

O mito das taxas de substituição

Vítor Junqueira, junho de 2025

Serão as pensões futuras capazes de assegurar uma transição relativamente suave face ao último salário do trabalhador? Esta é uma questão que recorrentemente entra na discussão pública, com o viés ideológico a suportar-se em alicerces que nem sempre são os mais adequados ou sequer robustos do ponto de vista técnico, mesmo que ostentem chancelas oficiais que os fazem tornar credíveis aos olhares de muitos. É o caso atual, em que o tema entrou no debate eleitoral pela voz daqueles que defendem a privatização do sistema português de pensões. O *soundbite* “as pensões vão corresponder a 40% do último salário” veio para ficar, com o aval dos mecanismos jornalísticos de *fact-checking*¹.

Mas não é razoável uma afirmação peremptória e este texto visa, ao explorar as diferentes dimensões da questão, incluindo o erro em que se suporta esta ideia, explicar a razão para que assim não seja. Na primeira parte, procura-se deixar claro o que é o conceito de taxa de substituição. Na segunda parte, explora-se as diferentes abordagens metodológicas que têm vindo a ser usadas para o estudo das taxas de substituição. Na terceira parte, aborda-se as condicionantes de partida nos exercícios de projeção das pensões e o impacto que podem ter nos resultados, incluindo as taxas de substituição. Na quarta parte, expõe-se o erro claramente visível no relatório da Comissão Europeia que tem vindo a suportar as tentativas de lançamento de alarme público em torno do valor das futuras pensões. E, finalmente, aborda-se a evolução que é expectável no sistema de pensões português para o valor das pensões e das respectivas taxas de substituição tendo em conta as últimas reformas da Segurança Social.

¹ Jornal Polígrafo: Rui Rocha: “Quem tem hoje 30 anos de idade perderá praticamente 60% do seu rendimento face ao último salário quando chegar à reforma” em <https://poligrafo.sapo.pt/fact-check/rui-rocha-quem-tem-hoje-30-e-poucos-anos-de-idade-quando-chegar-a-reforma-perderra-praticamente-60-do-seu-rendimento-face-ao-ultimo-vencimento/> ; Prova dos Factos (Público): quem tem hoje 30 anos receberá apenas 40% do último salário na reforma? <https://www.publico.pt/2025/04/16/video/prova-factos-hoje-30-anos-recebera-apenas-40-ultimo-salario-reforma-20250416-155143>

Parte 1. O que é uma taxa de substituição?

Numa frase, uma taxa de substituição é aquilo que o primeiro valor de uma pensão representa face ao último valor de salário de um indivíduo.

Por exemplo, se um trabalhador que recebia 2000€ de salário tem uma pensão calculada no valor de 1600€, diz-se que a taxa de substituição é 80%.

Não basta observar os valores brutos, ou seja, valores antes de impostos e contribuições, como supõe o exemplo anterior (o qual corresponde à designada *taxa de substituição bruta*), a literatura entende que a transição entre trabalho e reforma é mais bem captada pelos valores após impostos e contribuições, já que é essa a transição que o trabalhador vê refletida no seu rendimento disponível. Surge assim a *taxa de substituição líquida*, em que os valores comparados são líquidos de impostos e contribuições.

No mesmo exemplo, aquele trabalhador que recebia 2000€ de salário líquido, tem, usando-se parâmetros reais, uma retenção de IRS² de 326,01€ e uma contribuição para a Segurança Social de 11%, ou seja, 220€. Em termos líquidos, o seu salário corresponde, portanto, a 1453,99€. Já na pensão que lhe é calculada, existe uma retenção de IRS no valor de 192,16€, o que conduz a um valor de pensão líquida na ordem dos 1407,84€ (não existem contribuições para a Segurança Social nas pensões). Logo, a taxa de substituição líquida é $1407,84€ / 1453,99€ = 96,8\%$.

Por regra, as taxas de substituição líquidas são superiores às contrapartes brutas. Isto acontece no caso português por duas razões, sendo a mais evidente das quais o facto de não incidirem nas pensões contribuições para a Segurança Social. A outra, que nem sempre se verifica, resulta da progressividade do IRS - se uma pensão tem valor inferior ao salário, essa diferença é atenuada nas contrapartidas líquidas dos respetivos valores. Poder-se-ia invocar uma terceira razão, o favorecimento fiscal dos rendimentos dos pensionistas, que, ainda que ocorra em sede de retenção mensal de IRS, perde significado na fase de liquidação do IRS.

² Usando-se as tabelas de retenção para 2025 do Continente, para o caso de um indivíduo não casado (ou casado, em que os dois são titulares de rendimentos).

Parte 2. Para que servem e como são usadas as taxas de substituição?

As taxas de substituição servem sobretudo para aferir o grau de adequação de um sistema de pensões. Entendendo-se que, no geral, uma pensão é um rendimento substitutivo do trabalho quando, por razões de idade ou de incapacidade, o trabalho deixa de ser possível, a taxa de substituição afere precisamente a forma como a pensão se substitui ao trabalho, no quadro dos rendimentos de um indivíduo em particular ou dos indivíduos em geral que fazem parte desse sistema. Um sistema de pensões é mais adequado quando produz pensões de valor mais próximo daquele que era o valor do salário, assegurando transições mais suaves entre a vida de trabalho e a vida na reforma.

Neste contexto, o cálculo de taxas de substituição ajuda, sobretudo:

- À comparação da adequação de diferentes sistemas de pensões;
- À aferição do impacto na adequação de reformas radicais ou paramétricas implementadas nos sistemas de pensões;
- À projeção da adequação dos sistemas de pensões ao longo do tempo em função tanto de condicionantes demográficas e económico-sociais, como de alterações nas regras de cálculo decorrentes de reformas faseadas (como é o caso português).

