

Fontes de financiamento e soluções de reforma do sistema de
pensões português

Sérgio Lagoa
Ricardo Barradas

Abril 2019

WP n.º 2019/01

DOCUMENTO DE TRABALHO

WORKING PAPER



ISCTE IUL
Instituto Universitário de Lisboa

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
UNIVERSIDADE DE LISBOA



Fontes de financiamento e soluções de reforma do sistema de pensões português

Sérgio Lagoa *

Ricardo Barradas **

WP n.º 2019/01

DOI: 10.15847/dinamiacet-iul.wp.2019.01

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	FONTES DE FINANCIAMENTO	4
2.1.	Vantagens e desvantagens das diversas formas de financiamento	4
2.2.	Fontes de financiamento em Portugal e na Europa	6
2.3.	Fontes de financiamento da Segurança Social (excluindo a CGA) em Portugal	8
3.	SOLUÇÕES DE REFORMA DO SISTEMA DE PENSÕES	13
3.1.	Diagnóstico e propostas do FMI	13
3.2.	Visão geral do problema	15
3.3.	Aumentar a idade de reforma.....	18
3.4.	Aumentar o crescimento económico e o emprego.....	19
3.5.	Soluções do lado da receita e de novas fontes de financiamento	24
3.5.1.	Subir a taxa de contribuição para a Segurança Social	24
3.5.2.	Redução da TSU compensada por outras medidas	26
3.5.3.	Alargar a base de contribuições e as fontes de receita	34
3.5.4.	Recuperação de dívidas à Segurança Social	44
3.5.5.	Combate à fraude e à evasão contributivas.....	45
3.6.	Outras opções	48
4.	CONCLUSÃO	49
5.	BIBLIOGRAFIA	52
6.	ANEXO	57

* ISCTE-IUL e DINÂMIA'CET-IUL, Lisboa, Portugal.

** ISCTE-IUL e DINÂMIA'CET-IUL, Lisboa, Portugal e Instituto Politécnico de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Fontes de financiamento e soluções de reforma do sistema de pensões português¹

Abstract

Os sistemas de pensões na Europa enfrentam um conjunto de desafios que colocam em risco a sua sustentabilidade financeira e o seu papel no combate à pobreza e na substituição de rendimento na velhice. Assumindo que o atual modelo de repartição de benefício definido se mantém, o presente trabalho tem como objetivo primordial avaliar as diferentes formas de equilibrar as contas do sistema de pensões, designadamente as alternativas para aumentar as suas receitas. Este objetivo será atingido com recurso a uma revisão sistemática da literatura e à análise de dados secundários. São elencadas as opções mais razoáveis para elevar o financiamento da Segurança Social, mas tendo como pano de fundo que o problema das pensões só pode ser resolvido com uma combinação de políticas sociais e económicas que visem o aumento do crescimento da economia, do emprego e da natalidade.

¹ Agradecemos os comentários de um revisor e de José Almeida Ribeiro, José Constantino Ferreira, Paulo Marques, Isabel Salavisa, Helena Lopes, Paulo Pedroso, Margarida Corrêa de Aguiar e Eugénio Rosa. Este texto foi preparado para o Seminário "Fontes de Financiamento da Segurança Social" patrocinado pelo Conselho Económico e Social que decorreu na Fundação Calouste Gulbenkian em outubro de 2016.

1. INTRODUÇÃO

As pensões são um pilar essencial do Estado social ao permitirem transferir rendimento para o período de reforma e reduzir a pobreza e a desigualdade na distribuição de rendimento entre os mais idosos. Os sistemas de pensões na Europa enfrentam um conjunto de desafios que colocam a sua sustentabilidade financeira em risco, designadamente o envelhecimento populacional, o fraco crescimento económico, os elevados níveis de desemprego, a globalização e o desenvolvimento tecnológico. Consequentemente, será de esperar no futuro um aumento dos défices financeiros, uma redução da taxa de substituição permitida pela pensão e um menor combate à pobreza.

A alternativa mais radical para lidar com os desafios seria a mudança para um sistema de capitalização virtual ou para um sistema multi-pilar com predominância do pilar privado. Uma alternativa menos ousada e menos arriscada é aprofundar as reformas paramétricas que permitam conter o crescimento das despesas e melhorar o funcionamento do atual sistema de benefício definido.

Assumindo que o presente modelo se mantém, este trabalho tem como objetivo primordial avaliar as diferentes formas de equilibrar as contas do sistema de pensões, designadamente as alternativas para aumentar as suas receitas. Este objetivo será atingido com recurso a uma revisão sistemática da literatura, à análise de dados secundários e, pontualmente, a estimacões econométricas. Como enquadramento, é apresentada na Secção 2 uma descrição da estrutura de financiamento da Segurança Social em Portugal. Na Secção 3 elencamos as várias soluções de melhoria do sistema, designadamente o incremento da idade efetiva de reforma, o aumento do crescimento económico e do emprego e as diversas soluções para aumentar as receitas efetivas do sistema. A Secção 4 faz uma síntese e conclusão do trabalho.

2. FONTES DE FINANCIAMENTO

Na Europa existem três principais fontes de financiamento dos sistemas de proteção social (Comissão Europeia, 2015c). Em primeiro lugar, as contribuições sociais pagas pelos empregadores e pelas pessoas protegidas (empregados ou pensionistas). Em segundo lugar, as contribuições do Estado sob a forma de impostos consignados ou gerais, incluindo a despesa com o sistema não contributivo e o apoio do Estado a outros sistemas de proteção social (sob a forma de contributo para suportar os seus benefícios e défices – no caso Português inclui-se a cobertura do défice da CGA). Em terceiro lugar, as outras receitas, que em regra são pouco representativas e incluem, designadamente, rendimentos de propriedade do sistema de Segurança Social (juros e dividendos) ou receitas de privatizações.

2.1. Vantagens e desvantagens das diversas formas de financiamento

As formas de financiamento devem ser adequadas às funções sociais que financiam. As contribuições são indicadas para regimes de pensões onde existe uma forte ligação destas com os benefícios pagos, tal como no regime contributivo da Segurança Social. Por sua vez, os impostos são especialmente adequados para benefícios com cobertura universal e que não dependem do estatuto de trabalhador. Na maioria dos países, os impostos são usados para financiar benefícios em áreas sociais específicas, como a saúde, esquemas de rendimento mínimo, benefícios para famílias e benefícios escolares (Comissão Europeia, 2015c). No caso Português, o Sistema Previdencial, por ser um seguro social, deve ser financiado por contribuições, enquanto o Sistema de Proteção Social na Cidadania (SPSC), por ter funções redistributivas, deve ser financiado por impostos gerais (Comissão do LBSS, 1998).

Vantagens e desvantagens dos impostos

O financiamento através de impostos apresenta diversas vantagens e desvantagens (Comissão Europeia, 2015b). No que diz respeito às desvantagens, aqueles, ao não serem encarados como um seguro, reduzem o incentivo à poupança e ao trabalho. Além disso, os impostos podem levar a uma maior evasão porque muitos contribuintes não são beneficiários² e porque a ligação entre o imposto pago e o benefício obtido é tênue, na medida em que os contribuintes desconhecem

² Em Portugal, apenas 80% da população ativa é beneficiária da Segurança Social.

exatamente os benefícios que terão em contrapartida dos impostos cobrados para financiar o Estado de forma genérica. Paralelamente, o financiamento através de impostos pode ser mais instável levando à redução de benefícios sociais em períodos de restrição orçamental. Mas fora desses períodos, o Governo pode garantir uma maior imunidade do sistema de proteção social aos ciclos económicos, sempre tendo em conta o equilíbrio na distribuição de despesa pelas várias funções do Estado. Por último, o financiamento por impostos indiretos é regressivo, mas o recurso a impostos diretos permite uma maior progressividade do que a TSU.³ Outra forma de os impostos permitirem uma maior redistribuição relaciona-se com a menor expectativa de equivalência entre contribuições e benefícios. Cichon et al. (2004) salientam que os impostos são uma forma de financiamento mais eficiente na mitigação da pobreza, como demonstram os casos da Dinamarca e da Holanda, onde os benefícios são iguais para todos os indivíduos, mesmo para os que têm menos capacidade de contribuir.

Vantagens e desvantagens das contribuições

O financiamento por via de contribuições apresenta também pontos positivos e negativos. No que se refere aos negativos, esta forma de financiamento é vulnerável a períodos de maior desemprego e de queda dos salários, tanto a nível conjuntural como estrutural. Contudo, interessantemente, as contribuições são menos sensíveis ao ciclo económico do que os impostos diretos e indiretos (Comissão Europeia, 2014b). Num sistema de repartição, onde os contribuintes e beneficiários são pessoas diferentes, é necessário que exista confiança no contrato intergeracional. Além disso, as contribuições não permitem que a proteção social tenha um carácter universal porque apenas os trabalhadores acedem aos benefícios sociais; mas por vezes financiam outras atividades que não se destinam exclusivamente aos contribuintes, como as políticas ativas de emprego, o que tende a enfraquecer a ligação entre as contribuições e os benefícios. De facto, as contribuições financiam vários tipos de eventualidades, o que implica uma grande diversidade na forma de gerir riscos. Por último, as contribuições, por representarem um custo salarial, podem ter efeitos negativos na competitividade das empresas e na sua procura de trabalho.

Ao nível das vantagens, a existência de contribuições permite que a proteção social seja independente de decisões orçamentais, possibilitando uma gestão orçamental mais planeada a

³ O financiamento por impostos indiretos é regressivo por ser mais penalizador para os indivíduos de menores rendimentos, já que todos pagam a mesma taxa de imposto independentemente dos seus rendimentos. Isto já não acontece nos impostos diretos, onde a existência de escalões permite assegurar uma maior equidade vertical, ao taxar os indivíduos de menores rendimentos menos do que os indivíduos de maiores rendimentos.

partir de fontes de receita garantidas. Assim, a adoção de políticas orçamentais restritivas não está diretamente relacionada com um corte nos benefícios, ao contrário do que sucede nos esquemas de financiamento baseados em impostos. Tende também a existir uma ligação entre contribuições e benefícios maior do que entre impostos e benefícios, incentivando a contribuição dos trabalhadores. Esta ligação mais estreita e o facto de as contribuições estarem associadas a contratos de trabalho, faz com que estas estejam menos sujeitas à evasão e à fraude do que os impostos, mas não significa que estejam imunes a estes fenómenos, sobretudo devido aos contratos não registados.

Finalmente, existem as contribuições voluntárias para fundos de pensões, os quais têm a desvantagem de excluir uma grande parte da população, designadamente os indivíduos de menores rendimentos.

2.2. Fontes de financiamento em Portugal e na Europa

Quando consideramos a totalidade da despesa em proteção social incluindo a saúde ⁴, observamos que em 2011 o contributo do Estado para o financiamento em Portugal (43,4%) era muito semelhante ao da média da UE28 (40,2%) e dos países do Sul (Itália, Espanha e Grécia) – Comissão Europeia (2015c) e Figura A.3. No entanto, o Estado tem menos peso em Portugal do que nos países do modelo Social-Democrata (Dinamarca, Suécia ou Finlândia), mas tem mais do que na Alemanha. De referir que o peso dos impostos consignados na comparticipação total do Estado é muito substancial na França (70%), na Bélgica (47%) e no Reino Unido (36%) – Comissão Europeia (2015c).

Especificamente sobre o sistema de pensões na UE21, o financiamento em 2011 era assegurado em 66,4% pelas contribuições dos trabalhadores e em 23,8% por receitas gerais do Estado – Tabela A.4. Em contraste, o sistema de saúde é mais dependente do financiamento do Estado, que assegura 48,8% da despesa.

O financiamento das pensões por país revela alguns padrões não completamente compatíveis com a tipologia de modelos de Estado social (Dieckhoener and Peichl, 2009). A Dinamarca apresenta, como expectável, um peso elevado do Estado no financiamento das pensões (48,2%), enquanto a Finlândia e a Suécia, também pertencentes ao modelo Social-Democrata, têm uma importância muito menor do Estado (11,6% e 10,1%, respetivamente). No caso Dinamarquês, a

⁴ As funções de proteção social podem ser agrupadas em seis categorias: pensões, saúde, família e crianças, desemprego, exclusão social e habitação (Comissão Europeia, 2015c).

pensão social é financiada por impostos, ao passo que a pensão suplementar é suportada por contribuições.⁵ A participação do Estado na Finlândia é qualitativamente similar à da Dinamarca, mas quantitativamente é muito menos importante.

O relativamente pequeno peso do Estado em alguns países Escandinavos esconde o papel adicional que esta entidade tem na provisão direta de serviços de grande qualidade aos reformados, como lares e serviços de saúde. Esta oferta é feita independentemente da carreira contributiva e do estatuto económico do indivíduo ou da sua família, tendo assim um grande efeito igualitário, só possível com recurso a financiamento através de impostos. Este tipo de papel do Estado não está tão presente nos países do Sul, onde é dada ênfase ao pagamento de pensões, ligadas às contribuições, e de prestações sociais pecuniárias, que não permitem aos reformados aceder a serviços de grande qualidade.

Por sua vez, a Alemanha e a Áustria, países do modelo Conservador (ou Continental ou Corporativo), têm um peso do Estado no financiamento das pensões em torno dos 30%. Na Alemanha, as pensões são subsidiadas pelo Estado num valor indexado ao crescimento dos salários e das contribuições. O Estado financia também as pensões não cobertas por contribuições (com um valor fixo por pessoa) e os períodos de ausência do mercado de trabalho para cuidar de crianças. Em França, o peso direto do Estado é pequeno (4,9%), mas os impostos consignados e as outras fontes de receita (designadamente contribuições especiais) têm uma relevância significativa (4,3% e 16,6%, respetivamente). A parte do Estado corresponde ao pagamento de contribuições em nome de certas categorias de pessoas. Também na Bélgica as outras fontes de financiamento têm um peso grande (50,8%) e incluem, designadamente, as contribuições especiais para a Segurança Social. Em contrapartida, em Itália, um país representativo do modelo do Sul, a participação do Estado é maior do que em França (23,1%). O Estado financia as pensões mínimas, os suplementos às pensões mínimas e parcialmente as pensões do regime geral.

Quando atendemos ao sistema de pensões contributivas (da Segurança Social e da CGA) e não contributivas em Portugal, observamos que o seu financiamento tem uma estrutura relativamente semelhante à da UE (Tabela 1). É de notar, todavia, um peso do financiamento do Estado ligeiramente maior em Portugal. Este peso cairia para a média da UE se não fosse a transferência extraordinária do OE para cobrir o défice do Sistema Previdencial em 2015, que constitui uma situação pontual propiciada pela crise económica.

⁵ Informações de carácter qualitativo retiradas da base de dados MISSOC.

Tabela 1 - Estrutura de financiamento do sistema de pensões (CGA e SS, incluindo o sistema não contributivo)

	SS (2015)	SS e CGA (2015)	Média UE (21 países) (2011)
Contribuições	78,7%	62,6%	66,4%
Transferências do OE	14,9%	29,9%	23,8%
Impostos Consignados	1,3%	0,8%	0,3%
Outras Receitas	5,1%	6,8%	9,5%

Nota: A Segurança Social inclui o SP e o SPSC. Assume-se que a estrutura de financiamento *das pensões* pagas pelo SPSC ou pelo SP é idêntica à estrutura de receitas global do respetivo sistema (que cobrem mais despesa do que pensões). Fonte: os dados para Portugal foram obtidos a partir das contas da SS e CGA (CFP, 2016), e os dados para a UE foram obtidos de Comissão Europeia (2015c).

O financiamento da Segurança Social (excluindo a CGA) através do Orçamento de Estado é menos relevante em Portugal do que em outros países Europeus, como o Reino Unido, onde as receitas fiscais têm uma importância absolutamente primordial.

2.3. Fontes de financiamento da Segurança Social (excluindo a CGA) em Portugal

A TSU é a principal forma de financiamento do Sistema Previdencial, tendo sido criada em 1986⁶ para unificar as diversas taxas afetas a riscos sociais específicos (incluindo o subsídio de desemprego).⁷ Originalmente, a TSU do regime geral foi fixada em 35,5%. Em 1993, foi introduzida a desagregação da TSU pelas diversas eventualidades cobertas pela Segurança Social, atendendo a princípios atuariais e descontando os custos administrativos e 5% das contribuições para o IEFP (Tabela A.3).

Em 1994, a TSU a cargo da entidade patronal foi reduzida em 0,75 pontos percentuais, tendo o valor global da taxa descido para 34,75%. Esta redução pretendia diminuir os custos com a mão-de-obra e, assim, estimular o emprego e o investimento empresarial. A queda de receita da Segurança Social provocada por esta medida foi compensada com a introdução do IVA social em 1995.

⁶ Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho.

⁷ Mendes (2017) faz uma breve resenha da evolução da TSU, em que nos iremos basear nos próximos parágrafos.

A nova versão da lei de bases de 2002⁸ confirma que o Sistema Previdencial deve ser fundamentalmente financiado por contribuições (princípio da contributividade), devendo existir uma relação sinalagmática entre contribuições e benefícios. Em 2003, as prestações familiares passam para o sistema não contributivo, deixando o seu financiamento de ser assegurado pela TSU.⁹ Tendo em conta as alterações relativas àquelas prestações, assim como a evolução demográfica e económica, em 2009 foi introduzida uma nova desagregação da TSU por riscos, que permanece válida até ao presente.¹⁰

A Comissão do LBSS (1998) e Corrêa de Aguiar (2015) argumentam que, ao contrário do que acontece no presente, a TSU global e a sua desagregação deviam ser calculadas tendo em conta o custo atuarial de cada risco coberto. No caso das pensões de velhice, isto implicaria um exercício de prospetiva, sendo de esperar que a taxa afeta a esta eventualidade tivesse de aumentar, atendendo aos défices previstos por alguns estudos para o Sistema Previdencial. De facto, seria prudente que de forma periódica, pelo menos, a *repartição* da TSU pelos diversos riscos fosse reavaliada tendo em conta critérios atuariais. Isto permitiria reafectar uma parte da taxa dos riscos que diminuem ao longo do tempo para as pensões de velhice, cujo custo tem tendência a aumentar.¹¹

O financiamento da Segurança Social obedece ao princípio da adequação seletiva, em que as fontes de financiamento dependem da natureza da proteção social. Assim, as fontes de financiamento do Sistema Previdencial e do Sistema de Proteção Social de Cidadania (SPSC) são diferentes. O Sistema Previdencial é financiado, essencialmente, através de contribuições, que representavam 87,5% da receita em 2015 (Tabela 3). As contribuições financiam as prestações substitutivas do rendimento do trabalho e as políticas ativas de emprego e formação profissional. A percentagem da TSU afeta a esta última componente é 1,16% (MSESS, 2015). As transferências do Fundo Social Europeu (FSE) (excluídas da tabela) são destinadas a financiar a formação profissional, sendo complementadas pela contrapartida nacional suportada pelo OE. Sempre que o Estado fixe taxas contributivas mais favoráveis em situações específicas para promover o emprego, a perda de receita daí resultante tem de ser financiada por transferências do OE – ver Tabela 2 para uma síntese.

