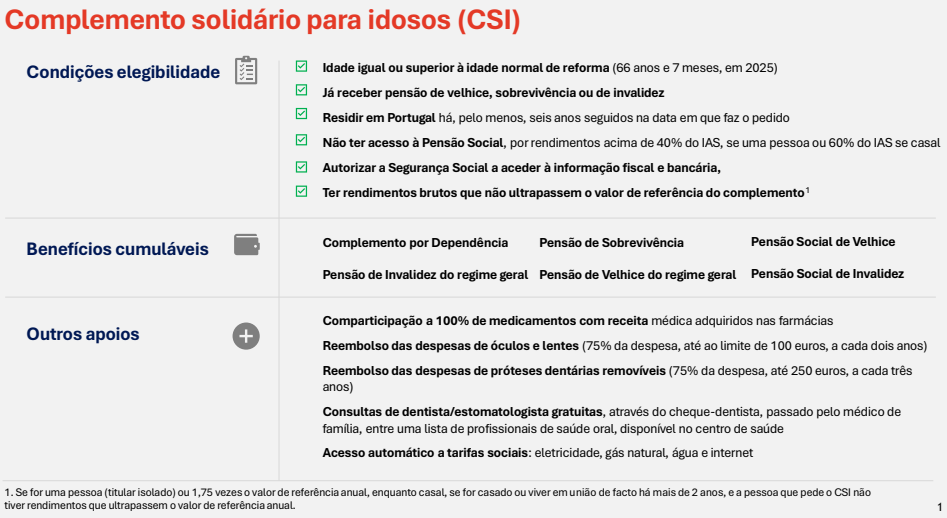
Caixa 4 – Complemento Solidário para Idosos (CSI): o impacto das alterações no valor de referência não refletido no cenário em políticas invariantes

O CSI foi criado em 2005[1] como uma prestação extraordinária de combate à pobreza dos idosos. No diploma da sua criação, era dada nota dos indicadores de pobreza relativos em Portugal, que evidenciavam "a necessidade de correção das intoleráveis assimetrias de rendimento existentes entre os Portugueses, que penalizam particularmente os mais idosos (…)", com "situações de maior severidade e em que os níveis de privação decorrentes da escassez de recursos monetários são ainda mais elevados (…)". A sua criação procurou introduzir diferenciação, acautelando a existência de fontes de rendimento alternativas nos recursos monetários globais de cada idoso. À data, esta diferenciação era tida como fundamental para aumentar a eficácia no combate à pobreza e evitar uma "estratégia financeiramente insustentável" assente no aumento generalizado do valor das pensões mínimas. Este complemento não contributivo é parte do Sistema de Proteção Social de Cidadania da Segurança Social.



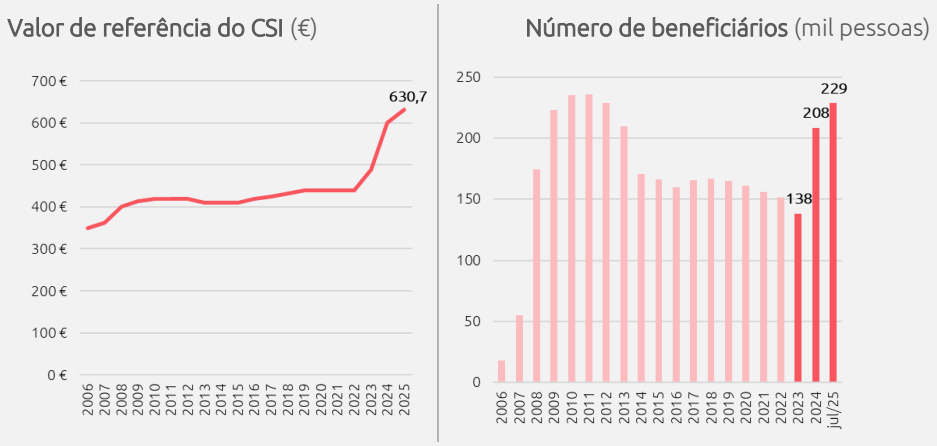
As alterações das condições de elegibilidade e o benefício associado, em 2024, tiveram um impacto orçamental significativo. Estas incluíram modificações das condições de elegibilidade, particularmente: i) das condições de recurso para excluir os rendimentos dos filhos como critério e fator de exclusão, alargando o universo efetivo e potencial de beneficiários (no futuro); ii) o aumento do seu valor de referência; e iii) a expansão dos benefícios complementares, com os beneficiários a contar com medicamentos gratuitos.[2] Desde 1 de janeiro de 2025, o valor de referência mensal do CSI situa-se em 630,67€ (ou 7568,04€ anuais).

Estas alterações resultaram num aumento expressivo do número de beneficiários e da despesa associada. Em dezembro de 2024 existiam 208 mil beneficiários com processamento de CSI, mais 70 mil (ou 51%) do que em dezembro de 2023. Em julho de 2025, este número atingiu os 229 mil (mais 91 mil ou 66%, desde o final de 2023), traduzindo um aumento médio do número de beneficiários em 3000 por mês durante o ano de 2025. O aumento do número de beneficiários, conjugado com a atualização do valor de referência do complemento, originou um crescimento significativo da despesa, de 235 milhões de euros em 2023 para 399 milhões em 2024 (mais 164 milhões de euros, cerca de +70%).