Com especial interesse para o caso português, há dois tipos de abordagens metodológicas para o estudo destas taxas de substituição conduzidas sob a égide de duas instituições oficiais, OCDE e Comissão Europeia, sempre com a participação de entidades públicas nacionais:

- Na OCDE, estudam-se taxas de substituição teóricas, ou seja, taxas de substituição que são calculadas a partir de diferentes perfis individuais e teóricos de carreiras contributivas (por ex., uma carreira de salários reais ascendentes vs. uma carreira de salários reais descendentes, uma carreira interrompida vs. uma carreira completa, etc.). Estes resultados são habitualmente publicados nos relatórios “Pensions at a Glance”³.
 - Usando metodologia semelhante, o Comité de Proteção Social da Comissão Europeia (DG EMPL - Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão) avalia regularmente a adequação dos diferentes sistemas de pensões dos Estados-membros. Estes resultados são publicados nos relatórios “Pension Adequacy Report”⁴.
- No Ageing Working Group (AWG), grupo criado no âmbito do Comité de Política Económica, órgão consultivo do Conselho Europeu e da Comissão Europeia, para o estudo do impacto do envelhecimento da sociedade europeia na despesa futura em áreas como as pensões ou a saúde, são trabalhadas as projeções das pensões realizadas a nível nacional e um dos resultados analisado corresponde precisamente às

³ https://www.oecd.org/en/publications/serials/oecd-pensions-at-a-glance_g1gha667.html

⁴

https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/pension-adequacy-report-current-and-future-income-adequacy-old-age-eu_en

taxas de substituição, mas aqui calculadas com base em valores médios ao nível global das populações futuras de novos pensionistas. A taxa de substituição corresponde ao valor médio das novas pensões em determinado ano comparado com o valor médio de saída do mercado de trabalho, com exceção dos casos português e espanhol, que em vez deste salário de saída usam o salário médio da economia.

Temos, portanto, duas abordagens muito diferentes à partida e usadas em paralelo por instituições europeias. Num caso, são estudados perfis individuais, para se entender como diferentes particularidades e condicionantes de uma carreira contributiva influem na adequação de uma pensão. No outro, apura-se uma taxa de substituição “média”. Esta diferença justifica desde logo que haja uma diferença entre os resultados de ambos os estudos. No caso da OCDE e do Comité de Proteção Social da CE, observam-se taxas de substituição relativamente generosas para o caso português, quando comparado com outros sistemas - por exemplo, uma taxa de substituição líquida de 99% para quem se reforme com carreira completa à idade legal de reforma, em 2068. No caso do AWG da Comissão Europeia, uma taxa de substituição brutas médias – ou seja, contando com todos os perfis de carreiras – de 90,2% em 2045 ou de 38,5% em 2050. Mas este relatório da Comissão Europeia apresenta, para o caso português, incongruências que motivam estas diferenças tão marcadas, como se procurará demonstrar de seguida, sobretudo na parte 5 (o erro das taxas de substituição em 2050).

Parte 3. As dificuldades nos exercícios de projeção e o impacto nas taxas de substituição

Projetar a despesa com pensões para horizontes de duas, três ou mais décadas, é um exercício complexo e assente em pressupostos que obrigam à leitura dos resultados com cautela redobrada. O objetivo de cada exercício desta natureza, como aquele que acompanha anualmente o relatório do Orçamento do Estado apresentado pelo Governo português à Assembleia da República, é o de antever que impacto têm as atuais regras de cálculo e atualização das pensões perante cenários assumidos para a evolução (i) da demografia, (ii) da economia e do (iii) mercado de trabalho. Sublinhe-se, *perante esses e apenas esses cenários*. Além de não ser um exercício fácil, a projeção de pensões nunca deve ser entendida além do que é prescrito em tais cenários. Especialmente no contexto atual de incertezas que ofuscam qualquer previsão sobre a performance das economias ou sobre a configuração da despesa pública em resultado de episódios imprevistos de natureza bélica ou económica, ou até sobre a própria demografia, como se viu com a pandemia da Covid-19.

Mas, mesmo num contexto de uma previsível estabilidade para futuro, existem outras condicionantes a nível técnico que limitam fortemente a capacidade de previsão destes exercícios. É o caso, por exemplo, de fatores de ordem motivacional e comportamental, isto é, fatores relacionados com a tomada de decisões pelos indivíduos cujos comportamentos estão, afinal de contas, a serem simulados. Os modelos clássicos de projeção da despesa com pensões não levavam em linha de conta a possibilidade de alteração de comportamento pelos indivíduos ao longo do tempo. Por exemplo, o *Modpens* – o modelo de projeção da despesa com pensões utilizado pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social em que se baseiam os exercícios do relatório do OE e do AWG (na parte das pensões da Segurança Social) - considerava que a proporção de indivíduos que se reformariam à idade X (por exemplo, aos 65 anos) era sempre igual e idêntica à que se verificava no ano anterior ao do início da simulação. Quando o *Modpens* foi criado, a idade de reforma estava fixada nos 65 anos e não havia fator de sustentabilidade. Mas quando este último surgiu e, especialmente, quando a idade de reforma deixou de estar fixa para passar a aumentar em função dos ganhos de esperança de vida ocorridos, aquela hipótese da imutabilidade de comportamentos deixou de fazer sentido. Por um lado, é expectável que, em muitos indivíduos, a decisão de saída para a reforma venha a ocorrer mais tarde, condicionados que são pela evolução daqueles fatores que influem diretamente no valor da sua pensão. Por outro, um modelo que insista na imutabilidade daquela decisão, conduz a resultados errados, como se demonstra no exemplo seguinte.

