

A Sustentabilidade do Sistema de Pensões em Portugal

Sérgio Lagoa
Ricardo Barradas

Maio 2019

WP n.º 2019/02

DOCUMENTO DE TRABALHO

WORKING PAPER



ISCTE IUL
Instituto Universitário de Lisboa

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A Sustentabilidade do Sistema de Pensões em Portugal

Sérgio Lagoa *

Ricardo Barradas **

WP n.º 2019/02

DOI: 10.15847/dinamiacet-iul.wp.2019.02

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Introdução | 3 |
| 2. | Enquadramento do problema | 4 |
| 2.1. | As variedades de modelos sociais..... | 4 |
| 2.2. | Efeitos económicos e sociais da segurança social | 7 |
| 2.3. | Justificações para a intervenção do Estado..... | 9 |
| 2.4. | Características do Portugal que condicionam a reforma do sistema de pensões | 11 |
| 2.5. | Síntese | 16 |
| 3. | Organização da Segurança Social: evolução histórica e o presente | 16 |
| 3.1. | Evolução recente da Segurança Social em Portugal | 16 |
| 3.2. | Características presentes do sistema de pensões | 25 |
| 3.3. | Síntese..... | 53 |
| 4. | Sustentabilidade financeira do sistema | 54 |
| 4.1. | As contas do sistema de pensões no passado recente..... | 54 |
| 4.2. | A sustentabilidade financeira futura | 57 |
| 4.3. | Síntese..... | 69 |
| 5. | Conclusão e propostas de melhoria | 70 |
| 6. | Bibliografia | 72 |
| 7. | Anexo..... | 77 |

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

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

A Sustentabilidade do Sistema de Pensões em Portugal¹

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é analisar as características atuais do sistema de pensões em Portugal, as principais reformas efetuadas e as perspetivas de evolução, procurando identificar propostas de melhoria. Entre 1995 e 2014, o peso da despesa com pensões na economia registou em Portugal um dos maiores aumentos da área do euro, e em 2014 situou-se entre os mais elevados. Em face desta evolução, foram realizadas reformas importantes, nomeadamente a partir de 2002, que melhoraram a sustentabilidade financeira do sistema de pensões e o colocaram, genericamente, em linha com os melhores sistemas da OCDE em termos da promoção da eficiência microeconómica e da existência de um fator de sustentabilidade demográfica, tendo sido possível manter uma capacidade de substituir rendimento superior à média europeia. Apesar de algumas melhorias no combate à pobreza, este continua a ser um dos elementos onde a margem de melhoria ainda é significativa. Em termos financeiros, as reformas realizadas permitem que as perspetivas a longo prazo (2060) não sejam de agravamento do défice financeiro, apesar de este persistir, à semelhança do que ocorre na UE. Assim, as necessidades de melhoria do sistema continuam presentes, sendo apresentadas algumas propostas ao longo do trabalho.

¹ Agradecemos os comentários 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 "A Sustentabilidade da Segurança Social" patrocinado pelo Conselho Económico e Social que decorreu no ISCTE-IUL em Junho de 2017.

1. INTRODUÇÃO

O Estado Social foi desenhado para proteger todos os cidadãos, por meio de serviços públicos de saúde, educação e segurança social. Neste documento de trabalho vamos analisar a sustentabilidade do sistema de pensões em Portugal.

Como um dos elementos centrais da Segurança Social, as pensões procuram atingir diversos objetivos (Barr, 2012), nomeadamente: transferir rendimento para o período de reforma, segurar riscos, reduzir a pobreza e redistribuir rendimento. Um dos seus principais objetivos é a transferência de rendimento auferido durante a vida ativa para o período de reforma, de forma a permitir alisar o nível de consumo ao longo do ciclo de vida. O sistema funciona também como um seguro, que atribui uma pensão para toda a vida inativa (mesmo que esta seja muito longa), cobre o risco de acidentes e doenças e protege o cônjuge ou os filhos em caso de morte do beneficiário do sistema.

A redução da pobreza entre os idosos pode ser alcançada com a atribuição de pensões mínimas aos que não conseguem fazer contribuições suficientes devido aos baixos rendimentos. As pensões mínimas podem ser justificadas pelo facto de a sociedade não aceitar o sofrimento de quem não consegue poupar adequadamente para a reforma (Stiglitz, 2000). Finalmente, o rendimento pode ser redistribuído dentro da mesma geração por meio de uma taxa de substituição maior para os que auferem menores rendimentos.

Neste trabalho analisamos o enquadramento do sistema de pensões e os seus principais dados financeiros, tendo em conta que a componente financeira interage com elementos mais gerais de carácter económico, social e demográfico. Em concreto, o objetivo principal é analisar as reformas encetadas na organização das pensões em Portugal nos últimos anos, averiguando os seus impactos financeiros e sociais e perspetivando a sua evolução futura, ao mesmo tempo que se procura encontrar um conjunto de propostas de reforma que tendentes a melhorar a sustentabilidade financeira no futuro. Começamos na Secção 2 com o enquadramento do problema através da descrição dos efeitos económicos e sociais da segurança social, das justificações económicas para a intervenção do Estado e de uma breve caracterização dos fatores condicionantes das eventuais reformas a realizar. Na Secção 3 é elaborada uma breve descrição das mudanças recentes e das características do sistema de pensões em Portugal. Por último, na Secção 4, é apresentada a situação financeira do sistema e as suas perspetivas futuras. A Secção 5 conclui e apresenta um conjunto de propostas de melhoria do sistema de pensões em Portugal.

2. ENQUADRAMENTO DO PROBLEMA

2.1. As variedades de modelos sociais

É usual distinguirem-se dois modelos de Estado Social, o Social-Democrata e o Corporativo. No primeiro, de orientação Beveridgiana, existem dois níveis. As prestações substitutivas de rendimento do trabalho são asseguradas por um seguro social de responsabilidade individual, enquanto as prestações não substitutivas de rendimento do trabalho (as familiares e de solidariedade) e o serviço nacional de saúde são garantidas pelo Estado de forma universal e financiadas por impostos gerais, o que torna este modelo particularmente eficaz na redução da pobreza e desigualdade.

O modelo Corporativo, de inspiração Bismarkiana, tem uma lógica de seguro social obrigatório baseado nas contribuições sobre o rendimento do trabalho e no financiamento do Estado em algumas circunstâncias, apresentando menores preocupações de redistribuição.

O modelo social português está mais próximo do modelo Corporativo, mas não pode ser integrado de forma simples neste, apresentando especificidades próprias (Silva et al., 2014). O financiamento é assegurado por contribuições dos trabalhadores e empregadores, numa lógica de seguro social, e por transferências do Orçamento de Estado. Em traços gerais, as contribuições destinam-se a financiar o regime contributivo e as transferências do Estado a suportar o regime não-contributivo.

A existência de três regimes de Estado social - o Liberal, o Conservador e o Social-Democrata- foi cunhada por Esping-Andersen (1990). Estes regimes resultam de diferenças na mobilização das classes sociais (em especial da trabalhadora) e na evolução histórica das instituições. Para categorizar os países, o autor utiliza dois índices: o grau de desmercantilização (isto é, o grau em que os serviços sociais - designadamente de proteção no desemprego, na velhice e na doença - são entendidos como um direito e o grau em que é possível viver sem depender do mercado) e o nível de estratificação da população (Dieckhoener and Peichl, 2009).

O regime Liberal, típico dos EUA, do Reino Unido² e da Irlanda, numa lógica individualista e de mercado, baseia-se essencialmente em regimes privados de proteção e em programas sociais modestos com condição de recursos e financiados sobretudo por impostos. Existe uma mercantilização dos serviços sociais, no sentido em que estes dependem do mercado, e há uma

² No Reino Unido uma exceção ao regime liberal é a universalidade do sistema de saúde.

estratificação da população entre os de rendimento baixo, dependentes do Estado, e os de rendimento médio e alto, que conseguem ter seguros privados.

No modelo Conservador, típico da Alemanha e Áustria, o seguro social está ligado à ocupação, depende das contribuições passadas, tem um nível de solidariedade relativamente restrito e um grau de mercantilização moderado, com uma reduzida provisão privada de serviços sociais. As contribuições correspondem a um montante fixo ou a uma percentagem dos salários, sendo obrigatórias para todos os empregados e empregadores. Assim, os benefícios sociais dependem diretamente do emprego e, por vezes, de transferências do orçamento de Estado. Em regra, os funcionários públicos recebem mais benefícios ocupacionais do que os trabalhadores do sector privado (Dieckhoener and Peichl, 2009).

O modelo Social-Democrata, típico dos países Escandinavos e Nórdicos, é caracterizado por um Estado social universal, altamente redistributivo (com igualdade de benefícios), não dependente de contribuições passadas e com pouca participação do mercado. Este modelo fornece um vasto conjunto de serviços aos cidadãos, como a proteção de rendimento, serviços de saúde e políticas ativas de emprego. O financiamento é assegurado essencialmente por impostos, permitindo que a proteção social não dependa da participação no mercado de trabalho.

Esping-Andersen (1990) não inclui explicitamente a maioria dos países mediterrâneos na sua tipologia, limitando-se a considerar a Itália no modelo corporativo. Segundo Arts and Glissen (2002), Esping-Andersen sugere que os países mediterrâneos (Itália, Portugal, Espanha e Grécia) pertencem ao modelo corporativo. Katragoulos (1996) concorda com esta inserção, mas acrescenta que aqueles países estão ligeiramente atrasados no processo de desenvolvimento dos sistemas de proteção social.

Contudo, Ferrera (1996) defende que existe um modelo do Sul, que inclui a Itália, Espanha, Grécia e Portugal, caracterizado por um sistema de proteção fragmentado, com ligação ao estatuto de trabalhador, financiado por contribuições e impostos, sem uma rede clara de mínimos sociais e com pequena intervenção do mercado. Em contrapartida alguns benefícios, como as pensões, são elevados e os cuidados de saúde são entendidos como um direito universal do cidadão. Bonoli (1997) também argumenta a favor da existência de um modelo típico do Sul, destacando o peso elevado que as contribuições têm no financiamento das prestações sociais e o pequeno peso das despesas sociais no PIB.

Confrontado com a crítica de não tratar os países do sul de forma autónoma, Esping-Andersen (1999) passa a considerar quatro regimes, onde aqueles países surgem separados do regime

conservador. Esta nova categorização baseia-se em três critérios: o grau de regulação dos riscos sociais no mercado de trabalho, o tipo de estado de bem-estar (residual, universal ou baseado na segurança social) e a diferenciação entre países *familialist* e não *familialist* tendo em conta o papel da família na produção de bem-estar.

Segundo Esping-Andersen, o modelo dos países do sul é financiado essencialmente por contribuições e tem um baixo nível de proteção social quando comparado com os demais modelos. Consequentemente, tende a existir uma dualidade na generosidade da proteção social entre os que têm emprego regular e os que estão numa posição mais frágil no mercado de trabalho. Em contrapartida, os serviços de saúde tendem a assumir um cariz universalista e são financiados por impostos. Por fim, a família apresenta um papel preponderante na provisão de alguns serviços sociais como, por exemplo, no cuidado das crianças ou dos idosos.

De acordo com Dieckhoener and Peichl (2009), o financiamento do Estado Social pode ter diferentes objetivos, nomeadamente a distribuição de rendimento, a alocação de recursos ou a estabilização da economia, dependendo das preferências da sociedade e das fontes de financiamento (impostos ou contribuições), com as últimas a variarem de acordo com os modelos de Estado Social (Tabela 1).

Tabela 1 – Financiamento da segurança social de acordo com os modelos de Estado Social

| | Liberal | Conservador | Social-Democrata | Países do Sul |
|--|----------|---------------|------------------|------------------|
| Nível e impostos sobre os rendimentos | Baixo | Intermédio | Elevado | Baixo/Intermédio |
| Nível de contribuições sociais | Baixo | Elevado | Baixo/Intermédio | Intermédio |
| Principal fonte de financiamento da segurança social pública | Impostos | Contribuições | Impostos | Contribuições |
| Grau de privatização da segurança social | Elevado | Intermédio | Baixo | Intermédio |

Fonte: Dieckhoener and Peichl (2009)

Wagner (2012) analisa a resiliência dos modelos sociais durante a recente crise económico-financeira com base no estudo de cinco países representativos (Reino Unido, Suécia, Áustria, Alemanha e Hungria). O Reino Unido ilustra o modelo Liberal, onde o financiamento da segurança social baseia-se maioritariamente em impostos e o fornecimento de direitos sociais se limita aos mais básicos. A Suécia é um exemplo do modelo Social-Democrata, cujo

financiamento é garantido igualmente através de impostos, mas estes são bastante mais elevados porque financiam de forma universal um conjunto vasto de direitos sociais. A Áustria e a Alemanha refletem o modelo Conservador, onde são garantidos um conjunto alargado de direitos sociais financiados por contribuições e impostos diretos. Por último, o caso húngaro não está associado a nenhum dos quatro modelos descritos anteriormente, sendo um sistema de proteção social bem desenvolvido, mas sem um passado recente de estabilidade ao nível de impostos e contribuições.

De acordo com Wagner (2012), a crise económico-financeira e as medidas que foram adotadas posteriormente tiveram consequências diferenciadas naqueles cinco países, nomeadamente no que respeita ao financiamento dos esquemas de pensões. Na Alemanha e na Áustria, o aumento do desemprego foi contido, o que permitiu manter o nível de contribuições. Na Suécia e no Reino Unido houve uma retração bastante pronunciada da atividade económica, que se refletiu numa queda das receitas dos sistemas de proteção social, pois estes são financiados sobretudo por impostos. Apesar de tudo, a situação na Suécia foi bastante pontual, na medida em que a economia teve uma franca recuperação logo a partir de 2010. O Reino Unido foi o país mais afetado e que se encontra também mais vulnerável a crises futuras. A situação húngara é a de mais difícil avaliação, com as mudanças a estarem mais associadas à mudança de governo do que à crise propriamente dita.

2.2. Efeitos económicos e sociais da segurança social

Os sistemas contributivo e não contributivo da segurança social têm diversos efeitos na economia.³ Em primeiro lugar, aqueles contribuem para o aumento da produtividade dos trabalhadores e para a estabilidade social (OIT, 2002). Em concreto, as pensões permitem aos trabalhadores idosos abandonar a vida ativa quando a produtividade ainda não se reduziu para níveis muito baixos; os subsídios por doença facilitam a recuperação da saúde dos trabalhadores; os seguros contra acidentes de trabalho contribuem para a prevenção de acidentes e de doenças profissionais; e os subsídios de maternidade promovem o crescimento saudável das crianças e defendem a saúde das mães.

O subsídio de desemprego oferece aos desempregados a possibilidade de encontrar um trabalho que se coadune com as suas competências e cria um sentimento de segurança que pode levar os indivíduos a correr mais risco e facilitar alterações estruturais e inovações tecnológicas. Os subsídios de desemprego e os serviços de formação profissional conexos são aproveitados pelos

³ Ver Secção 3.2 para uma descrição destes sistemas.

desempregados para a realização de novas formações que facilitam a reinserção no mercado de trabalho.

O sistema não contributivo garante prestações sociais que reduzem o risco de pobreza e a exclusão social e, conseqüentemente, favorecem a estabilidade social e a distribuição mais equitativa do rendimento.

As prestações sociais asseguradas pela Segurança Social contribuem para manter a procura agregada ao assegurarem o poder de compra dos desempregados, reformados, doentes, inválidos e dos cidadãos mais vulneráveis, que são também os que têm maior propensão a consumir. A sustentação da procura é particularmente relevante em períodos recessivos, onde a segurança social funciona como um estabilizador automático da economia.

Mais controversos são os impactos do sistema de pensões sobre o mercado de trabalho e a poupança. Os impactos na oferta de trabalho dependem da forma como as contribuições para a Segurança Social são encaradas pelos trabalhadores (Leiria e Pereira, 2000; Barr, 2012). Se estas forem vistas como poupança obrigatória que dá lugar a benefícios futuros, o efeito na redução da oferta de trabalho será pequeno ou nulo. O impacto é minimizado quando existe uma relação atuarial justa entre as contribuições e os benefícios, à semelhança do que ocorre nos planos de contribuição definida.

Mas se não existir uma relação clara entre os benefícios e as contribuições, sendo estas percecionadas como impostos adicionais, o efeito será uma redução das horas trabalhadas. Poderá ocorrer também evasão e proliferação de outras formas de rendimento não sujeitas a contribuições para a Segurança Social, como *fringe benefits* e pagamento dos subsídios de refeição em cartão de débito.

O regime de pensões pode também incentivar a reforma antecipada se assegurar taxas de substituição elevadas ou então penalizar o adiamento da idade da reforma, levando em ambos os casos a uma menor oferta de trabalho. Barr (2012) cita vários estudos que demonstram que os sistemas de pensões em muitas economias industrializadas penalizam o adiamento da idade de reforma.

Quanto ao efeito a longo prazo do regime de pensões na poupança, este é inconclusivo (Leiria e Pereira, 2000). A título exemplificativo, as pensões (e também o subsídio de desemprego) ao reduzirem o risco a que os indivíduos estão expostos, podem diminuir a poupança voluntária. No entanto, sistemas organizados em capitalização podem aumentar a poupança para a reforma e desenvolver os mercados financeiros e, por conseguinte, aumentar o crescimento económico.

Finalmente, muitos reconhecem que os sistemas de repartição com benefício definido têm problemas de sustentabilidade financeira. Uma das justificações apresentadas para o Tratado Orçamental Europeu foi precisamente a preparação dos países para os desafios financeiros colocados pelo envelhecimento da população. Os governos têm adotado medidas para melhorar o equilíbrio financeiro dos sistemas de pensões, designadamente o aumento de transferências do Orçamento de Estado (OE) para a segurança social, o aumento das contribuições, a redução da taxa de substituição do salário e o aumento da idade legal de reforma. Em regra, estas medidas, designadamente as duas primeiras, podem ter efeitos negativos sobre o emprego e o crescimento económico.

Pelo que acabámos de argumentar e pelo que vimos na Introdução, o sistema de pensões tem simultaneamente objetivos de equidade e eficiência, que devem ser medidos recorrendo a diversos indicadores (Tabela 2), tal como iremos fazer ao longo deste trabalho.

Tabela 2 – Indicadores para avaliar o sistema de pensões

| Objetivo. | Indicador |
|---|--|
| Equidade | <ul style="list-style-type: none">- Taxa de pobreza relativa entre os idosos- Distribuição de rendimento entre os idosos (S80/S20 – rácio entre a proporção de rendimento dos dois quintis, índice de gini) |
| Eficiência <i>Sustentabilidade financeira</i> <i>Substituição de rendimento</i> | <ul style="list-style-type: none">- Despesa pública e privada em pensões (em % do PIB)- Défice do sistema público de pensões (em % do PIB)- Taxa de substituição do salário (Taxa agregada de substituição, taxa de substituição teórica, rácio bruto de substituição, e rácio de benefício) |

Fonte: Elaboração dos autores

2.3. Justificações para a intervenção do Estado

Na UE, o Estado é o principal ator do sistema de pensões através da organização de sistemas de repartição que são complementados, em maior ou menor grau, por sistemas privados de capitalização. A intervenção do Estado pode ser justificada por razões de ordem política, como a promoção da coesão social, ou por razões de ordem económica, ligadas ao comportamento dos pensionistas e ao funcionamento dos fundos de pensões (Barr, 2012).

Primeiro, o Estado intervém através da atribuição de pensões mínimas para garantir níveis de sobrevivência àqueles que não descontaram o suficiente para a reforma. A intervenção pública é

também justificada pela dificuldade que os consumidores têm na escolha de fundos de pensões. Em primeiro lugar, muitos indivíduos com conhecimentos financeiros limitados têm dificuldade em obter informação adequada sobre produtos de poupança para a reforma, em especial quando os vendedores destes produtos, beneficiando de vantagem informacional, podem, nalguns casos, induzir o comprador em erro.

Confrontado com informação assimétrica e com a complexidade das decisões ligadas à poupança para a reforma, os indivíduos têm dificuldade em processar adequadamente a informação disponível, tomando decisões cuja racionalidade é limitada. A agravar este problema está que, muitas vezes, os indivíduos têm tendência a adiar as decisões ligadas à reforma (vontade limitada), em especial porque valorizam mais o presente do que o futuro distante. Esta é uma das razões porque os descontos para a Segurança Social são obrigatórios (bem de mérito), evitando-se assim que a sociedade seja confrontada com a possibilidade inaceitável de um grande número de pessoas com pensões abaixo do limiar de pobreza, com custos sociais conexos.

Acresce que é usual os fundos de pensões terem comissões de gestão elevadas, que pela sua natureza, essencialmente, fixa acabam por onerar mais os indivíduos de baixos rendimentos.

Do lado da oferta de fundos de pensões, existe o risco das instituições privadas falirem e a possibilidade de fundos ligados a empresas fazerem investimentos excessivos em ações da própria empresa, originando uma insuficiente diversificação do risco. As instituições privadas têm igualmente dificuldade em cobrir quer o risco de longevidade, que tem sido sistematicamente subestimado, quer o risco de inflação não esperada. Estes riscos agregados apenas podem ser segurados pelo Estado, por exemplo através da criação de obrigações indexadas à longevidade ou à inflação (Barr, 2012). Em contraste, o sistema de repartição assegurado pelo Estado tem mais facilidade em manter o poder de compra das pensões, uma vez que as contribuições que recebe estão indexadas à inflação.

Naturalmente que a provisão pública de pensões não está isenta de falhas. Por um lado, a garantia de pensões mínimas pode levar alguns trabalhadores a não fazerem intencionalmente descontos suficientes – *free riding*. Por outro lado, o sistema público, por ter contribuições obrigatórias, não acomoda as preferências individuais no que respeita à escolha entre consumo atual e futuro. No entanto, para os indivíduos que desejem descontar mais para a reforma, existe a opção de usar o pilar complementar privado.

2.4. Características do Portugal que condicionam a reforma do sistema de pensões

A organização das pensões em Portugal tem de ter em conta as características do país, em particular os níveis de pobreza e desigualdade de rendimento, de crescimento económico, de poupança, de dívida pública, de desenvolvimento dos mercados financeiros e de literacia financeira. Primeiramente, a pobreza e a desigualdade na distribuição de rendimento em Portugal são elevadas no contexto europeu. Em 2012, Portugal tinha o terceiro maior índice de Gini da UE28, ficando atrás somente da Espanha e da Letónia. Em termos de pensões, esta realidade traduz-se em que, aproximadamente, 40% dos pensionistas da CGA e da Segurança Social tem uma pensão inferior a 500 euros (Silva e Pereira, 2015).

Para agravar a pobreza e a desigualdade, tem contribuído, desde 2008, a redução da parte do rendimento nacional distribuída ao fator trabalho (*wage share*). As razões explicativas deste fenómeno são variadas, sendo que as mais tradicionais incluem o progresso tecnológico (substituição de trabalhadores por máquinas), a globalização (efeito da ameaça de deslocalização das empresas para países com menores custos salariais) e a desaceleração da atividade económica (aumento do desemprego e concomitante queda dos salários). Outras explicações relacionam-se com a financeirização das economias que leva à diminuição do peso do Estado, a uma orientação excessiva das empresas para criar valor para o acionista e ao enfraquecimento da negociação coletiva através dos sindicatos.

Barradas e Lagoa (2017) conduzem um estudo econométrico para Portugal para avaliar os principais determinantes do peso das remunerações no rendimento nacional desde finais da década de setenta. Os autores concluem que a globalização, a desaceleração da atividade económica e a diminuição das taxas de sindicalização têm sido os principais fatores responsáveis pela queda das remunerações. Em sentido contrário atuaram os aumentos do nível de educação e do peso do Estado na economia.

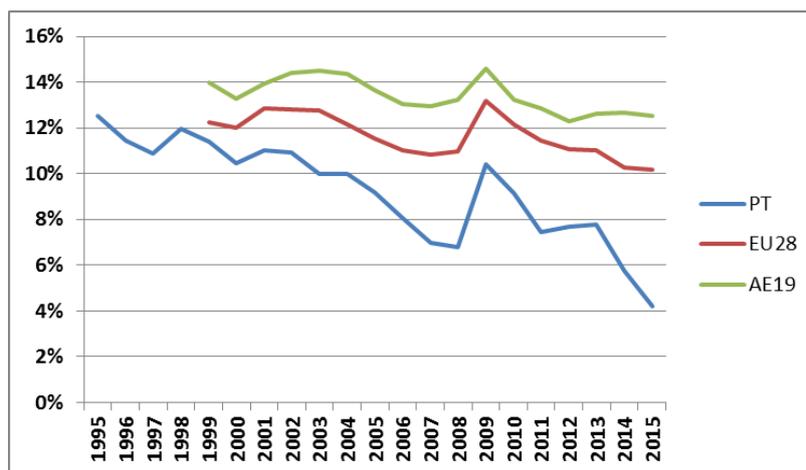
Naturalmente que, sem crescimento económico será mais difícil sustentar políticas sociais adequadas. Desde 2000 que o crescimento da produtividade do trabalho tem sido baixo, situando-se a média de crescimento anual entre 2000 e 2015 em 0,9%, com um desvio-padrão de 1,1%.⁴ O nível de desemprego aumentou fortemente até 2013, com a taxa de desemprego a passar de 5,1%, em 2001, para 16,4%, em 2013.⁵ Esta evolução, no seu conjunto, compromete o equilíbrio financeiro do regime de pensões.

⁴ Cálculos efetuados a partir de dados da AMECO.

⁵ Fonte: AMECO.

