

Relatório Especial

Desenvolvimento de pensões complementares na UE

Falta eficácia às medidas da União para reforçar as pensões profissionais de reforma e criar um produto individual de reforma pan-europeu



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VIII
Introdução	01-24
Regimes de pensões nos Estados-Membros da UE	01-09
Três pilares: pensões públicas, pensões profissionais e pensões individuais	01-04
Os regimes de pensões desempenham um papel importante na proteção social e no reforço dos mercados de capitais da UE	05-09
Quadro regulamentar aplicável às pensões profissionais e aos produtos individuais de reforma pan-europeus na UE	10-19
Pensões profissionais	10-17
Produto Individual de Reforma Pan-Europeu	18-19
Papéis e competências no domínio das pensões profissionais e privadas na UE	20-24
Âmbito e método da auditoria	25-30
Observações	31-108
A legislação da UE não conduziu a um aumento da atividade transfronteiriça das IRPPP nem à criação de um mercado de pensões portáteis	31-51
O setor das IRPPP está concentrado em alguns países	32-33
Nem a Diretiva IRPPP II nem o Regulamento PEPP produziram resultados concretos	34-37
As medidas regulamentares da UE, por si só, não podem criar condições de concorrência equitativas para as IRPPP transfronteiriças e os PEPP	38-44
A Comissão não demonstrou suficientemente que as suas iniciativas legislativas teriam o impacto desejado	45-51
A supervisão das IRPPP e a avaliação dos riscos específicos e sistémicos são parcialmente eficazes	52-87
As normas de supervisão variam em toda a UE	53-68
A EIOPA utiliza pouco os instrumentos de que dispõe e a tomada de decisões é conduzida pelas ANC, o que restringe os esforços da Autoridade para reforçar a convergência da supervisão em toda a UE	69-78

A EIOPA melhorou a avaliação dos riscos sistémicos das IRPPP, mas subsistem lacunas	79-87
As medidas da UE para melhorar a transparência em relação às pensões e promover a sustentabilidade surtiram pouco efeito	88-108
Não se aproveitou todo o potencial da declaração sobre os benefícios de pensão para melhorar o acesso à informação	89-92
Os instrumentos da EIOPA não proporcionaram transparência quanto aos custos e retornos dos membros e beneficiários das IRPPP	93-96
As medidas da Comissão para proporcionar uma visão global sobre as pensões não se concretizaram	97-104
Outras iniciativas da UE para promover a sustentabilidade dos regimes de pensões e as poupanças-reforma individuais tiveram um âmbito modesto	105-108
Conclusões e recomendações	109-119

Anexos

Anexo I – Panorâmica das pensões que integram o primeiro e segundo pilares nos seis Estados-Membros incluídos na amostra (2023)

Anexo II – Taxa de pessoas em risco de pobreza por idade (2023)

Anexo III – Síntese dos instrumentos de convergência em matéria de supervisão utilizados pela EIOPA a respeito das IRPPP

Anexo IV – Exemplos de observações dos Estados-Membros sobre as dificuldades do trabalho de convergência em matéria de supervisão desenvolvido pela EIOPA

Anexo V – Testes de esforço da EIOPA: cenários e resultados

Anexo VI – Lacunas na regulamentação da declaração sobre os benefícios de pensão e medidas da EIOPA

Anexo VII – Recomendações específicas por país entre 2019 e 2024 e medidas do MRR relacionadas com as pensões

Anexo VIII – Medidas da UE no domínio das pensões que incidiram na literacia financeira e na inscrição automática

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Respostas da EIOPA

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I Na União Europeia (UE), os regimes de pensões são da competência dos Estados-Membros. A UE apenas intervém em questões relacionadas com a mobilidade transfronteiriça, a proteção dos consumidores e o mercado interno. A este respeito, estabeleceu requisitos mínimos para o funcionamento das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP) e criou um quadro jurídico específico para um produto individual de reforma pan-europeu. A União toma também medidas para aumentar a transparência sobre os direitos de pensões dos cidadãos e o impacto da evolução das pensões nas finanças públicas. Além disso, a sustentabilidade das pensões faz parte da coordenação das políticas macroeconómicas na UE.

II A presente auditoria visou avaliar se a Comissão e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) têm sido eficazes no reforço do papel das IRPPP e no desenvolvimento de produtos individuais de reforma pan-europeus. O Tribunal escolheu este tema devido à importância destes regimes de pensões para ajudar os cidadãos da UE a usufruírem de rendimentos de reforma adequados no futuro. A auditoria abrangeu o período decorrido entre 2016 e 2024, o que permitiu tirar conclusões relativas a estes anos e dirigir recomendações pertinentes à Comissão sobre o quadro regulamentar e à EIOPA sobre as medidas de supervisão adequadas. Este relatório contribui igualmente para o debate em curso acerca da revisão dos quadros aplicáveis às IRPPP e ao produto individual de reforma pan-europeu.

III De um modo geral, o Tribunal conclui que as medidas tomadas pela Comissão e pela EIOPA, tendo em conta as competências de cada uma, não têm sido eficazes até à data para reforçar o papel das pensões profissionais disponibilizadas pelas IRPPP e criar um produto individual de reforma pan-europeu.

IV As medidas da Comissão criaram as condições para a existência de um mercado interno das IRPPP, mas não alcançaram o objetivo de aprofundar este mercado e aumentar a atividade transfronteiriça. Esta atividade continua a ser residual e concentrada nos poucos Estados-Membros onde as pensões profissionais já tinham criado raízes, devido sobretudo a fatores que não são da competência da UE nem podem ser atualmente abrangidos pelas suas iniciativas legislativas. Contudo, as IRPPP transfronteiriças também são prejudicadas pelo facto de o quadro regulamentar da União as sujeitar a requisitos adicionais que não são aplicáveis às que exercem atividades apenas no mercado nacional. O Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP), por seu lado, não demonstrou ser uma opção viável de poupança-reforma para os cidadãos da UE em comparação com outros produtos.

V O mercado das IRPPP ainda não foi aprofundado e não opera além-fronteiras como pretendido, mas, mesmo assim, serve 47 milhões de membros e beneficiários e necessita de uma supervisão eficaz. Porém, os esforços da EIOPA tiveram pouco efeito na convergência das práticas de supervisão em relação às IRPPP em toda a UE, cujo objetivo era garantir a proteção dos membros das mesmas e aumentar a transparência destas instituições. A adesão das autoridades nacionais às iniciativas da EIOPA foi fraca, pois o quadro aplicável às IRPPP limita-se a estabelecer um conjunto básico de requisitos vinculativos, reduzindo o âmbito dos esforços de convergência em matéria de supervisão. A avaliação feita pela EIOPA sobre os riscos específicos e sistémicos das IRPPP foi melhorando com o tempo, mas continua incompleta.

VI Ainda não existem na UE instrumentos que ofereçam uma visão global das pensões, tanto do ponto de vista das pessoas como das finanças públicas. A EIOPA lançou várias medidas que melhoraram o acesso à informação sobre as IRPPP, mas o desempenho dos fundos ainda não é totalmente transparente para os membros e os beneficiários. Por último, tanto a Comissão como a EIOPA deram os primeiros passos para melhorar a literacia financeira dos cidadãos no domínio das pensões e promover a poupança-reforma e a sustentabilidade das pensões, mas as iniciativas surtiram poucos efeitos.

VII O Tribunal recomenda que a Comissão:

- o antecipe a data de conclusão da avaliação sobre as razões para a falta de adesão ao Produto Individual de Reforma Pan-Europeu e tome as medidas adequadas;
- o reforce o quadro de supervisão das IRPPP;
- o aumente a transparência das pensões desenvolvendo os sistemas de acompanhamento e os painéis de avaliação das pensões.

VIII Em relação às IRPPP, o Tribunal recomenda que a EIOPA:

- o analise a eficácia dos seus instrumentos e dê prioridade aos que têm maior impacto na convergência da supervisão;
- o avalie melhor o impacto dos riscos sistémicos;
- o melhore a transparência quanto aos custos e retornos.

Introdução

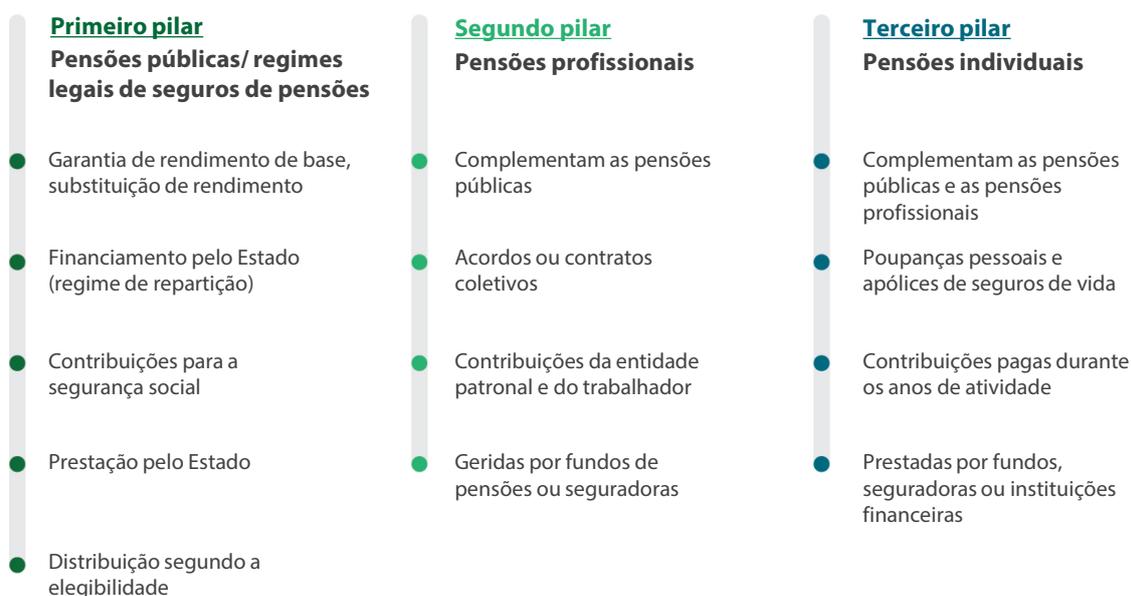
Regimes de pensões nos Estados-Membros da UE

Três pilares: pensões públicas, pensões profissionais e pensões individuais

01 Na UE, os regimes de pensões são da competência dos Estados-Membros. Consequentemente, há variações significativas na forma como estes organizam os seus regimes, dependendo da legislação social e laboral de cada um (ver [anexo I](#)). A União tem poderes para formular recomendações sobre os regimes de pensões no âmbito da coordenação macroeconómica.

02 Na UE, de um modo geral, os regimes de pensões estão estruturados em torno de três pilares. O primeiro é de existência obrigatória e, em alguns Estados-Membros, inclui também regimes legais de seguros de pensões. A estas acrescentam-se em diferentes graus as pensões profissionais (relacionadas com a remuneração), que são o segundo pilar, e as pensões individuais, que são o terceiro (ver [figura 1](#)). A classificação de cada regime de pensões e as características da estrutura por pilares podem diferir consoante os Estados-Membros.

Figura 1 – Tipos de regimes de pensões na UE e suas principais características



Fonte: TCE.

03 A UE dispõe de competências regulamentadoras em matéria de mobilidade transfronteiriça, proteção dos consumidores, igualdade de género e mercado interno. Estas competências também são aplicáveis aos prestadores e mercados das pensões profissionais de reforma e para garantir a estabilidade do mercado e proteger os clientes dos produtos de pensões individuais.

04 Por último, o direito dos cidadãos da UE a uma pensão proporcional às suas contribuições, que garanta um rendimento adequado para assegurar uma vida digna na velhice, está consagrado no Pilar Europeu dos Direitos Sociais¹. A este respeito, a União pode tomar medidas para aumentar a transparência, de modo a que os cidadãos conheçam melhor o rendimento que poderão esperar na reforma e o impacto da evolução das pensões nas finanças públicas.

Os regimes de pensões desempenham um papel importante na proteção social e no reforço dos mercados de capitais da UE

05 A abordagem com vários pilares², introduzida no início da década de 1990 pelo Banco Mundial, tem por objetivo criar um regime de pensões diversificado que responda às necessidades dos cidadãos e, simultaneamente, tenha em conta as dificuldades demográficas resultantes do envelhecimento da população. Visa também dar resposta à sustentabilidade financeira destes regimes e reforçar os mercados de capitais da UE.

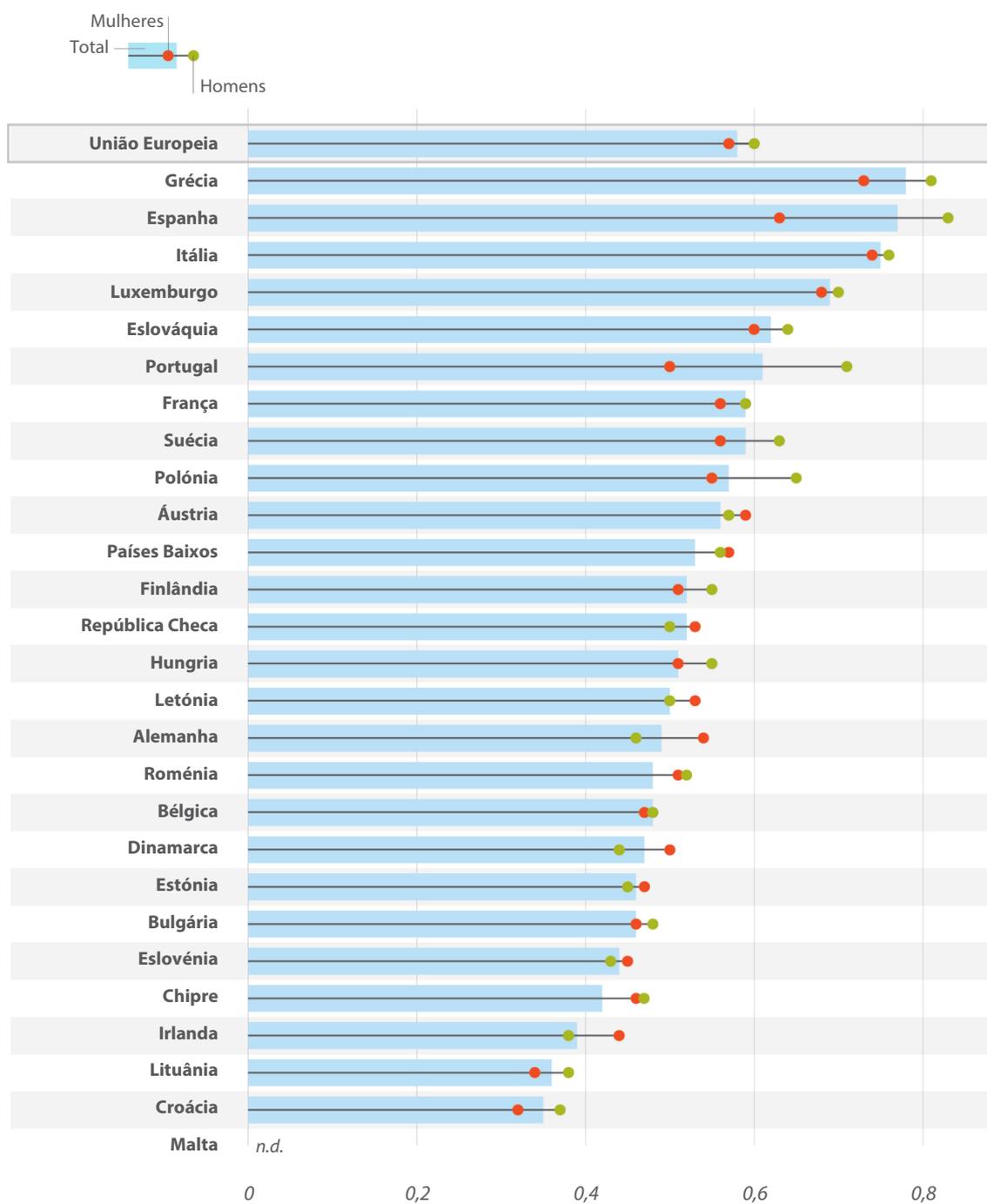
06 O Parlamento Europeu e a Comissão, preocupados com a adequação e a sustentabilidade orçamental das pensões públicas, têm incentivado os Estados-Membros a introduzir pensões profissionais, tanto no setor público como no privado. No final de 2021, a reforma da maioria das pessoas na UE continuava a depender das pensões públicas e dos sistemas de segurança social.

¹ Princípio 15 do [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#), de 2017: direito a uma pensão que garanta um rendimento adequado para assegurar uma vida digna na velhice aos trabalhadores por conta de outrem e por contra própria reformados.

² Banco Mundial, [Pension Systems and Reform Conceptual Framework](#), junho de 2008.

07 Os regimes públicos de pensões de muitos Estados-Membros enfrentam dificuldades para garantir a sustentabilidade financeira a longo prazo e manter a adequação das pensões. Em 2023, os rendimentos dos mais velhos na UE continuavam a ser, em média, inferiores a 60% dos rendimentos das pessoas em idade ativa, com diferenças significativas entre países e entre homens (que têm rendimentos mais elevados) e mulheres. A *figura 2* mostra o "rácio de substituição agregado" (isto é, a proporção entre o rendimento médio inicial das pensões e o rendimento do trabalho antes da reforma), por género, na União e em cada Estado-Membro.

