

1. O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL E O SISTEMA PÚBLICO DE SEGURANÇA SOCIAL

1.1. O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL

O direito à segurança social é um direito de protecção, constitucionalmente garantido a todos os cidadãos face à ocorrência de determinadas contingências ou riscos sociais, assegurando nessas situações rendimentos de substituição de rendimentos de trabalho perdidos temporária ou definitivamente, rendimentos de compensação de encargos suportados ou, em caso de grave carência, rendimentos sociais mínimos de subsistência.

De acordo com o artigo 63º da Constituição da República Portuguesa, todos têm direito à segurança social, o que significa que se trata de um direito universal, que assiste a todos os cidadãos sem qualquer distinção.

Por outro lado, ainda segundo o mesmo artigo 63º, o direito à segurança social deve ser assegurado pelo Estado, competindo-lhe para o efeito «organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social que proteja os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego, e todas as situações de falta ou diminuição dos meios de subsistência ou da capacidade para o trabalho».

O direito à segurança social é, pois, assegurado através de um sistema público, organizado e gerido pelo Estado, que desempenha um papel fundamental na garantia da segurança económica dos cidadãos e na manutenção da coesão social, ao garantir rendimentos de substituição em caso de doença, desemprego, maternidade e paternidade, invalidez, velhice ou morte, bem como no combate à pobreza e à exclusão social, cujos níveis seriam muito mais elevados sem as transferências sociais no âmbito deste sistema. Sem a existência do sistema público de segurança social o número de pobres em Portugal subiria de cerca de 1,7 milhões de pessoas (15,4% do total) para perto de 4,4 milhões de pessoas (40,7% do total), aumentando de 17,8% para 86,4% entre os reformados, de 42,6% para 65,6% entre os desempregados e de 8,6% para 17,4% entre os trabalhadores, (cerca de 900 mil trabalhadores, demonstrando que não basta ter um emprego para não se ser pobre no nosso país)¹.

Estes dados mostram a importância da segurança social pública, universal e solidária, sem a qual quase metade da população residente em Portugal seria pobre.

¹ Fonte: INE – Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2025.

1.2. O SISTEMA PÚBLICO DE SEGURANÇA SOCIAL

1.2.1. COMPOSIÇÃO DO SISTEMA

O sistema de segurança social integra o sistema previdencial, o sistema de protecção social da cidadania e o sistema complementar.

- **O sistema previdencial**, contributivo, tem como objectivo garantir aos trabalhadores, com base no princípio da contributividade e em princípios de solidariedade laboral e geracional, rendimentos substitutivos dos rendimentos de trabalho perdidos em consequência das eventualidades legalmente previstas.

O sistema previdencial é a parte central do sistema público de segurança social, a parte directamente ligada ao trabalho, que assenta nos princípios da contributividade e da solidariedade profissional e intergeracional, o que significa que os trabalhadores pagam as suas contribuições, em solidariedade com todos os que estão no activo e também com aqueles que já se reformaram, construindo uma cadeia solidária que vem do passado e se projecta para o futuro, garantindo a todos a devida protecção nas horas de necessidade.

Este sistema abrange o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, o regime dos trabalhadores independentes, ambos de inscrição obrigatória, e ainda regimes de inscrição facultativa, nomeadamente o regime do seguro social voluntário.

As eventualidades protegidas no âmbito do sistema previdencial são a doença, a parentalidade (maternidade, paternidade e adopção), o desemprego, os acidentes de trabalho e doenças profissionais², a invalidez, a velhice e a morte.

- **O sistema de protecção social da cidadania**, não contributivo, tem como objectivo assegurar direitos básicos de subsistência a todos os cidadãos em situação de carência e exclusão social, com base em princípios de solidariedade de toda a comunidade. Compreende os subsistemas da acção social, de solidariedade e de protecção familiar.

O **subsistema de acção social** assegura, através de vários tipos de prestações em espécie e em dinheiro, da prestação de serviços e equipamentos sociais de apoio, a protecção das pessoas mais vulneráveis.

O **subsistema de solidariedade** abrange prestações sociais não contributivas atribuídas na falta ou insuficiência de recursos económicos para satisfazer as necessidades básicas dos cidadãos e das famílias, como é o caso do Complemento Solidário para Idosos; da Prestação Social para a Inclusão e da Prestação Social Única³, bem como alguns complementos prestacionais para suprir a insuficiência de algumas prestações dos regimes contributivos.

O **subsistema de protecção familiar** destina-se a compensar encargos familiares, atribuindo prestações no domínio dos encargos familiares, como o abono de família, o abono pré-natal e o subsídio de funeral, e dos encargos com a deficiência e a dependência.

² Apesar de os acidentes de trabalho serem tradicionalmente elencados entre as eventualidades protegidas no sistema público de segurança social, no nosso ordenamento jurídico a reparação dos acidentes de trabalho é assegurada através do sistema segurador, mediante um seguro obrigatório da responsabilidade da entidade empregadora. Só as doenças profissionais são cobertas no âmbito do sistema de segurança social.

³ A Prestação Social Única (PSU) foi criada em 2026 (pelo Decreto-Lei nº 166/2026, de 13 de Agosto), e veio substituir várias prestações atribuídas no âmbito do subsistema de solidariedade, nomeadamente o rendimento social de inserção, as pensões sociais de invalidez, velhice, viuvez e orfandade, o subsídio social de desemprego e os subsídios sociais de parentalidade). O regime só entrará plenamente em vigor em 2027.

O sistema previdencial representa 68% da despesa efectiva da Segurança Social e o sistema de protecção social da cidadania 31%⁴.

