas pensões também não tenham escapado à política de austeridade:

- Até 2010, as pensões mínimas tiveram, em regra, aumentos superiores aos das restantes pensões, ainda que a tendência também tenha sido a da quebra do poder de compra. Depois de 2010, as próprias pensões mínimas ou são congeladas (2011), ou apenas são actualizados os dois primeiros escalões (2012 e 2013);

- As pensões degradadas são as que foram calculadas com base nas remunerações em vigor até 30.9.89. Estas pensões foram revistas de 1997 a 2000, deixando de o ser a partir de 2001;
- As pensões de montantes mais baixos (em regra, as fixadas em tempo de serviço inferior a 5 anos) foram sempre actualizadas mas nalguns anos também houve perdas de poder de compra.

### 3.3 A POLÍTICA DE PENSÕES

O regime de aposentação na Administração Pública foi sujeito a uma forte pressão no sentido de uma revisão significativa, a partir, sobretudo, do final da década de 90. A integração de Portugal no euro, foi uma das razões principais, atendendo à rigidez das regras do Pacto de Estabilidade e de Crescimento. A diminuição do ritmo de crescimento da despesa com as pensões passou a ser considerado um meio para a redução do défice público. Esta intenção esteve subjacente em muitas das críticas feitas ao regime. As modificações feitas culminaram na aprovação de regras de convergência com o sector privado no final de 2005. Vejamos primeiro os motivos invocados perante a opinião pública e em seguida as modificações introduzidas.

Os principais motivos invocados foram:

- O valor da pensão média na Administração Pública está muito acima do sector privado o que traduz uma injustiça relativa. A pensão média é de facto superior, como os dados atrás revelam, mas esta comparação só faz sentido se forem idênticos os salários e as durações das carreiras contributivas. Ora os salários descontados na Administração Pública são mais elevados em resultado dos salários serem mais altos em sectores onde o nível de habilitações dos trabalhadores é superior ao privado (por exemplo, na saúde e na educação) e ao facto de não haver subdeclaração salarial, como ocorre no sector privado. A duração da carreira contributiva é também mais elevada;
- A fórmula de cálculo das pensões é mais favorável que no sector privado, já que a pensão é calculada com base no último salário. O cálculo é melhor mas não se pode esquecer que existe já um número significativo de trabalhadores, admitidos depois de 1993, cuja pensão é formada pelas mesmas regras do regime geral de segurança social. É também mais vulnerável a práticas de manipulação na formação da pensão;
- Existem sub-regimes com regalias questionáveis do ponto de vista da justiça relativa;
- As condições de aposentação antecipada são também mais favoráveis que no sector privado, já que permitem a aposentação com 36 anos de serviço.

Foi assim criado um ambiente favorável à revisão do Estatuto da Aposentação no decurso da década passada. Numa primeira fase, na vigência dos governos do PSD/CDS-PP, as principais medidas visaram a redução da despesa com as pensões e o agravamento das condições de aposentação antecipada, sendo de referir a Lei n.º 1/04 de 15 de Janeiro, que reduziu o valor da remuneração para efeito do cálculo da pensão.

As principais mudanças ocorreram numa segunda fase, durante os governo do PS, através, sobretudo, da Lei n.º 60/2005 de 29.12 e da Lei n.º 52/2007 de 31 de Agosto.

A Lei 60/05 estabeleceu a convergência da protecção social na Administração Pública com o regime geral da segurança social quanto às condições de aposentação e cálculo das pensões. Este diploma mudou as regras de cálculo das pensões dos subscritores inscritos até 31.8.93, uma vez que os que foram admitidos depois desta data tinham já a pensão calculada segundo as regras do regime geral (ver caixa seguinte).

### **As novas regras do cálculo das pensões (Lei n.º 60/2005 de 29.12)**

Vejamos primeiro como era calculada a pensão destes trabalhadores (isto é, os inscritos até 31.8.93) até 31 de Dezembro de 2005. A pensão (P) era obtida tendo como base o último salário (S) deduzido de 10% e a antiguidade (N), fazendo:  $P = (0,9 \times S \times N)/36$ . Se o trabalhador tivesse 36 anos de antiguidade tinha uma pensão completa; se tivesse menos recebia uma pensão proporcional à antiguidade.

A Lei n.º 60/05 introduz profundas alterações com consequências no valor da pensão que o trabalhador recebe. A idade legal de aposentação, que era de 60 anos, aumenta progressivamente num período de 10 anos até atingir os 65 anos. O tempo de serviço que corresponde a uma pensão completa aumenta também progressivamente, passando de 36 anos para 40 anos em 2015.