Figura 2 – Rácio de substituição agregado das pensões, excluindo outras prestações sociais, por género (2023)



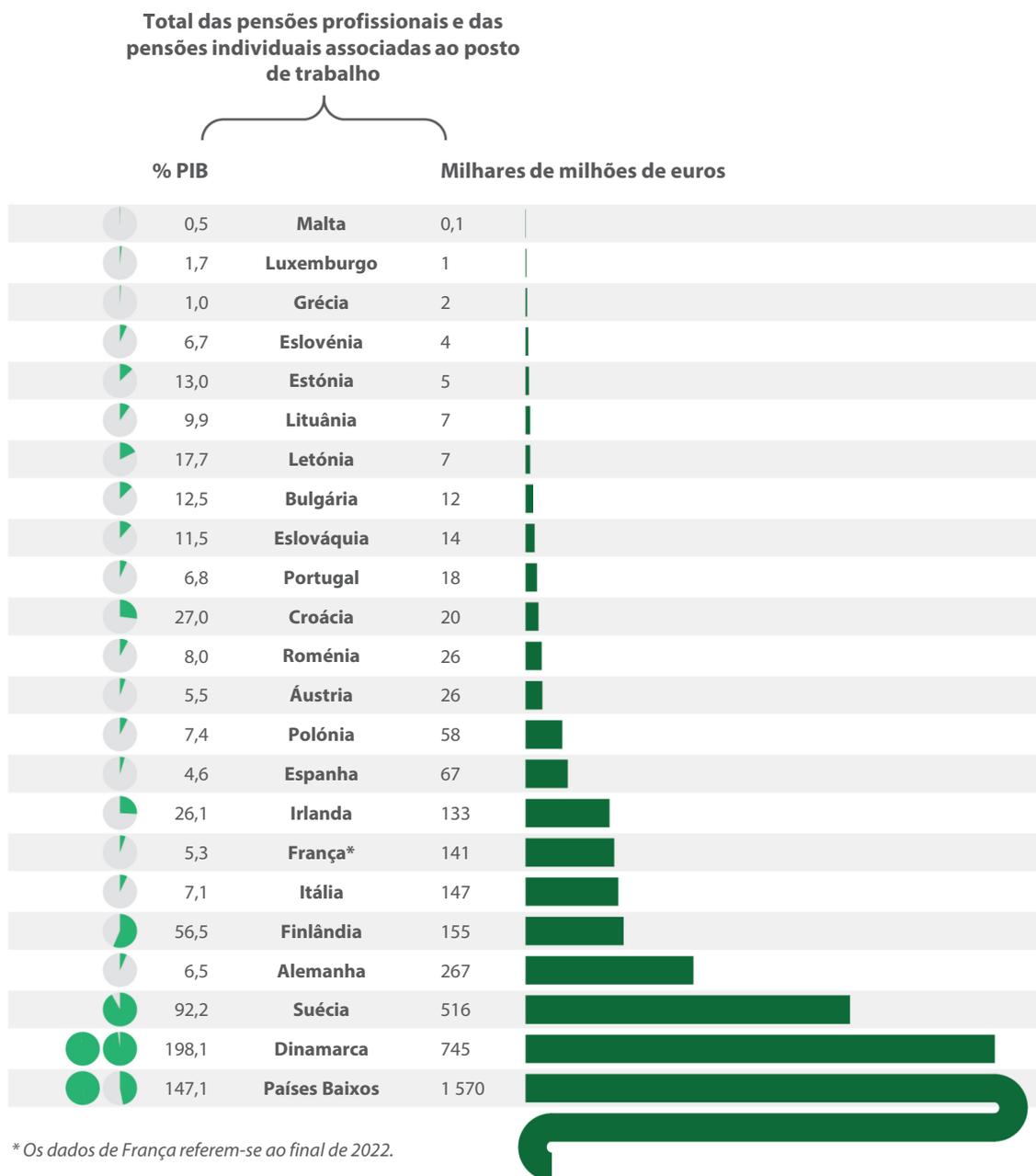
Fonte: TCE, com dados do Eurostat.

08 As prestações de reforma das pessoas com idades entre os 65 e os 74 anos, ou seja, as que se encontram nos primeiros anos de reforma, representam em média cerca de três quintos do rendimento do trabalho das pessoas com idades entre os 50 e os 59 anos, ou seja, as que estão no final da carreira laboral³. Além disso, segundo os dados da Comissão, as pessoas de mais idade (com mais de 65 anos) estão em maior **risco de pobreza** do que as de idades compreendidas entre os 18 e os 64 anos, especialmente nos países da Europa Central e Oriental (ver **anexo II**).

09 A importância económica dos produtos de pensões não públicas que gerem as poupanças a longo prazo e as poupanças-reforma dos trabalhadores varia significativamente entre os Estados-Membros. Em dois deles, os ativos geridos por fundos de pensões profissionais ou de pensões individuais associadas ao posto de trabalho excedem o Produto Interno Bruto (PIB) do país: Dinamarca (198%) e Países Baixos (147%) – ver **figura 3**. Nestes países, as pensões profissionais são mais substanciais e tendem a proporcionar uma fatia maior do rendimento da reforma em comparação com as pensões públicas. Nos restantes Estados-Membros, esta percentagem situa-se entre 0,5% (em Malta) e 92% do PIB (na Suécia).

³ Comissão, *The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I*, pp. 31 e 34.

Figura 3 – Valor das pensões profissionais e das pensões individuais associadas ao posto de trabalho na UE, em percentagem do PIB e em termos absolutos (final de 2023)



Fonte: TCE, com dados da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.

Quadro regulamentar aplicável às pensões profissionais e aos produtos individuais de reforma pan-europeus na UE

Pensões profissionais

10 As pensões profissionais (ou regimes patrocinados pelos empregadores) são planos de poupança-reforma criados pelos empregadores em benefício dos seus trabalhadores. Trata-se de uma forma de retribuição diferida, ou seja, os trabalhadores adquirem o direito às mesmas durante os anos de trabalho, mas recebem-nas depois de se reformarem. Os trabalhadores que pagam para um regime de pensões profissionais são designados por "membros" e tornam-se "beneficiários" após a reforma, quando começam a receber os benefícios que acumularam. Alguns regimes são voluntários, ao passo que outros são obrigatórios.

11 Os planos de pensões profissionais dividem-se em dois tipos básicos, embora existam formas híbridas:

- o regimes de prestações definidas, em que os empregadores prometem um montante específico de prestações de reforma, calculado segundo a duração do emprego numa entidade patronal e o salário especificado mantido;
- o regimes de contribuições definidas, em que os benefícios de reforma do trabalhador dependem das contribuições realizadas e do desempenho do investimento (ou seja, o trabalhador suporta o risco de investimento).

12 Nos últimos anos, em toda a Europa, verificou-se uma mudança notória de regimes com prestações definidas para regimes com contribuições definidas.

13 As pensões de natureza profissional estão sujeitas a vários quadros jurídicos. Podem:

- o reger-se pela legislação nacional;
- o ser abrangidas pelo quadro específico da UE nesta matéria (diretiva relativa às instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP), em seguida designada "Diretiva IRPPP II")⁴;
- o não se reger por qualquer quadro regulamentar específico; ou
- o reger-se apenas parcialmente pelo direito da UE (por exemplo, no respeitante aos "compromissos diretos", em que os empregadores se comprometem a pagar diretamente as pensões dos trabalhadores quando estes se reformam).

14 Além disso, as empresas de seguros, que estão sujeitas a supervisão prudencial ao abrigo da Diretiva Solvência II⁵, desempenham um papel importante enquanto prestadoras de pensões profissionais de reforma.

15 Em 2003, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a primeira Diretiva IRPPP⁶. A finalidade deste diploma era permitir que as referidas instituições operassem em todos os Estados-Membros da UE e do Espaço Económico Europeu (EEE), sob a supervisão das autoridades nacionais competentes (ANC) do seu país de origem, sem necessidade de autorização noutro país (ou seja, o país de acolhimento). A diretiva mencionou a liberdade de prestação de serviços noutros Estados-Membros, que foi estabelecida pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artigos 56º e 62º). Desta forma, criou o quadro de um mercado interno de IRPPP.

⁴ [Diretiva \(UE\) 2016/2341](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP).

⁵ [Diretiva 2009/138/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II).

⁶ [Diretiva 2003/41/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de junho de 2003, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais.

16 A Diretiva IRPPP foi concebida como de "harmonização mínima", ou seja, a UE impôs normas mínimas, mas permitiu aos Estados-Membros manter ou introduzir normas mais rigorosas desde que não entrassem em conflito com outra legislação da União. Este é sobretudo o caso dos Estados-Membros com mercados de IRPPP desenvolvidos.

17 Em 2014, a Comissão propôs uma revisão da Diretiva IRPPP⁷. Adotada em 2016, esta revisão destinava-se a promover a atividade transfronteiriça e, deste modo, aprofundar o mercado interno das IRPPP. A revisão reconheceu que a organização e a regulação destas instituições variavam significativamente entre os Estados-Membros e que a atividade transfronteiriça era limitada pelas diferenças entre as legislações nacionais em matéria social e laboral. A promoção desta atividade deveria ajudar os empregadores e os trabalhadores (centralizando a gestão das prestações de reforma) e facilitar a circulação dos trabalhadores. A revisão prosseguiu quatro objetivos específicos:

- eliminar os obstáculos prudenciais que subsistiam às IRPPP transfronteiras;
- assegurar que as autoridades de supervisão dispunham dos instrumentos (reforçados) necessários à supervisão eficaz das IRPPP;
- prestar informações claras e pertinentes aos membros e aos beneficiários, aumentando assim a transparência;
- assegurar um bom governo e uma boa gestão do risco.

⁷ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais, COM(2014) 167 final – 2014/0091 (COD), 27.3.2014, pontos 1.1 e 3.2.

Produto Individual de Reforma Pan-Europeu

18 Em julho de 2019, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a proposta apresentada pela Comissão de um regulamento relativo a um Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP), em seguida designado "Regulamento PEPP"⁸. Este regulamento, aplicável desde março de 2022, estabelece condições para um regime voluntário individual de reforma que complemente os produtos individuais de reforma e de poupança-reforma existentes. Proporciona uma alternativa aos trabalhadores que poupam para a reforma, sob a forma de um produto transfronteiriço portátil (no âmbito do terceiro pilar).

19 Em especial, segundo a Comissão⁹, os PEPP:

- o dão aos aforradores de pensões mais possibilidades de escolha;
- o permitem que os prestadores de PEPP beneficiem do mercado único e de uma distribuição transfronteiras facilitada;
- o ajudam a canalizar as poupanças para os mercados de capitais e beneficiam o investimento e o crescimento na UE.

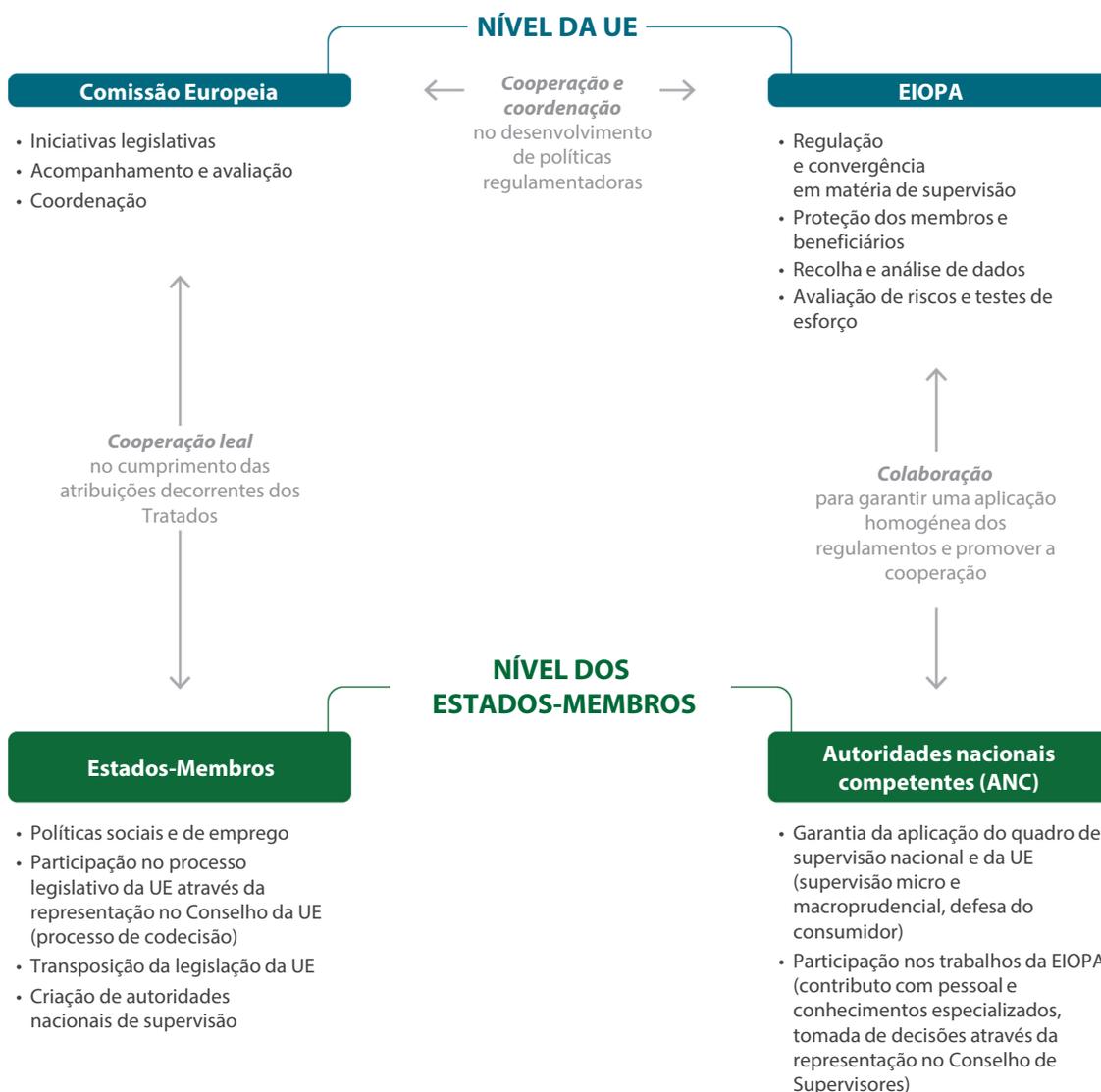
Papéis e competências no domínio das pensões profissionais e privadas na UE

20 A regulação das pensões profissionais envolve vários intervenientes, designadamente a Comissão, os legisladores da UE (ou seja, o Parlamento Europeu e o Conselho) e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), bem como os Estados-Membros e as respetivas ANC. Todos trabalham em conjunto para assegurar um quadro regulamentar harmonizado na União e promover o mercado interno das pensões profissionais (ver [figura 4](#)).

⁸ Regulamento (UE) 2019/1238 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo a um Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP).

⁹ Comunicado de imprensa da Comissão, "Pensões individuais; O produto individual de reforma pan-europeu ("PEPP") é aplicável a partir de hoje", 22 de março de 2022.

Figura 4 – Competências dos principais intervenientes nacionais e da UE em matéria de pensões profissionais



Fonte: TCE.

21 Através da Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais, a Comissão é responsável por elaborar e aplicar a legislação e as políticas da UE para o setor financeiro (incluindo os fundos de pensões que operam na União), no âmbito dos esforços para melhorar o funcionamento do mercado interno. Além disso, a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão inclui nas suas competências as políticas relacionadas com as pensões de reforma. Por seu lado, a Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros é responsável pela coordenação das políticas económicas, abrangendo o apoio a reformas nos regimes de pensões.

22 Desde 2011, a EIOPA¹⁰ é responsável por assegurar homogeneidade na aplicação da legislação da UE e uma supervisão eficaz e coerente das IRPPP na União, proteger os membros e os beneficiários das IRPPP e, juntamente com o Comité Europeu do Risco Sistémico, acompanhar os riscos para a estabilidade financeira. Também oferece aconselhamento e conhecimentos especializados à Comissão e mantém registos das IRPPP e dos prestadores de PEPP.

23 A sustentabilidade das pensões é, em primeira instância, uma competência dos Estados-Membros. Por seu lado, a UE desempenha um papel na coordenação das políticas macroeconómicas¹¹, que é conduzida através do Semestre Europeu. A Comissão acompanha esta questão e formula recomendações aos Estados-Membros para dar resposta a dificuldades como o envelhecimento da população, a sustentabilidade financeira e a adequação das pensões. Alguns Estados-Membros decidiram também incluir as reformas dos regimes de pensões nos planos nacionais de recuperação e resiliência aplicados na sequência da pandemia de COVID-19.

24 Além disso, no âmbito dos esforços mais amplos para melhorar a acessibilidade e a transparência no mercado das pensões, a Comissão introduziu várias medidas relacionadas com as pensões numa iniciativa emblemática, a União dos Mercados de Capitais (UMC)¹². Acrescendo à revisão da Diretiva IRPPP II e do Regulamento PEPP, os planos de ação da Comissão para a UMC continham medidas que visavam, por um lado, assinalar os dados e a metodologia pertinentes para o desenvolvimento de painéis de avaliação das pensões e, por outro, elaborar boas práticas para a criação de sistemas de acompanhamento das pensões. Estas medidas destinavam-se a proporcionar aos cidadãos maior transparência no que diz respeito ao rendimento que poderiam esperar na reforma para atrair o seu interesse, incentivar a poupança-reforma voluntária e, em última análise, induzir ações ao nível das políticas. Por último, a Comissão e a EIOPA lançaram várias iniciativas para aumentar a literacia financeira dos cidadãos da UE em matéria de pensões.

¹⁰ Regulamento (UE) nº 1094/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), em seguida designado "Regulamento EIOPA".

¹¹ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 153º, bem como os artigos 121º e 148º.

¹² Comissão, Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais, 30 de setembro de 2015; Comunicação sobre a revisão intercalar do Plano de Ação para a

Âmbito e método da auditoria

25 O Tribunal avaliou a eficácia das medidas da Comissão e da EIOPA para reforçar o papel das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP) nos regimes nacionais de pensões e desenvolver um produto individual de reforma pan-europeu (PEPP). O Tribunal examinou:

- 1) se as medidas da Comissão alcançaram o seu objetivo de criar e aprofundar um mercado interno funcional para as pensões profissionais e os PEPP e, em especial, se levaram ao aumento da atividade transfronteiriça;
- 2) se a Comissão criou um quadro de supervisão adequado e se a EIOPA assegurou a devida supervisão e avaliação dos riscos específicos e sistémicos no setor das pensões profissionais;
- 3) se as medidas da Comissão e da EIOPA aumentaram a transparência em relação às pensões profissionais e outras pensões e se promoveram soluções de poupança-reforma e a sustentabilidade em geral.

26 A auditoria abrange as iniciativas legislativas e políticas da UE no período decorrido entre 2016 e 2024, tendo igualmente em conta documentos pertinentes anteriores. Em termos de atos jurídicos, o Tribunal centrou-se na Diretiva IRPPP II, no quadro regulamentar das IRPPP e no Regulamento PEPP. A Diretiva Solvência II (o quadro regulamentar aplicável às seguradoras) estava fora do âmbito da presente auditoria, uma vez que não estabelece requisitos específicos para as pensões profissionais.