[1] Decreto-Lei n.º 232/2005.

[2] Participação financeira de 100% da parcela do preço dos medicamentos não comparticipada pelo Estado, aprovado no Decreto-Lei n.º 37/2024. A gratuitidade compara com a comparticipação de 50% em vigor anteriormente, cujo regime foi criado com o Decreto-Lei n.º 252/2007.

Gráfico 1 – Complemento Solidário para Idosos



Fonte: DataLABOR e Segurança Social, estatísticas mensais, valores referentes a dezembro de 2006 a 2024.

Em 2025, a despesa com o complemento vai ultrapassar o valor orçamentado. Até julho, a despesa da Segurança Social com o CSI totalizou 302,3 milhões de euros, o que compara com o valor previsto no Orçamento da Segurança Social de 406,8 milhões de euros. Tendo em conta o valor médio processado por beneficiário até à data, e o aumento do número de beneficiários, projeta-se que a despesa totalize 577 milhões de euros em 2025[3]. Tal resultaria num desvio de cerca de 42% face ao orçamentado e num aumento de 178 milhões de euros face a 2024.

O Programa do XXV Governo Constitucional assume o compromisso de convergência do CSI para €870 no final da legislatura. Assumindo que a taxa de cobertura do complemento se mantém ao nível estimado para dezembro de 2025,[4] os compromissos assumidos no Programa de Governo e uma atualização das pensões compatível com o cenário macroeconómico do CFP, projeta-se que a despesa com CSI possa atingir 1 093 milhões de euros em 2029, um incremento de 90% face à despesa projetada para 2025[5] (a preços correntes, mais do que quadruplicando face a 2023).

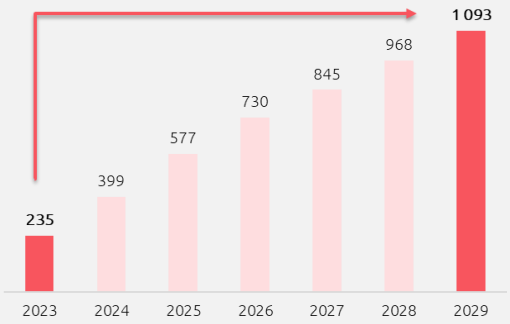
É plausível que a despesa venha a ser superior a esta projeção. Este risco é particularmente evidente no que concerne à hipótese de manutenção de uma taxa de cobertura estável no horizonte. Dado o ritmo médio a que está a aumentar o número de beneficiários, esta hipótese pode ser até otimista. Para aferir este risco, importa considerar a dimensão do universo de potenciais beneficiários. De acordo com dados da Segurança Social, existem cerca de 2 milhões e 26 mil pensionistas que, em 2024, recebiam uma pensão inferior a 600,7 euros por mês, o valor de referência para o CSI à data. Acresce também que os aumentos anunciados do valor de referência ultrapassam a atualização do valor das pensões médias, potenciando o aumento do universo de beneficiários. Estes dados não permitem, no entanto, aferir que parte deste universo respeita as restantes condições de elegibilidade previstas na lei.

[3] Projeção realizada tendo por base as estatísticas mensais publicadas pela Segurança Social, ajustadas à execução financeira anual de 2024 divulgada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

[4] Proporção do número de beneficiários em relação à população com idade superior a 67 anos, de acordo com o Europop 2023. Estima-se que corresponda a aproximadamente 10% em dezembro de 2025, o que compara com 6,7% em 2024.

[5] Descontando o efeito da inflação, a variação projetada a preços constantes é de 75% face a 2025 ou 295% face a 2023.

Gráfico 2 – Projeção da despesa com CSI (M€, a preços correntes)



Fonte: Projeção e cálculos CFP. | Nota: A projeção efetuada pelo CFP não incorpora o potencial impacto sobre os benefícios adicionais de saúde (BAS). A preços constantes de 2024, considerando o deflator do PIB, a despesa projetada com o CSI seria de 970 M€, em 2029.

A este crescimento da despesa com CSI há que adicionar a despesa com os benefícios adicionais de saúde (BAS), nomeadamente com medicamentos gratuitos. De acordo com informação disponibilizada pela Segurança Social referente aos BAS,[6] em 2024 foram processados 20,7 milhões de euros em reembolsos de medicamentos.[7] Em 2023, o processamento desta despesa era de aproximadamente 4 milhões de euros. Até maio de 2025, já totalizava 16,2 milhões de euros. Estes possíveis desenvolvimentos constituem um risco acrescido para a despesa.

[6] Os Benefícios Adicionais de Saúde são apoios automáticos atribuídos com o CSI para despesas de saúde.

[7] Não se inclui nestes números o processamento de reembolso relativo a óculos e próteses.