

COLABOR

LABORATÓRIO COLABORATIVO PARA O TRABALHO,
EMPREGO E PROTEÇÃO SOCIAL

ABRIL 2025

EBOOKS COLABOR

MANUEL CARVALHO DA SILVA (ORG.)

**ANTÓNIO BAGÃO FÉLIX, JOSÉ A. VIEIRA DA SILVA, JOSÉ DA SILVA PENEDA,
MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO E PAULO PEDROSO.**

O debate sobre o Sistema Previdencial de Segurança Social: reflexões de titulares da pasta



FICHA TÉCNICA

TÍTULO

O DEBATE SOBRE O SISTEMA PREVIDENCIAL DE SEGURANÇA SOCIAL: REFLEXÕES DE TITULARES DA PASTA.

CITE ESTE DOCUMENTO COMO:

Silva, M. C. (Org.) (2025). *O debate sobre o Sistema Previdencial de Segurança Social: reflexões de titulares da pasta*. CoLABOR.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.15089151>

DOI: 10.5281/ZENODO.15089151

AUTORES

Manuel Carvalho da Silva (Org.), António Bagão Félix, José A. Vieira da Silva, José da Silva Peneda, Maria do Rosário Palma Ramalho, Paulo Pedroso.

COLABOR

Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social
Rua das Taipas, n.º 1 - 1250-264 Lisboa

LAYOUT GRÁFICO, DESIGN E PAGINAÇÃO

André Luz . www.andreluzdesign.com

DATA DE PUBLICAÇÃO abril 25'



COLABOR

LABORATÓRIO COLABORATIVO PARA O TRABALHO,
EMPREGO E PROTEÇÃO SOCIAL

O debate sobre
o Sistema Previdencial
de Segurança Social:
reflexões de titulares da pasta

Índice

RESUMO/ABSTRACT	1
<hr/>	
Introdução MANUEL CARVALHO DA SILVA	2
<hr/>	
O sistema contributivo de Segurança Social português: fundamentos e desafios PAULO PEDROSO	6
<hr/>	
A Segurança Social em Portugal: a importância de mudanças incrementais num sistema consolidado JOSÉ SILVA PENEDA	16
<hr/>	
A diversificação das receitas da Segurança Social e os incentivos a uma cultura previdencial ANTÓNIO BAGÃO FÉLIX	24
<hr/>	
O futuro da Segurança Social: fatores críticos do lado da receita e da despesa JOSÉ A. VIEIRA DA SILVA	30
<hr/>	
Desafios ao sistema da Segurança Social MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO	41
<hr/>	

Resumo

A sustentabilidade da Segurança Social, o modelo de financiamento do seu Sistema Previdencial, ou a adequação presente e futura das pensões às necessidades dos pensionistas são temas que ganharam um novo protagonismo em Portugal nos anos recentes. Esse protagonismo foi espoletado pela constituição da Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social e pela publicação dos resultados dos trabalhos desse grupo no *Livro Verde sobre a Sustentabilidade do Sistema Previdencial*. Este *ebook* pretende contribuir para essa reflexão e enriquecê-la com a análise crítica de quatro ex-ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da atual Ministra responsável pela pasta. Em cinco textos sintéticos estes protagonistas apontam pistas relevantes para se analisar de forma integrada o Sistema Previdencial de Segurança Social – em particular o sistema de pensões –, a pertinência e os riscos que acompanham as propostas de alteração do sistema e propõem medidas que qualifiquem e garantam sustentabilidade ao sistema de Segurança Social.

Palavras-chave: Segurança Social; sustentabilidade da Segurança Social; Livro Verde sobre a Sustentabilidade do Sistema Previdencial; pensões; demografia; emprego e mercado de trabalho; Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Abstract

The sustainability of Social Security, the financing model of its Contributory System, or the present and future adequacy of pensions to the needs of pensioners are topics that have taken on prominence in Portugal in recent years. This protagonism was triggered by the creation of the Commission for the Sustainability of Social Security and the publication of the results of its work within the scope of *Green Book on the Sustainability of the Social Security System*. This ebook aims to contribute to this discussion and enrich it with the critical analysis of four former ministers of Labor, Solidarity and Social Security and of the current Minister. In five synthetic texts, these protagonists point out relevant clues to analyze the Social Security Contributory System in a comprehensive perspective – namely, the pension system –, the relevance and risks of some policies and propose measures that enhance and guarantee sustainability to the Social Security system.

Keywords: Social Security; Social Security sustainability; Green Book on the Sustainability of the Contributory System; pensions; demography; employment and labour market; Social Security Reserve Fund (FEFSS).

Introdução

MANUEL CARVALHO DA SILVA

O Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLABOR) tem na sua designação o foco pleno da agenda de trabalho que desenvolve. A partir de uma perspetiva de análise e investigação interdisciplinar, o CoLABOR encara o trabalho, o emprego e os sistemas de proteção social não como campos autónomos, mas sim enquanto complexos institucionais profundamente interligados, onde a evolução das características e/ou as mudanças num dos campos têm um forte efeito sobre os outros.

O CoLABOR dedica uma grande atenção ao tema da proteção social e às problemáticas que a atravessam a partir de um pressuposto fundamental: a Segurança Social é a componente primordial da proteção social em Portugal e, concomitantemente, um domínio estruturante e estratégico do nosso modelo de Estado Social e, por consequência, da nossa Democracia.

Através da Segurança Social densificam-se e operacionalizam-se solidariedades coletivas diversas e cimemta-se a confiança no regime político, na forma de governo. O Sistema Previdencial, em particular, baseado no sinalagma entre a obrigação contributiva e a formação do direito a receber uma prestação social, é um contrato entre os trabalhadores e o Estado, pelo qual o regime se legitima e a sua ação e relevância ganham perenidade. O Sistema Previdencial de Segurança Social interliga o esforço contributivo presente e o direito a uma prestação social, aquando da verificação de uma dada eventualidade – previsível (velhice, parentalidade) ou não (desemprego, invalidez ou doença). Em termos institucionais, a Segurança Social assume-se como uma forma de constituição de direitos sobre acesso a recursos futuros, um mecanismo complexo pelo qual se procura dotar de (alguma) previsibilidade e segurança um futuro que é por definição contingente.

a Segurança Social assume-se como uma forma de constituição de direitos sobre acesso a recursos futuros, um mecanismo complexo pelo qual se procura dotar de (alguma) previsibilidade e segurança um futuro que é por definição contingente.

3

INTRODUÇÃO

A Segurança Social enquanto instrumento para lidar com o porvir depende da sua capacidade para garantir coberturas no médio e no longo prazo. Este facto é particularmente relevante quando se analisam as pensões de velhice e o seu financiamento num sistema como o português, assente numa lógica *pay as you go*, segundo a qual os trabalhadores atuais financiam as pensões a pagamento, como os pensionistas de hoje garantiram, a seu tempo, as dos pensionistas da geração anterior, na expectativa de que as gerações vindouras garantirão, através das suas contribuições, o financiamento das pensões no futuro. Ou seja, trabalhadores de ontem, de hoje e de amanhã, socializam uma parte do seu salário numa lógica coletiva de solidariedade intergeracional. O princípio da solidariedade intergeracional é um elemento estruturante da Segurança Social em Portugal, ao qual está subjacente a ideia de sustentabilidade do sistema. A cobertura adequada de beneficiários futuros depende da capacidade que o sistema tem e terá em garantir receitas para fazer face às despesas, adaptando o seu modelo de financiamento às mudanças da economia, do trabalho e da tecnologia.

O CoLABOR tem desenvolvido trabalhos e promovido reflexões públicas acerca da sustentabilidade da Segurança Social. Quando, no início do último trimestre de 2024, preparávamos o programa final das Jornadas que havíamos de realizar em 13 de dezembro, deparámo-nos com a informação de que a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) iria colocar em apreciação pública o *Livro Verde sobre a Sustentabilidade do Sistema Previdencial*. Nesse contexto decidimos dedicar mais de metade do tempo das Jornadas ao tema “A Segurança Social e o Livro Verde: perspetivas e políticas”, dando voz a titulares da pasta que estiveram ligados a impulsos de mudança no sistema previdencial, a saber: António Bagão Félix, José António Vieira da Silva e José Silva Peneda. Os três aceitaram o convite.

O tema das Jornadas CoLABOR 2024, o conteúdo do programa do XXIV Governo Constitucional e os pronunciamentos pontuais que Maria do Rosário Palma Ramalho – a atual titular da pasta – vinha fazendo sobre a matéria, conduziram a Direção do CoLABOR a formular-lhe um convite para, direta ou indiretamente, acompanhar os debates e fazer a intervenção de encerramento do evento, convite que não só amavelmente aceitou, como se disponibilizou para passar a texto as notas em que sustentou a sua intervenção. Um ano antes, nas Jornadas CoLABOR 2023, realizadas no Porto, na Fundação Manuel António da Mota, no dia 6 de dezembro, Paulo Pedroso fez uma intervenção também focada no tema da sustentabilidade da Segurança Social, na sessão “Políticas fiscais e contributivas”.

A riqueza das intervenções realizadas pelos protagonistas mencionados e a premência da reflexão em torno da sustentabilidade da Segurança Social espoletaram a ideia de fazermos esta publicação, que reproduz integralmente (com ligeiros ajustamentos e adaptações derivadas da revisão feita pelos autores) as respetivas intervenções feitas nas Jornadas 2023 e 2024.

