

6ª CONFERÊNCIA DA INTER-REFORMADOS DA CGTP-IN

EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS PENSÕES

Documento de apoio

- 1. CARACTERIZAÇÃO BREVE DA POPULAÇÃO REFORMADA**
- 2. AS PENSÕES NO SECTOR PRIVADO**
- 3. AS PENSÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**
- 4. O NÍVEL DE VIDA DOS REFORMADOS**

LISBOA, 11.12.08

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.) está hoje acima dos três milhões, o que representa perto de um terço da população total. O número global de 3,3 milhões 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, não estando incluídos outros regimes como os pensionistas da banca abrangidos por fundos de pensões. 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

	2007	2000	1990
Regime geral de segurança social	2808	2480	2203
Velhice e invalidez	2146	1881	1809
Sobrevivência	662	599	394
Administração Pública	535	436	254
Aposentação e reforma	403	309	159
Sobrevivência e outras	132	127	95
Total	3343	2916	2457
Velhice, invalidez, aposentação...	2549	2190	1968
Sobrevivência e outras	794	726	489
Total em relação população (%)	31,5	28,4	24,8

Fonte: As indicadas nos pontos 2 e 3; utilizou-se em 2007 a população de 2006; milhares

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), a saúde ou o trabalho (um trabalho que realiza as pessoas pode levá-las a adiar a entrada na reforma).

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.

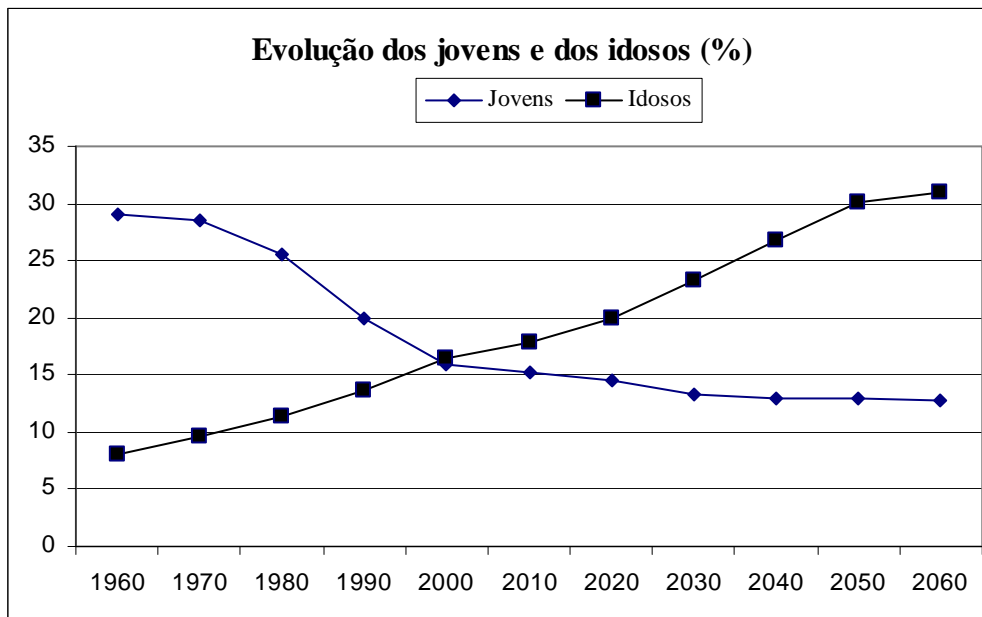
Ser reformado também não significa necessariamente ser inactivo em termos económicos, o que é reconhecido na própria legislação que prevê a possibilidade de acumulação de pensões com rendimentos do trabalho. Importa também considerar a qualidade da cobertura pela segurança social, isto é se o nível das pensões é adequado. De facto, uma pessoa pode ser reformada porque recebe uma pensão, mas ser economicamente activo 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 não deixa de ser importante embora deva ser relativizada. Como mostra o gráfico verifica-se 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). Esta tendência vai acentuar-se no futuro: no início da presente década a parte das pessoas idosas na população total ultrapassava a dos jovens; em meados do século a parte relativa dos idosos será muito mais elevada e as pessoas com mais de 80 anos representarão perto de 13% do total, segundo projecções do Eurostat¹.

¹ 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) e do Eurostat (Aging characterises the demographic perspectives of the European societies, *Statistics in focus*, 72/08).