A pensão dos trabalhadores inscritos até 31.8.93 é alterada. Passa a ser calculada com base em dois regimes diferentes: uma parte é determinada aplicando o Estatuto da Aposentação tendo em conta o tempo entre a admissão e a data de 31.12.05; a outra parte é determinada através do regime geral da segurança social. A pensão obtém-se somando estas duas parcelas. Neste cálculo é preciso ter em conta que há aumento do número de anos para ter direito à pensão completa.

A Lei 52/2007 aprofundou a convergência com o sector privado, sendo de destacar:

- A aplicação do chamado Factor de Sustentabilidade aos trabalhadores da Administração Pública. A pensão continua a ser calculada segundo as regras da Lei 60/2005 mas, para os trabalhadores que se reformam a partir de Janeiro de 2008, o seu valor é reduzido se a esperança de vida aumentar;
- A alteração das regras de antecipação ou de adiamento da entrada na reforma;
- A melhoria das regras relativas às pensões de aposentação com fundamento na incapacidade absoluta;
- A fixação de novas regras de actualização das pensões, de acordo com as vigentes no sector privado.

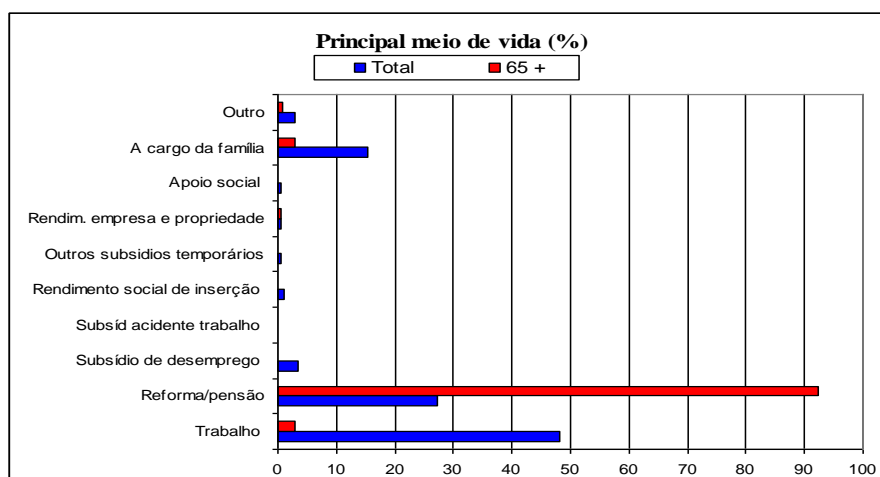
Numa terceira fase, depois de 2010 acentuaram-se as medidas tendo por objectivo a redução da despesa com as pensões, incluindo cortes nas pensões e a fixação em 2013 da idade legal de aposentação em 65 anos, a qual só deveria ocorrer em 2015.

A pressão intensificou-se na segunda metade de 2012 quando o Governo se comprometeu com a troika a reduzir a despesa em 4 mil milhões de euros em 2014 e 2015, devendo as medidas estar já especificadas em meados de Fevereiro de 2013. Hoje volta a especular-se com a diferença na pensão média entre a Administração Pública e o sector privado com a omissão dos factores, como os salários e a duração da carreira contributiva, que a explicam. O mesmo acontece com a situação financeira da CGA ignorando-se, quer um passado em que quase não havia contribuições pagas pelo Estado quer, mais recentemente, a sua constituição como sistema fechado (isto é, que não admite novos contribuintes; ver caixa em 3.1).

