



## ► Nota Informativa Proteção Social para Todos

Data: Setembro de 2018

### O Modelo Multipilar de Pensões da OIT: Construir sistemas de pensões equitativos e sustentáveis

Esta nota informativa tem como objetivo apresentar um conjunto de princípios, conceitos, ferramentas e orientações para a conceção e reforma de sistemas de pensões, em conformidade com os princípios da OIT e as melhores práticas internacionais

#### Introdução

Desde a sua fundação em 1919, a OIT tem cumprido uma função fundamental a nível mundial no desenvolvimento de sistemas de segurança social, incluindo os sistemas de pensões. A contribuição da OIT neste contexto abrange três áreas principais.

Em primeiro lugar, ao longo de quase 100 anos, a OIT tem desenvolvido um conjunto de instrumentos normativos relacionados com os sistemas de segurança social, consagrados em Convenções e Recomendações Internacionais que abrangem todas as áreas da segurança social, nomeadamente os sistemas de pensões. Estas normas resultam de um acordo coletivo entre governos, empregadores e trabalhadores e constituem um guia em termos de princípios, quer para a elaboração de políticas quer para a implementação de sistemas de segurança social. A nível mundial, a maioria dos países com sistemas de segurança social mais avançados, assim como países com sistemas em desenvolvimento, ratificaram e adotaram convenções e recomendações da OIT sobre segurança social. Isto reflete a importância crucial das normas na conceção e reforma dos sistemas de pensões.

Em segundo lugar, a OIT tem desempenhado um papel de liderança no desenvolvimento de instrumentos quantitativos, atuariais, financeiros e económicos para a avaliação dos sistemas de pensões. O quadro metodológico da OIT é aceite como a melhor prática em praticamente todos os países.

A terceira área de contribuição da OIT para o desenvolvimento do sistema de pensões está relacionada com a prestação contínua de serviços de assistência técnica. A maioria dos sistemas de pensões que existem no mundo foi desenhada com a assistência técnica da OIT. Uma característica fundamental da OIT é o seu compromisso em apoiar os países nos seus esforços para construir estes sistemas através do diálogo social. Este é um elemento que distingue o trabalho da OIT face às outras organizações internacionais.

Atualmente, praticamente em todos os países possuem os sistemas públicos de pensões. O seu principal objetivo é garantir a segurança de rendimento para as pessoas idosas, prevenir a pobreza e reduzir a desigualdade na velhice. Em muitos países, o direito à segurança social está consagrado na legislação nacional e na Constituição – é um direito de todos os cidadãos e cidadãs. O objetivo dos países é proporcionar uma cobertura universal das pensões com níveis adequados de prestações. Tal é alcançado normalmente através de um sistema público composto por pensões contributivas e não contributivas, conforme reconhecido pela Recomendação sobre os Pisos de Proteção Social, n.º 202, adotada por unanimidade em 2012 pelos governos e as organizações de empregadores e de trabalhadores. A proteção social universal para as pessoas idosas está contemplada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e na Agenda 2030 das Nações Unidas, em particular no ODS 1.3, que apela à implementação de sistemas nacionais de proteção social para todos, incluindo os pisos, com especial atenção aos pobres e vulneráveis.

## Os princípios da OIT como ponto de partida para a conceção e a reforma dos sistemas de pensões

Os governos e as organizações de empregadores e de trabalhadores forjaram um consenso internacional sobre os objetivos, as funções e os princípios para uma conceção apropriada dos sistemas de pensões. Estes estão incorporados nas normas internacionais de segurança social.

**Princípio 1. Universalidade.** A segurança social é um direito do ser humano, entendido em termos práticos como a necessidade de garantir a proteção universal sem deixar ninguém para trás. O princípio da universalidade está consagrado na Constituição da OIT e no seu corpo normativo, bem como em diversos instrumentos das Nações Unidas, nomeadamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que estabelece no seu artigo 22.º que “toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança.