Fonte: INE e Eurostat

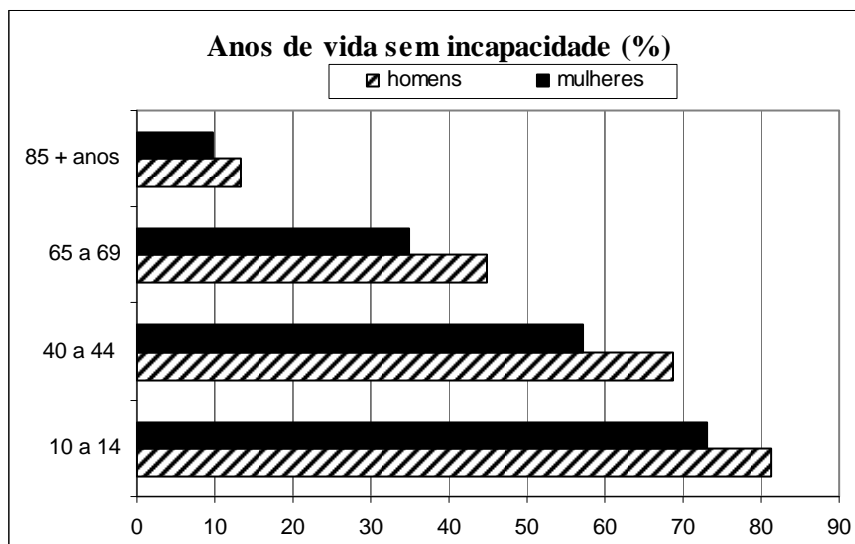
O aumento da longevidade é um aspecto essencial. Entre 1960 e 2001, a esperança de vida aumentou de 11 anos para os homens e de 13 anos para as mulheres e esta tendência irá manter-se nas próximas décadas. Previsões oficiais apontam para um aumento da esperança de vida aos 65 anos de cerca de 5 anos entre 2008 e 2060, passando de 16,3 para 21,6 anos para os homens e de 19,9 para 24,4 anos para as mulheres. 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 com a protecção social – não só com as pensões mas também com a 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. E isso não deixa de ser verdade pelo facto de, num sistema de repartição, o trabalhador não financiar directamente a sua própria pensão.

Aumento da longevidade e qualidade de vida

Uma maior longevidade não significa que se deve aumentar a idade de reforma ou coagir os trabalhadores idosos a permanecer na actividade económica. Essa maior participação, que deve ser sempre voluntária, uma vez atingida a idade de reforma, 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.

Um estudo sobre a esperança de vida sem incapacidade física de longa duração mostra que, em 1995-1996, apenas 45% dos homens com 65 a 69 anos e 34% das mulheres deste mesmo grupo etário podem esperar viver sem pelo menos um tipo destas incapacidades. Dito de outra forma, uma parte significativa dos anos de vida depois dos 65 anos é vivida com incapacidade de longa

duração de vários tipos (para a locomoção, para a comunicação, incapacidade funcional, incapacidade restritiva da actividade)².



Fonte: INE

² INE, “Esperança de vida sem incapacidades físicas de longa duração”, *Informação à comunicação social*, 22.9.00. Trata-se dos resultados de um estudo realizado pelo INE e pelo Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge.

2. AS PENSÕES NO SECTOR PRIVADO

2.1 OS REFORMADOS: UMA POPULAÇÃO HETEROGÉNEA

2,8 milhões de pensionistas em 2007

O total de pensionistas no sector privado é de 2,8 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 distribuem-se por três regimes: o regime geral da segurança social (RGSS) que representa a larga maioria (85%), o regime especial de segurança social das actividades agrícolas (RESSAA) e os regimes não contributivos e equiparados (RNCE).

85% dos pensionistas pertencem ao regime geral

	Total	Geral	Especial agrícola	Não contributivos
2007	2808	2400	295	114
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

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. 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

	2007 milhares	2007 %	2000 milhares	2000 %	1990 milhares	1990 %	1983 milhares	1983 %
Velhice	1833	65,3	1511	60,9	1329	60,3	1119	60,6
Invalidez	313	11,1	370	14,9	480	21,8	461	25,0
Sobrevivência	662	23,6	599	24,2	394	17,9	267	14,4
TOTAL	2808	100,0	2480	100,0	2202	100,0	1847	100,0

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

	2007	2000
Regime geral de segurança social	2400	1928
Velhice	1560	1123
Invalidez	254	301
Sobrevivência	586	504
Regime especial agrícolas	295	446
Velhice	211	332
Invalidez	9	22
Sobrevivência	74	92
Regimes não contributivos e equiparados	114	106
Velhice	62	56
Invalidez	49	47
Sobrevivência	2	3

Fonte: CSS; milhares, Dezembro

Em suma, podemos distinguir duas categorias principais de pensionistas, 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 2,4 milhões pelo que constituem a larga maioria (85%). A maioria dos pensionistas do regime geral (mais de milhão e meio) adquiriu o direito à pensão por motivo de velhice; os pensionistas de invalidez são de perto de 600 mil e os de sobrevivência são um pouco acima de 250 mil.