- O **sistema complementar**, de natureza privada, tem o objectivo de complementar, numa base voluntária, as prestações facultadas no âmbito do sistema público, especialmente pelo sistema de pensões. Este sistema compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa colectiva e de iniciativa individual.

O **regime público de capitalização** é um regime de capitalização, de adesão individual e voluntária, organizado e gerido sob responsabilidade do Estado, ao qual podem aderir todos os trabalhadores do sector privado ou do sector público, por conta de outrem ou independentes, desde que abrangidos por um sistema de protecção social de enquadramento obrigatório. As contribuições de cada aderente são depositadas na sua própria conta individual e convertem-se em certificados de reforma que integram um fundo autónomo, gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social – IGFCSS.

A adesão a este regime é feita mediante declaração de vontade do interessado, implica o pagamento de uma taxa contributiva – de entre 2% a 4%, à escolha do aderente, sobre a base de incidência, definida por referência à média dos valores que constituem base de incidência das contribuições para o sistema de segurança social, para a Caixa Geral de Aposentações ou outro regime de protecção social obrigatório, nos 12 meses anteriores ao 2º mês antes da adesão.

A protecção concretiza-se na atribuição de um complemento de pensão ou de aposentação por velhice ou invalidez absoluta, que é calculado de acordo com o capital acumulado em função do rendimento obtido através dos investimentos realizados no mercado. Isto significa que o valor deste complemento não é previamente determinado, uma vez que o regime público de capitalização é de contribuição definida, logo não há benefício definido (o beneficiário sabe o que paga regularmente, mas não sabe quanto vai receber, tudo dependendo da rentabilidade dos investimentos, ou seja, do mercado de capitais).

Os **regimes complementares de iniciativa colectiva** são regimes privados, de criação facultativa a favor de um determinado grupo de pessoas. Integram-se nesta categoria os regimes profissionais complementares, que abrangem trabalhadores de uma mesma empresa, de um grupo de empresas ou de outras entidades patronais de um mesmo sector profissional ou interprofissional, e são financiados pelas entidades patronais, sem prejuízo de eventual pagamento de quotas pelos trabalhadores. Estes regimes podem traduzir-se em fundos de pensões fechados ou abertos de adesão colectiva e, consoante o tipo de garantias, podem ser de benefício definido, de contribuição definida ou mistos.

Os regimes complementares profissionais podem resultar de instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, mas neste caso, de acordo com a lei (artigo 478º, nº 2 do Código do Trabalho), só podem ser regimes que atribuam prestações complementares do sistema público na parte não coberta por este.

Os **regimes complementares de iniciativa individual** são de instituição facultativa, por decisão de cada indivíduo, e podem assumir, nomeadamente, a forma de planos poupança reforma, seguros de vida, seguros de capitalização e outras modalidades.

⁴ Fonte: *Evolução Orçamental da Segurança Social e da CGA em 2025*, Conselho das Finanças Públicas. No sistema previdencial inclui-se um conjunto de regimes especiais residuais que absorvem o valor restante.

Embora o nosso sistema público de segurança social possa ser tecnicamente classificado como um sistema misto, pelo facto de a Lei de Bases⁵ incluir, além dos sistemas previdencial e de protecção da cidadania, um sistema complementar composto essencialmente por sistemas privados de capitalização, na prática tal não acontece, dada a fraca relevância que estes regimes assumem no conjunto do sistema em termos do número de participantes.

Em 2023 o número de participantes em fundos de pensões era de 463,6 mil, o que compara com 5 milhões e 310 mil trabalhadores inscritos na segurança social. O número de beneficiários era de 138,4 mil, o que compara com 2 milhões e 864 mil pensões atribuídas pela segurança social⁶.

Nesse ano as entidades gestoras de fundos de pensões geriam cerca de 19 mil milhões de euros, representando 7,1% do PIB, a percentagem mais baixa desde 1999. A esmagadora maioria (86%) dos fundos de pensões são integrados nos regimes complementares de iniciativa colectiva.

Já o regime público de capitalização, corporizado no Fundo dos Certificados de Reforma, tinha 7,6 mil aderentes a pagar contribuições no final de 2024 e geria 65,2 milhões euros⁷.

1.2.2. FINANCIAMENTO DO SISTEMA

O sistema previdencial e o sistema de protecção social da cidadania têm formas de financiamento inteiramente distintas, que não devem ser confundidas – no essencial, o sistema previdencial é financiado directamente pelas contribuições dos trabalhadores e das empresas e os sistemas não contributivos são financiados por impostos.

Assim:

O **sistema de protecção social da cidadania** é um sistema não contributivo, financiado por transferências do Orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais, com base na solidariedade de toda a comunidade nacional. As suas receitas asseguram 26% do financiamento do sistema de Segurança Social⁸.

O **sistema previdencial** é um sistema contributivo, baseado nos princípios da contributividade e da solidariedade profissional, e é financiado sobretudo pelas contribuições a cargo dos trabalhadores e a cargo das entidades patronais. As suas receitas representam 73% da receita total do sistema de Segurança Social, sendo as contribuições sociais responsáveis por 67% desse montante.

O princípio da contributividade significa que o sistema deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação directa entre a obrigação de contribuir e o direito às prestações, ou seja, só quem contribui, normalmente durante um determinado período fixado na lei, é que tem acesso às prestações de um sistema contributivo.

O princípio da solidariedade profissional significa que, no nosso sistema, o montante das contribuições efectuadas pelos trabalhadores constituem um todo, do qual se retiram as prestações a pagar quando se verificam as eventualidades previstas (doença, desemprego, etc.); no regime de pensões esta soli-

⁵ Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro – aprova as bases gerais do sistema de segurança social.