**Princípio 2. Solidariedade social e financiamento coletivo.** A solidariedade social e a solidariedade no financiamento ocupam um lugar central na segurança social e, conseqüentemente, nas normas e na atuação da OIT. Contrariamente aos regimes de pensões privados, assentes em contas poupança individuais, os mecanismos de proteção financiados coletivamente geram efeitos de redistribuição positivos e não transferem os riscos financeiros e do mercado de trabalho para os indivíduos.

**Princípio 3. Adequação e previsibilidade das prestações.** Este princípio diz respeito ao direito a prestações de pensão conforme estipulado pela lei. A Convenção relativa à Segurança Social (norma mínima), 1952 (n.º 102) e a Convenção relativa às Prestações de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967 (n.º 128) preveem a provisão de uma segurança de rendimento para as pessoas que atingiram a idade de reforma através de: (i) pensões contributivas ligadas às remunerações (garantindo níveis mínimos de prestações ou taxas de substituição correspondentes a uma proporção prescrita das remunerações auferidas pelo indivíduo antes da reforma, em particular para aqueles com remunerações mais baixas); e/ou (ii) pensões de montante fixo (na sua maioria baseadas na residência e financiadas pelo orçamento geral) e/ou pensões sujeitas a prova de recursos. Estas normas estabelecem que os regimes com prestações vinculadas às remunerações, por exemplo, devem proporcionar pagamentos periódicos de pelo menos 40 por cento (Convenção n.º 102) ou 45 por cento (Convenção n.º 128) do salário de referência após 30 anos de contribuição ou de emprego. De igual modo, estas normas determinam que as pensões devem ser ajustadas periodicamente após alterações significativas no custo de vida e/ou no nível geral de rendimentos.

**Princípio 4. Responsabilidade geral e principal do Estado.** Refere-se à obrigação do Estado, enquanto garante geral da proteção social, em assegurar a “sustentabilidade financeira, fiscal e económica” do sistema nacional de proteção social

“tendo devidamente em conta a justiça social e a equidade”, mediante a arrecadação e a alocação dos recursos necessários a fim de prover a proteção garantida pela legislação nacional (Recomendação n.º 202).

**Princípio 5. Não discriminação, igualdade de género e capacidade de resposta a necessidades especiais.** Com o objetivo de assegurar a igualdade de género, a conceção das pensões deve ter devidamente em conta a solidariedade entre homens e mulheres, adotando mecanismos de financiamento, condições de elegibilidade e condições de concessão das prestações que permitam ultrapassar as desigualdades de género geradas pelo mercado de trabalho ou causadas pela interrupção das carreiras das mulheres como consequência do seu papel reprodutor ou das suas responsabilidades de prestação de cuidados (Recomendação n.º 202).

**Princípio 6. Sustentabilidade financeira, fiscal e económica.** A sustentabilidade diz respeito à capacidade atual e futura da economia em suportar os custos da segurança social. Garantir a sustentabilidade é um desafio permanente para o Estado no exercício da sua responsabilidade geral e principal em assegurar um sistema de proteção social funcional e integral. Isto implica a tomada de todas as medidas necessárias, incluindo a realização periódica de estudos atuariais e a introdução de reformas paramétricas menores para asseverar a sustentabilidade do sistema de pensões. De acordo com a Recomendação n.º 202, o Estado é também responsável por assegurar a sustentabilidade dos sistemas nacionais de segurança social em resposta às alterações demográficas, entre outros fatores.

**Princípio 7. Gestão e administração financeiras transparentes e sólidas.** Este princípio refere-se à necessidade de prover à boa governança do sistema, especialmente no que diz respeito ao financiamento, à gestão e à administração, de modo a garantir o cumprimento dos quadros jurídicos e regulamentares (Convenção n.º 102 e Recomendação n.º 202).