A economia portuguesa caracteriza-se por um elevado endividamento das famílias e empresas e por uma baixa taxa de poupança das famílias (Figura 1). Estes fatores limitam a capacidade da procura interna ser um dos motores do crescimento económico, ganhando, em alternativa, a procura externa uma importância considerável como elemento dinamizador da economia e colocando na ordem do dia a competitividade internacional das empresas.

Figura 1 – Taxa de Poupança Bruta das Famílias (Poupança Bruta / Rendimento disponível)



Fonte: Eurostat

Devido ao fraco crescimento económico desde a adesão à moeda única, o país tem apresentado dificuldades em manter o défice público abaixo dos 3% exigidos pelas regras da União Económica e Monetária. Nos últimos anos, a dívida pública atingiu níveis elevados, tendo despoletado a crise da dívida soberana de 2011 e o resgate financeiro da Troika.

Finalmente, o sistema financeiro português é dominado por bancos (“bank-based or dominated financial system”) e não pelos mercados financeiros (“market-based or dominated financial system”), que se encontram pouco desenvolvidos em termos relativos.

2.4.1.1. Literacia financeira

Uma das razões pelas quais as famílias não investem muito nos mercados financeiros prende-se com o seu baixo nível de literacia financeira, também ligado ao baixo nível educacional da população, que, no entanto, tem melhorado nas gerações mais recentes.

O inquérito à literacia financeira de 2015, elaborado pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, apresenta um índice de literacia financeira global com cinco vertentes: a inclusão

financeira, o planeamento do orçamento familiar e da poupança, a escolha e gestão de produtos financeiros, as fontes de informação e os conhecimentos financeiros.

Numa amostra representativa da população, a larga maioria de indivíduos (82,2%) planeia financiar a sua reforma com recurso à Segurança Social ou a outro regime contributivo de cariz obrigatório, e apenas 11,9% antecipa usar um plano de poupança reforma privado. É interessante notar que, tal como é típico dos modelos sociais do Sul da Europa, algumas pessoas esperam financiar a sua reforma através da família, quer seja recorrendo ao seu cônjuge (8,5%), quer seja através dos filhos ou outros membros da família (5,9%). Um pouco mais de metade dos inquiridos (54,1%) não está nada confiante ou está pouco confiante no seu planeamento da reforma, e 7,6% não faz mesmo qualquer tipo de planeamento. Os indivíduos com maior grau de confiança tendem a ter níveis de literacia financeira acima da média.

Em termos de posse efetiva de PPR, apenas 15% afirma possuir este produto, não obstante um grande número de entrevistados (86%) afirmar ter conhecimento da sua existência. O conhecimento dos PPR é maior do que o dos fundos de investimento, que apenas são reconhecidos por 64,9% dos entrevistados.

As razões para o reduzido número de indivíduos com PPR são diversas. Primeiro, muitos inquiridos não fazem poupança (41%), principalmente devido à falta de rendimento. Para aqueles que poupam, a reforma está longe de ser a principal razão para tal, sendo apenas indicada por 4,3% dos inquiridos. Ao invés, a prevenção de despesas imprevistas surge entre as principais razões para poupar, tendo sido indicada por 44,8% da amostra. Estes dados demonstram a necessidade de incentivar a poupança para a reforma, mas também provam que tal objetivo será difícil de atingir devido ao baixo rendimento médio da população.

Quando se questiona os inquiridos porque não têm valores mobiliários (ações, obrigações e fundos de investimentos, entre outros), de certo modo produtos próximos dos PPR, a ausência de um nível suficiente de rendimento é indicada por 65,3%, e a falta de conhecimentos suficientes por 20%. De facto, quando inquiridos diretamente sobre o grau de risco de diferentes aplicações financeiras e sobre conceitos e o funcionamento dos mercados financeiros, os entrevistados demonstram alguma falta de conhecimento. Por exemplo, a percentagem de indivíduos que considera um PPR um produto de baixo risco é superior àquela que considera os certificados de aforro no mesmo nível de risco, quando o risco dos últimos é inferior ao do primeiro. Outro exemplo, ainda mais elucidativo, é que apenas 48,7% dos entrevistados identifica os produtos financeiros derivados como de alto risco. Das seis questões sobre mercados financeiros, os entrevistados respondem de forma correta, em média, a 2,1 questões.

Refira-se que os indivíduos tendem a sobrevalorizar os conhecimentos que possuem, porque aqueles que dizem ser muito conhecedores acabam por responder corretamente a relativamente poucas perguntas.

Como indicador síntese, foi calculado o Índice de Literacia Financeira Global, englobando 88 questões sobre as três áreas da literacia financeira (comportamentos, atitudes e conhecimentos financeiros) e variando entre 0 e 100. Este índice apresenta uma mediana de 60,85, crescendo com a escolaridade do indivíduo e o rendimento do agregado familiar.

Para fins de comparação internacional, o inquérito à literacia financeira da OCDE/INFE (OCDE, 2016a) inclui 30 países, dos quais 17 pertencem à OCDE. O indicador global de literacia financeira (com um máximo de 21 pontos) inclui três sub-indicadores de conhecimento, comportamento e atitudes. A componente de conhecimento é a que tem maior peso no indicador global uma vez que pode atingir um máximo de 9 pontos, enquanto as componentes de comportamento e de atitudes têm um máximo de 7 e 5 pontos, respetivamente. O primeiro sub-indicador baseia-se em sete questões que testam conhecimentos necessários para a realização de investimentos financeiros, como conceitos ligados a taxas de juro e à diversificação do risco. A componente de comportamento financeiro usa um conjunto de questões destinadas a avaliar se as pessoas se comportam de uma forma financeiramente informada, incluindo temas como o uso de orçamentos, o estabelecimento de objetivos financeiros de longo-prazo e a escolha informada de produtos financeiros. O sub-indicador das atitudes baseia-se em três questões destinadas a capturar as atitudes relativas ao longo prazo, como seja a preferência por gastar hoje em vez de poupar a longo prazo.

Portugal apresenta um score global de 14,0, o que constitui um bom valor em termos comparativos, acima da média dos países da OCDE incluídos no estudo (13,7), próximo da Bélgica (14,3) e da Áustria (14,2), e acima da Holanda (13,4) e do Reino Unido (13,1). Em termos absolutos, a classificação de 14,0 num total de 21 pontos possíveis, indica que ainda existe margem significativa para melhoria. O indicador global para a OCDE também sugere que, em média, existe um nível de literacia relativamente baixo.

Uma análise por sub-indicadores demonstra que Portugal tem uma pontuação acima da média da OCDE no indicador de comportamento (5,9 e 5,4, respetivamente), ligeiramente abaixo da média no indicador de conhecimento (4,8 e 4,9, respetivamente), e igual à média no indicador de atitude (3,4). Na componente de conhecimento, uma grande parte da população em Portugal (40%) não atinge a classificação mínima de responder corretamente a 70% das questões.

Em termos relativos, Portugal apresenta um nível de literacia financeira surpreendentemente elevado, atendendo ao reduzido nível educacional da população. No entanto, o indicador baseia-se parcialmente em perceções dos indivíduos, sobretudo nas componentes de comportamento e atitude, que podem não ser diretamente comparáveis entre países, pois são afetadas por aspetos culturais e pelo nível educacional da população. A título exemplificativo, quando é perguntado se a família tem um orçamento, o entendimento deste conceito pode ser muito díspar em função do nível de formação do indivíduo.

Como a literacia financeira tem efeito nos comportamentos, designadamente na confiança dos indivíduos na sua reforma, torna-se importante adotar políticas destinadas ao seu desenvolvimento, em particular (OCDE, 2016a):

- Introduzir o tópico da literacia financeira nas escolas. Neste contexto, o treino dos professores e a avaliação da literacia financeira dos jovens são pontos cruciais (OECD, 2016b).
- Avaliar e fortalecer a literacia financeira dos adultos.
- Tornar facilmente disponíveis tabelas comparativas de produtos financeiros e aconselhamento computadorizado.
- Melhorar a regulação destinada a proteger o consumidor de produtos financeiros.

OCDE (2016b) acrescenta mais duas medidas:

- Sob a coordenação e liderança de um órgão, desenvolver uma estratégia nacional de educação financeira, em articulação com medidas de proteção do consumidor de produtos financeiros e de inclusão financeira.
- Usar criativamente métodos e canais para alcançar as populações alvo, por exemplo através de jogos e ferramentas *online*, para que a mensagem chegue em particular aos mais jovens. Deve existir também a preocupação de alcançar todos os grupos, em especial os mais vulneráveis, que normalmente têm mais dificuldade de acesso à informação.

Em Portugal, o trabalho de melhoria da literacia pode partir do já existente Plano Nacional para a Educação Financeira (2011-15), coordenado pelo Conselho Nacional de Supervisores Financeiros.

Atendendo às características do país que acabámos de expor ao longo de todo o ponto 2.4, a reestruturação do sistema de pensões deveria, de forma ideal, dar um contributo para aumentar a poupança das famílias, desenvolver o mercado de capitais e elevar o crescimento económico; mas sem aumentar a dívida pública, colocar em causa a competitividade-custo das empresas,

exigir decisões financeiras complexas aos trabalhadores e desproteger as franjas mais pobres da população.

2.5. Síntese

A provisão de pensões funciona como um seguro que garante rendimento durante a reforma e contribui para reduzir a pobreza e a desigualdade na distribuição de rendimento. O papel do Estado na provisão de pensões é muito amplo na Europa e em Portugal, sendo justificado como forma de assegurar pensões mínimas e de colmatar as falhas do sistema de mercado.

A arquitetura das pensões deve ter em conta as características específicas de cada país. Portugal enquadra-se no modelo social dos países do Sul, caracterizado por um baixo grau de proteção social (em particular dos desempregados) e por um financiamento feito maioritariamente através de contribuições. Futuras reestruturações do sistema de pensões deveriam ter em conta as idiossincrasias da economia e sociedade Portuguesas, procurando contribuir para aumentar a poupança, alavancar os mercados financeiros e aumentar o crescimento económico; mas sem aumentar a dívida do Estado, reduzir a competitividade das empresas, exigir decisões financeiras elaboradas aos trabalhadores e desproteger os mais pobres. Como vemos, trata-se de uma equação de difícil resolução.

3. ORGANIZAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E O PRESENTE

3.1. Evolução recente da Segurança Social em Portugal

3.1.1. Principais reformas

À semelhança de outros países europeus, ainda que com algum atraso, o sistema de pensões em Portugal tornou-se progressivamente universal e financiado por um esquema de repartição durante as décadas de 60 e 70 (Cunha et al., 2009). Nos anos 70, este foi alargado para os trabalhadores agrícolas, trabalhadores por conta própria e donas de casa. Todavia, em meados dos anos 70, Portugal tinha ainda um grau de cobertura da proteção social (incluindo pensões) muito baixo, dado que a emergência de um Estado social pleno ocorreu mais tarde do que nos outros países europeus, em virtude da transição tardia para um estado democrático.

A partir de 1974, o sistema de proteção social expandiu-se consideravelmente num contexto de convergência com os padrões europeus, tendo Portugal sido um dos países Europeus onde a despesa social mais cresceu entre 1980 e 2014. Esta subida ficou a dever-se não só a políticas de expansão da proteção social, sobretudo nos anos 1980 e 1990, mas também ao envelhecimento

da população, ao crescimento dos salários médios (devido à convergência económica com a UE) e à maturação natural do sistema de pensões (aumento da taxa de cobertura da população e reforma de trabalhadores com carreiras contributivas mais longas e, logo, com pensões mais elevadas) - (Silva e Pereira, 2015).⁶

Nos anos 2000 foram tomadas as primeiras medidas tendentes a conter a despesa com pensões. Em 2002, a nova Lei de Bases da Segurança Social altera os salários de referência para cálculo da pensão, que desde 1994 eram os melhores 10 anos dos últimos 15. A mudança fez com que as pensões passassem a depender das remunerações de toda a carreira contributiva, o que teve reflexos negativos no valor das novas pensões.

A Lei de Bases previa a convergência entre a pensão mínima e o salário mínimo nacional, dando continuidade a um objetivo presente desde 1998. Esta lei abriu também a possibilidade de plafonamento das pensões⁷, algo que não chegou a ser regulamentado e implementado.

A partir de 2006 aprofunda-se a convergência entre as regras da CGA e as da Segurança Social, continuando o caminho iniciado em 1993. Os novos funcionários públicos passaram a ser integrados na Segurança Social e a CGA tornou-se um sistema fechado.

A reforma mais marcante foi a de 2007, cuja medida emblemática é a introdução do fator de sustentabilidade. Outras alterações marcantes incluem a aceleração da implementação da fórmula de cálculo baseada em toda a carreira contributiva, a mudança da regra de indexação das pensões, a introdução de tetos máximos nas reformas e a promoção do envelhecimento ativo (Murteira, 2011).

Seguindo as linhas orientadoras da UE e com o objetivo de garantir a sustentabilidade financeira do sistema perante a evolução demográfica adversa, o valor da pensão passou a depender da esperança média de vida aos 65 anos através do fator de sustentabilidade., que afeta o cálculo da pensão através da seguinte fórmula:

$$\text{Pensão} = (\text{Rendimento de referência}) * (\text{Taxa global de formação}) * (\text{Fator de sustentabilidade})$$

O rendimento de referência é o rendimento médio durante os anos de descontos revalorizado usando a taxa de inflação. A taxa *global* de formação corresponde à taxa *anual* de formação

⁶ O efeito maturação resulta de o sistema ter sido implantado tardiamente, fazendo com que inicialmente a cobertura da população fosse reduzida e as carreiras contributivas fossem mais curtas.

⁷ O plafonamento das pensões é uma proposta de reforma em que apenas uma parte do salário do trabalhador, abaixo de um limite fixado, fica sujeita a contribuições obrigatórias para a Segurança Social, e a parte acima desse limite pode ser canalizada para sistemas de pensões privados ou para outras formas de poupança.

multiplicada pelo número de anos civis considerados para a obtenção da pensão. A taxa anual de formação (*Accrual rate*) é 2% com 20 ou menos anos de contribuição. Com mais de 20 anos, a taxa varia entre 2% e 2,3%, *sendo menor para os contribuintes com maior rendimento*.⁸

O fator de sustentabilidade é o quociente entre a esperança média de vida aos 65 anos em 2006⁹ e a esperança média de vida aos 65 anos no ano anterior à reforma. O aumento da esperança média de vida no momento da reforma reduz o valor das novas pensões, tanto da Segurança Social como da CGA, mas não afeta o valor daquelas que já estão em pagamento. Existiu um período de transição para a aplicação das novas regras e existia a opção de trabalhar para além dos 65 anos (a idade legal de reforma na altura) para evitar a penalização do fator de sustentabilidade.

Como se depreende da fórmula acima, a pensão é calculada como uma percentagem fixa (mas ajustável em função do fator de sustentabilidade) dos rendimentos de referência – trata-se portanto de um sistema de benefício definido.

Uma segunda medida da reforma de 2007 foi a aceleração da consideração de toda a carreira contributiva para o cálculo da pensão, dando continuação ao que já tinha sido iniciado em 2002. Estava previsto um regime transitório para proteger os trabalhadores inscritos antes de 2001.

Em terceiro lugar, a Reforma alterou a forma de indexação das pensões em pagamento, que deixou de estar relacionada apenas com a inflação e passou a estar associada também ao crescimento económico. Quando o crescimento do PIB real for inferior a 2%, apenas as pensões menores que uma vez e meia o Indexante de Apoios Sociais (IAS) são atualizadas à taxa de inflação, enquanto as restantes veem o seu poder aquisitivo diminuir. Adicionalmente, a indexação das pensões mínimas deixou de ser feita ao salário mínimo nacional líquido, e passou a ter em conta o IAS.

Em quarto lugar, a reestruturação de 2007 introduziu medidas de promoção do envelhecimento ativo, bonificando, através de uma taxa mensal, a pensão dos trabalhadores que se reformassem com mais de 65 anos. Atualmente, a bonificação aplica-se a trabalhadores com idade superior à idade legal de reforma (que varia todos os anos em função da esperança média de vida) e com mais de 15 anos de registo de descontos. A pensão é aumentada pela seguinte taxa global de bonificação:

⁸ São contabilizados no máximo 40 anos de contribuições.

⁹ Atualmente 2000.

(taxa mensal) * (número de meses de trabalho para além da idade legal de reforma, com o limite de 70 anos).

A taxa mensal depende do número de anos com registo de remunerações até à data do início da pensão (Tabela 3). A título exemplificativo, um indivíduo que tenha uma carreira contributiva de mais de 40 anos e que trabalhe mais dois anos após a idade legal de aposentação tem um acréscimo de 24% na sua pensão.

Tabela 3 - Taxa de bonificação mensal em função da carreira contributiva

| Carreira contributiva | Taxa de bonificação mensal |
|-----------------------|----------------------------|
| De 15 a 24 anos | 0,33% |
| De 25 a 34 anos | 0,5% |
| De 35 a 39 anos | 0,65% |
| A partir de 40 anos | 1% |

Fonte: site da Segurança Social (<http://www.seg-social.pt/pensao-de-velhice>)

Ainda no sentido de incentivar o emprego dos trabalhadores mais idosos, a antecipação da idade de reforma sofreu uma penalização adicional: a aposentação antes da idade legal passou a ter uma penalização de 0.5% por cada mês de antecipação, ou seja, 6% por cada ano, quando antes era de 4,5% por cada ano (Cunha et al., 2009).^{10 11}

Até 2015, e nos anos em que era permitida a antecipação da idade de reforma, existia, por cada três anos acima dos 30 anos de descontos, uma diminuição de 12 meses no número de meses de antecipação no cálculo da redução da pensão. Em 2015, apenas as carreiras contributivas com mais de 40 anos passam a ser beneficiadas com a redução de meses de antecipação: 4 meses por cada ano acima dos 40 anos.¹²

Até 2012 um trabalhador com mais de 30 anos de carreira contributiva podia solicitar pensão antecipada a partir dos 55 anos. Em 2012, a antecipação da idade de reforma foi suspensa temporariamente para promover a sustentabilidade do sistema.¹³ A partir de 2015 esta proibição

¹⁰ Em 2017, o trabalhador que tenha uma carreira contributiva superior a 40 anos e que queira antecipar a idade de reforma, vê o número de meses de antecipação a considerar no cálculo da pensão ser reduzido em 4 meses por cada ano acima dos 40 anos (Fonte: <http://www.seg-social.pt/pensao-de-velhice>). Esta é uma forma de beneficiar os trabalhadores com carreiras contributivas longas.

¹¹ A esta penalização acresce ainda o fator de sustentabilidade, que apenas é aplicado em caso de reforma antes da idade normal (após as mudanças ocorridas em 2013, que descrevemos mais à frente).

¹² Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril.

¹³ Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril.

foi eliminada, passando a antecipação da idade de reforma a ser possível, mas apenas para pessoas com pelo menos 60 anos de idade e 40 anos de descontos.^{14 15}

A pensão antecipada também pode ser solicitada em caso de desemprego de longa duração, sendo que o seu valor depende da idade que o indivíduo tinha no início da situação de desemprego e dos anos de contribuição.

Em quinto lugar, as alterações de 2007 introduziram um teto máximo para as pensões mais elevadas (igual a 12 IAS), mas que não se aplica às reformas que são calculadas com base nas remunerações de toda a carreira contributiva.

Por último, foi criado um sistema público de capitalização real em contas individuais e de adesão voluntária, financiado pelas contribuições dos trabalhadores.

A reforma de 2007 reduziu significativamente a despesa pública em percentagem do PIB projetada com a Segurança Social e a CGA, com uma redução de 0,9 p.p. em 2020 e 4 p.p. em 2060 (Cunha et al., 2009). Mais de metade da redução (2,4 p.p. em 2060) é explicada pela introdução do fator de sustentabilidade.

A contrapartida da melhoria do equilíbrio financeiro do sistema foi uma redução do valor das novas pensões e da taxa de substituição, como consequência da aplicação do fator de sustentabilidade e da consideração das remunerações de toda a carreira contributiva. Esta redução frustrou as expectativas das pessoas e afetou em particular os pensionistas de rendimentos mais baixos (qualquer redução numa pensão já de si baixa é significativa), levando Mendes (2011) a defender que os rendimentos mais baixos deviam estar isentos da aplicação do fator de sustentabilidade.

Para além da redução do valor da pensão, a sua atualização ao longo do tempo deixou de acompanhar necessariamente a inflação, dependendo do crescimento económico que se verificar em cada ano. Tendo em conta o crescimento em Portugal desde 2000, a exigência que o crescimento do PIB real se situe acima de 2% para que as pensões entre 1,5 IAS e 6 IAS acompanhem a inflação é consideravelmente elevada, levando Eugénio Rosa a propor que a referência fosse antes 2% de crescimento *nominal* do PIB ou 1% de crescimento *real* do PIB.

As pensões mínimas, como passaram a ter como referência o IAS, tiveram um crescimento menor que o salário mínimo nacional a partir de 2007, segundo Murteira (2011). A mesma autora afirma que isto ocorreu apesar de um dos principais objetivos do sistema de pensões ter

¹⁴ Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro.

¹⁵ Existiu apenas uma proibição parcial das reformas antecipadas no primeiro trimestre de 2016.

passado a ser a redução da pobreza entre os idosos, em vez da manutenção de rendimento equivalente ao último salário. Aliás, um elemento que pode ter contribuído para o menor crescimento das pensões mínimas foi o Complemento Solidário para Idosos (CSI), introduzido em 2005 com o desiderato de reduzir a pobreza entre os idosos.

Mais recentemente, foram tomadas várias medidas tendentes a acelerar a convergência entre a CGA e a Segurança Social, nomeadamente o aumento da TSU dos funcionários públicos de 10% para 11%, em 2011, e a subida da taxa contributiva do Estado de 15% para 23,75%, em 2013 e 2014.

Em 2013, existiu uma alteração relevante no fator de sustentabilidade, tendo os ganhos da esperança média de vida aos 65 anos passado a ser comparados com o ano de 2000 e não com 2006, o que tornou este fator mais penalizador. Adicionalmente, este fator passou a ser aplicado apenas no caso de reforma antecipada. Em contrapartida, a idade legal de reforma foi fixada nos 66 anos em 2014 e passou a estar ligada à esperança média de vida nos seguintes termos: à idade de 66 anos acresce $\frac{2}{3}$ do aumento da esperança média de vida entre 2012 e o ano correspondente a dois anos anteriores à reforma. Caso o ano de início da pensão seja t , o número de *meses* a crescer aos 66 anos é: ¹⁶

$$(EMV_{t-2} - EMV_{2012}) * 12 * \frac{2}{3},$$

, onde EMV_t é a esperança média de vida no ano t .

Assim, num contexto de aumento da esperança de vida, optou-se por manter a proporção de anos dedicados ao trabalho e à reforma (Comissão Europeia, 2015b). ¹⁷ Todavia, esta opção pode, em certas situações, não neutralizar por completo os efeitos financeiros do aumento da esperança de vida. Admita-se, por exemplo, que aquela aumenta 3 anos, o que corresponde a um aumento de 2 anos na idade normal de reforma e a um aumento de 1 ano na duração da reforma. Durante os dois anos adicionais de contribuições, com uma taxa de contribuição de 34,75%, o sistema arrecada o equivalente a 69,5% da remuneração, o que é insuficiente para suportar o custo de um ano adicional de reforma se a taxa de substituição da pensão for superior a 70%. No entanto, os valores em Portugal encontram-se em torno ou abaixo dos 70%: a taxa de substituição teórica bruta com uma carreira de 40 anos era 74,7%, em 2013, e a taxa agregada

¹⁶ Fonte: www.seg-social.pt, pensão de velhice.

¹⁷ Para uma pessoa com uma carreira contributiva de 40 anos, um período de reforma de 20 anos (correspondente aproximadamente ao que se verifica em Portugal) é equivalente a $\frac{1}{3}$ do tempo pós entrada no mercado de trabalho.

de substituição era 59%. Assim, o aumento da esperança de vida acaba por ter um efeito quase neutral em termos financeiros.

Mas alguns países, como a Dinamarca, Grécia, Itália e Holanda, refletem todo o incremento na esperança de vida na idade de reforma, mantendo assim constante o número de anos de usufruto da pensão (Comissão Europeia, 2015b).

A alteração efetuada no fator de sustentabilidade em Portugal, que ligou a idade legal de reforma à esperança média de vida, permite uma melhor conciliação entre os objetivos de sustentabilidade financeira e adequação das pensões (Comissão Europeia, 2015b). A anterior fórmula, que ligava a esperança média de vida ao valor da pensão, podia conduzir a uma redução do valor desta ao longo do tempo, não sinalizando adequadamente a necessidade de trabalhar mais anos à medida que as pessoas têm uma vida mais longa.