⁶ Fontes: Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões; Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, constante do Relatório da Proposta de Orçamento de Estado para 2025; Instituto de Informática/MTSSS.

⁷ Fonte: Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social.

⁸ Fonte: idem nota 3.

dariedade é também geracional, porque as contribuições de cada geração de trabalhadores pagam as pensões da anterior.

O **sistema complementar** é, como vimos, essencialmente composto por regimes privados, que são financiados pelas entidades patronais, e eventualmente também pelos trabalhadores no caso dos regimes complementares profissionais, e inteiramente financiados pelos trabalhadores no caso dos regimes de iniciativa individual. Também o sistema público de capitalização – que no fundo pode subsumir-se a um regime de iniciativa individual – é financiado por cada trabalhador e/ou pela sua entidade patronal, total ou parcialmente.

1.2.2.1. O que é a Taxa Social Única (TSU)

A TSU é uma taxa uniforme que incide sobre a remuneração ilíquida dos trabalhadores por conta de outrem que constitui base de incidência contributiva. Em princípio, todas as quantias recebidas como contrapartida do trabalho deviam ser base de incidência contributiva, mas existem alguns tipos de remuneração que estão legalmente excluídos, a par com outras formas de remuneração que as entidades patronais criam com o objectivo expresso de fugir ao pagamento de contribuições sociais.

A taxa geral é actualmente 34,75% da remuneração ilíquida dos trabalhadores por conta de outrem, sendo 23,75% a cargo das empresas e 11% dos trabalhadores⁹.

Tendo em conta que existe uma relação directa entre as remunerações declaradas como base de incidência contributiva e o valor das prestações (de doença, de desemprego, de parentalidade, pensões), que normalmente são calculadas com base naquelas remunerações, quanto menos se descontar mais baixas serão as prestações.

Assim, apesar da propaganda em contrário e das reivindicações dos empregadores, o pagamento de TSU sobre todas as quantias que os trabalhadores recebem, seja a que título for, é do interesse dos trabalhadores e representa, no futuro e em caso de necessidade, prestações sociais de valor mais elevado, não só pensões, mas subsídios de doença, de parentalidade e de desemprego.

Por outro lado, sendo a Taxa Social Única a principal fonte de financiamento do sistema, é evidente que a sua sustentabilidade financeira depende em muito das contribuições pagas pelos trabalhadores e entidades patronais. Daí que a subida dos salários, bem como o aumento da base de incidência contributiva (ou seja, das remunerações sobre as quais se paga contribuições para a segurança social) sejam fundamentais para garantir tanto esta sustentabilidade financeira, como a própria subsistência do sistema público de segurança social.

1.2.2.2. A Sustentabilidade financeira do Sistema Público

A situação actual da Segurança Social é robusta. Quer o saldo global quer o saldo do sistema previdencial são positivos e, com excepção de 2018 e 2020, cresceram sempre face ao ano anterior.

Em 2025 quer o saldo global quer o saldo do sistema previdencial – o coração do sistema – alcançaram o valor de 6,7 mil milhões de euros, ultrapassando as previsões oficiais, prevendo-se que atinjam mais de 6,4 mil milhões em 2026. Os seus valores mais do que quadruplicaram face a 2016.

⁹ Apesar da designação de Taxa Social Única na realidade não existe apenas uma taxa, mas várias, sendo que o valor pode variar em função de diversos factores, como o tipo de actividade exercida, a natureza jurídica da entidade patronal ou o nº de eventualidades protegidas.

As contribuições para a segurança social têm aumentado a um ritmo acelerado desde 2016 graças ao crescimento do emprego e dos salários, ainda que aquém do possível e necessário.

Aumentaram 8,9% em 2025, prevendo-se um novo aumento de 6,4% em 2026 para um total de cerca de 32,1 mil milhões de euros, o que representa 10% do PIB. O seu valor mais do que duplicou em relação a 2016.

A evolução muito positiva dos saldos resulta não apenas do significativo aumento das contribuições, mas também de aspectos negativos como a baixa cobertura e valor de muitas prestações, o que na prática se traduz em maior desprotecção social dos beneficiários, de que constituem exemplos expressivos as pensões, as prestações de desemprego, entre outras prestações.

Evolução dos saldos da Segurança Social e das contribuições, milhões de euros											
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo global da Segurança Social	1 564	2 086	1 977	2 822	2 132	2 328	4 068	5 477	5 536	6 723	6 439
Evolução face ao ano anterior (%)	50,8	33,4	-5,2	42,7	-24,5	9,2	74,7	34,6	1,1	21,4	-4,2
Saldo do Sistema Previdencial	1 400	1 929	1 843	2 687	1 931	2 346	4 278	5 464	5 785	6 703	6 463
Evolução face ao ano anterior (%)	47,9	37,8	-4,5	45,8	-28,1	21,5	82,4	27,7	5,9	15,9	-3,6
Contribuições	14 778	15 714	16 906	18 365	18 230	19 954	22 316	25 113	27 688	30 152	32 091
Evolução face ao ano anterior (%)	5,2	6,3	7,6	8,6	-0,7	9,5	11,8	12,5	10,3	8,9	6,4

Fontes: até 2025 - IGFSS, citado na Conta Geral do Estado; 2026 - Relatório da Proposta de Orçamento do Estado, excepto saldo do sistema previdencial (Relatório 16/2025 da UTAO). Saldos não ajustados, excepto o saldo do sistema previdencial em 2026.