A segunda categoria cobre os pensionistas de regimes não contributivos e pouco contributivos, nos quais se incluiu o regime geral de segurança social dos trabalhadores agrícolas (RESSAA). Estas pensões são financiadas através de impostos. Estes pensionistas reduziram-se a metade desde 1983: passou de 815 mil neste ano para 409 mil em Dezembro de 2007. 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 (67%).

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 437 euros em Dezembro de 2007

A pensão média de velhice no regime geral era de cerca de 437 euros em Dezembro de 2007, sendo mais baixa no regime de invalidez (365 euros).

A pensão média de velhice teve um crescimento de perto de 39% neste período, o que supõe uma variação média anual de 5,6%. Este crescimento (que foi superior ao ganho dos trabalhadores³ pelo que houve uma aproximação a este) não significa que as pensões foram actualizadas 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

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Pensão média (euros)	437	418	395	373	352	334	315
Pensão mínima Dez. (euros)	230	223	217	208	197	190	180
Carreira contributiva (anos)	21,5	21,0	23,4	22,5	21,8	21,3	20,6
Durações das pensões (anos)	8,1	8,0	7,9	7,9	8,0	8,4	8,6
A comparar com:							
Ganho trabalhadores (euros)	1029	992	952	914	879	811	773

Fonte: CSS e Inquérito aos Ganhos

O baixo valor da pensão média, que em 2007 representa 42% do ganho, é sobretudo explicado pelo baixo valor dos salários no país, na base dos quais são calculadas as pensões: quanto mais baixos forem os salários, menores serão também as pensões.

Este factor é agravado por carreira contributivas baixas de muitos dos pensionistas. Em 2007, o número médio de anos de carreira contributiva era de 21,5 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.

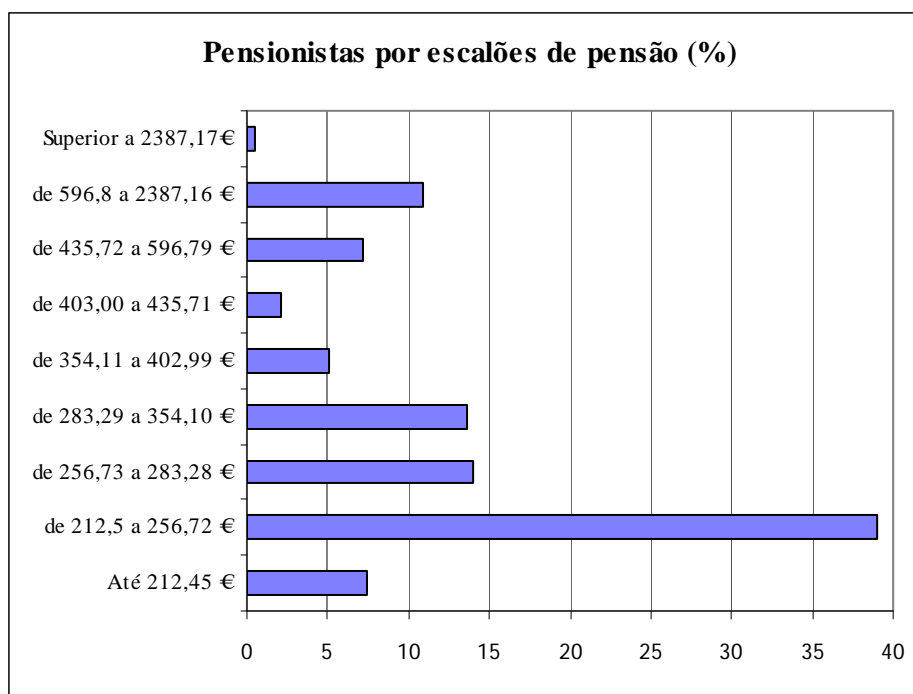
A carreira contributiva média agrega duas realidades diferentes: a dos pensionistas mais antigos, que têm em geral carreiras curtas, e a dos novos pensionistas. Dados referentes a 2005, indicam que os pensionistas cujas pensões foram iniciadas neste ano tinham uma carreira média que era já perto de 30 anos. Este é um aspecto positivo porque melhora o nível das pensões. A alteração do cálculo das pensões de modo a considerar toda 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 a 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

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

clandestinidade de emprego, a manutenção de baixos salários e o emprego a tempo parcial actuam em sentido contrário, isto é tendem a reproduzir pensões baixas no futuro.