## 4. NÍVEL DE VIDA E BEM-ESTAR DOS REFORMADOS

### *Nível de vida dos idosos depende dos montantes das pensões*

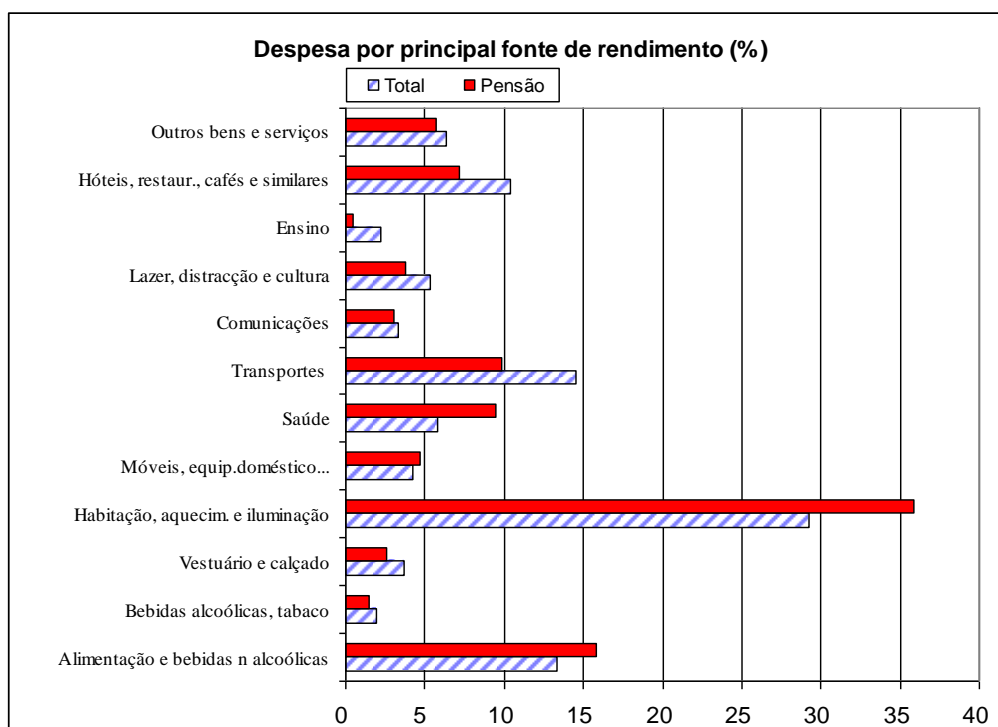
O nível de vida dos idosos depende sobretudo das pensões. Em 2011, o principal meio de vida desta população era assegurado em quase 90% pelas pensões. O trabalho vinha a seguir mas com menos de 5%.



Fonte: INE: Censo da População

O poder de compra das pensões é um ponto sensível já que os pensionistas têm, em regra, rendimentos baixos, pelo que as perdas na capacidade aquisitiva de bens e de serviços têm consequências mais negativas. Uma outra razão tem a ver com o facto de a estrutura de despesa dos agregados familiares em que a principal fonte de rendimento é a pensão ser diferente do padrão médio da população.

Existem três categorias importantes em que os pensionistas gastam relativamente mais que a população em geral: a alimentação e as bebidas não alcoólicas; a habitação (o que compreende essencialmente despesas com arrendamentos, com reparação e com energia, mas não inclui despesas relacionadas com a aquisição de habitação); a saúde. Em conjunto estas três categorias representam 61,2% da despesa dos pensionistas face a cerca de metade (48,3%) no total da população. Os reformados são assim muito vulneráveis a aumentos de preços de produtos ou de serviços de natureza básica.



Fonte: INE, Inquérito às Despesas das Famílias 2010-2011

### 3 Categorias principais de pensionistas

O nível de vida dos pensionistas está fortemente associado ao montante das pensões (e, obviamente à sua actualização anual) e a apoios e transferências de que beneficiam enquanto reformados (por exemplo, na aquisição de medicamentos, desde que tenham baixas pensões) ou enquanto idosos (por exemplo, nos transportes). As pensões representam o principal meio de vida para a quase totalidade dos pensionistas, pelo que nos dão uma ideia aproximada das condições de existência.

Podem distinguir-se três categorias principais da população reformada (dos quais se excluem os pensionistas de sobrevivência) conforme as pensões sejam consideradas de valor alto, médio ou baixo. Esta população era de 2,7 milhões em 2011. Deve esclarecer-se que a designação de pensão alta não envolve qualquer juízo de valor, mas apenas uma comparação com outras pensões. O facto de uma pensão ser considerada alta não implica que seja injusta ou ilegítima, já que a pensão deve ter uma relação com o salário sobre o qual descontou o trabalhador.

A quantificação que a seguir se apresenta indica valores aproximados uma vez que a distribuição dos pensionistas por escalões de pensões não é suficientemente discriminada. Mas pensa-se que a realidade não será muito diferente.

Estes três grupos são:

- Um primeiro grupo constituído por *reformados com um nível de pensões elevado* em termos comparativos. Tem-se como referência pensões cujos montantes excedem dois salários mínimos (907 euros). O principal contingente é constituído pelos aposentados e reformados da Administração Pública existindo 227 mil trabalhadores com pensões acima de 1000 euros. No sector privado, admitimos que o número se possa situar entre 100 a 120 mil<sup>4</sup>. O total será da ordem dos 350 mil. No total, vem-nos que os reformados com altas pensões em termos relativos, no sector público e privado, representam uma pequena parte do total (da ordem dos 13%);

<sup>4</sup> Os pensionistas com pensões acima de 629 euros são 253 mil pelo que admitimos que menos de metade tenha pensões acima de 907 euros.