O valor positivo dos saldos permite já hoje melhorar a protecção social dos beneficiários da segurança social. Mas com mais emprego, menos precariedade, melhores salários e menos subdeclaração salarial, a sua situação financeira será reforçada, tornando-a assim mais apta não só a melhorar os níveis de protecção actuais, como também a responder aos desafios com que está confrontada.

É necessário também ampliar as bases de financiamento do sistema, nomeadamente do sistema previdencial.

O grande desafio que actualmente se coloca ao sistema público de segurança social, e em particular ao sistema público de pensões, é o de resistir à pressão para a sua privatização e garantir a sua efectiva sustentabilidade financeira, sem desvirtuar os princípios da solidariedade laboral e intergeracional em que assenta e sem enfraquecer o seu efeito redistributivo e os direitos sociais dos trabalhadores e de todos os cidadãos.

Nenhuma ampliação das fontes de financiamento do sistema deverá quebrar a ligação ao trabalho, sendo essencial manter a relação entre salários, contribuições e prestações. O financiamento do sistema previdencial através de impostos transformaria o nosso sistema alicerçado no direito à protecção social constitucionalmente consagrado num sistema de carácter assistencialista que apenas assegura mínimos e teria de ser completado pelo recurso a outros regimes, públicos ou privados, geridos em capitalização.

Previamente à reflexão sobre novas fontes de financiamento é fundamental que sejam tomadas medidas dirigidas a factores internos do sistema que permitam reforçar a receita, nomeadamente o aumento geral e significativo de todos os salários, a implementação de novos e mais eficazes mecanismos de cobrança da dívida de contribuições e de combate a fenómenos de fraude e evasão contributiva, que reforcem o controlo da subdeclaração de remunerações, bem como pôr termo à prática recorrente de utilização das receitas do sistema previdencial para fins de política económica e de concessão de isenções e reduções de pagamento de taxa contributiva para os mais variados fins de apoio a sectores de actividade afectados por catástrofes ou crises económicas.

Em nosso entender, a diversificação ou ampliação das fontes de financiamento implica a ponderação de novas formas de redistribuição da riqueza, em que todos os tipos de rendimento contribuam para o financiamento do sistema público de segurança social, de modo a promover mais justiça e maior coesão social, mas sem nunca substituir as receitas das contribuições sobre o trabalho.

Nesse sentido, a CGTP-IN defende a criação de uma contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido das empresas, sem carácter substitutivo da parte patronal na actual taxa social única, e que tenha como único e exclusivo objectivo reforçar o financiamento do sistema previdencial.

1.2.3. O REGIME DE PENSÕES DO SISTEMA PREVIDENCIAL

O regime público de pensões, integrado no sistema previdencial do sistema público de segurança social, é uma parte essencial deste sistema, não só porque absorve dois terços dos seus recursos financeiros, mas sobretudo porque é através dele que é possível garantir aos trabalhadores uma vida digna após a reforma por velhice.

O nosso regime de pensões é um regime de base contributiva, fundado na solidariedade intergeracional, gerido em regime de repartição.

Isto significa que é um regime essencialmente financiado pelas contribuições dos trabalhadores, sendo que as contribuições dos trabalhadores no activo em cada momento financiam as pensões que estão em pagamento e as suas futuras pensões serão financiadas pelas contribuições dos que então estiverem a trabalhar e assim sucessivamente, numa cadeia solidária. As contribuições feitas durante a vida laboral geram para os trabalhadores direitos futuros a uma pensão, que será calculada com base nestas contribuições e nas remunerações auferidas. Salários declarados integralmente reflectem-se assim em pensões mais altas.

A grande diferença entre os regimes públicos de pensões geridos em regime de repartição e os regimes privados (sejam de iniciativa colectiva ou individual) é que estes são geridos em regime de capitalização, o que significa que dependem inteiramente do jogo dos mercados bolsistas, o que representa um elevado risco de perda; acresce que estes regimes são crescentemente de contribuição definida mas de benefício indefinido, transferindo os riscos para os indivíduos, ou seja, os beneficiários sabem com quanto contribuem regularmente, mas não qual o valor que virão a receber no futuro a título de pensão – precisamente porque nestes regimes o valor da pensão depende dos mercados e as entidades que os gerem não garantem qualquer direito, o que significa que, no limite, o valor pode ser zero e não se receber rigorosamente nada.

Por outro lado, a experiência da aplicação destes esquemas de forma massiva evidencia insustentabilidade orçamental e aumento do endividamento por parte dos Estados. Quando são obrigatórios, os Estados prescindem de receita contributiva para pagar as pensões actuais, já que parte da receita é desviada para os esquemas privados, incorrendo em défices orçamentais significativos e aumento do

endividamento (e foi por isso que muitos países recuaram nestes esquemas¹⁰). O mesmo acontece com os esquemas voluntários porque têm que atrair as pessoas a canalizarem parte do seu rendimento para fundos de pensões e isso só se faz com avultados benefícios fiscais, subsídios às contribuições, isenções em IRS ou IRC ou de outras formas que oneram o Estado e quem suporta a receita fiscal, que são em grande os trabalhadores.

Vários fundos de pensões privados faliram ou foram encerrados nos EUA desde o início do século XXI, alguns dos quais de grande dimensão. No sector da aviação foi o caso de quatro fundos de pensões da United Airlines (2005, afectando cerca de 120 mil trabalhadores), dos fundos de pensões da US Airways (2003 e 2005) e do fundo de pensões da Delta Airlines (2006). No sector automóvel e industrial sucedeu o mesmo com a LTV Steel (2000), com a Bethlehem Steel (2001, afectando cerca de 95 mil trabalhadores) e com a General Motors (2009).