Atualmente, em 2025, a idade de reforma está fixada nos 66 anos e 7 meses. Imagine-se, por simplificação, que todos os indivíduos se reformam nesta idade. De acordo com as atuais projeções demográficas, a idade de reforma pode vir a avançar um ano até 2038, ou seja, que a essa altura, a idade de reforma esteja nos 67 anos e 7 meses⁵. Ora, um modelo de projeção de pensões que mantenha os indivíduos a

⁵ De acordo com as projeções do autor, apresentadas em nota técnica do Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial, as quais já se encontram desatualizadas face aos dados mais recentes da demografia, o que ilustra a volatilidade inerente a este tipo de projeções.

reformarem-se aos 66 anos e 7 meses estaria a assumir que todos teriam pensões calculadas com uma penalização de, pelo menos, 6%⁶, podendo ultrapassar os 20% em função do fator de sustentabilidade que passaria a ser aplicado a muitas destas pensões. A imutabilidade daquele pressuposto da saída para reforma teria, assim, um impacto significativo no cálculo das taxas de substituição de 2038.

No *Modpens*, este problema de carácter comportamental foi mitigado com a adaptação do algoritmo a esta realidade, mas não deixa de ser uma adaptação definida a priori, com base em pressupostos que poderão não ser aqueles que mais bem definam o comportamento futuro dos indivíduos. E este exemplo serve sobretudo para explicar o enorme problema que a natureza comportamental das decisões dos indivíduos impõe na simulação de políticas públicas, sendo reconhecido como um dos maiores desafios no campo de estudos da microssimulação.

Em resumo, os exercícios de projeção de pensões estão fortemente dependentes de pressupostos assumidos nos cenários demográficos e macroeconómicos, mas também de pressupostos aplicados na simulação de comportamentos dos indivíduos, especialmente num contexto, comum a diversos sistemas europeus, de evolução no tempo das regras de cálculo, leia-se penalizações associadas à evolução da esperança de vida.

Mas se estas condicionantes já são suficientemente fortes para se ter toda a cautela com a leitura dos resultados obtidos, mais difícil se torna acreditar nestes e aceitá-los como úteis ao debate em matéria de políticas públicas quando se vislumbram erros nítidos que podem ter efeitos destruidores nesse mesmo debate. É o que acontece com as taxas de substituição que são apresentadas no último relatório do AWG da Comissão Europeia.

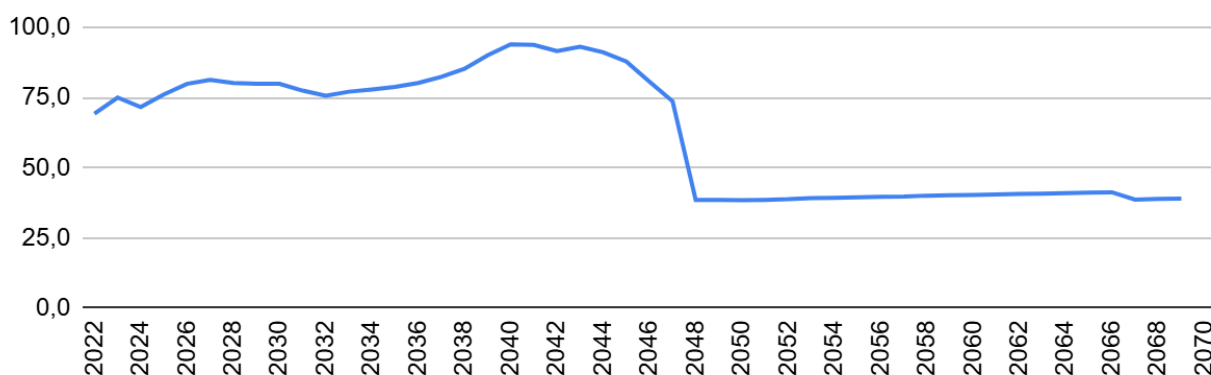
⁶ Uma penalização de 0,5% por cada um dos doze meses de antecipação da pensão, ao que se acrescentaria um impacto ainda mais significativo do fator de sustentabilidade em vigor nesse ano de 2038. Em rigor, acrescente-se que nem a maior parte dos indivíduos poderia provavelmente sair para a reforma com aquela idade em 2038, pois não teria a carreira mínima de 40 anos para o poder fazer.

Parte 4. O erro das taxas de substituição em 2050

O relatório mais recente do AWG⁷ apresenta, para Portugal, um crescimento significativo das taxas de substituição brutas até, pelo menos, 2045. Neste ano, a taxa de substituição média atinge os 90,2% (veja-se tabela I.1.17, na página 48 do relatório). Mas, para o ano seguinte disponível, 2050, aquele rácio cai para... 38,5%.

Explorando-se os anexos estatísticos disponibilizados pelo AWG⁸, percebe-se que a quebra abrupta ocorre entre 2048 e 2049, como mostram os gráficos seguintes.

Gráfico 1. Taxa de substituição bruta para PT no AWG, 2022-2070



Fonte: AWG (cálculo da pensão média pelo autor)

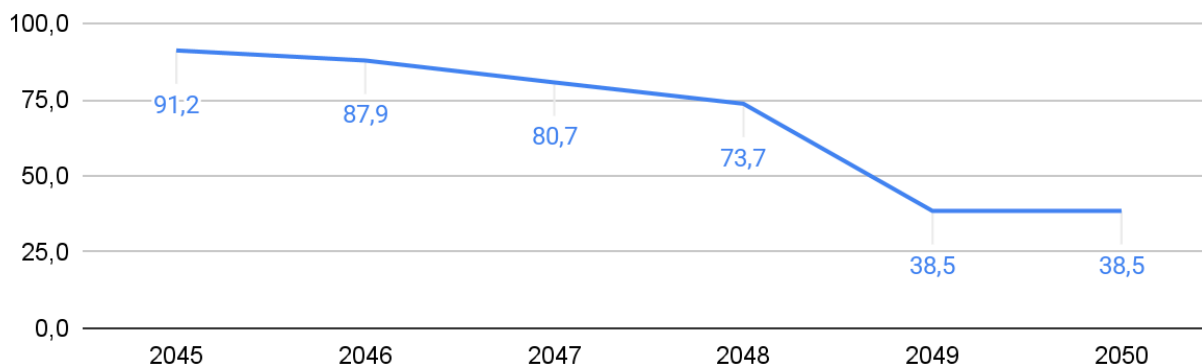
⁷ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2024), "2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)", abril de 2024. Disponível em

https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en

⁸

https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/403cc04f-9487-406b-a48a-22538e0d461c_en?filename=2024_Ageing_Report-Statistical_annex_all_horizontal_tables.xlsx