- Um segundo grupo de *reformados com pensões médias-baixas*, em que os valores destas se situam entre 1 a 2 salários mínimos. Este grupo é dominado pelos pensionistas do sector privado que se calculam sejam da ordem dos 300 mil. Na Administração Pública, admite-se que sejam abrangidos 80 mil<sup>5</sup>. No total, pensa-se que a parte relativa destas pensões seja de 14%;
- Um terceiro grupo muito elevado de *reformados com pensões baixas*, isto é cujas pensões são iguais ou inferiores a 1 salário mínimo. No sector privado este conjunto abrange um valor acima de 1,7 milhões: 1,4 milhões do regime geral de segurança social com pensões abaixo de 419 euros a que acrescem 264 mil regimes não contributivos e equiparados, incluindo o regime especial dos agrícolas. Na Administração Pública, as pensões com valores até 500 euros, o que está acima do salário mínimo, representam 21,1% do total (95 mil beneficiários). No total temos um valor que estará acima dos 1,8 milhões, ou seja de três quartos dos reformados de velhice e de invalidez.

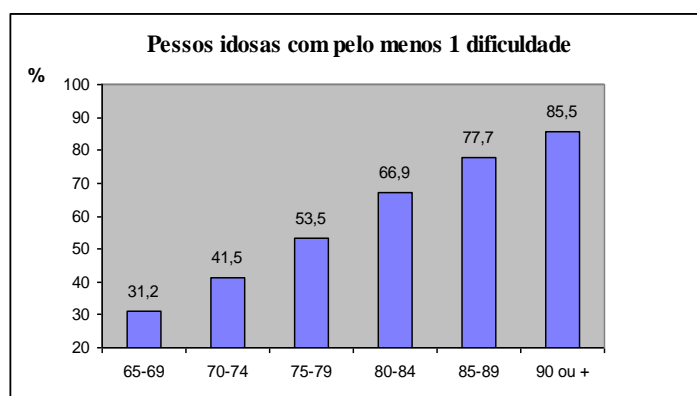
Em suma, a distribuição das pensões é profundamente desequilibrada com um pequeno número de pensões altas em termos relativos e uma muito elevada proporção de pensionistas com baixas pensões.

### ***O bem-estar: as condições de saúde e o isolamento***

Condições adequadas de saúde constituem uma dimensão essencial do bem-estar dos cidadãos e do seu nível de vida. Esta observação, sendo válida para qualquer geração, é-o mais quanto às pessoas idosas.

No que respeita ao nível de vida, salienta-se o facto, já referido, das despesas com a saúde representarem uma proporção significativa das despesas familiares das pessoas idosas.

Quanto às condições de saúde, estas tendem a deteriorar-se com a idade: a existência de problemas de saúde ou de doenças prolongadas eleva-se à medida que os anos passam, sobretudo a partir dos 45 anos. Por outro lado, a incapacidade funcional assume particular relevo para a população idosa. A incapacidade é medida, de acordo com o Censo da População<sup>6</sup>, em relação a 6 actividades: ver, ouvir, andar, memória/concentração, tomar banho/vestir-se, compreender os outros/fazer-se entender. Cerca de metade das pessoas com 65 e mais anos (ou seja, perto de 1 milhão) tem muita dificuldade ou não consegue realizar uma destas actividades o que se agrava quando aumenta a idade.



Fonte: INE, Censos 2011, grupos etários

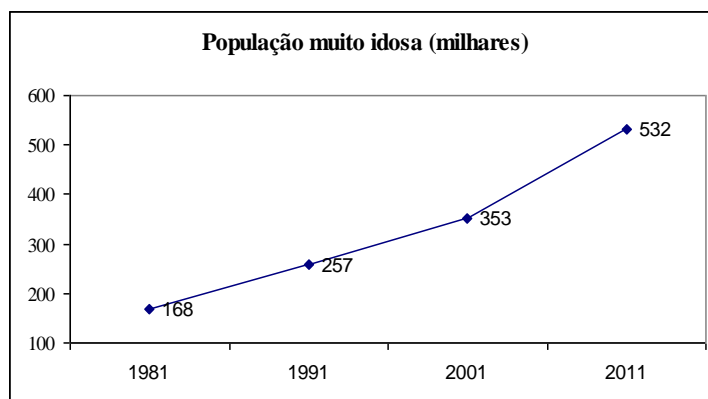
Neste contexto, importa ter presente o forte crescimento da população com 80 e mais anos (que poderemos considerar como muito idosa), a qual constituía 532 mil pessoas em 2011. Esta população passará de 4,6% da população total em 2010 para 13,6% em 2060, segundo

<sup>5</sup> Na Administração Pública as pessoas com pensões com valores entre 500 e 750 euros representam 17% do total de aposentados e reformados.