4

INTRODUÇÃO

No período em que preparávamos esta publicação, foi criado, pelo Despacho n.º 1452/2025, de 31 de janeiro, um grupo de trabalho que entrou em funções a 30 de janeiro, com objetivos bem mais amplos do que aqueles que surgiram no Livro Verde e que deve “apresentar no prazo de 12 meses um relatório final com as propostas e recomendações, incluindo um plano de execução, indicadores de desempenho e metas específicas para o curto, médio e longo prazo”. E, no prazo de apenas seis meses, a contar da entrada em funções, “apresentar um relatório de progresso, que responda às alíneas f), g) e h) do que designo por caderno de encargos. Pelo seu significado, aqui se transcrevem essas três alíneas:

f) Desenvolver os regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual e o regime público de capitalização, oferecendo aos contribuintes uma maior flexibilidade e opções personalizadas, reforçando a poupança e resiliência do sistema;

g) Estudar mecanismos de reforma parcial que facilitem a transição gradual entre a vida ativa e a reforma, avaliando o impacto destas medidas na sustentabilidade financeira do sistema e na adequação das prestações sociais;

h) Reavaliar o regime de reforma antecipada dando prioridade a políticas que incentivem a permanência na vida ativa e aumentem o volume de contribuições, promovendo a sustentabilidade do sistema a médio e longo prazo”.

O debate político sobre o Sistema Previdencial de Segurança Social está, há cerca de trinta anos, recorrentemente, em cima da mesa. Ele projeta-se com objetivos passíveis de pretenderem alterações mais profundas do que as produzidas nas últimas décadas. Desde a Comissão do Livro Branco, que apresentou o seu trabalho em 1997, precedeu-se a uma reforma que veio fixar e consolidar bases e procedimentos que se mantêm, no essencial, no sistema atual. Neste espaço temporal as mudanças operadas têm sido, fundamentalmente, paramétricas e incrementais. Pode dizer-se que tem sido percorrido um caminho cumulativo, sólido e com uma dimensão técnico/política significativa e consolidada, em vários momentos com consensos amplos.

Esse debate público, numa economia em mudança acelerada, num país em transição demográfica, terá necessariamente de ser periódico e de visitar recorrentemente os sucessos e insucessos de reformas empreendidas. E terá de preservar e renovar consensos sociais alargados que mantenham o elevado apoio popular de que nestes cinquenta anos de democracia desde a revolução de abril de 1974, e no marco do direito à segurança social reconhecido pela Constituição de 1976, a segurança social gozou.

até hoje as diferentes leituras políticas dos responsáveis ministeriais divergiram em muitos tópicos, mas convergiram na busca da sustentabilidade social e económica do regime previdencial de segurança social.

As legislaturas continuarão a suceder-se e os partidos no poder mudarão pela expressão da vontade popular. Como se vê nesta publicação, até hoje as diferentes leituras políticas dos responsáveis ministeriais divergiram em muitos tópicos, mas convergiram na busca da sustentabilidade social e económica do regime previdencial de segurança social. Esta publicação, pensamos, pode iluminar os debates futuros, com a sageza que os protagonistas atuais e anteriores podem trazer a esse debate. Entendemos, por isso, que estas intervenções são um documento que pode ajudar a pensar o futuro.

Com este *ebook*, o CoLABOR pretende contribuir para uma exigente reflexão e enriquecê-la com a análise crítica de quatro ex-ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da atual Ministra responsável pela pasta. Os textos que aqui se apresentam evidenciam, na sua diversidade concetual e política, bem como na pluralidade de abordagens, os aspetos essenciais sobre os quais as iniciativas políticas que venham a ser tomadas terão de posicionar-se. Merecem, por isso, uma leitura atenta¹.

¹ Os textos apresentados neste *ebook* resultam de comunicações dos seus autores nas Jornadas CoLABOR 2023 e 2024. O título da publicação e das suas várias secções são da responsabilidade do CoLABOR.

O sistema contributivo de Segurança Social português: fundamentos e desafios

PAULO PEDROSO

INTRODUÇÃO

Nesta conferência aborda-se a relação entre a transformação do estatuto socioeconómico dos trabalhadores e a segurança social².

Em Portugal, o sistema de Segurança Social destaca-se pela sua capacidade de adaptação a transformações políticas e sociais significativas, como a Revolução de 1974.

A Segurança Social contributiva, defende-se, é um contrato social que assegura justiça intergeracional e que tem de ser avaliado e ajustado a desafios contemporâneos, como a evolução tecnológica e as mudanças no mercado de trabalho.

A análise aqui feita visa discutir a importância de ajustes estratégicos que assegurem a sustentabilidade e a equidade do sistema, reafirmando a Segurança Social como um pilar fundamental da estabilidade económica e social em Portugal.

O ESTATUTO SOCIOECONÓMICO DOS TRABALHADORES E A SEGURANÇA SOCIAL

Desde a revolução industrial, os sistemas de emprego conheceram três fases no que diz respeito às relações laborais e à relação entre o trabalho e a sociedade: a condição proletária, a condição trabalhadora, e a condição salarial (Castel, 1995). Na fase da condição proletária, a classe trabalhadora participava no trabalho, mas vivia em situação de pauperismo. Nessa fase, o proletariado emergente era um grupo social marginalizado do ponto de vista do rendimento e das condições de existência. Na fase da

² Este texto é uma transcrição revista pelo autor da intervenção oral proferida no painel “Políticas Fiscais e Sistemas Contributivos”, no âmbito das Jornadas CoLABOR 2023, dedicadas ao tema “Emprego em Portugal: diagnósticos, tendências e políticas”. O evento teve lugar no Auditório da Fundação Manuel António da Mota, a 6 de dezembro de 2023.

condição trabalhadora, os trabalhadores tinham já algumas perspetivas de promoção social associadas ao mérito. Nesse contexto foram introduzidas várias prestações sociais, foi regulado o tempo de trabalho, os salários aumentaram, e os padrões de consumo da classe trabalhadora conheceram algumas melhorias. A terceira fase, associada ao fordismo, é caracterizada por um aumento generalizado da capacidade aquisitiva das famílias e dos seus padrões de consumo, uma melhoria significativa das suas condições de vida e perspetivas de mobilidade social ascendente.

Os sistemas de segurança social garantem que as pessoas trabalham enquanto são potencialmente produtivas e continuam a ter acesso ao bem-estar quando a sociedade os liberta dessa exigência de participação na produção ou quando se verifica uma eventualidade a partir da qual se presume a sua incapacidade de produção.

A segurança social faz parte estruturante daquilo que Robert Castel designou de “condição salarial”, em que o trabalho está associado à atividade remunerada, à regulação e proteção e ao acesso ao rendimento e ao consumo coletivo. Ou seja, ao acesso ao rendimento e aos serviços sociais. Os sistemas de segurança social garantem que as pessoas trabalham enquanto são potencialmente produtivas e continuam a ter acesso ao bem-estar quando a sociedade os liberta dessa exigência de participação na produção ou quando se verifica uma eventualidade a partir da qual se presume a sua incapacidade de produção. São, por isso, uma forma de as sociedades se organizarem para garantir em cada momento, aos seus membros, direitos sobre a produção futura (Barr, 2001, 2002). Os benefícios que concedem são a materialização desses direitos.

PERENIDADE, RECONHECIMENTO E OBJETIVOS DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL

Os países raramente mudam de sistema de segurança social. São muito raros os países que mudaram drasticamente o seu sistema, exceto em tradições ditatoriais, como, por exemplo, a mudança do sistema de proteção social no Chile de Pinochet, ou em transições de sistema político como os países do Leste Europeu no colapso dos regimes chamados socialistas. Na generalidade das economias capitalistas avançadas, os países têm hoje o mesmo sistema que tinham quando foi criado, e Portugal não é exceção desse ponto de vista. O sistema contributivo da Segurança Social tem-se mostrado resiliente. Portugal passou por uma revolução em 1974 que mudou muito a sociedade, mas o sistema de Segurança Social contributivo

Portugal passou por uma revolução em 1974 que mudou muito a sociedade, mas o sistema de Segurança Social contributivo passou relativamente incólume pela transição de regimes previdencial de segurança social.

passou relativamente incólume pela transição de regimes (Ferreira, A. R.; Carolo, D.; Pereira, M. T.; Silva, P. A., 2016). Na essência, na parte contributiva, a lei do início dos anos de 1960, portanto, ainda anterior ao Marcelismo, que criou o regime geral de Segurança Social, marca o regime até hoje.

Esta perenidade é uma questão importante, pois alguns peritos e intelectuais que discutem a Segurança Social fazem-no como se fosse admissível brincar à engenharia do sistema de proteção social. O ex-ministro José da Silva Peneda referiu, em 2023³, que este sistema deve ser alvo de melhorias incrementais e não de tentativas de substituição. Quer isto dizer que este sistema não tem problemas? Não. Aliás, talvez fosse possível afirmar que outra das características que têm os sistemas de proteção social é o facto de acumularem disfuncionalidades, devido ao facto de não mudarem com frequência.

O sistema de Segurança Social português tem uma grande vantagem do ponto de vista do seu reconhecimento social. O grande medo que existe é de que desapareça, não de que permaneça. O sistema de Segurança Social tem uma aceitação popular bastante significativa e, por isso, é relativamente imune às discussões mais ou menos circunstanciais que vão ocorrendo.

Na verdade, pode ser que a sua aceitação popular se deva ao facto de as pessoas não perceberem como ele funciona. Mas isso também é verdade para muitas outras instituições das quais os cidadãos colhem os resultados sem terem necessariamente uma noção precisa de como funcionam. Por exemplo, os leitores não têm de saber como os votos nas eleições legislativas se transformam em mandatos de deputados, mas votam e, como acontece em Portugal, aceitam o resultado dessa conversão.

O sistema de Segurança Social é socialmente reconhecido como sendo útil, necessário. Mas que objetivos se procuram atingir através dele? Este sistema visa corrigir duas situações. Desde logo, a chamada “miopia do

O sistema de Segurança Social tem uma aceitação popular bastante significativa e, por isso, é relativamente imune às discussões mais ou menos circunstanciais que vão ocorrendo.