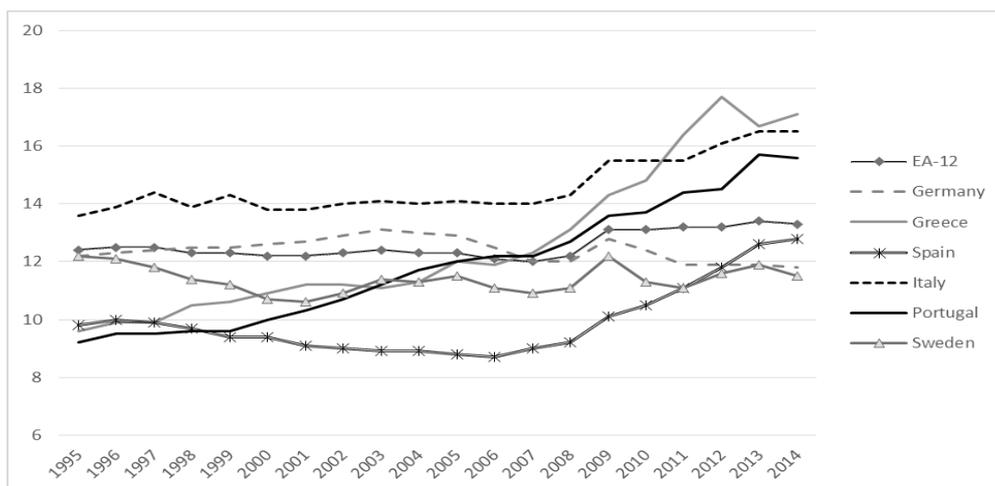
Durante o Programa de Apoio Económico e Financeiro (PAEF), iniciado em 2011, foram tomadas diversas medidas temporárias para que as pensões mais elevadas contribuíssem para o esforço de consolidação orçamental, o que também aumentou o contributo do sistema de pensões para a redução da desigualdade entre os idosos (OECD, 2014). A primeira daquelas medidas foi a contribuição extraordinária de solidariedade, implementada de 2011 até 2015 e que começou por afetar apenas as pensões acima dos 5000 euros. Depois, passou a afetar as pensões acima de 1000 euros, com uma taxa de 3,5%, que crescia até uma taxa marginal de 40% para pensões acima de 7126 euros. Em segundo lugar, em 2012, foram suspensos, parcial ou totalmente, o pagamento dos subsídios de férias e de Natal das pensões superiores a 600 euros (redução progressiva entre 600 e 1100 euros) (Silva et al., 2014). Finalmente, entre 2011 e 2014 existiu um congelamento do IAS – com efeito sobre as pensões (exceto as mínimas)¹⁸ e outras prestações sociais, ao mesmo tempo que se suspendeu a antecipação das pensões de velhice (IGFSS, 2012).

3.1.2. Evolução da despesa com pensões

A despesa pública e privada com pensões em percentagem do PIB em Portugal encontrava-se, em 1995, entre as mais baixas da Área do Euro (AE), porque o país possuía um sistema de pensões abaixo dos padrões europeus (com baixa cobertura da população e carreiras contributivas curtas - Silva et al., 2014). Entre 1995 e 2014, a importância das despesas com pensões na economia registou em Portugal um dos maiores aumentos da AE12 (+ 6,4 p.p.), situando-se em 2014 entre as mais elevadas, sendo suplantada apenas pela Itália e Grécia.

¹⁸ Apenas foram atualizadas as pensões mínimas do RGSS correspondentes a uma carreira contributiva inferior a 15 anos.

Figura 2 – Despesa em pensões em percentagem do PIB



Fonte: Eurostat. Nota: Inclui despesa privada e pública. Inclui pensões de invalidez, antecipadas, de sobrevivência e de velhice.

As explicações para este aumento são diversas. Primeiro, a proteção social dos mais idosos expandiu-se não só com a integração, sobretudo nos anos 90, de pensionistas do regime não contributivo no regime contributivo (Silva et al., 2014), mas também com o incremento do valor das pensões mínimas. Ocorreu igualmente um aumento do número de pensionistas devido ao envelhecimento da população¹⁹, o crescimento dos salários e a maturação do sistema (aumento da cobertura da população e carreiras contributivas mais longas). Por último, Corrêa de Aguiar (2015) avança com outros dois fatores explicativos: a reforma tardia do sistema de benefício definido excessivamente generoso e o fraco crescimento económico (que reduz o denominador do rácio).

O relatório do FMI (2013) decompõe o aumento da despesa em pensões em percentagem do PIB, entre 2000 e 2012, em diversos fatores, tendo concluído que 30% do aumento deveu-se ao envelhecimento da população, 45% ao aumento da pensão média acima do PIB per capita,²⁰ 10% ao aumento do número de reformas antecipadas e 15% a fatores macroeconómicos, como a queda da taxa de emprego.

De forma a expurgar o efeito do crescimento económico do denominador do rácio entre a despesa em pensões e o PIB, analisámos apenas a evolução da despesa em pensões em termos

¹⁹ O aumento do rácio de dependência de idosos, entre 1995 e 2014, foi maior em Portugal do que na AE-16: 8,3 p.p. e 7,1 p.p. respetivamente. O rácio de dependência da Eurostat corresponde à divisão entre a população com mais de 65 anos pela população entre os 15 e os 64 anos.

²⁰ O crescimento do valor da pensão mínima desempenha um papel importante na explicação deste crescimento.

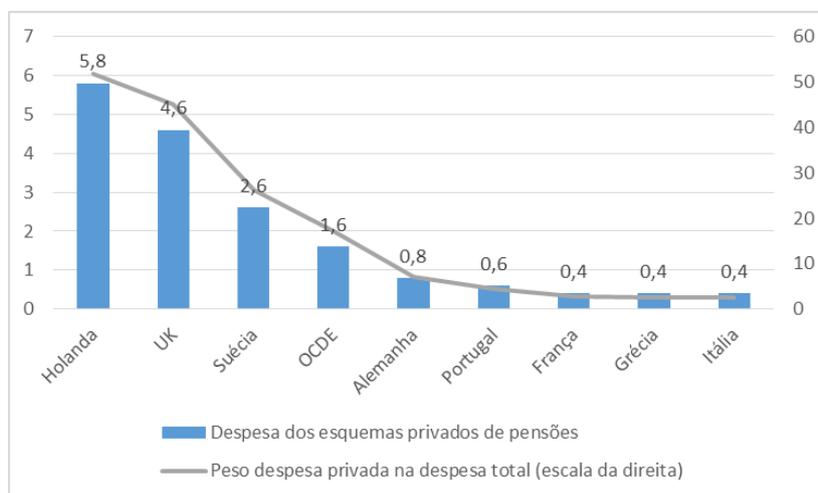
reais. Observamos, igualmente, um forte crescimento da despesa em Portugal entre 1995 e 2014, que se situou em 3,94% ao ano, ao passo que na AE foi de apenas 1,78%. A evolução da despesa segue uma trajetória constante de crescimento, apenas interrompida em 2012, onde ocorre mesmo uma diminuição da despesa, fruto das medidas de contenção do plano de assistência financeira externa (Figura A. 1). Em particular, foram eliminados os subsídios de férias e de Natal para pensões superiores a 1100 euros, em 2012 (Silva et al., 2014).

Note-se que, quando se analisa apenas a despesa pública em pensões contributivas, constata-se que esta era, em 2013, muito semelhante em Portugal e na AE: 12,1% do PIB e 12%, respetivamente (Comissão Europeia, 2015a).²¹

Os esquemas privados de pensões (obrigatórios, quase-obrigatórios ou voluntários) são pouco significativos em Portugal. O peso da despesa dos fundos de pensões privados em percentagem do PIB situava-se em 0,6%, em 2011, um valor significativamente abaixo da média da OCDE, mas próximo dos valores de países do Sul da Europa e da França.

O aumento da despesa privada nos últimos vinte anos em Portugal foi de apenas 0,3 p.p., passando de 0,3, em 1990, para 0,6, em 2011. Este aumento foi muito semelhante ao ocorrido na OCDE, tendo aqui a despesa privada passado de 1,2% do PIB, em 1990, para 1,6%, em 2011.

Figura 3 – Peso da despesa privada com pensões no PIB e no total da despesa com pensões em 2011



Fonte: OCDE, Pensions at a Glance 2015

²¹ De referir que, a mesma fonte indica que a despesa pública total em pensões em Portugal é superior em 1,5 p.p. à média da AE, confirmando os dados em cima.

3.2. Características presentes do sistema de pensões

O sistema de Segurança Social em Portugal tem três pilares, essencialmente públicos (Goulart e Camacho, 2014): o Sistema Previdencial, o Sistema de Proteção Social na Cidadania e o Sistema Complementar.

O Sistema Previdencial destina-se à substituição de rendimentos do trabalho em determinadas circunstâncias, designadamente na velhice (pensões de reforma, incluindo de sobrevivência), desemprego (subsídio de desemprego), doença (subsídio de doença) e maternidade (subsídio de maternidade), e auto-financia-se pelas contribuições dos trabalhadores e das empresas (a Taxa Social Única - TSU). A CGA desempenha essencialmente as mesmas funções para os trabalhadores do Estado em termos de pensões de velhice.

O Sistema de Proteção Social na Cidadania (SPSC) é universal, não contributivo, financiado pelo Orçamento de Estado (OE), assente no princípio da solidariedade distributiva e está dividido nos sistemas de solidariedade, de proteção familiar e de ação social. Em particular, o Complemento Solidário para Idosos (CSI), as pensões mínimas, as pensões por antecipação da idade de reforma e o subsídio social de desemprego – que complementa o subsídio base - são suportadas por aquele sistema. Em 2015, 24,3% da despesa em pensões era efetuada pelo SPSC, 72,6% pelo SP e o remanescente 3.1% por regimes especiais (bancários e BPN) – IGFSS (2015).

O Sistema Complementar visa promover a poupança voluntária e suplementar o Sistema Previdencial, com base numa componente pública (sistema público de capitalização junto do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social - FEFSS) e noutra privada (individual ou empresarial).

Os Sistemas Previdencial e de Proteção Social na Cidadania desempenham funções distintas mas complementares (Corrêa de Aguiar, 2015). Por um lado, o segundo assegura a redistribuição de rendimento, protegendo os mais pobres e vulneráveis. Por outro lado, o Sistema Previdencial (e a CGA) funcionam como um seguro social, para o qual os trabalhadores contribuem para terem um rendimento que substitua o salário na ocorrência de determinadas eventualidades (por exemplo, desemprego e velhice). Refira-se que o Sistema Previdencial também redistribui rendimento dentro da mesma geração, mas não é essa a sua principal função.

Como referido, o financiamento do Sistema Previdencial é feito essencialmente através da TSU, que por lei é distribuída pelas diversas contingências cobertas pelo sistema. As contribuições atuais financiam as pensões presentes (sistema de repartição ou *pay-as-you-go*), mas podem

existir transferências do OE e do FEFSS se o sistema apresentar um défice.²² Existe, assim, um contrato de confiança entre gerações, em que a geração atual contribui em troca de as gerações futuras pagarem as suas pensões.

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), referido em cima, foi criado em 1989 para funcionar como almofada financeira do sistema de pensões, isto é, para ser usado na cobertura de eventuais défices futuros. O seu financiamento é, essencialmente, composto por 2 a 4 p.p. das contribuições sociais dos trabalhadores e pelos saldos anuais positivos do Sistema Previdencial. Acumula também os ganhos obtidos com os seus próprios investimentos financeiros, sendo que, a partir de 2013, a sua estratégia encontra-se bastante limitada, pois 90% da carteira de investimento tem de ser, por lei, composta por dívida pública. Os trabalhadores podem constituir de forma voluntária Planos Poupança Reforma (PPR) junto do FEFSS.

Após as reformas levadas a cabo (ver Secção 3.1), o sistema de pensões português pode ser caracterizado em três vetores que afetam o valor das pensões, que passamos a descrever: a pensão é calculada com base nos rendimentos de toda a carreira contributiva, a valorização das contribuições é feita usando a inflação (75%) e os salários (25%) e, por fim, a indexação das pensões em pagamento depende da inflação e do crescimento económico.²³ Alguns destes elementos contribuem para a deterioração da posição dos pensionistas na distribuição de rendimento (Comissão Europeia, 2015a), o que seria evitado se a valorização das contribuições fosse feita em função da evolução da produtividade do trabalho e se a indexação das pensões em pagamento fosse realizada em relação aos salários nominais.

3.2.1.1. A CGA

A CGA (atualmente o Sistema de Proteção Social Convergente) é um sistema contributivo específico dos funcionários públicos, criado em 1929 e, como é típico em modelos de tipo Conservador, durante muito tempo teve regras mais favoráveis do que a Segurança Social como forma de aumentar a fidelidade dos funcionários ao Estado (Silva e Pereira, 2015). Por exemplo, até 2005 os funcionários públicos contratados até 1993 e com pelo menos 36 anos de descontos tinham direito a uma pensão igual ao último salário.

A partir de 1993 os *novos* funcionários públicos passaram a ter a pensão calculada de acordo com as regras do Regime Contributivo Geral (RCG) da Segurança Social (ver na Tabela A. 1 as

²² O OE faz também transferências para pagar as pensões do Regime Especial dos bancários.

²³ As remunerações registadas após 1/1/2002 são valorizadas usando um índice composto em 75% pelo IPC sem habitação e em 25% pelas remunerações declaradas à Segurança Social, sempre que estas tenham um crescimento superior ao IPC sem habitação e no limite máximo do crescimento do IPC acrescido de 0,5 p.p. (Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio). As remunerações registadas antes de 1/1/2002 são valorizadas usando o IPC sem habitação.

principais alterações na CGA). Desde 2006 que a CGA é um sistema fechado a novos trabalhadores, que passaram a ser integrados na Segurança Social. Para além disso, tem existido uma convergência entre a CGA e a Segurança Social. A título exemplificativo, a reforma de 2007 abrange também os funcionários públicos admitidos depois de setembro de 1993 e, em 2013, a idade de acesso à reforma da CGA tornou-se igual à do RCG. Finalmente, a maior parte dos trabalhadores públicos no ativo já está abrangida pelas regras do RGC (Silva e Pereira, 2015). Mas a convergência total entre os dois regimes só será alcançada quanto todos os trabalhadores que entraram na CGA antes de 1993 se aposentarem - aproximadamente em 2032.

Presentemente, as contribuições para a CGA apenas cobrem aproximadamente 50% das suas despesas, sendo o remanescente financiado pelo OE (ver Tabela 9). Este défice tenderá a aprofundar-se porque o sistema está encerrado a novos contribuintes. Rosa (2013) acrescenta que as dificuldades financeiras da CGA são igualmente explicadas pelo aumento das reformas antecipadas, devido à incerteza criada nas regras de aposentação desde 2005, e pela perda de valor dos ativos dos fundos de pensões transferidos para este sistema (designadamente os da ANA, CGD, PT e MARCONI).

Rosa (2015) acrescenta que o Estado no passado não contribuiu para a CGA com a parte que lhe era devida enquanto entidade empregadora (23,75% das remunerações). O Estado apenas contribuía com transferências do OE na parte em que as contribuições dos trabalhadores não eram suficientes para pagar as pensões. Este comportamento acarretou que na fase de infância do sistema não foram acumuladas reservas financeiras que podiam ser usadas numa fase de maturidade para cobrir défices financeiros. Eugénio Rosa estima que, só no período 1993-2004, caso o Estado tivesse contribuído com a percentagem equivalente à de um empregador privado, ter-se-ia constituído um fundo de reserva de 14199 milhões de euros. Este valor representa aproximadamente 30% do défice da CGA em 2015, o que, apesar de ser um valor significativo, seria insuficiente a médio prazo para suprir as insuficiências financeiras do sistema.²⁴

As pensões pagas pela CGA são mais elevadas do que as pagas pela Segurança Social, o que se justifica pelos salários mais elevados na Administração Pública (que tem trabalhadores mais qualificados) e pelas carreiras contributivas mais longas (Corrêa de Aguiar, 2015). Mesmo tendo em conta as diferenças salariais, as pensões pagas pela CGA têm um prémio de 15% relativamente às pensões do setor privado (FMI, 2013), e a pensão média do setor público é praticamente 100% do salário médio daquele setor (OCDE, 2014). A OCDE argumenta que a

²⁴ De referir que os dados apresentados por Eugénio Rosa são uma subestimação do fundo de reserva, uma vez que não se consideraram os excedentes gerados antes de 1993.

redução das pensões dos funcionários públicos seria uma reforma importante, mas que se encontra impedida pelas decisões do Tribunal Constitucional (OCDE, 2014). Mas note-se que o valor mínimo das pensões de reforma na CGA, em 2016, era mais baixo do que na Segurança social: 245,8 euros e 263 euros, respetivamente.²⁵

3.2.1.2. Pensões mínimas

Em Portugal as pensões são em geral baixas, e entre as mais baixas encontramos as pensões mínimas atribuídas pelos regimes contributivo e não contributivo (no último caso designadas de pensões sociais). No regime contributivo, quando a aplicação da fórmula de cálculo produz uma pensão estatutária inferior a um limite mínimo (dependente dos anos de contribuição), esta sofre um incremento até ao limite mínimo aplicável através do complemento social, que é suportado diretamente por impostos e não está sujeito a condição de recursos. O valor mínimo aumenta com a dimensão da carreira contributiva do indivíduo nos termos da Tabela 4. Os limites mínimos não se aplicam quando o trabalhador solicita a reforma antecipada ao abrigo do regime de flexibilização da idade de reforma.

Tabela 4 – Valor mínimo da pensão em função da carreira contributiva

| Carreira contributiva | Valor mínimo |
|-----------------------------|--------------|
| Menos de 15 anos | 263 € |
| De 15 a 20 anos | 275,89 € |
| De 21 a 30 anos | 304,44 € |
| Igual ou superior a 31 anos | 380,56 € |

Fonte: <http://www.seg-social.pt/pensao-de-velhice>

Muitos trabalhadores têm poucas contribuições devido a carreiras contributivas incompletas, baixos salários, apoio familiar por parte das mulheres, emigração e opção por descontar pouco para fazer, em alternativa, poupança própria (Silva e Pereira, 2015). Um elemento que irá no futuro levar a menores contribuições é a crescente flexibilidade do mercado de trabalho, com o aumento de situações de *part-time*, empregos precários de pouca duração seguidos de períodos de desemprego e, por fim, trabalhos por conta própria com poucos ou nenhuns descontos (Barr, 2012).

Em 2015, existiam 13,5% dos pensionistas de velhice e de invalidez a receber menos do que a pensão mínima com 15 anos de contribuição (262 euros) - Tabela A. 3. Observamos também que 73,9% dos pensionistas recebiam uma pensão inferior ao IAS (419,22 euros).

²⁵ Fonte: CGA e DGSS, Pordata.

Ao valor da pensão mínima pode ainda ser acrescentado um complemento solidário para idosos (CSI) - sujeito a condição de recursos - para colocar o idoso com mais de 65 anos acima da linha de pobreza, fixada em 60% do rendimento mediano nacional. Este complemento foi criado em 2006, tendo o potencial de eliminar totalmente a pobreza entre os idosos, mas tal ainda não ocorreu porque há muitos beneficiários que não recebem o complemento (OECD, 2014). Ainda assim, esta medida teve como efeito uma redução de 10 p.p. na pobreza entre os mais idosos (Rodrigues, 2009).

Silva e Pereira (2015) argumentam que muitos dos idosos que recebem o complemento social não estão em risco de pobreza, porque têm outras fontes de rendimento e património. Por isso, estes autores defendem que o complemento social é questionável, argumentando em alternativa a favor do CSI, que é sujeito a condição de recursos e logo direcionado para os que mais necessitam.

3.2.1.3. Impacto na eficiência económica

A forma como as pensões estão organizadas pode não só criar incentivos para os trabalhadores se reformarem antecipadamente, com impactos negativos na população empregada, como também distorcer as decisões de poupança. Acresce ainda o impacto na justiça de tratamento de pessoas que se reformam em diferentes momentos da sua vida ativa ou que têm carreiras contributivas diferentes. Neste domínio, os parâmetros do sistema de pensões relativos à antecipação ou adiamento da idade de reforma são essenciais.

Tal como na maioria dos países da OCDE, em Portugal existem incentivos para prorrogar a aposentação para além da idade normal de reforma. Como vimos na Secção 3.1.1, a majoração da pensão pode ir de 3,96% a 12% por cada ano de trabalho adicional, dependendo da dimensão da carreira contributiva. O limite inferior está abaixo do que é comum em muitos países, como França (5%), Alemanha (6%) ou Suécia (4.9% a 6.1%), mas encontra-se acima do praticado em Espanha (2 a 4%) – dados de OCDE (2013). Em contrapartida, o limite superior da majoração em Portugal é o mais elevado dos países da OCDE. De um modo geral, podemos concluir que o sistema Português tem incentivos adequados para os indivíduos estenderem a sua vida ativa. No entanto, tal como em muitos outros países, existe a possibilidade de acumular a pensão com o

rendimento do trabalho,²⁶ o que torna o incentivo financeiro para não solicitar a pensão relativamente pequeno (OECD, 2013).

Para lidar com a questão oposta existem as condições em que se pode aceder à reforma antecipada. Em nove países da OCDE não é sequer permitida a antecipação da idade da reforma (OCDE, 2013).²⁷ Em Portugal, em 2017 a idade a partir da qual se pode aceder à reforma antecipada é 60 anos (ver Secção 3.1.1), o que se encontra em linha com o estabelecido em diversos países europeus, designadamente Espanha (61), Suécia (61), França (62), Itália (62) e Alemanha (63).²⁸

Tal como é usual na OCDE, em Portugal a pensão é reduzida em caso de reforma antecipada, com a diminuição a atingir 6% por cada ano de antecipação, o que é ligeiramente superior ao registado na Alemanha (3,6%), Suécia (4,1 a 4,7%) e França (5%), mas é igual ou inferior ao observado na Espanha (6,0 a 8,0%).²⁹ Em Portugal, a penalização por reforma antecipada está no limite inferior do intervalo da neutralidade atuarial, que se situa entre os 6 e 8% (OECD, 2011). Este intervalo reflete o facto de o trabalhador descontar menos anos e ir receber a pensão durante mais tempo.³⁰

OCDE (2011) analisa o aumento no valor bruto da riqueza gerada pela pensão (i.e., o valor presente das pensões a receber durante toda a reforma) quando um trabalhador com idade entre os 60 e os 65 anos decide trabalhar mais um ano. Uma conclusão relevante para Portugal é que o incentivo para a reforma antecipada nos indivíduos de rendimento baixo é superior ao incentivo nos indivíduos de rendimento médio. Uma razão apontada para tal é que o uso de mecanismos redistributivos para majorar as pensões dos beneficiários de menor rendimento reduz o incentivo para estes estenderem a sua vida ativa. Isto pode ocorrer no caso de um trabalhador que na idade legal de aposentação tem uma pensão estatutária abaixo do limiar mínimo, e que poderia elevá-la através de mais anos de trabalho, mas o incentivo para o fazer é

²⁶ A pensão de velhice pode ser acumulada com rendimentos de trabalho desde que esta não resulte da conversão de uma pensão de invalidez absoluta. No caso de ser uma pensão por antecipação da idade de reforma, a acumulação não é permitida nos primeiros três anos de recebimento de pensão se o emprego for na mesma empresa ou grupo empresarial a que o trabalhador estava ligado antes da aposentação (fonte: <http://www.seg-social.pt/pensao-de-velhice>).

²⁷ São eles a Dinamarca, a Hungria, a Irlanda, a Holanda, a Polónia e o Reino Unido (no sistema básico), entre outros.

²⁸ Dados de OCDE (2015).

²⁹ Dados de OCDE (2013).

³⁰ Quando um trabalhador antecipa em um ano a idade da reforma, implica que a segurança social tem de pagar mais um ano de pensão e recebe menos um ano de contribuições (correspondentes a 34,75% do salário). Significa que existe um custo equivalente ao pagamento de mais 1,3475 anos de pensão (por simplificação, assumimos uma taxa de substituição de 100%). Este valor com uma duração de pensão de 20 anos (aproximadamente o valor em Portugal), implica um aumento do custo para o Estado de 6,7%.

menor porque a sua pensão é majorada pelo complemento social que lhe garante uma pensão mínima.

No entanto, existe um mecanismo que mitiga o efeito das pensões mínimas nos incentivos ao trabalho em caso de antecipação da idade de reforma: a atribuição do complemento social quando a pensão estatutária não atinge o valor mínimo definido não se aplica no caso de o trabalhador antecipar a idade de reforma ao abrigo do regime de flexibilização da idade de aposentação. Mas tal não ocorre no caso de desemprego de longa duração, onde a antecipação da idade de reforma pode estar associada ao complemento social, reduzindo, assim, o ganho de mais anos de trabalho. O trabalhador poderia elevar a sua pensão estatutária para o valor mínimo permanecendo mais anos no ativo, mas como pode alcançar o mesmo objetivo através do complemento social, o incentivo para procurar emprego é mais reduzido.

Apesar de registarmos para os desempregados de longa duração de baixos rendimentos algum desincentivo para procurarem emprego, não nos parece existir, por razões sociais, margem para endurecer as condições de concessão ou diminuir o valor das pensões antecipadas, pois aqueles são indivíduos que se encontram numa situação muito frágil. Neste caso, as razões de equidade sobrepõem-se às de eficiência. Em alternativa, nós propomos que ao trabalhador em desemprego de longa duração, em condições de solicitar reforma antecipada e de receber o complemento social, seja oferecida a possibilidade de aumentar a sua pensão acima do mínimo caso trabalhe mais anos. A questão essencial é que os anos adicionais de trabalho produzam uma pensão acima do mínimo, caso contrário o trabalhador prefere pedir a pensão antecipada.

De igual modo, a melhoria do incentivo ao trabalho dos indivíduos que, aquando da idade normal de reforma, têm direito a pensões estatutárias mais baixas que o valor mínimo podia ser alcançado garantindo que anos adicionais de trabalho dessem origem a uma pensão acima da mínima.