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 2007. Verificamos que 79% dos pensionistas de velhice tinham pensões inferiores a um salário mínimo (isto é, inferiores a 403 euros). Vemos também que o número de pensionistas com pensões altas é muito reduzido.



Fonte: Governo; 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. Em 2009, o seu valor deverá atingir cerca de 420 euros. Esta ligação entre o montante das pensões mínimas e o Indexante dos Apoios Sociais 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 no sentido do salário mínimo alcançar 500 euros em Janeiro de 2011.

O quadro seguinte indica os valores das pensões mínimas para 2008 e 2009, bem como o número de pensionistas que recebem pensões mínimas. Nestes dois anos os aumentos foram de 2,4% e 2,9%, o que corresponde à inflação de 2007 e de 2008 (medida em Novembro). Os quantitativos das pensões são determinados pela aplicação da percentagem do IAS indicada. Verifica-se também que o total de pensionistas do regime geral e dos regimes contributivos ou pouco contributivos era da ordem de 1,3 milhões em 2007.

Pensões mínimas (euros)

	2009	2008	% IAS	Pensionistas milhares 2007
Regime geral				905,8
Até 15 anos	242,3	235,5	57,8	382,9
De 15 a 20 anos	270,4	262,8	64,5	216,5
De 31 a 30 anos	298,5	290,1	71,2	207,5
Mais de 30 anos	373,1	362,6	89,0	99,0
Agrícolas	223,9	217,6	53,4	295
Social	186,6	181,3	44,5	116
Total de pensionistas				1316
IAS	419,2	407,4		

Fontes: Diário da República e Governo; os valores das pensões para 2009 são calculados.

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 corresponde 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.

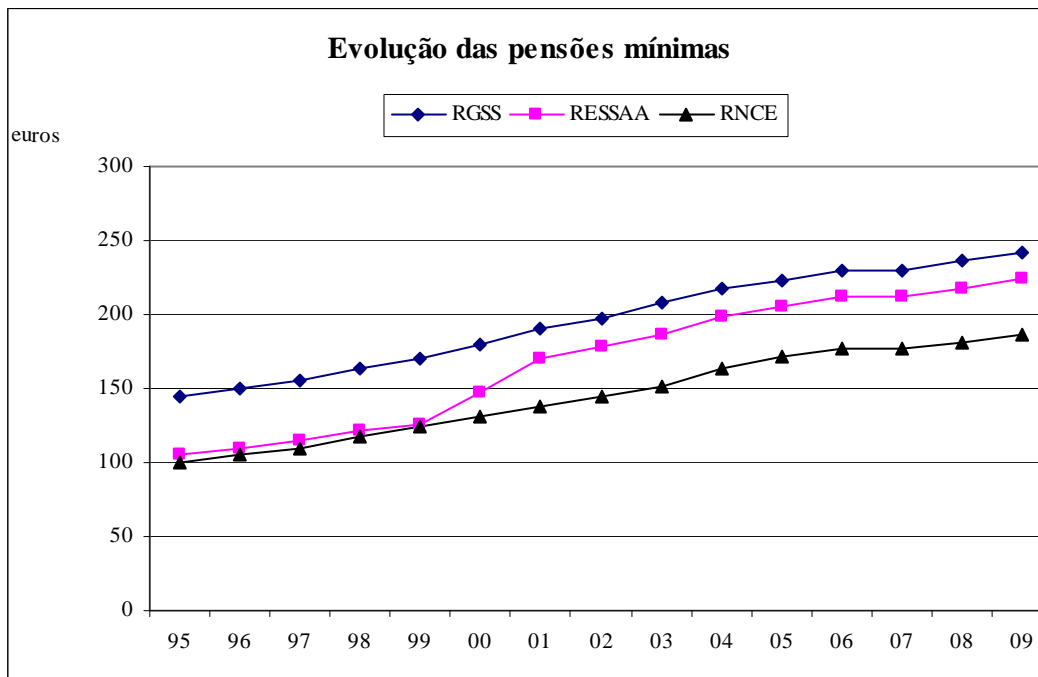
Os valores do IAS, desde a sua criação, e do salário mínimo nacional são os seguintes:

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

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 agricultores. 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 agricultores.