<sup>6</sup> INE, Dia Internacional das Pessoas com Deficiência – 3 de Dezembro, Saúde e incapacidades, *Destaques*, 20.11.12, disponível em [www.ine.pt](http://www.ine.pt).



projeções da Comissão Europeia <sup>7</sup>. Ainda que as projecções de longo prazo sejam problemáticas, a tendência subjacente é claramente de aumento.



Fonte: INE, Censos da População

Este facto, aliado à insipiência das respostas sociais ao problema da dependência, levou a CGTP-IN a defender o desenvolvimento de um novo ramo da protecção social – a protecção na eventualidade de dependência, que deve passar a ser considerada como eventualidade autónoma. É necessário ponderar em novos moldes quer a prestação de dependência, quer as respostas sociais para pessoas em situação de dependência, de modo a adaptá-las às novas necessidades emergentes. Esta ponderação deve ter em conta, não só o fenómeno do envelhecimento progressivo da população em si, mas também o crescente número de pessoas idosas em situação de isolamento, em virtude do desfazer dos laços da família alargada e do enfraquecimento das redes de vizinhança, sobretudo em meio urbano.

De facto, o problema do isolamento dos idosos tem-se vindo a acentuar, como revela o último Censo da População (2011) que indica que uma em cada cinco pessoas com 65 e mais anos vive só; revela também que quatro em cada 10 vive ou isolada ou com pessoas idosas e que o número de idosos a viver só aumentou 29% na última década.

#### **Idosos que vivem sós**

	Total	65 e + anos	65 a 69	70 a 74	75 e +
Famílias com 1 só pessoa	866,8	406,9	76,3	89,2	241,4
População residente	10562,2	2010	551,7	496,4	961,9
%	8,2	20,2	13,8	18,0	25,1

Fonte: INE, Censos 2011; milhares

#### ***Forte impacto da política de austeridade sobre as condições de vida dos reformados***

Os reformados e os pensionistas têm sido um dos alvos principais da austeridade. Aos pensionistas, na Administração Pública e no sector privado, foi retirada uma parte significativa do seu rendimento, por via dos cortes nos subsídios de férias e de Natal e devido ao congelamento ou cortes nas pensões. O Indexante dos Apoios Sociais mantém-se congelado desde 2009. O acesso à saúde foi condicionado, nomeadamente pelo aumento das taxas moderadoras, pela alteração dos seus critérios e pelas reduções nas comparticipações nos medicamentos. Os apoios à mobilidade foram suprimidos com a retirada do desconto de 50% nos transportes colectivos aos reformados com mais de 65 anos. A carga fiscal foi agravada, sobretudo no IRS.

As dificuldades económicas estão hoje a fazer com que haja reformados a deixarem de tomar medicamentos e a adiarem consultas médicas; a não se deslocarem, ficando mais expostos ao isolamento; a terem de abandonar os lares ou porque não têm rendimentos ou porque são as famílias que não têm meios para continuar a suportar as elevadas despesas, dada a falta de respostas sociais.

<sup>7</sup> Ver nota 2.