Nos anos mais recentes, ocorreram transferências do Orçamento de Estado para colmatar o défice do Sistema Previdencial, que representaram 7,6% do total da receita efetiva em 2015.

⁸ Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

⁹ Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 200/99, de 8 de junho.

¹¹ Apesar de tal transferência não ter efeito no saldo global do Sistema Previdencial, iria melhorar o saldo da componente pensões, tal como analisado por alguns estudos prospetivos, que consideram apenas as receitas da parte da TSU afeta a esta eventualidade.

Este défice também poderia ter sido financiado com recurso a transferências do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

Tabela 2 - Elementos financiados pelo SPSC, pelo Sistema Previdencial e pelo Estado diretamente – Pensões e emprego

<i>SPSC</i>	<i>Sistema Previdencial</i>
- Pensões mínimas ou sociais - Complemento Solidário para Idosos - Subsídio social de desemprego - Pensões por antecipação da idade da reforma.	- Pensões contributivas (velhice, invalidez e sobrevivência) - Subsídio de desemprego - Políticas ativas de emprego e formação profissional.
<i>Diretamente pelo Estado</i>	- O FSE faz transferências adicionais para financiar a formação profissional.
- Défices do Sistema Previdencial - A componente nacional da formação financiada pela UE. - Isenções das taxas contributivas para promover o emprego.	

Fonte: elaboração própria.

O SPSC, dada a sua natureza não contributiva, é financiado maioritariamente por transferências do OE (80,7% da receita em 2015). Existem ainda receitas oriundas do IVA (13,4%)¹² e de jogos sociais (2,5%). A consignação da receita do IVA (correspondente a 1 p.p.) desde 2005 dá origem à maior fatia de receita não oriunda de contribuições.¹³

Tabela 3 – Receita efetiva da Segurança Social em 2015 (em contabilidade pública)

<i>Sistema Previdencial</i>	<i>Milhões de Euros</i>	<i>%</i>
Contribuições e Quotizações	14.042	87,5%
Transferências do OE	1.220	7,6%
Rendimentos	396	2,5%
Transferências da CGA	122	0,8%
Outras Receitas	267	1,7%
<i>Total</i>	<i>16.049</i>	<i>100%</i>
<i>Sistema Proteção Social na Cidadania</i>		
Transferências do OE – Lei de Bases da SS	6007	80,7
IVA Social	743	10
IVA Consignado (PES e ASECE)	251	3,4
Receitas de Jogos Sociais	184	2,5
Outras Receitas	260	3,5
<i>Total</i>	<i>7.445</i>	<i>100%</i>

Nota: exclui o FSE. Fonte: CFP, Análise da Execução Orçamental da Segurança Social e da CGA em 2016.

O sistema de repartição-capitalização é financiado por 2 a 4 p.p. das contribuições dos trabalhadores, pelos saldos anuais positivos do Sistema Previdencial, pelos ganhos com

¹² Destinado ao subsistema de solidariedade e de proteção familiar (Apelles, 2014)

¹³ Lei n.º 39/2005 de 24 de junho.

aplicações financeiras e pelos rendimentos e produto da alienação do património da Segurança Social.

As fontes de financiamento da Segurança Social têm sofrido mutações consideráveis nos últimos 40 anos (Figura 1). Começamos por constatar que o peso das contribuições tem vindo a diminuir desde 1977 em contrapartida do aumento do peso das transferências correntes (essencialmente do OE¹⁴, mas incluindo também as do Fundo Social Europeu¹⁵). Esta evolução traduz dois elementos essenciais. Primeiro e mais fundamentalmente, resulta do aumento da importância do SPSC, financiado por transferências do Estado. Mas aquela tendência é também consequência de nos primeiros anos da Segurança Social, quando a componente previdencial gerava elevados excedentes, estes terem sido usados para financiar a componente não contributiva, poupando ao Estado o ónus de transferências para a Segurança Social, mas comprometendo a criação de excedentes que poderiam vir a ser usados mais tarde numa fase de maturidade do sistema (Goulart, 2014).¹⁶ Em segundo lugar, outras razões explicativas da queda do peso das contribuições são a redução do número de contribuintes, via aumento do número de pensionistas e de desempregados, e também o esforço, ainda que mitigado, de diversificação das receitas via consignação do IVA e das receitas de jogos sociais (Silva et al., 2014).

Após 2008, o crescimento do peso do Estado no financiamento da Segurança Social pode ser atribuído ao incremento da despesa social não contributiva para fazer face ao aumento das dificuldades sociais. O Estado também fez transferências extraordinárias para cobrir o défice do Sistema Previdencial, que se defrontou com menos receitas e mais despesas (em especial subsídios de desemprego).

Entre 1995 e 2011, o crescimento do peso do Estado no financiamento da Segurança Social em Portugal acompanhou a tendência da UE15, de acordo com a informação disponibilizada para aquele período pela Comissão Europeia (2015c).¹⁷ Quando o foco é apenas no financiamento das pensões, observa-se, entre 2007 e 2011, uma tendência similar entre as duas economias, com uma clara redução das contribuições, sobretudo das empresas, em favor de um aumento da comparticipação do Estado (Comissão Europeia, 2015c). Esta evolução traduz uma estratégia de

¹⁴ As transferências do OE são destinadas ao pagamento do SPSC, ao financiamento dos défices do Sistema Previdencial e ao financiamento da contrapartida nacional dos subsídios de formação profissional relativos aos apoios comunitários.

¹⁵ Em 2013 e 2014 as transferências do FSE representaram, em média, 4,15% da receita total da Segurança Social.

¹⁶ A Lei de Base em 1984 estabeleceu o princípio de que as prestações não contributivas devem ser financiadas por impostos, mas a sua implementação só se tornou mais efetiva a partir de finais dos anos 1990 (Silva et al., 2014).

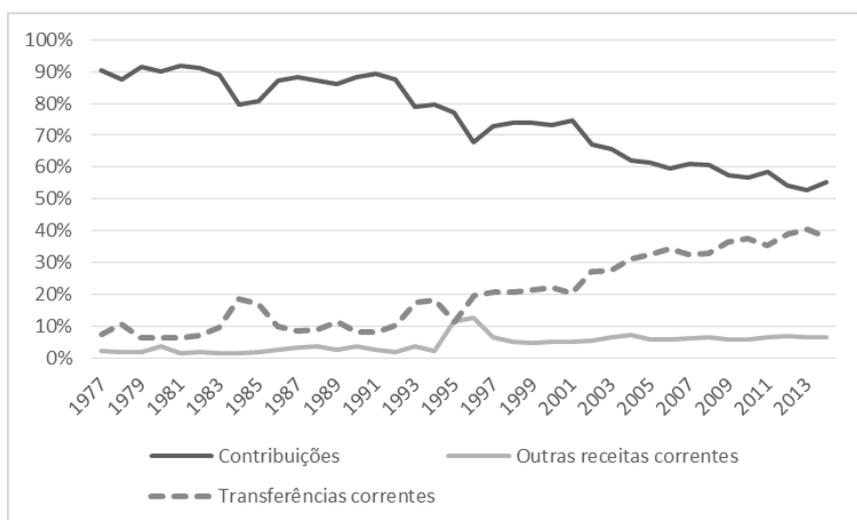
¹⁷ Os dados para a UE15 incluem o financiamento da assistência na saúde.

redução dos custos do trabalho e, também, é consequência da crise económica. Nos anos 2000, a grande alteração ao nível do financiamento foi a redução da TSU para as empresas e para grupos de trabalhadores mais vulneráveis (Comissão europeia, 2015b).

No entanto, entre 1977 e 2013, observamos um ligeiro aumento do peso das contribuições para a Segurança Social *no PIB* (Figura 2). Isto aconteceu apesar de a TSU não ter sofrido quase alterações desde a sua entrada em vigor em 1986 – tem sido mesmo constante desde 1995.¹⁸

O volume de contribuições para o sistema de pensões (em especial da parte dos trabalhadores) depende da confiança no sistema. Se esta estivesse a diminuir, esperaríamos que as contribuições em proporção do PIB diminuíssem, em especial a partir de 2011 com a crise financeira.¹⁹ Os dados indicam, todavia, que o peso das contribuições para a Segurança Social no PIB aumentou quase 1 p.p. entre 2001 e 2014, não obstante o número de contribuintes em percentagem da população ativa ter diminuído desde 2001 em 4.4 p.p. – o que é explicado especialmente pelo aumento da taxa de desemprego.²⁰ Designadamente, durante o período de crise financeira, e apesar da diminuição dos salários, as contribuições em percentagem do PIB registaram um ligeiro aumento.

Figura 1 – Fontes de Financiamento da Segurança Social (%)



Nota: Exclui a CGA. Transferências correntes incluem designadamente transferências do OE e do FSE. Outras receitas correntes incluem, entre outros elementos, IVA consignado e Rendimentos. Fonte: IGFSS/MTSSS, PORDATA

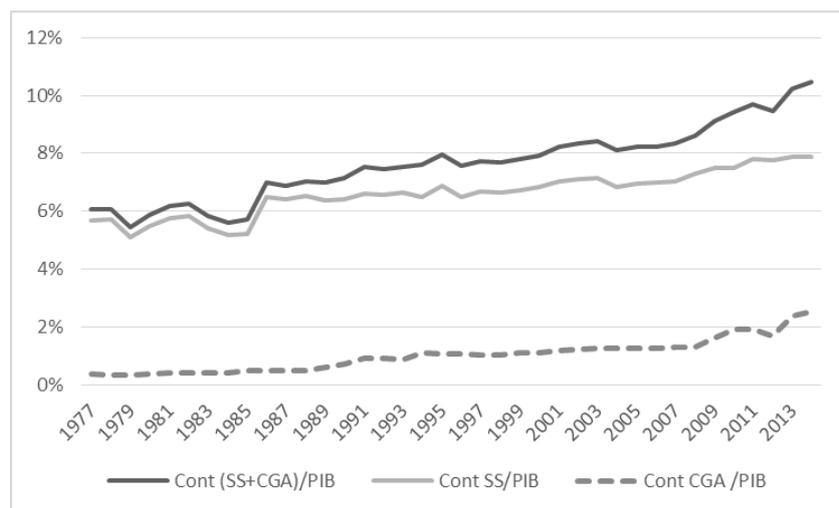
¹⁸ Note-se que a introdução da TSU em 1986 origina um aumento considerável do peso das contribuições no PIB (Ver gráfico seguinte).

¹⁹ Os trabalhadores podem não declarar o total do salário recebido ou então não fazer quaisquer contribuições.

²⁰ Dados da Pordata.

Na CGA observou-se uma queda temporária das contribuições durante o ano de 2012, para o que terá contribuído a redução dos salários da função pública acima de 1500 euros.²¹ Em 2013 e 2014, regista-se um novo aumento das contribuições explicado pelo aumento da TSU paga pelas entidades públicas.

Figura 2 – Contribuições para a Segurança Social e CGA em % do PIB



Fonte: IGFSS e Pordata.

3. SOLUÇÕES DE REFORMA DO SISTEMA DE PENSÕES

3.1. Diagnóstico e propostas do FMI

O documento “Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options” da autoria do FMI, de 2013, dedica um capítulo às pensões. O seu diagnóstico da situação conclui que o sistema de pensões é complexo em termos administrativos e na sua estrutura de benefícios, e o nível de despesa registou um rápido crescimento desde 2000 e situa-se num nível muito elevado quando comparado com outros países desenvolvidos. As reformas encetadas nos últimos anos tornaram o sistema menos oneroso, mas a maior parte do ajustamento foi colocado num futuro distante, devido à proteção efetuada dos reformados atuais, como é elucidativo o facto do fator de sustentabilidade apenas se aplicar às novas pensões pagas após a reforma de 2007. Para além da falta de equidade intergeracional, o sistema é desigual no tratamento dos reformados da

²¹ Note-se que na CGA a possibilidade de fuga devida à falta de confiança no sistema é menor do que na Segurança Social, uma vez que é um sistema diretamente controlado pelo próprio Estado.

Segurança Social e da CGA, beneficiando os últimos. Acresce que a acumulação de pensões origina um valor relativamente elevado nalguns casos, como é o caso de beneficiários que acumulem a sua própria pensão e uma pensão de sobrevivência.

O sistema não incentiva a participação no mercado de trabalho formal, como demonstram alguns exemplos. Primeiro, a pensão mínima está definida por intervalos discretos de anos de contribuição, originando, por exemplo, que um trabalhador elegível para aquela pensão não tenha incentivo em contribuir entre os 16 e os 19 anos, pois irá ter direito a uma pensão idêntica se contribuir apenas 15 anos. Segundo, a existência da pensão mínima também incentiva à subdeclaração de salários. É dado o exemplo de um trabalhador que, ganhando 1,5 vezes o salário mínimo e descontando 15 anos, tem direito à pensão mínima e, logo, o incentivo é para declarar apenas o salário mínimo.

No contexto do ajustamento orçamental existente à altura em que o relatório foi escrito, o FMI sugere três possíveis linhas de reforma. A primeira opção teria como objetivo reduzir a despesa a curto prazo sem se fazer qualquer reforma estrutural. Poderia reduzir-se temporariamente todas as pensões em 10%, protegendo-se apenas as pensões mínimas.

A segunda via de reforma passa pela redução das pensões dos futuros pensionistas encurtando o período de transição das medidas reformadoras, o que passa sobretudo por apertar as regras de elegibilidade para a pensão, em particular dos futuros pensionistas da CGA. De entre as medidas propostas, destacamos o aumento da idade da reforma, incluindo a idade de acesso à pensão mínima e ao CSI, assim como a igualização das condições de acesso à pensão entre a Segurança Social e a CGA. Estas duas propostas já foram parcialmente adotadas. Primeiro, em 2014, a idade de reforma passou para os 66 anos e começou a ser ajustada em função do fator de sustentabilidade. Segundo, em 2013, a idade de acesso à reforma na CGA tornou-se igual à da Segurança Social (65 anos na altura), exceto para regimes especiais. Esta medida, na realidade, apenas antecipou de 2015 para 2013 algo que já tinha sido decidido em 2006, mas que seria implementado gradualmente.

As propostas incluem também a limitação das reformas antecipadas apenas aos casos de deficiência ou a contribuintes com pelo menos 40 anos de descontos (já aprovado em 2015); a adoção de uma fórmula de cálculo da pensão idêntica para os trabalhadores privados e públicos, incluindo aqueles que aderiram à CGA antes de 1993; o alargamento do hiato entre os escalões de pensões mínimas em função dos anos de contribuição, de forma a aumentar o benefício de anos de contribuição adicionais para os trabalhadores de baixos rendimentos e, por fim, a revisão das pensões mínimas para aumentar o incentivo à participação no mercado de trabalho

para os trabalhadores de mais baixos rendimentos, nomeadamente tornando a pensão mínima estritamente proporcional aos anos de contribuição (sem que existam aumentos em escada).

Finalmente, uma terceira via de reforma seria reduzir as pensões, incluindo aquelas em pagamento, de forma a corrigir iniquidades e melhorar incentivos. As propostas mais estruturais incluem associar o valor das pensões ao equilíbrio estrutural do sistema e a aplicação do fator de sustentabilidade a todas as pensões acima do IAS e já atribuídas, o que iria abranger muitos pensionistas que se reformaram antes da existência deste fator.

As propostas de carácter menos estrutural incluem a redução das pensões dos beneficiários da CGA que usufruíram de taxas de formação superiores às do Regime Geral da Segurança Social (RGSS), a imposição de um limite equivalente a 12 IAS a todas as pensões e, por último, a fusão da estrutura administrativa do Regime Geral Contributivo e da CGA. A imposição de um limite superior às pensões pode ser criticada com base na quebra que iria introduzir (nalguns casos) entre as contribuições e o valor da pensão, um princípio fundamental para incentivar a participação no mercado de trabalho.

O relatório do FMI de 2016 (Gershenson et al., 2016) propõe que a contribuição dos trabalhadores para a CGA aumente para melhorar o equilíbrio financeiro do sistema.²² É também advogado que a fórmula de indexação das pensões seja modificada (exceto para as pensões mínimas) para que a sustentabilidade do sistema de pensões seja melhorada e a prociclicidade dos aumentos seja reduzida. As regras de transição que protegem os direitos adquiridos deveriam ser reduzidas, em especial para os trabalhadores da CGA. Por fim, propõe-se que os cortes nas pensões decretados nulos pelo Tribunal Constitucional sejam repostos em função de um fator de ajustamento económico, dependente de se atingir um certo nível de crescimento do PIB.

3.2. Visão geral do problema

Para que se conduzam reformas estruturais, como as propostas pelo FMI, é necessário começar por uma visão geral do problema das pensões. Um sistema de repartição está em equilíbrio quando respeita a seguinte equação (Murteira, 2011):

$$c*s*E = p*R$$

, onde c = taxa de contribuição (para o sistema de pensões)²³, s = salário médio, E = População empregada, p = pensão média e R = número de reformados. Com o envelhecimento da

²² Em 2011, a TSU dos funcionários públicos foi aumentada para 11%, ficando igual à dos trabalhadores privados.

