



**Conselho das  
Finanças  
Públicas**

# Parecer ao Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

29 de outubro de 2024

Parecer n.º  
**04/2024**

---

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

---

## ENQUADRAMENTO

A Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social apresentou no passado dia 7 de maio de 2024 aos Gabinetes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, o Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial. Nessa apresentação foi determinado que, previamente à sua divulgação pública, um conjunto de entidades relevantes para a matéria do Livro Verde tivesse acesso ao documento para uma análise prévia e, caso entendessem, para emissão de um parecer.

Nessa qualidade e no seguimento do convite dirigido pela Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Exma. Professora Doutora Maria do Rosário Palma Ramalho, o Conselho das Finanças Públicas (CFP) apresenta o seu Parecer sobre o Livro Verde da Sustentabilidade do Sistema Previdencial.

A secção seguinte enquadra o papel do CFP no âmbito do documento que foi remetido para análise, datado de agosto de 2024, e seguidamente apresentam-se as principais considerações.

## O LIVRO VERDE PARA A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA PREVIDENCIAL

O Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial da Segurança Social efetua um estudo detalhado sobre a arquitetura do sistema de segurança social. Em particular, foca-se sobre o quadro geral das pensões do sistema previdencial, onde são analisadas as condições de acesso, a fórmula de cálculo, as atualizações anuais, a evolução da despesa com pensões, o enquadramento legal do seu financiamento, as taxas contributivas (base de incidência, reduções e isenções) e o grau de diversificação das fontes de financiamento.

Adicionalmente, são ainda objeto de análise outros sistemas contributivos, o sistema previdencial-capitalização e o sistema complementar de pensões. Por último, como resultado da análise efetuada e reflexão sobre os principais desafios e riscos inerentes à sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial, o Livro Verde incorpora o capítulo “Uma Estratégia de Reforma” onde elenca dezoito recomendações que emanam de quatro prioridades estratégicas fundamentais:

## Uma Estratégia de Reforma

Tabela - Lista de Recomendações

Prioridade estratégica	Recomendações
Assegurar a sustentabilidade financeira	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Introduzir a Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global.</li><li>2. Reavaliar e aprofundar a convergência da base de incidência contributiva com a de incidência fiscal.</li><li>3. Realizar a análise atuarial e revisão das taxas contributivas.</li><li>4. Simplificar e sistematizar as modalidades de reforma antecipada.</li><li>5. Indexar a idade máxima de trabalho em funções públicas à idade normal da reforma.</li><li>6. Rever o modelo de gestão do FEFSS de forma a aumentar rentabilidade.</li></ol>
Melhorar a adequação das pensões	<ol style="list-style-type: none"><li>7. Reformular o mecanismo de atualização das pensões.</li><li>8. Estimular a poupança para a reforma através de planos profissionais.</li><li>9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização.</li><li>10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais.</li><li>11. Aperfeiçoar e reforçar a eficácia do Complemento Social para Idosos (CSI).</li></ol>
Acautelar novos riscos	<ol style="list-style-type: none"><li>12. Monitorizar as transformações do mercado de trabalho.</li><li>13. Incorporar o risco de dependência no conjunto de eventualidades cobertas pelo regime previdencial.</li><li>14. Proteger as carreiras contributivas de grupos vulneráveis.</li></ol>
Melhorar a confiança no sistema de pensões	<ol style="list-style-type: none"><li>15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social.</li><li>16. Disponibilizar dados abertos da Segurança Social e do Emprego.</li><li>17. Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da Segurança Social.</li><li>18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários.</li></ol>

Fonte: Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial, versão enviada ao CFP a 24 de setembro de 2024.

O CFP é referido na prioridade estratégica “Melhorar a confiança no sistema de pensões”, na recomendação “15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social”.

Durante o processo de elaboração do Livro Verde, o CFP não foi auscultado no conjunto de iniciativas e audições técnicas,<sup>1</sup> embora seja identificado nas recomendações como um importante ator no reforço da confiança no sistema. Este Parecer incide apenas sobre a recomendação em que o CFP é visado, não emitindo opinião sobre as restantes recomendações que carecem de uma maturidade de reflexão em tempo oportuno. Ademais, as restantes recomendações dizem respeito a opções de política, que são da responsabilidade de adoção por parte do Parlamento e do Governo e sobre as quais, nesta fase, o CFP não emite opinião.

---

<sup>1</sup> O Livro refere que “reflete ainda o conjunto alargado de iniciativas de auscultação, audições técnicas e consultas a diversos grupos e personalidades, incluindo o Governo e parceiros sociais, sociedade civil, jovens e academia”. O CFP foi apenas convidado para uma *Peer Review* sob o tema ‘Modelo(s) de Apoio à Decisão’ que teve lugar no dia 31 de maio de 2023.

## PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES

Na quarta prioridade estratégica apontada no Livro Verde, “Melhorar a Confiança no Sistema de Pensões”, são elencadas um conjunto de recomendações com o intuito de melhorar o modelo de monitorização e acompanhamento das questões relacionadas com a sustentabilidade da Segurança Social. A recomendação número 15 – Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social – surge neste âmbito, em que a Comissão efetua recomendações que atribuem um papel ao CFP. É sobre estas recomendações que este Parecer emite opinião.