27 No que diz respeito à Comissão, o Tribunal centrou-se no seu papel no processo legislativo e na correta aplicação do direito da UE pelas autoridades dos Estados-Membros, bem como na concretização dos objetivos no domínio das pensões profissionais e dos PEPP. Em relação à EIOPA, concentrou-se nos seus esforços para promover a melhoria da supervisão e a convergência dos processos e normas de supervisão, proteger os membros e beneficiários das IRPPP e contribuir para a estabilidade financeira no setor. O Tribunal entrevistou pessoal da Comissão e da EIOPA e examinou a documentação pertinente.

28 Além disso, o Tribunal realizou um inquérito às 27 ANC dos Estados-Membros para obter as suas opiniões sobre a adequação e o desempenho das medidas da Comissão e da EIOPA que estavam no âmbito da auditoria. Todas as ANC responderam. O Tribunal também entrevistou representantes de seis ANC (Bélgica, Alemanha, Itália, Países Baixos, Roménia e Eslováquia), que selecionou com base na dimensão (abrangendo tanto países com grandes mercados de IRPPP como outros onde tal mercado não existe de todo). Além disso, reuniu-se com associações pertinentes de fundos de pensões e de consumidores e com várias IRPPP e prestadores de serviços de gestão de ativos, tanto nos Estados-Membros selecionados como ao nível da UE. Por último, analisou o teste de esforço realizado em 2022 pela EIOPA com o apoio de peritos reconhecidos neste domínio.

29 Os critérios da presente auditoria decorrem da legislação da UE aplicável (em especial, da Diretiva IRPPP II, do Regulamento PEPP e do Regulamento EIOPA) e dos princípios da Comissão para [legislar melhor](#).

30 A presente auditoria faz parte de uma série de trabalhos sobre o mercado interno dos serviços financeiros e a supervisão do setor financeiro. O Tribunal escolheu este tema devido à importância das pensões profissionais e pensões individuais para garantir que os regimes de pensões dos Estados-Membros conseguem continuar a proporcionar um rendimento adequado aos cidadãos quando estes se reformam. A escolha deveu-se também ao papel atribuído às pensões pré-financiadas no desenvolvimento dos mercados de capitais. As conclusões da auditoria contribuem para a revisão da Diretiva IRPPP II pela Comissão (inicialmente prevista para janeiro de 2023¹³) e para a próxima avaliação do PEPP, prevista para março de 2027¹⁴.

¹³ Diretiva IRPPP II, artigo 62º, nº 1.

¹⁴ Regulamento PEPP, artigo 73º, nº 1.

Observações

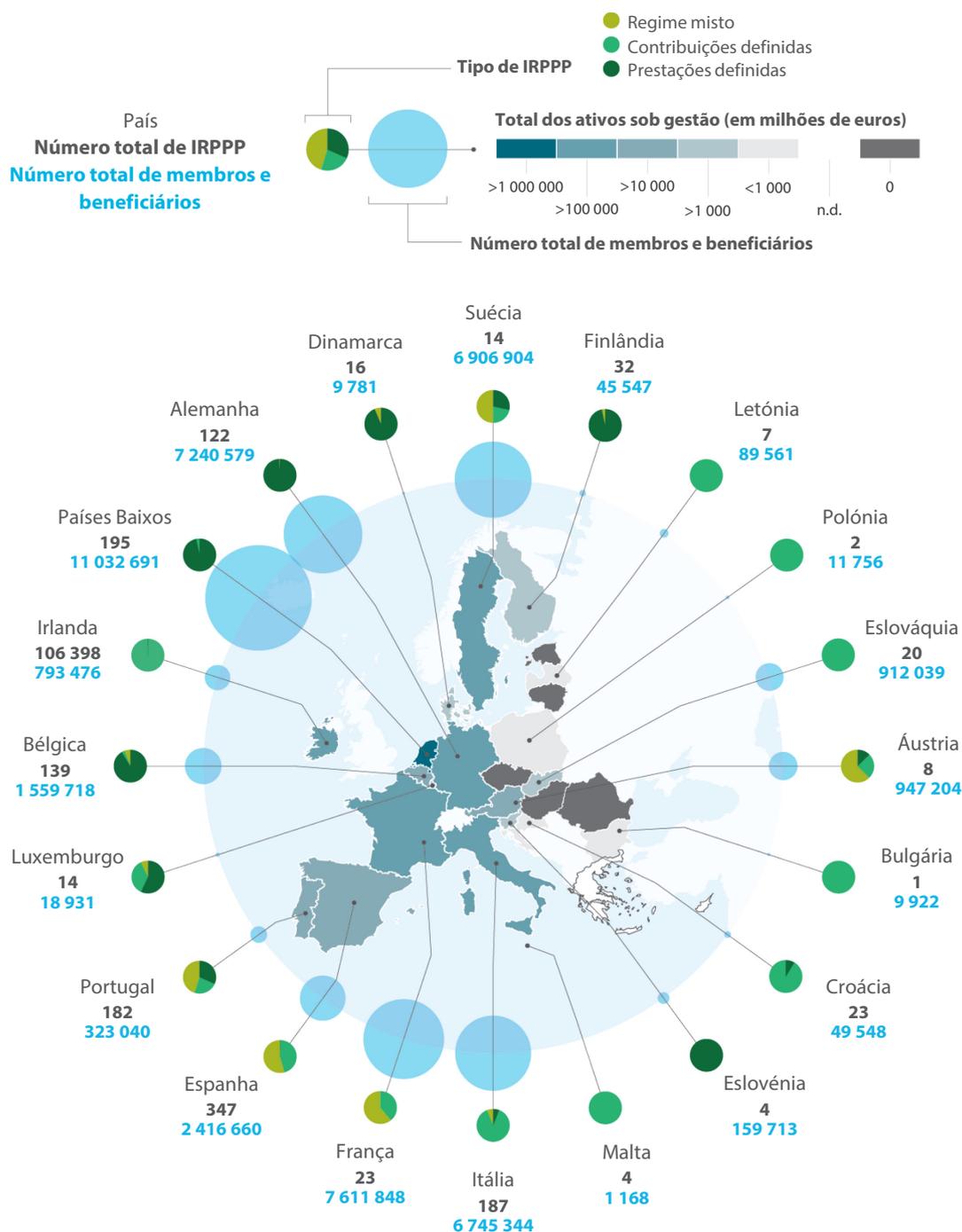
A legislação da UE não conduziu a um aumento da atividade transfronteiriça das IRPPP nem à criação de um mercado de pensões portáteis

31 O Tribunal avaliou se a revisão da Diretiva IRPPP (consubstanciada na [Diretiva IRPPP II](#)), em 2016, e a adoção do [Regulamento PEPP](#), em 2019, aprofundaram o mercado interno dos respetivos regimes e produtos. As duas iniciativas legislativas visaram, nomeadamente, aumentar a atividade transfronteiriça no domínio das pensões profissionais e criar produtos alternativos de pensões privadas portáteis. Neste contexto, o Tribunal examinou se esta legislação foi eficaz na eliminação dos obstáculos à atividade transfronteiriça.

O setor das IRPPP está concentrado em alguns países

32 No total, estima-se que o setor das IRPPP na UE tenha a seu cargo a gestão de cerca de 2,8 biliões de euros de ativos, servindo cerca de 47 milhões de membros e beneficiários (ver [figura 5](#)).

Figura 5 – Setor das pensões profissionais abrangido pela Diretiva IRPPP II nos países da UE (2023)



* Não há dados disponíveis para as IRPPP de Grécia e Chipre.

** Não existem IRPPP em cinco países da UE (República Checa, Estónia, Lituânia, Hungria e Roménia).

Fonte: TCE, com dados da EIOPA.

33 As IRPPP desempenham um papel particularmente importante nos Países Baixos (cerca de 60% de todos os ativos sob gestão na UE) e, em menor medida, em vários outros países (Alemanha, Irlanda, França, Itália e Suécia). Porém, não são importantes na maioria dos outros Estados-Membros e, em alguns deles, não existem (República Checa, Estónia, Lituânia, Hungria e Roménia). Existem duas razões principais para esta situação.

- **A estrutura do regime de pensões em cada país** – Por exemplo, as pensões públicas dos Países Baixos proporcionam a todos os residentes um rendimento básico, sendo a fatia maior do rendimento dos trabalhadores reformados constituída por pensões profissionais obrigatórias. Noutros países, as pensões públicas são mais substanciais, com as pensões profissionais (obrigatórias ou não) a proporcionar um rendimento adicional.
- **A estrutura do mercado** (ou seja, a forma como se reparte pelos diferentes tipos de prestadores em cada país) – Por exemplo, na Bélgica, as IRPPP representam 20% das pensões profissionais no mercado nacional, enquanto 80% são prestadas por seguradoras. Na Alemanha, cerca de 25% do mercado é constituído por IRPPP, sendo a parte restante composta por produtos de seguros de vida (supervisionados ao abrigo da Diretiva Solvência II), por compromissos diretos de pensões assumidos pelos empregadores e por prestadores públicos de pensões complementares. Assim, a importância dos regimes de pensões abrangidos pela Diretiva IRPPP II varia significativamente entre os Estados-Membros em termos da contribuição para assegurar um rendimento adequado aos pensionistas.

Nem a Diretiva IRPPP II nem o Regulamento PEPP produziram resultados concretos

34 A liberdade de prestação de serviços garante que as instituições financeiras podem exercer a sua atividade e oferecer produtos de pensões além-fronteiras. Uma IRPPP ou qualquer outra empresa de serviços financeiros que esteja autorizada num país da UE ou do EEE pode prestar serviços em todo este Espaço ou abrir sucursais noutros países, após notificação ao seu supervisor de origem. Estas disposições operacionais, estabelecidas em atos jurídicos da União propostos pela Comissão, visam facilitar a oferta transfronteiriça de produtos financeiros. O Tribunal examinou a evolução desta oferta pelas IRPPP nos últimos anos e procurou saber se o PEPP foi comercializado de forma eficaz.

35 A partir de 2010, o número de IRPPP transfronteiriças estagnou e, em seguida, diminuiu substancialmente, principalmente devido à saída do Reino Unido da UE¹⁵. No final de 2023, na União e no EEE, apenas 28 IRPPP estavam ativas além-fronteiras (ver *figura 6*), o que representa uma pequena parte (0,2% dos membros e 0,4% dos ativos totais) de todas as IRPPP no EEE. A maioria destas instituições transfronteiriças está concentrada em apenas alguns países, principalmente na Bélgica, tratando-se sobretudo de empresas multinacionais que oferecem pensões profissionais aos seus trabalhadores em toda a Europa¹⁶. Neste contexto, as expectativas sobre a dimensão do mercado interno das IRPPP ainda não foram cumpridas. Também não se tornou possível aos Estados-Membros com populações mais pequenas beneficiarem de regimes oferecidos por prestadores de maior dimensão estabelecidos noutros Estados-Membros.

¹⁵ EIOPA, *Technical advice for the review of the IORPP II Directive*, 28 de setembro de 2023, p. 89.

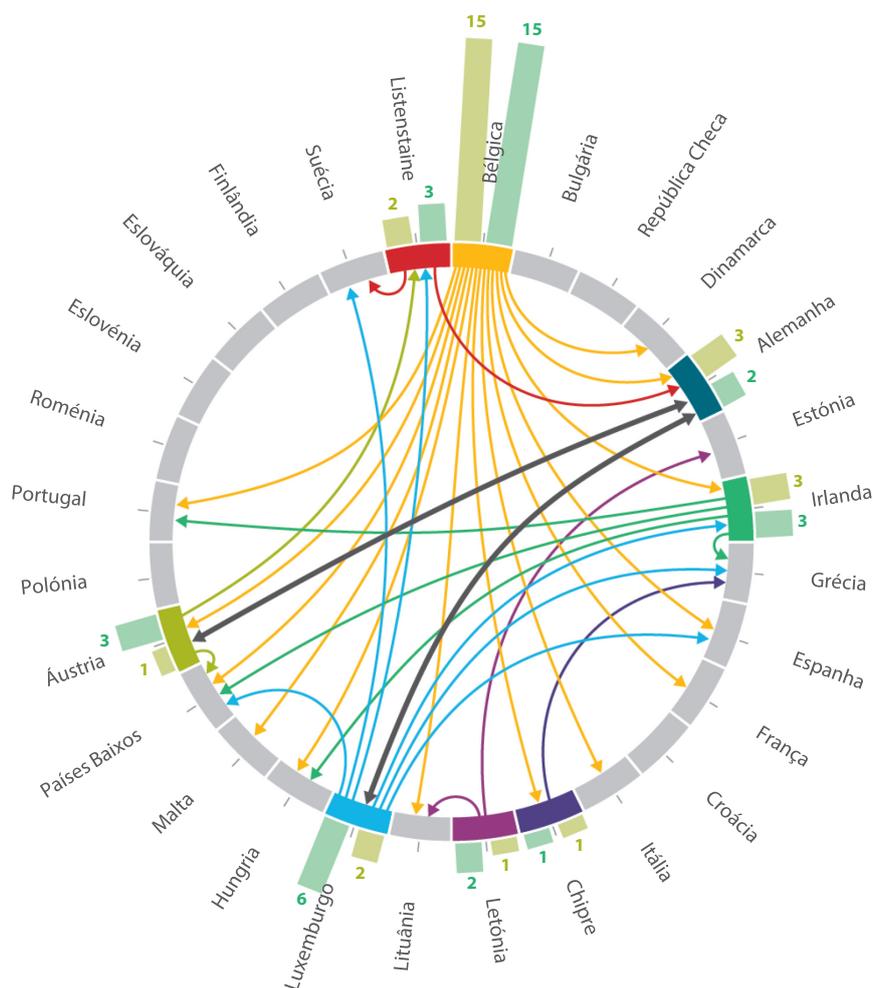
¹⁶ EIOPA, *Cross-border IORPs*, 27 de novembro de 2023, p. 3.

Figura 6 – IRPPP transfronteiriças (2023)

Legenda

IRPPP transfronteiriças

- Número de IRPPP transfronteiriças no país de origem
- Número de IRPPP transfronteiriças no país de acolhimento
- Relação entre o país de origem e o país de acolhimento (uma direção)
- Relação bidirecional entre os países de origem e de acolhimento (países que são simultaneamente de origem e de acolhimento de IRPPP transfronteiriças)

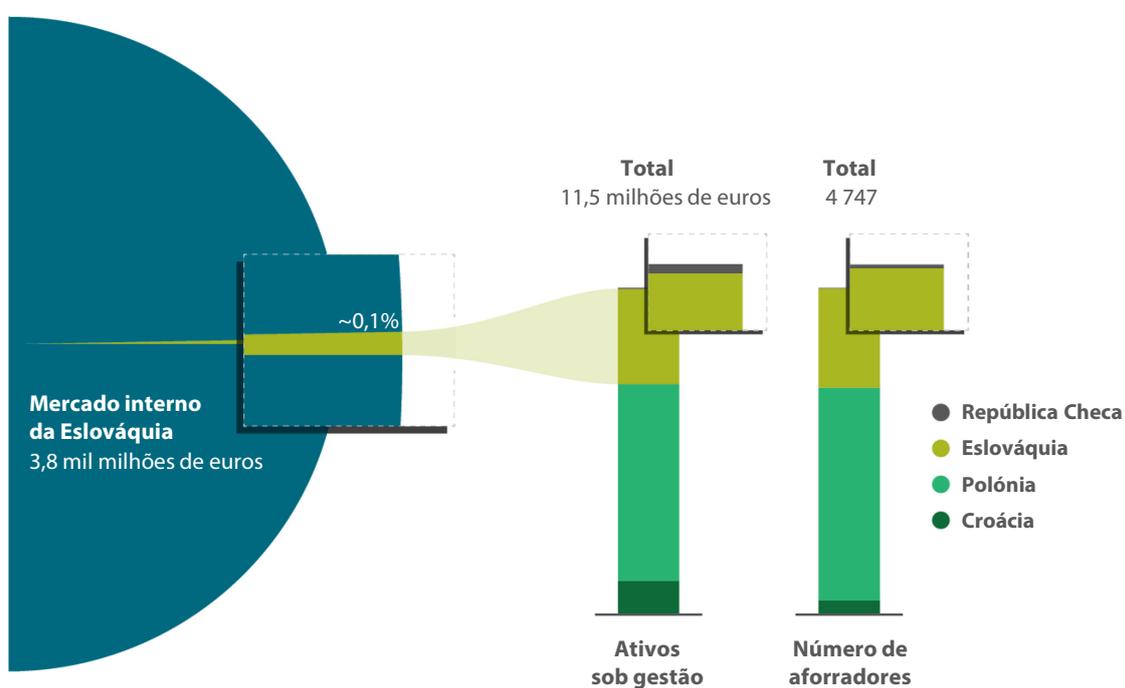


Fonte: TCE, com dados da EIOPA.

36 Embora o número de IRPPP transfronteiriças não tenha aumentado, as já existentes expandiram as atividades. Por exemplo, uma IRPPP sediada na Letónia foi autorizada a operar em todos os países bálticos, oferecendo um produto que não está disponível junto dos prestadores nacionais dos outros dois países. Contudo, segundo a EIOPA, esta tendência observada em anos anteriores cessou.

37 No que diz respeito aos produtos abrangidos pelo Regulamento PEPP, a Comissão estimou inicialmente o valor potencial deste mercado em 0,7 biliões de euros entre 2020 e 2030¹⁷. No entanto, em 2025 (três anos após a entrada em vigor do regulamento), existe apenas um PEPP no mercado, oferecido no país de origem e em três países da região. Até à data, a adesão a este produto tem sido extremamente baixa, com menos de 5 000 aforradores nos quatro países e menos de 12 milhões de euros em ativos sob gestão (ver *figura 7*). O único prestador tem uma quota negligenciável de 0,1% do seu mercado interno (Eslováquia).

Figura 7 – Dados sobre o único prestador de PEPP na UE (2023)



Fonte: TCE, com dados do Banco Nacional da Eslováquia.

¹⁷ Avaliação de impacto (documento de trabalho dos serviços da Comissão), SWD(2017) 243 final [em inglês], 29.6.2017, anexo 4, secção A.