²³ Exclui a componente TSU destinada a outras eventualidades, como o subsídio de desemprego.

população, o número de reformados por trabalhador aumenta, implicando, para que o equilíbrio se mantenha, um ajustamento nas outras variáveis, que pode ser melhor entendido reescrevendo a equação anterior do seguinte modo:

$$c*s = p*(R/E)$$

As soluções possíveis passam por uma ou várias das seguintes medidas: aumentar a taxa de contribuição, reduzir a pensão média, aumentar o salário médio (com a pensão média constante) ou reduzir o rácio de reformados por trabalhador. O aumento do salário médio apenas pode ser conseguido de forma sustentável através de um aumento da produtividade do trabalho.

A diminuição do rácio de reformados por trabalhador pode ser atingida, por um lado, reduzindo o número de reformados através do aumento da idade de reforma (o que também aumenta o número de empregados). Por outro lado, pode recorrer-se ao aumento da população empregada, que é definida pela seguinte fórmula:

$$E = (E/A)*(A/P)*P$$

, onde A = população ativa e P = população. A partir desta fórmula é fácil observar que o emprego pode ser incrementado por um aumento da taxa de emprego ou da taxa de atividade (em especial da feminina, normalmente inferior à masculina²⁴). De igual modo, o incremento da taxa de natalidade também irá a prazo aumentar o número de trabalhadores, enquanto o aumento da imigração tem um efeito mais imediato. Assim, torna-se premente inverter o declínio demográfico através de uma política adequada de imigração e de políticas de incentivo à natalidade, incluindo suplementos generosos às pensões das mães (inclusive através de componentes não contributivas).

Leis contra a discriminação de género no local de trabalho e o aumento do apoio às famílias com crianças (por exemplo, o apoio estatal para despesas com creches e horários laborais mais flexíveis) são medidas que contribuem para aumentar a taxa de natalidade e a participação feminina no mercado de trabalho (Bloom et al., 2010). Outra forma de promover quer a conciliação das vidas profissional e familiar, quer a natalidade, passa por uma maior partilha entre o pai e a mãe do cuidado do bebé após o nascimento. Atualmente, o pai tem uma licença obrigatória de 15 dias úteis e uma facultativa de 10 dias úteis, podendo ainda partilhar a licença de 120 ou 150 dias com a mãe. Em 2015, apenas 76% dos homens gozaram a licença de parentalidade, apesar de ser obrigatória (Comissão do LVRL, 2016), sugerindo a necessidade de um maior controlo sobre os trabalhadores e empregadores. Outra medida proposta pelo Governo

²⁴ De referir que a taxa de atividade feminina em Portugal já se encontra acima da média da UE.

em maio de 2017 foi um aumento da licença obrigatória do pai em 5 dias, com a correspondente redução da licença facultativa. Para além de dar um sinal da necessidade de maior equilíbrio nas responsabilidades entre homens e mulheres, esta medida pode ter poucos efeitos práticos porque, em 2015, apenas 10% dos homens que gozaram a licença obrigatória, não usaram a licença facultativa (Jornal Económico, 2017).

Note-se que muitas das reformas paramétricas realizadas nos sistemas de repartição incluem algumas das opções discutidas em cima, nomeadamente o aumento da idade legal de reforma, o aumento da taxa de contribuição e a redução da pensão média através do aumento do número de anos a incluir no cálculo da pensão, da redução da taxa de formação da pensão, da redução da taxa de atualização das pensões e da redução da taxa de substituição do salário pela pensão.

Desde o início da recente crise económica, a redução de benefícios foi implementada por diversos Estados-membros de variadas formas (Comissão Europeia, 2015b): cortes diretos no valor das pensões (de uma só vez ou de forma), congelamentos temporários e/ou redução permanente dos termos de indexação e, por fim, aumento da carga fiscal sobre os pensionistas.

No caso português, de acordo com o Tribunal Constitucional, a redução permanente das pensões já atribuídas, só pode ser realizada no quadro de uma reformulação estrutural do sistema de pensões que promova a sua sustentabilidade financeira a longo prazo. Sendo legalmente difícil diminuir as pensões em pagamento (podendo-se também discutir se isso é desejável), é possível, no entanto, limitar o crescimento das mesmas através do reforço dos mecanismos de equilíbrio já existentes, fazendo depender a atualização das pensões de variáveis como o saldo orçamental do sistema, tal como ocorre em Espanha.

Amaral (2007) refere que a sustentabilidade “forte” da Segurança Social verifica-se quando esta fornece benefícios dignos e não decrescentes aos idosos sem que isso acarrete um maior esforço por parte dos atuais trabalhadores e/ou um maior endividamento público. Para existir sustentabilidade “forte”, a taxa de crescimento da produtividade do trabalho tem de ser superior à soma da taxa de crescimento da pensão média e da taxa de crescimento do rácio entre o número de pensionistas e trabalhadores.

Analisando os dados da economia portuguesa entre 1994 e 2005, o autor conclui que a Segurança Social (incluindo a CGA) não cumpriu a condição de sustentabilidade “forte”, na medida em que a taxa de crescimento da produtividade do trabalho (0,7% ao ano) foi claramente inferior à soma da taxa de crescimento da pensão média (2,5% ao ano, em termos reais) e da taxa de crescimento do rácio entre o número de pensionistas e de trabalhadores (0,5% ao ano). Assim, o principal problema foi o crescimento elevado da pensão média devido ao parco

amadurecimento da Segurança Social, que implicou que os pensionistas mais recentes tenham pensões maiores que os pensionistas mais antigos (designadamente devido a carreiras contributivas mais longas e a salários superiores). A reforma de 2007 procurou mitigar os riscos de insustentabilidade da Segurança Social. Observa-se, de facto, uma diminuição do crescimento da pensão média real (deflacionada pelo IHPC) entre 2008 e 2014 (0,9%/ano) comparativamente ao período 2000-2008 (2,5%/ano), que pode também ser explicado pela crise económica no período 2011-13.²⁵

3.3. Aumentar a idade de reforma

O aumento da idade da reforma é uma medida que permite reduzir o número de pensionistas e aumentar o número de contribuintes para o sistema. Note-se que não nos referimos necessariamente ao aumento da idade legal da reforma, que em Portugal já depende da esperança média de vida, mas sobretudo ao aumento da idade média *efetiva* de saída do mercado de trabalho. Em 2014, esta idade para os homens Portugueses situava-se acima da média da AE: 64,3 anos e 63,2 anos, respetivamente (fonte: Comissão Europeia, 2015a).²⁶ A diferença entre homens e mulheres nesta variável também é ligeiramente mais estreita em Portugal do que na AE: em Portugal as mulheres saem do mercado de trabalho 0,4 anos mais cedo do que os homens, enquanto na AE saem 0,6 anos mais cedo.²⁷

Projeta-se que em 2060 a idade legal de reforma cresça até aos 68,8 anos, mas a idade efetiva de saída do mercado de trabalho não irá acompanhar na mesma proporção aquele aumento, prevendo-se que venha a situar-se em 66,7 anos. Verifica-se, então, um afastamento entre as duas idades, o que ocorre também na Alemanha, mas não na Espanha e na França (Tabela A.1). Esta evolução pode ser explicada para Portugal pelo aumento considerável previsto na idade legal de reforma.

Como a melhoria das condições de vida e de saúde tem permitido viver mais anos e em melhores condições físicas e psíquicas, adiar a idade da reforma surge como uma medida natural. Esta solução não só contribui para resolver o problema financeiro do sistema, como evita a perda de rendimento dos pensionistas e vai de encontro às preferências de muitos trabalhadores (Barr, 2012). A passagem *gradual* da vida ativa para a reforma poderá ser uma medida do agrado de muitos trabalhadores. A existência de pensões parciais poderá ser um meio

²⁵ Cálculos elaborados a partir de dados da Pordata para a pensão média anual de todos os subsistemas.

²⁶ A idade legal de reforma em Portugal em 2016 foi de 66 anos e 2 meses, aumentando em 2017 para 66 anos e 4 meses.

²⁷ Note-se que, em Portugal a idade legal de reforma é igual para homens e mulheres.

de facilitar aquela passagem (Comissão Europeia, 2015c). No entanto, o aumento da idade efetiva de reforma faz mais sentido e é mais fácil de implementar se a economia tiver um baixo nível de desemprego, porque só assim será possível acomodar os trabalhadores mais velhos sem excluir os jovens do mercado de trabalho.

Muitos países, incluindo Portugal, já têm bonificações das pensões no caso de prolongamento da vida ativa e penalizações para as reformas antecipadas. Existe também uma idade mínima de acesso à reforma, ainda que com penalização, que em Portugal situa-se nos 60 anos, um valor semelhante ao de outros países Europeus.

Políticas públicas que promovam a melhoria da saúde das pessoas com mais de 60 anos são também uma forma de facilitar o trabalho até uma idade mais avançada (Bloom et al., 2010). Para muitos trabalhadores, nomeadamente os que fazem trabalhos manuais desgastantes ou que estão sujeitos a uma grande pressão psíquica, não será fácil estender a vida ativa. A existência de ambientes de trabalho inseguros e pouco saudáveis é uma das principais razões para a saída antecipada do mercado de trabalho (Marin, 2007). Daí que se deva fazer um esforço de melhoria dos ambientes laborais mais degradados.

Adicionalmente, algumas empresas não favorecem os trabalhadores com mais idade por considerarem que não são suficientemente produtivos ou que têm dificuldade em adaptar-se às novas tecnologias. Consequentemente, têm de ser desenvolvidas ações legais e culturais para evitar a discriminação baseada na idade por parte dos empregadores (Bloom et al., 2010). Políticas ativas de emprego direcionadas para os trabalhadores mais idosos e formação ao longo da vida são importantes para evitar reformas antecipadas. Deve igualmente facilitar-se a mudança de profissão para os trabalhadores com profissões muito desgastantes. Podem também ser criados benefícios fiscais, reduções na TSU ou subsídios para as empresas que empreguem trabalhadores mais idosos (por exemplo, entre os 55 e 66 anos) – Comissão Europeia (2015b). Em Portugal já existem benefícios para as empresas onde permaneçam trabalhadores com idade superior à idade legal de reforma.

3.4. Aumentar o crescimento económico e o emprego

Impacto do envelhecimento no crescimento económico

Normalmente, assume-se que o envelhecimento populacional tem um impacto negativo no crescimento económico, mas pode ocorrer o contrário. Gonzalez-Eiras e Niepelt (2012) calibram um modelo de gerações sobrepostas e concluem que o envelhecimento populacional pode aumentar a longo prazo o crescimento do PIB *per capita* em 35 pontos base.

Simultaneamente, ocorre um forte aumento na idade da reforma e do investimento público para acelerar o crescimento da produtividade. Caso o incremento da idade de reforma não ocorresse, a subida do crescimento económico seria diminuta, porque o aumento das transferências sociais teria um efeito de *crowding out* sobre o investimento público.

Para Amaral (2007), o envelhecimento da população deve ser encarado como uma oportunidade de criação de riqueza, nomeadamente através do desenvolvimento de atividades ligadas aos mais idosos, tais como lares e casas de repouso, equipamentos, calçado e vestuário, medicamentos e turismo ligado à terceira idade. A materialização deste cenário dependerá dos apoios à inovação e à produtividade nestas atividades.

Mas são diversos os argumentos para um impacto negativo do envelhecimento no potencial de crescimento da economia. Uma população mais idosa implica um aumento da despesa pública com pensões e, logo, há menor margem orçamental para investimento público ou para despesas em educação. Heijdra e Romp (2009) destacam que o aumento da população idosa, ao reduzir os contribuintes e ao aumentar os pensionistas, tem um efeito adverso no Orçamento de Estado e na dívida pública.

O envelhecimento tende a diminuir a taxa de participação na força de trabalho e a taxa de poupança (apesar de o último efeito ser menos consensual). Bloom et al. (2010) obtêm para os países da OCDE uma ligeira queda na taxa de crescimento económico fruto do envelhecimento da população, porque este reduz a taxa de participação na força de trabalho. Para além deste efeito mecânico, esperam-se alterações comportamentais, tais como o retardar da idade da reforma de indivíduos que vivem mais anos de forma saudável, ou em alternativa o aumentar da poupança. Uma maior participação da população feminina no mercado de trabalho também ajuda a mitigar o efeito do envelhecimento no crescimento económico.

Usando dados para os estados dos EUA, Maestas e Powell (2015) concluem que um aumento de 10% na população com mais de 60 anos origina uma redução do PIB *per capita* em 5,7%, devido ao menor crescimento da mão-de-obra e da produtividade por trabalhador.

Van Grozen (2005) usando um modelo de gerações sobrepostas com dois sectores – um de bens e outro de serviços, conclui que numa economia aberta, o envelhecimento populacional diminui o crescimento económico devido ao incremento da procura de serviços trabalho-intensivos, que reduz o crescimento da produtividade.

Bloom et al. (2003), com recurso a argumentos teóricos, concluem que o resultado mais provável será que o aumento da esperança de vida e a melhoria das condições de saúde produzam um incremento da idade de reforma, sem que a taxa de poupança aumente.

Por fim, os fluxos migratórios oriundos de países com população mais jovem e salários mais baixos podem ajudar a rejuvenescer a população dos países mais desenvolvidos. No entanto, devido a restrições institucionais e sociais, aqueles fluxos podem não ser suficientes para combater o envelhecimento da população (Bloom et al., 2010).

O crescimento económico como solução

O crescimento robusto do PIB e da produtividade do trabalho e elevados níveis de emprego são fatores cruciais para contrariar o envelhecimento populacional, uma vez que levam ao aumento das receitas do Sistema Previdencial e à redução das despesas com o subsídio de desemprego. Altos níveis de emprego também facilitam o aumento da idade da reforma e criam melhores condições de vida, que favorecem o aumento da taxa de natalidade. Mas o aumento do crescimento económico e do emprego exigem uma alteração do paradigma de desenvolvimento económico, que não será fácil de realizar, e muito menos num curto espaço de tempo. As soluções comumente apresentadas para elevar o crescimento económico são a promoção da inovação, do capital humano, do capital físico e de instituições mais eficazes (designadamente a justiça).

O aumento da produtividade do trabalho eleva o salário médio, e conseqüentemente as contribuições para o sistema de pensões. Mas nos países em que o crescimento das pensões está indexado aos salários, a melhoria do saldo do sistema não será muito significativa. Como referido acima, em Portugal não existe uma indexação imediata entre o crescimento dos salários e das pensões, pois estas acompanham a inflação e é necessário que o PIB cresça acima de 3% para que *todas* as pensões cresçam ao ritmo da inflação.

Nos estudos prospetivos de Bravo (2012) e da Comissão Europeia (2015a), o crescimento da produtividade do trabalho previsto a longo prazo (entre 1,7% e 2% ao ano) já é suficiente para assegurar um défice do sistema de pensões em 2060 ligeiramente abaixo do de 2013, se bem que continua a persistir um défice. Mas esta evolução também é conseguida à custa de uma queda da taxa de substituição do salário e do rácio de benefício.

Bravo (2012) simulou para Portugal, um aumento de 0,1 p.p. da produtividade do trabalho com início em 2015 face ao cenário base (de crescimento de 1,5% a longo prazo) e obteve uma melhoria do saldo de 0,46% sobre o PIB (+3330 milhões euros), em 2060, e uma queda na despesa em pensões de 0,46% sobre o PIB. O crescimento da produtividade faz com que o PIB e os salários cresçam mais rapidamente do que a despesa em pensões, originando uma queda quer da despesa em percentagem do PIB, quer do rácio de benefício. Assim, a melhoria do

défice tem como aspeto negativo a perda de posição relativa dos pensionistas na escala de rendimentos da sociedade.

A extrapolação daquele resultado para incrementos maiores da produtividade não é linear, porque se o aumento da produtividade do trabalho for muito grande, o PIB pode crescer acima de 2% e, logo, originar uma taxa de atualização das pensões superior, limitando a melhoria do saldo do sistema. Sem considerar este efeito e a título ilustrativo, para que o défice do sistema de pensões em 2060 (21342 milhões de euros) fosse nulo, seria necessário aumentar, aproximadamente, a produtividade em 0,64 p.p. $((21342/3330)*0,1)$ face ao cenário base.

A Comissão Europeia (2015a) faz um exercício semelhante de simulação de um aumento de 0,25 p.p. da produtividade do trabalho, analisando o impacto na despesa pública em pensões em percentagem do PIB. O resultado obtido para Portugal é uma queda de 1,0 p.p. na despesa em pensões sobre o PIB, o que constitui um dos maiores impactos entre os países europeus. Este resultado sugere que, de forma a reduzir o défice do sistema contributivo em 2060 (situado em 2,1% do PIB²⁸), seria necessário um aumento da produtividade de sensivelmente 0,5 p.p., valor próximo do obtido a partir de Bravo (2012).

O uso da TSU para promover emprego de qualidade

Se é verdade que o sistema de Segurança Social beneficia com taxas de emprego elevadas, ele pode também ser um instrumento de promoção de emprego. Uma das formas de conseguir esse objetivo é através de incentivos à criação de emprego, que já existem hoje, como a redução da TSU para as empresas que contratem jovens à procura do primeiro emprego ou desempregados de longa duração, ou que permitem a permanência de trabalhadores com 65 ou mais anos.²⁹

Devido ao elevado nível de desemprego, no passado a redução da TSU abrangia mais situações (OCDE, 2017). Em agosto de 2012 foi lançado o programa Apoio à Contratação via Reembolso da TSU³⁰ que previa a redução desta taxa (em 100% ou 75%) para os empregadores que contratassem jovens desempregados (entre os 18 e os 30 anos) há mais de 12 meses, sendo que teria de existir uma criação líquida de emprego. Em 2013 o programa foi revisto³¹, passando a incluir jovens desempregados há pelo menos 6 meses e jovens à procura do primeiro emprego

²⁸ Note-se que não estamos a considerar o efeito sobre o rácio contribuições / PIB. Será de esperar que o aumento da produtividade não afete este rácio porque irá existir um aumento simultâneo das contribuições e do PIB.