Deve-se sinalizar, no âmbito dos [Estatutos do CFP](#) aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, que na missão da instituição, definida na alínea d) do artigo 6.º dos Estatutos, são conferidas diversas atribuições, entre as quais a de “analisar a dinâmica de evolução dos compromissos existentes, com particular incidência nos sistemas de pensões e saúde e nas parcerias público-privadas e concessões, incluindo a avaliação das suas implicações na sustentabilidade das finanças públicas”. Nos Estatutos refere-se ainda a independência que deve reger o Conselho e os membros dos respetivos órgãos tal como definida no artigo 5.º.

Assim, no que concerne à recomendação número 15 da quarta prioridade estratégica subjacente ao Livro Verde:

*“1.a) Incumbir o CFP da realização, a cada 5 anos, de um estudo (de natureza atuarial) da sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos da Segurança Social (Sistema Previdencial, Regime de Proteção Social Convergente e Regimes Especiais). Estes estudos deverão ser suportados por um conjunto de cenários demográficos e macroeconómicos próprios, que não dependam dos cenários adotados pelo Ageing Working Group (AWG) no âmbito da preparação do Ageing Report. O CFP deve ser apoiado nessa tarefa por um Conselho Consultivo, que deverá reunir especialistas e representantes dos diversos atores públicos e privados com responsabilidades na esfera da Segurança Social, e que terá por responsabilidade consensualizar os cenários demográficos e macroeconómicos que sustentam este exercício;*

*1.b) Incumbir o CFP de se pronunciar sobre o Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social, que acompanha o Orçamento de Estado, tomando por base as suas próprias estimativas sobre a sustentabilidade financeira do sistema. Deverão ser concedidos ao CFP os necessários recursos humanos e financeiros para suportar a expansão da sua missão institucional.”*

Este Conselho tem a referir o seguinte:

- A abordagem metodológica do estudo de sustentabilidade a efetuar pelo CFP, tal como sucede em todos os trabalhos desenvolvidos por este Conselho deve ser determinada pelo próprio CFP, não devendo a recomendação impor à partida o tipo de abordagem metodológica do estudo, isto é, que este tenha de ser necessariamente de natureza atuarial;
- A responsabilidade pela elaboração dos cenários macroeconómicos subjacentes aos estudos elaborados pelo CFP, deverá pertencer ao CFP, tendo em consideração as suas atuais atribuições e o seu estatuto de

entidade independente. A proposta de consensualização dos cenários demográficos e macroeconómicos no âmbito de um Conselho Consultivo conflitua com o estatuto de independência do CFP. Acresce o facto de, com a criação deste Conselho Consultivo para este propósito específico, se poder afetar globalmente o modelo de governação do CFP, um modelo que tem a sua coerência interna e que assim poderia ser colocada em causa.

- Relativamente aos cenários demográficos, afigura-se de extrema relevância a participação da autoridade estatística nacional, a qual dispõe da informação, meios, recursos competentes para a sua elaboração;
- O CFP deveria ser um membro observador do *Ageing Working Group*, estando desta forma informado dos desenvolvimentos e opções metodológicos efetuados neste grupo de trabalho;
- Deve ser explicitamente legislado o acesso tempestivo a todos os dados que o CFP considere necessários, devidamente anonimizados, para elaborar o estudo de sustentabilidade, tais como as remunerações, carreiras, prestações sociais, dados das entidades de trabalho temporário, entre outros, a disponibilizar pela Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações e pela Autoridade Tributária e Aduaneira, sem os quais se revela impossível a realização do estudo de sustentabilidade;
- O CFP apenas se poderá pronunciar sobre o Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social que acompanha o Orçamento do Estado após o término do estudo/modelo mencionado na alínea 1.a) e a subsequente publicação do primeiro estudo sobre a sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos da Segurança Social; dever-se-á ainda prever o acesso do CFP aos pressupostos e ao modelo que sustenta o Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social, que acompanha o Orçamento de Estado;
- Reforça-se a necessidade de capacitar o CFP com os recursos humanos e financeiros necessários para o desenvolvimento deste estudo. Esta capacitação deverá ser contínua e dependente das necessidades identificadas para o cumprimento da recomendação.

Adicionalmente, para o cumprimento destas competências alargadas salienta-se a importância da recomendação “16. Disponibilizar Dados Abertos da Segurança Social e do Emprego”. É fundamental que sejam efetuadas as diligências e os esforços necessários para que o acesso à informação se concretize, de modo a permitir a elaboração das análises de sustentabilidade anteriormente referidas. Este ponto é da maior importância, pois sem este acesso o estudo da sustentabilidade financeira do sistema poderá ficar comprometido. Esta é também uma preocupação expressa no Livro Verde, dado que “o resultado dos trabalhos da Comissão reflete alguns condicionamentos no acesso a informação detalhada, bem como na disponibilidade de recursos técnicos para o tratamento da mesma.”