**Princípio 8. Participação dos parceiros sociais e consultas com outras partes interessadas.** O princípio reconhece a necessidade de assegurar o diálogo social e a representação das pessoas protegidas nos órgãos de governança da segurança social. O princípio de gestão participativa dos sistemas de segurança social está estabelecido há muito nas normas internacionais de segurança social, nomeadamente no n.º 1 do Artigo 72.º da Convenção n.º 102, o qual determina que “no caso de a gestão não ser assegurada por uma instituição regulamentada pelas autoridades públicas ou por um departamento governamental responsável perante um parlamento, devem participar na gestão representantes das pessoas protegidas ou ser a ela associados com poder consultivo, em condições prescritas; a legislação nacional pode também prever a participação de representantes dos empregadores e das autoridades públicas.”

## Principais funções dos sistemas de pensões

Ao longo da história da segurança social, os regimes de pensões públicos provaram ser o instrumento mais eficaz para garantir a segurança de rendimento para pessoas idosas, prevenindo a pobreza e a reduzindo a desigualdade. Com efeito, os regimes de pensões do seguro social, complementados por disposições para o financiamento por via dos impostos se necessário, são a melhor forma de assegurar níveis de prestações adequados e suavizar o consumo ao longo da vida de um indivíduo, geralmente mediante as contribuições dos empregadores e dos trabalhadores e a solidariedade social e intergeracional.

Através dos sistemas de pensões, os indivíduos recebem um rendimento (um pagamento periódico regular) quando atingem a idade da reforma e já não têm uma remuneração estável. Os sistemas de pensões diferem de um país para outro, mas geralmente são compostos por regimes destinados a diferentes categorias de pessoas, desde pensões sociais básicas para pessoas com baixos rendimentos, a regimes complementares voluntários para aqueles com rendimentos mais elevados.

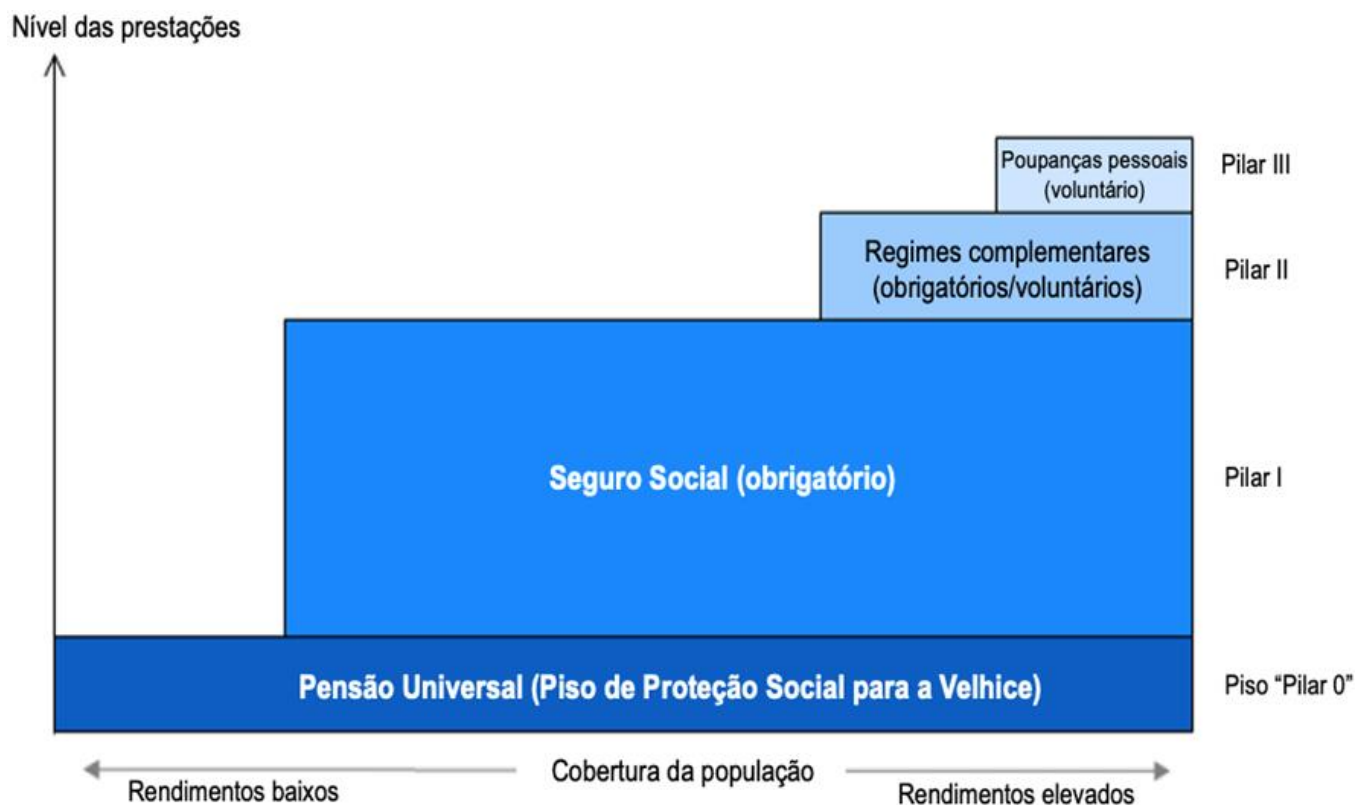
## O Modelo de Pensões Multipilar da OIT