Também a falência do Lehman Brothers (2008), um grande banco de investimento norte americano, teve efeitos significativos indirectos em milhões de trabalhadores e reformados devido ao impacto que esse colapso teve nos mercados financeiros e em fundos de investimento vinculados a planos de pensões.

Na Europa sucedeu o mesmo no Reino Unido com o fundo de pensão British Home Stores (que faliu em 2016) e com a falência da construtora Carillion (2018), afectando milhares de trabalhadores; na Itália com a falência da Alitalia (2021).

Noutros casos houve perdas muito elevadas, como na Suécia, onde alguns fundos de pensão privados sofreram perdas significativas durante a crise de 2008, na Argentina, onde em 2002, na sequência da crise financeira interna dos anos anteriores, os valores dos fundos de pensão se reduziram em 44% ou no Chile, em 2008, onde se perderam 60% de todos os benefícios acumulados durante o período de 1982 a 2008.

Quer nuns casos, quer noutros, em alguns países o Estado interveio para financiar e fornecer ou complementar as pensões que deveriam ter sido fornecidas pelo sistema de pensões privado, ou seja, transferiu-se o risco para os contribuintes, mas sem compensar totalmente as perdas aos beneficiários.

A verdade é que a rentabilidade destes fundos está sujeita a uma grande volatilidade porque depende do desempenho dos mercados financeiros. De 2000 a 2023 o desempenho destes fundos foi negativo em seis anos, dois dos quais (2008 e 2022) com perdas da ordem dos 10%.

O mesmo se aplica ao regime público de capitalização, que se diferencia dos demais regimes de iniciativa individual sobretudo pelo facto de ser gerido por uma instituição pública, do Estado, e não por uma empresa privada da banca ou dos seguros.

Além disso, os custos administrativos dos fundos privados são muito mais elevados que os das administrações públicas, o que reduz o retorno aos aderentes ou, em última instância, as suas pensões futuras. Nos países envolvidos nestes esquemas os custos administrativos estão estimados em pelo menos 20% das poupanças acumuladas nas contas individuais, segundo estudos de alguns economistas¹¹.

Os sistemas privados de pensões são tão vulneráveis como os públicos aos riscos macroeconómicos, demográficos e políticos e estão expostos a riscos adicionais: o risco de gestão, o risco de investimento e o risco do mercado de anuidades e transferem esses mesmos riscos sistémicos para os indivíduos (ao

¹⁰ 60% dos 30 países que adoptaram estes esquemas já os reverteram parcialmente ou totalmente (Hungria em 2010), entre os quais oito países da Europa Central e de Leste

¹¹ Como Nicholas Barr.

contrário dos públicos que socializam os riscos), além de que dão menos garantias que os esquemas públicos de repartição em caso de inflação. E como não são redistributivos tendem a agravar as desigualdades em geral e as desigualdades de género em particular.

A experiência de países que criaram esquemas privados de pensões nas últimas três décadas evidenciam graves problemas sociais e orçamentais, como se viu atrás.

Os regimes públicos de pensões, de base contributiva, fundados na solidariedade intergeracional e geridos em repartição, apresentam assim as maiores vantagens para os trabalhadores e têm demonstrado ser os mais adequados à garantia do justo direito de todos a uma pensão. Em Portugal, o regime público assegura o pagamento de cerca de 2 milhões e 900 mil pensões, contribui para retirar da pobreza de mais de 2 milhões de pessoas.

1.2.3.1. O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – FEFSS

Para garantir maior estabilidade ao regime público de pensões, em 1989 foi também criado um mecanismo complementar para garantia das pensões – o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – FEFSS, que tem como objectivo assegurar o pagamento das prestações do sistema previdencial em caso de necessidade, introduzindo maior flexibilidade no esquema de financiamento do sistema público de segurança social, adoptando formas mistas de financiamento ao combinar uma modalidade de capitalização com o sistema de repartição dominante.

Este Fundo foi, assim, constituído com um património inicial transferido do Orçamento do Estado (no valor de 216 milhões de euros), para funcionar em regime de capitalização, com intervenção nos mercados monetário e financeiro, destinando-se os seus valores a constituir uma garantia complementar das pensões futuras a pagar no âmbito do sistema público de segurança social, e tendo a lei definido à partida a composição dos respectivos activos. Considerando as suas finalidades, a lei, ao determinar a composição da carteira de activos do Fundo, entendeu ser necessário procurar um equilíbrio óptimo entre a segurança dos investimentos e a respectiva rentabilidade, o que significa optar por investimentos de menor risco, embora porventura de menor rentabilidade, a fim de assegurar a minimização dos riscos de mercado.

Em 1999, foi criado o Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), com o objectivo de dotar o Fundo de maior capacidade de gestão devido à necessidade de realizar investimentos de montantes mais avultados nos mercados de capitais e mobiliário. O Fundo passou então a ser gerido por este instituto público (em cujo conselho consultivo a CGTP-IN se encontra representada), mas sem perder a sua natureza de património autónomo afecto exclusivamente à capitalização pública de estabilização.

As receitas do Fundo resultam essencialmente dos saldos do sistema previdencial e de uma parcela das contribuições dos trabalhadores. Outra componente resulta de receitas resultantes da alienação de património e ganhos obtidos nas aplicações financeiras geridas pelo IGFCSS. Nos anos mais recentes, a fim de o reforçar, passou ainda a consignar-se ao Fundo uma parcela das receitas de IRS e IRC e AIMI, mas os montantes não são significativos.

A carteira de activos do FEFSS tem vindo a crescer e ascendia, no final de Julho de 2026, a 48,7 mil milhões de euros, representando 15,6% do PIB português. Assegura já cerca de 28,04 meses de pensões do sistema previdencial/contributivo, ultrapassando o período mínimo de dois anos consagrado na lei, e prevê-se que não se esgote pelo menos até 2070.