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 nos últimos anos permite separar três 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.

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.

Em 2007 não houve revisão das pensões já que estas deixarem de vigorar a partir de Dezembro de cada ano, mas a partir de Janeiro.

Actualização das pensões, %

	Pensões mínimas			Acima das mínimas	Inflação	Início
	RG*	Agrícolas	RNCE			
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

* Até 15 anos de carreira contributiva (a partir de 1999)

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). Estas regras estão sintetizadas no quadro seguinte:

Regras de actualização 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

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. Mas este processo não tem sido linear, nem isento de contradições, porque tem também dependido de resistências sociais.

O Acordo de Segurança Social de 2001, subscrito pela CGTP-IN, 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.

Podem-se distinguir duas fases na vigência do actual Governo. Numa fase inicial 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 Abril de 2006, há uma mudança na política de pensões. O Primeiro-Ministro anuncia então 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.

O Acordo de Segurança Social de Outubro de 2006, que a CGTP-IN não subscreveu, tendo apresentado uma proposta alternativa, veio consagrar estas medidas. 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. Mas há medidas, inscritas no Acordo, visando melhorar a situação financeira (como o alargamento da base de incidência contributiva) que não foram aplicadas.

O balanço é assim globalmente negativo, ainda que o Acordo contemple disposições favoráveis, nelas se incluindo a melhoria das pensões de invalidez. O Acordo previa também a introdução de limites à base de incidência contributiva (tecto contributivo), o que veio a constar da nova Lei de Bases da Segurança Social de 2007 (Lei n.º4/2007 de 16.1) mas não foi, até agora, concretizado.

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 positiva mas limitada pelas condições de acesso, já que se tem em conta o rendimento dos filhos dos pensionistas.

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.

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 actualização das pensões passa 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. Conforme se mostrou atrás (em 2.2.3), o problema está em que nos períodos de baixo crescimento económico, como vem acontecendo há longos anos, o poder de compra das pensões mantém-se, mas não melhora, ou baixa mesmo; nos períodos de crescimento económico significativo o poder de compra aumenta mas não para todos os pensionistas. Pode-se invocar terem estes pensionistas valores de pensões mais elevados. Mas também é verdade que isso acontece porque descontaram mais para a segurança social, pelo que esta medida é questionável do ponto de vista de justiça social.

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).

3. AS PENSÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 MAIS DE MEIO MILHÃO DE REFORMADOS

A população reformada na Administração Pública é de 534 mil no final de 2007, face a 126 mil em 1980. Houve pois um crescimento forte, já que o número total foi multiplicado por 4,2 nestes 27 anos.

Aposentados, reformados e pensionistas

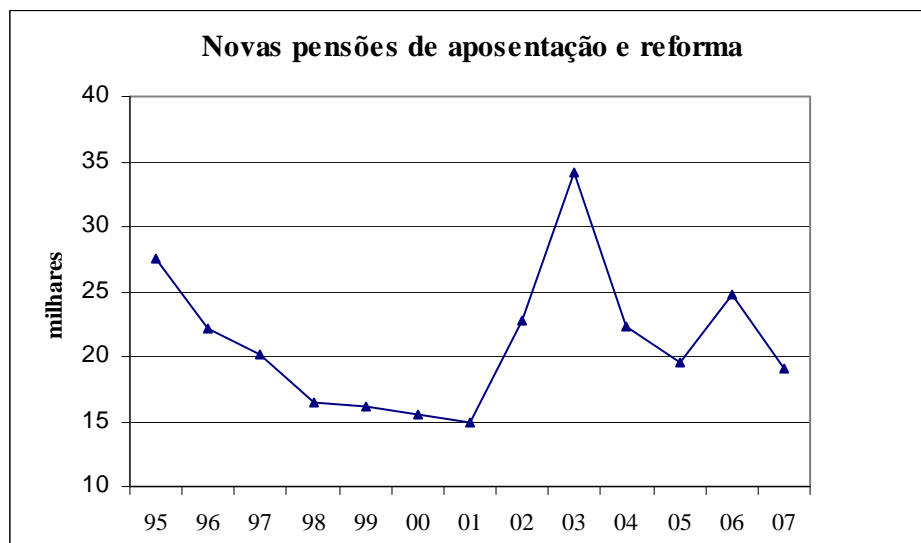
	2007	2005	2000	1990	1980
Total	534,3	505,3	426,4	253,6	125,7
Aposentados e reformados	402,7	378,3	309,1	158,7	79,6
Pensionistas (sobrevivência e outros)	131,6	127,0	117,3	94,8	46,0