A necessidade de criar estímulos para que as pessoas permaneçam a trabalhar é ainda mais pertinente porque a idade legal de reforma terá tendência a aumentar. A grande vantagem dos sistemas de contribuição definida (de capitalização virtual ou real) é estabelecerem uma ligação entre a esperança média de vida e o valor das novas pensões. Neste tipo de sistema o valor das contribuições e o retorno obtido são convertidos numa anuidade (que corresponde ao pagamento regular da pensão), cujo valor depende da esperança média de vida no momento da reforma. Assim, o risco demográfico é suportado pelo indivíduo. Em contraste, nos sistemas de benefício definido, o risco é suportado pela instituição fornecedora da pensão, a menos que o valor da pensão ou as condições de acesso à pensão estejam indexadas à esperança de vida. Neste caso,

uma parte do risco demográfico recai também sobre os pensionistas sob a forma de uma menor pensão ou de uma maior idade de aposentação. O último tipo de ajustamento é o que se encontra atualmente em vigor em Portugal (ver Secção 3.1.1). Neste domínio, o aumento da esperança de vida pode levar a um incremento da pobreza entre os trabalhadores de baixo rendimento caso estes não consigam prolongar a sua vida ativa até à idade normal de reforma (Whitehouse, 2012), daí a importância das pensões mínimas.

Em suma, a Segurança Social em Portugal encontra-se em concordância com as melhores práticas na OCDE no que se refere à consideração de toda a carreira contributiva para a definição do valor da pensão, à idade para solicitar pensão antecipada, aos desincentivos para antecipar a idade da reforma ou aos incentivos para a adiar, e à ligação da idade legal de reforma com a esperança média de vida. Em geral, os sistemas de benefício definido como o Português, quando bem desenhados, conseguem igualar os sistemas de capitalização virtual na promoção da eficiência económica. Consequentemente, a mudança para sistemas de capitalização virtual traria poucos benefícios microeconómicos em termos de eficiência e de equidade em quase todos os países da OCDE (Whitehouse, 2012).

3.2.1.4. Tratamento das carreiras incompletas e das carreiras longas

Nos últimos anos, a necessidade de criar maior competitividade empresarial e adaptação ao ciclo económico tem levado ao crescimento da insegurança e a formas de emprego mais flexíveis e expostas ao risco de desemprego (como o *part-time*, os contratos a termo e o trabalho independente), causando carreiras contributivas e pensões menores.³¹ Em alguns países, designadamente na Europa do Sul, a precariedade e a dificuldade em obter trabalho afeta particularmente os jovens, que enfrentam dificuldades crescentes em encontrar o primeiro emprego. Ao mesmo tempo, em Portugal, observa-se uma diminuição dos contratos de trabalho a termo incerto no setor privado, tendo estes passado de 74,4% do total, em 2010, para 69,5%, em 2014.

Tal como referido pelo LVRL (2016), a nova economia digital tem levado à emergência de novas formas de emprego caracterizadas por grande flexibilidade, em que, através do uso de tecnologia, o trabalho é elaborado a partir de qualquer local e a qualquer hora. Estes empregos, maioritariamente qualificados, têm surgido predominantemente nos serviços ligados às tecnologias de informação e às indústrias criativas, abarcando também o segmento em forte

³¹ Menos anos de contribuições reduz o valor da pensão porque a taxa de formação é de 2% por cada ano.

crescimento das plataformas *online*. Tipicamente, o trabalhador fica sujeito a uma maior precariedade, a menos direitos, a maior volatilidade e com a responsabilidade de contribuir para a segurança social. Neste contexto, são necessárias políticas públicas que incentivem os trabalhadores com novas formas de emprego ligadas à economia digital (e eventualmente os seus empregadores) para contribuírem para a segurança social de forma a garantirem a sua proteção.

Os trabalhadores independentes em geral estão sujeitos a uma taxa contributiva (29,6%) inferior à soma das taxas associadas aos trabalhadores por conta de outrem (34,75%).³² Como a fórmula de cálculo da pensão é igual para um trabalhador independente e para um trabalhador por conta de outrem, os primeiros acabam por implicar um maior esforço financeiro para a Segurança Social. A manterem-se as regras atuais, um crescimento do número de trabalhadores por conta de outrem constitui uma ameaça adicional ao equilíbrio financeiro da segurança social.

Outro fator que pode causar carreiras contributivas mais pequenas ocorre quando os pais têm de fazer pausas nas suas carreiras para cuidar das crianças. Nesta secção vamos examinar como o sistema de pensões trata as carreiras incompletas, fazendo uso do documento OCDE (2015).

As recentes reformas nos sistemas de pensões na Europa, ao reforçarem a ligação entre as contribuições e as pensões, transferem grande parte do risco de períodos sem rendimento do trabalho para o indivíduo. Este risco não se resume à perda de salário e contribuições, mas inclui também a deterioração do capital humano durante o tempo em que se está fora do mercado de trabalho. Por tudo isto, as reformas recentes, que procuraram reduzir a despesa pública, podem originar um aumento da pobreza entre os mais idosos e acabar por elevar a despesa social.

Existem, no entanto, formas de colmatar o efeito de carreiras mais curtas. A mais importante é o crédito de pensão que permite continuar a constituir direito à pensão durante períodos em que o indivíduo está fora do mercado de trabalho. Basear o valor da pensão num subconjunto de anos com salários mais elevados permite, de igual modo, reduzir o impacto de anos sem rendimento. Os esquemas de pensões básicas são outro modo de atingir o mesmo objetivo, pois asseguram uma pensão mínima mesmo quando a carreira contributiva é pequena. Finalmente, existe a facilidade de se descontar menos do que um ano para se contabilizar um ano de cumprimento do prazo de garantia para obtenção da pensão de velhice. No caso Português e para períodos

³² Os trabalhadores independentes desenvolvem atividade profissional sem estarem sujeitos a um contrato de trabalho e não desenvolvem atividade por conta de outrem.

posteriores a 1 janeiro de 1994, basta ter 120 dias seguidos ou intermitentes de registo de remunerações para contar como um ano civil.³³

Em particular, os créditos de pensão consistem em o Estado pagar as contribuições no lugar do indivíduo durante os períodos de saída do mercado laboral ou, então, na redução do número de anos necessários para aceder à pensão. Aqueles créditos procuram reduzir a desigualdade de género e a pobreza entre os mais idosos e, também, incentivar a natalidade e a adequada educação das crianças. O impacto negativo dos anos de educação universitária na carreira contributiva pode ser reduzido através de créditos para este período de educação, que no entanto estão a ser eliminados progressivamente em diversos países devido ao seu efeito regressivo.

Em muitos países da OCDE os pais que interrompem a carreira laboral para cuidar das crianças até uma certa idade (normalmente até aos 3 ou 4 anos) recebem um crédito de pensão, que considera aquele período de interregno como um de trabalho remunerado. Na França, na Alemanha, na Itália e no Reino Unido o crédito de pensão é pago quer os pais deixem ou não de trabalhar. O financiamento das contribuições associadas a créditos de pensão para cuidar de crianças são, em regra, pagos pelo orçamento do estado através de impostos gerais ou consignados.

O crédito de pensão associado ao desemprego é normalmente limitado ao período em que o indivíduo recebe o subsídio de desemprego, com a exceção do desemprego em fim de carreira, em que o crédito é usualmente mais extenso. Todavia, pode suceder que um trabalhador desempregado e sem subsídio receba créditos de pensão, como acontece em França - até ao período de um ano neste caso.

Em Portugal, existe crédito de pensão para períodos de desemprego, ou seja, durante o período de subsídio de desemprego são registadas remunerações que contam para pensão, mas não existe crédito para períodos em que os pais cuidam das crianças, exceto em duas situações. Primeiro, os períodos de licença de maternidade contam para o cálculo da pensão (as contribuições são contabilizadas durante este período)³⁴ e para as condições de atribuição da pensão (isto é, para os anos de contribuição necessários para a atribuição de uma pensão). Segundo, desde 2002 que um pai ou mãe que, por um período inferior a 3 anos, cuide de uma

³³ No entanto, o cálculo do valor da pensão irá ter em conta que foram efetuados descontos por um período inferior a um ano. Como a remuneração de referência depende do total de remunerações anuais revalorizadas de toda a carreira contributiva, o valor da pensão acaba por vir diminuído pelo facto de existirem menos de 14 meses de contribuições (contando com o subsídio de Natal e de férias).

³⁴ O rendimento de referência é o dos seis meses anteriores ao segundo mês de começo da licença.

criança de idade inferior a 12 anos e que trabalhe em *part-time*, vê o período de trabalho contar para a pensão como se fosse a *full-time*.

OCDE (2015) realiza simulações para diversos países com o objetivo de analisar de que forma as pensões dependem da entrada tardia no mercado de trabalho, da interrupção de carreira profissional para cuidar de filhos e, por último, de períodos de desemprego. O caso que serve como referência é o de um trabalhador com uma carreira completa que começa a trabalhar aos 20 anos e se reforma na idade normal. A situação de entrada tardia no mercado de trabalho difere do caso base por assumir que o trabalhador começa a trabalhar apenas aos 25 anos. A carreira com paragem para cuidar dos filhos assume que o trabalhador inicia a carreira aos 20 anos e interrompe-a temporariamente dos 30 anos até, no máximo, aos 40 anos, recomeçando a trabalhar até à idade normal de reforma. Por fim, a situação de desemprego assume o início da carreira aos 20 anos e o fim na idade normal de reforma, com uma interrupção por razões de desemprego dos 35 até, no máximo, aos 45 anos. Considera-se que o trabalhador volta a entrar no mercado de trabalho com um salário relativo idêntico ao que tinha antes do período de desemprego, o que nem sempre ocorre.

A comparação entre países demonstra que apenas na Itália e Alemanha as mulheres com dois filhos e que *não* interrompem a carreira profissional têm uma pensão superior às mulheres sem filhos. Na Alemanha esta bonificação resulta de serem concedidos três pontos por ano, em vez de apenas um, nos três primeiros anos de vida da criança.

Comparando, agora, a pensão bruta de mulheres, com salário médio, que interrompem a carreira para cuidar dos filhos com aquelas que não interrompem, conclui-se que em Portugal, para uma paragem de cinco anos, a pensão das primeiras corresponde a 90,7% da pensão das segundas, o que compara com 95,54% na média da OCDE. Em alguns países, como a Irlanda e Espanha, a paragem para cuidar dos filhos não acarreta qualquer perda de pensão para a mulher. Em particular, em Espanha as mulheres que cuidem dos filhos durante três anos, apenas têm de descontar 37 anos para aceder à reforma completa e não os 40 anos normais.

Em termos de crédito de pensão por motivos de desemprego, a pensão bruta de um trabalhador português com salário médio e com um período de desemprego de três anos é 95,1% da pensão de um trabalhador com carreira ininterrupta, sendo que na média da OCDE este valor situa-se em 97,1%. Se for considerado um período de desemprego de 5 anos, aqueles valores passam a ser para Portugal e para a OCDE de 90,3% e 94,8%, respetivamente. A queda na pensão observada em Portugal, assim como noutros países, deriva de o crédito de pensão ser atribuído apenas durante o período em que o subsídio de desemprego é pago, sendo este inferior ao

número de anos de desemprego considerado nas simulações. Observamos que em França não há um efeito negativo do desemprego na pensão, porque designadamente a idade normal de reforma aumenta com os anos de desemprego.

A entrada tardia no mercado de trabalho não tem efeito na pensão a receber no caso Português. A simulação assume que o trabalhador em vez de entrar no mercado de trabalho aos 20 anos entra aos 25 e tem uma carreira ininterrupta até à idade normal de reforma. Assim, apesar da entrada tardia, o trabalhador continua a ter uma carreira de 40 anos, o que lhe garante o acesso a uma pensão completa. Deste modo, a proteção dos jovens que entram tardiamente no mercado de trabalho em Portugal é superior à da OCDE – para este conjunto de países aqueles jovens sofrem uma penalização média de 7% na sua pensão. Note-se que em alguns países, uma carreira completa de 40 anos não é suficiente para alcançar o valor máximo da pensão.

Em suma, de entre as três situações de carreiras incompletas analisadas, em Portugal ressalta o facto de os pais que interrompem a sua carreira profissional para cuidar das crianças serem consideravelmente prejudicados no valor da sua pensão. Daí que sugerimos a criação de um crédito de pensão para aquela situação, para além do já existente durante a licença de maternidade.

Não obstante o papel desempenhado pelo sistema de pensões, as políticas para reduzir carreiras incompletas têm de ser de âmbito alargado, incluindo designadamente políticas de família e de combate ao desemprego. As políticas públicas devem apoiar a conciliação entre a vida familiar e o emprego, em especial através da provisão de creches e de atividades pós-escolares de qualidade e a baixo custo, do desenho de incentivos para os homens usarem a licença de paternidade, da criação de oportunidades de trabalho flexível e, por fim, do estabelecimento de incentivos fiscais à existência de duas pessoas a trabalhar no agregado familiar (OCDE, 2015).

A redução do desemprego envolve a mobilização de políticas em diversas áreas (OCDE, 2015). A educação e formação iniciais e ao longo da vida são um elemento importante para criar competências adequadas às exigências laborais em constante mudança, bem como para estimular o crescimento da produtividade. Nesta linha, são relevantes políticas gerais de promoção do crescimento económico, tais como o incentivo à inovação, ao empreendedorismo, ao investimento e à procura agregada em geral.

As políticas do mercado de trabalho, em especial as ativas, que incentivem os trabalhadores a procurar e a aceitar empregos, assim como as que promovem a mobilidade ocupacional e

geográfica, contribuem para a redução do desemprego. A diminuição da taxa de imposto sobre o rendimento dos agregados mais pobres pode levar ao aumento da sua taxa de emprego.

No outro extremo encontram-se as carreiras contributivas longas, com mais de 40 anos, que pelo que vimos são cada vez mais raras. Mas em Portugal existe uma geração singular que começou a trabalhar muito jovem, nalguns casos aos 13 anos, e com níveis de escolaridade muito reduzidos.

Atualmente, os benefícios para as carreiras longas são pequenos. Primeiramente, a taxa *global* de formação tem em conta no máximo 40 anos, ou seja, com uma taxa *anual* de formação de 2,3% (correspondente a um rendimento inferior ou igual a 1,1 IAS), o trabalhador obtém no máximo 92% do rendimento de referência. Assim, descontar mais de 40 anos não eleva o valor da pensão, exceto se durante esses anos existir um aumento do rendimento de referência. Como no cálculo da pensão só são contabilizados os 40 melhores anos em termos remuneratórios, os trabalhadores podem elevar o rendimento de referência se descontarem mais de 40 anos, eliminando os anos de início de carreira, normalmente caracterizados por salários mais baixos.

De referir que, atualmente os beneficiários com uma carreira contributiva superior a 40 anos já têm uma redução no número de meses de antecipação da idade de reforma considerado no fator de redução do valor da pensão, que é igual a 4 meses por cada ano de contribuições acima dos 40 anos, sendo que também não sofrem a penalização do fator de sustentabilidade. Na prática, a idade normal de acesso à pensão é reduzida em 4 meses por cada ano de contribuições acima dos 40 anos. Isto permite também ao trabalhador beneficiar das bonificações associadas aos anos de trabalho acima da idade normal de reforma.

Em 2017 foi abolido o fator de sustentabilidade (e a penalização de 0.5% por cada mês de antecipação) para reformas antes da idade legal de indivíduos com carreiras contributivas muito longas para a Segurança Social ou para a CGA (60 anos ou mais e pelo menos 48 anos de descontos, ou 60 anos ou mais e no mínimo 46 anos de descontos, desde que tenha começado a descontar antes dos 17 anos de idade – os trabalhadores podem fazer os 48 ou 46 anos de descontos, respetivamente, depois dos 60 anos) ³⁵.

No fim de 2018, foi introduzido um novo regime de reformas antecipadas que veio beneficiar as carreiras longas. ³⁶ Para os trabalhadores que aos 60 anos de idade têm pelo menos 40 anos de carreira contributiva (se o trabalhador fizer os 40 anos de descontos depois dos 60 anos de idade

³⁵ <https://www.montepio.org/ei/ultimas/reforma-ultimas/o-que-muda-na-reforma-antecipada-em-2019/>

³⁶ Agência Lusa, "Novo Regime de Reformas antecipadas foi publicado e cria idade pessoal de reforma", 27/12/2018 in Observador.

não tem acesso a este regime), é criado o conceito de idade pessoal de acesso à pensão: a idade de acesso à reforma diminui quatro meses com cada ano de descontos acima dos 40 anos. O trabalhador pode reformar-se naquela idade sem penalização, quer do fator de sustentabilidade, quer dos 0.5% por cada mês de antecipação. Se optar por se reformar antes, fica sujeito à penalização de 0.5% por cada mês para a idade pessoal de acesso à reforma ou para a idade normal de reforma, mas não é penalizado pelo fator de sustentabilidade (mas tem de ter mais de 60 anos e 40 anos de descontos). A razão para o fator de sustentabilidade deixar de ser aplicado em caso de reforma antecipada encontra-se na dupla penalização que consubstancia e por se aplicar de forma cega, independentemente do número de anos que falta para a idade legal de reforma (Joaquim, 2017).

O regime normal de reforma antecipada, acima dos 60 anos de idade e pelo menos 40 anos de descontos para a Segurança Social (este regime não se aplica à CGA), mantém-se idêntico, com a dupla penalização do fator de sustentabilidade e da redução de 0.5% por cada mês de antecipação. Note-se que este regime aplica-se quando o trabalhador perfaz os 40 anos de descontos após ter celebrado 60 anos. Em suma, temos três regimes de reforma antecipada: o normal, que acabámos de descrever, o regime para quem aos 60 anos tem pelo menos 40 anos de descontos, e o regime das carreiras contributivas muito longas (pelo menos 60 anos de idade e 48 ou 46 de descontos).

Faz todo o sentido que os trabalhadores com carreiras muito longas sejam beneficiados porque descontam mais anos, contribuindo assim para a maior sustentabilidade do sistema. As alterações propostas pelo governo vão neste sentido, ao permitirem o trabalhador reformar-se mais cedo e, caso não o deseje fazer, será beneficiado com a majoração correspondente à reforma após a idade de reforma personalizada.

Todavia, a nova proposta pode reduzir o valor da pensão dos trabalhadores que se reformarem na idade legal personalizada porque são incluídos no rendimento de referência os anos iniciais de trabalho, normalmente com remunerações mais baixas. A nova lei, caso seja aprovada, poderá levar alguns trabalhadores a reformarem-se mais cedo do que com a lei atual, originando uma redução da população trabalhadora, algo que não será muito relevante dado os níveis de desemprego existentes. Por fim, e como princípio geral, a introdução de benefícios adicionais deve, na nossa opinião, respeitar o princípio da neutralidade atuarial, isto é, os benefícios concedidos às carreiras longas devem ser proporcionais ao seu contributo para o sistema.

2.2.2.5 Pobreza e desigualdade entre os idosos

Um dos objetivos do sistema de pensões é reduzir a pobreza e a desigualdade, o qual é particularmente importante em Portugal, uma vez que estes fenómenos são mais graves do que na AE, quer na população em geral, quer na população idosa em particular. Em 2014, a proporção da população com 65 ou mais anos em risco de pobreza era 15,1% em Portugal e 13.1% na AE³⁷; apesar de em Portugal o risco de pobreza neste grupo etário ter-se reduzido significativamente desde 2006, sobretudo devido ao CSI introduzido em 2008 (Silva e Pereira, 2015).

Tabela 5 – Risco de pobreza e desigualdade (2014)

| | Taxa de risco de pobreza (depois de transf. sociais) | | S80/S20 - Rácio entre a proporção de rendimento dos dois quintis | |
|-----------|--|-----------------|--|-----------------|
| | Menos de 65 anos | 65 ou mais anos | Menos de 65 anos | Mais de 65 anos |
| Portugal | 20,5 | 15,1 | 6,6 | 4,9 |
| Área Euro | 18,0 | 13,1 | 5,5 | 4,2 |

Notas: S80/S20 é o rácio entre o rendimento detido pelo quintil superior e o detido pelo quintil inferior. Fonte: Eurostat.

Em 2014, tanto em Portugal como na AE, a população com 65 ou mais anos tinha um risco de pobreza e um nível de desigualdade na distribuição do rendimento inferior ao da população com menos de 65 anos, o que demonstra a capacidade do sistema de pensões em proteger os mais idosos da pobreza e em redistribuir rendimento (Tabela 5).³⁸

A evolução da pobreza durante os anos de crise económica recente (2009-12) também evidencia a proteção que o sistema social faz dos mais idosos. Nestes anos, a pobreza em termos relativos (população com menos de 60% do rendimento mediano) entre a população com 65 ou mais anos diminuiu 6,3 p.p., ao passo que aumentou 2,7 p.p. entre a população dos 18 aos 64 anos (OCDE, 2014). A diminuição da pobreza na população idosa, que é um fenómeno estranho num período de dificuldade económica, deve-se largamente à queda do rendimento mediano. Quando se considera o rendimento mediano de 2009 atualizado à taxa de inflação, observamos que a percentagem da população idosa com menos de 60% do rendimento mediano aumenta 1,4 p.p, ainda assim menos do que entre a população dos 18 aos 64 anos (+8 p.p.).

³⁷ O patamar de pobreza é definido nos 60% do rendimento disponível mediano equivalente num dado país.

³⁸ Naturalmente, podem existir outros fatores para além do sistema de pensões que expliquem a menor pobreza entre a população idosa, como outras prestações sociais direcionadas para os idosos, outras fontes de rendimento, ritmo de crescimento económico mais elevado durante o período de formação da pensão e desemprego entre a população ativa (que eleva a posição relativa dos pensionistas face aos ativos).

Todavia, o sistema de pensões Português é menos eficaz na redução da pobreza do que o da AE. Comparativamente à situação sem transferências sociais, o risco de pobreza na população com 65 ou mais anos diminui 73,1 p.p. na AE depois de se considerarem as pensões e, apenas, 70,4 p.p. em Portugal (Tabela 6).³⁹ A eficiência do sistema de pensões no combate à pobreza deve ter em conta a despesa em pensões em percentagem do PIB, uma vez que os países que mais gastam também devem conseguir reduzir mais a pobreza. Como em Portugal o gasto em pensões em percentagem do PIB é superior ao da AE (em 2014, era 15,6% e 13,2%, respetivamente), naturalmente concluímos que o sistema é menos eficiente em Portugal – não só se gasta mais, como a redução de pobreza é menor. De facto, por cada p.p. do PIB gasto em pensões a taxa de pobreza reduz-se em 4,5 p.p. em Portugal e em 5,5 p.p. na AE.⁴⁰ Esta conclusão corrobora a análise do FMI (2013).

Uma das razões pelas quais o regime de pensões em Portugal é menos eficaz na redução da pobreza prende-se com o menor nível salarial médio, que para um nível de contribuições equivalente ao da AE, dá origem a uma pensão mais baixa, que nalguns casos é insuficiente para retirar o pensionista da pobreza.

Tabela 6 – Efeito das pensões no risco de pobreza e coeficiente de Gini (2014)

| | Taxa de risco de pobreza antes de transf. sociais (65 ou mais anos) | | | Coeficiente de Gini para toda a população (considerando o rendimento disponível antes de transf. sociais) | | |
|----------------|---|--|---------|---|--|---------|
| | (1) Pensões incluídas nas transf. sociais (rend. disp. <i>não</i> inclui pensões) | (2) Pensões excluídas das transf. sociais (rend. disp. inclui pensões) | (2)-(1) | (1) Pensões incluídas nas transf. sociais (rend. disp. <i>não</i> inclui pensões) | (2) Pensões excluídas das transf. sociais (rend. disp. inclui pensões) | (2)-(1) |
| Portugal | 88,9 | 18,5 | -70,4 | 60,4 | 38,7 | -21,7 |
| Área Euro (17) | 88,7 | 15,6 | -73,1 | 52,0 | 36,3 | -15,7 |

Fonte: Eurostat

³⁹ De referir que o impacto das pensões na redução da pobreza e da desigualdade surge como bastante significativo porque quando aquele rendimento não é considerado há muitas famílias que têm rendimento zero.

⁴⁰ No caso de Portugal a eficiência é calculada pelo seguinte rácio = (Redução na pobreza por se considerarem as pensões) / (despesa em pensões em % do PIB) = 70,4 / 15,6.

Apesar de ser menor do que na EU, a eficiência das políticas sociais *em geral* (e não só das pensões) no combate à pobreza tem aumentado bastante em Portugal desde 1995, fruto de um maior peso das pensões no rendimento das famílias e do alargamento das políticas de combate à pobreza, em especial através do CSI no que concerne aos mais idosos (Silva et al., 2014).

A pobreza entre os mais idosos registou um declínio muito significativo em Portugal entre 1995 e 2014: passou de 38% para 15,1% (Figura 4). De referir, que para além da melhoria do valor das pensões e das políticas sociais direcionadas para os mais idosos, aquele resultado foi fruto da convergência real com a UE, sobretudo no final dos anos 1990.

Desde 2005, que na área do euro se observa um declínio da pobreza entre os mais idosos, com o oposto a ocorrer na Alemanha e Suécia. No último país, em particular, o incremento da pobreza em mais de 8,3 p.p. é indicativo de que o sistema de capitalização nocional tem dificuldade em proteger os mais idosos em períodos de crise e de abrandamento económico, uma vez que faz ajustamentos ao valor das pensões para garantir o equilíbrio financeiro.

Em termos de desigualdade, temos dois períodos distintos no que respeita ao efeito das pensões. Até 2011, comparativamente a uma situação sem transferências sociais, o índice de Gini após se considerarem as pensões diminuiu menos em Portugal do que na AE: -11,8 e -14,4, respetivamente, para 2011 (Tabela A. 2). A partir de 2012, a crise fez aumentar consideravelmente a desigualdade de rendimento antes de transferências sociais em Portugal, mas após se considerarem as pensões a desigualdade permanece aproximadamente constante. Este facto faz com que o regime de pensões em Portugal passe a ser mais eficaz do que o Europeu na redução da desigualdade (Tabela 6).⁴¹ A melhoria no combate à desigualdade a partir de 2012 está relacionada com as medidas tomadas no âmbito do PAEF que incidiram mais sobre as pensões de valor superior, em especial a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (2011-2015), a suspensão parcial ou total dos subsídios de férias e de Natal (2012) e o congelamento do IAS e das pensões acima da mínima (2012-2015).