Gráfico 2. Taxa de substituição bruta para PT no AWG, 2045-2050



Fonte: AWG (cálculo da pensão média pelo autor)

O que pode motivar uma queda tão abrupta, em apenas um ou dois anos?

A razão para tal, expressa à margem do relatório, na ficha de país para Portugal⁹, estará relacionada com “as novas pensões projetadas para os últimos contribuintes do Regime de Proteção Social Convergente (RPSC)¹⁰”. Prossegue a explicação: “com o aumento das novas pensões da CGA, o rácio decresce abruptamente depois de 2048, quando o perfil do sistema da Segurança Social é assumido. Embora, ao início, o comportamento da taxa de substituição seja influenciado pelo phasing-out das novas pensões da CGA, a sua evolução reflete de perto a relação entre o denominador (o salário bruto à saída para a reforma¹¹) e o numerador (a pensão média da Segurança Social), com o último a crescer a um ritmo mais lento.”

A explicação, além de não ser inteiramente clara, é pouco convincente e pouco concludente. Se interpretamos bem o que aqui é dito, a razão para esta queda abrupta da taxa de substituição terá que ver com o desaparecimento, a partir de 2048, de novas pensões da CGA.

Abramos um parêntesis aqui. É um facto inquestionável e incontornável que a pensão média da CGA seja significativamente mais elevada do que a da Segurança Social. Há diversas razões para tal, sendo as principais (i) o facto de resultarem de profissões que são, em média, mais qualificadas (dado o peso que médicos e professores, por exemplo, têm no grupo de subscritores do RPSC) e (ii) o facto de haver carreiras completas e ininterruptas com maior frequência. Portanto, é natural que a inclusão de

⁹

https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en.

¹⁰ O RPSC é o regime que integra os funcionários públicos inscritos até 2005, sendo gerido pela Caixa Geral de Aposentações (CGA).

¹¹ Embora, no caso português, tenha sido utilizado o salário médio da economia (tal é assumido no texto).

novos pensionistas da CGA no universo simulado contribua para que a pensão média global seja mais elevada do que seria se aquele grupo fosse constituído apenas por novos pensionistas da Segurança Social. Se há um contingente de novos pensionistas, com pensões mais elevadas, que deixa de surgir em determinado ano (sendo plausível o ano de 2048), esse efeito de elevação da pensão média global acaba. Fechemos o parêntesis.

Contudo, implícito nesse raciocínio, há um erro de desenho. O que deixa de haver é novos pensionistas da CGA, **mas não deviam desaparecer os novos pensionistas provenientes dos quadros da Administração Pública**. Esses, a partir de 2006, começaram a ser inscritos na Segurança Social. E continuam a reformar-se, com pensões superiores em média face aos trabalhadores do setor privado. Admitamos, ainda assim, que por força das regras de cálculo da Segurança Social, as pensões possam vir a ser inferiores às que os anteriores funcionários públicos tinham¹². Contudo, tal nunca justificaria uma quebra tão profunda da pensão média global que resultasse na descida da taxa de substituição para menos de metade, e em apenas um ou dois anos.

Tal significaria que, face a um crescimento relativamente lento do denominador (os salários da economia), a quebra da pensão média global seria praticamente da mesma ordem, ou seja, para menos de metade – em apenas dois anos – e isso é inconcebível.

O estranho caso da quebra das pensões médias

Conhecendo-se¹³, para os anos 2040 e 2050, a despesa total anual com novas pensões, o número de novas pensões e o número médio de meses em que estas são pagas no primeiro ano, é possível obter aquela pensão média global:

Quadro 1. Pensão média nas projeções do AWG

| | 2040 | 2050 |
|---|----------------|----------------|
| <i>Despesa total anual com novas pensões (a)</i> | 2368,2 M€ | 1129,3 M€ |
| <i>N.º de novas pensões (b)</i> | 113,7 mil | 92,4 mil |
| <i>N.º médio de meses pagos no primeiro ano (c)</i> | 8,5 | 7,8 |
| <i>Pensão média [a/(b*c)]</i> | 2450,41 | 1566,91 |

Fonte: AWG (cálculo da pensão média pelo autor)

Assim, entre 2040 e 2050, há uma quebra de 36% na pensão média. Não é a redução para menos de metade esperada, a que justificaria a quebra da taxa de substituição

¹² Não é inteiramente líquido que assim seja, contudo, e tal levaria a outra análise mais profunda e prolongada da questão.

¹³ A partir da tabela 24 da ficha de Portugal do relatório do AWG.

face ao, lembre-se, salário médio da economia, mas talvez a quebra seja maior se compararmos 2050 face a 2045, ano intermédio para os quais o relatório não apresenta valores que permitam chegar à pensão média.

Admitamos que os novos reformados do setor público desaparecem, como parece pretender justificar o relatório, da pensão média global. Admitamos que a sua “transferência” para o sistema de Segurança Social não se faz sentir, ora porque (i) os novos reformados do setor público não são contabilizados nas projeções de 2050, ora porque (ii) sendo contabilizados, surgem com um valor médio de pensão que não altera aquela que era a média relativamente inferior das pensões da Segurança Social.