O conceito de Sistema Multipilar de Pensões tem como ideia principal a possibilidade de combinar um conjunto de instrumentos de proteção social, cada um dos quais desempenhando uma ou mais funções, por

forma a assegurar toda a gama de objetivos de um sistema nacional de pensões.

O diagrama seguinte ilustra os principais componentes do modelo multipilar baseado nos princípios da OIT descritos anteriormente.

**Pilar 0 ou Piso das Pensões.** O seu objetivo é estabelecer um piso de proteção social para pessoas idosas. Este pilar é habitualmente providenciado através de um regime de pensões não contributivo. É financiado pelo orçamento geral (muitas vezes financiado pelos impostos). A universalidade da cobertura pode ser alcançada através de um regime universal não contributivo ou pela combinação de um seguro social e um regime de pensões sujeito a prova de recursos ou o comprovativo de existência de outra pensão. Independentemente do design específico do Pilar 0, deve ser garantido um nível mínimo de rendimento, com níveis adequados de prestações, para uma vida decente e digna. A implementação de um piso de proteção social para pessoas idosas representa uma das prioridades mais importantes dos países em desenvolvimento que apresentam elevados níveis de informalidade e de pobreza, e onde a extensão da cobertura contributiva poderá demorar décadas a concretizar. Juntamente com proteção na saúde, o Pilar 0 deve assegurar como mínimo que todas as pessoas idosas que necessitem tenham acesso a cuidados essenciais de saúde e a uma segurança básica de rendimento – os quais, juntos, asseguram um acesso efetivo a bens e serviços definidos como necessários a nível nacional.



**Pilar I ou Pilar do Seguro Social.** Segue a conceção típica dos sistemas de pensões da segurança social, obrigatório e de prestações definidas, financiados pelas contribuições do empregador e do trabalhador. O seu objetivo é proporcionar níveis mais elevados de prestações de pensão de modo a manter o nível de vida após a reforma. Deve proporcionar pelo menos uma pensão mínima de 40 por cento do rendimento sujeito a seguro no período anterior à reforma e com 30 anos de contribuições, bem como uma prestação mínima reduzida/ajustada para aqueles que tenham contribuído durante pelo menos 15 anos.

Para assegurar a sua sustentabilidade, é necessária uma boa governança geral e financeira e a aplicação, quando necessário, de sucessivas reformas paramétricas.

Os Pilares 0 e I representam os componentes fundamentais de todo o sistema de pensões da segurança social.

Os países estão a desenvolver importantes inovações para adaptar o Pilar I de modo a abranger todos aqueles que ainda não estão protegidos, incluindo pessoas que trabalham na economia informal, trabalhadores independentes e trabalhadores em formas atípicas de emprego.