²⁹ <http://www.seg-social.pt/isencao-e-reducao-do-pagamento-de-contribuicoes1>.

³⁰ Portaria n.º 229/2012 de 3 de agosto.

³¹ Portaria n.º 65-A/2013 de 13 de fevereiro.

há pelo menos 12 meses. Em fevereiro de 2013 também foi criado um programa similar para desempregados com mais de 45 anos.³²

Em julho de 2013, os programas de apoio ao emprego através da redução da TSU para jovens e desempregados com mais de 45 anos foram fundidos num único programa, tendo deixado de ser exigido um período mínimo de desemprego e foi estendido para abranger outros desempregados, em especial os de baixas qualificações e com idades entre os 32 e 44 anos.³³

Em julho de 2014, os incentivos referidos em cima foram fundidos num único programa, denominado Medida de Estímulo ao Emprego, em que a redução da TSU foi substituída por um subsídio monetário.³⁴

No passado já existiu redução da TSU para empresas que criassem postos de trabalho em regiões do interior. Adicionalmente, o Orçamento de Estado de 2013 previa a isenção de pagamento da TSU para as pequenas empresas *startups* (não podiam ter mais de 20 trabalhadores e 18 meses de atividade) que contratassem trabalhadores com qualificação igual ou superior ao nível dois da Classificação Nacional de Qualificações.

O atual Ministro do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social, Vieira da Silva, anunciou, em 2016, a intenção de penalizar em sede de TSU as empresas que façam uso excessivo de trabalhadores a termo. Em síntese, a utilização deste tipo de incentivos constitui uma forma da Segurança Social promover a criação de emprego estável, incentivando as empresas que, ao aumentarem os seus trabalhadores, produzem externalidades que extravasam os seus benefícios privados.

Alguns autores vão mais longe e propõem uma alteração do sistema de proteção social, em especial da componente de emprego. Sapir (2005) argumenta que o modelo mediterrâneo não só é ineficiente na criação de emprego, como assegura um baixo grau de equidade, isto é, de redução da pobreza. Portugal é uma exceção em termos de taxa de emprego porque tem uma posição próxima do modelo Anglo-Saxónico. Mas, em geral, na área mediterrânea a legislação de proteção dos trabalhadores e, em menor grau, a generosidade do subsídio de desemprego obstaculizam a criação de emprego, quer entre a população mais nova, quer entre a população perto da reforma. O modelo Conservador partilha o baixo grau de eficiência com o modelo mediterrâneo, mas em contrapartida tem um maior grau de equidade. É argumentado que os dois modelos devem ser reformados no sentido de aumentar o incentivo ao emprego, reduzindo a

³² Portaria n.º 3-A/2013 de 4 de Janeiro e Portaria n.º 97/2013 de 4 de Março.

³³ Portaria n.º 04-A/2013 de 18 de Junho.

³⁴ Portaria n.º 149-A/2014 de 24 Julho.

proteção legal dos trabalhadores, não sendo, todavia, claro qual o impacto destas medidas em termos de equidade.

3.5. Soluções do lado da receita e de novas fontes de financiamento

No futuro, a Segurança Social irá necessitar de mais receitas, não só para cobrir os previsíveis défices, mas também para melhorar o combate à pobreza entre os idosos e a taxa de substituição entre o salário e a pensão. Nenhuma forma de financiamento adicional será perfeita, todas têm os seus pontos positivos e negativos.

Os principais critérios a ter em conta na definição de novas fontes de receita são três. O financiamento deve ser obtido sem comprometer o crescimento económico (critério de eficiência), com uma justa repartição do esforço contributivo (critério de equidade) e, finalmente, a partir de fontes de receita estáveis, isto é, que não sejam muito sensíveis à redução da parcela dos salários no rendimento nacional.

3.5.1. Subir a taxa de contribuição para a Segurança Social

Como os reformados vão receber uma pensão durante mais anos devido ao aumento da esperança média de vida, uma solução para que a pensão não diminua será aumentar as contribuições para a Segurança Social. Esta opção poderá ser necessária tanto num sistema de repartição como num de capitalização. Reno e Lavery (2009) referem que o aumento das contribuições pode ser feito de duas formas: de forma repentina, sempre que existir um enfraquecimento da sustentabilidade, ou de forma gradual durante vários anos.

Mas a subida das contribuições dos trabalhadores e das empresas é uma proposta pouco frequente. A principal razão para tal prende-se com o efeito pernicioso que poderia ter no emprego e na competitividade das empresas, por aumentar os custos salariais e os preços e, assim, reduzir a competitividade da economia na exportação de bens e serviços e na atração de IDE, o que, em última análise, acabaria por reduzir o emprego.

Todavia, o aumento das contribuições das empresas pode ter um efeito pequeno na competitividade da economia por duas razões. Em primeiro lugar, os salários são apenas um de muitos elementos da competitividade, e porventura nem o mais importante. Em segundo lugar, o mercado laboral tende a definir um salário bruto (incluindo as contribuições da empresa), que não é afetado pelas contribuições para a Segurança Social (da empresa ou do trabalhador). Dito de outro modo, uma subida das contribuições das empresas acabaria por ser refletido, a médio

prazo, numa redução do salário recebido pelo trabalhador, sem que isso afetasse o custo do trabalho para a empresa (OIT, 2002).

Em termos da repercussão da TSU no salário, temos de distinguir entre a taxa que recai sobre o trabalhador e sobre a empresa. Uma segunda distinção necessária é se o trabalhador encara a contribuição como um imposto ou como o pagamento de um seguro, que lhe trará benefícios no futuro. Se assumirmos o último caso, a TSU sobre a empresa pode, como vimos em cima, implicar a queda do salário do trabalhador no mesmo montante, não trazendo qualquer custo adicional para a empresa. O trabalhador aceita a redução do salário porque recebe em troca um seguro. O mesmo acontecerá no caso de uma subida da TSU para o trabalhador. O salário pago pela empresa não se altera, uma vez que o trabalhador encara o aumento da TSU como um benefício diferido no tempo.

A situação é diferente se o trabalhador encarar a contribuição para a Segurança Social como um imposto. Com uma maior TSU sobre as empresas, num mercado de trabalho de concorrência perfeita, estas irão oferecer um salário inferior aos trabalhadores, o que se traduz, em equilíbrio, num salário e nível de emprego menores, com perda de bem-estar social. Se, em alternativa, o aumento da TSU incidir sobre os trabalhadores, o resultado final será igual, demonstrando que é equivalente fazer recair a TSU sobre os trabalhadores ou sobre as empresas. Todavia, se considerarmos um mercado de concorrência imperfeita, a incidência da TSU tornar-se-á relevante.

Por último, o aumento das contribuições dos trabalhadores, apesar de ser apenas uma transferência de rendimento para o período de reforma, pode afetar negativamente aqueles trabalhadores que têm rendimentos baixos no presente. Para além disso, pode conduzir a uma diminuição da poupança voluntária dos trabalhadores. Uma forma de colmatar o efeito negativo das contribuições sobre os trabalhadores de menores rendimentos poderia ser através da progressividade destas, isto é, os trabalhadores de maiores rendimentos suportariam uma taxa de contribuição superior, tal como ocorre no Reino Unido. Isto aumentaria o cariz solidário e redistributivo do sistema de pensões, algo particularmente necessário em Portugal porque a desigualdade salarial é elevada.

Assumindo que as contribuições têm efeito nos salários, numa economia aberta como a Portuguesa é importante que as contribuições para a Segurança Social não sejam muito díspares das da UE. Comparando com alguns países com sistemas de pensões similares ao Português, observamos que o valor global da taxa afeta às *pensões* se encontra ligeiramente abaixo da média e próximo do de França, Alemanha e Grécia (Tabela 4).

Tabela 4 – Taxa de contribuição obrigatória para os sistemas de pensões público e privado

	Trabalhador	Empregador	Total
França	9,8	11,45	21,25
Alemanha	9,5	9,5	19
Itália	9,19	23,81	33
Grécia	6,67	13,3	19,97
Portugal	6,4	13,8	20,2
Espanha	4,7	23,6	28,3
Média não ponderada dos 6 países	7,71	15,91	23,62

Nota: OECD (2015) indica que em alguns casos é difícil separar a contribuição destinada às pensões. Em Espanha é apresentada a contribuição total (excluindo desemprego), enquanto para os outros países apenas se apresenta a parte afeta às pensões de velhice.
Fonte: OCDE (2015)

Se é questionável o aumento da TSU, é mais consensual o aumento da poupança privada para a reforma recorrendo ao sistema complementar (privado ou público) ou a outros meios de poupança. Isto torna-se imprescindível dada a redução previsível da taxa de substituição da pensão pública. O facto de uma parte da população vir a ter no futuro uma redução apreciável de rendimento na passagem à reforma é um problema social e macroeconómico, pois existirá uma queda acentuada na procura agregada porque os pensionistas têm uma propensão a consumir mais elevada do que os trabalhadores. A solução passa por um maior alisamento do consumo ao longo do tempo, reduzindo o consumo hoje e poupando mais. O incremento dos incentivos fiscais à poupança de longo prazo (como os que já existem para os PPR) seria um contributo assinalável para aquele desiderato. No entanto, outros autores, como Rodrigues et al. (2016), argumentam em sentido oposto e são da opinião que os benefícios fiscais aos PPR devem ser eliminados e investidos no sistema público de pensões.

3.5.2. Redução da TSU compensada por outras medidas

A Comissão Europeia (2014) sugere a redução da tributação e dos encargos sobre o trabalho, incluindo a TSU, de forma a diminuir os custos das empresas, melhorar a sua competitividade e criar emprego. A redução das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores tem como objetivo direto estimular a oferta e procura de trabalho, respetivamente. A Comissão Europeia (2014) salienta que o corte das contribuições aos trabalhadores tem sido direcionado para grupos específicos, como os mais jovens e os desempregados. Por outro lado, na Bélgica, na

República Checa, na França, na Espanha, em Malta, na Eslováquia e no Luxemburgo, foram reduzidas as contribuições dos empregadores.

Mas devido à pressão sobre as finanças públicas durante e após a crise da dívida soberana da área do Euro, a Comissão recomenda que aquela redução seja compensada com o aumento da tributação sobre outras bases menos negativas para o crescimento, tais como o consumo, a propriedade ou os impostos verdes. Na mesma linha, Corrêa de Aguiar (2015) sugere o financiamento através do IVA para permitir uma redução da TSU sobre as empresas. A Alemanha e a França reduziram a taxa contributiva em contrapartida do aumento do IVA. Na Dinamarca existem formas alternativas de financiamento da Segurança Social por via de impostos indiretos (sobretudo IVA) que permitem a existência de baixas contribuições para os trabalhadores e empregadores. As contribuições dos trabalhadores e dos empregadores dinamarqueses são ambas de 8% (16% na totalidade).

Em todo o caso, a margem de manobra em Portugal para adoção desta estratégia é pequena, tendo em conta que as taxas de IVA já são das mais elevadas entre os países europeus e que uma eventual uniformização das taxas do IVA para as diversas categorias de produtos teria efeitos redistributivos adversos. De facto, a tributação indireta em percentagem do PIB já é elevada em Portugal (Tabela 5).

Em alternativa, Veludo (2009) sugere que se baixe as contribuições dos trabalhadores e das empresas em compensação da consignação de uma parte das receitas do IVA e do IRC. Segundo cálculos do autor, a consignação de 4% do IVA e de 5% do IRC permitiria diminuir as contribuições para a Segurança Social em 13 p.p., e, assim, os trabalhadores poderiam passar a descontar 9% e os empregadores 12,5%.

Tabela 5 – Impostos diretos e indiretos em % do PIB (2015)

	PT	AE
Impostos diretos	10,88	12,53
Impostos indiretos	14,74	13,12

Fonte: Comissão Europeia (2015), Tax Reforms In EU member states

A substituição das contribuições por impostos como forma de financiamento pode permitir estabelecer benefícios da Segurança Social mais universais e igualitários, mitigando desigualdades no mercado de trabalho e promovendo uma maior inclusão social. Existem, no entanto, alguns aspetos menos positivos de tal movimento. Mendes (2017) argumenta que a

redução da TSU compensada por aumento de impostos pode colocar em causa o princípio da contributividade, com consequências não antecipáveis sobre a natureza da Segurança Social. Por outro lado, o recurso a impostos sem uma alteração dos benefícios atribuídos pode não ser sustentável no longo prazo e contribuir para limitar a margem de manobra dos impostos (sobretudo dos indiretos) enquanto estabilizadores automáticos (Comissão Europeia, 2014b). Finalmente, pode ocorrer um enfraquecimento da relação entre contribuições e benefícios, que origine um aumento da evasão contributiva e do trabalho não declarado.

Redução da taxa de contribuição das empresas

A Comissão Europeia (2012b) elabora uma simulação para avaliar o impacto a longo prazo de uma redução da taxa de contribuição dos empregadores em nove países (Dinamarca, Alemanha, Espanha, França, Itália, Polónia, Eslováquia, Suécia e Reino Unido). A simulação tem em conta vários cenários, nomeadamente a redução das contribuições das empresas para todos os trabalhadores, para os menos qualificados, para os mais jovens (idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos), para os mais velhos (idades compreendidas entre os 55 e os 66 anos), para os mais jovens e mais velhos em simultâneo e, por último, para os trabalhadores com um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano nacional. Para cada um destes cenários, é assumido que a despesa pública aumenta em 0,1% do PIB e é financiada por um aumento do IVA.

O estudo começa por focar-se nos resultados desta medida para a França, salientando que em termos gerais ela refletir-se-ia numa redução dos custos laborais, podendo induzir um aumento da procura de trabalho. Os salários tenderão a aumentar, o que incrementa a participação no mercado de trabalho, reduz o desemprego e aumenta o emprego também pelo lado da oferta de trabalho. Contudo, os trabalhadores não abrangidos por esta medida são prejudicados por via do aumento do IVA, que implica um salário real menor. Isto pode diminuir os incentivos daqueles para trabalhar, levando à redução da oferta de trabalho, e a salários brutos maiores e, logo, a menor procura de trabalho, com efeitos perversos no emprego.

Existem algumas particularidades associadas a cada um dos cenários construídos. No caso de a medida se focar nos trabalhadores mais velhos, o impacto no salário bruto e nos custos laborais é o mais pronunciado de entre todos os cenários. Isto acontece porque em média estes trabalhadores têm salários mais elevados e são mais qualificados. No caso de a solução abranger apenas os mais jovens ou os menos qualificados, resultará num aumento da procura destes trabalhadores, assim como um menor investimento em educação e formação. Em termos

globais, a percentagem destes trabalhadores no total iria aumentar, o que se traduziria numa redução da produtividade e dos custos laborais.

A composição da força de trabalho parece ter, assim, um papel determinante através da relação com a procura de trabalho, num contexto em que quanto maior a qualificação dos trabalhadores, maior o investimento das empresas, o que tenderá a acelerar a atividade económica. No longo prazo, o foco da medida nos grupos mais vulneráveis, como os mais jovens ou menos qualificados, tenderá a ter ganhos de emprego, mas à custa de uma menor produtividade, investimento e crescimento económico, que só seriam mitigados com a adoção de outras medidas de qualificação da força de trabalho.

Relativamente aos outros oito países, os resultados dependem essencialmente da dimensão dos diferentes grupos de trabalhadores em cada país. De qualquer modo, em todos os países verifica-se que quando a medida é destinada aos grupos mais vulneráveis (os mais jovens ou os menos qualificados), os ganhos em termos de emprego são maiores.

Com recurso a um modelo intertemporal de equilíbrio geral, Pierrard (2004) confirma os resultados obtidos na simulação acima para uma redução da taxa de contribuição das empresas. Os efeitos sobre a procura de trabalho não são iguais para todos os trabalhadores porque a procura de trabalhadores de menores rendimentos tende a ser mais elástica em relação aos salários. Assim, a redução das contribuições para os trabalhadores de menores rendimentos pode ser mais eficiente no estímulo ao emprego. O impacto sobre o emprego pode ser ainda mais favorável se a diminuição das contribuições ocorrer para rendimentos ao nível do salário mínimo, que é rígido por definição. Uma medida desta natureza que almeje estimular o emprego de trabalhadores de menores rendimentos, pode ter efeitos perversos na produtividade total da economia e, por conseguinte, no emprego global, porque a economia irá dirigir-se para atividades de baixos salários e baixa produtividade do trabalho.

Neste sentido, o autor conduz uma simulação para a Bélgica com o objetivo de avaliar as consequências de uma redução das contribuições dos empregadores no emprego, no bem-estar dos indivíduos e na produtividade da economia. O autor chega a três conclusões principais. Primeiro, os efeitos no emprego decorrentes de uma descida do salário mínimo (por via da redução da TSU para estes trabalhadores) ocorreriam, num período entre dois a três anos, por via de menor destruição de emprego ao invés de criação de emprego. Segundo, a redução do salário mínimo cria dez vezes mais emprego, sobretudo para os trabalhadores de menores rendimentos, do que o emprego destruído para os trabalhadores de maiores rendimentos. Terceiro, a produtividade total da economia diminuiria. Assim, esta solução deve ser encarada

como uma medida de curto prazo, pois diminui a destruição de empregos menos produtivos, sendo necessárias políticas complementares com ênfase na criação de empregos mais produtivos.

De facto, é de esperar que o fator custo seja mais importante para explicar o desemprego das pessoas menos qualificadas e com baixos salários, justificando, assim, uma redução da TSU direcionada para estes trabalhadores (Comissão do LBSS, 1998). Esta redução pode também aliviar as Instituições Particulares de Solidariedade Social que empregam muitos trabalhadores com salário mínimo.