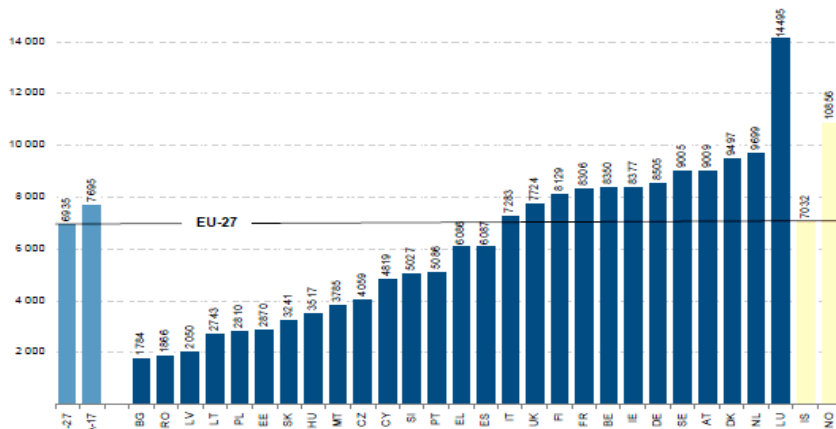
O Orçamento de Estado para 2013, na sequência de novos acordos do Governo com a troika, significa um ataque sistemático aos aposentados, aos pensionistas e aos trabalhadores. Os cortes nos salários e a manutenção dos cortes nas pensões conjugados com o agravamento da fiscalidade, sobretudo do IRS, diminuirão ainda mais o poder de compra dos reformados e das suas famílias. As pensões não são actualizadas, incluindo algumas das pensões mínimas do regime contributivo. As pensões são congeladas, com excepção de alguma das pensões mínimas, e mantêm-se cortes nas pensões acima de 1350 €; é retirado 90% de um dos subsídios de férias e de Natal; é brutalmente agravada a tributação, incluindo o IRS e o IMI. A despesa com funções sociais do Estado, em áreas tão importantes para o bem-estar da população e para o desenvolvimento do país, como a segurança social, a saúde e a educação, sofrem novas reduções que penalizam mais fortemente os grupos de menor rendimento.

### *A despesa de protecção social no contexto europeu*

A comparação de Portugal no contexto europeu não é fácil pois os sistemas de protecção social variam de um país para outro. Mas é possível ter uma ideia aproximada usando indicadores que se afiguram importantes.

Um primeiro indicador respeita à despesa de protecção social por pessoa. Deve ter-se presente que são incluídas todas as despesas de protecção social e não apenas as pensões. São, por exemplo, abrangidas despesas com a família, o desemprego e a exclusão social, entre outras. As despesas estão expressas em paridades de poder de compra (PPC) de modo a ter em conta as diferenças de preços de um país para outro. Esta despesa era em 2009 de 6935 PPC na União Europeia e de 5086 em Portugal (PT no gráfico). A diferença é muito maior quando a comparação é feita com alguns países, com destaque para o Luxemburgo (LU), a Holanda (NL) e a Dinamarca (DK).

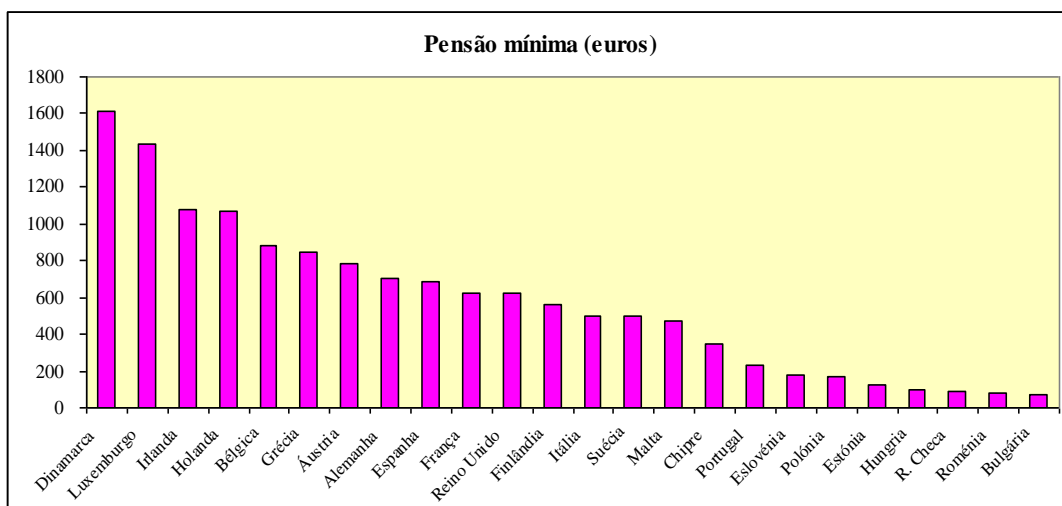
**Despesa de protecção social per capita por pessoa em 2009**



Fonte: Eurostat

O segundo indicador compara o valor das pensões mínimas mensais asseguradas pelo Estado em cada país. Os valores do gráfico, retirados de um estudo efectuado pelo Parlamento Europeu<sup>8</sup>, referem-se a pessoas singulares e os valores são os últimos disponíveis no período entre 2006 e 2010. O valor indicado para Portugal é de 232 euros, o que está substancialmente abaixo de países como a Espanha (686) e, no topo, a Dinamarca (1611).