As medidas regulamentares da UE, por si só, não podem criar condições de concorrência equitativas para as IRPPP transfronteiriças e os PEPP

As diferenças na legislação social e laboral tornam o funcionamento das IRPPP transfronteiriças mais oneroso

38 Uma vez que a legislação da UE visa facilitar a oferta transfronteiriça de produtos financeiros, o Tribunal examinou por que razão essa oferta foi tão escassa. O principal fator que limita as IRPPP transfronteiriças são as disparidades dos direitos nacionais em matéria social e laboral, como reconhecido na legislação da União¹⁸. A necessidade de cumprir diferentes quadros normativos sociais e laborais aumenta os custos, a complexidade e os riscos operacionais da gestão de IRPPP transfronteiriças. Por isso, o seu funcionamento é mais oneroso, o que as torna menos rentáveis. A UE não pode resolver este problema fundamental por via da legislação aplicável às pensões profissionais, pois as suas competências em matéria social e laboral são limitadas pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹⁹.

39 No essencial, esta situação significa que as IRPPP transfronteiriças podem, na melhor das hipóteses, ser relevantes num subconjunto específico do mercado. Por exemplo, multinacionais que pretendam ter um único fundo de pensões ou regimes multiempregadores podem ter razões económicas para criar ou fundir IRPPP existentes numa instituição transfronteiriça.

A Comissão não apresentou provas de que a carga excessiva inerente aos procedimentos causa dificuldades às IRPPP transfronteiriças

40 Ao rever a Diretiva IRPPP, a Comissão tencionava alterar os procedimentos a seguir pelas IRPPP transfronteiriças, de modo a aumentar a atividade além-fronteiras. Entre estes procedimentos conta-se a notificação que as IRPPP devem enviar às autoridades reguladoras dos países de origem e de acolhimento sobre a sua intenção de exercer atividades noutro Estado-Membro. Na sua proposta, a Comissão considerou que os procedimentos implicavam uma carga excessiva e que as definições de alguns termos relativos à atividade transfronteiriça eram pouco claras e, portanto, ambíguas.

¹⁸ Diretiva IRPPP II, considerandos 13 e 16.

¹⁹ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigos 148º, 149º e 153º.

41 No entanto, a Comissão não apresentou provas de que os procedimentos em vigor, nos termos da diretiva, representavam uma carga excessiva. O Tribunal entende, com base na sua análise, que estes procedimentos eram e continuam a ser em grande medida análogos aos procedimentos correspondentes estipulados na regulamentação da UE para outros setores financeiros. A avaliação do Tribunal revelou ainda que a falta de atividade transfronteiriça não foi causada pelos procedimentos transfronteiriços em si, mas antes pela legislação social e laboral aplicável (ver ponto 45). As respostas dadas pela maioria das ANC a um recente inquérito da EIOPA corroboram esta conclusão²⁰. Além disso, ao analisar a proposta legislativa da Comissão relativa à revisão da Diretiva IRPPP em 2016, o Tribunal constatou que apenas foram apresentadas alterações menores às disposições pertinentes.

As IRPPP transfronteiriças estavam e continuam a estar sujeitas a requisitos de supervisão adicionais

42 Com a revisão da Diretiva IRPPP, a Comissão pretendeu igualmente clarificar os limites das responsabilidades de supervisão das ANC²¹. Contudo, findo o processo legislativo, a diretiva atribui às ANC do Estado-Membro de origem funções que estão fora da sua esfera de competência prudencial habitual. O Tribunal detetou duas situações específicas em que esta revisão deu origem a novos problemas.

- o Em primeiro lugar, a Diretiva IRPPP II tornou a ANC do Estado-Membro de origem responsável por assegurar que as IRPPP cumprem a legislação social e laboral no país de acolhimento em que pretendem exercer atividades²². Por conseguinte, a revisão deu origem a uma nova carga regulamentar para as IRPPP transfronteiriças.
- o Em segundo lugar, a diretiva introduziu requisitos para as transferências transfronteiriças de regimes de pensões, ou seja, situações em que uma IRPPP atribui a totalidade ou parte dos seus ativos e passivos a outra IRPPP. Estas disposições visavam clarificar e simplificar o processo de transferência, mas não tiveram o impacto pretendido.

²⁰ EIOPA, *Technical advice for the review of the IORPP II Directive*, 28 de setembro de 2023, capítulo 3.

²¹ Diretiva IRPPP II, considerando 70.

²² Diretiva IRPPP II, artigo 11º, nº 10.

43 Outra questão que a Comissão procurou resolver foram os obstáculos jurídicos, a saber, os requisitos prudenciais específicos mais exigentes que se aplicam apenas às IRPPP transfronteiriças. O Tribunal constatou que estes requisitos se mantiveram na Diretiva IRPPP II e que a revisão não os abrangeu ou só o fez parcialmente (ver [quadro 1](#)).

Quadro 1 – Requisitos prudenciais discriminatórios aplicáveis às IRPPP transfronteiriças

Descrição do problema	Artigo da Diretiva IRPPP II	Análise do TCE
Requisitos de financiamento adicionais para as IRPPP estabelecidas noutro Estado-Membro	Artigo 14º (financiamento das provisões técnicas), nº 3	A diretiva exige que as atividades transfronteiriças das IRPPP sejam sempre integralmente financiadas; as IRPPP nacionais não estão sujeitas a uma disposição equivalente. Este requisito discriminatório da Diretiva IRPPP não foi suprimido.
Possibilidade de exigir a designação de um depositário no Estado-Membro de acolhimento	Artigo 33º (designação de um depositário), nº 1	A diretiva permite que as autoridades do Estado-Membro de acolhimento exijam a designação de um depositário nesse Estado-Membro. O poder de exigir a designação de um depositário é um requisito prudencial e, como tal, deverá incumbir unicamente à autoridade de supervisão do país de origem. Esta exigência restringe as liberdades fundamentais tanto da IRPPP como das instituições depositárias.

Fonte: TCE.

A falta de incentivos fiscais e o limite máximo regulamentar das taxas reduzem a atratividade do produto individual de reforma pan-europeu

44 No que diz respeito aos PEPP, as ANC e os representantes do setor confirmaram que estes suscitam pouco interesse, o que se deve a duas questões principais que escapam ao controlo da Comissão.

- o Em primeiro lugar, os Estados-Membros não proporcionam um conjunto harmonizado de incentivos fiscais a esses produtos ou, então, já os concedem aos produtos nacionais de reforma que concorrem com os PEPP. A dedutibilidade fiscal não é uma condição prévia dos produtos de pensões privados, mas é frequentemente um fator importante que os pode tornar mais atrativos para os clientes.
- o Em segundo lugar, o Regulamento PEPP introduziu um limite máximo anual de 1% para os custos e as taxas (tal como proposto pelo Parlamento e pelo Conselho) que não existe para outros produtos financeiros. Por conseguinte, há poucos incentivos para que as instituições financeiras ofereçam PEPP.

Além disso, os potenciais clientes têm acesso a produtos alternativos.

A Comissão não demonstrou suficientemente que as suas iniciativas legislativas teriam o impacto desejado

45 No âmbito do seu programa para "legislar melhor", a Comissão avalia a legislação, as políticas e as despesas para determinar o seu impacto nas pessoas e nas empresas da UE. Um organismo independente no seio da Comissão, o Comité de Controlo da Regulamentação, proporciona garantia da qualidade e formula recomendações. A análise do Tribunal às avaliações de impacto da Comissão subjacentes à Diretiva IRPPP II e ao Regulamento PEPP mostrou que nem sempre se cumpriram integralmente os princípios de legislar melhor.

46 No que diz respeito à Diretiva IRPPP II, o Tribunal considera que a Comissão não demonstrou a necessidade de uma revisão dos procedimentos aplicáveis às atividades transfronteiriças. A análise realizada mostra que esta não dispunha de provas de que os procedimentos de notificação às autoridades reguladoras dos países de origem e de acolhimento tivessem colocado obstáculos à atividade transfronteiriça (ver ponto [41](#)). Assim sendo, a Comissão não demonstrou que as alterações propostas contribuiriam para os resultados pretendidos.

47 O Tribunal constatou igualmente que o [Comité das Avaliações de Impacto](#) da própria Comissão (o antecessor do Comité de Controlo da Regulamentação) rejeitou duas vezes a avaliação de impacto da Diretiva IRPPP II por razões semelhantes. O comité criticou a falta de provas dos problemas invocados e de qualquer explicação sobre a eficácia das medidas previstas.

48 O Comité das Avaliações de Impacto salientou igualmente a falta de indicadores de desempenho ou de parâmetros de referência para medir os progressos na execução das políticas da Comissão, algo que a auditoria do Tribunal confirmou. Além disso, o prazo para a avaliação *ex post* obrigatória da Diretiva IRPPP II não foi cumprido, havendo um atraso de mais de dois anos, devido à grande demora na transposição (ver ponto [56](#)). Por isso, a Comissão não pode demonstrar o grau de eficácia da revisão nem explicar as falhas.

49 Do mesmo modo, no que se refere ao Regulamento PEPP, a análise do Tribunal à avaliação de impacto realizada pela Comissão²³ revelou que esta não explicou de forma convincente por que motivo a revisão do regulamento iria corrigir os problemas assinalados. Em especial, a Comissão:

- o não demonstrou que a introdução do PEPP iria atacar as causas da diminuta procura de produtos transfronteiriços de pensões;
- o salientou que não era possível garantir que o PEPP beneficiaria de vantagens fiscais em toda a UE, pelo que os produtos não eram competitivos;
- o não tinha uma base empírica fiável para fazer uma estimativa sobre a adesão aos PEPP (ver ponto 37).

50 O Comité de Controlo da Regulamentação tinha já salientado muitas destas insuficiências da avaliação de impacto e rejeitado uma primeira versão da mesma. Aceitou a avaliação de impacto revista apenas sob várias condições, nomeadamente a introdução de melhores explicações sobre a forma de tornar o PEPP mais apelativo do que os produtos nacionais²⁴. Porém, as alterações feitas pela Comissão não foram suficientes para suprir a ausência de justificação.

51 Uma vez que se deverá proceder em breve à revisão da IRPPP II e que a avaliação do Regulamento PEPP está prevista para março de 2027, a Comissão terá a oportunidade de voltar a avaliar de forma crítica as virtudes e o potencial impacto de uma iniciativa legislativa neste domínio.

²³ Avaliação de impacto (documento de trabalho dos serviços da Comissão), SWD(2017) 243 final [em inglês], 29.6.2017, em especial secções 2.3.2, 2.4 e 4.2.7.

²⁴ Comité de Controlo da Regulamentação, *Opinion – Impact Assessment / Pan-European Personal Pension Product*, SEC(2017) 316, 22.5.2017, secção B.

A supervisão das IRPPP e a avaliação dos riscos específicos e sistémicos são parcialmente eficazes

52 Com a Diretiva IRPPP II, a Comissão procurou assegurar, nomeadamente, a devida supervisão, um bom governo e uma boa gestão do risco das IRPPP (ver ponto **17**). O Tribunal avaliou se a Comissão criou um quadro regulamentar eficaz para a supervisão das IRPPP e se a EIOPA foi eficaz no apoio às atividades de supervisão das ANC, no reforço da convergência da supervisão em todo o mercado interno e na sinalização e medição dos riscos sistémicos no setor das IRPPP.

As normas de supervisão variam em toda a UE

53 A Diretiva IRPPP II especifica dois objetivos principais da supervisão prudencial: i) proteger os direitos dos membros do regime; e ii) assegurar a estabilidade e a solidez das IRPPP²⁵. Para que as normas de supervisão sejam eficazes, é necessário um quadro legislativo sólido e boas práticas de execução.

54 O Tribunal apontou quatro domínios em que o atual quadro de supervisão continua a ser débil ou em que a execução regista progressos insuficientes:

- a transição de uma supervisão baseada em regras para uma supervisão baseada nos riscos e orientada para o futuro;
- a transição em curso de regimes de prestações definidas para regimes de contribuições definidas (ver ponto **12**);
- a falta de comunicação regular de informações para fins de supervisão em alguns Estados-Membros;
- o risco de arbitragem regulamentar.

²⁵ Diretiva IRPPP II, artigo 45º.

A harmonização mínima e a aplicação divergente da Diretiva IRPPP II em toda a UE diminuem a eficácia e o impacto da supervisão baseada no risco

55 A Diretiva IRPPP II reforçou a supervisão prudencial, exigindo que as ANC adotem uma abordagem prospetiva e baseada no risco. Estipulou igualmente requisitos específicos de governação e transparência para as IRPPP, dando ênfase a normas de gestão eficazes no âmbito dos regimes de pensões, designadamente na gestão dos riscos operacionais. As IRPPP devem ainda avaliar os próprios riscos e realizar avaliações regulares dos riscos, comunicando os resultados às ANC. Além disso, a diretiva alargou os poderes de supervisão destas autoridades de modo a abranger os novos requisitos.

56 Contudo, a situação atual do quadro de supervisão em vários Estados-Membros depende do estado de aplicação da Diretiva IRPPP II, cuja transposição registava atrasos em 17 Estados-Membros. Entre 2021 e 2023, a Comissão deu início a procedimentos de infração contra estes Estados-Membros, que foram encerrados após ter realizado uma avaliação preliminar e considerado que as transposições tinham sido feitas na íntegra. A Comissão ainda não concluiu as verificações para determinar se os Estados-Membros transpuseram corretamente a diretiva.

57 Além disso, no final de 2022, segundo a EIOPA, algumas ANC encontravam-se a dar os primeiros passos na aplicação da supervisão baseada no risco ou em transição para uma abordagem baseada no risco²⁶. Esta situação pode ser atribuída a vários fatores, nomeadamente a complexidade do desenvolvimento e da integração de quadros baseados no risco; a necessidade de formação e recursos especializados; os diferentes níveis de preparação entre os Estados-Membros; e as diferenças na cultura de supervisão. A avaliação pelos pares sobre a aplicação do princípio do "gestor prudente"²⁷ às IRPPP²⁸ assinalou várias insuficiências, incluindo variações nas práticas de supervisão entre os Estados-Membros, lacunas de governação e a necessidade de melhores instrumentos de supervisão. À data do relatório de seguimento, estas insuficiências ainda não tinham sido corrigidas.

²⁶ *Follow-up Report on Peer Review on supervisory practices with respect to the application of the PPR for IORPs*, 8 de dezembro de 2023, p. 14.

²⁷ Diretiva IRPPP II, artigo 19º, nº 1.

²⁸ EIOPA, *Results of the peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs*, 2019.

58 De acordo com a EIOPA, a maioria das ANC considerou que os vários requisitos prudenciais e de governação previstos na Diretiva IRPPP II eram adequados ou, pelo menos, adequados enquanto nível mínimo da UE. No inquérito e nas entrevistas do Tribunal, várias ANC salientaram igualmente que a flexibilidade para ir além das normas mínimas estabelecidas pela diretiva é um aspeto importante da sua estratégia regulamentar. Os Estados-Membros complementaram as normas prudenciais e de governação em diferentes graus.

59 Com a sua estratégia de "harmonização mínima", a Diretiva IRPPP II dificulta a eficácia da intervenção da UE, pois as diferenças de aplicação entre os Estados-Membros podem resultar em variações na supervisão e execução. A título de exemplo, durante a presente auditoria o Tribunal constatou que os procedimentos de autorização ou as regras que exigem a designação de um depositário local divergiam significativamente de um Estado-Membro para outro. Esta variação representa um obstáculo à materialização de um quadro regulamentar uniforme, mas sublinha também a capacidade de adaptação da diretiva aos diferentes panoramas nacionais.

A IRPPP II não tratou adequadamente aspetos específicos da supervisão, entre os quais muitos relacionados com regimes de contribuições definidas

60 O Tribunal apontou três aspetos relacionados com a supervisão que a Diretiva IRPPP II não trata adequadamente, em especial no que diz respeito à passagem de regimes de pensões de prestações definidas para regimes de contribuições definidas. Esta transição já estava em curso quando da adoção da Diretiva IRPPP II.

- o Em primeiro lugar, as IRPPP não são expressamente obrigadas a agir em conformidade com o princípio do dever de diligência para com os seus membros e beneficiários. Este princípio implica avaliar regularmente os perfis de risco dos membros e oferecer-lhes opções de investimento adequadas, alinhadas com os seus objetivos, bem como orientações profissionais. É particularmente importante para os membros de IRPPP com contribuições definidas, que têm mais flexibilidade e opções de investimento. Do ponto de vista da supervisão, o facto de tal não ser obrigatório é uma lacuna de proteção.
- o Em segundo lugar, verifica-se uma tendência crescente entre as IRPPP no sentido de externalizar determinadas atividades (como a gestão de investimentos e as funções administrativas) a prestadores de serviços. Porém, a Diretiva IRPPP II não exige que as IRPPP divulguem potenciais conflitos de interesses entre elas e os seus prestadores de serviços. Esta situação é problemática porque, como indicado na análise dos dados de custos e da supervisão da EIOPA²⁹, bem como num relatório da Better Finance³⁰, a externalização em casos em que existe conflito de interesses pode originar custos e taxas adicionais que, em última análise, se repercutem nos membros.
- o Em terceiro lugar, a Diretiva IRPPP II não define nenhum quadro ou procedimento para o tratamento das reclamações dos membros. A introdução na legislação de disposições sobre um procedimento de reclamação proporcionaria uma proteção adicional aos membros das IRPPP, em especial aos que se encontram em regimes de contribuições definidas.

²⁹ *Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs*, 7 de outubro de 2021.

³⁰ Better Finance, *Will you afford to retire? | The Real Return of Long-term and Pension Savings | 2023 Edition*, pp. xi, 29, 30 e 186.

A falta de comunicação regular de informações para fins de supervisão é uma questão fundamental que prejudica a qualidade e a coerência da supervisão em toda a UE

61 O artigo 2º da Diretiva IRPPP II permite isentar da sua aplicação determinados regimes de pensões. Os Estados-Membros têm flexibilidade para determinar quais os regimes que ficam isentos ao abrigo das disposições legislativas e regulamentares nacionais, o que pode gerar incoerências na supervisão e na governação.