³ Intervenção oral de José da Silva Peneda no Colóquio *O Futuro da Segurança Social Pública em Portugal*, organizado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, no Centro de Informação Urbana de Lisboa a 15 de março de 2023.

presente”. Há uma dimensão do sistema de Segurança Social que é muito parecida com o cinto de segurança. Porque é que obrigam as pessoas a usar cinto de segurança? Porque elas têm tendência para não o usar e se tiverem um acidente isso vira-se contra elas. Porque é que é necessário existir um sistema de Segurança Social obrigatório? Porque caso contrário as pessoas tenderão a valorizar mais as suas necessidades presentes, atuais, que são entendidas nesse momento como mais importantes do que as necessidades do futuro. Esse tipo de inclinação implica que, no futuro, essas mesmas pessoas não terão garantidos os recursos necessários para sobreviverem.

A garantia de recursos diferidos no tempo assenta em duas técnicas fundamentais: a promessa de que os produtores do futuro garantirão o acesso a bens e serviços aos produtores de hoje; a acumulação individual de recursos patrimoniais que possam ser mobilizados quando necessários.

A Segurança Social contributiva baseia-se na promessa de que os produtores do futuro garantirão o acesso a bens e serviços aos produtores de hoje, transferindo essa promessa da esfera da solidariedade familiar (onde se concretizava na ausência de proteção social) para a esfera coletiva (dos trabalhadores e empregadores). A promessa materializa-se na renúncia dos trabalhadores a uma parte do seu salário presente para que outros no futuro abdicuem do seu em seu favor.

A ligação entre o salário e a proteção social, que a segurança social assim operacionalizou, dá aos trabalhadores uma segurança de acesso ao seu salário (a parte dele) quando deixarem de o ter. Nesta perspetiva, pode dizer-se que a segurança social operou a “socialização do salário” (Friot, 2009), dada a renúncia dos ativos (via contribuições) e a transferência da parcela libertada para os não ativos (via pensões). Assim, a pensão é um “salário socializado” (Friot, 2009; Murteira, 2011), garantido pelos assalariados ativos aos não ativos, com base num contrato de solidariedade entre gerações (e dentro da mesma geração entre saudáveis e doentes, entre quem tem acesso ao trabalho e quem não tem).

No caso concreto da cobertura da eventualidade velhice, cada trabalhador renuncia a uma parte do seu salário para garantir que aqueles que já o tinham feito anteriormente e que auferem pensões de velhice têm benefícios, na esperança de que um dia outros renunciarão a uma parte do seu salário em seu bene-

a pensão é um “salário socializado”, garantido
pelos assalariados ativos aos não ativos, com base num contrato
de solidariedade entre gerações.

fício. Esta é a chave do equilíbrio, no sentido em que este sistema tem de ser justo intergeracionalmente, tem de ser capaz de garantir níveis de vida adequados à geração anterior e de ser suportável pela geração seguinte. Este é o elemento técnico do equilíbrio atuarial que define qual o valor que cada um deve pagar em contribuições para o sistema funcionar.

O valor da TSU não é uma decisão política arbitrária, resulta de uma decisão técnica atuarial. Caso se queira subir ou descer a TSU é necessário avaliar os impactos dessas alterações.

A alternativa mais comum à segurança social é a praticada pelos sistemas que têm subjacente uma lógica patrimonial, que parte do princípio de que se reserva uma parte do poder de compra para operar um consumo diferido, com intervenção do Estado, impondo uma poupança forçada que permita ao trabalhador reservar o património adequado às suas necessidades na fase final da vida (ou quando adoece ou perde o emprego).

O risco é assumido de modo individual, o cidadão depende exclusivamente de si e o Estado é o regulador da racionalidade económica da sua repartição, do consumo e da poupança ao longo do ciclo de vida. O que o trabalhador obterá como pensão é o resultado direto do que acumular e da valorização que as reservas acumuladas tiverem. A poupança exigida ao cidadão é investida e o retorno desse investimento é-lhe devolvido, depois de deduzidos os custos e as margens dos operadores. O Estado pode também administrar esse investimento (nos fundos de previdência públicos) ou limitar-se a regular os fundos de pensões que o administram (nas contas individuais)⁴.

Esta questão é relevante porque a discussão em torno do financiamento da Segurança Social contributiva em Portugal, através da taxa social única (TSU) segue uma lógica muitas vezes voluntarista em relação às alterações do seu valor. A Segurança Social portuguesa assenta na socialização do salário e não na acumulação patrimonial individual. É preciso ter consciência que descidas na TSU ou provocam uma erosão imediata na generosidade dos benefícios ou implicam impactos mais ou menos significativos nos custos repercutidos sobre a geração futura. O valor da TSU não é uma decisão política arbitrária, resulta de uma decisão técnica atuarial. Caso se queira subir ou descer a TSU é necessário avaliar os impactos dessas alterações.

⁴ O Estado pode ainda gerir não financeiramente a poupança forçada, mantendo o sistema de repartição como modo de financiamento, mas zelando pela preservação do "património" do beneficiário (ver Sundén, 1998), garantindo que o sistema lhe dará em retorno pelas contribuições o valor que convencionou que estas teriam se fossem poupanças investidas (no sistema de contribuições definidas virtuais), daí a ficção da existência de um depósito e de um juro valorizando o "património" entregue ao sistema.

A taxa que é paga hoje tem em consideração a garantia da estabilidade do sistema no futuro e da não oneração injusta das gerações futuras, pelo que assume que se deve poupar uma parte das receitas atuais num fundo de estabilização financeira, que consiste numa capitalização de reserva. Esse fundo de reserva é constituído porque se pede a quem hoje contribui que o faça numa proporção acima do que é necessário na atualidade, mas que se considera necessário garantir para manter estável o sistema, acautelando necessidades financeiras no futuro. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, o sistema de Segurança Social público não pode ter excedentes orçamentais. Caso tal aconteça, a totalidade dos excedentes são obrigatoriamente investidos em dívida pública porque são entendidos como excedentes de tesouraria. Esse fundo de estabilização é hoje maior que todos os fundos privados congéneres em Portugal juntos e estima-se que possa garantir a capacidade de pagamento de pensões durante dois anos consecutivos no caso de não existirem receitas durante esse período. Esta provisão baseia-se na antecipação de que num determinado momento o modelo de financiamento vai entrar em défice e um défice que durará uma ou duas décadas.

Há dúvidas se o fundo de estabilização financeira será suficiente para financiar esse défice sem mexer na taxa de equilíbrio ou no sistema de financiamento. Se for aceite que os cálculos atuariais estão corretos, não parece haver margem para se reduzir a TSU sem desestabilizar o Sistema Previdencial de Segurança Social. Com os dados disponíveis, prevê-se que por volta de 2040 se verifique um défice anual do sistema contributivo da Segurança Social de cerca de 1% do PIB, valor que poderá chegar no máximo a 1,4%. Essa situação de défice deverá durar uma ou duas décadas, às quais se seguirá uma tendência de reequilíbrio orçamental. Esta previsão resulta das dinâmicas de envelhecimento. Existirão provavelmente menos pessoas a trabalhar, mas se assim for o número de trabalhadores que chegam à idade de reforma também diminuirá. Neste sentido, espera-se que a situação de equilíbrio se verifique entre 2060 e 2070 (ver Pedroso et al., 2023, pp. 73-77).

A DIVERSIFICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

Quando na década de 1880 o primeiro sistema de segurança social foi desenhado por um conjunto de economistas alemães para o chanceler Otto von Bismark, o fator trabalho era universalmente o grande custo das empresas. Digamos que, pelos padrões de hoje, todas as empresas eram intensivas em trabalho. A realidade do emprego mudou, mas a proteção social dos trabalhadores continuou a estar fundamentalmente ligada ao fator trabalho e não ao conjunto dos fatores produtivos. O financiamento da Segurança Social é indexado aos salários, com contribuições, quer da parte patronal, quer do trabalhador com base nessa indexação.

quando se substitui o trabalho por tecnologia, diminuem-se os custos e o peso das contribuições, com consequências, entre outras, ao nível da concorrência em desfavor do trabalho.

A remuneração da tecnologia é isenta de contribuição para a proteção social dos trabalhadores, o que implica objetivamente que quanto mais uma empresa depender do fator trabalho, mais impacto tem nela o custo da Segurança Social. Esta situação configura um subsídio ou prémio à tecnologia. Ou seja, quando se substitui o trabalho por tecnologia, diminuem-se os custos e o peso das contribuições, com consequências, entre outras, ao nível da concorrência em desfavor do trabalho. É importante discutir esta questão.

A Confederação de Comércio e Serviços tem defendido um financiamento parcial da Segurança Social pelo valor acrescentado líquido das empresas (Silva, 2018)⁵, desonerando a TSU⁶. Há outras posições que defendem uma taxação da tecnologia⁷.

As transformações sociais têm também de ser tidas em consideração. A Segurança Social contributiva construiu-se paralelamente ao desenvolvimento das classes médias. O problema é que o nosso sistema protege mal os perdedores do avanço das tecnologias, os trabalhadores informais e outras categorias sociais. Como se deve garantir proteção a “categorias de risco” (Baldwin, 1990), total ou parcialmente excluídas do mercado de trabalho? Esse esforço deve ser feito pelos trabalhadores e empregadores? Provavelmente não.

A estas questões soma-se um terceiro problema. Aquando da transição da atividade para a reforma, tipicamente há um hiato entre o montante do rendimento do trabalho e o montante da pensão de velhice. Como é possível reduzi-lo? Defendo que esse é o papel dos sistemas complementares. Os sistemas complementares devem ser incentivados, sendo necessário discutir se devem ser públicos ou privados.

Na atualidade, os sistemas complementares só cobrem cerca de 15% dos trabalhadores. A generalidade dos trabalhadores não tem uma proteção complementar que possa reduzir o *gap* entre o rendimento do trabalho e a pensão de velhice substitutiva desse rendimento. A miopia do presente faz com que esta questão não seja um problema premente para a maioria dos trabalhadores.

⁵ Esta posição veio a ser acolhida nas propostas da Comissão do Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial (Fernandes et al, 2024: 226).