Fonte: CGA; milhares

Estão aqui abrangidas duas categorias principais:

- Os aposentados e reformados são o grupo principal, o qual abrange um número da ordem dos 400 mil. São sobretudo homens (59%), embora a parte das mulheres tenha vindo a crescer. A idade média é de 68,1 anos. Mais de 80% tem idade igual ou superior a 60 anos, dos quais 12,1% com idade superior a 80 anos. O escalão dos 60 aos 65 anos é o que apresentava maior peso (20%). A idade média à data de aposentação é de 59,5 anos e tem tendência a subir (mais 1,3 anos nos últimos 5 anos);
- Os pensionistas de sobrevivência são de 122 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 em curso 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). Entre 1995 e 2007, o número de novas pensões foi de 248 mil.



Fonte: CGA

3.2 AS PENSÕES

Pensão média é de cerca de 1170 euros

A pensão média de aposentação e de reforma estava acima de mil e cem euros em 2007. 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.

A duração da carreira contributiva é de 28,8 anos, sendo mais elevada que no sector privado. As pensões são pagas durante cerca de 16 anos, em termos médios.

Indicadores sobre pensões (2007)

	Aposentação e reforma	Sobrevivência
Pensão média – total (euros)	1168,6	396,1
Pensão média – novas pensões (euros)	1297,2	482,0
Tempo médio de serviço (anos)	28,8	
Duração da pensão (anos)	15,7	

Fonte: CGA

A distribuição das pensões

A distribuição dos 403 mil aposentados e reformados (sem a inclusão dos pensionistas de sobrevivência e outros) por escalões de pensão em Dezembro de 2007 mostra que 23,5% tinha pensões até 500 euros; 30,3% entre 500 e 1000 euros; 26,2% entre 1000 a 2000 euros; e 20% acima dos 2000 euros.

Distribuição das pensões por escalão

Escalões	Milhares	%
Até 215,8*	19,6	4,9
De 215,8 a 250	34,6	8,6
De 250,01 a 500	40,3	10,0
De 500,01 a 750	68,9	17,1
De 750,01 a 1000	53,3	13,2
De 1000,01 a 1500	72,5	18,1
De 1500,01 a 2000	32,7	8,1
De 2000,01 a 2500	46,4	11,5
De 2500,01 a 3000	23,5	5,8
De 3000,01 a 4000	7,1	1,8
Superior a 4000	3,7	0,9
TOTAL	402,7	100,0

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.

Os actuais valores mínimos, que vigoram desde Janeiro de 2008, são os seguintes:

Pensões mínimas em 2008 (euros)

Tempo de serviço (anos)	Aposentação, reforma e invalidez	Sobrevivência
De 5 a 12	220,99	110,50
+12 a 18	230,35	115,17
+18 a 24	261,82	130,91
+24 a 30	292,98	146,48
+30	388,19	194,09

Fonte: Portaria nº 30-A/2008 de 10.1

A actualização das pensões

O quadro com os aumentos de pensões nos últimos 12 anos mostra que as actualizações das pensões acima das mínimas (ver coluna 2 do quadro abaixo) foram em valor inferior à inflação verificada em todos os anos desde 2000. 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%. Em 2006 e 2007 houve aumentos diferenciados das pensões em função do montante da pensão.

Em 2008 as pensões passaram a ser revistas de acordo com as regras que se aplicam ao sector privado (isto é, aplicando o Indexante dos Apoios Sociais – IAS - e as regras de actualização automática das pensões). Esta modificação é uma consequência da aprovação da Lei nº 52/07 de 31 de Agosto. Os aumentos variaram entre 2,4% nas pensões de aposentação, reforma e invalidez de montante até 1,5 o IAS e 0% nas pensões indicadas com valores superiores a 6 vezes o IAS (Portaria nº 30-A/2008 de 10.1).