Cerca 34,4 mil milhões de euros do FEFSS (71% total) foram essencialmente resultantes das transferências da segurança social referidas atrás, que foram sendo feitas ao longo dos anos.

A gestão do IGFCSS acrescentou cerca de 14,4 mil milhões de euros (29% do total) ao FEFSS desde a criação deste. Estes resultados foram obtidos através de uma gestão pública, com os limites legais actuais por tipo de activo (pelo menos 50% da sua carteira deve ser aplicada em títulos de dívida pública portuguesa) e obtendo boas rentabilidades em comparação com outros fundos nacionais semelhantes.

Os elevados montantes geridos no âmbito do FEFSS poderão vir estar em causa se forem tomadas as opções mais arriscadas já várias vezes reivindicadas pelo capital e que passam por uma maior submissão aos mercados, investindo mais em activos de maior risco, com o argumento de obtenção de maior rentabilidade. A discussão sobre as aplicações do FEFSS deve ser realizada, mas sem o desviar da sua missão, não o colocando ao serviço de outros objectivos, como acontece muitas vezes com outras verbas da Segurança Social, e que no momento presente e futuro servirão para alimentar a especulação financeira, o militarismo e a guerra, ao mesmo tempo que podem pôr em causa a sustentabilidade financeira da segurança social e as pensões.

A existência deste Fundo, que como vimos consubstancia uma vertente de capitalização pública de estabilização, não altera nem desvirtua as características essenciais do nosso regime público de pensões e constitui uma garantia adicional dos direitos dos trabalhadores à sua pensão.

1.2.3.2. A necessidade de valorizar as pensões do sistema público

A generalidade das pensões pagas no âmbito do sistema público de segurança social tem um valor muito baixo. Trata-se de um facto incontornável. Isso acontece quer na velhice (que paga mais de 2 milhões de pensões), quer na sobrevivência (mais de 700 mil pensões) ou invalidez (mais de 150 mil pensões).

Em Dezembro de 2025 o valor médio das pensões de velhice era cerca de 697 euros mensais no conjunto de todos os regimes, situando-se pouco acima do limiar de pobreza (que era de 620 euros calculado a 14 meses)¹².

As pensões do regime geral são pouco mais elevadas (cerca de 707 euros, em média). Em qualquer dos casos são sempre mais baixas entre as mulheres (são inferiores a 63% do valor recebido pelos homens), devido aos seus salários serem também, em média, mais baixos e as carreiras contributivas mais curtas.

O valor médio das pensões de sobrevivência no conjunto de todos os regimes (cerca de 353 euros) é também muito baixo e inferior ao limiar da pobreza. Os valores destas pensões são, em média, mais elevados entre as mulheres, uma vez que têm como referência o valor da pensão do cônjuge falecido, que é normalmente mais elevado no caso dos homens. As pensões de sobrevivência do regime geral são pouco mais altas (cerca de 356 euros, em média).

O valor médio das pensões de invalidez no conjunto de todos os regimes é inferior a 547 euros, também mais baixo do que o limiar de pobreza. As pensões do regime geral são pouco mais elevadas e são mais baixas para as mulheres (88% do valor recebido pelos homens).

São montantes claramente insuficientes para garantir um envelhecimento digno, além de injustos para quem teve uma longa vida de trabalho.

¹² Limiar da pobreza a 14 meses para comparação com as pensões. Valor de 2024. Últimos dados.

Valor médio mensal das pensões da segurança social, euros . Dezembro de 2025

	Mulheres	Homens	Total	% Mulheres/ Homens
Pensões de velhice (total)	542,66	868,77	696,64	62,5
Regime geral	550,69	876,98	706,97	62,8
Pensões de sobrevivência (total)	375,70	255,46	352,85	147,1
Regime geral	380,94	258,91	357,96	147,1
Pensões de invalidez (total)	510,32	580,04	546,57	88,0
Regime geral	512,94	583,58	549,70	87,9

Fonte: Instituto de Informática/MTSSS

Além do valor médio das pensões ser, em média, muito baixo, a maioria dos pensionistas situa-se nos escalões mais baixos.

No final de 2025, 900 mil pensionistas de velhice da segurança social recebiam menos de 500 euros de pensão por mês (46%), ou seja, valores inferiores ao limiar de pobreza (620 euros), dos quais 643,5 mil eram mulheres (71%). Outros 28,5% recebiam entre 500 e 750 euros, correspondendo a perto de 553 mil pensionistas de velhice.

No total, perto de 1 milhão e 500 mil pensionistas de velhice da segurança social recebem menos de 750 euros por mês, ou seja, 75% do total, sendo 89% no caso das mulheres (mais de 927 milhares) e 58% no caso dos homens (526 milhares).

Pensionistas de velhice da segurança social por escalão de valor mensal da pensão Dezembro de 2025

Euros	Mulheres	Homens	Total	% Mulheres	% Homens	% Total
< 250	25 674	30 123	55 797	2,5	3,3	2,9
250 a <500	617 811	227 320	845 131	59,5	25,2	43,6
500 a <750	284 084	268 734	552 818	27,4	29,8	28,5
750 a <1 250	73 464	223 962	297 426	7,1	24,8	15,3
1 250 a <2 000	23 468	88 694	112 162	2,3	9,8	5,8
2 000 a <2 500	6 023	24 100	30 123	0,6	2,7	1,6
2 500 a <3 000	2 926	13 502	16 428	0,3	1,5	0,8
3 000 ou mais	4 281	25 767	30 048	0,4	2,9	1,5
Total	1 037 731	902 202	1 939 933	100,0	100,0	100,0

Fonte: Instituto de Informática/MTSSS

As razões que justificam estes baixos valores são várias e de várias ordens.