62 Embora as isenções ao abrigo do artigo 2º proporcionem flexibilidade, estas variações exigem uma excelente comunicação de informações para fins de supervisão, a fim de assegurar um acompanhamento eficaz tanto dos regimes isentos como dos abrangidos pelo quadro das IRPPP. Esta comunicação é essencial, pois garante que as ANC recebem informações suficientes e podem desencadear medidas de supervisão. A Diretiva IRPPP II exige que os Estados-Membros garantam que as ANC tenham poderes para recolher os dados necessários à sua supervisão.

63 No entanto, a diretiva não menciona expressamente a comunicação periódica de informações prudenciais quantitativas. Como referido no recente parecer técnico da EIOPA no contexto da revisão da Diretiva IRPPP II, as ANC de alguns Estados-Membros (Alemanha, Irlanda, Áustria e Eslovénia) não estão autorizadas a decidir de forma independente sobre todos os aspetos da recolha de dados junto das IRPPP, um poder que incumbe frequentemente ao governo. Esta situação prejudica a eficiência e a eficácia da sua supervisão, impedindo-as de cumprir as obrigações de comunicação de informações à EIOPA.

64 Acresce que não existe um quadro contabilístico harmonizado para as IRPPP e, por isso, estas instituições estão sujeitas às normas nacionais de contabilidade, que diferem significativamente em toda a UE. Assim, mesmo alcançando a normalização completa de aspetos como os requisitos prudenciais, a comunicação de informações e a avaliação dos riscos, não se assegurariam necessariamente condições de concorrência equitativas.

A Diretiva IRPPP II não dá resposta ao risco de arbitragem regulamentar

65 A Comissão procurou evitar a arbitragem regulamentar (a prática de tirar partido das diferenças regulamentares para obter uma vantagem competitiva) tanto entre setores dos serviços financeiros como entre os Estados-Membros. A avaliação de impacto realizada pela Comissão referiu o risco de arbitragem se os prestadores de planos de pensões profissionais tivessem de cumprir diferentes requisitos prudenciais em função do tipo de prestador (por exemplo, empresas de seguros de vida em contraponto com IRPPP³¹) e do Estado-Membro em causa (procura da jurisdição mais favorável). Neste último caso, pode haver prejuízo para o funcionamento do mercado interno e para a proteção adequada dos membros e dos beneficiários.

66 A arbitragem pode também ocorrer em resultado de outros fatores, como as diferenças nas regras de cálculo dos passivos de pensões. Apesar de a EIOPA ter salientado³² que a Diretiva IRPPP II devia estabelecer requisitos específicos para este cálculo, tal não é o caso (ver *caixa 1*).

³¹ Diretiva IRPPP II, considerando 24.

³² EIOPA, *Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs*, 14 de abril de 2016.

Caixa 1 – Aproveitamento das oportunidades de arbitragem — por que razão as diferenças nas regras contabilísticas são importantes

A escolha da taxa de desconto tem um impacto significativo nos passivos de pensões. Quanto mais elevada for, menores serão os passivos e vice-versa. Por exemplo, uma diminuição de 1% na taxa de desconto pode aumentar os passivos dos grandes fundos de pensões em milhares de milhões de euros.

Sete IRPPP neerlandesas, incluindo os regimes de pensões profissionais de grandes empresas dos Estados Unidos, mudaram a sede para a Bélgica para beneficiarem de regras contabilísticas mais favoráveis em matéria de pensões.

Ao abrigo das regras mais rigorosas dos Países Baixos, as IRPPP têm de calcular os passivos utilizando a taxa de juro sem risco. Devido às baixas taxas de juro, os passivos de pensões aumentaram e muitos fundos registaram baixas taxas de cobertura, tendo sido forçados a reduzir as prestações. Na Bélgica, os fundos de pensões estão autorizados a utilizar uma taxa de desconto mais elevada. Deste modo, a deslocalização para a Bélgica colocou imediatamente as IRPPP em melhor situação financeira, reduzindo o valor atual líquido dos passivos de pensões em resultado unicamente de diferentes regras contabilísticas. Além disso, a autoridade de supervisão belga estabelece requisitos de financiamento mais baixos e cobra encargos de supervisão mais baixos.

67 A Diretiva IRPPP II salienta expressamente a importância de garantir que não se introduzem distorções de concorrência. Também descreve a forma de evitar essas distorções: aplicando os requisitos prudenciais da diretiva às atividades desenvolvidas pelas empresas de seguros de vida no domínio das reformas profissionais ou alargando a aplicação a outras instituições financeiras³³. Todavia, não tornou esses requisitos obrigatórios, e apenas três dos 27 Estados-Membros adotaram tais medidas antes de a opção de o fazer ter deixado de existir, em 2023.

68 A Diretiva IRPPP II também não deu resposta ao risco de arbitragem regulamentar entre Estados-Membros, embora a Comissão tenha justificado a tomada de medidas ao nível da UE invocando que poderiam criar um valor acrescentado substancial nesta matéria. A Comissão não propôs quaisquer regras para o efeito.

³³ Diretiva IRPPP II, considerando 24.

A EIOPA utiliza pouco os instrumentos de que dispõe e a tomada de decisões é conduzida pelas ANC, o que restringe os esforços da Autoridade para reforçar a convergência da supervisão em toda a UE

69 Uma das principais prioridades estratégicas do programa de trabalho plurianual da EIOPA para 2024-2026³⁴ é alcançar a convergência em matéria de supervisão em toda a UE. A Autoridade definiu um conjunto de características essenciais para uma supervisão eficaz, publicadas pela primeira vez em 2015³⁵, que se aplicam tanto às empresas de seguros como aos prestadores de planos de pensões profissionais ao abrigo da Diretiva IRPPP II.

70 Porém, a análise do Tribunal à estrutura organizativa da EIOPA mostra que as suas atividades de supervisão continuam a centrar-se sobretudo nas empresas de seguros. Em 2023, a Autoridade dispunha de quatro peritos que lidavam com as IRPPP, em comparação com cerca de 60 funcionários que trabalhavam na supervisão das empresas de seguros. O número de membros do pessoal afetados reflete o atual mandato da EIOPA e as diferenças entre os quadros legislativos que regem os setores dos seguros e das pensões.

Até à data, a EIOPA utilizou pouco os instrumentos jurídicos à sua disposição para assegurar práticas de supervisão coerentes

71 A EIOPA dispõe de vários instrumentos jurídicos para promover um quadro regulamentar sólido e práticas de supervisão coerentes, alguns dos quais com força executória e outros não (ver *figura 8 e anexo III*). Contudo, no quadro de governação da Autoridade, são as próprias ANC, enquanto autoridades que supervisionam diretamente as IRPPP, que tomam todas as decisões sobre que instrumento utilizar para assegurar a convergência.

72 A análise do Tribunal mostra que, desde 2019, a EIOPA pouco utilizou estes instrumentos a respeito das IRPPP.

³⁴ *Final Single Programming Document 2024-2026.*

³⁵ *A Common Supervisory Culture (brochura).*

Figura 8 – Análise da utilização, pela EIOPA, dos seus principais instrumentos jurídicos a respeito das IRPPP

Força executória*

● Sim

● Não

	Instrumento jurídico/ de convergência no domínio da supervisão	Utilização a respeito das IRPPP	Número de utilizações	Data de utilização	Observações do TCE
	Intervenção sobre produtos, normas técnicas, mediação	✗			A Diretiva IRPPP II não confere mandatos à EIOPA no domínio das normas técnicas.
	Procedimentos por violação da legislação da União	✓	1	Dezembro de 2023	Se as condições estiverem preenchidas, a EIOPA dirige uma recomendação não executória à ANC e uma decisão executória às instituições financeiras em causa.
	Avisos, orientações, recomendações, perguntas; pareceres dirigidos ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão	✗			As orientações e recomendações são típicas do mecanismo de "cumprir ou explicar" aplicado pela EIOPA. É de esperar que tenham impacto na reputação da ANC devido à publicação da sua explicação.
	Pareceres dirigidos às ANC	✓	6	4 em julho de 2019, 2 em outubro de 2021	
	Declarações de supervisão	✓	1	Novembro de 2020	
	Avaliações pelos pares	✓	1	Abril de 2019, seguimento em setembro de 2023	

* Forma de assegurar o cumprimento, por meios legais, da medida adotada pela EIOPA.

Fonte: TCE, a partir de informações do [sítio Web da EIOPA](#) e do manual jurídico da Autoridade.

73 Em relação aos instrumentos de execução da EIOPA, o seu mandato ao abrigo da Diretiva IRPPP II foi alterado, em especial quanto às normas técnicas de execução. Com a adoção desta diretiva, foram suprimidos os atos delegados que anteriormente (ao abrigo da Diretiva IRPPP I) conferiram à Autoridade poderes para emitir tais normas. Por conseguinte, a EIOPA não pode emitir normas técnicas, que são amplamente utilizadas no setor dos seguros, e, em vez disso, teve de recorrer a outros instrumentos que têm menos força. No entanto, em 2023, iniciou o primeiro procedimento por violação da legislação da União, um dos seus instrumentos mais intrusivos, e emitiu uma recomendação à ANC de Chipre (ver [caixa 2](#)).

Caixa 2 – Procedimento por violação da legislação da União aplicado pela EIOPA em 2023 em relação a várias IRPPP de Chipre

A obrigação de os Estados-Membros registarem todas as IRPPP é o requisito fundamental da Diretiva IRPPP II. Permitir a operação de IRPPP não registadas é prejudicial à finalidade da diretiva, pois as salvaguardas nela previstas apenas se aplicam às instituições registadas.

Em 2020, a EIOPA utilizou um instrumento não executório (uma [declaração de supervisão](#)) para dar resposta ao problema das práticas divergentes entre as ANC quanto ao registo e à autorização das IRPPP. Na ausência de regras harmonizadas, a declaração de supervisão recomendou que as ANC realizassem uma avaliação prudencial ao registarem ou autorizarem as IRPPP e avaliassem a viabilidade operacional e sustentabilidade das mesmas no âmbito do processo de supervisão.

Apesar dos esforços da EIOPA, a ANC de Chipre não cumpriu a obrigação acima referida, com várias IRPPP a operarem no país sem o devido registo. Assim, a Autoridade iniciou um procedimento por violação da legislação da União e, em dezembro de 2023, emitiu uma recomendação dirigida à ANC indicando as medidas necessárias para restabelecer o cumprimento da diretiva. Para o efeito, utilizou também informações pertinentes recolhidas durante uma visita no terreno, em abril de 2023, desencadeada pela falta de comunicação de informações à EIOPA.

Fonte: TCE.

74 No que diz respeito aos instrumentos não executórios, o Tribunal constatou que a EIOPA nunca utilizou orientações e recomendações, designadamente o mecanismo de "cumprir ou explicar" no domínio das pensões, que tem maior probabilidade de levar ao cumprimento por parte das ANC do que outros instrumentos não executórios. O Tribunal observa igualmente que os resultados da supervisão da EIOPA são menos ambiciosos em relação às IRPPP do que ao setor dos seguros. Esta observação aplica-se tanto à substância dos resultados como aos instrumentos utilizados (por exemplo, a Autoridade opta pela elaboração de pareceres quando se trata de IRPPP, mas prefere orientações quando se trata de áreas de trabalho semelhantes, como o risco de liquidez).

75 A EIOPA também utiliza outros instrumentos, como redes de ANC ou seminários de supervisão. Além disso, está a elaborar um manual de supervisão para as IRPPP em que define boas práticas como, por exemplo, trabalhar em estreita colaboração com as ANC num capítulo específico de modo a facilitar a transição para uma supervisão baseada no risco (ver pontos [55](#) a [56](#)).

As ANC apenas em parte executam os resultados do trabalho de supervisão da EIOPA

76 As ANC apenas em parte executam os resultados do trabalho de supervisão da EIOPA relativo às IRPPP (ver [figura 8](#) supra e [anexo III](#)). Segundo os dados da EIOPA sobre o acompanhamento, apenas um terço das ANC aplicou integralmente os quatro pareceres de 2019. O seguimento foi semelhante quanto à única avaliação pelos pares sobre as IRPPP realizada até à data. A EIOPA ainda não realizou uma avaliação pelos pares sobre as pensões profissionais desde a entrada em vigor da Diretiva IRPPP II e não previu realizar uma avaliação pelos pares sobre as IRPPP em 2023-2024³⁶.

77 A EIOPA analisou apenas parcialmente a aplicação dos instrumentos de supervisão que utiliza desde 2019 e, mais importante ainda, não avaliou a sua eficácia para assegurar a convergência das práticas de supervisão. As ANC de alguns Estados-Membros com mercados de IRPPP mais desenvolvidos tinham, em geral, práticas de supervisão bem estabelecidas mesmo antes de a EIOPA ter introduzido estes instrumentos. Por conseguinte, na prática, os instrumentos tiveram pouco impacto no trabalho de supervisão dessas ANC.

³⁶ [Peer Review Work Plan 2023-2024](#).

78 Nas respostas ao inquérito do Tribunal, as ANC também referiram frequentemente as dificuldades colocadas às atividades de supervisão pela natureza de "harmonização mínima" do quadro regulamentar da UE e pela heterogeneidade dos mercados nacionais de pensões (ver [anexo IV](#)). Por último, menos de um quinto das ANC dos países com IRPPP considerou que a EIOPA necessita de tarefas e poderes adicionais para assegurar a convergência das práticas de supervisão no domínio das pensões profissionais.

A EIOPA melhorou a avaliação dos riscos sistémicos das IRPPP, mas subsistem lacunas

79 No âmbito do [Sistema Europeu de Supervisão Financeira](#), a EIOPA é responsável pela avaliação da estabilidade financeira do setor das IRPPP. Esta tarefa abrange o acompanhamento do setor e a publicação de relatórios periódicos, bem como a realização de testes de esforço à escala da UE³⁷. O Tribunal examinou em que medida a EIOPA desempenhou estas duas funções e se o tinha feito de forma eficaz.

O quadro de recolha de dados da EIOPA tem sido progressivamente desenvolvido e aperfeiçoado desde 2004

80 A capacidade da EIOPA para analisar integralmente os riscos sistémicos das IRPPP depende, em grande medida, da qualidade e exaustividade dos dados constantes da comunicação de informações regulamentares e dos obtidos de fontes externas. A Autoridade recolhe dados sobre as IRPPP há vários anos e publica estatísticas conexas desde 2004. Em paralelo, o quadro de recolha de dados tem vindo a ser progressivamente desenvolvido e aperfeiçoado, a partir sobretudo do Regulamento EIOPA e de uma decisão do Conselho de Supervisores da EIOPA³⁸. A aplicação de uma nova norma de "[modelo de dados](#)", em junho de 2023, tornou a transmissão de dados mais harmonizada e automatizada.

81 Uma decisão recente do Conselho de Supervisores visa reforçar a capacidade da EIOPA para avaliar os riscos e vulnerabilidades e colmatar as lacunas de dados existentes. Não obstante, mesmo após a entrada em vigor da decisão em 2025, subsistem algumas lacunas, que continuarão a prejudicar a profundidade e a exaustividade das avaliações de risco realizadas pela Autoridade.

³⁷ Regulamento EIOPA, artigo 32º.

³⁸ EIOPA, *Decision of the Board of Supervisors on EIOPA's regular information requests regarding provision of occupational pensions information*, 10 de fevereiro de 2023.

Os relatórios da EIOPA não se centram na capacidade dos regimes de pensões para gerar retornos suficientes a longo prazo

82 Desde 2011, a EIOPA publica um [relatório sobre a estabilidade financeira](#) duas vezes por ano. Este documento acompanha e avalia os riscos nos setores dos seguros e das IRPPP. Desde fevereiro de 2024, a Autoridade publica igualmente um painel de riscos trimestral sobre as IRPPP. A finalidade deste painel é ajudar os leitores a compreenderem o atual panorama de riscos e a tomarem decisões informadas.

83 O Tribunal constatou que as publicações da EIOPA se centraram nos riscos e vulnerabilidades imediatos e a médio prazo para o sistema financeiro. Ao mesmo tempo, não dão informações suficientes sobre a forma como estes riscos afetam a capacidade dos regimes de pensões para gerar retornos suficientes a longo prazo. Também não abrangem os horizontes de longo prazo pertinentes para as IRPPP (normalmente, 30 a 40 anos de poupança seguidos de 20 a 25 anos de reforma). Por conseguinte, não permitem compreender as potenciais implicações a longo prazo dos riscos sistémicos sinalizados.

O teste de esforço à escala da UE realizado em 2022 não foi totalmente eficaz na sinalização dos riscos sistémicos a que as IRPPP estão expostas

84 Os testes de esforço desempenham um papel crucial na avaliação dos riscos sistémicos dos sistemas financeiros, nomeadamente no que se refere às pensões profissionais. O cenário adverso deve ser grave e ao mesmo tempo plausível. Dados sólidos e pressupostos realistas são essenciais para o desenvolvimento dos cenários.

85 O Regulamento EIOPA exige que a Autoridade realize regularmente testes de esforço e avalie a resiliência dos setores dos seguros e das pensões profissionais de reforma em vários cenários adversos. Desde 2015, a EIOPA tem iniciado e coordenado estes testes no domínio das pensões profissionais, em cooperação com o Comité Europeu do Risco Sistémico. O [anexo V](#) apresenta uma panorâmica dos cenários e resultados dos testes de esforço entre 2015 e 2022.

86 Com base na análise do teste de esforço de 2022 e nas entrevistas com as partes interessadas, o Tribunal constatou que os procedimentos da EIOPA para a realização destes testes estão globalmente bem desenvolvidos e funcionam eficazmente. Porém, o Tribunal observou várias insuficiências na conceção do mais recente (o teste de esforço em matéria de clima, realizado em 2022) e nos pressupostos utilizados, tendo embora em conta que se tratou do primeiro teste deste género (ver [caixa 3](#)).

Caixa 3 – Teste de esforço em matéria de clima de 2022: o primeiro do género, mas com insuficiências

Para analisar o teste de esforço em matéria de clima de 2022, o Tribunal utilizou como critérios de auditoria o quadro da EIOPA para os testes de esforço das IRPPP e a metodologia e os cenários desenvolvidos pelo organismo de normalização pertinente, a [Rede para a Ecologização do Sistema Financeiro](#).

O Tribunal assinalou algumas insuficiências.