⁶ A CGTP tem uma proposta de uma comparticipação sobre o VAL das empresas, complementar e não parcialmente substitutiva da TSU (Oliveira, 2018).

⁷ Andreia Teixeira (2023) concluiu que é possível acomodar um défice de 1% do PIB através da criação de uma taxa sobre as comunicações M2M (*Machine to Machine*), ou seja, sobre os chips que fazem a comunicação necessária para a Internet das Coisas, criando uma taxa de 5% sobre o aluguer mensal dos chips.

A antecipação destes problemas e a definição de políticas capazes de as resolver é, na verdade, um exercício que os sistemas contributivos devem fazer para evitar que o conjunto da população seja colocada em situações em que é tarde demais para tomar as decisões.

NOTAS CONCLUSIVAS

A Segurança Social em Portugal demonstrou resiliência, adaptando-se a mudanças políticas e sociais sem perder o seu reconhecimento e aceitação popular. No entanto, desafios contemporâneos como a evolução tecnológica, mudanças no mercado de trabalho e demográficas exigem uma reflexão aprofundada sobre o futuro do seu financiamento e a sua estrutura.

A diversificação das fontes de financiamento e a promoção de sistemas complementares de previdência podem ser estratégias eficazes para assegurar a sustentabilidade e a equidade intergeracional do sistema. O compromisso coletivo com a Segurança Social e o planeamento cuidadoso de ajustes a introduzir tornam possível garantir estes objetivos. Ao antecipar e enfrentar esses desafios, Portugal poderá assegurar a proteção dos trabalhadores, fortalecendo a coesão social e a solidariedade entre gerações.

Muito obrigado.

A generalidade dos trabalhadores
não tem uma proteção
complementar que possa reduzir
o *gap* entre o rendimento do
trabalho e a pensão de velhice
substitutiva desse rendimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baldwin, P. (1990). *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state, 1875-1975*. Cambridge University Press.

Barr, Nicholas (2001). *The welfare state as piggy bank - information, risk, uncertainty, and the role of the state*. Oxford University Press.

Barr, N. (2002). Reforming pensions: myths, truths and policy choices [online]. *LSE Research online*. <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000286>

Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale - une chronique du salariat*. Fayard.

Fernandes, A. A., Moreira, A. M. R., Silva, A. J. P., Cabral, M. H. C. C., Nicola, R. M. M. X., Perelman, S. M. F. P. & Almeida, V. M. J. (2024). *Livro verde para a sustentabilidade do Sistema Previdencial*. Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. <https://www.sg.mtsss.gov.pt/documents/12512/35489/Livro+Verde+2024+%28simples%29/46256328-cec7-494a-b82c-f71d464f0b47>

Ferreira, A. R., Carolo, D., Pereira, M. T. & Silva, P. A. (2016). Fundamentos constitucionais da proteção social: continuidades e ruturas. *Sociologia, Problemas e Práticas Número Especial*, 71-97.

Friot, B. (2008). Le nouvel horizon du salariat : la sécurité sociale professionnelle à l'échelle européenne, in J. Faniel, J., C. Gobin, D. C. Corinne & K. Vandaele (Eds). *Solidarité en mouvement: perspectives pour le syndicat de demain* (pp. 149-159). Academic and Scientific Publishers.

Murteira, C. (2011). *A Economia das pensões*. Angelus Novus.

Oliveira, J. A. (2018). Posição da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional in Conselho Económico e Social. *Segurança Social: Modelos e Desafios* (pp. 117-131). Conselho Económico e Social.

Pedroso, P., Pedroso, J., Simões, C. & Teixeira, A. (2023) *Segurança social – a sustentabilidade, a diversificação de fontes de financiamento e o desafio dos regimes profissionais em Portugal*. <https://www.ugt.pt/publicfiles/a052b2dbc9a34b9f53d2da7ca5735fd81f238453.pdf>

- Silva, A. (2018). *O Setor dos Serviços e os Desafios da Segurança Social*. Confederação do Comércio e Serviços de Portugal. <https://ccp.pt/wp-content/uploads/2020/12/estudo-seguranc%C3%A7a-social.pdf>
- Sundén, A. (1998). The Swedish NDC pension reform, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 69 (4), 571-583.

A Segurança Social em Portugal: a importância de mudanças incrementais num sistema consolidado

JOSÉ SILVA PENEDA

INTRODUÇÃO

Quando se fala do sistema público de Segurança Social em Portugal, há dados que são indiscutíveis⁸. Desde logo a demografia que nos fornece dados para sabermos em que direção caminhamos e de que forma é que esse caminho vai condicionar o sistema.

A este respeito, Portugal está entre os países europeus mais envelhecidos e o número de pensionistas vai aumentar dos atuais 2,7 milhões para perto de 3 milhões em 2070. De acordo com o *Ageing Report 2024* (European Commission, 2024), se em 2022 as contribuições para a Segurança Social representavam 14,2% do PIB, estima-se que em 2070 esse valor recuará para 10,3%. E, enquanto na atualidade a população com 65 e mais anos é 41% superior à que tem entre 20-64 anos (um valor elevado no contexto europeu), estima-se que, em 2070, esta proporção será de 68%.

A nível europeu, a situação demográfica também não é animadora. Para o mesmo período, o rácio entre a população com 65 e mais anos e a que tem entre 20-64 anos aumentará 23 p.p. (de 36,1% para 59,1%) (European Commission, 2024, p. 10). Até 2050, a União Europeia irá perder 50 milhões de habitantes em idade ativa, dos quais 11 milhões na Alemanha (Boussemart & Godet, 2018).

Uma maior mobilidade de pessoas vai acontecer entre regiões que vão receber gente qualificada em idade ativa e regiões que vão perder uma parte desse seu recurso mais valioso. Essa mobilidade vai acarretar

⁸ Este texto é uma transcrição revista pelo autor da intervenção oral proferida no painel "A Segurança Social e o Livro Verde: perspectivas e políticas", no âmbito das Jornadas CoLABOR 2024, dedicadas ao tema "Trabalho, Vulnerabilidades e Segurança Social: Instrumentos e Políticas". O evento teve lugar no Auditório 3 da Fundação Calouste Gulbenkian, a 13 de dezembro de 2024.

consequências, tanto ao nível económico, como social e político. Se a Alemanha irá perder cerca de 11 milhões de habitantes em idade ativa, terá de ir buscar mão de obra fora das suas fronteiras e fá-lo-á atraindo sobretudo os povos do Sul da Europa, nomeadamente portugueses, porque são vistos como culturalmente mais fáceis de integrar do que, por exemplo, turcos ou asiáticos.

Se isso acontecer, as consequências para o nosso país serão negativas, porque é sabido que, sendo a emigração um fenómeno seletivo, são sempre os mais capazes e dinâmicos os primeiros a partir. As regiões mais pobres perderão assim parte do seu recurso mais precioso – a população em idade ativa – e as receitas da segurança social, por esta via, vão diminuir.

Assistiremos assim, na Europa, a uma transferência de valor da periferia para o centro, o que pode significar aumento das desigualdades entre territórios e a um potencial aumento de conflitualidade no espaço europeu.

Estas previsões podem sofrer alterações mais ou menos significativas conforme evoluir o número de residentes estrangeiros no nosso país, que nos últimos anos têm apresentado um crescimento muito acentuado.

É certo que há uma variável determinante na evolução do sistema público de pensões. Essa variável é a economia e a produtividade. Quando a economia e a produtividade crescem, as receitas do sistema aumentam e a despesa com o subsídio de desemprego diminui.

ENFRENTAR OS DESAFIOS ATRAVÉS DE MUDANÇAS INCREMENTAIS

A Comissão Europeia publicou recentemente um relatório que analisa os sistemas de proteção social dos Estados Membros, intitulado *Ageing Report* (European Commission, 2024).

Como pressupostos desse relatório, os valores estimados para Portugal em relação à evolução da economia e da produtividade são modestos. A Comissão prevê, até 2070, um crescimento médio do PIB na casa dos 1,2% e da produtividade de 1,7%.

Nesse relatório, em Portugal, o nível de despesa com pensões em função do PIB sofrerá um decréscimo dos 12,2% verificados em 2022 para 10,4% em 2070, atingindo um pico de 15,1% em 2045 (European Commission, 2024, p. 13, 310).

Quanto às receitas em percentagem do PIB, também vão descer. Passarão de 14,2%, em 2022, para 10,3%, em 2070, depois de atingirem um pico de 14,6% em 2045 (European Commission, 2024, p. 309). De acordo com as mesmas previsões, o saldo do sistema público de pensões em percentagem do PIB será negativo entre 2035 e 2050. Em 2055, prevê-se que volte a ser positivo, só voltando a valores negativos, mas muito próximo do equilíbrio, em 2070.

A intervenção do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) poderá ocorrer por volta de 2040 e, a partir daí, terá de ser o Orçamento do Estado a cobrir défices do sistema público de pensões, que pelas previsões apresentadas no relatório da Comissão Europeia serão em valores pouco significativos.

A conclusão a tirar é que o sistema público de pensões em Portugal está consolidado e não apresenta qualquer sinal de rotura para as próximas décadas.

Outra coisa diferente é questionarmo-nos sobre os valores das pensões atribuídas e discutir as melhores formas para dotar o sistema público com receitas supletivas para poder responder a esta realidade.

Os dados apresentados no *Livro Verde* (Fernandes et al., 2024) e no *Ageing Report* (European Commission, 2024) apontam no sentido de uma progressiva deterioração da taxa de substituição do valor das pensões relativamente aos salários médios auferidos.

A análise contida no *Ageing Report* e no *Livro Verde* da Segurança Social não apresentam divergências de monta, mas é certo que o *Livro Verde* é muito mais assertivo no conjunto de pistas que aponta para alterações a introduzir no sistema público de pensões.