Redução da taxa paga pelos empregados compensada pela subida do IVA

Capéu et al. (2008) simulam para a Bélgica os efeitos de uma diminuição da taxa de contribuição paga pelos *empregados* compensada por um aumento dos impostos indiretos (IVA). Em teoria esta medida diminuiria as distorções no mercado de trabalho e o desemprego, mas os autores reconhecem que a evidência empírica tem mostrado alguma ineficácia deste tipo de medida, nomeadamente por não resolver o elevado desemprego no curto prazo. A longo prazo, os autores salientam ainda que esta medida pode ter efeitos nulos nos custos de trabalho e, por conseguinte, na procura de trabalho, na medida em que o aumento dos impostos indiretos tenderá a delinear um processo de negociação de salários mais elevados. Outro problema apontado resulta do cariz regressivo desta medida, algo também sublinhado pela Comissão Europeia (2012b). Na verdade, os principais prejudicados com uma medida desta natureza são os atuais pensionistas e outros agentes inativos, pois não podem beneficiar da diminuição da taxa de contribuição e ainda suportam um aumento generalizado do preço dos bens e serviços decorrente do incremento dos impostos indiretos.

De uma forma geral, a literatura empírica sobre os efeitos da redução das contribuições de trabalhadores ou empresas, compensada por um aumento de impostos sobre o consumo, não aponta para impactos *gerais* positivos no emprego e na inclusão social, mas sublinha efeitos negativos na distribuição de rendimento, porque as despesas em consumo são uma parte proporcionalmente maior do orçamento das famílias com menor rendimento (Comissão Europeia, 2015c). Medidas direcionadas para os trabalhadores em risco poderão ser mais úteis para elevar os seus níveis de emprego.

O caso Português: redução da TSU para as empresas e subida para os trabalhadores

Neste contexto, o governo português apresentou em 2012 uma estratégia inédita no contexto internacional, que envolvia uma redução da taxa de contribuição das empresas (de 23,75% para 18%) e, em contrapartida, um aumento das contribuições dos trabalhadores (de 11% para 18%).

Em termos líquidos, existiria um aumento das contribuições globais para a Segurança Social (de 34,75% para 36%). O objetivo passava por mitigar os elevados níveis de desemprego, assumindo que a redução dos custos das empresas estimularia a procura de trabalho. Isto seria também uma forma de melhorar a competitividade externa da economia, num contexto em que a desvalorização cambial não era uma opção.

Aguiar-Conraria et al. (2012) analisaram o impacto desta alteração no emprego, tanto a nível teórico como empírico. A nível teórico, os autores concluem que os efeitos são ambíguos e dependem dos pressupostos sobre o funcionamento do mercado de trabalho e a fonte de rigidez salarial. A nível empírico, recorrem a um estudo econométrico com dados agregados de diversos países e concluem que aquela medida implicaria uma *redução* do emprego, uma diminuição da população ativa e um aumento do peso do desemprego de longa-duração no desemprego total.

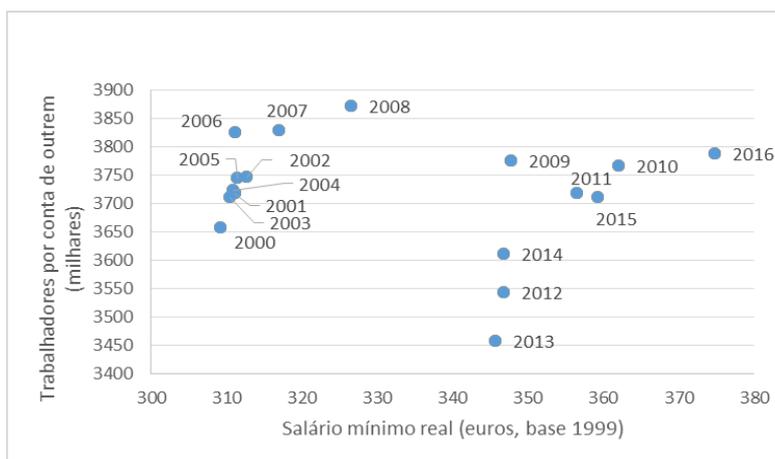
A proposta de 2012 não chegou a ser adotada, mas em 2014 foi implementada uma medida excepcional de redução da TSU das entidades empregadoras de 23,75% para 23%, referentes às remunerações dos meses de novembro de 2014 a janeiro de 2016 (Decreto-Lei n.º 154/2014, de 20 de outubro). Para usufruir desta redução o trabalhador teria de ter recebido um salário igual ao mínimo entre janeiro e agosto de 2014. O objetivo da Lei era proteger o emprego do impacto da atualização da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG). O facto da redução da TSU apenas se aplicar a contratações anteriores à publicação da Lei, faz com que não crie incentivo para a contratação de trabalhadores ao salário mínimo. Em sentido contrário, a Lei não reduz os custos salariais das empresas que façam novas contratações ao salário mínimo, limitando o seu efeito sobre a criação de novo emprego. A este respeito, OECD (2017) argumenta que, para estimular a procura de trabalho, designadamente das PME, a medida devia ser estendida a todos os trabalhadores, e não apenas aos trabalhadores já contratados.

Em resultado do aumento previsto para o salário mínimo em 2016, foi aprovada em 2015 uma nova medida excepcional de apoio ao emprego em moldes muito similares à de 2014. As empresas tinham uma redução da TSU em 0,75 p.p. (de fevereiro de 2016 a janeiro de 2017) para os trabalhadores contratados até ao final de maio de 2014 e que a 31 de dezembro de 2015 tenham uma remuneração mensal compreendida entre o salário mínimo de 2015 e o de 2016. Em suma, tendo em conta as duas medidas, existiu uma redução temporária da TSU a cargo das entidades empregadoras em 0,75 p.p. de novembro de 2014 a janeiro de 2017.

A medida de redução temporária da TSU em 2015 e 2016 foi justificada com o aumento do salário mínimo, que registou um incremento real de 3,6% e 4,3%, respetivamente, valores

significativamente acima do aumento médio ocorrido entre 2000 e 2010, 1,6%. Apesar do aumento da remuneração mínima poder ter um efeito negativo na criação de emprego, este não é claro quando olhamos simplesmente para a relação entre o salário mínimo real (deflacionado pelo IPC com base em 1999) e o número de trabalhadores por conta de outrem (Figura 3). Todavia, se atendermos à existência de dois períodos distintos, de 2000 a 2008 e de 2009 a 2016, é possível vislumbrar uma relação *positiva* (não-linear) entre o salário mínimo e o emprego. Também se observa uma associação positiva entre a remuneração mínima garantida e a percentagem de trabalhadores que auferem esta remuneração (Figura A. 1). Este facto pode dever-se a que quando o salário mínimo aumenta, os trabalhadores que antes ganhavam acima daquele salário passam a receber o mínimo, porque as empresas não conseguem subir os seus salários.

Figura 3 – Relação entre o salário mínimo e o emprego total por conta de outrem



Fonte: Salário mínimo nominal: DGERT/MTSSS, PORDATA. Salário mínimo deflacionado pelo IPC, este obtido junto do INE. Trabalhadores por conta de outrem: INE/PORDATA.

Naturalmente, que a percentagem de trabalhadores a receber o salário mínimo também pode aumentar em períodos de menor crescimento económico. De facto, observamos no período 2000-16 uma relação ligeiramente negativa entre aquelas duas variáveis (Figura A. 2).

A forma mais completa de analisar o efeito do salário mínimo na criação de emprego, bem como o efeito da medida de redução da TSU, será tendo em conta a evolução do PIB. Para tal, iremos usar uma regressão em que a variável dependente é o emprego (Emp_t) e as variáveis

explicativas são o salário mínimo real (SM_t) e o PIB real (PIB_t).³⁵ No sentido, de estudar o efeito da redução da TSU, introduzimos uma variável de interação entre o salário mínimo e uma variável binária (D_t) que assume o valor um para os anos 2015 e 2016, precisamente aqueles onde verificou a redução daquela taxa. A equação será então:

$$Emp_t = \beta_1 + \beta_2 SM_t + \beta_3 PIB_t + \beta_4 SM_t * D_t + \varepsilon_t.$$

Espera-se que o efeito do salário mínimo no emprego seja negativo ($\beta_2 < 0$) e o efeito do PIB seja positivo ($\beta_3 > 0$). Também é expectável que o efeito negativo do salário mínimo no emprego seja menor nos anos de 2015 e 2016 devido à redução implementada na TSU, ou seja, espera-se que β_4 seja positivo.

A estimação da equação para o período 2000-16 indica que um aumento de 1% no salário mínimo reduz o emprego em 0,33% (Tabela 6). Este efeito foi menor em 0,0099% nos anos de 2015 e 2016 devido à redução da TSU. O impacto da redução das contribuições das empresas é estatisticamente significativo, ainda que relativamente pequeno, mas não podemos ignorar que a redução na taxa também foi pequena. De referir que, tal como esperado, o PIB tem um efeito positivo na criação de emprego, com uma elasticidade de 0,67%. Estas estimativas apresentam a limitação de se basearem num número reduzido de anos.

Tabela 6– Fatores explicativos do emprego

Variáveis explicativas	Variáveis dependentes		
	Emprego total	Emprego com salário mínimo	% de trabalhadores com salário mínimo
Salário Mínimo	-0.3351*** (0.1037)	7.5590*** (1.2234)	7.9029*** (1.2549)
PIB real	0.6767*** (0.1827)	-2.8111 (2.5585)	-3.5881 (2.6243)
Salário Mínimo * Var. Binária	0.0099** (0.0034)	0.0513 (0.0499)	0.0426 (0.0512)
Constante	1.9999 (1.9967)	-4.283 (28.8795)	-0.5169 (29.6225)
R2	0.5669	0.8389	0.8391
F (significância)	5.6742 (0.0104)	19.1050 (0.0001)	19.1247 (0.0001)
N.º de observações	17	15	15

Nota: as variáveis estão expressas em logaritmos neperianos. A variável binária assume o valor 1 nos anos 2015 e 2016. Entre parêntesis encontram-se o desvio-padrão. *** - significância estatística a 1%, ** - significância estatística a 5%. Fonte: elaborado pelos autores.

³⁵ As variáveis estão definidas em logaritmo neperiano.

Vejam, agora, o efeito do salário mínimo no número de trabalhadores que auferem este salário usando uma equação idêntica à anterior. As estimativas indicam que um aumento do salário mínimo em 1% origina um aumento do número de trabalhadores com salário mínimo em 7,5% (Tabela 6). Apesar deste efeito parecer muito elevado, podendo estar a ser empolado pelo período temporal específico em estudo, indica claramente que as empresas têm dificuldade em aumentar os salários que estão acima do mínimo ao mesmo ritmo que o salário mínimo. A redução temporária da TSU em 2015 e 2016 não teve um efeito estatisticamente significativo no número de trabalhadores com remuneração mínima. Um dos fatores explicativos para a insignificância da medida poderá estar no facto de ter sido desenhada para afetar apenas os trabalhadores já com emprego. Interessantemente, o crescimento do PIB leva a uma redução dos trabalhadores com salário mínimo (apesar de o efeito não ser estatisticamente significativo), indicando que esta será uma via sustentável para incrementar o nível remuneratório dos trabalhadores. Os resultados são globalmente idênticos quando se usa como variável dependente a *proporção* de trabalhadores com salário mínimo (Tabela 6).

3.5.3. Alargar a base de contribuições e as fontes de receita

Têm sido propostas várias alternativas para alargar as receitas da Segurança Social, designadamente a taxação do Valor Acrescentado Bruto (VAB), do volume de negócios, do fator capital, das grandes fortunas, das transações financeiras internacionais (Taxa Tobin), ou de produtos com externalidades negativas (designadamente, álcool e tabaco). Tendo em conta que, atualmente, os impostos já financiam o SPSC e o Sistema Previdencial, em caso de défice, o que iremos discutir de seguida é até que ponto os impostos devem aumentar o seu contributo no financiamento do Sistema Previdencial, tendo em conta que qualquer aumento de impostos pode originar um incremento da evasão fiscal.

Contribuição de todos os rendimentos das famílias

Uma opção seguida por diversos países, associada à tendência de universalização do sistema, tem sido o uso de impostos diretos para financiar a Segurança Social. A Contribuição Social Generalizada (CSG) em França, introduzida no início dos anos noventa, é um bom exemplo disso, constituindo um autêntico imposto sobre todos os residentes e todas as fontes de rendimento (capital, trabalho e, inclusivamente, as prestações sociais, com exceção das mais baixas).³⁶ Em concreto, a base de incidência inclui rendimentos do trabalho (salários do sector público e privado, incluindo rendimentos variáveis), rendimentos de substituição (pensões de

³⁶ Vamos basear os próximos parágrafos em Cichon et al. (2004).

velhice e invalidez, subsídios de desemprego, pensões de reforma antecipada e prestações de doença, de maternidade e de acidentes de trabalho) e rendimentos de ativos financeiros (ganhos de capital, seguros de vida, dividendos, mais valias, entre outros) - Cichon et al. (2004).

Esta contribuição destina-se a financiar a Segurança Social na sua vertente contributiva e não contributiva, que em França inclui o sistema de saúde.³⁷ A CSG não é alocada ao Orçamento de Estado, mas sim ao financiamento da Segurança Social (saúde, pensões e apoio à família), daí que assuma um cariz contributivo.

Ainda segundo Cichon et al. (2004), aquando da sua criação, em 1991, o valor da contribuição foi fixado em 1,1% (taxa *flat*), compensado por uma diminuição de 1,05% das contribuições destinadas a pensões de velhice. Depois dessa data, a taxa foi aumentada diversas vezes, quase sempre com reduções equivalentes nas contribuições para a saúde. Atualmente, a taxa mantém-se nos 7,5%, estando alocada a diversas contingências: 1,1% para o fundo de benefícios à família, 1,3% para pensões de velhice e 5,1% para a saúde.

As vantagens de uma contribuição deste tipo são a inclusão de forma solidária de todos os rendimentos no financiamento da Segurança Social e a diversificação das suas fontes de financiamento, tornando-as menos vulneráveis ao ciclo económico e a mudanças estruturais na economia, como a redução do peso dos salários no rendimento nacional. Apesar da CSG corresponder à aplicação de uma taxa igual para todos os residentes, esta tem alguns efeitos redistributivos na sociedade. Primeiro, a solidariedade social é financiada de forma equitativa por todos os rendimentos, incluindo os ganhos de capital, fazendo com que no caso destes a contribuição recaia mais sobre os grupos de maior rendimento. Segundo, existem reduções nas outras contribuições sociais (por exemplo, nas que os trabalhadores fazem para a saúde), o que tem resultado num aumento dos salários líquidos e num esforço contributivo superior dos indivíduos de maiores rendimentos. Finalmente, a contribuição incide sobre as populações ativa e não ativa.

Pelo contrário, a CSG, que na prática é um imposto sobre o rendimento, pode ser criticada porque não é progressiva, reduz a poupança, reduz o incentivo para trabalhar e leva à fuga de capitais (Comissão do LBSS, 1998).

Alguns membros da Comissão do LBSS (1998) defendem a aplicação de tal medida, mas apenas para financiar a componente de solidariedade e de políticas de emprego e formação profissional. Corrêa de Aguiar (2015) também advoga a aplicação de uma taxa de contribuição

³⁷ A Contribuição funciona como uma taxa de imposto de 7,5% para a maioria das fontes de rendimento, com taxas reduzidas para os desempregados e pensionistas e taxas mais elevadas para certos ganhos de capital.

sobre a globalidade dos rendimentos, sobretudo destinada a amortizar a dívida implícita do sistema. O lançamento de uma CSG é na prática um aumento dos impostos diretos sobre as famílias. Isto significaria em Portugal uma convergência com a EU-17 no que respeita ao peso da tributação direta sobre as famílias no PIB (Tabela 7).

Tabela 7 – Divisão entre impostos diretos às empresas e às famílias (2012, % PIB)

	Portugal	UE17 – média ponderada
Impostos diretos totais	9,4	12,7
Impostos diretos pessoais	5,9	9,2
Impostos diretos empresariais	2,8	2,4
Outros impostos diretos	0,7	1,0

Fonte: Comissão Europeia, dados sobre impostos.

Tributação de alguns rendimentos em especial

Rosa (2016) sugere a criação de uma sobretaxa sobre os lucros distribuídos, na medida em que a distribuição avolumada de dividendos tende a descapitalizar as empresas e a comprometer o investimento e a criação de postos de trabalho. Outra sugestão passa pela criação de uma sobretaxa sobre as mais-valias em bolsa, as quais estão atualmente sujeitas a uma taxa máxima de 28%, que contrasta com a taxa máxima de 48% sobre os rendimentos do trabalho. Os investimentos bolsistas de curto prazo devem ser particularmente tributados.

Tributação do fator capital

Coelho (2014) sugere que se inclua o fator capital no financiamento da Segurança Social devido à crescente importância de empresas intensivas em capital e conhecimento e também para não discriminar as empresas intensivas em trabalho que geram mais emprego. Rosa (2013) sugere a taxação da parcela dos lucros superiores a meio milhão de euros

Atualmente, o fator capital já financia a componente não contributiva da Segurança Social através do seu contributo para os impostos. Assim, a questão que se coloca é se o capital deve aumentar a sua contribuição e financiar também a componente contributiva da Segurança Social.

Inicialmente, vamos assumir que se estabelecerá uma contribuição adicional sobre os lucros das empresas. Em primeiro lugar, esta tributação teria a vantagem de incidir apenas sobre empresas viáveis. Todavia, se como é normal a oferta de capital depender positivamente da taxa de remuneração do capital, os detentores deste fator produtivo vão exigir uma maior remuneração

antes de impostos para compensar o imposto adicional. O mercado acabará por equilibrar-se numa taxa de remuneração superior, mas onde o montante de capital transacionado será menor, com impacto negativo no investimento. Outro elemento que pode levar à redução do investimento é o facto de muitas empresas investirem com base nos lucros retidos, que diminuiriam com uma tributação adicional sobre o capital.

A situação mais típica numa pequena economia aberta, como a portuguesa, em que o capital é móvel em termos internacionais, é que a oferta de capital seja completamente elástica ao nível da taxa de remuneração internacional, isto é, desde que seja paga uma remuneração equivalente à dos outros países, a oferta de capital é praticamente infinita. Neste caso, o lançamento de um imposto sobre o capital aumenta na mesma proporção a remuneração bruta para que a remuneração líquida se mantenha igual à internacional. Os detentores de capital continuam a receber a mesma remuneração líquida, sendo os utilizadores de capital quem acaba por pagar mais e por procurar menos capital (Pereira et al., 2012). Fica, assim, demonstrada a dificuldade em tributar o capital num mundo com liberdade de circulação de capital, onde as empresas concorrem no mercado internacional pela obtenção de capital. A atração de IDE, que tem sido ao longo dos anos, um instrumento de modernização da economia portuguesa, sobretudo o dirigido à área industrial, poderia vir a ser prejudicada com o aumento da tributação sobre o fator capital.