- O exercício centrou-se nos efeitos no balanço a curto prazo, tendo a EIOPA excluído do âmbito do teste a liquidez e a capacidade de gerar retornos a longo prazo, que o Tribunal considera essenciais para assegurar rendimentos de reforma adequados.
- A ênfase do teste de esforço nos riscos de transição ignora os riscos físicos imediatos, como inundações ou fenómenos meteorológicos extremos, o que, na opinião do Tribunal, reduz a relevância da avaliação dos riscos climáticos.
- As perdas sofridas pelas IRPPP no teste de esforço foram significativamente inferiores às perdas reais em 2022, em cenários semelhantes: um choque sobre os preços da energia.
- Alguns dos principais pressupostos não assentavam em dados históricos e/ou coerentes com a narrativa do cenário. Era o caso, em especial, do pressuposto de que a inflação só aumentaria moderadamente e regressaria rapidamente ao objetivo de inflação do BCE. Além disso, o cenário não teve em conta as pressões inflacionistas decorrentes dos choques sobre os preços da energia e da transição ecológica.

Estas insuficiências afetaram a avaliação quanto à segurança dos rendimentos de reforma face a riscos sistémicos, bem como a capacidade de revelar as perdas potenciais causadas pelas alterações climáticas.

87 Apesar das questões apontadas quanto à conceção específica e aos pressupostos do teste de esforço de 2022, que foi um exercício piloto dos testes em matéria de clima, o Tribunal considera que este promoveu a elaboração de uma taxonomia unificada, podendo facilitar a adoção de cenários mais pormenorizados em futuras análises. O Tribunal observa igualmente que, de um modo geral, os testes de esforço realizados pela EIOPA desde 2015 cobriram os riscos relevantes para as IRPPP.

As medidas da UE para melhorar a transparência em relação às pensões e promover a sustentabilidade surtiram pouco efeito

88 Tanto a Comissão como a EIOPA tomaram várias medidas para informar os cidadãos sobre a importância de poupar para a reforma e sobre os diferentes tipos de regimes de pensões. As medidas visavam também aumentar a transparência, tanto em relação a pensões específicas como a um nível agregado. O Tribunal examinou o estado de execução destas iniciativas e a sua eficácia, nomeadamente:

- o as informações prestadas aos membros e beneficiários das IRPPP através da declaração sobre os benefícios de pensão e os instrumentos de divulgação ao dispor da EIOPA para melhorar a informação sobre as IRPPP;
- o os sistemas de acompanhamento das pensões e os painéis de avaliação das pensões, que visam proporcionar uma visão global e uma comparação das pensões na UE. Inseridas no plano de ação para a UMC de 2020, estas duas medidas foram consideradas de grande importância para sensibilizar os cidadãos da União para o rendimento que terão na reforma, mas também para melhorar a elaboração de políticas;
- o outras iniciativas da UE para melhorar a literacia em matéria de pensões e aumentar os níveis de poupança para a reforma e a sustentabilidade em geral.

Não se aproveitou todo o potencial da declaração sobre os benefícios de pensão para melhorar o acesso à informação

89 A Diretiva IRPPP II introduziu novos requisitos de informação para as IRPPP, designadamente a publicação de uma declaração anual sobre os benefícios de pensão³⁹. Este documento tem por finalidade ajudar os membros e os beneficiários das IRPPP a compreenderem o estado, as contribuições e os potenciais benefícios das suas pensões. Visa também apresentar-lhes dados sobre os custos e o desempenho associados às suas poupanças-reforma.

³⁹ Diretiva IRPPP II, artigo 38º.

90 A introdução da declaração sobre os benefícios de pensão ao abrigo da Diretiva IRPPP II aumentou a transparência das informações, o que foi corroborado pelas partes interessadas entrevistadas e por 70% das ANC que responderam ao inquérito do Tribunal. Contudo, o Tribunal constatou que há vários elementos importantes que estão ausentes da diretiva, o que torna difícil aos membros e beneficiários compreenderem o desempenho passado e futuro do seu regime de pensões. Em especial, a Diretiva IRPPP II não especifica suficientemente quais as informações e os pressupostos que as IRPPP devem divulgar em relação às projeções de benefícios. Também não exige uma repartição exaustiva dos custos (ver [anexo VI](#)).

91 Em 2018, a EIOPA publicou um relatório exaustivo acerca da declaração sobre os benefícios de pensão, apresentando princípios e orientações pormenorizadas quanto à conceção e conteúdo da mesma. No entanto, como a EIOPA não recolheu quaisquer dados nem realizou avaliações sobre o conteúdo das informações prestadas aos membros e beneficiários através dos modelos nacionais da declaração, desconhece-se em que medida as ANC têm seguido as orientações.

92 Além disso, em 2020, na sequência de consultas com várias partes interessadas (designadamente as ANC, organizações de consumidores e representantes do setor) e de um processo de testes, a EIOPA elaborou dois modelos de declaração sobre os benefícios de pensão⁴⁰ que incluíam elementos importantes não especificados na diretiva. Segundo a EIOPA, a Eslováquia é o único país que utiliza um dos modelos. Existem várias razões para esta reduzida utilização, entre as quais a sua natureza não vinculativa, mas também atrasos significativos no lançamento e o facto de já existirem previamente modelos nacionais. Por conseguinte, os esforços da EIOPA neste domínio acabaram por não contribuir para aumentar a transparência e a comparabilidade das informações ao nível da UE.

⁴⁰ EIOPA, *ficheiros compactados da declaração sobre os benefícios de pensão* [em inglês], 25 de março de 2020.

Os instrumentos da EIOPA não proporcionaram transparência quanto aos custos e retornos dos membros e beneficiários das IRPPP

93 A EIOPA criou um conjunto de instrumentos para acompanhar os mercados dos seguros e das pensões, apontar tendências relativas aos produtos e detetar problemas de conduta empresarial que possam representar um risco para os consumidores e para os mercados financeiros. Não obstante, devido sobretudo à falta de dados, estes instrumentos quase não abrangeram as IRPPP (ver [figura 9](#)).

Figura 9 – Principais instrumentos da EIOPA para informação aos consumidores



INSTRUMENTOS E PRINCIPAIS ELEMENTOS

Relatório sobre as tendências do consumo	Relatório sobre os custos e o desempenho no passado	Indicador de riscos no retalho	Valores de referência para a relação custo-benefício	Análises temáticas
Sinalização e análise dos padrões e comportamentos mais recentes entre os consumidores	Indicadores-chave sobre os custos e o desempenho passados dos produtos de seguros e pensões	Conjunto de rácios e medições que ajudam as autoridades de supervisão a sinalizar possíveis riscos para os consumidores	Valores de referência que ajudam as autoridades de supervisão a assinalar melhor os produtos com elevados riscos associados à relação custo-benefício	Investigações aprofundadas centradas em atividades ou produtos financeiros de alto risco específicos
		 *  *	 *	

Fonte: TCE.

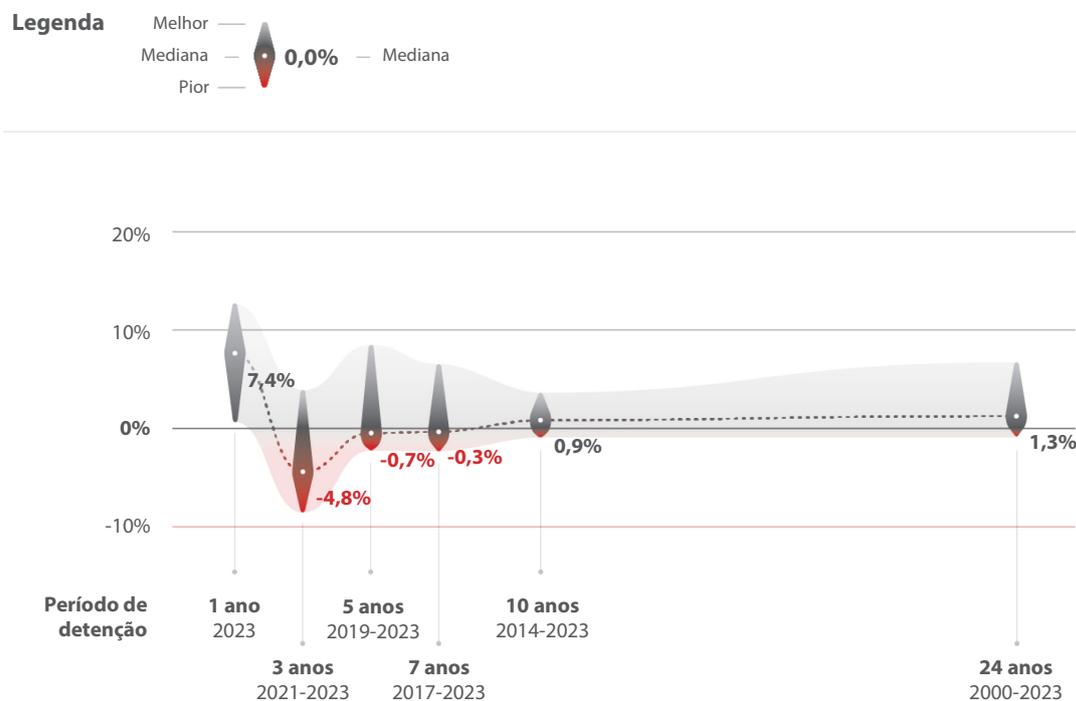
94 Além disso, no que diz respeito ao relatório da EIOPA sobre os custos e o desempenho passados, que é um dos dois relatórios mais relevantes para as IRPPP, o Tribunal apontou várias lacunas específicas:

- o relatório inclui apenas um indicador de custos, o rácio das despesas (taxa anual expressa em percentagem do investimento), que não denota todos os tipos de custos e encargos associados às IRPPP e não pormenoriza as componentes específicas;
- o rácio das despesas não é comparável entre Estados-Membros devido às diferentes metodologias de cálculo;
- o relatório carece de dados exaustivos sobre o desempenho das IRPPP, pois o rácio das despesas que utiliza não dá uma imagem completa do desempenho global destas instituições;
- o relatório não inclui quaisquer informações das ANC sobre os riscos associados à relação custo-benefício para as IRPPP (ou seja, uma avaliação sobre se os produtos estão em consonância com as necessidades do mercado-alvo, analisando designadamente os riscos de mercado, de retorno dos ativos, operacionais, de liquidez e de transparência), ao contrário do que acontece em relação aos produtos de seguros, embora a compreensão destes riscos seja essencial para a proteção eficaz dos membros e beneficiários.

95 A própria EIOPA não publica dados sobre o desempenho passado das IRPPP. Todavia, segundo a Better Finance⁴¹ (a única fonte disponível), os retornos a médio e longo prazo das pensões profissionais na UE são relativamente modestos. Com períodos de detenção de três, cinco e sete anos, os retornos medianos anualizados, após os encargos e a inflação, são negativos. Só com períodos superiores a dez anos é que começam a chegar a cerca de 1% (ver [figura 10](#)).

⁴¹ Better Finance, *Will you afford to retire? | The Real Return of Long-term and Pension Savings | 2024 Edition*, quadro GR.3, p. 27.

Figura 10 – Desempenho anualizado das pensões profissionais em termos reais com diferentes períodos de detenção (2000-2023)



Fonte: TCE, com dados da [Better Finance](#).

96 Para efeitos de comparação, de acordo com a Better Finance, uma carteira teórica composta em igual proporção por ações e obrigações da UE teria gerado, durante o mesmo período, uma rentabilidade anual média de cerca de 1,9%, após os encargos e a inflação. Esta comparação significa que, em prazos mais longos (sete anos ou mais), cerca de 75% das pensões profissionais da amostra analisada pela Better Finance não superariam o desempenho do índice de referência teórico do mercado de capitais (ou seja, a carteira equilibrada composta por ações e obrigações da União). Estes valores suscitam preocupações quanto à capacidade das IRPPP para proporcionar rendimentos de reforma adequados aos beneficiários.

As medidas da Comissão para proporcionar uma visão global sobre as pensões não se concretizaram

97 O plano de ação da Comissão para a UMC, de 2020, incluiu medidas que visavam assinalar os dados e a metodologia pertinentes para o desenvolvimento de painéis de avaliação das pensões e elaborar boas práticas para a criação de sistemas nacionais de acompanhamento das pensões. Estes instrumentos adicionais destinavam-se a aumentar a transparência quanto aos défices das pensões a nível individual e nacional.

- Os **sistemas de acompanhamento das pensões** proporcionam às pessoas uma visão abrangente dos seus direitos de pensão provenientes de várias fontes, designadamente as pensões públicas, profissionais e individuais. Ajudam-nas a compreender o rendimento total que terão na reforma, a apontar eventuais défices e a tomar decisões fundamentadas sobre poupanças ou investimentos adicionais.
- Os **painéis de avaliação das pensões** proporcionam aos Estados-Membros um panorama mais abrangente sobre a adequação dos seus regimes de pensões. Oferecem uma visão agregada a nível macro, ajudando os decisores políticos e as partes interessadas a acompanhar a evolução das pensões nos diferentes países e os indicadores demográficos ao nível da UE. Visam servir de base a decisões mais bem informadas e melhorar a gestão dos regimes de pensões.

98 Embora muitos Estados-Membros tenham um sistema de acompanhamento das pensões, este abrange principalmente as pensões públicas (o primeiro pilar). Vários Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Estónia, França, Croácia, Letónia, Países Baixos, Eslováquia e Suécia) têm um sistema que abrange pelo menos dois pilares. Os restantes não oferecem atualmente aos seus cidadãos, num só local, uma visão abrangente dos direitos de pensão ou não dispõem de qualquer sistema de acompanhamento. Esta falta de informação completa pode prejudicar a capacidade de os cidadãos planearem eficazmente a reforma. Além disso, embora esteja disponível ao público um conjunto de estatísticas sobre pensões, nenhum Estado-Membro criou ainda um painel de avaliação a nível nacional que ofereça vantagens semelhantes às do painel proposto pela EIOPA, tais como a facilidade de comunicação, a integralidade e a exaustividade (ou seja, apresentando uma gama de indicadores que esclarecem diferentes aspetos da adequação e da sustentabilidade das pensões).

99 Ao nível da UE, os esforços para melhorar as informações sobre os direitos de pensão das pessoas, em especial dos trabalhadores móveis, incluíram o desenvolvimento de um serviço europeu de acompanhamento das pensões que está a ser testado desde 2018. A Comissão deu passos no sentido do seu lançamento no final de 2024, ligando mais sistemas de acompanhamento nacionais ao sistema europeu e oferecendo um intercâmbio de boas práticas sobre sistemas deste tipo.

100 Também foi aventada a criação de um painel europeu de avaliação das pensões que pudesse apresentar uma visão global à escala da UE sobre os regimes de pensões e os défices que se mantêm nos Estados-Membros. Até à data, não foram tomadas mais medidas em relação a este painel devido à falta de dados.

101 Como solicitado pela Comissão, a EIOPA apresentou em 2021 conselhos técnicos sobre ambas as medidas⁴², proporcionando uma análise alargada e sugerindo possíveis boas práticas. As consultas públicas da EIOPA sobre os painéis de avaliação das pensões revelaram que o apoio das partes interessadas nacionais a esta iniciativa é apenas parcial. Embora as propostas tenham sido discutidas com os Estados-Membros, não se chegou a consenso e, desde então, a Comissão não tomou quaisquer medidas políticas para lhes dar seguimento.

102 A EIOPA continuou os trabalhos sobre os painéis de avaliação das pensões, tendo lançado o projeto-piloto de um painel europeu com a cooperação voluntária dos Estados-Membros. A contribuição destes é essencial para colmatar lacunas de dados cruciais. Porém, em fevereiro de 2024 o Conselho de Supervisores da EIOPA decidiu não prosseguir esta iniciativa devido à inexistência de um pedido específico nesse sentido por parte da Comissão e à escassez de recursos. A Comissão decidiu também não assumir a liderança e não tomou quaisquer outras medidas (por exemplo, criar ela mesma um painel ou formular recomendações). O Tribunal regista, no entanto, que as recentes declarações e conclusões do Eurogrupo e do Conselho⁴³ destacam um compromisso renovado com esta iniciativa.

⁴² EIOPA, *Technical advice on the development of pension dashboards and the collection of pensions data* e *Technical advice on the development of pension tracking systems*, 1 de dezembro de 2021.

⁴³ Reunião extraordinária do Conselho Europeu (17 e 18 de abril de 2024) – Conclusões e Conclusões do Conselho sobre a adequação das pensões, junho de 2024.

103 Antes das iniciativas relativas ao painel de avaliação e ao acompanhamento, a Comissão já publicava, a cada três anos, dois relatórios sobre as pensões: um sobre a adequação (desde 2012) e outro sobre o envelhecimento na UE (desde 2006)⁴⁴. Ambos contêm informações pertinentes sobre a arquitetura dos regimes de pensões dos Estados-Membros, mas o Tribunal constatou que não apresentam uma visão completa dos regimes, nomeadamente informações fundamentais sobre as IRPPP.

104 Tendo em conta as tendências demográficas atuais e previstas e a sua influência no mercado de trabalho, é essencial que os cidadãos tenham acesso a informações exaustivas sobre as pensões à medida que se aproximam da reforma. Esta transparência é igualmente importante para os governos, permitindo-lhes dar resposta à questão da sustentabilidade dos regimes de pensões e assegurar a estabilidade orçamental. Os sistemas de acompanhamento e os painéis de avaliação das pensões dão informações valiosas sobre a adequação e a sustentabilidade das mesmas, permitindo às autoridades públicas assinalar e rapidamente suprir os défices à medida que vão surgindo.

Outras iniciativas da UE para promover a sustentabilidade dos regimes de pensões e as poupanças-reforma individuais tiveram um âmbito modesto

105 No relatório anual publicado em 2024, o Conselho Orçamental Europeu salientou uma vez mais as implicações da evolução demográfica para a sustentabilidade dos regimes de pensões e para os orçamentos⁴⁵. Como se pode inferir de várias fontes e nomeadamente do presente relatório, a adequação das pensões também suscita uma grande preocupação social, que pode pôr em causa o modelo de economia social de mercado em que a UE assenta.

⁴⁴ Comissão, *The 2024 pension adequacy report e 2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*.

⁴⁵ Conselho Orçamental Europeu, *Annual Report 2024*, caixa 5.1.