Mesmo se tivermos em conta que Portugal despende mais em pensões do que a média dos países da AE, concluímos que o sistema Português nos últimos anos tem sido mais eficiente na redução da desigualdade: por cada p.p. do PIB afeto a despesa com pensões o índice de Gini reduz-se 1,39 em Portugal e 1,18 na AE. As pensões mínimas e as taxas de formação das pensões introduzem um caráter redistributivo no sistema (sobre as taxas de formação ver Secção 3.1 e Carolo, 2015).

⁴¹ Um aumento do índice de Gini significa um aumento da desigualdade.

No entanto, quando se analisa o índice de Gini das pensões e dos salários para Portugal as conclusões são idênticas ao que acontecia antes da crise, isto é, o sistema de pensões não é eficaz na correção da desigualdade salarial (Silva et al., 2014). Em 2013, o índice de Gini das pensões (29,1) é muito próximo do índice de Gini dos salários (29,4) – OCDE (2013). Isto contrasta com o que ocorre na média da OCDE, onde o índice das pensões (15,7) é 9,8 p.p. inferior ao índice dos salários (25,5).

Figura 4 – Taxa de pobreza da população com mais de 65 anos (%)



Fonte: Eurostat

O mesmo trabalho da OCDE calcula o índice de progressividade dos sistemas de pensões em 2013. Este índice assume o valor zero quando o sistema é um seguro puro, assegurando a mesma taxa de substituição a todos os trabalhadores, sem qualquer progressividade; e toma o valor um quando o sistema assegura uma pensão básica igual para todos independentemente do salário, numa lógica de progressividade máxima. Os países do sul da Europa têm um índice médio de 0,23, significando que apresentam uma forte ligação entre o salário e a pensão. Portugal tem mesmo um valor negativo, indicativo de que o sistema é ligeiramente regressivo.

Outro estudo da OCDE (2014) analisa o impacto dos impostos e transferências sociais (pensões e outras) na redução do índice de gini, concluindo que, em geral, as pensões são o tipo de despesa social menos eficiente no combate à desigualdade.⁴² Este resultado não é de estranhar dado que o sistema de pensões, ao fazer depender a pensão dos descontos efetuados, paga pensões superiores aos trabalhadores com salários maiores.

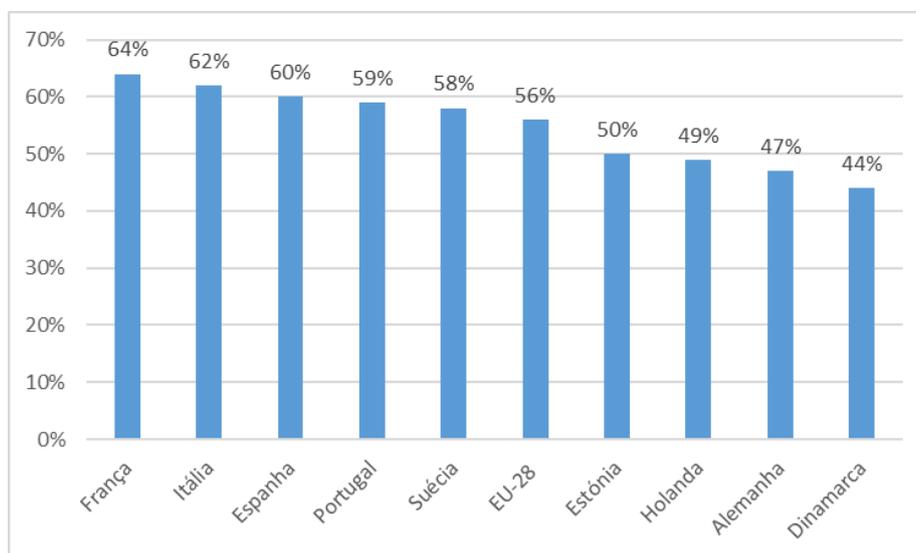
⁴² A eficiência do instrumento é definida de acordo com a seguinte fórmula: (Eficácia na redução do Índice de Gini)/(Dimensão), sendo a dimensão o montante médio que o instrumento distribui a cada beneficiário.

3.2.1.6. Substituição de rendimento assegurada pelo sistema de pensões

O sistema de pensões tem como função primordial substituir o rendimento do trabalho para que os pensionistas possam manter o nível de vida. Os indicadores usados para avaliar esta função comparam, de grosso modo, o valor da pensão com a remuneração auferida pelo trabalhador no momento da reforma. Um destes indicadores é a Taxa Agregada de Substituição (TAS) – *Aggregate Replacement Ratio* - que compara a pensão bruta individual mediana das pessoas entre 65 e 74 anos com o rendimento bruto mediano individual das pessoas entre os 50 e os 59 anos. Este indicador inclui esquemas privados de pensões⁴³ e abarca as pensões de velhice e de sobrevivência, mas exclui outros rendimentos. Portugal apresentava uma TAS de 0,59 em 2013, ligeiramente acima da média da UE28, 0,56, e situando-se no terceiro quartil (Figura 5).

Desde 2004, a evolução da TAS em Portugal apresenta dois períodos distintos: de 2004 a 2007 e de 2007 a 2015 (Figura 6). No primeiro período há uma tendência de queda da taxa de 0,53, em 2004, para 0,47, em 2007, ao passo que no segundo período há um incremento substancial do rácio, que atinge 0,61 em 2015. Como as reformas realizadas, em especial a de 2007, tiveram como impacto previsível uma redução da taxa de substituição, a subida desta taxa desde 2007 é explicada, em princípio, por um menor crescimento do rendimento dos trabalhadores fruto da crise económica.

Figura 5 – Taxa agregada de substituição em alguns países da UE (2013)



Fonte: Comissão Europeia (2015b). Nota: média da EU-28 é não ponderada.

⁴³ Inclui esquemas privados de pensão (cujas contribuições são feitas por decisão do beneficiário e independentemente dos empregadores e do Estado) e esquemas organizados coletivamente.

Outros indicadores usados para aferir a substituição de rendimento são o rácio bruto de substituição médio (RBS) – *Gross Average Replacement Ratio* - e o rácio de benefício. O primeiro compara a média da primeira pensão com o salário médio da economia no momento da reforma, incluindo apenas rendimentos relacionados com pensões contributivas de velhice e excluindo esquemas de pensões privados. O segundo indicador compara a pensão média com o salário médio da economia, incluindo apenas as pensões públicas (velhice, sobrevivência, invalidez, etc.). Estes dois indicadores, ao excluïrem as pensões privadas, são inferiores nos países onde aquelas pensões são muito relevantes.⁴⁴ Esta é uma das razões pelas quais Portugal apresenta nestes indicadores uma posição mais favorável face à média do que na TAS. Por um lado, Portugal tem o quinto maior RBS da AE, 4,5 p.p. acima da média e situado no quarto quartil, e por outro lado, apresenta o terceiro maior rácio de benefício da AE (61,8%), 10,3 p.p. acima da média e situado no quarto quartil. O rácio de benefício Português continua elevado se limitarmos a comparação a países com um peso dos fundos de pensões privados idêntico a Portugal: Alemanha (44,6%), Espanha (59,7%), França (51,3%) e Itália (58,8%).

O rácio de benefício é uma medida incompleta para comparar os rendimentos dos mais idosos com a restante população, porque não inclui os rendimentos oriundos dos esquemas privados de pensão. Em alternativa, temos o rendimento mediano relativo da população idosa,⁴⁵ que compara o rendimento disponível equivalente mediano das pessoas acima de 65 anos com o das pessoas dos zero aos 64 anos, sendo um indicador afetado pelo valor das pensões, dos salários e de outros rendimentos, assim como pela tributação que recai sobre estes rendimentos. Portugal apresentava em 2015 um rendimento mediano relativo de 0,92, ligeiramente inferior ao da AE, 0,95. O país encontra-se afastado dos países do Sul, que apresentam valores de rendimento mediano relativo mais elevado, apresentando alguma proximidade com a Noruega e Alemanha e, também, com a Holanda, Reino Unido e Irlanda - estes três países têm um sistema com maior importância dos fundos de pensões privados.

Entre 1995 e 2015, observamos uma forte convergência de Portugal com a AE em termos de rendimento relativo dos mais idosos (Figura A. 2). Enquanto, em 1995, Portugal apresentava um rácio de rendimento relativo da população acima dos 65 anos de 0,70, significativamente abaixo da AE (0,89); em 2015 aquele rácio já se encontra muito próximo da AE (0,92 e 0,95, respetivamente). O comportamento de Portugal resultou da melhoria das condições do sistema de pensões e da sua maturação, fruto, em parte, do crescimento do PIB per capita, tal como referido em cima.

⁴⁴ Como é o caso da Suécia.

⁴⁵ *Median relative income of elderly people* da Eurostat.

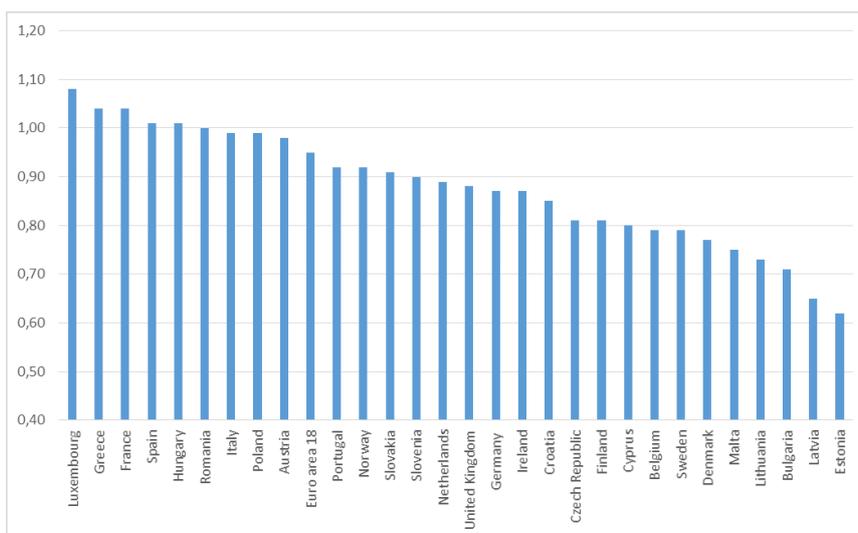
Figura 6 – Evolução da TAS em Portugal e na área do euro



Fonte: Eurostat

Por sua vez, na área do euro a evolução do rendimento relativo dos idosos registou dois períodos: de 1995 até 2007 existiu uma redução de 0,89 para 0,85, e de 2008 a 2015 verificou-se um crescimento até 0,95. De referir que alguns países apresentaram performances bastante distintas da média. A Grécia teve um percurso muito similar a Portugal, caracterizado por uma forte convergência com a AE. Por sua vez, a Alemanha registou na segunda fase um crescimento reduzido do rendimento relativo, e a Suécia teve mesmo um crescimento nulo, não obstante algumas oscilações.

Figura 7 – Rácio de rendimento mediano relativo da população com 65 ou mais anos - 2015

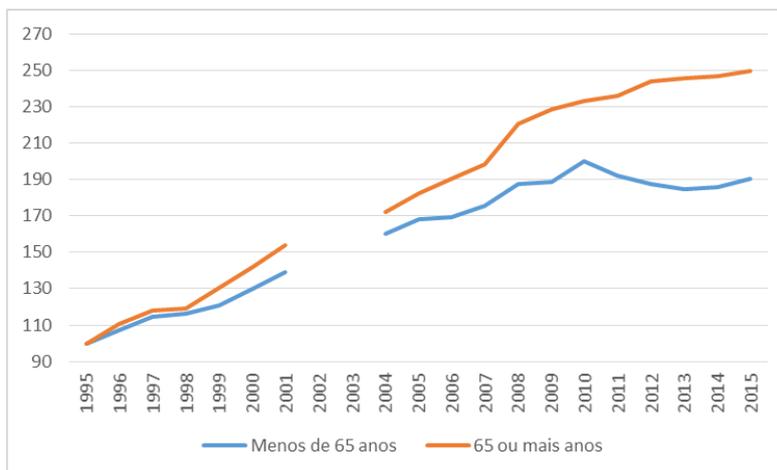


Fonte: Eurostat

A melhoria do rendimento relativo na área do euro na segunda fase poderá ser explicada, em parte, pelo fraco crescimento dos salários devido à crise económica e financeira que se verificou em grande parte do período. Para averiguar este facto, analisamos a evolução do rendimento disponível mediano por grupos etários. Entre 1995 e 2001, na UE15 o rendimento dos dois grupos populacionais registou basicamente o mesmo ritmo de crescimento.⁴⁶ De 2006 a 2007, na zona euro o crescimento dos rendimentos dos dois grupos etários é muito semelhante, e apenas entre 2008 e 2013 existe uma divergência significativa, com o rendimento do grupo de 65 ou mais anos a registar um crescimento muito superior ao do grupo com menos de 65 anos (12,45% e 3,84%, respetivamente). Esta evolução demonstra a capacidade do sistema de pensões proteger os rendimentos dos indivíduos mais idosos numa situação de crise económica.

Em Portugal, a evolução dos rendimentos dos dois conjuntos populacionais referidos no parágrafo anterior é ligeiramente diferente, já que desde 1999 que os rendimentos dos indivíduos com 65 ou mais anos cresceram acima dos rendimentos dos indivíduos com menos de 65 anos (Figura 8). Todavia, o afastamento entre os dois grupos também se aprofundou nos anos de crise económica. Entre 2010 e 2013, o rendimento daqueles com 65 ou mais anos cresceu 5,3%, ao passo que os rendimentos do grupo com menos de 65 anos teve uma queda de 7,7%.

Figura 8 – Rendimento disponível mediano por grupos etários em Portugal



Nota: 1995=100. **Fonte:** Eurostat.

⁴⁶ A disponibilidade de dados leva-nos a estudar a UE15 entre 1995 e 2001 e a zona euro (composta por 18 países) a partir de 2005. Entre 2002 e 2004 a Eurostat não disponibiliza dados para qualquer país ou zona económica.

Os indicadores que acabamos de descrever referem-se à situação média dos reformados e não a carreiras contributivas completas. Em alternativa, a Taxa de Substituição Teórica (TST) compara a pensão no primeiro ano de reforma com a remuneração imediatamente antes da reforma de um indivíduo representativo com uma *carreira contributiva longa*, tendo em conta todos os tipos de esquemas públicos e privados de pensões (obrigatórios ou de cobertura abrangente, mas excluindo o terceiro pilar) – apresenta, assim, uma cobertura similar à TAS. Este indicador é calculado antes de impostos e após impostos, sendo que no último caso o rendimento é obtido após o pagamento de impostos sobre o rendimento e das contribuições para a Segurança Social. O cálculo da TST depende das hipóteses elaboradas para a carreira e rendimentos dos indivíduos. De entre as quatro carreiras-tipo considerados pela Comissão Europeia (2015b), vamos analisar duas: uma carreira de 40 anos até à idade *standard* de reforma (*base case II*) e uma carreira que tem em conta as idades médias de entrada e de saída do mercado de trabalho em cada país (*AWG case*).

A TST líquida em Portugal usando o caso base II era 92,3% em 2013, acima da média europeia (73,5%), e era a quarta maior da UE-28.⁴⁷ Por sua vez, a TST bruta é menor do que a líquida porque o regime fiscal tenta favorecer os pensionistas. Em Portugal esta situa-se em 74,7%, um valor acima da média (59,3%) e o quarto maior valor da UE-28.⁴⁸ Este indicador, quer em termos líquidos, quer em termos brutos, é mais favorável para Portugal do que a TAS, referida em cima.

Mas a TST líquida no caso AWG oferece uma perspetiva mais realista ao assumir as condições atuais do mercado de trabalho em cada país. As carreiras contributivas atuais são menores do que os quarenta anos assumidos no caso base II. Mesmo com este cenário, a TST em Portugal assume uma posição cimeira no contexto Europeu, sendo a quarta mais elevada: para os homens situa-se em 87,4%, consideravelmente acima da média da EU-28, 72,8%.

Em conclusão, os diversos indicadores analisados mostram que o grau de substituição de rendimento do sistema de pensões em Portugal era em 2013 superior à média da UE e próximo dos países do Sul (Espanha e Itália) e da França. No entanto, o rendimento mediano relativo da população com mais de 65 anos é ligeiramente inferior ao da AE.

A TST que apresentámos baseia-se no rendimento médio, mas esta será diferente se outro rendimento for considerado como padrão. Em quase todos os países europeus existe uma

⁴⁷ A média é não ponderada e para os países em que há diferenças entre sexos, usa-se a média da TST de mulheres e homens.

⁴⁸ Ver nota anterior.

penalização dos trabalhadores de rendimento elevado, e em muitos países ocorre uma bonificação dos trabalhadores de rendimento baixo, porque o sistema de pensões público procura assegurar níveis de vida mínimos para todos os reformados, enquanto os trabalhadores com rendimentos superiores recorrem mais ao segundo e terceiro pilares para complementar as suas pensões (Comissão Europeia, 2015b).

Em Portugal a TST bruta em 2013 era igual para os indivíduos com rendimentos médio e baixo (74,7%) e era inferior para os de rendimento alto (68,8%). Observa-se que o benefício em termos de TST dos indivíduos de rendimento baixo comparativamente aos de rendimento médio é maior na EU-28 (+7.5%) do que em Portugal (0%), e a penalização dos indivíduos de rendimento alto é maior na EU-28 (-14.1%) do que em Portugal (-5,9%).⁴⁹ Daqui resulta que o regime de pensões em Portugal deveria favorecer mais os indivíduos de rendimento baixo.

Tabela 7 – Diferença face à TST dos indivíduos de rendimento médio (TST bruta caso base II) - em p.p, 2013

| | Rendimento baixo | Rendimento alto |
|----------|------------------|-----------------|
| Estónia | 15,7 | -16,3 |
| UK | 9,6 | -23,0 |
| Suécia | 8,1 | -1,3 |
| EU-28 | 7,6 | -14,1 |
| Holanda | 7,0 | -29,0 |
| França | 0,0 | -19,9 |
| Itália | 0,0 | -18,0 |
| Espanha | 0,0 | -11,4 |
| Alemanha | 0,0 | -10,0 |
| Áustria | 0,0 | -6,2 |
| Portugal | 0,0 | -5,9 |

Fonte: Comissão Europeias (2015b). **Nota:** quando há diferenças entre sexos, é apresentada a TST dos homens. A média da EU-28 é não ponderada. Tabela ordenada pela coluna referente ao rendimento baixo.

Efeito da fiscalidade

Como vimos, a TST líquida é superior à bruta, e quanto maior for a diferença entre estas, maior é o ganho que a fiscalidade confere aos pensionistas. Este proveito em Portugal é relativamente elevado no contexto europeu: a diferença entre as TST líquida e bruta para os indivíduos de rendimento médio é 17,6 p.p. em Portugal e 14,1 p.p. na EU-28.

⁴⁹ É assumido que um indivíduo com rendimento baixo ganha 66% do salário médio durante a carreira, e um indivíduo de rendimento elevado ganha no início da carreira o salário médio e regista um crescimento linear na remuneração até 200% do salário médio ao fim de 40 anos.

No que respeita ao impacto da fiscalidade nos indivíduos de diferentes níveis de rendimento, em Portugal a TST líquida no cenário base II e para um trabalhador com rendimento baixo era, em 2013, 2,3 p.p. inferior à de um de rendimento médio, e para um trabalhador de rendimento alto era 7,3 p.p. inferior à de um de rendimento médio (Tabela 8). O sistema fiscal Português agrava a penalização dos indivíduos de rendimento alto tal como na UE, mas penaliza também os indivíduos de rendimento baixo, em contraste com o que ocorre na Europa. Adicionalmente, a diminuição da TST dos indivíduos de rendimento baixo causada pelo sistema fiscal ocorre quase exclusivamente em países com sistemas de tipo Bismarkiano (Áustria e Alemanha). Uma das razões para que, em alguns países, a taxa de substituição dos trabalhadores de rendimento baixo esteja próxima ou mesmo abaixo da dos indivíduos de rendimento médio está relacionada com o facto de os primeiros, devido às suas baixas pensões, terem mais dificuldade em aceder a benefícios e deduções fiscais (Comissão Europeia, 2015b). Isto sugere a necessidade de o sistema fiscal ser reformulado no sentido de favorecer os pensionistas de rendimento baixo.

Tabela 8 - Diferença face à TST dos indivíduos de rendimento médio (TST bruta e líquida) - em p.p, 2013

| | Rendimento baixo | | Rendimento alto | |
|----------|------------------|-------------|-----------------|-------------|
| | TST bruta | TST líquida | TST bruta | TST líquida |
| Portugal | 0,0 p.p. | -2,3 p.p. | -5,9 p.p. | -7,3 p.p. |
| EU-28 | +7,5 p.p. | +8,4 p.p. | -14,1 p.p. | -15,5 p.p. |

Fonte: Comissão Europeias (2015b). Nota: quando há diferenças entre sexos, é apresentada a TST dos homens. A média da EU-28 é não ponderada. Foi considerado o cenário base II.

3.2.1.7. Emprego e duração da carreira contributiva

A sustentabilidade do sistema de pensões requer que se trabalhe cada vez mais até uma idade avançada. Para que haja envelhecimento ativo, é necessário que a taxa de emprego acima dos 50 anos seja elevada e que o sistema de pensões crie incentivos corretos para que os trabalhadores não se reformem antecipadamente. Assim, num sistema de pensões perfeito os trabalhadores reformam-se com carreiras completas e permanecem no mercado de trabalho até à idade normal de reforma, garantindo assim uma elevada oferta de trabalho. Seria mesmo desejável que os trabalhadores permanecessem no mercado de trabalho para além da idade normal de reforma. Todavia, sublinhamos que estes resultados não podem ser atribuídos exclusivamente à arquitetura das pensões, pelo contrário, são fortemente condicionados pelo nível de emprego na economia.

Antes de mais, a probabilidade de reforma antecipada será tanto maior quanto maior for a idade legal de reforma. Em 2014, a idade legal de reforma em Portugal era 66 anos, uma das mais

elevadas da OCDE (OECD, 2015). A Irlanda apresentava uma idade de reforma igual a Portugal, e a Noruega era um dos poucos países europeus com uma idade superior (67 anos). Os outros países de referência apresentavam uma idade inferior: Itália 65,5 anos, Alemanha 65 anos, Espanha 65 anos, Suécia 65 anos e França 61,2 anos.

Na prática, muitos trabalhadores solicitam reforma antecipada, como evidencia o facto de, em 2012, a idade média de obtenção da pensão ser 59,5 anos em Portugal ⁵⁰, valor significativamente afastado da idade normal de reforma. Consequentemente, muitos trabalhadores solicitavam pensão antecipada. No ano de 2012, em Portugal na população entre os 50 e os 69 anos que recebiam pensão de velhice, 57,7% teve uma aposentação antecipada, enquanto na AE13 este indicador situa-se em 47,2%.⁵¹

A taxa de emprego da população entre os 55 e os 64 anos em Portugal estava em 49,9%, em 2015, ligeiramente abaixo da média da AE17 (53,2%).⁵² Para esta situação contribuiu o elevado número de reformas antecipadas, visto no parágrafo anterior. Contudo, a taxa de emprego daquele grupo etário é maior em Portugal do que nos países do Sul (Espanha, Itália e Grécia) e na França (Figura A. 3).

De 1997 a 2015, a taxa de emprego da população entre os 55 e os 64 anos aumentou apenas 2,4 p.p. em Portugal, ficando muito abaixo do aumento registado na zona euro (19,8 p.p.) -

Figura 9. Este facto está relacionado com o menor dinamismo económico de Portugal durante aquele período, em especial entre 2011 e 2013, quando o país foi atingido pela crise de dívida soberana. Mas a taxa de emprego da população entre os 55 e os 64 anos foi consistentemente superior à da AE17 antes de 2011.

Para além da empregabilidade entre os 55 e os 64 anos, é necessário ter uma visão global do percurso laboral. Para esse efeito, a Eurostat calcula o número de anos que um indivíduo de 15 anos *espera* permanecer ativo no mercado de trabalho (empregado ou desempregado) recorrendo a um modelo probabilístico, que faz uso de dados da evolução demográfica e do mercado de trabalho. Assim, a duração média das carreiras laborais (excluindo os créditos de pensão por períodos fora do mercado de trabalho) em Portugal situava-se em 36,8 anos, em 2015, ligeiramente acima da média da zona euro, 35,2 anos. Aquele valor encontrava-se, todavia, abaixo do valor de referência de 40 anos, que permite, no caso Português, obter o valor máximo de pensão.