Atualmente¹⁴, o número de novos pensionistas na CGA ronda os 20 mil, ao passo que na Segurança Social este número aumenta para 80 mil. Portanto, grosso modo, a proporção entre os dois sistemas é de 20/80. Não há, aparentemente, razão para que este rácio se altere profundamente ao longo do período da projeção, já que as questões de ordem demográfica afetarão, de igual maneira, os trabalhadores do setor público e do setor privado. No limite, aquela proporção poderá pender mais para o lado da Segurança Social à medida que se aproxima aquele ano limite para o último reformado da CGA, mas isso só tornaria mais evidente a incongruência que aqui se pretende mostrar, pelo que, por simplificação, assumo-se que a relação 20/80 se mantém até ao ano dos últimos novos pensionistas da CGA, 2047.

Do quadro anterior, sabemos que a projeção prevê 113,7 mil novos pensionistas para 2040. Com a relação 20/80, teríamos 23 mil novos pensionistas na CGA e 91 mil na Segurança Social. Este último número, 91 mil, pela proximidade que apresenta com o número de novos pensionistas nas projeções do relatório do AWG para 2050, 92 mil, faz desde logo suspeitar que aquelas projeções poderão não estar a contabilizar os novos pensionistas do setor público a partir de 2048.

Se esse for o caso, então está aqui a resposta para a queda abrupta na pensão média das projeções e, por conseguinte, na taxa de substituição tal como é medida no relatório (face ao salário médio da economia). Isto significaria que a pensão média da CGA rondaria, para 2040, um valor próximo dos 6000€, o que parece um valor demasiado elevado, mesmo que num contexto de projeção à distância de pelo menos 15 anos¹⁵.

Se não for esse o caso, mais difícil, senão impossível, torna-se explicar a quebra na pensão média global de 2450€ para 1567€, como vimos no quadro anterior.

¹⁴ Em rigor, dir-se-ia “nos anos recentes”: média 2017-2022 de novas pensões de velhice na Segurança Social (via Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial) e dados de 2023 para novos abonos de pensões de aposentação e reforma na CGA (via Relatório e Contas de 2023 da CGA).

¹⁵ Trata-se, contudo, de um cálculo “tosco” com recurso a valores de pensões médias separados no tempo por uma década. Basicamente, o cálculo assume que a pensão média de 2040 (2450,41) corresponderia à média entre a pensão da CGA (a incógnita) e a pensão média da Segurança Social (também não a conhecemos para 2040, mas assumamos os 1566,91 de 2050), ponderada pela relação 20/80. Ou seja, $2450,41 = 0,2 * X + 0,8 * 1566,91$. Logo, $X = 5894$.

Concluindo, **a quebra na taxa de substituição é explicada pela redução significativa da pensão média, a qual por sua vez resulta do aparentemente desaparecimento das contas de um contingente importante, os novos reformados do setor público.** Estritamente do ponto de vista das taxas de substituição, tal não seria um problema maior, se o denominador (o último salário) fosse igualmente substituído. Não só não é o último salário (é o salário médio da economia), como não faz a distinção entre trabalhadores dos setores privado e público. Portanto, **desaparecem os novos pensionistas do setor público, mas os salários face aos quais as pensões dos restantes são comparados mantém-se o mesmo. Não há conceito de taxa de substituição que resista a isto.**

Não se encontra, assim, nexos reais para esta quebra da taxa de substituição que tem vindo a ser trazida ao debate público.

Parte 5. O que podemos esperar da evolução do valor das pensões?

Como vimos anteriormente, o debate público em torno desta matéria tem vindo a ser enviesado ora no apoio em falhas nas abordagens técnicas (o que não é difícil de acreditar com a legitimidade que resulta da chancela da Comissão Europeia), ora na interpretação abusiva de diferentes abordagens metodológicas. Ou tão só na leitura imprudente de resultados de projeções que, como vimos, aconselham sempre as maiores cautelas. Importa reter o que temos por factos efetivos à data de hoje, com as regras que existem, e como é que estes elementos nos ajudam a perspetivar a evolução da adequação do sistema de pensões.

As reformas de 2001 e 2007 vieram a alargar a base salarial para o cálculo das pensões:

Facto 1: Ao considerar-se a carreira completa (máximo 40 anos) ao invés dos melhores 10 dos últimos 15 anos, regista-se uma tendência para uma redução no valor de uma nova pensão. E essa tendência vai aumentar enquanto a nova fórmula de cálculo for fazendo o seu phasing-in previsto até ao início da década de 40.

Mas, ao mesmo tempo, foram previstas outras alterações de sentido contrário, sendo uma das quais:

Facto 2: A nova regra de cálculo das pensões, em phasing-in até ao início da década de 40, conta com taxas de formação significativamente maiores que as anteriores. Por cada ano de contribuições, a pensão passa a valer até 2,3% daquele salário médio e não os 2% anteriores. O trabalhador que tenha um salário médio até 1,1 IAS e uma carreira de 40 anos, terá uma pensão que corresponde a 92% do seu salário médio (antes era apenas 80%)¹⁶.

O que implica a conjugação destas duas tendências conhecidas? Depende das circunstâncias individuais e a forma como vários milhões de histórias contributivas individuais vierem a desenvolver-se ao longo dos próximos anos. Cada uma destas histórias contributivas individuais produz resultados que podem ser muito díspares entre si¹⁷, como se pode ver nos exemplos seguintes. Estes exemplos teóricos mostram, para diferentes perfis, que evolução poderão ter as taxas de substituição no futuro.