A tributação dos lucros irá também ter impacto nos preços dos produtos finais ao consumidor (Ribeiro, 1995). As empresas incluem no seu custo total um lucro “normal” que remunera o trabalho e o risco do empresário, sendo esta componente independente do nível de produção. O aumento do imposto sobre os lucros aumenta a componente do lucro nos custos para compensar o empresário pelo imposto adicional que terá de pagar. Assim, há um aumento do custo médio de produção e, num mercado de concorrência perfeita, algumas empresas acabam por encerrar porque os lucros são negativos, levando a uma redução global da oferta, com impacto na subida do preço a longo prazo. O resultado será muito semelhante num mercado de concorrência monopolista.

Tributação do VAL

Pelas mesmas razões do que Coelho (2014), Rosa (2013) sugere que as contribuições das empresas deveriam passar a depender do Valor Acrescentado Líquido (VAL) (que inclui a remuneração do capital) e não somente das remunerações.³⁸

³⁸ A consideração do VAL em vez do VAB tem a vantagem de colocar as amortizações (que refletem os investimentos efetuados) fora da base contributiva.

Em particular, Rosa (2015 e 2016) apresenta um novo sistema de cálculo das contribuições em dois momentos. No primeiro, os trabalhadores e as empresas manteriam as contribuições atuais. No ano seguinte, seria apurado um montante correspondente a uma taxa contributiva sobre o VAL (eventualmente em torno dos 7/8%). Caso este montante fosse *superior* ao pago sobre as remunerações no ano anterior, a empresa teria de pagar o remanescente.

As propostas de Eugénio Rosa e Miguel Coelho correspondem a uma alteração filosófica do sistema, onde as contribuições deixariam de estar ligadas ao fator trabalho. Alguns colocam como objeção de partida a esta alteração o facto de o capital não receber pensão e não ficar desempregado, e por isso não fazer sentido que também financie o sistema contributivo (Comissão do LBSS, 1998). A tributação de todos os rendimentos, e não apenas dos com origem no trabalho, quebra a lógica de que as contribuições funcionam como uma forma de constituir um seguro que substitui o rendimento do trabalho em períodos de inatividade do trabalhador. Em termos práticos, existe a dificuldade de saber a que trabalhadores seriam afetas as contribuições baseadas no valor acrescentado ou no capital, podendo ser afetas ao SPSC ou usadas para creditar a pensão de cada trabalhador num montante fixo, entre outras opções possíveis.

A queda progressiva das remunerações em percentagem do VAL nos últimos anos sugere que há uma parte crescente da riqueza criada isenta de contribuições para a Segurança Social. Também existe uma desigualdade setorial, com os setores capital-intensivos a contribuírem, em proporção do VAL, menos do que os setores trabalho-intensivos. O VAL é uma base de cálculo das contribuições mais estável e consistente do que as remunerações, não premiando as empresas que criam poucos postos de trabalho ou despedem trabalhadores. Assim, as empresas que hoje contribuem pouco aumentariam a sua contribuição, fazendo com que o montante global de receitas aumentasse, sem que as empresas que hoje já têm uma contribuição justa vissem o seu esforço aumentar. Existiria, assim, uma distribuição mais justa dos encargos pelas empresas. Corrêa de Aguiar (2015) acrescenta que um sistema de financiamento baseado no valor acrescentado poderia beneficiar diretamente dos aumentos de produtividade decorrentes do progresso tecnológico nas empresas intensivas em capital.

É verdade que as empresas capital-intensivas, no atual sistema, não contribuem muito para a Segurança Social, mas estas, em regra, pagam salários mais elevados e a sua atividade tem efeitos multiplicadores sobre a economia.

O facto de as contribuições para a Segurança Social passarem a incidir sobre o valor acrescentado em vez de sobre as remunerações tem impactos mais subtis do que a tributação

direta do fator capital, que vimos acima. Uma das razões é que o objetivo de tal alteração seria obter o mesmo montante *global* de contribuições do que através da incidência sobre as remunerações. Para analisarmos este tema, vamos usar um exemplo (Tabela 8), em que uma empresa labora com uma máquina que custa anualmente 10.000 euros e tem uma vida útil de um ano. O único custo adicional é um trabalhador que representa uma despesa de 10.000 euros por ano mais a contribuição para a Segurança Social, 2.375 euros, totalizando 12.375 euros. As vendas anuais da empresa são 30.000 euros, originando um lucro antes de impostos de 7.625 euros (deduzindo a amortização integral da máquina). O Valor Atual Líquido (VAL), que corresponde à soma das remunerações e lucros líquidos de amortizações, totaliza 20.000 euros.

Vamos agora assumir que as contribuições para a Segurança Social passam a incidir sobre o VAL. Como este indicador antes de se considerar a contribuição continua a ser 20.000 euros, a taxa social a cargo da empresa poderia baixar para 11,875% para se continuar a arrecadar o mesmo montante de contribuições que anteriormente, 2.375 euros. O lucro do empresário continuaria a ser 7.625 euros, uma vez que os seus custos permaneceriam os mesmos. Interessantemente, a taxa de lucro, o rácio entre o lucro e o investimento na máquina, mantém-se em 76.25% ($7.625 / 10.000$).

A diferença mais substancial é que o preço relativo do trabalho em relação ao capital diminuiu. Quando as contribuições incidiam sobre as remunerações, o empresário contabilizava um custo de 12.375 euros por cada trabalhador e um custo de 10.000 euros por cada máquina. Após a alteração no sistema de contribuições, o custo de um trabalhador e de uma máquina passou a ser igual, 10.000 euros. Naturalmente, existem implicações na escolha entre capital e trabalho, pois os empresários passam a optar por usar mais trabalhadores, com consequências positivas na criação de emprego. Em contrapartida, esta escolha acarreta uma diminuição do rácio capital-trabalho e da modernização das empresas, com implicações negativas a médio-longo prazo no crescimento da produtividade do trabalho e do emprego (Cichon et al., 2002).

Se fosse fixada uma taxa sobre o valor acrescentado igual para todas as empresas, aconteceria que algumas seriam beneficiadas e outras prejudicadas face à situação atual. Os setores mais capital-intensivos iriam ver os seus custos aumentar e os lucros diminuir, causando uma saída de capital em direção aos setores menos capital-intensivos.

Tabela 8 – Exemplo do impacto das contribuições sobre o VAL

	Contribuição de 23,75% sobre as remunerações	Contribuição de 11,875% sobre o VAL
Custo da máquina	10000	10000
Custo do trabalhador	12375	10000
Vendas	30000	30000
Lucro (Vendas - custo do trabalhador e da máquina)	7625	10000
VAL (Lucro + Remunerações)	20000	20000
Contribuições para a SS	2375	2375
Lucro após contribuições para a SS	7625	7625
Taxa de lucro (Lucro / custo máquina)	76,25%	76,25%

Fonte: elaboração dos autores

Cichon et al. (2002) dão o exemplo da Alemanha, onde a literatura tem salientado que a adoção de uma medida desta natureza faria diminuir os custos de muitas indústrias transformadoras e do próprio Estado, por oposição a um aumento dos custos de empresas ligadas à energia, água, refinação de petróleo, habitação, agricultura e instituições financeiras. Em termos globais, estudos empíricos demonstram que esta solução teria apenas efeitos marginais positivos no crescimento do emprego e do produto, o que representa um estímulo pouco entusiasmante para uma alteração deste calibre no sistema de financiamento da Segurança Social.

Uma solução desta natureza deverá ter conta que a tecnologia está em constante mutação, tendo impactos diretos e indiretos nos mercados de capitais e de trabalho, o que pode comprometer a sua implementação (Cichon et al., 2002). Outra razão porque esta proposta tem sido afastada da agenda política nos últimos anos é que a globalização económica não a favorece, na medida em que as empresas intensivas em capital apresentam uma grande mobilidade, podendo sair para países onde tenham menor rentabilidade.

Esta medida teria efeitos similares ao IVA, causando por esta via um aumento dos preços e redução dos rendimentos reais (Cichon et al., 2002). Tal como aquele imposto, as contribuições sobre o VAL seriam regressivas, porque os trabalhadores de menores rendimentos canalizam uma maior parte dos seus rendimentos para o consumo, tendo por isso que suportar uma maior carga fiscal (via incremento dos preços) do que os trabalhadores de maiores rendimentos.

IVA sobre certos produtos e outros impostos

O aumento do IVA para financiar a Segurança Social é reconhecido pela Comissão do LBSS (1998) como a forma de financiamento mais plausível, apesar de ter impacto nos preços e de ser uma medida regressiva. Veludo (2009) questiona se é legítimo que sejam os consumidores de bens e serviços a contribuir para os beneficiários da Segurança Social.

Rosa (2013) propõe a consignação de uma parte dos impostos sobre o álcool e o tabaco à Segurança Social, sendo uma das razões para tal o facto de estes produtos estarem associados a doenças que contribuem para reformas prematuras. Estes impostos não só permitiriam aumentar a receita, como contribuiriam para desincentivar comportamentos com efeitos negativos para o indivíduo e com externalidades negativas para a sociedade. Do mesmo modo, Corrêa de Aguiar (2015) sugere a tributação de bens com externalidades negativas como forma de financiar a dívida implícita do sistema de pensões. Ferraz e Vieira (2001) acrescenta a possibilidade de uma taxa sobre o consumo de produtos de luxo, a taxação das fortunas e da poluição (ecotaxas). Reno e Lavery (2009), referindo-se ao caso dos EUA, propõem que se alargue as fontes de financiamento da Segurança Social para passarem a incluir ganhos com valorização da propriedade, heranças de propriedades, e *fringe benefits* pagos pelas empresas, como seguros de saúde. A inclusão destas fontes de rendimento iria fazer com que os indivíduos de maior rendimento passassem a contribuir mais. A tributação das transações financeiras internacionais é também frequentemente referida como uma possível fonte de financiamento da Segurança Social.

Em todo o caso, deve-se ter sempre em conta que o impacto dos diferentes impostos no crescimento económico é diferenciado (Comissão Europeia, 2012b). Em termos de impacto negativo, do maior para o menor, temos o IRC (devido à mobilidade do capital), o IRS, impostos indiretos e impostos sobre a propriedade. Além disso, deve ter-se em consideração que qualquer substituição de impostos diretos por impostos indiretos tende a ser regressiva, na medida em que os beneficiários de transferências sociais (como pensionistas, desempregados e incapacitados) não beneficiam da redução dos impostos sobre o trabalho e pagam taxas superiores nos bens que consomem. Em economias abertas, a substituição de impostos diretos sobre o trabalho por impostos indiretos pode ser encarada como tendo efeitos similares à desvalorização cambial: os bens importados encarecem devido às taxas mais elevadas sobre o consumo, ao mesmo tempo que a redução dos impostos sobre o trabalho reduz o seu custo (os trabalhadores estariam dispostos a trabalhar por um salário bruto menor), estimulando as exportações.

Impostos Verdes

Há ainda a possibilidade de se recorrer aos impostos verdes (ecotaxas), os quais em todo o caso são de difícil implementação. Os impostos verdes (ou ambientais) procuram desincentivar atividades poluentes e a utilização de bens poluentes (como os combustíveis) e tendem a incidir sobre a energia, os transportes, a poluição e outros recursos. Assim, estes impostos têm dois

efeitos positivos: promovem a proteção do ambiente e contribuem para o aumento do PIB e do emprego, ainda que este efeito seja mais controverso.

Um aumento dos impostos verdes (designadamente sobre o combustível, eletricidade e aquecimento), em contrapartida da diminuição dos impostos sobre o trabalho, pode favorecer a produção e o uso de bens menos poluentes e a criação de emprego na produção destes bens. Os impactos sociais dependem da existência de alternativas (por exemplo, disponibilidade e custo de transportes públicos), mas em regra os impostos verdes tendem a ser regressivos, porque as despesas sobre as quais incidem são mais importantes em termos relativos para as famílias mais pobres. No que respeita aos impostos sobre o combustível em particular, aquelas famílias são mais prejudicadas porque vivem na periferia das grandes cidades e possuem viaturas mais velhas e menos eficientes do ponto de vista energético.

A Comissão Europeia (2012b) salienta ainda que estes impostos representam pouco no total das receitas fiscais (em torno dos 6,5%), existindo alguma margem para que possam ser incrementados, em compensação de uma diminuição das contribuições dos empregadores. Isto reduziria os custos laborais, estimularia a procura de trabalho e impulsionaria a transição para uma economia mais sustentável, não obstante os efeitos no emprego e no PIB poderem ser pequenos (Comissão Europeia, 2012b).

Impostos sobre o património

Os impostos sobre o património são aqueles que têm menor efeito negativo sobre o crescimento económico, uma vez que não afetam decisões de produção ou de oferta ou procura de trabalho. Em 2012, o nível de impostos sobre imóveis em Portugal era significativamente abaixo da média da UE17, o que nos leva a sugerir que estes impostos poderiam ser uma boa alternativa para financiar a Segurança Social (Tabela 9). Na realidade, o Governo criou em 2017 um novo imposto sobre o património acima de 600 mil euros que será afeto ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Podemos, no entanto, deixar duas notas sobre o aumento do imposto sobre o património. Primeiro, no passado recente e na sequência da atualização dos valores patrimoniais, o valor do IMI já subiu consideravelmente (33% entre 2005 e 2008). Segundo, uma parte bastante importante da população portuguesa endividou-se para adquirir casa própria, o que a par da crise económico-financeira que ainda afeta muitas famílias, pode tornar pouco exequível a curto prazo a materialização de grandes aumentos dos impostos sobre os bens imóveis. A Comissão Europeia (2012) salienta ainda que os impostos sobre a propriedade são de difícil alteração, num quadro em que as habitações são encaradas como bens essenciais que não devem ser taxados.

Além disso, as famílias tendem a usar o argumento da dupla tributação (tal como nos retornos dos investimentos financeiros), na medida em que a compra de habitação é realizada com o rendimento disponível que foi poupado após o pagamento de impostos diretos. Do ponto de vista social, a vantagem do imposto criado em 2017 é que apenas incide sobre as famílias com um património imobiliário significativo.

Tabela 9 – Impostos sobre a propriedade em 2012 (% do PIB)

	Portugal	UE-17 (média ponderada)
Impostos sobre a propriedade	1.4	2.1
Impostos recorrentes sobre propriedade imóvel	0.7	1.2
Outros impostos sobre a propriedade	0.7	0.9

Fonte: Comissão Europeia, dados sobre impostos. http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en

O problema da consignação de receitas à Segurança Social

Alguns autores afirmam que, de acordo com as boas regras das finanças públicas, a consignação de receitas à Segurança Social deve ser evitada, porque reduz a flexibilidade do orçamento geral do Estado (Comissão do LBSS, 1998). Em geral, a consignação de receitas a uma dada função pode, em caso de insuficiente arrecadação, comprometer a efetivação de despesa; ou em sentido contrário, caso exista um excesso de receita, pode criar um excedente que não será afeto a outros fins. Com consignação de receita, os contribuintes podem sentir-se menos dispostos a pagar certos impostos porque não usufruem dos seus benefícios (por exemplo, um indivíduo que só use hospitais privados pode sentir-se impelido a não pagar um imposto destinado a financiar hospitais públicos).

Mas também existem boas razões para que haja consignação de receitas à Segurança Social, sobretudo na forma de contribuições específicas (Barr e Diamond, 2008). A consignação de receitas aumenta a segurança dos pensionistas, insuflando-os de cortes quando existem dificuldades orçamentais. Isto é particularmente importante porque os pensionistas têm mais dificuldade em adaptar-se a cortes no rendimento, porque ao contrário dos ativos já não podem poupar mais para a reforma. Por outro lado, como as pensões são despesas de longo prazo e facilmente previsíveis, o orçamento das pensões deve ser pensado a longo prazo, separado das pressões de curto prazo e com recurso a receitas próprias e estáveis. Neste sentido, Goubert (2014) propõe, mesmo, que o orçamento da Segurança Social passe a ser plurianual.

Paralelamente, contribuições pagas pelos trabalhadores e empregadores podem ser vistas como um arranjo mais equitativo do que os impostos. Finalmente, a existência de contribuições também permite compreender mais facilmente a ligação entre benefícios e contribuições, levando as pessoas a contribuir mais facilmente do que no caso dos impostos.

A reafecção de recursos de outras áreas para a proteção social

A sociedade tem de encarar a possibilidade de que as contribuições podem não ser suficientes para dar um nível de vida digno ao crescente número de pensionistas e que, por isso, será necessário encontrar outras fontes de financiamento ou desviar recursos de outras áreas públicas. É verdade que com o envelhecimento da população a despesa social em algumas áreas, designadamente na educação, irá sofrer uma redução. O Ageing Report 2015 prevê para Portugal que a despesa em educação diminua 1 p.p. do PIB entre 2013 e 2060. Mas, em contrapartida, existirão aumentos noutras áreas. No mesmo período, a despesa em saúde e em cuidados de longa duração à população idosa irá subir 3,2 p.p. do PIB, deixando assim pouca margem de manobra para um desvio de recursos da educação para as pensões.

De qualquer modo, a reafecção de recursos entre gerações deve ter em conta o caso Sueco, onde é comum discutir-se a despesa com os idosos comparativamente com a despesa com os jovens, procurando encontrar-se uma paridade, para que o produto *per capita* afeto aos idosos não supere o produto *per capita* atribuído aos mais novos. Em Portugal, OCDE (2014) argumenta que os apoios sociais estão enviesados para proteger os mais idosos, devendo-se dar mais atenção às famílias com crianças.