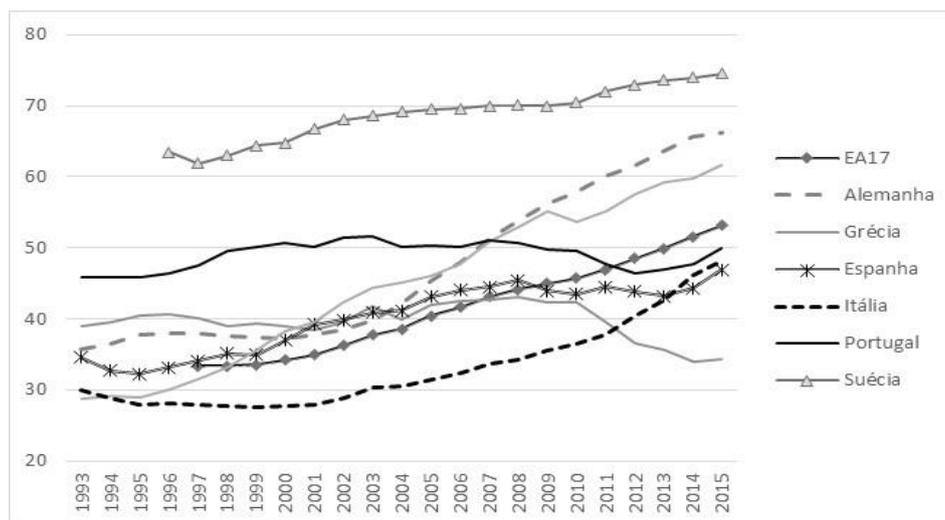
⁵⁰ Eurostat, Ah-doc module "Transition from work to retirement".

⁵¹ Eurostat, Ah-doc module "Transition from work to retirement".

⁵² A taxa de emprego é calculada em relação à população total no respetivo grupo etário.

Desde 2000, que a duração média da carreira laboral tem crescido mais acentuadamente na zona euro do que em Portugal, com incrementos de 3 e 1,1 anos, respetivamente (Figura 10). Na verdade, em Portugal, desde 2009, que a extensão da carreira laboral tem permanecido relativamente estagnada, o que pode ser explicado pelo elevado aumento da taxa de desemprego registado neste período.

Figura 9 – Evolução da taxa de emprego dos trabalhadores entre os 55 e 64 anos

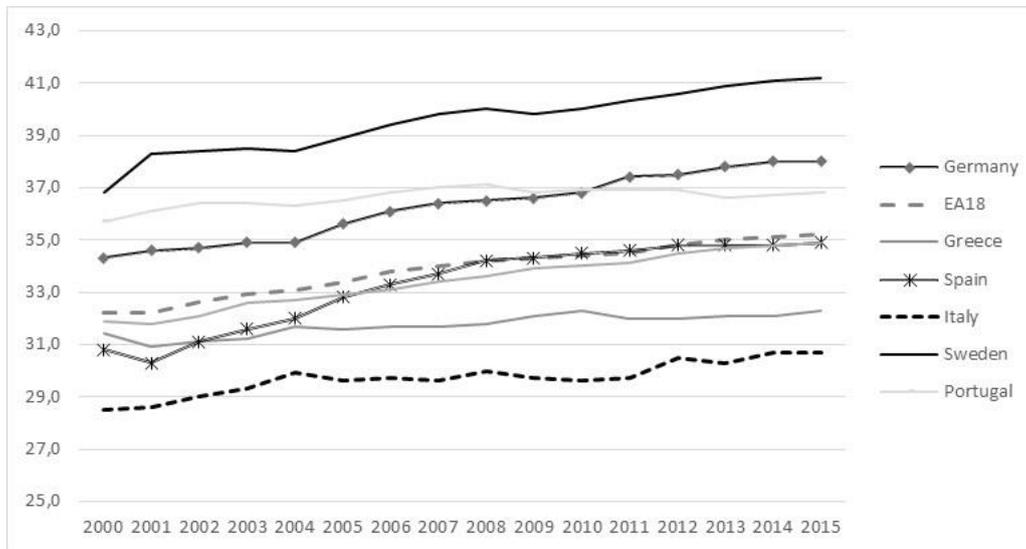


Fonte: Eurostat

Apesar de tudo, alguns trabalhadores continuam no mercado de trabalho após os 65 anos. Em 2015, a taxa de emprego entre os 65 e os 69 anos era 18,2% em Portugal, consideravelmente maior do que na zona euro (9,6%). Na UE destacam-se a Suécia e o Reino Unido com taxas de emprego próximas de 21% (Figura A. 4); sendo o primeiro país caracterizado por um sistema de capitalização virtual e o segundo por um elevado peso dos fundos de pensões privados. Em Portugal, a elevada taxa de emprego após os 65 anos pode ser explicada parcialmente pelo facto de a idade normal de reforma se situar nos 66 anos. Os trabalhadores podem também estar a beneficiar da majoração no valor da pensão por cada ano de trabalho acima da idade normal de reforma, ou podem mesmo estar a combinar pensão e rendimento do trabalho, o que é admitido em Portugal. Entre os pensionistas com mais de 50 anos e menos de 69, um total de 15,6% indica que o aumento do valor da pensão está entre as motivações para continuar a trabalhar.⁵³ Mas a principal razão para continuar no mercado de trabalho, apontada por 59,1% dos pensionistas, é a geração de rendimento suficiente para o agregado familiar.

⁵³ Eurostat, Ah-doc module "Transition from work to retirement".

Figura 10 – Evolução da duração média da carreira laboral



Fonte: Eurostat

Para que os trabalhadores em fim de carreira mantenham a sua empregabilidade, é importante que tenham formação para atualizar conhecimentos. Para avaliar este ponto, dispomos de dados da aprendizagem ao longo da vida da Eurostat, que incluem as pessoas que receberam educação ou formação (não ligada necessariamente a temas laborais) nas quatro semanas anteriores ao inquérito, em proporção da população do respetivo grupo etário. No grupo etário dos 55 aos 64 anos, em 2015, a percentagem daqueles que receberam formação foi de 4,1% em Portugal e 6% na zona euro. No grupo mais alargado de trabalhadores entre os 25 e 64 anos, a participação em formação aumenta para 9,7% em Portugal e para 10,9% na zona euro. Assim, Portugal encontra-se mais afastado da zona euro na faixa etária dos 55 aos 64 anos do que na faixa dos 25 aos 64 anos: a diferença é 1,9 p.p. e 1,2 p.p., respetivamente. Estes valores têm de ser entendidos no contexto em que a especialização económica de Portugal requer trabalhadores com menores qualificações. Mas o facto de os trabalhadores portugueses na faixa dos 55 aos 64 anos terem menor formação ao longo da vida é um fator que contribui para a sua menor taxa de emprego, que vimos anteriormente. Consequentemente, torna-se imperativo um maior esforço na formação ao longo da vida para promover o envelhecimento ativo.

3.3 Síntese

Em Portugal, os trabalhadores descontam para o Sistema Previdencial e para a CGA com o objetivo de adquirirem o direito a uma pensão e à proteção de riscos sociais. Por seu turno, o Sistema de Proteção Social na Cidadania apoia os mais pobres e assegura a redistribuição de rendimento, sem a necessidade prévia de contribuições, uma vez que o seu financiamento é assegurado diretamente pelo OE através de impostos.

No que se refere às pensões, desde 1995 que se têm registado importantes transformações. Entre 1995 e 2014, o peso da despesa com pensões na economia registou em Portugal um dos maiores aumentos da AE12 e, em 2014, situava-se entre os mais elevados. Esta evolução é explicada pela melhoria da proteção social dos idosos, pelo envelhecimento populacional, pela maturação do sistema de pensões e pela antecipação das reformas de muitos trabalhadores.

Nomeadamente a partir de 2002, a organização das pensões sofreu reformas importantes que melhoraram a sua sustentabilidade financeira. Em 2007, deu-se a reforma mais relevante com a introdução do fator de sustentabilidade conectado à esperança média de vida. Fruto dos melhoramentos introduzidos, o sistema de pensões em Portugal está, genericamente, em linha com os melhores sistemas da OCDE, designadamente no que concerne à consideração de toda a carreira contributiva para o cálculo da pensão, à idade de antecipação da pensão, aos desincentivos para antecipar a idade da reforma ou aos incentivos para a adiar, e à existência de um fator de sustentabilidade de cariz demográfico. De uma forma geral, os sistemas de benefício definido, como o que existe em Portugal, quando bem geridos, são capazes de estar ao nível dos sistemas de capitalização virtual em termos da eficiência microeconómica, isto é, do incentivo ao emprego.

As reformas efetuadas na Segurança Social nos últimos anos tiveram também impacto na pobreza e desigualdade entre os idosos, uma questão muito relevante em Portugal, onde estes indicadores são mais gravosos do que na AE. Verificamos que o sistema de pensões em Portugal é menos eficaz na redução da pobreza, devido, designadamente, ao reduzido valor dos salários e das pensões.

Apesar de tudo, o sistema tem capacidade para proteger os mais idosos da pobreza e redistribuir rendimento, como atesta o facto de, em 2014, o risco de pobreza e a desigualdade entre a população com 65 ou mais anos em Portugal e na AE ser inferior ao da população com menos de 65 anos. O sistema de pensões também protegeu, comparativamente ao resto da população, os mais idosos durante a crise económica de 2009-12.

Um ponto onde a organização das pensões se encontra bem colocada é na capacidade de substituição de rendimento, que era em 2013 superior à média da UE. Apesar disto, o rendimento mediano relativo da população com mais de 65 anos é ligeiramente inferior ao da AE.

Todavia, o grau de substituição de rendimento não é igual para todos os níveis de rendimento: a taxa de substituição das pensões em Portugal, comparativamente à UE28, beneficia menos os indivíduos de rendimento baixo e penaliza menos os de rendimento elevado. Em resultado, sugere-se que o sistema de pensões seja reformulado para favorecer mais os pensionistas de baixos rendimentos.

Acresce que, os pensionistas de rendimento médio têm um tratamento fiscal das pensões mais favorável do que na UE, e em contraste, o sistema fiscal Português prejudica os pensionistas de rendimento baixo, ao arrepio do que sucede na Europa. Propomos, assim, que as regras fiscais sejam alteradas no sentido de beneficiar mais os pensionistas de menores rendimentos.

Outra função do sistema de pensões é incentivar as pessoas a permanecerem ativas no final das suas carreiras. Neste ponto, Portugal apresentou uma boa taxa de emprego da população entre os 55 e os 64 anos, sobretudo até 2010 – a partir deste ano a crise económica levou a um declínio acentuado daquela taxa. O país tem também uma duração média das carreiras laborais ligeiramente acima da UE, apesar de ter vindo a decrescer. Como ponto negativo existe a elevada proporção de aposentações antecipadas, para o que tem contribuído a falta de formação ao longo da vida; tornando-se necessária uma aposta séria neste domínio como forma de garantir o envelhecimento ativo.

4. SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO SISTEMA

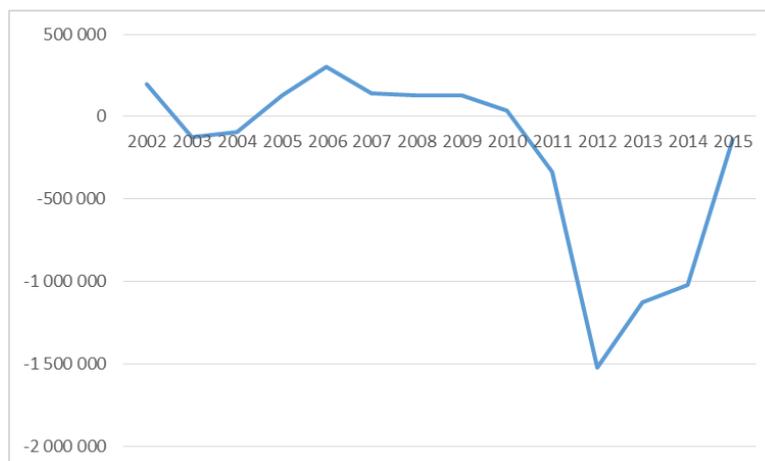
4.1. As contas do sistema de pensões no passado recente

Entre 2002 e 2010, o Sistema Previdencial apresentou saldos positivos, exceto em 2003 e 2004 em que registou saldos negativos relativamente pequenos (Figura 11).⁵⁴ Apenas entre 2012 e 2014 os saldos passaram a ser substancialmente negativos, tendo sido cobertos por transferências extraordinárias do OE. Estas transferências continuaram em 2015 e 2016, prevendo-se ainda a sua manutenção em 2017 (Tabela A. 4, em anexo). Os défices do sistema ficaram a dever-se à crise económica que originou um aumento do desemprego e uma diminuição dos salários. Segundo Silva e Pereira (2015), o aumento do desemprego entre 2009

⁵⁴ Os saldos do sistema apresentados pelo Conselho de Finanças Públicas encontram-se na Tabela A. 5.

e 2013, com o seu duplo impacto na receita e despesa, representou um efeito negativo nas contas do Sistema Previdencial de 9.000 milhões de euros. Com a recuperação do mercado de trabalho, em 2015 o sistema já apresentou um pequeno défice de 47,8 milhões de euros.

Figura 11 – Saldo do Sistema Previdencial sem considerar as transferências extraordinárias do OE (milhares de euros)



Nota: Saldo gerado no exercício após consideração das transferências internas relativas ao próprio exercício e sem considerar as transferências extraordinárias do OE para cobertura do défice. Dados da execução orçamental. Fonte: Conta da Segurança Social, vários anos.

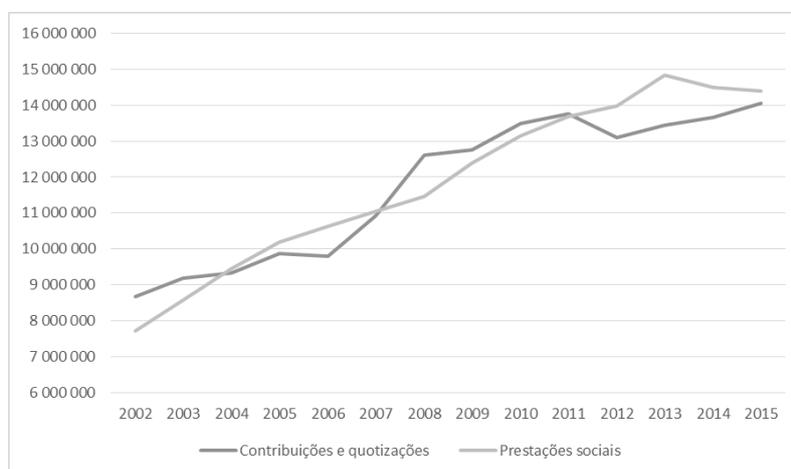
Se excluirmos o subsídio de desemprego, ainda observamos uma queda significativa do saldo do Sistema Previdencial (excluindo a transferência extraordinária do OE) em 2011 e 2012, sobretudo devido à redução das contribuições sociais (Figura A. 5).

De referir que, como o Sistema Previdencial recebe as contribuições dos novos trabalhadores da administração pública, mas não paga as atuais pensões dos funcionários públicos, a sua situação financeira presente é artificialmente mais benéfica do que deveria ser.

O saldo do Sistema Previdencial tem em conta outras receitas para além das contribuições e quotizações e outras despesas para além das prestações sociais. Se atendermos apenas à relação entre contribuições e prestações sociais, observa-se, entre 2002 e 2011, uma equivalência aproximada entre as duas, e apenas entre 2012 e 2014 ambas se afastaram consideravelmente (Figura 12). De facto, as contribuições sofrem uma queda considerável em 2012, fruto do aumento do desemprego e da redução dos salários, voltando a crescer no ano seguinte, ainda que a um ritmo mais lento do que anteriormente. De referir que, as contribuições em percentagem do PIB não sofreram qualquer queda a partir de 2011, demonstrando que a redução das contribuições em valor absoluto está relacionada com a diminuição da atividade económica. Em contrapartida, em 2012 e 2013, as prestações sociais continuam a crescer, refletindo o

aumento do desemprego; mas em 2014 e 2015 as prestações reduzem-se devido ao fenómeno oposto.

Figura 12 – Evolução das contribuições e prestações sociais (milhares de euros)



Fonte: Conta da Segurança Social, vários anos.

Quando comparamos a evolução das contribuições e da despesa em pensões do Sistema Previdencial, observamos desde 2002 um crescimento maior das últimas, disparidade que se agravou a partir de 2012 com o intensificar da crise económica (Figura A. 6). Apesar de, pela sua natureza, as pensões serem mais imunes à conjuntura económica, em 2012 o seu volume registou uma queda ligeira fruto das medidas do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF): suspensão, parcial ou total, do pagamento dos subsídios de férias e natal das pensões superiores a 600 euros (redução progressiva entre 600 e 1100 euros), congelamento do IAS e das pensões (exceto as mínimas) e, por último, suspensão da antecipação das pensões de velhice (IGFSS, 2012). Em 2015, a pequena queda da despesa com pensões ficou a dever-se à mudança no registo das pensões unificadas da CGA (IGFSS, 2015). A contribuição extraordinária de solidariedade (CES) sobre pensões, em vigor de 2011 a 2015, foi alocada à receita da Segurança Social.

Se pretendermos avaliar o efeito da reforma de 2007 na despesa com pensões, temos uma tarefa difícil em mãos porque o seu efeito só se irá fazer sentir mais intensamente a médio prazo. Esta avaliação é ainda mais difícil devido às medidas extraordinárias de contenção da despesa em pensões tomadas a partir de 2011 no contexto do PAEF. De qualquer modo, a taxa de crescimento da despesa real em pensões do Sistema Previdencial entre 2008 e 2009 foi

ligeiramente inferior à registada entre 2002 e 2007 (4,2% e 4,9% ao ano, respetivamente).⁵⁵ Mas não é possível atribuir esta redução exclusivamente à reforma de 2007 uma vez que a tendência de redução do crescimento real da despesa em pensões contributivas já se tinha iniciado em 2005.⁵⁶

A situação da CGA é substancialmente diferente por ser um sistema que, desde 2005, está fechado a novos trabalhadores, que passaram a descontar para o regime geral da Segurança Social. Sem a entrada de novos contribuintes, à medida que o número de pensionistas aumenta a situação do sistema fica mais deficitária. A CGA tem, assim, um défice considerável (4573 milhões de euros em 2015) que tem sido coberto por transferências do OE (Tabela 9).

Tabela 9 – Saldo da CGA (Milhões de euros)

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|
| Receita efetiva (inclui contribuições dos trabalhadores e entidades) | 9197 | 9427 | 9721 |
| Da qual participação do OE | 4079 | 3870 | 4604 |
| Em % | 44,4% | 41,1% | 47,4% |
| Despesa efetiva | 9260 | 9492 | 9690 |
| Saldo global | -63 | -137 | 31 |
| Saldo global sem participação do OE | -4142 | -3935 | -4573 |

Fonte: Conselho das Finanças Públicas, Análise da Execução Orçamental da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações em 2014/2015. Notas: dados da execução orçamental e em contabilidade pública.

4.2. A sustentabilidade financeira futura

A sustentabilidade financeira de um sistema de pensões organizado por repartição está assegurada quando as receitas atuais e futuras com contribuições e quotizações e o fundo de reserva cobrem as despesas com prestações sociais atuais e projetadas a médio/longo prazo, sem que seja necessário recorrer ao financiamento do OE (MSESS, 2015; Pereira da Silva et al., 2004). Assim, para estudar o equilíbrio financeiro do sistema Português é necessário avaliar a sua situação presente e futura, o que tem sido feito por diversos estudos, designadamente os da Comissão Europeia (2015a e 2018) sobre o Sistema Previdencial e a CGA, o do MSESS (2015) e de Bravo (2012a) sobre o Sistema Previdencial, o do relatório de sustentabilidade financeira da Segurança Social do OE e o de Bravo et al. (2013) sobre a CGA.

⁵⁵ A despesa foi deflacionada usando o IPC total.

⁵⁶ A tendência de redução da despesa *total* em pensões começou ainda mais cedo, em 2001 (IGFSS, 2015).

Ageing Report 2015 e 2018 – Comissão Europeia (2015a e 2018)

A Comissão Europeia no Ageing Report de 2015 faz um conjunto de projeções sobre o efeito do envelhecimento da população na despesa com pensões. Em primeiro lugar, são realizadas projeções até 2060 sobre as principais variáveis demográficas e económicas, que naturalmente estão sujeitas a um elevado grau de incerteza, pois dependem de comportamentos sociais e da estrutura económica que são difíceis de prever a tão longo prazo. Naturalmente, que podem ocorrer eventos que alterem as projeções, como por exemplo aumentos na taxa de fertilidade que incrementem a população jovem, ou mudanças na saúde da população (como a epidemia da obesidade) ou alterações climáticas que reduzam a longevidade média (Boom et al., 2001). Daí que estes exercícios de prospetiva tenham de ser encarados com cautela e ser vistos, não como um retrato fiel do futuro, mas como um indicador aproximado do que poderá acontecer se as tendências atuais se mantiverem e não ocorrerem alterações nas políticas públicas.

Começando pela previsão das variáveis que servem de suporte às projeções das despesas com pensões, espera-se que a taxa de fertilidade em Portugal tenha uma ligeira subida de 1,3 nascimentos por cada mulher, em 2013, para 1,5, em 2060, continuando, apesar disto, a ser uma das mais baixas da UE e inferior à taxa natural de substituição de 2,1. Seguindo a tendência das últimas décadas, a esperança média de vida aos 65 anos irá aumentar em Portugal 4,7 anos para os homens e 4,4 anos para as mulheres, entre 2013 e 2060, em linha com a evolução da AE.

O resultado da evolução demográfica descrita é um aumento acentuado do rácio de dependência de idosos em Portugal (população com mais de 65 anos / população entre os 20 e os 65 anos) de 32,4, em 2013, para 69,3, em 2060. Isto significa que irá passar-se de 3 ativos por idoso, em 2013, para 1,4 ativos por idoso, em 2060. A evolução do rácio de dependência é particularmente negativa em Portugal, acabando por apresentar o segundo pior rácio em 2060.

A taxa de desemprego (20-64 anos) em Portugal irá cair do nível elevado registado durante a recente crise económica (16,5% em 2013) para o nível estrutural (7,3% em 2060), compatível com o produto potencial. De qualquer modo, a taxa de desemprego em 2060 situar-se-á ligeiramente acima do nível médio da AE. Na atual conjuntura da economia Portuguesa, a projeção por um longo período de tempo de uma taxa de desemprego perto de 7% parece algo otimista.

Em consonância com a descida da taxa de desemprego, a taxa de emprego (entre a população com idade ativa, dos 20 aos 64 anos) em Portugal irá registar uma subida de 65,4%, em 2013, para 74,7%, em 2060, sendo este valor igual ao da média da AE.

O crescimento da produtividade do trabalho (por hora trabalhada) irá previsivelmente aumentar de 0,4%, em 2013 – valor muito reduzido devido à crise económica, para 1,9%, em 2045, para de seguida baixar ligeiramente para 1,5%, em 2060. De 2013 a 2055 o crescimento da produtividade será sensivelmente maior do que na AE, traduzindo o potencial de convergência real da economia portuguesa, mas em 2060 situar-se-á num valor comparável ao da AE.

Depois de analisarmos as projeções de base, passamos à análise das previsões para a despesa pública bruta em pensões, que abrange a CGA e o Sistema Previdencial, incluindo as pensões mínimas. Neste indicador Portugal encontra-se 1,5 p.p. acima da média da AE em 2013. Esta diferença pode ser explicada por distintos benefícios oferecidos pelos sistemas públicos de pensões a nível europeu (por exemplo, em alguns países os benefícios de longo prazo por deficiência não são considerados pensões) e, mais importante, porque em muitos países europeus uma parte considerável das pensões é provisionada por sistemas privados, enquanto em Portugal esta responsabilidade recai quase exclusivamente sobre o Estado.

Entre 2013 e 2060, a despesa pública em pensões em percentagem do PIB irá reduzir-se em 0,7 p.p. em Portugal e permanecer constante na AE. Portugal encontra-se num grupo de países, que inclui a Espanha e a Suécia, com uma redução moderada na despesa em pensões (entre -0,7 p.p. e -1,4 p.p.). Outros países como a Itália, França, Dinamarca e Grécia têm quedas na despesa superiores a 1,5 p.p.

O peso da despesa em pensões em Portugal ainda irá aumentar até 2030, começando a reduzir-se a partir de 2040. No período 2040-60 Portugal é um dos países que regista maior queda na despesa em pensões em percentagem do PIB (-1,7 p.p.). Esta evolução tem implicações em termos de equidade intergeracional, uma vez que traduz o facto da contenção da despesa pública em pensões no horizonte de 2060 ser feita reduzindo os benefícios das gerações futuras, enquanto se preservam os direitos dos atuais pensionistas (OECD, 2014).

Em 2013, a despesa pública bruta em pensões (contributivas e não contributivas) em Portugal encontrava-se 1.5 p.p. acima da AE. Quanto ao défice do sistema público, que resulta da comparação entre as contribuições e a despesa com pensões, situava-se em 3,3% do PIB em 2013, ligeiramente acima do valor para a AE (2,5%) -

Tabela 10 . Se considerarmos a despesa com os subsídios de desemprego, de doença, de parentalidade, e de morte, também coberta pela TSU, o défice situava-se em 5.8% do PIB em 2013.

Considerando exclusivamente a despesa com pensões, o défice do sistema em Portugal atingirá o máximo em 2030 (5.4%/PIB), tal como na AE. A partir de 2030, o défice Português diminui, atingindo 3,5% do PIB em 2060, situando-se num valor consideravelmente acima da AE (2.1%/PIB). Deste modo, podemos concluir que a evolução temporal do défice do sistema contributivo em Portugal é similar à da AE, sendo de notar que a deterioração do défice será mais acentuada entre 2013 e 2030. O facto de o saldo negativo só começar a diminuir a partir de 2040 resulta, em parte, de as reformas que foram implementadas apenas surtirem efeito na despesa de forma gradual. As alterações efetuadas contribuem para que a longo prazo não exista uma dinâmica de aumento continuado do défice do sistema de pensões, apesar de este persistir.