De um modo geral estou de acordo com as ideias avançadas no *Livro Verde*, desde logo porque na sua essência respeitam um princípio para mim fundamental para qualquer reforma que se venha a introduzir no sistema de proteção social. Eu não sou favorável a alterações radicais no sistema.

o sistema público de pensões em Portugal
está consolidado e não apresenta qualquer
sinal de rotura para as próximas décadas.

Prefiro pequenos passos, uma visão gradativa, incremental nas necessárias alterações a introduzir e sujeita a permanente observação para corrigir situações menos desejáveis.

Aponto alguns exemplos de medidas do lado das receitas que poderiam ser estudadas.

Uma, seria considerar que na política de rendimentos, os salários mais baixos aumentem mais relativamente aos mais altos. Isto contribuiria automaticamente para a subida do salário médio e para que a Segurança Social obtenha ganhos acrescidos nas receitas.

Outra, seria passar a tributar a economia digital. Parece fazer sentido. Estamos num tempo em que a digitalização, a robotização e a inteligência artificial nos sistemas de produção da economia não podem ficar de fora da equação da proteção social.

Já temos o exemplo da França que lançou, em 1996, uma taxa geral aplicada a todos os rendimentos das atividades económicas, rendimentos de substituição do rendimento do trabalho, rendimentos de ativos e investimentos, e mais recentemente lançou uma taxa digital.

A Espanha aprovou um novo imposto – “Taxa Google” – que vai incidir sobre a venda de dados e publicidade na Internet e uma outra chamada “Taxa Tobin” que incidirá sobre transações financeiras.

Contudo, aqui há um problema que tem a ver com a competitividade na atração de investimento estrangeiro. A ir por esta via será recomendável que exista um acordo ao nível dos Estados Membros da União Europeia.

Uma terceira sugestão vai na linha do que alguns setores têm defendido, que merece particular ênfase no *Livro Verde*, e que vai no sentido de que o modelo de financiamento não dependa quase exclusivamente da massa salarial, e que esteja mais próximo da evolução do PIB.

A seguir esta ideia, trata-se de uma modificação com impacto importante sobre o mercado de trabalho e a estrutura de custos das empresas.

Estamos num tempo em que a digitalização, a robotização e a inteligência artificial nos sistemas de produção da economia não podem ficar de fora da equação da proteção social.

Em primeiro lugar, porque é de esperar um importante estímulo à criação líquida de emprego. A baixa da contribuição patronal baseada na massa salarial terá um efeito de redução dos custos indiretos em trabalho, o que poderá ter como consequência o aumento da oferta de emprego.

Dado este efeito, parece fazer sentido que as medidas que tendem a taxar os processos de digitalização, robotização e de inteligência artificial sejam tomadas em simultâneo com a introdução da contribuição sobre o valor acrescentado líquido (VAL).

O *Livro Verde* fala, e bem, numa contribuição sobre o valor acrescentado líquido que é a forma correta de evitar tributar o capital fixo, porque iria onerar um consumo intermédio não dependente dos resultados da exploração.

Em segundo lugar, deve-se deduzir do VAL o montante das contribuições pagas sobre a massa salarial a fim de evitar a dupla tributação.

Uma outra ideia expressa no *Livro Verde* parte da constatação de que em Portugal o sistema de poupança complementar para a reforma está atrofiado, porque cobre uma muito pequena parcela da população ativa. Se excluirmos as atividades financeiras, a cobertura por regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual rondará apenas 3% da população ativa.

Só cerca de 2.030 empresas têm planos de pensões complementares para os seus colaboradores, o que representa pouco mais de 5% do universo das empresas com mais de 10 trabalhadores.

O sistema complementar, excluindo as atividades financeiras, contribuiu apenas com 1,2% do total de pensões pagas pelo Sistema Previdencial público.

Em relação ao regime público de capitalização, as notícias não são melhores, já que os números evidenciam a falta de adesão dos trabalhadores aos certificados de reforma geridos pelo Estado.

Este panorama não deixa de ser paradoxal perante reduções significativas das taxas de substituição da pensão pública, sabendo-se dos benefícios que a poupança de longo prazo pode trazer para restabelecer os equilíbrios da economia e contribuir para a sustentabilidade da dívida.

Portugal não aderiu à transformação cultural de partilha de riscos e responsabilidades – entre trabalhadores, empresas e Estado – e de diversificação de fontes de rendimento na reforma. As pensões de reforma dependem quase totalmente do Estado.

Portugal não aderiu à transformação cultural de partilha de riscos e responsabilidades – entre trabalhadores, empresas e Estado – e de diversificação de fontes de rendimento na reforma. As pensões de reforma dependem quase totalmente do Estado.

Uma tal opção programática conduziu a sociedade portuguesa a alhear-se do sistema de pensões e a não se preocupar verdadeiramente com o futuro das suas pensões.

Nesse sentido, sou favorável à criação de condições para que os processos de negociação salarial sejam discutidos na base de duas componentes.

Além da componente habitual sobre aumentos salariais, haveria outra, inovadora, que abordaria o pagamento de montantes que se destinariam a uma conta pessoal do trabalhador e que seria assumida como prestações complementares de segurança social e que só poderia ser mobilizada em circunstâncias excecionais previstas na Lei.

A parte diferida do salário seria abatida à matéria coletável da empresa em “x%” e seria totalmente isenta de IRS para o trabalhador.

Essas contas seriam geridas por uma entidade pública.

Com esta medida, o objetivo seria criar um quadro favorável à poupança de base profissional e à poupança de base individual, de modo que a pensão pública, com taxas de substituição tendencialmente mais reduzidas, seja complementada com uma espécie de poupança forçada, assente na partilha de responsabilidades.

Acrescento ainda, no sentido de aumentar as receitas do sistema público das pensões que possa ser encarado o prolongamento das carreiras contributivas, penalizar as reformas antecipadas, indexar a idade de reforma ao aumento da longevidade e indexar o subsídio de desemprego ao ciclo económico.

No caso de Portugal há um fator que tem ganho uma dimensão que não era expectável anos atrás e que já esta a ter influência no sistema público de pensões. Refiro-me à imigração.

Em 2012, viviam em Portugal 798.480 cidadãos estrangeiros com enquadramento legal, representando 7,5% do total da população. Após um decréscimo no período entre 2010 e 2015, a população estrangeira tem vindo sempre a aumentar e o número de estrangeiros quase duplicou em 10 anos (+90%).

Em 2022, os residentes estrangeiros no nosso país foram responsáveis por 1.861 milhões de euros de receitas para a Segurança Social, mas como apenas utilizaram cerca de 257 mil euros, significa que a população imigrante teve um contributo líquido de 1 604,2 milhões de euros para o sistema.

QUATRO RECOMENDAÇÕES

Termino com quatro recomendações:

- Primeiro, não pode, como aconteceu no passado recente e poderia ter sido evitado, a redução do valor das pensões;
- Segundo, devem envidar-se todos os esforços para evitar a baixa da taxa de substituição das pensões;
- Terceiro, não deveria ser permitido que os governos decidissem atualizações extraordinárias de pensões. É seguramente uma medida tentadora em termos eleitorais, mas é mau para a credibilidade e sustentabilidade do sistema. Quando muito, a ser encarada esta possibilidade, então que fique consagrado que o Orçamento do Estado suportaria uma parte significativa do aumento de encargo correspondente, por exemplo, a 50%.
- Quarto, há que combater o nível de iliteracia sobre pensões que, a não ser combatida, vai permitir a progressão de ataques ideológicos infundados e cuja única consequência é impedir que as pessoas percebam a importância do que está em causa.

Muito obrigado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boussemart, J-M., & Godet, Michel (2018). *Europe 2050: demographic suicide*. Robert Schuman Foundation. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0462-europe-2050-demographic-suicide>

European Commission (2024). *2024 Ageing report. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)*. Publications Office of the European Union. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en

Fernandes, A. A., Moreira, A. M. R., Silva, A. J. P., Cabral, M. H. C. C., Nicola, R. M. M. X., Perelman, S. M. F. P. & Almeida, V. M. J. (2024). *Livro verde para a sustentabilidade do Sistema Previdencial*. Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. <https://www.sg.mtsss.gov.pt/documents/12512/35489/Livro+Verde+2024+%28simples%29/46256328-cec7-494a-b82c-f71d464f0b47>

A diversificação das receitas da Segurança Social e os incentivos a uma cultura previdencial

ANTÓNIO BAGÃO FÉLIX

INTRODUÇÃO

Antes de mais quero agradecer o convite que o Dr. Manuel Carvalho da Silva me fez para regressar, tantos anos depois, a um palco para falar sobre segurança social. Quero também cumprimentar o Dr. José António Vieira da Silva, a Elisabeth Miranda e todos vós⁹.

Nestas breves notas, mais para fazer perguntas a mim próprio e a vós, do que propriamente dar respostas seguras e absolutamente certificadas.

Em primeiro lugar, quanto à questão do *Livro Verde* da Segurança Social (Fernandes et al., 2024), li-o com atenção, pena não ter tido acesso às notas técnicas, algumas das quais seriam, para mim, absolutamente essenciais para perceber mais detalhadamente o conteúdo de algumas das medidas propostas, mas um documento desta natureza, independentemente de estarmos mais de acordo ou mais em desacordo, é sempre muito bem-vindo.

E é particularmente bem-vindo num momento em que o mundo, e Portugal em particular, não se preocupa muito para além da semana seguinte. Ou seja, hoje a *politics* e também, por consequência, as *policies* estão muito influenciadas pelo curto prazo, pelo *shortermismo*, que retira valor substantivo à discussão, à análise, à propositura de medidas de médio e longo prazo.

⁹ Este texto é uma transcrição revista pelo autor da intervenção oral proferida no painel “A Segurança Social e o Livro Verde: perspectivas e políticas”, no âmbito das Jornadas CoLABOR 2024, dedicadas ao tema “Trabalho, Vulnerabilidades e Segurança Social: Instrumentos e Políticas”. O evento teve lugar no Auditório 3 da Fundação Calouste Gulbenkian, a 13 de dezembro de 2024.