**Pilar II ou Pilar Complementar.** Nem todos os países precisam de implementar este pilar, pois trata-se de um componente contributivo complementar, voluntário ou obrigatório, baseado no emprego, de carácter profissional ou não profissional, de prestações definidas ou de contribuições definidas, geralmente financiado pelas contribuições dos empregadores e administrado de forma privada, com vista a complementar as prestações das pensões dos dois pilares anteriores. O seu funcionamento requer um nível elevado de compromisso por parte do Estado, em particular no que diz respeito à sua adequada regulação e supervisão.

**Pilar III ou Pilar de Poupança Pessoal Voluntária.** O Pilar III é também complementar, composto por um conjunto de regimes de pensões privados e voluntários para aqueles que têm capacidade económica para fazer poupanças pessoais adicionais, geridos geralmente por administradores privados de pensões sob o princípio da concorrência do mercado e condicionado à regulação do Estado.

A experiência internacional tem demonstrado que os regimes de pensões baseados em poupanças individuais, tais como aqueles que habitualmente se aplicam nos Pilares II e III, acarretam muitos riscos – macroeconómicos, financeiros e demográficos – sobre os indivíduos e não garantem os princípios da segurança social. Por esse motivo, a política da OIT é que tais sistemas, embora possam ser adotados pelos países para complementar as pensões de segurança social estabelecidas nos Pilares I e II, não devem de modo algum tentar substituí-las.

Em conclusão, o modelo multipilar de pensões apresentado nesta nota informativa reúne, por um lado, os princípios de segurança social acordados pelos governos, empregadores e trabalhadores e, por outro lado, a extensa experiência prática e o conhecimento desenvolvido pelo trabalho da OIT ao longo de várias décadas.

## Referências

- Convenção relativa à Segurança Social (norma mínima), 1952 (n.º 102)
- Convenção relativa à Prestações de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967 (n.º 128)
- Recomendação sobre as Prestações de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967 (n.º 131)
- Recomendação relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012 (n.º 202)

## Bibliografia

- Cartilha de Pensões da OIT, em linha. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=63>
- Cichon, M.; Scholz, W.; van Meerendonk, A.; Hagemeyer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P. 2004. Financing Social Protection (Genebra, Bureau Internacional do Trabalho e Associação Internacional de Segurança Social). Disponível em <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=8030>
- Gillion, C., Turner, J.A., Bailey, C., Latulippe, D. (Eds.), 2000. Social Security Pensions: Development and Reform (Genebra, Organização Internacional do Trabalho).
- Iyer, S. 1999. Actuarial mathematics of social security pensions (Genebra, Bureau Internacional do Trabalho e Associação Internacional de Segurança Social). Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=778>
- OIT. 2018. The ILO Pension Model: A technical guide (Genebra). Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55195>
- OIT. 2017. World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals (Genebra). Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressourceId=54887>
- OIT. 2017. Building social protection systems: International standards and human rights instruments (Genebra). Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=54434>



► Esta edição foi realizada no âmbito do projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de proteção social nos PALOP e Timor-Leste financiado pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal.

- Departamento de Proteção Social - [socpro@ilo.org](mailto:socpro@ilo.org)
- Organização Internacional do Trabalho - 4, route des Morillons, 1211 Genebra 22, Suíça - [www.ilo.org](http://www.ilo.org)
- Aceda ao nosso sítio Web: [www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)
  
- Esta síntese de política foi elaborada por Fabio Durán-Valverde, Chefe da Unidade de Finanças Públicas, Actuarial e Estatística da OIT com contributos de Isabel Ortiz, Karuna Pal, Christina Behrendt, Kroum Markov e Victoria Giroud, da Organização Internacional do Trabalho
- A editor da série é Isabel Ortiz, Diretora do Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho. Contacto: [ortizi@ilo.org](mailto:ortizi@ilo.org).