<sup>8</sup> European Parliament, *Pension Systems in the EU – Contingent liabilities and assets in the public and private sector*, 2011.



Fonte: Parlamento Europeu

O terceiro indicador refere-se à despesa com a prestação de cuidados a pessoas idosas. Em Portugal, esta despesa é muito baixa embora tenha evoluído durante a década passada. Estes dados revelam um fraco investimento numa área crucial, atendendo ao envelhecimento.

**Despesa com cuidados a pessoas idosas (% PIB)**

	2000	2008
UE 27	0,41	0,41p
Portugal	0,17	0,25
Espanha	0,21	0,35p
Suécia	2,32	2,33

Fonte: Eurostat; p = previsão

## ANEXO:

### PROTECÇÃO SOCIAL NA DEPENDÊNCIA

O envelhecimento demográfico conjugado com o aumento da esperança média de vida determinou um aumento exponencial da população idosa, apresentando-se como um dos maiores desafios sociais e económicos que hoje se colocam à generalidade dos países desenvolvidos.

Esta verdadeira reversão da pirâmide social impõe às sociedades a necessidade de alterar profundamente as suas práticas, políticas e atitudes face à população idosa, de modo que as mulheres e os homens possam envelhecer com segurança e dignidade, com possibilidade de exercerem e gozarem de todos os seus direitos de cidadãos plenos.

Por outro lado, o envelhecimento e o aumento da longevidade dos cidadãos suscitam questões relacionadas com a problemática da autonomia e da dependência das pessoas idosas e levam-nos a considerar a necessidade de discutir e rever a forma que deve assumir a protecção social na dependência.

Actualmente, em Portugal, a protecção social na dependência não assume grande relevo no âmbito do sistema de segurança social. Na verdade, a dependência nem sequer é considerada uma eventualidade autónoma protegida no âmbito do sistema; aparece sempre ligada a outras eventualidades tradicionalmente protegidas como a velhice e a invalidez.

Não obstante, o nosso sistema de protecção social contempla a atribuição de uma prestação de dependência – designada **complemento por dependência** – e também, no âmbito da acção social, com a intervenção de entidades do sector privado, cooperativo e social, um conjunto de respostas sociais destinadas a apoiar as pessoas em situação de dependência.

Outra constatação importante a fazer em matéria de protecção na dependência é o facto de, no nosso país, o apoio à dependência passar ainda muito pelas redes sociais informais, isto é, pela família, amigos e vizinhos, sendo de salientar que a maioria dos prestadores de cuidados informais a pessoas em situação de dependência são mulheres.

A rede formal, isto é o conjunto das respostas sociais no âmbito da acção social, é constituída essencialmente pelas respostas da Rede de Serviços e Equipamentos e da Rede Nacional de Cuidados Integrados.

As respostas das redes formais têm frequentemente a função de complementar ou substituir a família nos cuidados aos dependentes, mas, embora tenham vindo a ser reforçadas, são ainda muito insuficientes para as necessidades reais.

#### ***Definição de situação de dependência***

Não existe uma noção uniforme de dependência.

O Conselho da Europa, na sua Recomendação R (98) 9, de 18 de Setembro de 1998, do Conselho de Ministros dos Estados membros relativa à Dependência define a dependência como *«o estado em que se encontram as pessoas que, por razões ligadas à falta ou perda de autonomia física, psíquica ou intelectual, têm necessidade de uma assistência ou de ajudas importantes a fim de realizar os actos correntes da vida diária ou actividades da vida diária.»*

De acordo com a legislação nacional e para efeitos de acesso a prestações sociais, *considera-se em situação de dependência quem não pode praticar com autonomia os actos indispensáveis à satisfação das necessidades básicas da vida quotidiana, nomeadamente os relativos à realização de tarefas domésticas, locomoção e cuidados de higiene, necessitando para isso da assistência de outra pessoa.*

Temos ainda que considerar que a dependência não é toda igual, existem diversos graus de dependência, que podem variar conforme a pessoa necessita de mais ou menos apoio, ou de apoio total, para as actividades da vida diária.

A nossa lei, para efeitos de acesso à prestação social do complemento de dependência, estabelece dois graus de dependência:

- **Do 1º grau** – quando a pessoa não tem autonomia para satisfazer as necessidades básicas da vida quotidiana;
- **Do 2º grau** – quando, além disso, se encontra acamada ou sofrendo de demência grave.

#### *Como se efectiva a protecção na dependência no âmbito do nosso sistema de segurança social*

- **O complemento por dependência**

O complemento por dependência é a principal prestação relacionada com a dependência e consiste numa prestação atribuída, tanto no âmbito do sistema previdencial como no de solidariedade, aos pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência que se encontrem em situação de dependência.