É de realçar que os défices calculados em cima incluem a parte contributiva e não contributiva, quando a última não é verdadeiramente relevante para a sustentabilidade financeira, uma vez que é coberta pelo OE.

Como constatamos, a despesa pública em pensões em Portugal em 2060 é menor do que atualmente apesar de o rácio de dependência de idosos mais do que duplicar. A contenção da despesa pública deve-se ao crescimento da produtividade do trabalho e, em grande medida, à queda do rácio de benefício (pensão média / salário médio) de 59,3%, em 2013, para 43,4%, em 2060. Este rácio reduz-se devido ao fator de sustentabilidade, à alteração das regras de formação da pensão, que passaram a considerar toda a carreira contributiva, e à regra de indexação das pensões em pagamento (que prevê crescimentos abaixo da inflação para alguns escalões quando o crescimento do PIB é inferior a 2%, como acontece no período da projeção). Os dois primeiros fatores também explicam a queda da taxa de substituição bruta (média da primeira pensão / salário médio da economia no momento da aposentação)⁵⁷, que por sua vez é um dos fatores explicativos da redução do rácio de benefício. Espera-se que a taxa de substituição bruta em Portugal sofra uma queda de 57,5%, em 2013, para 30,7%, em 2060, o que constitui uma redução superior à verificada na AE e o valor atingido em 2060 é particularmente baixo (Tabela 11).⁵⁸ Esta projeção já incorpora o efeito positivo nas pensões de um aumento da idade média de reforma em 2,4 anos para os homens e em 2,3 anos para as mulheres, entre 2014 e 2060.

⁵⁷ A taxa de substituição bruta reflete a média dos reformados e não a situação de indivíduos com carreiras contributivas completas, e não inclui os sistemas privados.

⁵⁸ Como referido, a taxa de substituição aqui apresentada não inclui os sistemas privados. A taxa de substituição global terá em conta as pensões dos sistemas privado e público. Como em Portugal os fundos privados de pensões são residuais, a taxa de substituição global será semelhante à taxa de substituição da pensão pública. Mas em muitos países europeus os sistemas privados são significativos, o que eleva a taxa de substituição global muito acima da taxa de substituição pública. Assim, em Portugal a taxa de substituição global irá ser ainda mais pequena comparativamente à média europeia do que a taxa de substituição da pensão pública.

Tabela 10 - Projeções financeiras do sistema de pensões em Portugal e AE do Ageing Report 2015 (em % do PIB)

| | 2013 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Portugal | | | | | | |
| Contribuições para o sistema de pensões público | 10,5 | 9,6 | 9,6 | 9,6 | 9,6 | 9,6 |
| Despesa pública bruta em pensões | 13,8 | 14,6 | 15 | 14,8 | 14,4 | 13,1 |
| Despesa pública bruta em pensões contributivas | 12,1 | 13 | 13,5 | 13,2 | 12,4 | 11,1 |
| Saldo do sistema público de pensões contributivas e não contributivas | -3,3 | -5,0 | -5,4 | -5,2 | -4,8 | -3,5 |
| Subsídio de desemprego | 1,5 | 1,1 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Saldo do sistema público de pensões e subsídio de desemprego | -4,8 | -6,1 | -6,1 | -5,8 | -5,4 | -4,1 |
| Saldo do sistema público de segurança social (S.S. e CGA) ⁽¹⁾ | -5,8 | -7,2 | -7,2 | -6,9 | -6,4 | -5,0 |
| Área do euro | | | | | | |
| Contribuições para o sistema de pensões público | 9,8 | 9,8 | 10,1 | 10,3 | 10,2 | 10,2 |
| Despesa pública bruta em pensões | 12,3 | 12,4 | 12,9 | 13,1 | 12,8 | 12,3 |
| Despesa pública bruta em pensões contributivas | 12 | 12 | 12,5 | 12,6 | 12,3 | 11,9 |
| Saldo do sistema público contributivo e não contributivo | -2,5 | -2,6 | -2,8 | -2,8 | -2,6 | -2,1 |

Nota: (1) - Aqui está a considerar-se a despesa com subsídios de doença, de morte e de maternidade, também coberta pela TSU. Esta despesa representava 8,31% da despesa total com pensões em 2015. Assume-se a adição desta percentagem para todos os anos da projeção. As projeções incluem todas as pensões, designadamente as mínimas, de velhice, antecipadas, de invalidez, e de sobrevivência. Fonte: Ageing Report 2015.

As previsões são ainda mais negativas para as pensões mínimas. Se a regra de indexação das pensões usando o IPC for aplicada de forma estrita, sem intervenções *ad-hoc*, o valor das pensões mínimas em Portugal vai sofrer uma redução muito significativa, dando origem a uma queda de 31,6 p.p. do seu rácio de benefício entre 2013 e 2060. ⁵⁹

Tabela 11 - Taxa de substituição bruta e rácio de benefício do sistema público contributivo de pensões (%)

| | 2013 | 2060 | Varição em p.p. |
|--------------------------------|------|------|-----------------|
| Taxa de substituição bruta | | | |
| Portugal | 57,5 | 30,7 | -26,7 |
| Área do Euro (média ponderada) | 53,0 | 44,2 | -8,9 |
| Rácio de benefício | | | |
| Portugal | 59,3 | 43,4 | -15,8 |

⁵⁹ Quando a indexação é feita usando o IPC, em vez dos salários, as pensões perdem valor relativo face aos salários médios da economia.

A Sustentabilidade do Sistema de Pensões em Portugal

| | | | |
|--------------------------------|------|------|------|
| Área do Euro (média ponderada) | 49,6 | 40,3 | -9,3 |
|--------------------------------|------|------|------|

Fonte: The 2005 Ageing Report

A análise das Taxas de Substituição *Teóricas* (TST) entre 2013 e 2053, segundo a Comissão Europeia (2015b), oferece uma perspetiva ligeiramente diferente da TSB (Tabela 12).⁶⁰ Com efeito, a TST no cenário base II em Portugal continua a registar uma queda mais acentuada do que a média da EU-28 (11,2 p.p. e 3,6 p.p., respetivamente), mas fixa-se num valor (63,2%) ainda significativamente acima da média (55,7%). A TST portuguesa desce do quarto quartil em 2013 para o terceiro quartil em 2053. De referir que a considerável substituição de rendimento assegurada pelo sistema de pensões também é conseguida através de uma idade legal de reforma elevada em 2053 (68,4 anos). Mesmo se se calcular a TST com a carreira contributiva média observada (caso AWG), Portugal continua a apresentar uma TST bastante favorável em 2053, 62,9% - média para homens e mulheres.

O défice do sistema público de pensões apurado em cima encontra-se sobrestimado porque ignora que as pensões pagam impostos sobre o rendimento e impostos indiretos, fazendo com que parte da despesa com pensões reverta para o Estado. Segundo os dados de Comissão Europeia (2015a) para Portugal, a despesa pública em pensões *líquida* de impostos *diretos* era 13% em 2013, isto é, 0,8 p.p. abaixo da despesa bruta. Acresce ainda o efeito que a despesa em pensões tem nos impostos indiretos sobre o consumo, que segundo Silva e Pereira (2015) superava ligeiramente os 2% do PIB, em 2007.

Tabela 12 - Taxa de substituição teórica (bruta, rendimento médio, caso base II)

| | 2013 | 2053 | Variação |
|----------|------|------|----------|
| Holanda | 98,0 | 87,9 | -10,1 |
| Espanha | 88,2 | 79,5 | -8,7 |
| Itália | 70,7 | 73 | +2,2 |
| Portugal | 74,7 | 63,5 | -11,2 |
| UK | 62,1 | 60,0 | -2,1 |
| Suécia | 69,4 | 55,1 | -14,3 |
| França | 67,9 | 55,6 | -12,3 |
| EU-28* | 59,3 | 55,7 | -3,2 |
| Estónia | 42,9 | 46,7 | -1,3 |
| Alemanha | 40,1 | 49,2 | +9,1 |

⁶⁰ Aquele indicador inclui os sistemas privados obrigatórios ou de cobertura abrangente, mas exclui o terceiro pilar.

A Sustentabilidade do Sistema de Pensões em Portugal

Fonte: The 2015 Pension Adequacy Report. Nota: * - média não ponderada.

Os dados aqui avaliados não têm em conta algumas mudanças recentes na área das pensões, designadamente a possibilidade de reforma antecipada aos 60 anos para quem tem 40 anos de carreira contributiva (OECD, 2017). As reformas antecipadas poderão não ter um efeito financeiro significativo para a Segurança Social quando comparadas com as reformas na idade normal uma vez que são alvo de um corte importante.

Por último refira-se que, os dados do Ageing Report 2018 são mais otimistas para o défice financeiro do sistema, apontando para uma menor despesa e maior receita em percentagem do PIB. A despesa em pensões é menor no relatório de 2018 do que no de 2015 devido ao impacto acima do esperado das reformas introduzidas em 2014 (Comissão Europeia, 2018). As projeções indicam um pequeno défice do sistema de segurança social público contributivo e não contributivo em 2070 (0.5%/PIB) - Tabela 13.

Tabela 13 - Projeções financeiras do sistema de pensões em Portugal e AE do Ageing Report 2018 (em % do PIB)

| | 2016 | 2030 | 2060 | 2070 |
|---|------|------|------|------|
| Portugal | | | | |
| Contribuições para o sistema de pensões público | 13,1 | 11,9 | 11,8 | 12,3 |
| Despesa pública bruta em pensões | 13,5 | 14,3 | 12 | 11,4 |
| Despesa pública bruta em pensões contributivas | 10,7 | 11,7 | 9,6 | 9,2 |
| <i>Saldo do sistema público de pensões contributivas e não contributivas</i> | -0,4 | -2,4 | -0,2 | 0,9 |
| Subsídio de desemprego | 0,9 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| <i>Saldo do sistema público de pensões e subsídio de desemprego</i> | -1,3 | -3 | -0,8 | 0,3 |
| <i>Saldo do sistema público de segurança social (S.S. e CGA) ⁽¹⁾</i> | -2,2 | -4,0 | -1,6 | -0,5 |
| Área do euro | | | | |
| Contribuições para o sistema de pensões público | 10,3 | 10,7 | 10,9 | 10,9 |
| Despesa pública bruta em pensões | 12,3 | 13 | 12,4 | 11,9 |
| Despesa pública bruta em pensões contributivas | 9,1 | 9,9 | 9,7 | 9,3 |
| <i>Saldo do sistema público contributivo e não contributivo</i> | 1,2 | 0,8 | 1,2 | 1,6 |

Nota: (1) - Aqui está a considerar-se a despesa com subsídios de doença, de morte e de maternidade, também coberta pela TSU. Esta despesa representava 8,31% da despesa total com pensões em 2015. Assume-se a adição desta percentagem para todos os anos da projeção. As projeções incluem todas as pensões, designadamente as mínimas, de velhice, antecipadas, de invalidez, e de sobrevivência. Fonte: Ageing Report 2018.

Estudo sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social - MESS (2015)

Em 2015, o MSESS avaliou a sustentabilidade do sistema contributivo de pensões da Segurança Social. Apesar de se basear nos dados do *Ageing Report* de 2012, as suas previsões para algumas variáveis-chave, como o rácio de dependência de idosos, taxa de emprego, taxa de desemprego e crescimento da produtividade do trabalho, são semelhantes às da Comissão Europeia (2015a), que vimos em cima.

Vejam algumas notas sobre os aspetos mais salientes das projeções. Em face da redução prevista no número de contribuintes, a projeção de crescimento das receitas correntes do Sistema Previdencial de 1,1% ao ano, entre 2013 e 2060, só é possível com o crescimento dos salários reais, que se assume crescerem ao mesmo ritmo que a produtividade do trabalho. A contribuir para o crescimento das receitas está também a integração progressiva dos funcionários públicos na Segurança Social, no seguimento do encerramento da CGA a novos trabalhadores em 2005.

Pelo contrário, o equilíbrio financeiro é dificultado pela forte queda do rácio entre ativos e pensionistas para 0,91 em 2060. Acresce que o valor médio da pensão aumenta devido, designadamente, às carreiras contributivas mais longas, à saída de pensionistas mais idosos com pensões mais baixas, à entrada de pensionistas com pensões mais elevadas e, finalmente, à integração dos trabalhadores da CGA.

Partindo de uma situação negativa em 2013 e 2014, o défice do Sistema Previdencial (considerando a diferença entre contribuições e quotizações, por um lado, e as despesas com prestações sociais, por outro) agrava-se gradualmente no período 2015-2060, apresentando no entanto uma tendência para estabilizar em 2060 em torno de 3,2% do PIB. As projeções para 2060 são mais pessimistas do que as da Comissão Europeia (2015a), apesar de este estudo incluir também a CGA.⁶¹ Esta diferença pode ficar a dever-se ao uso de metodologias distintas.

A utilização do FEFSS para cobrir os défices do Sistema Previdencial leva ao seu esgotamento em 2024/25 e a partir desta data serão necessárias transferências do OE para suprir os défices.

No sentido de avaliar a dimensão dos défices futuros, é usual usar-se o conceito de dívida implícita do sistema de repartição, que corresponde ao valor atualizado dos défices futuros. O estudo MSESS (2015) estima que a dívida implícita do sistema acumulada nos próximos 75 anos, considerando as receitas próprias e o FEFSS e uma taxa de juro constante de 4%, situa-se em 193,2% do PIB no final de 2013.

⁶¹ No entanto, note-se que em 2060 o défice da CGA já será relativamente pequeno.

O estudo calcula a taxa contributiva de equilíbrio, isto é, a taxa que garante o equilíbrio, ano a ano, entre as receitas com quotizações e contribuições e as despesas em prestações sociais. Em 2013, a TSU que equilibra o Sistema Previdencial é 37,1%, ou seja, mais 3,12 p.p. do que a taxa atual (sem custos de administração). A taxa de equilíbrio aumenta sucessivamente no tempo, atingindo em 2060 46,07% (+12,09 p.p. do que a taxa atual sem administração). Para que a dívida implícita passasse a ser zero, seria necessário subir a TSU nos próximos 75 anos para 42,41% (+8,43 p.p. face ao valor atual sem administração).

Sustentabilidade financeira do sistema previdencial e CGA de Bravo (2012a)

O estudo sobre a sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial e da CGA de Bravo (2012a) usa as projeções demográficas de EUROPOP2010, também utilizadas pelo Ageing Report de 2012. As projeções macroeconómicas baseiam-se igualmente no Ageing Report de 2012 e são complementadas com previsões mais atuais do Ministério das Finanças e da Comissão Europeia para o horizonte temporal mais próximo.

Para além da situação financeira da CGA, o autor analisa apenas as despesas com pensões contributivas (de velhice, invalidez e sobrevivência) do Sistema Previdencial, e correspondentemente leva em consideração somente a parte da TSU afeta ao pagamento de pensões (isto é, relativa às eventualidades velhice, invalidez e morte).

Projeta-se que o saldo do sistema de *pensões* previdencial seja -1,8% do PIB, em 2013, atinja o máximo de -3,3%, em 2050, e diminua para -1,9%, em 2060. Em 2013, a CGA apresenta um saldo negativo ainda maior, -3,2% do PIB, que irá aumentar para um máximo de -4,6%, em 2025, para diminuir para -0,8%, em 2060. A soma dos défices dos dois regimes contributivos cifra-se em -5,1% do PIB, em 2013, vindo a atingir um máximo de -6,6%, em 2025, e decaindo de seguida até -2,7%, em 2060. É destacado que a diminuição do défice a partir de 2025 depende crucialmente da confirmação das projeções relativas ao crescimento da produtividade do trabalho.

Relatório de sustentabilidade financeira da Segurança Social do OE

As projeções do Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social do OE de 2019 para o Sistema Previdencial são mais otimistas do que as de Bravo (2012a) ou do MSESS (2015). Para o período 2019-2060 os défices projetados são menores e atingem o máximo de 1.1% do PIB em 2040, para diminuir para 0.3% em 2060. Globalmente, estes resultados são confirmados por outros relatórios, como por exemplo os de 2014, 2016 e 2017.

As diferenças identificadas entre os estudos relacionam-se com o facto de as previsões sobre a evolução a longo prazo do sistema de pensões dependerem, crucialmente, da metodologia, das hipóteses assumidas e das projeções das variáveis de base. Acresce ainda que Bravo (2012a) apenas considera a parte da TSU afeta ao pagamento de pensões, o que contribui para empolar o défice.⁶²

De referir que, em 2019, o défice da Segurança Social subestima consideravelmente o défice do sistema de pensões na sua globalidade, que inclui também a CGA. Mas em 2060, o défice da CGA será mais reduzido, tornando os défices da Segurança Social e do sistema de pensões muito próximos.⁶³

Com base nos dados do Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social do OE de 2014, a dívida implícita para o período 2014-2060 calculada por Pereira da Silva (reportada em Corrêa de Aguiar, 2015) é inferior à obtida pelo MSESS (2015), situando-se em 53% do PIB, após a consideração do FEFSS. Este é um valor subestimado porque apenas é considerada a despesa com pensões, sendo excluída a despesa com o subsídio de desemprego, quando se considera a totalidade da receita obtida com a TSU (incluindo a parte afeta ao subsídio de desemprego).

Sustentabilidade financeira da CGA

Bravo et al. (2013) avalia a sustentabilidade financeira da CGA em moldes muito semelhantes aos usados pelo MSESS (2015) para o Sistema Previdencial. Partindo da projeção das variáveis demográficas e económicas fundamentais para a evolução da receita e despesa com pensões, o estudo analisa três cenários: o modelo que existia em 2013 – cenário base, um cenário fictício assumindo a reabertura retroativa da CGA em 2005, e uma situação resultante da aplicação das medidas legislativas defendidas pelo governo de então para melhorar o equilíbrio financeiro do sistema. Muitas destas medidas vieram a ser efetivamente implementadas (Corrêa de Aguiar, 2015), designadamente a alteração das regras de cálculo das pensões (em particular, a pensão passou a ser calculada tendo como referência 80% da última remuneração e foram alteradas as regras de revalorização), adoção de um novo fator de sustentabilidade, aumento da idade de reforma para 66 anos, e a subida da taxa contributiva dos empregadores públicos para 23,75%.

Em qualquer dos cenários, o sistema apresenta um défice logo desde 2014, que é suprido por transferências do OE. Considerando o cenário incorporando as alterações legislativas, o défice

⁶² A parte da TSU afeta aos outros riscos tende a ser excessiva para cobrir os custos respectivos.

⁶³ Segundo Bravo (2013) o défice da CGA será 2.7% do PIB em 2013, e 0.6% em 2060.

da CGA é de 2.4% do PIB em 2014, atinge o máximo de 3.7% em 2025, para diminuir para 0,6% em 2060, ano em que o número de pensionistas já será reduzido.

Os défices da CGA são consideráveis, em parte, porque o sistema foi fechado em 2005 a novos subscritores. Com o passar do tempo ocorre um aumento dos pensionistas, mas os funcionários públicos admitidos depois de 2005 já não contribuem para este sistema. Todavia, o estudo mostra que o sistema continuaria a ter défices elevados mesmo no cenário de reabertura retroativa a novos contribuintes.

No final de 2012, a dívida implícita da CGA num horizonte de 75 anos, que neste caso corresponde às transferências orçamentais atualizadas para o presente, no cenário com medidas legislativas e com uma taxa de desconto de 4% ascende a 91% do PIB.

Comparação entre os estudos prospetivos

A soma das dívidas implícitas do Sistema Previdencial da Segurança Social (193,2% - ver MSESS, 2015) e da CGA (91% - ver Bravo et al., 2013) totaliza 284,2% do PIB.⁶⁴ Este valor deve ser lido com cautela porque os resultados seriam menos gravosos se considerássemos outros estudos.

Os estudos de Bravo (2012a), MSESS (2015) e Comissão Europeia (2015a) partem de pressupostos demográficos e económicos relativamente semelhantes e com origem nas mesmas fontes estatísticas (Tabela A. 6, em anexo). No entanto, a comparação das projeções destes estudos (e de outros que referimos em cima) para os défices do sistema de pensões não é direta devido a diferenças nos sistemas que são analisados (previdencial e/ou CGA), nas eventualidades do sistema previdencial consideradas (só pensões ou todas as eventualidades cobertas), ou na parte da TSU tida em conta (toda a TSU ou só a parte afeta a pensões). Mesmo quando se compara apenas a despesa em pensões entre estudos semelhantes as diferenças são consideráveis (Tabela 14). Estas diferenças podem ficar a dever-se a distintas hipóteses sobre as variáveis económicas e demográficas (mas aqui, como vimos, as diferenças são pequenas) ou a diferenças metodológicas.

Sem nos determos nas diferenças entre os estudos, a principal mensagem a reter das projeções é a existência de défices consideráveis do sistema previdencial e da CGA (maior no último sistema quando se considera um horizonte de previsão mais próximo) - Tabela 14 e

⁶⁴ Esta soma é apenas uma aproximação porque a dívida do Sistema Previdencial refere-se ao final de 2013 e a dívida da CGA ao final de 2012.

Tabela A. 7 em anexo. O estudo mais otimista para o Sistema Previdencial é o do RSFSS 2019, que obtém défices relativamente reduzidos. Em regra, as previsões indicam que o défice máximo para o sistema previdencial virá a ser atingido em 2050/60, enquanto o défice conjunto do Sistema Previdencial e da CGA atinge o máximo em 2025/30. Por tudo isto, e apesar das reformas encetadas nos últimos anos, os estudos prospetivos apontam para a necessidade de tomada de medidas para a diminuição dos défices a médio/longo prazo.

Tabela 14 – Previsões dos diversos estudos para os saldos e despesa em pensões em % do PIB

| | 2030 | 2060 |
|---|-------------------------------|----------------------|
| Saldo | | |
| Saldo do Sistema Previdencial (SP) e CGA (1 estudo) | -6,4% | -2,7% ⁽¹⁾ |
| Saldo do sistema público de segurança social (S.S. e CGA), incluindo pensões contributivas e não contributivas (1 estudo) | -4.0% | -1.6% |
| Saldo do SP (2 estudos) | -0.4% e -1,66% ⁽²⁾ | -0,3% e -3,24% |
| Despesa | | |

A Sustentabilidade do Sistema de Pensões em Portugal

| | | |
|---|-------------|--------------|
| Despesa em pensões do SP e CGA (1 estudo) | 14,5% | 10,4% |
| Despesa em pensões da S.S. (contributivas e não contributivas) e CGA (1 estudo) | 11,7% | 9,6% |
| Despesa em pensões do SP (3 estudos) | 7,8% a 9,7% | 7,8% a 10,3% |

Nota: (1) MSESS (2015) prevê um défice para o sistema previdencial de -3,34%. (2) Bravo (2012a) prevê um défice de -2,10% para a componente de pensões do sistema. Estudos considerados: (a) Saldo e despesa em pensões do SP e CGA: Bravo (2012a); (b) saldo do sistema público de segurança social (S.S. e CGA) e despesa em pensões da S.S. e CGA: Comissão Europeia (2018), (c) Saldo do SP: MSESS (2015) e RSFSS (OE 2019), (d) Despesa em pensões do SP: Bravo (2012a), MSESS (2015) e RSFSS (OE 2019).

Uma vez que as hipóteses que servem de base às projeções estão sujeitas a incerteza, a realidade pode vir a ser pior ou melhor do que o projetado. Por isso, a Comissão Europeia (2015a) fez testes de sensibilidade às projeções através da alteração das hipóteses de partida. No contexto europeu, Portugal surge como particularmente sensível a uma subida na esperança média de vida à nascença e a descidas na produtividade do trabalho ou na produtividade total dos fatores.

4.3. Síntese

As alterações à Segurança Social em Portugal, revisitadas no ponto 3.1, procuraram responder aos diversos desafios que esta enfrenta, designadamente a pressão demográfica, o fraco crescimento da produtividade do trabalho e a globalização económica. Apesar das tendências negativas enfrentadas, o Sistema Previdencial apresentava antes de 2012 uma situação financeira equilibrada, que veio a ser interrompida temporariamente pela crise económica. Por sua vez, a CGA tinha um défice estrutural elevado financiado pelo OE, explicado, em parte, pelo fecho do sistema a novos contribuintes.

No que concerne aos estudos prospetivos, estes apontam, em graus diferentes, para um défice significativo no sistema de pensões na sua globalidade (Sistema Previdencial e CGA), mas sem que a situação a longo prazo seja mais gravosa do que na AE. Em 2060, o défice do sistema será menor do que atualmente, não obstante a existência de um aumento a médio prazo.

A redução da despesa com pensões em percentagem do PIB ocorre entre 2040 e 2060, o que implica alguma falta de equidade intergeracional, já que são os benefícios das gerações futuras que serão mais duramente atingidos, havendo uma certa proteção das gerações atuais.

A redução projetada para a despesa pública em pensões é alcançada através da redução do rácio de benefício e da taxa de substituição, comprometendo-se, assim, a função de substituição de rendimento, com consequências negativas para a pobreza e o poder aquisitivo dos reformados.