106 Desde 2011, no contexto do Semestre Europeu, a Comissão emitiu quase 450 recomendações específicas por país relacionadas com as pensões⁴⁶. Durante o período abrangido pela presente auditoria, foram formuladas 29 recomendações neste domínio (ver [anexo VII](#)), que se centraram na sustentabilidade financeira dos regimes de pensões e não na adequação das pensões. Em especial, desde 2019, apenas duas recomendações relacionadas com as pensões incidiram nas pensões profissionais, tendo sido dirigidas a apenas um Estado-Membro (os Países Baixos). A Comissão considerou que os progressos na execução das recomendações até ao final de 2024 eram substanciais.

107 No âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), os Estados-Membros recebem financiamento associado a medidas que dão resposta à totalidade ou a um subconjunto significativo das recomendações específicas por país de 2019-2020. Embora nenhum domínio de intervenção do MRR diga diretamente respeito às pensões, os Estados-Membros incluíram no Mecanismo 26 medidas relacionadas com os seus regimes de pensões. Cinco delas, que variam em termos de âmbito e profundidade, dizem respeito às pensões profissionais (duas medidas em Chipre, uma na Alemanha, uma em Espanha e uma nos Países Baixos; ver exemplos na [caixa 4](#)). O verdadeiro impacto orçamental destas reformas só será visível a longo prazo./

Caixa 4 – Exemplos de medidas do MRR relacionadas com pensões profissionais

Alemanha: desenvolvimento de um portal digital que apresenta uma visão global das pensões, permitindo aos cidadãos obter informações sobre as prestações individuais de pensões provenientes dos três pilares e apontar eventuais medidas que precisem de tomar.

Países Baixos: introdução de mudanças nos regimes de pensões para aumentar a equidade, designadamente com a entrada em vigor da lei que reforma o segundo pilar do sistema, que abolirá a redistribuição sistémica entre diferentes grupos etários (pensão adequada para todas as gerações).

Fonte: TCE.

⁴⁶ *Journal of Common Market Studies, Financial Sustainability Above All Else? Drivers and Types of Pension Reform Recommendations in EU Socio-economic Governance*, 2024, pp. 1-23.

108 A Comissão e a EIOPA tomaram outras medidas para melhorar a literacia financeira (ver *anexo VIII*). O seu âmbito de aplicação foi modesto, devido às reduzidas competências da UE nos domínios das pensões e da educação, e não se centrou especificamente nas IRPPP. No âmbito do plano de ação para a UMC de 2020, a Comissão também explorou e promoveu a possibilidade de inscrição automática nos regimes de pensões.

Conclusões e recomendações

109 O Tribunal conclui que as medidas tomadas pela Comissão e pela Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), tendo em conta as competências de cada uma, não têm sido eficazes até à data para aprofundar o mercado interno das pensões profissionais, reforçar o papel das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP) transfronteiriças e desenvolver um produto individual de reforma pan-europeu.

110 Em especial, o Tribunal constatou que:

- o a atividade transfronteiriça das IRPPP continua a ser residual e concentrada nos poucos Estados-Membros onde as pensões profissionais já tinham criado raízes, devido sobretudo a fatores que não são da competência da UE (incluindo a legislação nacional nos domínios social, laboral e fiscal) e estão fora do alcance atual das iniciativas legislativas da União;
- o Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP), proposto pela Comissão, não demonstrou ser uma opção alternativa de poupança-reforma para os cidadãos da UE nem despertou o interesse do lado da oferta, sobretudo devido à falta de incentivos fiscais, ao limite máximo de 1% para os custos e à existência de alternativas;
- o os esforços da EIOPA para promover a convergência em matéria de supervisão e a proteção dos membros deste tipo de regimes não foram totalmente eficazes, devido à natureza de "harmonização mínima" do quadro em que a Autoridade atua e à falta de adesão às suas iniciativas por parte das autoridades nacionais competentes (ANC);
- o a avaliação feita pela EIOPA sobre os riscos específicos e sistémicos das IRPPP melhorou, mas continua incompleta;
- o as iniciativas da Comissão e da EIOPA para aumentar a transparência das informações e a sensibilização do público em relação aos produtos de pensões, bem como aumentar a literacia financeira dos cidadãos sobre as pensões profissionais foram modestas em termos de âmbito e escala.

111 A Comissão apresentou as propostas legislativas para a revisão da Diretiva IRPPP e para o Regulamento PEPP sem provas suficientes, tal como também salientado pelo Comité de Controlo da Regulamentação. Além disso, subsistem problemas de conceção em ambos os atos legislativos. Em especial, a Diretiva IRPPP II gerou requisitos regulamentares mais exigentes para as IRPPP transfronteiriças em comparação com os regimes de pensões profissionais nacionais. Com base nas suas constatações de auditoria, o Tribunal considera que, no âmbito do atual quadro de harmonização mínima, não é possível dar passos significativos no desenvolvimento de um mercado interno das pensões profissionais através de alterações progressivas.

112 Por último, a Comissão não criou um quadro adequado de acompanhamento do desempenho, com indicadores que lhe permitam avaliar a eficácia da Diretiva IRPPP II. Também não cumpriu o prazo para a avaliação *ex post* da diretiva, devido à grande demora na sua transposição. Por isso, não tem uma visão geral das razões pelas quais os seus objetivos não foram alcançados. A avaliação do Regulamento PEPP está prevista apenas para março de 2027 (ver pontos [31](#) a [51](#)).

Recomendação 1 – Antecipar a data de conclusão da avaliação sobre as razões para a falta de adesão ao Produto Individual de Reforma Pan-Europeu e tomar as medidas adequadas

A Comissão deve antecipar a data de conclusão da avaliação sobre as razões para a falta de adesão ao PEPP e decidir se este projeto deve ser prosseguido ao nível da UE, alterado ou retirado.

Prazo de execução: dezembro de 2025

113 Embora a Diretiva IRPPP II tenha melhorado as normas de governação e reforçado determinados poderes de supervisão das ANC, o Tribunal conclui que a aplicação e a garantia do seu cumprimento variam consideravelmente entre os Estados-Membros. A maioria das ANC valoriza a flexibilidade de poder ir além das normas mínimas fixadas na Diretiva IRPPP II e, muitas vezes, complementa-as na legislação nacional. Algumas ANC ainda estão a dar os primeiros passos na adoção de uma abordagem baseada no risco, contribuindo ainda mais para divergências no quadro de supervisão. As diferenças devem-se à escolha do instrumento jurídico, isto é, de uma diretiva (que os Estados-Membros têm de transpor para o direito nacional) em vez de um regulamento (que é diretamente aplicável), bem como à estratégia de "harmonização mínima". Acresce que a falta de um requisito de dever de diligência, de medidas suficientes para resolver os conflitos de interesses e de um procedimento para o tratamento das reclamações dos membros dá azo a lacunas importantes no quadro de supervisão. Além disso, outras questões, como a inexistência de comunicação regular de informações para fins de supervisão, prejudicam a qualidade e a coerência da supervisão em toda a UE (ver pontos [52](#) a [64](#)).

114 Por último, a revisão da Diretiva IRPPP não introduziu, como previsto, salvaguardas suficientemente sólidas contra a arbitragem regulamentar (ver pontos [65](#) a [68](#)).

Recomendação 2 – Reforçar o quadro de supervisão das IRPPP

Quando da revisão da Diretiva IRPPP II, a Comissão deve suprir a necessidade de reforço do quadro de supervisão, nomeadamente:

- a) a alteração dos requisitos prudenciais vigentes de forma a refletir plenamente os riscos específicos relacionados com os regimes de contribuições definidas, o que deve incluir a introdução de um princípio expresso de dever de diligência (que abranja o objetivo de proporcionar retornos adequados) e de mais salvaguardas contra conflitos de interesses, bem como a criação de um quadro claro para o tratamento de reclamações;
- b) o aumento das normas mínimas e da qualidade da supervisão, bem como a introdução de salvaguardas expressas contra o risco de arbitragem regulamentar.

Prazo de execução: quando da revisão da Diretiva IRPPP II

115 Os esforços da EIOPA para aumentar a convergência em matéria de supervisão em toda a UE são dificultados pelo facto de esta Autoridade não poder propor normas técnicas e utilizar pouco os instrumentos de que dispõe. Em relação aos instrumentos que a EIOPA *de facto* utilizou, a adesão por parte das ANC foi baixa. As dificuldades colocadas pela natureza de "harmonização mínima" do quadro regulamentar da União e pela heterogeneidade dos regimes nacionais de pensões reduziram ainda mais o impacto dos esforços da EIOPA. Embora esta tenha definido princípios de supervisão eficazes, a atenção e os recursos são consagrados sobretudo ao setor dos seguros, o que reflete diretamente o seu atual mandato. Além disso, a EIOPA não avaliou plenamente a eficácia das suas iniciativas para promover a convergência em matéria de supervisão (ver pontos [69](#) a [78](#)).

Recomendação 3 – Analisar a eficácia dos instrumentos e dar prioridade aos que têm maior impacto na convergência da supervisão

Partindo das avaliações iniciais da Diretiva IRPPP II, a EIOPA deve analisar a eficácia dos instrumentos que utiliza, de modo a apontar lacunas e dar prioridade aos que tenham maior impacto (nomeadamente orientações, recomendações e procedimentos por violação da legislação da União) nos seus trabalhos futuros.

Prazo de execução: 2027

116 As publicações da EIOPA proporcionam uma base sólida para a compreensão dos riscos sistémicos a que as IRPPP estão expostas, mas não analisam especificamente o impacto desses riscos nos retornos líquidos reais a longo prazo. Além disso, não avaliam se as IRPPP conseguem gerar retornos superiores à inflação para satisfazer as necessidades dos reformados nem abrangem períodos suficientemente alargados, tendo em conta os horizontes de longo prazo relevantes para as IRPPP (ver parágrafos **79** a **83**).

117 Os testes de esforço têm sido realizados regularmente, e os procedimentos da EIOPA para a sua realização estão bem desenvolvidos e são eficazes. Porém, o Tribunal observou insuficiências no teste de esforço em matéria de clima realizado em 2022, que foi o primeiro do género. Por conseguinte, considera que este teste não foi totalmente eficaz para revelar as vulnerabilidades das carteiras das IRPPP associadas aos riscos decorrentes das alterações climáticas (ver pontos **84** a **87**).

Recomendação 4 – Avaliar melhor o impacto dos riscos sistémicos nas IRPPP

De forma a avaliar melhor os riscos sistémicos das IRPPP, a EIOPA deve:

- a) sempre que pertinente, comunicar os impactos que as tendências de mercado e os riscos sistémicos apontados têm nos níveis de financiamento e na capacidade das IRPPP para gerar retornos acima da inflação, tendo em conta horizontes de longo prazo;
- b) assegurar que os futuros testes de esforço em matéria de clima incluam outros parâmetros e pressupostos importantes para o setor (por exemplo, riscos físicos e efeito inflacionista mais pronunciado) que sejam suficientemente plausíveis e graves para avaliar o impacto dos riscos sistémicos relevantes nas IRPPP.

Prazo de execução: a), 2026; b), próximo teste de esforço em matéria de clima

118 As medidas da Comissão e da EIOPA para melhorar a compreensão dos cidadãos sobre as suas pensões têm tido um âmbito modesto, em parte devido às reduzidas competências da UE neste domínio. A nível individual, os modelos de declaração sobre os benefícios de pensão elaborados pela EIOPA para ajudar os membros e os beneficiários das IRPPP a compreenderem o estado das suas pensões não suscitaram a adesão das ANC. Além disso, há limitações em termos de disponibilidade de dados. Por isso, os instrumentos informativos da EIOPA, predominantemente criados para o mercado dos seguros, não proporcionam

transparência suficiente acerca dos custos e retornos para os membros e beneficiários das IRPPP (ver pontos 88 a 96). Outras iniciativas da UE para aumentar a literacia financeira não incidiram nas pensões profissionais enquanto tal ou surtiram poucos efeitos (ver ponto 108).

Recomendação 5 – Melhorar a transparência quanto aos custos e retornos das IRPPP

A EIOPA deve recolher, analisar e publicar sistematicamente dados comparáveis sobre os custos e encargos, o desempenho passado e os riscos associados à relação custo-benefício das IRPPP em todos os Estados-Membros.

Prazo de execução: 2026

119 Do mesmo modo, as iniciativas políticas da Comissão para proporcionar uma visão global e comparabilidade das pensões na UE têm conhecido pouco êxito. Há falta de informação e transparência sobre as pensões, tanto ao nível dos cidadãos como nacional. Em outubro de 2024, a Comissão estava apenas a iniciar a fase de implantação do sistema europeu de acompanhamento das pensões. Em paralelo, desde essa data, não tomou quaisquer medidas para dar seguimento ao painel europeu de avaliação das pensões. Estes instrumentos permitem obter uma visão abrangente e à escala da União sobre os regimes de pensões e assinalam os défices existentes nos Estados-Membros. A elaboração de políticas fundamentadas, tanto a nível nacional como da UE, exige dados exatos e transparentes. As recomendações específicas por país formuladas no âmbito do Semestre Europeu e as medidas dos planos nacionais de recuperação e resiliência pouco incidem nas pensões profissionais (ver pontos 97 a 107).

Recomendação 6 – Aumentar a transparência das pensões desenvolvendo os sistemas de acompanhamento e os painéis de avaliação das pensões

A Comissão deve aumentar a transparência dos dados sobre os défices das pensões, tanto ao nível dos cidadãos como nacional, dando seguimento às medidas relativas aos sistemas de acompanhamento e aos painéis de avaliação das pensões.

Prazo de execução: dezembro de 2025

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Mihails Kozlovs, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 8 de abril de 2025.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Panorâmica das pensões que integram o primeiro e segundo pilares nos seis Estados-Membros incluídos na amostra (2023)



Nota: REP – Regime de repartição

* Na Eslováquia: para efeitos de apresentação, são agregadas no primeiro pilar as pensões públicas (pilar 1a) e as pensões privadas do segundo pilar (pilar 1b: pensões obrigatórias com participação automática, mas com possibilidade de saída no prazo de dois anos).

** Na Eslováquia: a figura inclui apenas a média das pensões públicas do primeiro pilar (sem considerar o montante dos rendimentos pagos pelas pensões privadas do segundo pilar).

SEGUNDO PILAR	Bélgica	Alemanha	Itália	Países Baixos	Roménia	Eslováquia*
Obrigatoriedade	✓	✗	✗	✓	✓	✗
Características	Compromissos de pensões (coletivos ou individuais) geridos por IRPPP e seguradoras	Pensionskassen (IRPPP), Pensionsfonds (IRPPP), regimes de seguros diretos	Fundos de pensões contratuais, abertos e preexistentes	Fundos de pensões, instituições de prémios de pensões	Gestoras de pensões	Gestoras de pensões complementares (IRPPP)
Ativos sob gestão (em mil milhões de euros)	109	-	177,7	1 600**	25,5	3,5
Ativos sob gestão, apenas IRPPP (em mil milhões de euros)	41,5	270,1	177,7	1 600	-	3,5
Número de pessoas cobertas (em milhões)	4,5	16,6	6,7	11,0	8,2	0,9
Cobertura das IRPPP	42%	~27%	~26%	-	0	35,8%
Regime aplicável	<ul style="list-style-type: none"> • Diretiva IRPPP II • Direito nacional • Solvência II 	<ul style="list-style-type: none"> • Diretiva IRPPP II • Direito nacional • Solvência II 	<ul style="list-style-type: none"> • Diretiva IRPPP II • Direito nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Diretiva IRPPP II • Solvência II 	<ul style="list-style-type: none"> • Direito nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Diretiva IRPPP II
Tipo de tributação***	IIT	IIT	ITT	IIT	IIT	tTI

* Na Eslováquia: as IRPPP recaem no terceiro pilar (aqui apresentadas no segundo pilar) e as suas pensões são obrigatórias para algumas categorias de empregos.

** Nos Países Baixos: as seguradoras também oferecem pensões do segundo pilar no mercado neerlandês, mas não existem dados sobre a sua quota de mercado. A dimensão global do mercado das pensões profissionais situa-se, por isso, acima do valor apresentado para os ativos sob gestão por IRPPP.

Tipo de tributação***

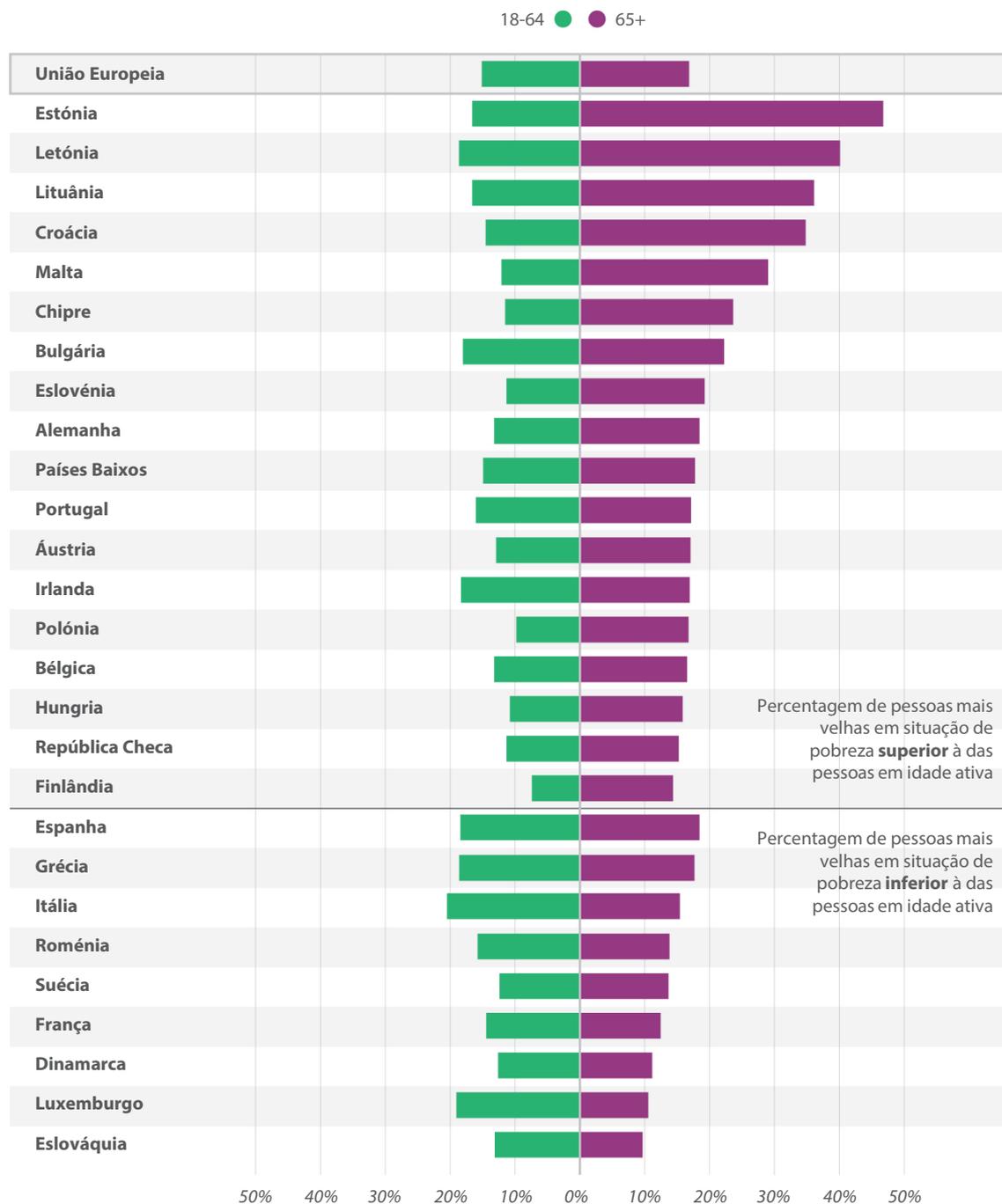
IIT ("isenção-isenção-tributação") – as contribuições estão isentas, os rendimentos de investimento e os retornos de capital do fundo de pensões estão isentos e as prestações são incluídas na matéria tributável do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

ITT ("isenção-tributação-tributação") – as contribuições dos trabalhadores estão isentas, os retornos dos investimentos são tributados e os benefícios são tributados.