Em primeiro lugar, temos a questão dos **salários**. A maioria dos trabalhadores no nosso país tem um salário baixo. Em Dezembro de 2025 mais de 55% dos trabalhadores (2 milhões e 442 mil trabalhadores) recebiam no máximo um salário base bruto de 1.000 euros por mês¹³, sendo 20% os que recebem apenas o salário mínimo nacional (perto de 900 mil trabalhadores)¹⁴.

Outro milhão de trabalhadores (23,6%) recebia entre 1.001 e 1.500 euros base brutos por mês.

No total, 79% dos trabalhadores recebiam no máximo 1.500 euros de salário base bruto, ou seja, quatro em cada cinco trabalhadores, num total de cerca de 3,5 milhões de trabalhadores.

Em segundo lugar, a **relativa juventude do nosso sistema de segurança social**. Como é sabido, o sistema público de segurança social tal como o conhecemos hoje só nasceu depois de 1974. O sistema anterior – um sistema de seguros sociais obrigatórios, geridos pelas caixas sindicais de previdência, casas do povo e casas dos pescadores – era muito incipiente, fragmentado, cobria apenas algumas eventualidades e não abrangia a generalidade dos trabalhadores, não era universal. Em resultado disso, muitas pensões em pagamento resultam ainda de carreiras inexistentes antes de 1974 ou iniciadas e parcialmente formadas antes desta data, ou seja, carreiras incompletas, baseadas em pressupostos diferentes e em salários muito baixos.

Tendo em conta que as fórmulas de cálculo das pensões, quer a actual, quer as que foram vigorando ao longo do tempo, se baseiam nos salários auferidos durante a vida activa, salários baixos originam neces-

¹³ Fonte: MTSSS, Instituto da Segurança Social (com base das Declarações de Remunerações à Segurança Social).

¹⁴ Idem. Os dados são referentes a Junho de 2025.

sariamente pensões igualmente baixas. E esta é uma questão que perdura no tempo, uma vez que em Portugal continua a dominar um modelo de baixos salários, ainda agravado pelo flagelo da precariedade – não só os salários dos trabalhadores com vínculos precários são ainda mais baixos que os da generalidade dos trabalhadores, como as suas carreiras são fragmentadas, dificultando o acesso às prestações sociais e determinando a redução dos respectivos valores, especialmente das futuras pensões.

De facto, carreiras mais longas estão associadas a pensões mais elevadas. As pensões médias do regime geral de segurança social são 16% mais altas para os novos pensionistas de velhice, que têm carreiras mais longas, face ao total dos pensionistas e 10% nas pensões de sobrevivência e invalidez.

Em 2024 a carreira contributiva média para o total dos pensionistas de velhice era de 29,75 anos e de 34,41 anos considerando apenas os novos pensionistas. Apesar disso, a carreira contributiva média continua a ser baixa, o que resulta sobretudo de um passado em que era menor a ligação à segurança social, não deixando de ser preocupante que mais recentemente tenha havido alguma redução em alguns anos entre os novos pensionistas.

A carreira contributiva dos pensionistas por invalidez é naturalmente menor, mas também tem aumentado, sendo de 22,62 anos para o total dos pensionistas e 26,45 anos para os novos.

Carreira contributiva média dos pensionistas do regime geral da segurança social em Dezembro de cada ano											
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Velhice											
Total (anos)	25,34	25,80	26,24	26,61	27,10	27,65	28,16	28,56	28,93	29,32	29,75
Novos (anos)	31,84	33,64	34,10	32,20	35,85	34,18	34,79	33,66	32,64	32,83	34,41
Invalidez											
Total (anos)	21,40	21,62	21,77	21,81	21,95	22,33	22,36	22,43	22,56	22,56	22,62
Novos (anos)	25,32	25,40	25,83	25,37	25,47	25,63	25,78	25,95	26,57	26,41	26,45

Fonte: Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, constante do Relatório da Proposta de Orçamento de Estado para 2026

Igualmente significativo é o fenómeno da **subdeclaração de salários**, que pode assumir várias formas, desde o pagamento de uma parte do salário “por fora” (para usar uma expressão corrente), de modo a subtrair assumidamente essa parte ao pagamento de contribuições e impostos, até à adopção de formas de retribuição compostas por um salário base (que é declarado ao fisco e à segurança social), completado por outros tipos de retribuição que legalmente não constituem base de incidência contributiva e fiscal. Qualquer destas situações só beneficia o patrão, se bem que possa significar no imediato mais dinheiro no bolso dos trabalhadores ao final de cada mês, vai corresponder em caso de necessidade a prestações (de desemprego, de doença, de parentalidade) de reduzido valor e, claro, no futuro, a valores de pensão também muito baixos, tantas vezes insuficientes para uma subsistência condigna na velhice.

A todos estes factores temos ainda que somar, evidentemente, as políticas de valorização e actualização de pensões que foram sendo adoptadas pelos sucessivos governos.

Primeiramente temos que considerar as alterações introduzidas na **fórmula de cálculo das pensões**, que contribuíram para a redução dos respectivos valores finais.