Tudo isto, é também potenciado pelos meios formais e informais de comunicação social. Talvez este seja um bom exemplo. Não é que eu veja muito a televisão agora e esteja muito atento às redes sociais, mas pouco vi falar deste importante documento e, por outro lado, ouço todos os dias falar de coisas meramente semânticas, coisas que têm um interesse irrisório, senão mesmo nulo.

Portanto, bem-vindo este documento que aliás me parece um documento equilibrado, sensato e que merece ser considerado.

Já vi ao longo da minha vida, em que tenho interesse nas matérias da Segurança Social, muitos estudos, uns mais, outros menos, dogmáticos. Ouvi e li muitas sentenças definitivas, sobretudo sobre a morte, o dia da morte do sistema público de pensões e, portanto, estou relativamente vacinado contra perspetivas apocalípticas, ou, ao contrário, ilusórias e fantasistas sobre estas questões tão importantes.

Em todo o caso, este estudo, este *Livro Verde*, procurou, e bem, na minha opinião, contrariar três doenças que eu considero que são muito comuns quando se estuda o futuro da segurança social e em particular do sistema de pensões: em primeiro lugar, a doença do catastrofismo, sobretudo no comentariado nacional; a visão de mero curto prazo; e a opinião muito formada através do superficialismo de quem não estudou ou de quem não quer fazer o esforço de estudar mais detalhadamente estes sérios assuntos.

A DIVERSIFICAÇÃO DAS RECEITAS

Depois desta breve introdução, há alguns pontos que gostaria de referir.

Creio que os trabalhos para a concretização do *Livro Verde* da Segurança Social se iniciaram em 2022, e que foram concluídos já no ano 2024.

Livro Verde, procurou, e bem, na minha opinião, contrariar três doenças que eu considero que são muito comuns quando se estuda o futuro da segurança social: a doença do catastrofismo, a visão de mero curto prazo; e a opinião muito formada através do superficialismo de quem não estudou ou de quem não quer fazer o esforço de estudar mais detalhadamente estes sérios assuntos.

Há um pressuposto que, de algum modo, não foi considerado, como é óbvio, até porque não era conhecido em grande parte nas projeções que foram elaboradas. Trata-se de, nos últimos anos (e provavelmente também em 2024 e previsto no Orçamento para 2025), ter havido um elevado excedente do regime previdencial.

Reparem bem, em 2024, o ano que estamos a concluir, está previsto um excedente global das administrações públicas à volta de 1.100 milhões de euros, quando o excedente do regime previdencial anda à volta de 4 mil milhões de euros. Ou seja, não fosse o tal regime que “daria cabo das finanças públicas”, o valor global das contas públicas não seria de um excedente, mas de um déficit de cerca de 2.900 milhões de euros, um pouco mais de 1% do PIB.

Para 2025, está previsto um excedente global de 863 milhões de euros, muito à custa do excedente do regime previdencial de 4.638 milhões de euros. Sem este valor o Estado teria um déficit de cerca de 1,3% do PIB.

Quando falamos, quando ouvimos dizer que a perspetiva catastrófica do sistema público de pensões está a prejudicar as contas públicas consolidadas agora e sobretudo no futuro, verificamos o inverso. Estes excedentes, que vão ser alocados ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), não vão desaparecer, vão continuar. E, grosso modo, estamos a falar em cerca de 10 mil milhões de euros nestes anos transatos. O que, desde logo, adia, por exemplo, a possibilidade de recurso ao FEFSS, quando o Sistema Previdencial tiver, lá para a década de 40 e 50, déficits.

Ironia também das ironias, grande parte deste excedente deve-se aos imigrantes.

Mais duas ou três notas, aqui o documento refere que já quase tudo se fez ao nível das variáveis paramétricas, quer do lado da despesa, quer do lado da receita. Ainda faltam algumas, é certo, mas as medidas principais foram feitas. Está aqui o seu principal fazedor, o doutor Vieira da Silva, com uma excelente reforma na primeira década deste século. Evidentemente, algumas ainda se

Para 2025, está previsto um excedente global de 863 milhões de euros, muito à custa do excedente do regime previdencial de 4.638 milhões de euros. Sem este valor o Estado teria um déficit de cerca de 1,3% do PIB.

Sempre fui favorável a uma ideia próxima do valor acrescentado líquido, agora temos que reconhecer que tem alguns problemas. O primeiro problema é que não podemos fazer figuras de cavaleiros andantes, ou seja, estamos numa União Europeia, estamos numa economia global, e experiências deste tipo têm que ser muito cautelosas

podem fazer. E, entre elas, está, sobretudo, aquilo a que se tem chamado de diversificação e adequação das fontes de financiamento.

O *Livro Verde* lança a questão do valor acrescentado líquido (VAL). Do meu ponto de vista, em complementaridade com a taxa social única, com a contribuição que as entidades empregadoras e os trabalhadores fazem, havendo esta coabitação, está salvaguardado o princípio do sinalagma contributivo. Ou seja, o que é importante, quer do ponto de vista da consciência pública e de cada um de nós, é o direito à pensão baseado num esforço contributivo, aliás com melhor controle de eventuais situações de evasão contributiva. Portanto, este sinalagma, esta contributividade que lhe está inerente, mantém-se e isso é importante.

Sempre fui favorável a uma ideia próxima do valor acrescentado líquido, agora temos que reconhecer que tem alguns problemas. O primeiro problema é que não podemos fazer figuras de cavaleiros andantes, ou seja, estamos numa União Europeia, estamos numa economia global, e experiências deste tipo têm que ser muito cautelosas, aliás, como o *Livro Verde* refere. Prudentes, graduais, bem sustentadas, mas também vistas num quadro mais geral, até porque é uma experiência relativamente inexistente no contexto da União.

A outra questão de que o *Livro Verde* também fala prende-se com a garantia da neutralidade fiscal ou tributária, isto é, aquilo que se perde na parte que deixa de ser recebida através da taxa social única e que é recebida através das receitas sobre o valor acrescentado líquido. Evidentemente que é um princípio corretíssimo, mas ele está associado à incerteza da receita, que é muito maior do que uma taxa proporcional aritmética sobre os rendimentos do trabalho.

Fala-se muito no *Livro Verde* da importância do FEFSS, é indiscutível. Fala-se da possibilidade de melhoria de gestão, da alteração dos limites dos vários tipos de ativos financeiros, isso parece-me adequado, mas creio que o FEFSS vai atingir valores que são notáveis ao nível mesmo do contexto europeu, superiores a dois anos de pensões (já estamos relativamente perto).

Só mais um ou dois pontos, não vou falar aqui do sistema complementar. Achei interessante a ideia de um ponto percentual do IVA poder ser considerado para uma conta de capitalização, isso teria a vantagem de dar algum alento a uma fraca cultura previdencial que existe no nosso país, do ponto de vista da poupança, porque as pessoas sabem que a sua taxa de substituição vai ser inferior, mas não estão preocupadas com a poupança. E tudo o que seja aumentar essa cultura previdencial é importante. Faz-me lembrar a frase do Anatole France, um escritor que já, um século atrás, dizia que a imprevidência dos povos é quase infinita, o problema é que a dos governos é quase legal. E, portanto, há aqui que fazer esse confronto.

Achei interessante a ideia de um ponto percentual do IVA poder ser considerado para uma conta de capitalização, isso teria a vantagem de dar algum alento a uma fraca cultura previdencial que existe no nosso país, do ponto de vista da poupança, porque as pessoas sabem que a sua taxa de substituição vai ser inferior, mas não estão preocupadas com a poupança.

Poderia falar também da questão da produtividade como elemento-chave de tudo isto. Achei interessante a questão do sistema de atualização das pensões.

No *Livro Verde* não se fala de reformas parciais. Esta pode ser uma medida que pode ter algum interesse, quer do ponto de vista de cada um, como do ponto de vista de melhor doseamento de receitas e despesas, ou seja, aquilo que nós chamamos de efeito de volume e de efeito preço. Fala-se na questão da eventualidade da dependência financiada pela taxa social única, eu discordo, ela neste momento está bem, está no sistema de proteção familiar. A dependência não deve estar dependente da lógica laboral e é, sobretudo, para financiar, não uma perda de rendimentos, mas um aumento de encargos de natureza pessoal ou familiar.

Por fim, não vi o *Livro Verde* tratar falar de um “resquício”, que tem que ver com a circunstância das políticas ativas de emprego serem financiadas pela taxa social única, as quais, de acordo com o doseamento da taxa social única pelas diferentes eventualidades, absorve 1,16% da taxa social única. Não faz muito sentido este financiamento pela TSU, que historicamente se entende por razões circunstanciais, mas que agora deve ser considerado no contexto de políticas cofinanciadas por fundos europeus e pela tributação geral, ou seja, pelo Orçamento do Estado. E fico por aqui, outras questões certamente virão durante o debate.

Muito obrigado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fernandes, A. A., Moreira, A. M. R., Silva, A. J. P., Cabral, M. H. C. C., Nicola, R. M. M. X., Perelman, S. M. F. P. & Almeida, V. M. J. (2024). *Livro Verde para a sustentabilidade do Sistema Previdencial*. Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. <https://www.sg.mtsss.gov.pt/documents/12512/35489/Livro+Verde+2024+%28simples%29/46256328-cec7-494a-b82c-f71d464f0b47>

O futuro da Segurança Social: fatores críticos do lado da receita e da despesa

JOSÉ A. VIEIRA DA SILVA

INTRODUÇÃO

Gostaria de começar por agradecer ao CoLABOR o convite que foi feito para estar aqui, saudar os meus companheiros de mesa e dizer-vos que é com todo o gosto que participo num debate sobre este *Livro Verde* (Fernandes et al., 2024) sobre a sustentabilidade da segurança social¹⁰.