Actualização das pensões (%)

	Geral	Pensões mínimas	Pensões degradadas	Pensões mais baixas	Inflação
2008	2,4 a 0	2,4		2,4	2,9**
2007	2,5 e 1,5	2,5		2,5	2,5
2006	2,5 e 1,5	2,5		2,5	3,1
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
2002	2,8	3,7		3,7	3,6
2001	3,7	4,3		4,2	4,4
2000	2,5	4,0	de 3 a 6,5	4,0	2,9
1999	3,0	*	de 3,8 a 4,5	7,0	2,4
1998	2,8		3,5	4,0	2,8
1997	3,0		3,5	3,8	2,2

Fonte: CGA e Diário da República

* Criação de 5 escalões de pensões mínimas; ** previsão; ***estimativa

O panorama é diferente no que respeita às pensões mínimas, degradadas e pensões mais baixas.

- As pensões mínimas têm crescido com valores que nem sempre (como aconteceu em 2003, 2006 e 2008) recuperam as perdas provocadas pela subida dos preços;
- 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, como aconteceu em 2006 e este ano.

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 mais favorável 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 pelos dois últimos Governos. As principais medidas nos governos do PSD/CDS-PP 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.

Mas as principais mudanças ocorreram na vigência do actual Governo, 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.

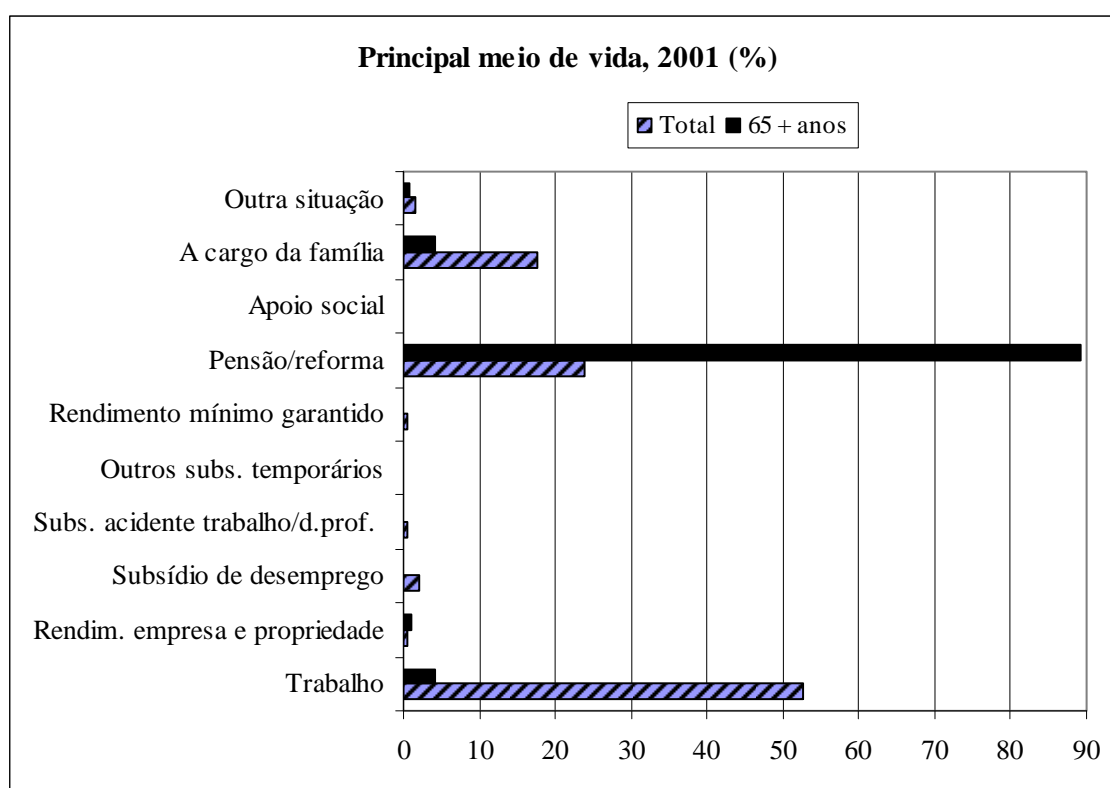
A Lei 52/2007 aprofundou a convergência com o sector privado, sendo de destacar:

- 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.