¹⁶ Outro mecanismo introduzido na reforma de 2007, que favorece o cálculo pensões pelas novas regras prende-se com a revalorização dos salários, isto é, com a forma como salários antigos são convertidos para preços correntes no momento de cálculo de uma pensão: nas regras novas, prevê-se que o fator e revalorização dos salários desde 2002 leve em linha de conta com a evolução dos ganhos – e não só a inflação, como acontece nas regras antigas – o que tende a valorizar a remuneração média tida no cálculo da pensão e, por conseguinte, a própria pensão. Por simplificação, esta bonificação não foi tida nos cálculos de taxas de substituição teóricas aqui apresentadas.

¹⁷ A disparidade de resultados é tal que desaconselha a generalização à população de resultados de carácter médio como os que constam do relatório do AWG da Comissão Europeia, como se tem tornado frequente na discussão pública do tema (“Em 2050, vamos todos receber apenas 40% do salário”).

Quadro 2. Alguns exemplos teóricos de taxas substituição, atuais e em 2050
Cenário A - uma carreira de 40 anos, com um salário médio de 1000€

| | Taxas Brutas | | | Taxas Líquidas | | |
|-----------------------|---|---|--|---|---|--|
| Carreira “horizontal” | Hoje 86% pen: 856€ sal: 1000€ | → | Em 2050 91% pen: 912€ sal: 1000€ | Hoje 103% pen: 856€ sal: 831€ | → | Em 2050 110% pen: 912€ sal: 831€ |
| | | | | | | |
| Carreira “crescente” | Hoje 70% pen: 976€ sal: 1390€ | → | Em 2050 66% pen: 912€ sal: 1390€ | Hoje 88% pen: 953€ sal: 1079€ | → | Em 2050 85% pen: 912€ sal: 1079€ |

Cálculos do autor. Nas pensões calculadas “hoje” assume-se que o phasing-in das novas regras de cálculo está a meio (ou seja, P1 e P2 ponderados ambos a 50%). Nas pensões “em 2050”, apenas conta P2. Carreira “horizontal” corresponde a uma evolução dos salários, a preços constantes, em forma de reta horizontal, enquanto a “crescente” corresponde a uma reta com inclinação, em que os salários aumentam 20€ a cada ano (começam em 610€ e terminam em 1390€, garantindo a mesma média: 1000€). Para as taxas líquidas, assumiu-se as tabelas de retenção de 2025 (Continente, não casado ou casado sendo ambos titulares). Assume-se ainda, por simplificação, que o IAS não sofre valorizações acima dos preços ao longo do tempo – uma valorização provável do IAS conduzirá a taxas futuras ainda superiores às aqui apresentadas.

Algumas das conclusões possíveis de retirar deste primeiro ensaio:

- Há casos em que a taxa de substituição pode vir a aumentar, contrariando o *soundbite* corrente. Isso acontece especialmente em carreiras ditas “horizontais” ou estáveis. Entende-se a razão - um indivíduo com uma carreira desta natureza não é prejudicado - até é beneficiado - pelo facto de o cálculo da sua pensão passar a contar com toda a carreira e não apenas os últimos anos. Inclusive, as taxas de substituição líquidas podem ultrapassar os 100%, o que não acontecia agora.
- Mesmo em carreiras crescentes, as pensões podem continuar a assegurar uma transição de rendimento de ordem superior a 80%. Isto é especialmente verdade para quem tem carreiras completas, como é o caso do cenário aqui ensaiado.

Quadro 3. Alguns exemplos teóricos de taxas substituição, atuais e em 2050
Cenário B - uma carreira de 40 anos, com um salário médio de 5000€

| | Taxas Brutas | | Taxas Líquidas | | | |
|-----------------------|--|---|---|--|---|--|
| Carreira “horizontal” | Hoje 83% pen: 4142€ sal: 5000€ | → | Em 2050 86% pen: 4283€ sal: 5000€ | Hoje 86% pen: 2918€ sal: 2933€ | → | Em 2050 102% pen: 2996€ sal: 2933€ |
| | | | | | | |
| Carreira “crescente” | Hoje 68% pen: 4742€ sal: 6950€ | → | Em 2050 62% pen: 4283€ sal: 6950€ | Hoje 85% pen: 3248€ sal: 3841€ | → | Em 2050 78% pen: 2996€ sal: 3841€ |

Cálculos do autor. Nas pensões calculadas “hoje” assume-se que o phasing-in das novas regras de cálculo está a meio (ou seja, P1 e P2 ponderados ambos a 50%). Nas pensões “em 2050”, apenas conta P2. Carreira “horizontal” corresponde a uma evolução dos salários, a preços constantes, em forma de reta horizontal, enquanto a “crescente” corresponde a uma reta com inclinação, em que os salários aumentam 100€ a cada ano (começam em 3050€ e terminam em 6950€, garantindo a mesma média: 5000€). Para as taxas líquidas, assumiu-se as tabelas de retenção de 2025 (Continente, não casado ou casado sendo ambos titulares). Assume-se ainda, por simplificação, que o IAS não sofre valorizações acima dos preços ao longo do tempo – uma valorização provável do IAS conduzirá a taxas futuras ainda superiores às aqui apresentadas.

Neste segundo cenário:

- Um perfil com salários mais elevados continua, nos casos de carreira estável, a assegurar aumentos das taxas de substituição.
- Nos casos mais frequentes (carreiras crescentes), a redução continua a ser pouco significativa, pelo menos razoavelmente distante da “quebra para 40%” que entrou no debate público. Mais uma vez, é isto que se espera que aconteça em carreiras completas.