3.5.4. Recuperação de dívidas à Segurança Social

Rosa (2013) afirma que existe um grande volume de contribuições que são declaradas à Segurança Social pelas empresas e trabalhadores, mas que não são cobradas e, conseqüentemente, representam uma elevada perda de receita.³⁹ Com base nos Orçamentos de Estado, o autor indica que as dívidas à Segurança Social aumentaram cerca de 831,9 milhões de euros por ano, entre 2005 e 2011, o que é equivalente a 5,2% das contribuições em 2011. De notar que, mesmo nos anos de 2006 e 2007, que não foram anos de crise, a dívida aumentou em, aproximadamente, 1.000 milhões de euros por ano. Entre 2011 e 2014, as dívidas à Segurança Social continuaram a aumentar à cadência de 1.000 milhões por ano. Segundo dados do autor, esta tendência tem sido acompanhada por um aumento de provisões, refletindo a ideia de que uma boa parte das dívidas nunca será recuperada.

³⁹ Rosa (2012) refere também as contribuições que nem chegam a ser declaradas, de que falaremos no ponto seguinte.

Mas mesmo que se conseguisse recuperar dívidas no valor de 1.000 milhões de euros todos os anos, não seria possível resolver o défice previsto para o Sistema Previdencial, mas seria, certamente, um importante contributo, que teria também efeitos pedagógicos e dissuasores.

Rosa (2013) propõe uma estratégia de recuperação de dívidas baseada em mais meios humanos e materiais para a Segurança Social, bem como no cruzamento de dados com o Ministério das Finanças. Rosa (2016) salienta que o cruzamento de informação que ocorria entre a administração fiscal e a Segurança Social, de dois em dois meses, deixou de ser uma prática recorrente há muitos anos. Adicionalmente, seria interessante dotar os inspetores da Segurança Social de mais poderes, incluindo competências equivalentes aos inspetores das finanças, com capacidade, na prática, para penhorar bens em caso de dívida.

No mesmo sentido, o autor sugere que não tende a existir qualquer tipo de fiscalização às empresas que empregam trabalhadores a recibos verdes, o que leva ao perpetuar desta prática de gestão de recursos humanos. Na verdade, as empresas com trabalhadores nesta situação e cuja remuneração represente mais de 80% do rendimento destes, são obrigadas a pagar mais 5% para a Segurança Social, mas na maior parte dos casos não o fazem.

3.5.5. Combate à fraude e à evasão contributivas

Rosa (2016) salienta ainda a enorme perda de receita decorrente da fraude e da evasão contributivas e calcula as perdas potenciais a partir das remunerações totais da economia (excluindo a contribuição dos empregadores para a Segurança Social), procedendo do seguinte modo:

$$\text{Remunerações que descontam para a SS} = (\text{Remunerações totais da economia excluindo as contribuições dos empregadores}) - (\text{Remunerações da Função Pública e da Banca que descontam para a CGA}).$$

As contribuições potenciais para a Segurança Social são obtidas do seguinte modo:

$$(\text{Remunerações que descontam para a SS}) * 0,3475$$

A perda de receita da segurança social é simplesmente:

$$(\text{Contribuições potenciais da SS}) - (\text{Contribuições efetivas})$$

Segundo cálculos do autor, a Segurança Social perdeu, aproximadamente, 3259 milhões de euros por ano entre 2000 e 2015 (incluindo a perda de receita por via quer da existência de múltiplas isenções, quer das contribuições declaradas e não cobradas). Mais recentemente, entre 2013 e 2015, a perda caiu para valores próximos dos 2000 milhões de euros, aproximadamente

1,2% do PIB ou 14,3% das contribuições para a Segurança Social.⁴⁰ Assumindo que a Segurança Social conseguia cobrar a totalidade daquele valor, seria suficiente para cobrir 43% do défice de todo o sistema de pensões (Segurança Social e CGA) em 2015.

A perda de receita causada pela fraude e a evasão contributivas está relacionada com a existência da economia não-registada ou não oficial (Santos, 1996). Esta área da atividade económica inclui realidades distintas, designadamente: economia não-declarada (ou subdeclarada), economia informal e economia ilegal. A economia não declarada inclui as atividades económicas legais que não cumprem os seus deveres tributários e contributivos. A economia informal inclui a produção para autoconsumo, produção artesanal e autoemprego, englobando, assim, atividades de pequena dimensão que não têm obrigação de declaração ao fisco. Finalmente, a economia ilegal inclui atividades ilícitas, como a produção e tráfico de droga e o roubo. Todas estas atividades têm associadas emprego não-declarado, que não desconta para a segurança social e fica à margem do sistema de proteção social contributivo.

Schneider (2005), um dos autores mais reputados na estimação da dimensão da economia não-oficial, indica que esta representava 22,3% do PIB oficial Português em 2002/03. À semelhança de outros países do Sul da Europa, a economia não registada tem em Portugal uma preponderância elevada no contexto dos países da OCDE estudados. De referir que a produção da economia não oficial não pode simplesmente adicionar-se ao PIB oficial, porque parte da economia não oficial já é capturada pela contabilidade nacional, de tal modo que o PIB oficial cobre, ainda que parcialmente, este fenómeno (Rodrigues, 2008).

As estimativas de Afonso e Soares (2016) apontam para um peso da economia não registada em Portugal de 27,29%, em 2015, correspondendo a um acréscimo de 48 993 mil milhões de euros às estimativas oficiais do PIB. O peso da economia não registada no PIB oficial tem apresentado uma tendência crescente de 0,419 p.p. por ano desde 1970. Se os trabalhadores da economia não-oficial passassem a descontar ou a descontar os montantes corretos, as receitas do Sistema Previdencial aumentariam (ainda que a despesa também pudesse aumentar devido ao pagamento de pensões superiores) e as despesas do sistema não contributivo diminuiriam, porque muitas destas pessoas recebem pensões mínimas e outros apoios sociais para idosos. Para além das implicações estritamente financeiras, a evasão contributiva tem outras consequências, como o aumento das desigualdades na distribuição do rendimento, a pressão para o aumento das taxas de contribuição e/ou para a diminuição dos benefícios, a distorção do

⁴⁰ Considerou-se 14 042 milhões de euros de contribuições e quotizações em 2015 (Conselho das Finanças Públicas, 2016:18).

mercado de trabalho e a redução do crescimento económico decorrente do aumento das atividades informais (Bailey, 2001).

Note-se que a estimativa de Rosa (2016) para a receita não cobrada pela Segurança Social baseia-se em dados oficiais das remunerações, ignorando, assim, as contribuições perdidas devido à economia não-oficial. A componente desta economia mais suscetível de intervenção tendente a aumentar a receita é a economia não declarada.⁴¹ Uma estimativa da receita adicional que se conseguiria é sempre incerta, não só porque não se conhece qual a parte da economia não-oficial que é economia não-declarada, mas também porque é difícil calcular qual a parte da economia não-declarada que será possível resgatar para a economia oficial. O cálculo do limite superior de tal estimativa pode ser feito do seguinte modo:

[Valor do PIB da economia não-oficial]*[peso das contribuições para a SS no PIB não-oficial]

Assumindo que o peso das contribuições para a Segurança Social no PIB não-oficial é igual ao do PIB-oficial, podemos fixar este valor em 7,9%.⁴² Deste modo, obtém-se uma estimativa das contribuições adicionais, em 2015, de 3870,4 milhões de euros (48 993 milhões euros * 7,9%), correspondendo a 27% das atuais contribuições da Segurança Social.⁴³

As razões para a existência da economia informal são diversas e complexas, das quais se podem realçar, no que concerne à Segurança Social, o elevado nível de contribuições, a excessiva burocracia associada ao cumprimento das obrigações, a falta de confiança na Segurança Social, a perceção de que os benefícios não são adequados e de que a proteção social não funciona bem e não é sustentável, a procura de lucros e rendimentos a curto prazo por parte das empresas e trabalhadores e, por fim, a tentativa de sobrevivência das empresas e trabalhadores num ambiente de crescente concorrência (Afonso e Soares, 2016).

A evasão contributiva é uma realidade transversal a muitos países, em particular aos da Europa Central e de Leste, da América latina, da África e da Ásia (Bailey, 2001). Esta evasão é atribuída não só aos empregadores e aos empregados, mas também à atitude do próprio Estado. Tradicionalmente, as estratégias dos empregadores passam por não registar a totalidade dos seus empregados, por fazer contratações informais ou, simplesmente, por não fazer o pagamento das contribuições ou por fazê-lo tardiamente, o que é mais comum nos países onde os empregados

⁴¹ Note-se que não será legítimo pensar que o Estado possa arrecadar receita oriunda da economia ilegal.

⁴² No entanto, note-se que será de esperar que a economia não-oficial seja mais trabalho-intensiva do que a economia oficial (Rodrigues, 2008), e por isso dê origem a uma maior proporção de contribuições.

⁴³ O valor para a economia não-oficial em 2015 é de Afonso e Soares (2016). Nos nossos cálculos assume-se, tal como os autores sugerem, que o PIB da economia não-oficial é um montante a adicionar ao PIB oficial.

não conseguem monitorizar as contribuições efetuadas em seu nome. As estratégias seguidas pelos empregados passam, igualmente, pelo não pagamento das contribuições que lhes são exigidas, designadamente os trabalhadores por conta própria. O mesmo comportamento é seguido por parte do Estado, que por vezes não efetua o pagamento das contribuições relativas aos funcionários públicos.

O desafio de política pública consiste em transformar as atividades não-oficiais em oficiais. Rodrigues (2008) e Afonso e Soares (2016) apresentam diversas sugestões para atingir aquele objetivo. De entre estas, destacaríamos medidas em cinco áreas: incentivo à formalização das atividades, procedimentos da administração pública, fiscalização, domínio judicial e, por fim, educação e envolvimento da sociedade civil (Tabela A.2).

Bailey (2001) também aponta a importância da discussão pública e de campanhas educacionais sobre as vantagens das contribuições para a Segurança Social, assim como de maior eficiência administrativa e mais meios dedicados à recolha de contribuições. Acrescenta que a redução das taxas contributivas poderia aumentar a adesão ao sistema, tal como o reforço da relação entre contribuições e benefícios. Finalmente, é salientada a necessidade de um quadro económico estável que permita contornar problemas associados a elevadas taxas de inflação e altas taxas de desemprego. As fraudes na receção de benefícios sociais também são uma realidade, como é o caso de pessoas que recebem subsídios de desemprego ou de doença e acumulam com atividade profissional, ou fraudes no acesso a prestações de incapacidade temporária ou permanente e a subsídios de desemprego (Comissão do LBSS, 1998). O reforço da fiscalização e das sanções são soluções para minorar este tipo de comportamentos, a que se deve juntar uma educação para a cidadania social.

3.6. Outras opções

Podemos descrever mais duas medidas, de efeitos limitados, para melhorar a situação financeira do Sistema Previdencial. A primeira passa por reforçar o fundo de estabilização da Segurança Social e diversificar os seus investimentos, nomeadamente através de um aumento da importância dos investimentos em ações que tendem a garantir maiores taxas de retorno a médio e longo-prazo, ainda que sejam mais arriscados (Reno e Lavery, 2009). O FEFSS deve, também, ser usado para promover investimentos na economia portuguesa (Rodrigues et al., 2016).

Em segundo lugar, as despesas com formação profissional e com políticas ativas de emprego, que atualmente são cobertas pela TSU, deviam ser financiadas pelo Orçamento de Estado, tal como o são outras políticas de recursos humanos (educação, qualificação e emprego) – Comissão do LBSS (1998).

4. CONCLUSÃO

A provisão de pensões em Portugal e na Europa encontra-se perante um conjunto de alterações económicas, sociais e demográficas de longo prazo que colocam em causa a existência de pensões adequadas no futuro. A solução pode passar por, em vez de uma mudança radical, fazer reformas paramétricas no atual sistema de pensões e identificar novas formas de financiamento mais eficazes, equitativas e robustas à evolução económica.

Começando por enquadrar o caso Português, temos que o Sistema Previdencial é financiado por contribuições e o SPSC é suportado por impostos. A Segurança Social e a CGA têm em conjunto uma estrutura de financiamento, no que se refere ao peso das contribuições versus peso dos fundos do Estado, semelhante à da UE. Em Portugal, observa-se desde 1977 que as transferências do Estado têm ganho relevo no financiamento da Segurança Social, em detrimento das contribuições, devido, essencialmente, ao crescimento do SPSC. Observa-se uma tendência similar na UE, sobretudo mais recentemente (entre 2007 e 2011), com o financiamento através de contribuições (sobretudo das empresas) a ser substituído pelo financiamento do Estado.

Perspetiva-se que o sistema de pensões venha a registar défices significativos e que será mais difícil assegurar a redução da pobreza e um rendimento digno dos pensionistas. Mantendo o presente modelo organizativo de repartição e benefício definido, as principais alternativas de melhoria que identificámos passam pelo aumento da idade de reforma, redução do valor das pensões, aumento das receitas, recuperação de dívidas à Segurança Social, incentivos à natalidade ou incremento do crescimento económico. Esta solução é o grande desafio do país, que também se encontra comprometido pelo envelhecimento populacional.

Para aumentar as receitas da Segurança Social, pode-se aumentar a TSU, alargar a base de contribuições ou diversificar as receitas. Em Portugal, a TSU relativa às pensões está próxima da média de um conjunto de países Europeus de referência. Deste modo, não parece existir muita margem para que a subida da TSU possa ser realizada sem um efeito negativo no emprego e na competitividade externa das empresas.

Pelo contrário, o que tem sido proposto muitas vezes é a redução da TSU, compensada pelo aumento de impostos indiretos, com o objetivo de promover o emprego e o crescimento económico, sem que a preocupação seja a obtenção de mais receitas. A implementação de tal medida em Portugal não parece muito razoável porque a carga fiscal indireta já é muito elevada. Acresce que as simulações e os resultados empíricos indicam que este tipo de medida não tem um impacto agregado positivo no emprego e na redução da pobreza. Para melhorar a situação

dos trabalhadores em maiores dificuldades é preferível recorrer a reduções da TSU que lhe sejam especificamente direcionadas. Em 2015 e 2016, a diminuição temporária da TSU dos empregadores de trabalhadores com salário mínimo teve um efeito positivo na criação de emprego, ainda que o efeito tenha sido pequeno e os resultados empíricos necessitem de confirmação adicional.

Outra possibilidade é a TSU passar a ser progressiva em função do rendimento do trabalhador, tal como em França, o que teria possivelmente um impacto reduzido na criação de emprego mais qualificado, que é menos afetado pelo fator custo, por estar ligado a empresas com maior valor acrescentado.

Para além de alterações na TSU, é possível aumentar e robustecer as receitas da segurança social através da diversificação das fontes de financiamento. Uma proposta recorrente é que o fator capital também contribua, diretamente ou através da tributação do valor acrescentado pelas empresas, que abarca os lucros. A tributação do fator capital leva a uma diminuição do investimento, em especial num contexto de liberdade de circulação de capitais entre países. Uma alternativa menos lesiva seria um imposto apenas sobre os lucros distribuídos, que funcionaria também para penalizar a distribuição excessiva de dividendos. Uma taxa sobre as mais-valias em bolsa ou sobre as transações financeiras internacionais, são outras alternativas a considerar, que teriam como efeito colateral a redução da especulação financeira.

Como vimos, a tributação do valor acrescentado (que inclui remunerações, lucros e juros) é uma forma de convocar o capital e outros rendimentos a contribuir para o financiamento do Estado Social. Esta alteração filosófica no financiamento, permitiria estabilizar a base de contribuições e colocar a Segurança Social a beneficiar diretamente dos aumentos de produtividade do capital gerados pelo progresso tecnológico. O cálculo das contribuições com recurso ao VAL aumentaria o emprego, mas em contrapartida teria efeitos regressivos, reduziria o recurso ao fator capital e a modernização tecnológica, com consequências negativas, a médio-longo prazo, no emprego e na produtividade do trabalho.

Uma forma alternativa de tributar todos os rendimentos, seria através de um enfoque nas famílias, com recurso a uma contribuição social generalizada sobre todas as fontes de rendimento, como em França. Alguns sugerem a sua aplicação para financiar o SPSC, as políticas de emprego e formação profissional, ou para financiar a dívida implícita.

Outra solução para gerar mais receitas é a consignação do IVA sobre certos produtos (como o álcool, tabaco e produtos de luxo) ou de impostos verdes. Todas estas tributações permitem

aumentar a receita, mas também desincentivam comportamentos negativos para o indivíduo e para a sociedade.

Por último, a recuperação das dívidas à Segurança Social e o combate à fraude e à evasão contributiva são importantes formas de incrementar a receita efetivamente recebida. As contribuições que não chegam a ser declaradas podem ascender a 27% das atuais contribuições, e a sua recuperação pode ser feita com recurso a medidas de políticas públicas que reduzam as atividades não-oficiais.

Em suma, a nosso ver, as opções mais razoáveis para elevar o financiamento da Segurança Social são: contribuição generalizada sobre todos os rendimentos; imposto sobre o património; impostos indiretos sobre bens com externalidades negativas; subida da TSU para empresas com práticas laborais lesivas dos direitos dos trabalhadores; impostos verdes; TSU progressiva com o rendimento do trabalhador; cobrança de dívidas e redução da fraude e evasão contributivas. As alternativas elencadas são uma panóplia de opções disponíveis, não se preconizando a aplicação de todas elas em simultâneo.

Outras medidas que podem ser adotadas para fortalecer o atual sistema encontram-se descritas em Lagoa e Barradas (2018). Um sistema de repartição, com os necessários ajustamentos e mecanismos de equilíbrio, é capaz de assegurar o equilíbrio financeiro e a eficiência microeconómica no mercado de trabalho, não obstante o problema estrutural das pensões só poder ser resolvido com uma combinação de políticas sociais e económicas que visem o aumento do crescimento da economia, do emprego e da natalidade.

5. BIBLIOGRAFIA

Afonso, Óscar e Soares, Afonso (2016), Economia não registada: Índice para Portugal, Apresentação em 9 de Novembro de 2016, Observatório de Economia e Gestão da Fraude.

Apelles, Conceição (2014), Segurança Social, Almedina, 9.^a Edição.