Gostaria de dizer, à semelhança do que já foi referido, que há aqui uma pequena lacuna que tem a ver com o facto de ser dito no *Livro Verde* que ele é indissociável das notas técnicas sendo que, à data deste debate, as notas técnicas não estão disponíveis. E, portanto, ainda por cima, quando se está a finalizar um período de audição pública, era bom que ele levasse em consideração que é muito difícil discutir alguns dos pontos em questão sem conhecermos o conteúdo das notas técnicas.

OS RISCOS DAS PROJEÇÕES A LONGO PRAZO E AS TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO

Começando pelas conclusões, julgo que é positivo que este livro reconheça a importância estratégica do sistema público de Segurança Social e do sistema público de pensões. E que, de uma forma cuidadosa, aponte para a existência de níveis significativos de sustentabilidade do mesmo.

Não quer dizer que essa seja uma garantia para todo o sempre, não há garantias para todo o sempre, e mesmo as projeções, a prospectiva a 50 ou 60 anos, são hoje muito incertas. Dou-vos só um exemplo muito simples. Tudo isto, quase tudo isto que estamos a discutir sobre o longo prazo, baseia-se naquilo que já

¹⁰ Este texto é uma transcrição revista pelo autor da intervenção oral proferida no painel "A Segurança Social e o Livro Verde: perspetivas e políticas", no âmbito das Jornadas CoLABOR 2024, dedicadas ao tema "Trabalho, Vulnerabilidades e Segurança Social: Instrumentos e Políticas". O evento teve lugar no Auditório 3 da Fundação Calouste Gulbenkian, a 13 de dezembro de 2024.

foi citado na intervenção do Dr. Silva Peneda, no *Ageing Report*. O *Ageing Report* de 2006, antes da crise financeira afirmava, na parte demográfica, que Portugal iria ter, daí a 40 ou 50 anos, cito de memória, cerca de 11 milhões e 300 mil habitantes. Veio a crise financeira e, no primeiro *Ageing Report* após a crise, as estimativas para a mesma meta temporal eram de Portugal ter 8 milhões e 600 mil, cito de novo de memória. Portanto, estão a ver como é que uma simples, entre aspas, crise financeira veio mudar radicalmente as perspetivas sobre a evolução da demografia portuguesa.

Como estou profundamente crente que é muito difícil estar a fazer projeções demográficas a 50 anos e, por exemplo, aquelas que são feitas hoje já não incorporam, ou ainda não incorporam, as alterações migratórias que vivemos nos últimos anos. Se incorporarem, quando incorporarem, vão ver que aquele cenário tão dramático que o Dr. Silva Peneda aqui nos apresentou, não vai acontecer. Ou poderá não acontecer.

Eu acredito que isto seja muito interessante do ponto de vista técnico, muito estimulante, fazer projeções a 50, 60 anos. Acredito que possa daí advir algum conhecimento acrescido, mas temos que ler estes dados sempre com enorme cautela. Hoje, trabalhar a 10 anos é um exercício de longo prazo, dito de uma forma ligeira. Mas, portanto, trabalhar a 50 ou 60 anos para questões tão complexas como a questão das pensões é, a meu ver, um pouco excessivo.

Esta dificuldade está também presente, e o *Livro Verde* cita esta realidade, nas projeções de longo prazo sobre a taxa de substituição que são feitas e que estão longe de ser unânimes ou idênticas nas várias organizações internacionais. O Dr. Silva Peneda citou uma parte das previsões de que fala o *Livro Verde*, aquelas baseadas no *Ageing Report* da Comissão Europeia, mas se citasse as da OCDE, chegava à conclusão de que, na visão desta organização, as taxas de substituição portuguesas serão das mais altas de todo o universo da OCDE. Quem é que tem razão? Provavelmente ninguém. Até porque é hoje muito difícil elaborar estas previsões porque a taxa de substituição vai depender de muito mais fatores do que acontecia no passado. Vai depender da natureza da carreira profissional de cada um, vai depender, no caso português, do aumento da carreira contributiva, que ainda está a acontecer e vai acontecer ainda durante mais uns

Como estou profundamente crente que é muito difícil estar a fazer projeções demográficas a 50 anos e, por exemplo, aquelas que são feitas hoje já não incorporam, ou ainda não incorporam, as alterações migratórias que vivemos nos últimos anos.

anos, seguramente. Vai depender do efeito positivo da alteração da taxa de formação de pensões, que era 2% por cada ano e agora, em média, estará nos 2,2%.

Portanto, a nova fórmula faz crescer o valor dos salários de referência e, portanto, da pensão, mas será que isso compensará a descida previsível do valor da pensão, resultado da contabilização da totalidade da carreira contributiva e não apenas os 10 melhores dos últimos 15 anos? Dificilmente o fará. O que é certo é que a conjugação de todos estes fatores é de muito difícil aferição a longo prazo ou sequer a médio prazo.

Seria muito interessante, não estou a dizer em alternativa, a realização do estudo sistemático da evolução real da taxa de substituição, e o Eurostat faz já um exercício semelhante. Nesse caso é calculada a taxa de substituição da pensão face aos salários nos últimos cinco anos. Existem hoje todas as possibilidades de utilizar instrumentos semelhantes para avaliar a evolução das pensões do ponto de vista da sustentabilidade e da eficácia social.

Estou convicto que, por enquanto, apesar de estar a avançar o peso de toda a carreira contributiva na forma de cálculo de pensões, ainda estamos a ter taxas de substituição crescentemente positivas relativamente àquilo que acontecia há uns anos.

FATORES CRÍTICOS DO LADO DA RECEITA

Subcrevo o que disse o Dr. Bagão Félix sobre o Fundo de Estabilização Financeira, mas é um facto que o crescimento elevado dos excedentes tem a ver com um comportamento extraordinariamente positivo do mercado de trabalho, quer em termos de número de trabalhadores, quer em termos de salários, porque são as duas coisas, se fosse só uma, não chegava para estes valores.

Ora, isto é um dado que não era previsto. Nenhum analista o tinha incorporado nas previsões de médio prazo, quanto mais nas de longo prazo. Portanto, está a acontecer no mercado português, e não só no mercado português, um crescimento do emprego e dos salários que é bem superior àquilo que seria supor face às taxas de crescimento do PIB.

Estou convicto que, por enquanto, apesar de estar a avançar o peso de toda a carreira contributiva na forma de cálculo de pensões, ainda estamos a ter taxas de substituição crescentemente positivas relativamente àquilo que acontecia há uns anos.

Há uns anos, para que o emprego crescesse 1% ou 2%, era preciso que o PIB estivesse a crescer 3% ou 4%. Hoje, com crescimentos próximos dos 2%, há um impacto positivo no emprego.

Há uns anos, para que o emprego crescesse 1% ou 2%, era preciso que o PIB estivesse a crescer 3% ou 4%. Hoje, com crescimentos próximos dos 2%, há um impacto positivo no emprego. Porquê? Isso leva-nos a outro debate. Eu tenho a minha opinião, muitas delas têm a ver com as crescentes dificuldades no cálculo do PIB, por isso é que eles estão sempre a ser corrigidos, mas não é esse o tema deste debate.

É um facto que é este dinamismo económico que está a acontecer que tem suportado estes crescimentos tão elevados dos excedentes, até porque as pensões têm crescido sempre ao nível da inflação, grosso modo.

O que é que pode pôr em causa a sustentabilidade da Segurança Social? Quais são os fatores críticos para a sustentabilidade, e estou a falar do ponto de vista financeiro, sem esquecer que esta análise tem de ser conjugada com os vetores económicos e sociais deste conceito.

Há um fator que tem a ver com a base de incidência contributiva que muito bem o *Livro Verde* avalia, afirmando que a base de incidência fiscal e contributiva deveriam convergir. Coisa que hoje não acontece, já que a base de incidência fiscal é mais alargada do que a base de incidência contributiva. Estamos perante uma sugestão interessante do *Livro Verde* para que se alargue a base de incidência contributiva. Tal terá impacto financeiro, mas igualmente será um fator positivo para a melhoria das taxas de substituição.

Esta é uma sugestão que vai contra as dinâmicas políticas que temos observado. Porque, mês sim, mês não, há alguém que propõe que haja uma parte das retribuições que seja retirada da base contributiva. Ou o 15.º mês, ou as horas extraordinárias, ou seja, estamos a contrariar uma recomendação com fundamentos visando ganhos políticos de muito curto prazo.

Portanto, este é um risco por se tratar de uma espécie de plafonamento. Já alguém o disse e é verdade. Quando se retiram alguns rendimentos da base de incidência contributiva – o 15.º mês, os prémios de desempenho ou outros –, estamos a reduzir o esforço contributivo de algumas pessoas e a diminuir os mecanismos de solidariedade.

Depois, a eficácia contributiva. Não vi esse ponto muito analisado pelo *Livro Verde*, acho que isso é muito importante, porque nós continuamos a ter níveis elevados de evasão contributiva, portanto, esse é um fator que pode impactar o sistema de pensões, quer na sua sustentabilidade, quer na adequação das prestações sociais do futuro.

Há um fator que tem a ver com a base de incidência contributiva que muito bem o Livro Verde avalia, afirmando que a base de incidência fiscal e contributiva deveriam convergir.

Fator maior da evolução do sistema será, obviamente, a evolução do emprego e dos salários. Eu sou, por natureza, pessimista, mas no que toca ao impacto no mercado de trabalho da evolução tecnológica e organizativa do trabalho, não partilho das visões catastrofistas que deliciam os profetas da desgraça. É corrente a afirmação que uma parte substancial dos empregos vão desaparecer fruto da automação da inteligência artificial e demais transformações que estão em curso.

Historicamente, apesar de vagas sucessivas de previsões da catástrofe, a tecnologia não tem destruído emprego líquido. Continuará a ser assim? O futuro não está escrito e depende de escolhas múltiplas e complexas. Onde é que está escrito que metade dos empregos vão desaparecer? Em que tábua é que isso está estabelecido? Porque se desaparecesse metade dos empregos, desaparecia a economia. Porque se não há empregos, não há salários, não havendo salários, não há procura e sem procura não há economia. Pelo menos como a conhecemos.