Quadro 4. Alguns exemplos teóricos de taxas substituição, atuais e em 2050
Cenário C - uma carreira de 25 anos, com um salário médio de 1000€

| | Taxas Brutas | | | Taxas Líquidas | | |
|-----------------------|---|---|--|---|---|--|
| Carreira “horizontal” | Hoje 54% pen: 535€ sal: 1000€ | → | Em 2050 57% pen: 570€ sal: 1000€ | Hoje 64% pen: 535€ sal: 831€ | → | Em 2050 69% pen: 570€ sal: 831€ |
| | | | | | | |
| Carreira “crescente” | Hoje 43% pen: 596€ sal: 1390€ | → | Em 2050 41% pen: 570€ sal: 1390€ | Hoje 55% pen: 596€ sal: 1079€ | → | Em 2050 53% pen: 570€ sal: 1079€ |

Cálculos do autor. Nas pensões calculadas “hoje” assume-se que o phasing-in das novas regras de cálculo está a meio (ou seja, P1 e P2 ponderados ambos a 50%). Nas pensões “em 2050”, apenas conta P2. Carreira “horizontal” corresponde a uma evolução dos salários, a preços constantes, em forma de reta horizontal, enquanto a “crescente” corresponde a uma reta com inclinação, em que os salários aumentam 32,5€ a cada ano (começam em 610€ e terminam em 1390€, garantindo a mesma média: 1000€). Para as taxas líquidas, assumiu-se as tabelas de retenção de 2025 (Continente, não casado ou casado sendo ambos titulares). Assume-se ainda, por simplificação, que o IAS não sofre valorizações acima dos preços ao longo do tempo – uma valorização provável do IAS conduzirá a taxas futuras ainda superiores às aqui apresentadas.

E se a carreira não for completa?

- Aqui, as taxas de substituição são substancialmente diferentes das anteriores. Indivíduos nestas circunstâncias (carreiras curtas) não podem esperar uma transição suave entre o último salário e a primeira pensão. Mas o que importa daqui reter é que não é uma novidade que o futuro lhes trará. Taxas de substituição brutas na ordem dos 40% já acontecem hoje – e sempre aconteceram – e percebe-se facilmente: carreiras curtas dão origem a pensões de valor reduzido, logo a taxas de substituição inferiores. Sempre foi assim. Uma das principais razões para a existência de um elevado número de pensões de valor baixo em Portugal prende-se com a curta duração da carreira contributiva, especialmente em contexto de um sistema que veio a amadurecer, em que a formalização do trabalho e das obrigações contributivas veio a progredir ao longo destas últimas décadas.
- E se taxas de substituição baixas já acontecem hoje, não é o futuro, ou seja, não é o *phasing-in* das regras implementadas nas reformas de 2002 e 2007 que vão implicar a tão propalada descida no valor das pensões. Pode haver reduções, é certo, mas os mecanismos de compensação acima descritos impedem que a queda seja abrupta.

Em resumo, algumas grandes ideias destacam-se da observação destes exemplos:

1. Grande volatilidade nas taxas de substituição, as quais são muito sensíveis à carreira contributiva, à configuração dessa carreira e ao último salário (e, se quisermos acrescentar à margem destes exemplos, depende ainda fortemente da decisão relativamente à data de saída para a reforma - i.e., se o indivíduo aceita a penalização por antecipação ou prefere a bonificação por adiar a saída).
2. O *phasing-in* das novas regras não implicará uma redução abrupta das taxas de substituição, podendo inclusive levar a aumentos em determinadas condições.
3. Taxas de substituição baixas já existem e sempre existiram e não serão produzidas pela aplicação das novas regras.
4. Para perfis idênticos, a quebra nas taxas de substituição são relativamente reduzidas (ou, pelo menos, não correspondem às quebras alarmistas que têm vindo a ser trazidas ao debate público).

Também a OCDE destaca as elevadas taxas de substituição do sistema público de pensões português, no último “Pensions at a Glance” publicado¹⁸. **No futuro (2068), no pressuposto que não haja alteração das atuais regras, Portugal garante as taxas de substituição líquidas mais elevadas do conjunto dos países da organização: 99% para trabalhadores com carreira completa e com salários em linha com o salário médio nacional (média OCDE: 61%).**

Acrescente-se ainda que, curiosamente e em aparente contraste com o alarmismo gerado pelos dados do relatório do AWG, a própria Comissão Europeia – aqui através do Comité de Proteção Social – apresenta em outro regulatório regular (“The Pension Adequacy Report”¹⁹) dados calculados através do modelo da OCDE que, ainda que apontem para reduções no futuro (2062) das taxas de substituição brutas e líquidas, ainda que com as abordagens metodológica diferentes (como vimos na parte 2 deste texto), em nada suportam o que é apresentado no relatório do AWG. Alguns exemplos:

¹⁸ OCDE (2023), Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>

¹⁹ Comissão Europeia / European Commission: DG EMPL / SPC, The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I e II, Publications Office of the European Union, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/909323> e <https://data.europa.eu/doi/10.2767/550848>

Quadro 4. Alguns exemplos de taxas de substituição prospetivas para Portugal a partir do “The 2024 Pension Adequacy Report” (CPS/COM)

| Perfis | Taxas brutas | | Taxas líquidas | |
|--|--------------|------|----------------|-------|
| | 2022 | 2062 | 2022 | 2062 |
| Caso base (40 anos de carreira, saída à idade legal de reforma) | 75,2 | 69,4 | 93,2 | 87,0 |
| Carreira dos 25 anos até à idade legal de reforma | 77,1 | 72,8 | 95,9 | 90,6 |
| Adiamento da reforma (42 anos, saída dois anos após idade legal) | - | 87,7 | - | 105,6 |
| Com interrupção por desemprego (3 anos) | 74,2 | 63,4 | 92,0 | 80,8 |
| Carreira curta (20 anos) | 34,9 | 31,7 | 48,0 | 43,2 |

Fonte: Comissão Europeia, Comité de Proteção Social, “The 2024 Pension Adequacy Report”