5. CONCLUSÃO E PROPOSTAS DE MELHORIA

O objetivo central deste trabalho foi analisar as características atuais do sistema de pensões em Portugal, as principais reformas efetuadas no passado recente e as perspetivas de evolução futura. Observámos que as reformas do sistema contribuíram para que a sua situação presente seja favorável em termos de eficiência microeconómica, tendo sido possível manter uma capacidade de substituir rendimento superior à média europeia. Apesar de algumas melhorias no combate à pobreza, este continua a ser um dos elementos onde a margem de melhoria ainda é significativa. Em termos financeiros, as perspetivas a longo prazo para 2060 não são de agravamento do défice financeiro, apesar de este persistir, à semelhança do que ocorre na UE. Assim, as necessidades de melhoria do sistema continuam presentes, o que nos leva a sugerir, com base na análise efetuada, as seguintes propostas de melhoria:

- Aperfeiçoar os incentivos para os trabalhadores de menor rendimento terem um envelhecimento ativo e para procurarem emprego em caso de desemprego de longa duração.
- Criação de um crédito de pensão para os pais que interrompem a sua carreira para cuidar dos filhos, que funcionaria como uma adição aos benefícios que já existem em termos de licença de parentalidade.
- Beneficiar as carreiras longas, não só por razões sociais, mas também porque fazem um maior contributo para a segurança social. Refira-se que se trata de algo que o presente Governo já está a implementar.
- Reformular o sistema de pensões no sentido do incremento da taxa de substituição dos pensionistas de baixos rendimentos, que é relativamente baixa comparativamente aos indivíduos de rendimento médio.
- Alteração das regras fiscais no sentido de beneficiar mais os pensionistas de menores rendimentos, que são prejudicados em termos de TST líquida comparativamente aos pensionistas de rendimentos médios.
- Reforçar as políticas ativas de emprego e a formação ao longo da vida direcionadas para os trabalhadores mais idosos, em especial com idades compreendidas entre os 55 e os 66 anos, com o objetivo de promover o envelhecimento ativo.
- Pensar a possibilidade da passagem gradual da vida ativa para a reforma, que poderá ser facilitada por meio de pensões parciais.

- Desenvolver políticas que melhorem a literacia financeira da população, designadamente no que se refere à poupança para a reforma, para reforçar a confiança dos indivíduos na sua pensão.
- Reforçar as leis e a cultura contra a discriminação de género no local de trabalho, bem como aumentar o apoio às famílias com crianças, por meio de apoio estatal para as despesas com creches e de horários laborais mais flexíveis, de forma a aumentar a taxa de natalidade e a participação feminina no mercado de trabalho. De igual modo, são necessárias ações legais e culturais para evitar a discriminação baseada na idade por parte dos empregadores.

Neste trabalho, ficou por fazer uma reflexão mais genérica sobre modelos alternativos de provisão, designadamente sobre a capitalização virtual ou real, assim como uma análise de possíveis alternativas de financiamento.

6. BIBLIOGRAFIA

Arts, W., Gelissen, J. (2002), Three worlds of welfare capitalism or mode? A state-of-the-art report, *Journal of European Social Policy*, Vol 12 (2), 137-158.

Barradas, R., Lagoa, S. (2017), Functional income distribution in Portugal: the role of financialisation and other related determinants, *Society and Economy*, 39 (2), 183-212.

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

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.

Bonoli, G. (1997), “Classifying welfare states: A two-dimension approach”, *Journal of Social Policy*, 26 (3), 351-72.

Bravo, Jorge, 2012a, 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.

Bravo, Jorge, 2012b, Sistemas de Segurança Social em Portugal: Arquitectura de um novo modelo social e contributos para o debate sobre a reforma do regime de pensões, Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios, Lisboa, Dezembro.

Bravo, Jorge M., Afonso, Lourdes B., Guerreiro, Gracinda R., 2013, Avaliação actuarial do regime de pensões da caixa geral de aposentações: Formulação actual e impacto de medidas legislativas, Estudo para o Ministério das Finanças, Novembro.

Carolo, D. (2015), Despesa e redistribuição na Segurança Social em Portugal: Análise da Reforma de 2007, Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa.

Cecchetti, S.G. and Kharroubi, E., 2012. *Reassessing the impact of finance on growth*. BIS Working Papers, N.º 381.

Chlon-Dominczak, Agnieszka, Franco, Daniele, e Palmer, Edward (2012), The first wave of NDC reforms: The experiences of Italy, Latvia, Poland, and Sweden, in Holzmann, Robert, Palmer, Edward, Robalino, David (Editors), Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world – Volume 1: Progress, lessons and implementation, The World Bank, Washington D.C.

Churchill, Jennifer. 2013. Towards a framework for understanding the recent evolution of pension systems in the European Union. FESSUD Working Paper Series, N.º 12. Leeds: University of Leeds.

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), Livro Branco da Segurança Social, 1998.

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 (2018), The 2018 Ageing report: Economic and budgetary projections for 28 EU Member States (2016-2070), *European Economy* 3, Brussels.

Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (2015), Relatório do inquérito à literacia financeira da população portuguesa, Lisboa, 183 pg.

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

Cunha, Vanda, Paulo, Ariana, Pereira, Nuno S. e Reis, Hélder, 2009, The Reform of the Portuguese Public Employees' Pension System: Reasons and Results, Working paper series 002/2009, GPEARI Ministério das Finanças e da Administração Pública, Lisboa, June.

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.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, New York.

Esteves, M. (2018), “Governo já fez nova proposta sobre pensões antecipadas”, *Jornal de Negócios*, disponível em www.jornaldenegocios.pt (acedido em 11/04/2018).

Ferrera, M. (1996) ‘The “Southern” Model of Welfare in Social Europe’, *Journal of European Social Policy* 6 (1): 17–37.

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

Goulart, Noémia e Camacho, Carmen, 2014, *Sistemas de Proteção Social*, Apontamentos do Conselho de Finanças Públicas n.º 2/2014, Conselho de Finanças Públicas, outubro.

Katrougalos, G. S. (1996), The South European Welfare Model: The Greek Welfare State, in search of an Identity, *Journal of European Social Policy* 6 (1): 39{60).

IGFSS (2012), *Relatório da Conta da Segurança Social 2012*, Lisboa.

IGFSS (2015), *Relatório da Conta da Segurança Social 2015*, Lisboa

Joaquim, C. (2017), “O novo regime de reformas antecipadas”, *Expresso*, 1/Abril/2017.

Leiria, P. e Pereira, P. T. (2000), *Princípios de reforma do sistema de Segurança Social* in Pereira, P. T. (organizador), *A reforma da Segurança Social: Contributos para reflexão*, Celta Editora, Oeiras

Ministério das Finanças (2018), “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social”, in *Relatório do OE 2019*, Outubro, Lisboa.

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

Madeira, Miguel (2013), Ensaio sobre a falsa panaceia dos “sistemas de capitalização” ou fundos de pensões, in Varela, Raquel (organizadora), *A Segurança Social é sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Bertrand Editora, Lisboa, 173-188.

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

OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing.

OCDE (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing.

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 (2016a), *OECD/INFE International survey of adult financial literacy competencies*, OECD

OECD (2016b), *Financial Education in Europe: Trends and Recent Developments*, 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.

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

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

Silva, Pedro Adão e; 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

Stiglitz, Joseph E. (2000), The economics of the public sector, W. W. Norton & Company; 3 edition.

Wagner, N. (2012), Financing social security in the EU: Business as usual?, International Labour Review, Vol. 151, no. 4, pp. 334-348.

Whitehouse, Edward (2012), Parallel lines: NDC pensions and the direction of pension reform in developed countries, in Holzmann, Robert, Palmer, Edward, Robalino, David (Editors), Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world – Volume 1: Progress, lessons and implementation, The World Bank, Washington D.C.

7. ANEXO

Tabelas:

Tabela A. 1 – Principais alterações na CGA

| |
|---|
| 1993 - Os novos funcionários públicos passaram a ter a sua pensão calculada de acordo com as mesmas regras do Regime Geral (RG) da Segurança Social. |
| 2006: |
| – Convergência gradual (6 meses por ano) com o RG das condições de acesso à reforma: de 60 para 65 anos de idade de acesso (convergência total em 2015) e de 35 para 40 anos de carreira completa (convergência total em 2013). |
| - A CGA passa a ser um sistema fechado a novos trabalhadores públicos, que doravante integram a Segurança Social. |
| 2008 – A reforma de 2007 é aplicada à CGA, designadamente no que se refere ao fator de sustentabilidade, indexação das pensões e incentivo ao trabalho após a idade legal de reforma. |
| 2013 – A idade de acesso à reforma da CGA foi tornada imediatamente igual à da Segurança Social, exceto para carreiras especiais. |

Fonte: Adaptado de Corrêa de Aguiar (2015), onde pode ser consultada uma versão mais completa.

Tabela A. 2 – Coeficiente de Gini para toda a população (considerando o rendimento disponível antes de transf. sociais)

| | (1) Pensões incluídas nas transf. sociais (rend. disp. inclui pensões) | (2) Pensões excluídas das transf. sociais (rend. disp. inclui pensões) | (2)-(1) |
|--------------|--|--|---------|
| 2006 | | | |
| Portugal | 51,4 | 41,3 | -10,1 |
| Área do Euro | 49,7 | 34,5 | -15,2 |
| 2008 | | | |
| Portugal | 50,2 | 38,9 | -11,3 |
| Área do Euro | 49 | 35 | -14 |
| 2011 | | | |
| Portugal | 50,3 | 38,5 | -11,8 |
| Área do Euro | 50,4 | 36 | -14,4 |
| 2012 | | | |
| Portugal | 55,9 | 38,7 | -17,2 |
| Área do Euro | 50,4 | 35,5 | -14,9 |
| 2013 | | | |
| Portugal | 55,9 | 38,4 | -17,5 |
| Área do Euro | 51,3 | 35,9 | -15,4 |
| 2014 | | | |
| Portugal | 60,4 | 38,7 | -21,7 |
| Área do Euro | 52 | 36,3 | -15,7 |

Fonte: Eurostat

Tabela A. 3 – Pensionistas de invalidez e velhice (regime geral) por escalões de pensão (2015)

| | Número | % |
|--------------------|-----------|-------|
| Até 106,12 | 39.222 | 2,1% |
| 106,13 a 261,94 | 216.075 | 11,4% |
| 261,95 a 419,21 | 1.146.520 | 60,4% |
| 419,22 a 628,82 | 217.408 | 11,5% |
| 628,83 a 2515,31 | 263.276 | 13,9% |
| 2515,32 a 5594,33 | 14.162 | 0,7% |
| Superior a 5594,34 | 631 | 0,0% |
| | 1.897.294 | 100% |

Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social 2015.

Tabela A. 4 – Transferências extraordinárias do OE para o Sistema Previdencial (preços correntes e milhões de euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Transferência extraordinária do OE | 857 | 1430 | 1329 | 894 | 650 | 430 |

Fonte: IGFSS/MTSSS (em Relatório do OE 2017)

Tabela A. 5 – Saldo do Sistema Previdencial da Segurança Social segundo o CFP (Milhões de euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------------|------|-------|------|------|
| Saldo do Sistema de Previdencial | -605 | -1117 | -692 | -68 |

Notas: Dados da execução orçamental. 2012-2015: exclui a transferência extraordinária do OE e o Fundo Social Europeu (receitas e despesas associadas), ótica de contabilidade pública e receitas e despesas efetivas. Fonte: 2012-2015: Conselho das Finanças Públicas, Análise da Execução Orçamental da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações em 2014/2015; Análise da Conta das Administrações Públicas 2012.

Tabela A. 6 – Comparação das hipóteses demográficas e económicas subjacentes a três estudos de previsão

| | 2013 | 2030 | 2060 |
|--|------|-------|-------|
| Comissão Europeia (2015a) | | | |
| Rácio de dependência de idosos | 32,4 | 47,1 | 69,3 |
| Taxa de desemprego (20-64) | 16,5 | 8,2 | 7,3 |
| Taxa de emprego (20-64) | 65,4 | 73,90 | 74,70 |
| Produtividade do trabalho por hora (taxa de crescimento) | 0,40 | 1,7 | 1,5 |
| MSESS (2015) | | | |
| Rácio de dependência de idosos | 33 | 48 | 67 |
| Taxa de desemprego (20-64) | 15 | 9 | 7 |
| Taxa de emprego (20-64) | 67 | 73 | 75 |
| Produtividade do trabalho por hora (taxa de crescimento) | 1,6 | 1,8 | 1,3 |
| Bravo (2012a) | | | |
| Rácio de dependência de idosos | 31 | 40,5 | 62,1 |
| Taxa de desemprego (20-64) | 16,5 | 7 | 6,5 |
| Taxa de emprego (20-64) | 64,9 | 74,2 | 74,6 |
| Produtividade do trabalho por hora (taxa de crescimento) | 0 | 2 | 1,5 |

Fonte: dados retirados dos respetivos estudos.

A Sustentabilidade do Sistema de Pensões em Portugal

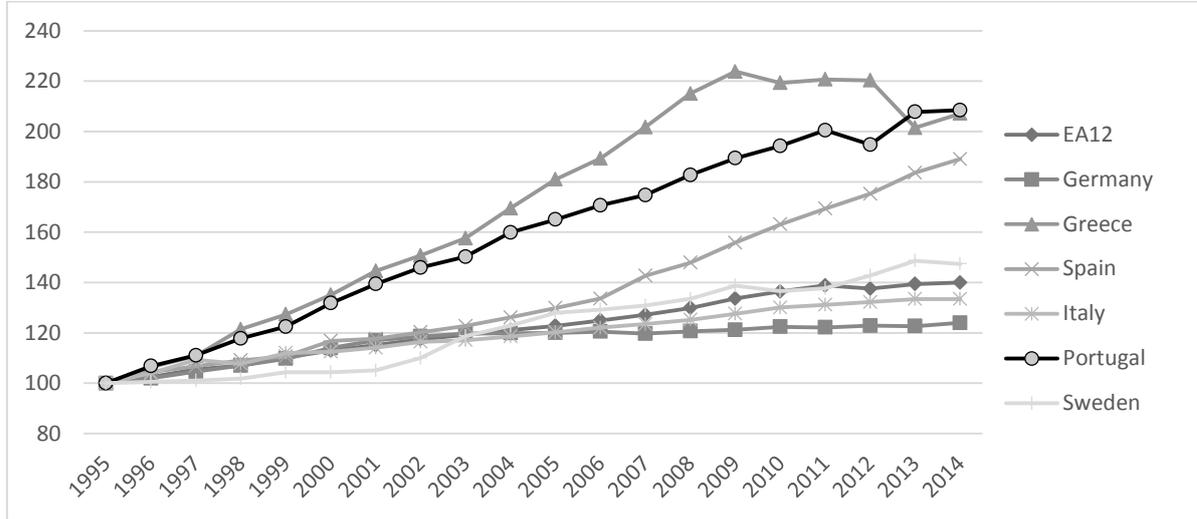
Tabela A. 7 – Comparação dos resultados dos diversos estudos prospetivos (Em % do PIB)

| | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Comissão Europeia (2015a) –SP e CGA | 2013 | 2030 | 2060 |
| Contribuições para o sistema de pensões público | 10,5% | 9,6% | 9,6% |
| Despesa pública bruta em pensões | 13,8% | 15% | 13,1% |
| Despesa pública bruta em pensões contributivas | 12,1% | 13,5% | 11,1% |
| <i>Saldo do sistema público de pensões contributivas</i> | <i>-1,6%</i> | <i>-3,9%</i> | <i>-1,5%</i> |
| Subsídio de desemprego | 1,5% | 0,7% | 0,6% |
| <i>Saldo do sistema público de pensões contributivas e subsídio de desemprego</i> | <i>-3,1%</i> | <i>-4,6%</i> | <i>-2,1%</i> |
| MSESS (2015) - Inclui todo o sistema previdencial e não apenas pensões, mas não inclui CGA | 2013/CSS | 2030 | 2060 |
| Receitas correntes | 10% | 8,60% | 8,80% |
| Contribuições e quotizações | 7,8% | 7,8% | 8,2% |
| Despesas correntes | 10% | 9,70% | 11,50% |
| Despesa em pensões | 6,7% | 8,2% | 10,3% |
| <i>Saldo total</i> | <i>-0,66%</i> | <i>-1,45%</i> | <i>-2,90%</i> |
| <i>Saldo receitas próprias</i> | <i>-0,81%</i> | <i>-1,66%</i> | <i>-3,24%</i> |
| Bravo (2012a) – SP (só pensões) e CGA | 2013 | 2030 | 2060 |
| <u>Sistema previdencial (só pensões)</u> | | | |
| Despesa em pensões | 8,4% | 9,7% | 9,6% |
| Contribuições e quotizações (toda a TSU) | 8,2% | 9,5% | 9,6% |
| Contribuições e quotizações (TSU afeta a velhice, invalidez e morte) | 6,6% | 7,6% | 7,7% |
| Saldo (com toda a TSU) | -0,2% | -0,2% | 0,0% |
| Saldo (com TSU velhice, invalidez e morte) | -1,8% | -2,1% | -1,9% |
| <u>CGA (pensões)</u> | | | |
| Despesa em pensões | 4,8% | 4,8% | 0,8% |
| Quotas e contribuições de entidades | 1,6% | 0,5% | 0,0% |
| Saldo | -3,2% | -4,3% | -0,8% |
| <u>SP (pensões) + CGA (só parte da TSU)</u> | | | |
| Despesa em pensões dos regimes contributivos | 13,2% | 14,5% | 10,4% |
| Contribuições (Taxa social velhice, invalidez e morte) | 8,2% | 8,1% | 7,7% |
| Saldo (considerando só parte da TSU) | -5,1% | -6,4% | -2,7% |
| Bravo (2013) – Só CGA, Cenário III com medidas adicionais | 2013 | 2030 | 2060 |
| Custos com pensões | 5,6% | 4,4% | 0,7% |
| Quotizações e contribuições de entidades | 2,2% | 0,5% | 0,0% |
| Saldo (Contribuições do OE) | -2,7% | -3,5% | -0,6% |
| RSFSS (2017) – Sistema Previdencial | 2019 | 2030 | 2060 |
| Receitas correntes | | | |
| Das quais contribuições e quotizações | 8,6% | 8,6% | 8,6% |
| Despesas correntes | | | |
| Das quais despesas com pensões | 6,9% | 7,8% | 7,8% |
| Saldo | 0,4% | -0,4% | -0,3% |

Fonte: dados retirados dos respetivos estudos.

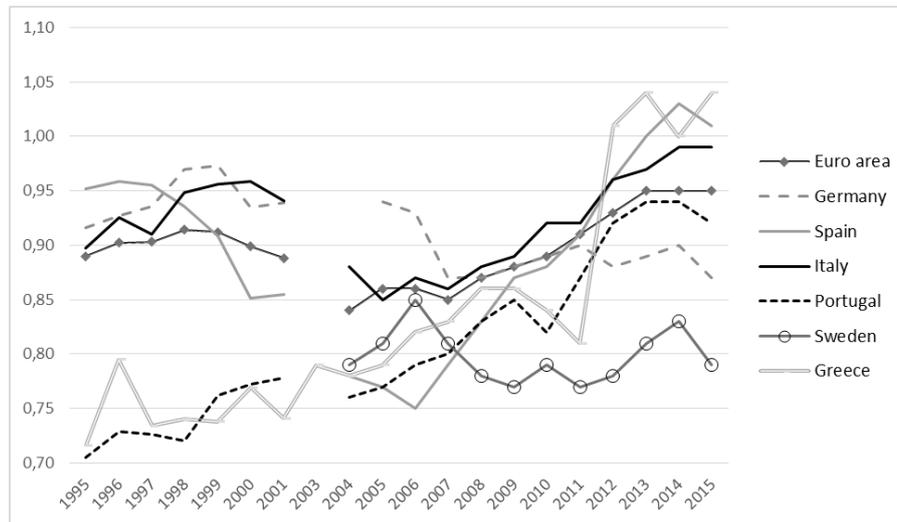
Figuras:

Figura A. 1 – Evolução da despesa real em pensões (índice 1995=100)



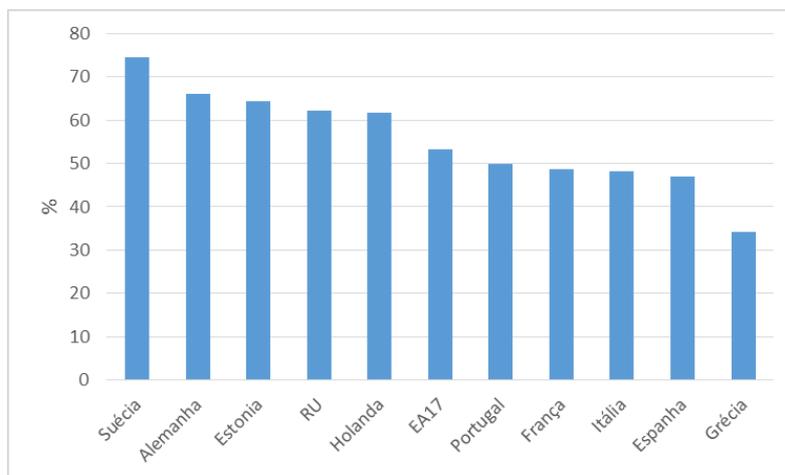
Fonte: Eurostat. Nota: Inclui despesa privada e pública. Inclui pensões de invalidez, antecipadas, de sobrevivência e de velhice. A despesa foi deflacionada com o deflador do PIB.

Figura A. 2 – Evolução do rendimento mediano relativo da população com mais de 65 anos em alguns países da EU



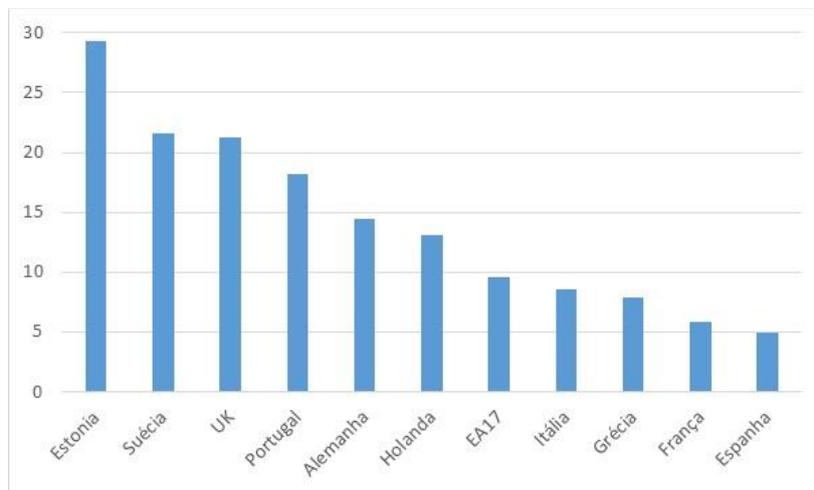
Nota: A área do euro tem uma composição variável, correspondente aos países que a integravam no respetivo momento: EA11-2000, EA12-2006, EA13-2007, EA15-2008, EA16-2010, EA17-2013, EA18-2014, EA19. Fonte: Eurostat.

Figura A. 3 – Taxa de emprego da população dos 55 aos 64 anos em alguns países europeus



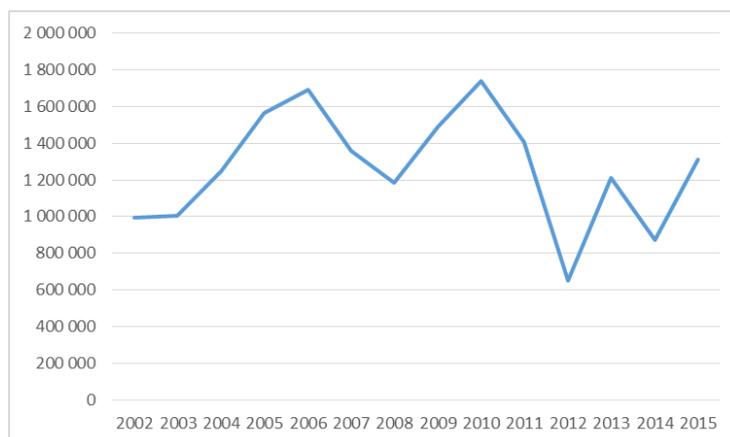
Fonte: Eurostat

Figura A. 4 – Taxa de emprego da população entre os 65 e os 69 anos



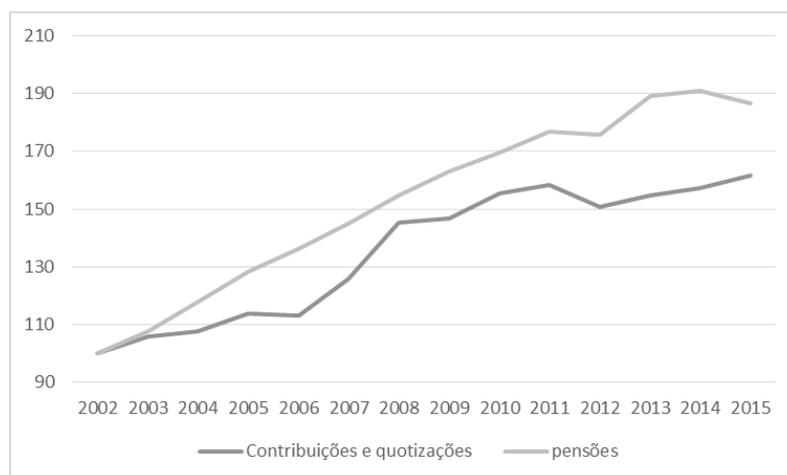
Fonte: Eurostat

Figura A. 5 – Saldo do Sistema previdencial sem subsídios de desemprego e sem a transferência extraordinária do Estado (milhares de euros)



Nota: Saldo gerado no exercício após consideração das transferências internas relativas ao próprio exercício e sem considerar as transferências extraordinárias do OE para cobertura do défice. Dados da execução orçamental. Fonte: Conta da Segurança Social, vários anos.

Figura A. 6 – Evolução das contribuições e despesa em pensões do Sistema Previdencial (2002=100)



Fonte: Conta da Segurança Social, vários anos.