Assim, em 2001, procedeu-se à alteração do método de cálculo das pensões que, de modo gradual e progressivo, deixou de considerar apenas os 10 melhores anos dos últimos 15 de carreira contributiva, para ter em conta os rendimentos revalorizados de toda a carreira contributiva dos beneficiários. O objectivo principal desta revisão foi obter uma maior equidade e justiça social na atribuição das pensões, incentivar a integração dos trabalhadores no sistema desde o início da sua vida activa e evitar fugas ao sistema; ao mesmo tempo, pretendeu-se também incrementar a solidariedade intergeracional e laboral e uma maior responsabilização dos trabalhadores relativamente à formação e ao valor futuro das pensões. No entanto, apesar desta revisão ter procurado respeitar o princípio da conservação dos direitos adquiridos e em formação, estabelecendo um período de transição para a aplicação plena das novas regras de cálculo, à medida que o período de transição se vai esgotando, a mesma acaba por ter um efeito redutor do valor das pensões, tendo em conta que normalmente os salários têm uma progressão ascendente ao longo da vida activa.

Em 2006, a pretexto da necessidade de garantir a sustentabilidade do sistema de segurança social, dá-se nova alteração nas regras de cálculo das pensões, com a **introdução do factor de sustentabilidade** em função da evolução da esperança média de vida, tendo como resultado uma redução generalizada do valor das pensões. Em 2014, o efeito da aplicação do factor de sustentabilidade é agravado, implicando uma redução ainda maior do valor das pensões (o corte que era de 4,78% em 2013 passou para 12,78% em 2014, tendo desde aí vindo sempre a aumentar, sendo em 2026 de 17,6%); simultaneamente, a idade de acesso à pensão deixou de ser fixa (até aí 65 anos) e passou também a variar em função da evolução da esperança média de vida.

De 2008 a 2012 terão sido afectados pela aplicação do factor de sustentabilidade 82 mil novos pensionistas de velhice por ano, num total de cerca de 410 mil novos pensionistas ao longo desses 5 anos.

De 2013 a 2024 terão sido 23 mil por ano, num total de 280 mil novos pensionistas ao longo desses 12 anos. Este número diminuiu em relação ao período anterior por via da alteração da lei, mas os cortes nas pensões passaram a ser mais elevados, desconhecendo-se quantos pensionistas são afectados actualmente porque não sabemos quantos faleceram entretanto.

Actualmente, o factor de sustentabilidade já não tem aplicação generalizada, o que é positivo, mas sendo ainda aplicável a todas as pensões antecipadas (isto é atribuídas antes de atingida a idade de acesso em vigor à data desta atribuição), continua a prejudicar muitos trabalhadores que, pelas mais variadas razões, são levados a antecipar o fim da sua vida activa. Entre estas razões contam-se nomeadamente, o desemprego de longa duração e as dificuldades de inserção no mercado de trabalho a partir de certa

idade; a elevação da idade legal de acesso à pensão de velhice (em 2026 chegará aos 66 anos e 9 meses) aliada a uma esperança de vida saudável bastante reduzida (de 59,1 anos, muito inferior à esperança de vida à nascença que subiu bastante, sendo actualmente de 81,5 anos¹⁵); e a dureza das condições de trabalho a vários níveis.

Por outro lado, não podemos esquecer que, desde 2006, os trabalhadores que, entretanto, se reformaram foram sendo negativamente afectados por todas estas alterações, sem nunca terem sido ressarcidos por isso.

O que nos leva, naturalmente, a analisar as **regras de actualização anual das pensões** adoptadas.

Até 2006, a actualização das pensões era feita de forma puramente aleatória, sem qualquer regularidade, frequentemente ao sabor das necessidades políticas dos Governos.

Em 2007 foi introduzida uma fórmula para actualização anual automática das pensões, que tem em conta os valores da inflação (IPC) e do Produto Interno Bruto (PIB).

Porém, esta fórmula – alterada em 2016 – só foi aplicada de forma exclusiva por 4 vezes (em 2008, 2009, 2016 e 2024), sendo que a sua aplicação esteve suspensa entre 2010 e 2015 e, nos anos de 2017 a 2022, foi aplicada em conjunto com actualizações extraordinárias, que tiveram como objectivo compensar de certa forma o poder de compra perdido nos anos em que não houve actualizações.

Em 2023, a fórmula não foi aplicada, tendo sido efectuada pelo Governo uma actualização discricionária, a fim de evitar o aumento significativo das pensões que resultaria da aplicação da fórmula legal num quadro de inflação em alta.

Desde 2024, a fórmula tem sido aplicada, acompanhada de actualizações extraordinárias. Para este ano, há mais uma vez a promessa de um possível suplemento extraordinário.

No cômputo geral, o que se verifica é que os pensionistas têm vindo sucessivamente a perder poder de compra e que a aplicação da fórmula legal nunca permitiu a reposição do poder de compra de todos os pensionistas, até porque nem todas pensões são sempre actualizadas.

Concluimos, assim, pela necessidade urgente de valorizar todas as pensões de modo, não só a compensar todos das sucessivas perdas sofridas ao longo dos anos, mas também a garantir que todos os reformados e pensionistas dispõem de condições de vida dignas, bem como de adoptar uma forma de actualização anual dos valores das pensões, que permita sempre e em qualquer caso a efectiva reposição do respectivo poder de compra.

Não consideramos, ao contrário da teoria dominante, que as pensões do sistema previdencial, contributivo, devam ser compensadas ou completadas por via de uma prestação de solidariedade como o Complemento Solidário para Idosos (CSI). Esta é essencialmente uma prestação de combate à pobreza, sujeita a condição de recursos, atribuída no âmbito do sistema de solidariedade do sistema de protecção da cidadania. Quem trabalhou e contribuiu para o sistema durante toda a sua vida activa, tem direito ao recebimento de uma justa pensão, de valor suficiente para garantir uma vida digna.

¹⁵ Fontes: Eurostat e INE.