4. O NÍVEL DE VIDA DOS REFORMADOS

Nível de vida dos idosos depende dos montantes das pensões

O nível de vida dos idosos depende sobretudo das pensões. Em 2001, o principal meio de vida desta população era assegurado em quase 90% pelas pensões e esta realidade não se deve ter alterado nos anos seguintes. O trabalho vinha a seguir mas com menos de 5%.

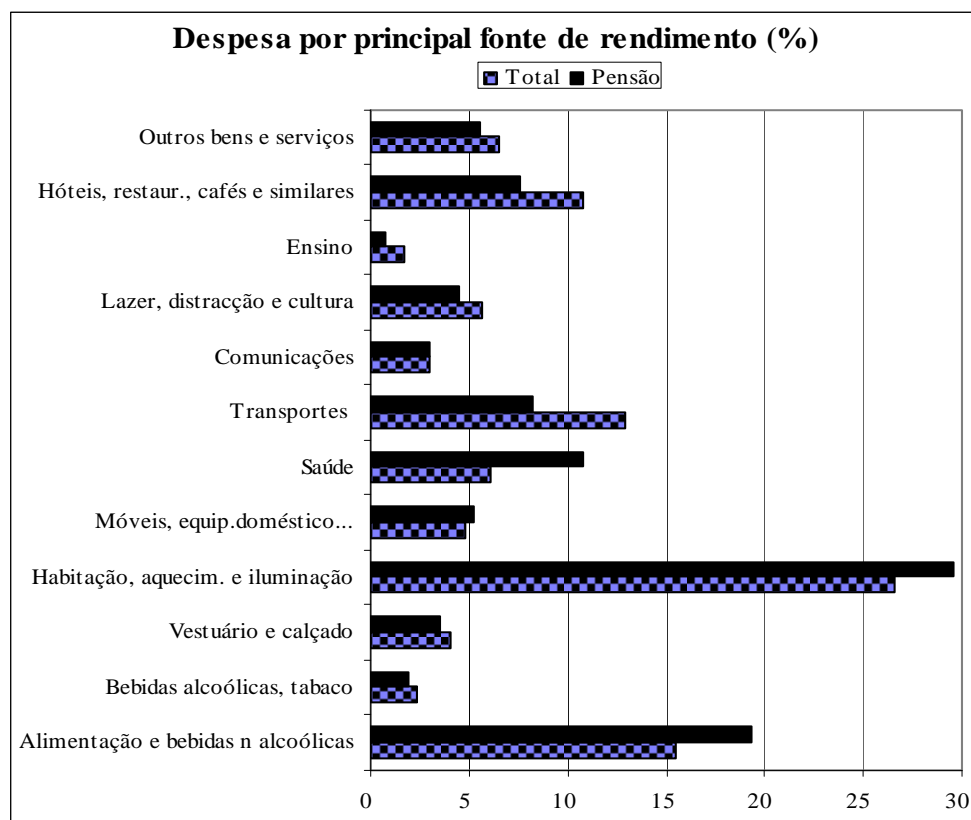


Fonte: INE: Censo da População

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 cerca de 60% da despesa dos pensionistas face a cerca de metade (48,2%) 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 2005-2006

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 de sobrevivência) conforme as pensões sejam consideradas de valor alto, médio ou baixo. 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.

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 (806 euros em 2007). O principal contingente é constituído pelos aposentados e reformados da Administração Pública sendo estimado incluírem um valor da ordem dos 200 mil⁴. No sector privado, calcula-se que o número se possa situar entre 100 a 120 mil. O total está acima de 300 mil até porque há pensionistas que não foram abrangidos neste trabalho, como os da banca. No total, vem-nos que os reformados com altas pensões em termos relativos, no sector público e privado, representam uma pequena parte do total (um pouco acima dos 12%);
- 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 200 mil. Na Administração Pública, admite-se que sejam abrangidos pelo menos 20% dos reformados, ou seja 80 mil⁵. No total, pensa-se que a parte relativa destas pensões seja um pouco acima de 11%;
- 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 de 1,8 milhões: 1,4 milhões do regime geral de segurança social mais 409 mil pensionistas nos regimes não contributivos e equiparados, incluindo o regime especial dos agricultores. Na Administração Pública, as pensões com valores até 500 euros, o que está acima do salário mínimo, representam 23,4% do total (94 mil beneficiários). No total temos um valor que não anda muito longe dos 1,9 milhões, ou seja de três quartos dos reformados.

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

⁴ Em Dezembro de 2007 as pensões acima de 750 euros abrangiam 239 mil pessoas.

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