São taxas teóricas que, tal como vimos na parte 2, resultam da definição de perfis teóricos individuais. Para nos aproximarmos da abordagem agregada²⁰ inerente às projeções apresentadas no relatório do AWG, podemos observar as taxas de substituição efetivamente empíricas que temos atualmente, ou seja, as reais taxas de substituição das novas pensões em Portugal, como as que foram apresentadas no Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial. E aí também chegamos à conclusão de que já hoje temos taxas de substituição baixas, mas que existem razões para tal. Alguns exemplos:

²⁰ Chamamos-lhe “agregada” porque as as projeções em que se baseia o relatório do AWG apoiam-se na simulação do universo de pensões. Mas, voltemos a sublinhar, aqueles resultados não são mais do que a comparação da pensão média dos novos pensionistas com o salário médio da economia (nem tampouco a comparação é feita com o salário médio à saída para a reforma, como acontece para os restantes membros, à exceção de Espanha, cuja abordagem foi idêntica à portuguesa). Não é o resultado da agregação a nível nacional de múltiplas taxas de substituição individuais.

Quadro 5. Taxas de substituição reais em Portugal, 2019-2022

| | | Taxa de substituição bruta | Representatividade |
|---|-------------------|----------------------------|--------------------|
| Novos pensionistas (universo total 2019-2022) | | 65,5% | 100% |
| Carreira | até 14 anos | 30,2% | 6,2% |
| | 15 a 30 anos | 47,6% | 27,6% |
| | 31 a 39 anos | 69,9% | 19,2% |
| | 40 a 49 anos | 78,8% | 44,0% |
| Saída para a reforma | DLD (<62 anos) | 61,2% | 6,5% |
| | DLD (>62 anos) | 56,5% | 5,8% |
| | Flexibilização | 75,5% | 18,6% |
| | Regimes especiais | 63,5% | 1,2% |
| Posticipação (pensões bonificadas) | | 83,4% | 18,5% |

Fonte: Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

Notas metodológicas: as taxas correspondem à média das taxas individuais para novos pensionistas de 2019 a 2022; o valor da pensão é, por sua vez, comparado com a média salarial dos três anos anteriores à saída para a reforma.

Como se percebia da simulação de casos teóricos, a duração da carreira desempenha um papel importante, já que é fator determinante para o valor da pensão. As taxas de substituição brutas podem variar entre 30,2%, para quem apresenta menos de 15 anos de carreira contributiva, e 78,8% para quem tem 40 ou mais anos (quase metade nos novos pensionistas). Poderá causar estranheza o facto de as saídas por antecipação, e especialmente a antecipação por flexibilização, gerar taxas de substituição brutas relativamente altas (75,5%), quando sabemos que existe penalização pela distância face à idade de reforma e, em alguns casos, pelo fator de sustentabilidade. Contudo, este regime, que corresponde a quase um quinto das novas pensões, está limitado a quem tem 40 ou mais anos de carreira, pelo que é esse o facto que leva a pensões elevadas e, por conseguinte, a taxas de substituição igualmente elevadas.

Parte 6. Conclusões

Não é correto afirmar-se que, dentro de pouco mais de vinte anos, todos os novos pensionistas vão ter pensões que correspondem a 40% do seu salário. Em primeiro lugar, os dados sobre os quais assenta esta leitura alarmista apresentam incongruências inescapáveis à leitura com maior atenção. Em segundo lugar, não condizem com o que hoje sabemos da realidade, das regras de cálculo ou de outras abordagens de projeção das taxas de substituição. Finalmente, mesmo que fosse esse o resultado em termos médios, importa saber que, por regra, existe uma grande volatilidade nas taxas de substituição que resultam de cada uma de milhões de histórias contributivas de diferentes indivíduos (logo, nunca poderíamos aceitar como certa a expressão “todos os novos pensionistas”).

Os dados do relatório do AWG (Comissão Europeia) apontam para uma quebra da taxa de substituição bruta de 90,2% para 38,5%, em apenas cinco anos, o que é inconcebível. A explicação reside, de acordo com o relatório, no “desaparecimento” de novos pensionistas da CGA em 2048. Isso serviria para justificar aquela quebra acentuada, mas não tem plausibilidade para a simulação da realidade, pois ainda que seja verdade que deixem de haver novos pensionistas da CGA com pensões relativamente elevadas face aos demais (o que poderia fazer baixar a pensão média global), não se pode aceitar que deixem de haver novos pensionistas provenientes do setor público, embora com pensões da Segurança Social. Ou seja, a pensão média de todos os novos pensionistas, que passariam a ser exclusivamente da Segurança Social, teria que refletir o aumento resultante da entrada no contingente de novos pensionistas de médicos, professores e outros trabalhadores com carreiras completas que tradicionalmente levam a que a pensão média dos funcionários públicos seja superior aos do setor privado.

É previsível que haja uma redução das taxas de substituição no futuro, mas não será para todos os casos, nem com a dimensão anunciada. A contagem da carreira completa para o cálculo de uma pensão levará a que, em grande parte dos casos, o cálculo seja penalizado, mas não só estão previstos mecanismos que podem contrariar esta tendência, como é o caso das taxas de formação mais benéficas das novas regras, como há indivíduos que beneficiam de ter a carreira completa a ser contada no cálculo. Mais, os exercícios prospetivos desenvolvidos pela OCDE e publicados inclusive pela própria Comissão Europeia em outros relatórios apontam para que as quebras nas taxas de substituição portuguesas raramente ultrapassem os 10 pontos percentuais, o que também afasta aquele cenário alarmista de quebra de 90,2% para 38,5% em apenas cinco anos.

O sistema de pensões português é, aliás, quando comparado com outros, um dos mais generosos do ponto de vista da adequação das pensões que produz. Para o futuro, Portugal apresenta as taxas de substituição líquidas mais favoráveis do conjunto dos países da OCDE. A própria Comissão Europeia destaca igualmente o sistema português nos relatórios sobre a adequação das pensões.