Aguiar-Conraria, Luís; Alexandre, Fernando; Bação, Pedro; Cerejeira, J.; e Portela, Miguel (2012), Emprego e TSU: O impacto no emprego das alterações nas contribuições dos trabalhadores e das empresas. NIPE Policy Paper, N°1. Escola de Economia e Gestão: Universidade do Minho.

Amaral, João Ferreira do (2007), Sustentabilidade da Segurança Social: O desafio económico e financeiro, Apresentação na Conferência “Os caminhos da sustentabilidade e a reforma dos sistemas de pensões”, 13-14 Novembro.

Bailey, Clive (2001), Strategies to Reduce Contribution Evasion in Social Security Financing. World Development, 29 (2), pp. 385-393.

Barr, Nicholas (2012), Economics of the Welfare State, Oxford University Press, 5 edition.

Barr, Nicholas, Diamond, Peter (2008), Reforming pensions: Principles and policy choices, Oxford University Press, New York.

Bloom, D. E., Canning, D., Fink, G. (2010), Implications of population aging for economic growth, Oxford Review of Economic Policy, 26 (4). Pg. 583-612.

Bloom, D. E., D. Canning, B. Graham (2003), Longevity and Life-Cycle Savings, Scandinavian Journal of Economics 105(3): 319-38.

Bravo, Jorge (2012), Sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de Segurança Social em Portugal: Situação actual e análise prospectiva, Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios, Lisboa, Dezembro.

Cichon, M., Scholz, W., Meerendonk, A. van de, Hagemeyer, K., Bertranou, F., Plamondon, P. (2004), Financing Social Protection, International Labour Office and International Social Security Association, Geneva.

Coelho, Miguel (2014), Sistema de Segurança Social – Situação atual e vetores de intervenção para uma reforma futura, in Mendes, Fernando R. e Cabral, Nazaré da C. (organizadores), Por onde vai o Estado Social em Portugal?, Vida Económica, Porto.

Comissão do LBSS (Livro Branco da Segurança Social) (1998), Livro Branco da Segurança Social, Lisboa.

Comissão do LVRL (Livro Verde sobre as Relações Laborais) (2016), Livro Verde sobre as Relações Laborais, Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, dezembro. Lisboa.

Comissão Europeia (2012), Livro Branco: Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis, Bruxelas.

Comissão Europeia (2012b), Employment and social developments in Europe 2012, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, November.

Comissão Europeia (2014), Employment and social developments in Europe 2014, 74 pgs.

Comissão Europeia (2015a), The 2015 Ageing report: Economic and budgetary projections for 28 EU Member States (2013-2060), European Economy 3, Brussels.

Comissão Europeia (2015b), The 2015 Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU, volume I, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Social Protection Committee, Brussels.

Comissão Europeia (2015c), Social Protection systems in the EU: Financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation, Report jointly prepared by the Social Committee and the European Commission Services, Brussels.

Comissão Europeia (2015d), Tax Reforms In EU member states 2015: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, Institutional Paper 008, European Economy, September.

Conselho das Finanças Públicas (2016), Análise da Execução Orçamental da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações em 2015. Relatório N° 4. Lisboa.

Corrêa de Aguiar, Maria M. (2015), *Pensões: Restaurar o contrato social para reconciliar as gerações*, Bnomics.

Dieckhoener, C. e Peichl, A. (2009), “Financing Social Security: Simulating Different Welfare State Systems for Germany”, Discussion Paper N° 4135, Institute for the Study of Labour, Bonn.

Ferraz, António M. da S. e Vieira, Mónica (2001), *Reforma do Sistema de Segurança Social em Portugal: Um contributo Crítico*, Documentos de Trabalho NIPE WP 14/2001. 33 p.

FMI (2013), *Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options*, IMF Country Report no. 13/6, January, Washington DC.

Gershenson, D., Jaeger, A., Lall, Subir (Edited by) (2016), *From crisis to convergence. Charting a course for Portugal*, European Department IMF, 108 p.

Gonzalez-Eiras, M., Niepelt, D. (2012), *Ageing, government budgets, retirement, and growth*, *European Economic Review*, 56, pg. 97-115.

Goulart, Noémia (2014), *O financiamento da Segurança Social*, in Mendes, Fernando R. e Cabral, Nazaré da C. (organizadores), *Por onde vai o Estado Social em Portugal?*, *Vida Económica*, Porto.

Heijdra, B. J., Romp, W. E. (2009), *Retirement, pensions, and ageing*, *Journal of Public Economics*, 93, 3-4, pg. 586-604.

Jornal Económico (2017), “Alargamento da licença do pai pode só chegar a 10% dos casos”, 15 Maio.

Lagoa, Sérgio e Barradas, Ricardo (2018a), “Desafios do sistema de pensões em Portugal: reflexões em torno da sustentabilidade financeira e social, dos modelos organizativos e das formas de financiamento”, p. 39-66, in Martins, D. (coordenador), *Segurança Social: Modelos e Desafios*, Conselho Económico e Social e Almedina, Lisboa.

Maestas, N., Powell, D. (2015). *The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity*, Rand Working Papers WR-1063-1, August.

Marin, B. (2007), “Living longer, working longer. Challenges for Education, labour market and social protection”, UNECE Ministerial Conference on Ageing, 6 to 8 November 2007, León.

Mendes, Fernando Ribeiro (2017), Anatomia da TSU - Às voltas com a TSU: origens e evolução de um conceito, Revista E, Expresso 28/Janeiro/2017, p-38-41.

Murteira, M. C. (2011), A economia das pensões, Angelus Novus Editora, Coimbra.

OECD (2014), OECD Economic Surveys: Portugal 2014, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017), Labour Market Reforms in Portugal 2011-2015: A preliminary assessment, 19/January.

OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2002), Segurança social: Um novo consenso, Ministério da Segurança Social e do Trabalho, Lisboa.

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS) (2015), Avaliação actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social, GEP/MSESS, Junho.

Pereira, Paulo Trigo, Afonso, António, Arcanjo, Manuela, Santos, José Carlos Gomes (2012), Economia e Finanças Públicas, 4ª Edição Revista e Atualizada, Escolar Editora, Lisboa.

Pierrard, O. (2004), Impacts of Selective Reductions in Labour Taxation, Université Catholique de Louvain. Louvain-la-Neuve.

Reno, Virginia P. e Lavery, Jony (2009), Fixing Social Security: Adequate Benefits, Adequate Financing, National Academy of Social Insurance, Washington DC.

Ribeiro, Joaquim Teixeira (1995), Lições de Finanças Públicas, 5ª edição, Coimbra Editora, Coimbra.

Rodrigues, Vasco (coord.) (2008), Economia Informal em Portugal: Relatório Final. Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada. Faculdade de Economia e Gestão: Universidade Católica Portuguesa

Rodrigues, João; Santos, Ana C.; e Teles, Nuno (2016), *Financialisation of Pensions in Europe: Systemic and Variegated Effects in Semi-Peripheral Portugal*. FESSUD Working Paper Series, N.º 175. Leeds: University of Leeds.

Rosa, Eugénio (2013), *O futuro da proteção social em Portugal e a sustentabilidade da Segurança Social e da CGA*, in Varela, Raquel (organizadora), *A Segurança Social é sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Bertrand Editora, Lisboa, 119-147.

Rosa, Eugénio (2015), *Como garantir a sustentabilidade da Segurança Social e da CGA*, Página a Página, Lisboa.

Rosa, Eugénio (2016), *Como reforçar a sustentabilidade da Segurança Social e da CGA*. Mimeo.

Sapir, A. (2005), *Globalization and the reform of European Social Models*, Bruegel Policy Contribution, September.

Schneider, F. (2005), "Shadow Economies around the World: What Do We Really Know?" *European Journal of Political Economy*, 2005, 21(3), 598-642.

Silva, Adão e, Pereira, Mariana Trigo (2015), *Cuidar do futuro: Os mitos do Estado Social Português*, Clube do Autor Editora, Lisboa.

Silva, Pedro Adão; Sousa, Sílvia; e Pereira, Mariana Trigo (2014), "Maturação e Convergência: A Evolução da Protecção Social", In Alexandre, Fernando; Bação, Pedro; Lains, Pedro; Martins, Manuel M. F.; Portela, Miguel; e Simões, Marta (eds.), *A Economia Portuguesa na União Europeia: 1986-2010*, Coimbra, Actual Editores.

Van Groezen, B. (2005). *Serving the old: ageing and economic growth*, *Oxford Economic Papers*, 57 (4), pg. 647-663.

Veludo, José Manuel Monteiro (2009), "Como Financiar a Segurança Social no Século XXI: uma proposta de sustentabilidade social". *Dissertação de Mestrado em Sociologia*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.

6. ANEXO

Tabelas:

Tabela A.1- Idade efetiva de saída do mercado de trabalho e idade estatutária de reforma (homens)

PT	2013/14	2020	2040	2060	Diferença entre 2060 e 2013/14
Portugal					
Idade estatutária de reforma	65	66,4	67,7	68,8	3,8
Idade efetiva de saída	64,3	65,3	66,5	66,7	2,4
Diferença	0,7	1,1	1,2	2,1	
Alemanha					
Idade estatutária de reforma	65,3	65,8	67	67	1,7
Idade efetiva de saída	65,1	65,4	65,7	65,7	0,6
Diferença	0,2	0,4	1,3	1,3	
Espanha					
Idade estatutária de reforma	65	65,8	67	67	2
Idade efetiva de saída	62,8	64,8	66,1	66,2	3,4
Diferença	2,2	1	0,9	0,8	
França					
Idade estatutária de reforma	65,8	67	67	67	1,2
Idade efetiva de saída	60,8	62,3	63,1	63,1	2,3
Diferença	5	4,7	3,9	3,9	

Nota: 2013 para a idade estatutária de reforma e 2014 para a taxa efetiva de saída do mercado de trabalho. Fonte: Ageing Report 2015.

Tabela A.2– Medidas para reduzir as atividades não oficiais

Incentivar a formalização das atividades:

- No início e nos primeiros anos de atividade das organizações dar acompanhamento sobre os procedimentos a cumprir perante a Segurança Social.
- Criar regras que incentivem as empresas a regularizar as suas dívidas à Segurança Social. A implementação de um perdão fiscal é uma solução já implementada em 2017 pelo Governo.

Procedimentos da administração pública:

- O trabalhador deve ter acesso facilitado a toda a informação sobre os seus descontos para a Segurança Social, para que este possa monitorizar se a empresa está a descontar os montantes corretos.
- Simplificar a relação e os procedimentos das empresas e trabalhadores com a Segurança Social.

Fiscalização:

- Reforçar a fiscalização do cumprimento das obrigações contributivas, sobretudo em setores de maior informalidade, incluindo as entidades sem fins lucrativos
- Melhoria dos recursos humanos da área de inspeção, designadamente através de maior especialização, reforço das áreas jurídicas e de análise de informação, aumento da formação profissional, constituição de equipas interdepartamentais e, finalmente, criação de mecanismos de incentivos aos recursos humanos.
- Melhoria da tecnologia de tratamento e análise da informação, com o aperfeiçoamento da ligação entre os vários sistemas de informação da Administração Pública. Partilha de informação sobre situações de fraude ou fuga entre os diferentes organismos inspetivos. Melhoria dos sistemas informáticos de forma a detetarem erros nas declarações e situações suspeitas.
- Integração dos processos de inspeção, designadamente da administração fiscal e da Segurança Social.

Domínio judicial:

- Criação de mecanismos de arbitragem alternativos aos tribunais que possam resolver rapidamente os diferendos entre a administração pública e os privados.
- Tornar o processo legal de falência mais rápido.
- Aumento do prazo de prescrição dos crimes contributivos relacionados com a Segurança Social.

Educação e envolvimento da sociedade civil

- Sensibilização dos trabalhadores (e empresas) sobre as vantagens de usufruírem da proteção da Segurança Social.
- Aumentar o grau de confiança na sustentabilidade futura da Segurança Social.
- Aumentar o envolvimento das entidades profissionais, das associações empresariais e dos sindicatos no combate à economia não-oficial.

Fonte: elaborado a partir de Rodrigues et al. (2008) e Afonso e Soares (2016).

Tabela A.3– Desagregação da TSU

Riscos	1993	1999	2009
Encargos familiares	2,8	2,15	-
Doença	3,3	3,05	1,41
Doença profissional	0,5	0,5	0,5
Maternidade e parentalidade	0,5	0,73	0,76
Desemprego	3,5	5,22	5,14
Invalidez	6,9	3,42	4,29
Velhice	13,9	16,01	20,21
Morte	4,1	3,67	2,44
Total	35,5	34,75	34,75

Fonte: Mendes (2017)

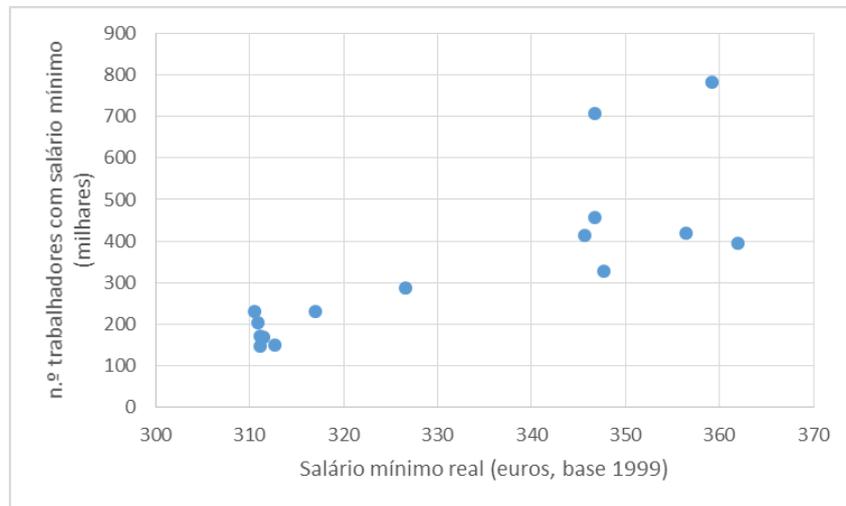
Tabela A.4 – Estrutura de financiamento das pensões de velhice (em alguns países selecionados)

	Contribuição empregador	Contribuição trabalhador	Receitas gerais do orçamento de Estado	Receitas consignadas do Orçamento de Estado	Outra
Áustria	32,7%	27,2%	32,7%	0,0%	7,4%
Bélgica	36,9%	8,0%	4,3%	0,0%	50,8%
Alemanha	37,3%	27,9%	30,0%	0,0%	4,9%
Dinamarca	22,8%	23,8%	48,2%	0,0%	5,1%
Finlândia	57,6%	16,9%	11,6%	0,0%	14,0%
França	48,4%	25,8%	4,9%	4,3%	16,6%
Itália	44,1%	20,5%	23,1%	0,0%	12,3%
Suécia	59,2%	24,7%	10,1%	0,0%	6,1%
Média (21 países europeus)	43,5%	22,9%	23,8%	0,3%	9,5%

Fonte: Comissão Europeia (2015c)

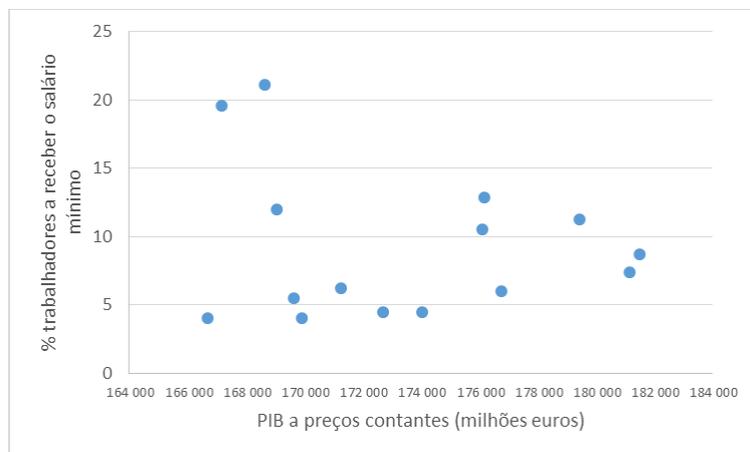
Figuras:

Figura A. 1 – Relação entre o salário mínimo e o número de trabalhadores com salário mínimo



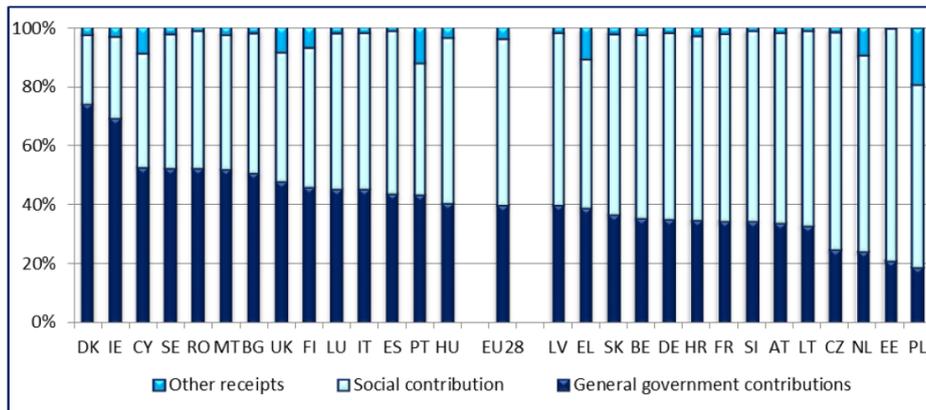
Fonte: Salário mínimo nominal: DGERT/MTSSS, PORDATA. Salário mínimo deflacionado pelo IPC obtido junto do INE. Trabalhadores com salário mínimo: GEE/Ministério da Economia, PORDATA.

Figura A. 2 – Relação entre o PIB e a percentagem de trabalhadores a receber salário mínimo



Fonte: Trabalhadores com salário mínimo: GEE/Ministério da Economia, PORDATA. PIB: INE- Contas Nacionais Anuais (Base 2011), PORDATA.

Figura A. 3 – Estrutura de financiamento da despesa social em diversos países da EU



Nota: Inclui despesa com saúde. Fonte: Comissão Europeia (2015b).