Os montantes do complemento por dependência são actualmente os seguintes<sup>9</sup>:

	Grau de dependência	
	1º Grau	2º Grau
Pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do regime geral	€98,77	€177,79
Pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do regime especial das actividades agrícolas e do regime não contributivo e equiparados	€88,90	€167,92

A regulamentação desta prestação consta actualmente do DL 265799, de 14 de Julho, alterado pelo DL 309-A/2000, de 30 de Novembro. Salientamos no entanto que existe uma proposta de alteração, já aprovada em Conselho de Ministros, nos termos da qual a atribuição do complemento por dependência nas situações de dependência de 1º grau fica restringida aos beneficiários de pensões de valor inferior ou igual a €600.

- **As respostas sociais**

1. Serviço de Apoio Domiciliário – resposta social que consiste na prestação de cuidados individualizados ao domicílio a indivíduos e famílias quando, por motivo de doença, deficiência ou outro impedimento, não possam assegurar temporária ou permanentemente a satisfação de necessidades básicas e/ou as actividades da vida diária.
2. Apoio Domiciliário Integrado – resposta social concretizada através de um conjunto de acções e cuidados pluridisciplinares de apoio social e de saúde, a prestar no domicílio, durante 24 horas/dia e 7 dias/semana. Trata-se de um apoio específico para pessoas em situação de dependência.
3. Unidade de Apoio Integrado – resposta desenvolvida em equipamento, que visa prestar cuidados temporários, globais e integrados, a pessoas que, por motivo de dependência, não podem manter-se no seu domicílio mesmo com apoio, mas não necessitam de cuidados clínicos em internamento hospitalar.
4. Centro de Dia – Equipamento aberto, misto entre o domicílio e o internamento, assegurando a prestação de um conjunto de serviços que contribuem para manter as

<sup>9</sup> Valores actualizados para o ano de 2013, nos termos da Portaria nº 432-A/2012, de 31 de Dezembro

pessoas idosas no meio sócio-familiar; prestam apoio ao nível da satisfação das necessidades básicas e também apoio psicossocial.

5. Lar residencial/Lar de apoio – respostas sociais desenvolvidas em equipamento, cujo objectivo é o alojamento de pessoas dependentes impedidas temporária ou permanentemente de residir no meio familiar.
6. A Rede de Cuidados Continuados Integrados – criada em 2006, consiste num conjunto de intervenções integradas de saúde e apoio social, assentes no princípio da adequação dos cuidados às necessidades de reabilitação ou de manutenção das funções básicas do indivíduo, permitindo-lhe quando possível recuperar a autonomia para as actividades da vida diária e reduzir o seu grau de dependência; são cuidados de convalescença, recuperação e reintegração prestados a doentes crónicos e a pessoas em situação de dependência.  
Os cuidados iniciam-se com a alta hospitalar, garantindo a continuidade do tratamento através da inserção em unidades de internamento alternativas ao hospital, ou no domicílio do doente, sendo neste caso o apoio prestado por equipas de cuidados domiciliários multidisciplinares, resultantes da articulação entre Centros de Saúde e a Segurança Social.  
Esta Rede inclui Unidades de Convalescença até 30 dias, Unidades de Média Duração e Reabilitação de 30 a 90 dias, Unidades de Longa Duração e Manutenção para internamentos superiores a 90 dias e Unidades de Cuidados Paliativos destinadas a doentes em situação clínica complexa e de sofrimento, decorrentes de doença severa e avançada.

#### ***Em conclusão:***

O crescimento da população idosa exige o desenvolvimento de um novo ramo da protecção social – a protecção na eventualidade de dependência, que deve passar a ser considerada como eventualidade autónoma.

Por outro lado, é necessário ponderar em novos moldes quer a prestação de dependência, quer as respostas sociais para pessoas em situação de dependência, de modo a adaptá-las às novas necessidades emergentes.

Esta ponderação deve ter em conta, não só o fenómeno do envelhecimento progressivo da população em si, mas também o crescente número de pessoas idosas em situação de isolamento, em virtude do desfazer dos laços da família alargada e do enfraquecimento das redes de vizinhança, sobretudo em meio urbano.

O número de pessoas em situação de dependência vai aumentar bastante nos próximos anos e os sistemas de protecção social e de saúde, com a colaboração activa de toda a sociedade, têm que procurar atempadamente as respostas mais adequadas para o problema.