**** tTE ("tributação-tributação-isenção") – as contribuições são tributadas, os juros são tributados e as prestações estão isentas; são aplicados incentivos financeiros à tributação das contribuições.

Fonte: TCE, com dados da EIOPA e das autoridades nacionais competentes.

Anexo II – Taxa de pessoas em risco de pobreza por idade (2023)



Fonte: TCE, com dados do Eurostat.

Anexo III – Síntese dos instrumentos de convergência em matéria de supervisão utilizados pela EIOPA a respeito das IRPPP

Instrumento	Pareceres dirigidos às ANC	Declarações de supervisão	Avaliações pelos pares	Procedimentos por violação da legislação da União
Finalidade	Resolver a falta de convergência das práticas de supervisão, que se devem a diferentes interpretações do quadro regulamentar	Dar resposta à divergência das práticas em domínios em que as regras estão concretamente definidas e as diferenças se devem sobretudo a práticas de supervisão distintas	Realizar uma avaliação objetiva e uma comparação de algumas ou de todas as atividades das ANC	Utilizados quando existe uma infração sistémica ou repetida do direito da UE com um impacto direto significativo nos objetivos da EIOPA
Tema (mês e ano)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Parecer sobre a utilização de documentos de governação e de avaliação dos riscos na supervisão das IRPPP (julho de 2019) 2) Parecer sobre a aplicação prática do quadro comum para a avaliação dos riscos e a transparência das IRPPP (julho de 2019) 3) Parecer sobre a supervisão da gestão dos riscos operacionais enfrentados pelas IRPPP (julho de 2019) 4) Parecer sobre a supervisão da gestão dos riscos ambientais, sociais e de governação enfrentados pelas IRPPP (julho de 2019) 5) Parecer sobre a comunicação de informações para fins de supervisão sobre os custos e encargos das IRPPP (outubro de 2021) 6) Parecer sobre a supervisão da avaliação dos riscos a longo prazo pelas IRPPP que oferecem regimes de contribuições definidas (outubro de 2021) 	Declaração de supervisão sobre boas práticas no âmbito do processo de registo ou autorização das IRPPP, incluindo no que respeita à adequação para atividades transfronteiriças (novembro de 2020)	Análise pelos pares sobre as práticas de supervisão a respeito da aplicação da regra do "gestor prudente" pelas IRPPP (avaliação inicial: abril de 2019; seguimento: setembro de 2023)	Recomendação ao secretário das IRPPP sobre as medidas necessárias para cumprir a Diretiva (UE) 2016/2341 (dezembro de 2023)

Fonte: TCE.

Anexo IV – Exemplos de observações dos Estados-Membros sobre as dificuldades do trabalho de convergência em matéria de supervisão desenvolvido pela EIOPA



Nota: respostas ilustrativas retiradas das observações feitas por algumas das 27 ANC que responderam ao inquérito do Tribunal.

- Concorda
- Não concorda nem discorda
- Discorda/discorda totalmente

Fonte: inquérito do TCE.

Anexo V – Testes de esforço da EIOPA: cenários e resultados

Ano	Ênfase	Cenário	Resultado
2015	Ambiente com taxas de juro baixas e aumento da esperança de vida	Taxas de juro baixas por um período longo e aumento da esperança de vida	Sublinhou vulnerabilidades nos regimes de prestações definidas e de contribuições definidas, mostrando que muitas IRPPP teriam dificuldade em satisfazer os passivos num cenário de taxas de juro baixas por um longo período.
2017	Resiliência a condições de mercado adversas	Choque nos mercados acionistas da UE e queda das taxas de juro sem risco	Revelou défices de financiamento em muitas IRPPP e destacou o potencial impacto na economia real e nos mercados financeiros. Os ajustamentos necessários para restabelecer a sustentabilidade das IRPPP recairiam desproporcionadamente sobre as gerações mais jovens.
2019	Resiliência a cenários de mercado adversos e transferência de choques	Reavaliação súbita dos prémios de risco e choques nas taxas de juro nos prazos curtos, resultando num aumento das taxas de rendibilidade e no alargamento das margens de crédito (<i>spreads</i>)	A situação financeira das IRPPP seria fortemente abalada a curto prazo, exigindo apoio financeiro das empresas patrocinadoras/de outros mecanismos de segurança. Se estes efeitos a curto prazo se tornassem permanentes, haveria impactos a longo prazo nos futuros rendimentos de reforma dos membros.
2022	Cenário de alterações climáticas	Transição súbita e desordenada para a neutralidade climática, com um aumento acentuado dos preços das emissões carbónicas e da energia	Registrar-se-ia uma queda global considerável (12,9%) nos ativos, que seria na maioria compensada por uma queda nos passivos devido ao aumento das taxas de juro sem risco.

Fonte: TCE.

Anexo VI – Lacunas na regulamentação da declaração sobre os benefícios de pensão e medidas da EIOPA

Lacunas na regulamentação da declaração sobre os benefícios de pensão na Diretiva IRPPP II	Medidas da EIOPA
<p>Falta de uniformização: não existe uma norma ou modelo comum para a declaração sobre os benefícios de pensão; nem todas as informações pertinentes são especificadas (por exemplo, acerca da transição de regimes de pensões de prestações definidas para regimes de contribuições definidas)</p>	<p>Em 2018, a EIOPA publicou um relatório relativo à declaração sobre os benefícios de pensão, enunciando princípios e orientações quanto à conceção e conteúdo da mesma. Em 2020, elaborou dois modelos de declaração sobre os benefícios de pensão, de utilização voluntária, especificamente adaptados aos regimes de contribuições definidas.</p>
<p>Informações incompletas sobre os custos e encargos: falta de requisitos regulamentares para a comunicação de custos e encargos</p>	<p>Em 2023, a EIOPA publicou um parecer (apenas sete anos após a entrada em vigor dos requisitos pertinentes) em que analisa questões relacionadas com a divulgação dos custos das IRPPP aos participantes.</p>
<p>Informações insuficientes sobre os riscos: a comunicação incompleta de informações sobre os custos e encargos leva à falta de orientações para a comunicação de informações acerca dos riscos associados à relação custo-benefício</p>	<p>Os modelos de declaração sobre os benefícios de pensão contemplam os riscos associados à relação custo-benefício, proporcionando aos membros uma compreensão mais clara dos riscos possíveis associados aos seus produtos de pensões.</p>
<p>Falta de dados sobre o desempenho: não é exigido que a declaração sobre os benefícios de pensão apresente o desempenho do investimento ou uma breve indicação das opções de investimento atuais</p>	<p>Os modelos de declaração sobre os benefícios de pensão incluem informações sobre a forma como o fundo de pensões mudou ao longo dos anos e o retorno do investimento.</p>
<p>Ausência de projeções: não há orientações pormenorizadas sobre os pressupostos a utilizar nem sobre as informações específicas a incluir na declaração sobre os benefícios de pensão</p>	<p>Os modelos de declaração sobre os benefícios de pensão mencionam projeções baseadas em três cenários diferentes (estimativa de poupança-reforma em várias condições), ajudando os membros a compreender quanto poderão receber quando se reformarem.</p>
<p>Falta de documento eletrónico: apenas deve ser disponibilizada uma cópia em papel, mediante pedido</p>	<p>A EIOPA salientou a importância crucial de digitalizar o formato da declaração sobre os benefícios de pensão (para também facultar informações por via eletrónica).</p>

Fonte: TCE.

Anexo VII – Recomendações específicas por país entre 2019 e 2024 e medidas do MRR relacionadas com as pensões

Recomendações específicas por país que incidem nos regimes de pensões

Reformas relacionadas com pensões profissionais

2

Países Baixos



Sustentabilidade, adequação e idade de reforma

27

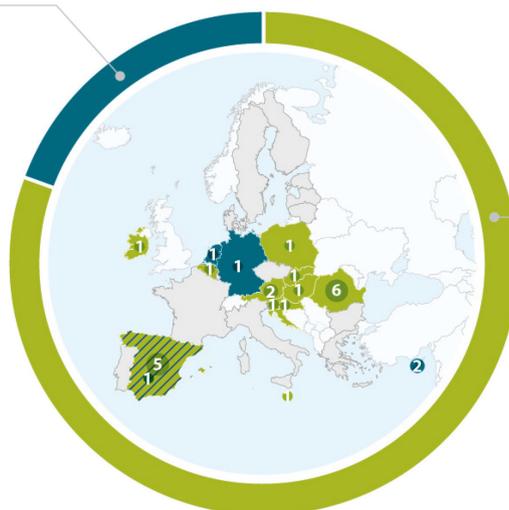
Áustria, Bélgica, República Checa, Alemanha, Espanha, França, Hungria, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Letónia, Malta, Polónia, Roménia, Eslovénia, Eslováquia

Medidas do Mecanismo de Recuperação e Resiliência relacionadas com os regimes de pensões

Reformas relacionadas com pensões profissionais

5

Chipre, Alemanha, Espanha, Países Baixos



Sustentabilidade, adequação e idade de reforma

21

Áustria, Bélgica, Espanha, Croácia, Hungria, Irlanda, Malta, Polónia, Roménia, Eslovénia, Eslováquia

Fonte: TCE.

Anexo VIII – Medidas da UE no domínio das pensões que incidiram na literacia financeira e na inscrição automática

Domínio	Medida e ano	Autor	Tema	Relacionada com as IRPPP?
Literacia financeira	Dois quadros de competências financeiras: um para adultos (2022) e outro para crianças e jovens (2023)	Comissão Europeia	Ambos os documentos abrangem o planeamento da reforma e das pensões, mas não expressamente as pensões profissionais nem soluções suplementares/alternativas às pensões do primeiro pilar.	Não expressamente
Literacia financeira	Mapa interativo dos sítios Web dos países do EEE sobre educação financeira (2021)	EIOPA	Mapa que permite aos consumidores informarem-se sobre produtos de seguros e de pensões em geral	Não expressamente
Inscrição automática	Boas práticas de inscrição automática em regimes de pensões (2021)	Comissão Europeia	Estes regimes inscrevem automaticamente os trabalhadores elegíveis num plano de pensões, dando-lhes a opção de se retirarem.	Diretamente

Fonte: TCE.

Siglas e acrónimos

ANC: autoridade nacional competente

EEE: Espaço Económico Europeu

EIOPA: Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma

IRPPP: instituição de realização de planos de pensões profissionais

PEPP: Produto Individual de Reforma Pan-Europeu

UMC: União dos Mercados de Capitais

Glossário

Adequação das pensões: conceito descrito no relatório da Comissão sobre a adequação das pensões, publicado de três em três anos, distinguindo três dimensões principais de adequação: i) proteção contra a pobreza, ii) manutenção de rendimentos e iii) duração da pensão/reforma.

Arbitragem regulamentar: prática de utilizar lacunas nos sistemas regulamentares para contornar regras desfavoráveis.

Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA): agência da UE responsável pela supervisão e regulamentação das atividades no domínio dos seguros e pensões complementares de reforma em todos os Estados-Membros da UE.

Autoridade nacional competente (ANC): organismo nacional responsável pela supervisão de um setor financeiro, como a banca, os seguros ou as pensões.

Autoridades competentes dos Estados-Membros de origem e de acolhimento: como princípio geral, as autoridades competentes dos Estados-Membros de origem são responsáveis pela supervisão prudencial e as dos Estados-Membros de acolhimento têm algumas responsabilidades diferentes quanto à supervisão do cumprimento das regras de boa conduta profissional, designadamente as relacionadas com as informações a prestar aos consumidores e a transparência das condições.

Avaliação de impacto: análise dos efeitos prováveis (*ex ante*) ou reais (*ex post*) de uma iniciativa política ou de outras medidas.

Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS): organismo responsável pela supervisão do sistema financeiro da UE no seu conjunto do ponto de vista do risco.

Controlo da conformidade: verificação de que as disposições aplicáveis de uma diretiva da UE foram refletidas com exatidão nas medidas de execução nacionais.

Convergência no domínio da supervisão: processo de promover a execução e aplicação coerentes e eficazes de regras harmonizadas, mas não uniformes, pelas autoridades nacionais competentes em toda a UE.

Eficácia: grau de cumprimento dos objetivos visados através das atividades realizadas.

Eficiência: a melhor relação entre os recursos utilizados, as atividades realizadas e o cumprimento dos objetivos.

Instituição de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP): instituição financeira que gere um regime de pensões profissionais em nome de um ou mais empregadores.

Legislar melhor: conceito que orienta as políticas e o processo legislativo da UE, baseado nos princípios de que a regulamentação deve alcançar os seus objetivos com um mínimo de custos e deve ser concebida de forma transparente, baseada em provas, com a participação dos cidadãos e das partes interessadas.

Princípio do "gestor prudente": obrigação jurídica segundo a qual alguém que gere bens de valor para outra pessoa ou pessoas está exigida a investir de forma prudente e no melhor interesse das mesmas.

Princípio do dever de diligência: preceito segundo o qual se espera que as IRPPP atuem de forma equitativa e em conformidade com os melhores interesses dos membros e beneficiários e que ajudem os potenciais membros e beneficiários a avaliarem as escolhas ou opções ao seu dispor.

Procedimento de infração: procedimento através do qual a Comissão inicia uma ação, com várias fases, contra um Estado-Membro que não cumpra as suas obrigações ao abrigo da legislação da UE.

Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP): regime de reforma individual e voluntário que permite aos cidadãos da UE continuarem a poupar para a reforma mesmo que passem a residir noutro Estado-Membro.

Regime de contribuições definidas: tipo de pensão que proporciona rendimentos de reforma que dependem da realização de contribuições predefinidas e do desempenho dos fundos em que são investidos.

Regime de prestações definidas: tipo de pensão que proporciona um rendimento de reforma predefinido com base na remuneração e no número de anos de carreira laboral.

Regime legal de seguros de pensões: sistema em que uma percentagem das contribuições para a segurança social dos participantes é convertida em ativos financiados que são normalmente administrados por gestores privados autorizados.

Repartição: método de financiamento das pensões em que as receitas provenientes das contribuições correntes são utilizadas para pagar as prestações de reforma correntes, sem que exista financiamento antecipado dos passivos de pensões.

Requisitos prudenciais: normas e orientações regulamentares que visam assegurar a estabilidade e a solidez das instituições financeiras.

Risco sistémico: risco que afeta todo um mercado ou sistema financeiro e não apenas intervenientes específicos.

Riscos associados à relação custo-benefício: no contexto dos regimes de pensões, riscos de os produtos de pensões oferecidos no mercado não oferecerem prestações de reforma razoáveis.

Semestre Europeu: ciclo anual que proporciona um quadro para a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da UE e para o acompanhamento dos seus progressos.

Taxa de desconto: taxa de juro utilizada para avaliar os direitos de pensão das pessoas e os passivos de pensões dos prestadores, a preços correntes.

Taxa de juro sem risco: taxa de retorno que um investidor esperaria obter com um investimento de risco nulo.

Teste de esforço: simulação destinada a avaliar a capacidade de uma instituição financeira para resistir a diferentes cenários de crise.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-14>

Respostas da EIOPA

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-14>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-14>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV – Regulamentação dos mercados e economia competitiva, presidida pelo Membro do TCE Mihails Kozlovs. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Mihails Kozlovs, com a colaboração de Edite Dzalbe, chefe de gabinete, e Laura Graudina, assessora de gabinete; Kamila Łepkowska, responsável principal; Anna Ludwikowska, responsável de tarefa; Anca Staicu, Georgia Bichta, Jörg Genner e Marc Hertgen, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística e Dunja Weibel apoio gráfico.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2025

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-5222-9	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/7929855	QJ-01-25-031-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5223-6	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/2852975	QJ-01-25-031-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, [Relatório Especial 14/2025](#), *Desenvolvimento de pensões complementares na UE – Falta eficácia às medidas da União para reforçar as pensões profissionais de reforma e criar um produto individual de reforma pan-europeu*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2025.

Devido às dificuldades demográficas e orçamentais, as pensões complementares estão a tornar-se cada vez mais importantes para garantir rendimentos de reforma adequados aos cidadãos da UE. Neste contexto, a União estabeleceu requisitos mínimos para as pensões complementares disponibilizadas pelas instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP) e criou um quadro jurídico para um produto individual de reforma pan-europeu. O Tribunal constatou que, até ao momento, nenhum dos tipos de pensão desempenha um papel significativo no mercado das pensões complementares. Recomenda que a Comissão e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma tomem mais medidas para reforçar estes segmentos do mercado. Recomenda, além disso, que ambas as entidades melhorem a supervisão das IRPPP e aumentem a transparência quanto aos custos e retornos dos membros das IRPPP e aos défices das pensões.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Redes sociais: @EUauditors