Portanto, estas visões que isto vai ser só máquinas a trabalhar... E as máquinas também consomem? Também vão beber a sua bica ou vão a um jogo de futebol? Teremos robôs para poder estimular a procura? É evidente que há um risco de destruturação do mercado de trabalho, mas ele tem sido excessivamente empolado, na minha maneira de ver. Muitas vezes, não de forma inocente. Se eu estiver à espera, se me disserem “olha o teu emprego vai desaparecer”, claro que a minha capacidade reivindicativa diminui. Mais vale ficar assim, não me mexendo, ver se não reparam em mim, talvez assim o meu emprego não desapareça. Às vezes estas visões de catástrofe, não são tão inocentes quanto isso.

É certo que a dinâmica da mudança tecnológica não tem paralelo, mas as consequências em termos de emprego não são lineares.

Depois há a questão das formas atípicas de emprego. As formas atípicas de emprego são um risco para a sustentabilidade do sistema de Segurança Social. Agora, fala-se muito das plataformas, e bem, acho que

As formas atípicas de emprego são um risco para a sustentabilidade do sistema de Segurança Social.

está a haver sinais positivos, no plano internacional e também nacional, do ponto de vista de limitar um retrocesso social que corresponde àquele tipo de relação de trabalho.

Mas, atenção, nós já andamos a ouvir dizer que o trabalho por conta de outrem vai diminuir, não é de agora, é do princípio do século, no mínimo. Que isto agora seria tudo trabalho independente, que agora era tudo trabalho à distância, e depois vamos ver os números e o que está a crescer é o trabalho por conta de outrem, na Europa e em Portugal.

Esta não é uma afirmação vã, eu posso citar os números se quiserem. Em Portugal, numa série de 10 anos, cresce mais o emprego por conta de outrem do que o emprego total. É certo que algum emprego por conta de outrem é atípico. São contratos a prazo e por aí fora. Mas, na Europa, no seu todo, com raríssimas exceções, e em Portugal, este período de recuperação de emprego foi feito à custa do trabalho por conta de outrem.

Na expressão que utiliza o Eurostat, *employees*, isto é, pessoas empregadas, não são *employed*, são *employees*, são relações subordinadas de trabalho que têm suportado o crescimento do emprego na Europa e também em Portugal.

FATORES CRÍTICOS DO LADO DA DESPESA

Do lado da despesa, há aqui questões que são muito importantes. Não me parece que o *Livro Verde* avance neste aspeto, mas acho que é imperioso olharmos para a fórmula de cálculo das pensões e verificarmos se ela tem ou não tem riscos de sobredimensionar o esforço orientado para a sustentabilidade financeira face à questão da sustentabilidade social. Ou seja, faz sentido continuar a ter a mesma métrica que temos tido de relação entre a esperança de vida e a idade da reforma? Será que não teremos que introduzir algumas mudanças?

Eu sou profundamente convicto que essa relação tem de se manter, porque se ela não se mantiver, pomos de facto em risco o sistema previdencial. Eu continuo a defender – e se não o fizesse tinha que fazer aqui

uma profunda autocrítica –, que a esperança de vida e a idade da reforma têm uma relação que não pode ser ferida. Agora, que tipo de relação, pode-se discutir e pode-se avaliar. Não nos esqueçamos também que quando foi introduzido o fator de sustentabilidade, foi introduzido numa idade de reforma de 65 anos e depois, de uma forma discreta de um momento para o outro, passou para 66 anos no tempo da *Troika*. Portanto, isto veio alterar um pouco os dados do problema, o que justifica que essa reflexão seja feita.

acho que é imperioso olharmos para a fórmula de cálculo das pensões e verificarmos se ela tem ou não tem riscos de sobredimensionar o esforço orientado para a sustentabilidade financeira face à questão da sustentabilidade social.

E reparem, isto não é um assunto menor. Eu sempre odiei, se me permitem a palavra, o estigma “das reformas paramétricas”. Porque quando se fala em reformas paramétricas, é sempre dizendo, “ah, essas não são as boas, as boas são as outras, são as estruturais, são as que mudam tudo. São as que introduzem o plafonamento. São as que capitalizam todo o sistema. Essas é que seriam as reformas. Isso de alterar a idade da reforma, são questões paramétricas”. Que seja bem claro: mudar as regras da idade da reforma, determinar a forma como ela evolui, não é promover uma reforma paramétrica, é ditar uma verdadeira reforma estrutural do sistema.

Podemos encontrar, do ponto de vista da terminologia, parâmetros, é verdade, mas é uma dimensão estrutural de mudança que foi introduzida, e apesar de algumas evoluções desadequadas, mantém, a meu ver, a sua validade.

Permitam-me acrescentar mais alguns comentários acerca de fatores críticos do lado da despesa e da sua relação com as fontes de financiamento para defender a chamada adequação seletiva.

Estou preocupado, como todos estamos, com a questão da dependência, mas julgo que seria um erro estar a confundir uma prestação de natureza solidária, que pode crescer, até pode ter uma forma de finan-

mudar as regras da idade da reforma, determinar a forma como ela evolui, não é promover uma reforma paramétrica, é ditar uma verdadeira reforma estrutural do sistema.

ciamento própria, mas não é, a meu ver, enquadrável numa lógica de sistema contributivo. Alguns países têm, de facto, taxas especiais, eventualmente poder-se-ia seguir esse modelo.

Isto é um pouco diferente do que, eventualmente, introduzir um mecanismo de correção do valor das pensões, a partir de determinada idade dos pensionistas. Isso é possível fazer, a meu ver, num modelo contributivo. Agora, criar uma prestação para uma eventualidade dessa natureza, parece-me que não é próprio do regime contributivo. Portanto, a adequação seletiva tem de continuar a ser muito criteriosa.

E depois, a atualização das prestações. Eu acho que o *Livro Verde* faz uma crítica correta ao sistema que temos hoje, de que a introdução da fórmula de atualização das pensões não gerou a suficiente defesa do valor real das pensões atribuídas. A fórmula de atualização foi um dado positivo, porque até aí as alterações das pensões eram sempre discricionárias, e os números mostram que, mesmo com a introdução do 14.º mês, a discricionariedade sempre contribuiria para a diminuição do valor real das pensões numa série longa.

Portanto, antes da fórmula de cálculo, a quebra do valor real das pensões era maior do que depois da aprovação da fórmula de cálculo, mesmo sendo certo que em alguns anos ela não foi aplicada. Mas é a altura de reavaliar esta fórmula de cálculo e pensar se, por exemplo, como já aqui foi citado, não se deveria levar em linha de conta os próprios dados do sistema. Ou seja, se o valor dos salários, o crescimento dos salários não devia influenciar para além do PIB, ou em conjugação com o PIB e com a inflação, o modelo de atualização, por forma, a meu ver, a corrigir um erro que tem explicação.

Existe uma fragilidade na fórmula atual porque há pensionistas, com pensões mais altas, é certo, que nunca veem compensado o valor da inflação, com a fórmula de atualização que temos hoje. Quase nunca veem. É excecional haver um crescimento tão elevado que permita que eles também tenham uma atualização para o valor da inflação. Isso tem a ver com o facto de que, quando a fórmula foi aprovada, havia uma perspetiva de que crescimentos de 3% seriam crescimentos relativamente normais. Que a média de 2% era feita com crescimentos de 3%, crescimentos de 1%. A realidade vem mostrar-nos que não é bem assim, não sei se definitivamente ou se de uma forma transitória, e isso fez com que estejamos a penalizar

antes da fórmula de cálculo,
a quebra do valor real das
pensões era maior do que
depois da aprovação da fórmula
de cálculo, mesmo sendo
certo que em alguns anos ela
não foi aplicada. Mas é a altura
de reavaliar esta fórmula de
cálculo.

permanentemente pensões que nem sequer são pensões extremamente elevadas. Não é com essas que estou a preocupar-me.

ALGUNS PONTOS DE REFLEXÃO ADICIONAIS: VAL, FEFSS E CGA

Estes são alguns fatores críticos do lado da despesa e do lado da receita que naturalmente não esgotam o tema. Mas há alguns pontos que gostaria, ainda, de sinalizar.

Não consegui encontrar, e já há muito tempo que acompanho este debate, qualquer vantagem para o sistema da introdução de um parâmetro de natureza contributiva baseado no valor acrescentado líquido. Não consigo encontrar uma vantagem. Porque diz aqui que ele é neutro do ponto de vista fiscal, ou seja, não é para haver mais recursos. Não é uma diversificação de fontes de financiamento para reforçar a capacidade financeira da segurança social. É neutro. Depois, não estou a ver que tipo de contribuintes é que são prejudicados e os que são beneficiados com esta alteração. E, portanto, não há uma racionalidade acerca do que é que se está a promover. Se fosse o valor acrescentado bruto – que eu discordo ainda mais –, sabíamos o que estávamos a prejudicar. Estávamos a prejudicar as empresas de capital intensivo, que têm muitas amortizações.

Por isso, primeiro esta ideia veio como VAB, e quando foi feita esta crítica, passou a VAL. Mas não vale assim tanto. Não vale porque se está a introduzir um fator de perturbação, suscetível de planeamento agressivo, e que, a meu ver, vai ferir aquilo que o Dr. Bagão Félix disse, que é muito importante, que é a tal sinalagma. Mas eu acho que a relação entre o salário, a contribuição e a prestação futura tem que continuar a ser o coração do sistema. O que não exclui naturalmente a fixação de recursos alternativos, fiscais ou outros em linha com o que já existe.

Um ponto também sobre as reservas do Fundo de Estabilização: a sua formação e gestão. A existência de excedentes deve continuar a financiar o Fundo porque eles são em grande parte resultado da criação de responsabilidades futuras com novos contribuintes. O erro que foi cometido no passado de financiar outras

Não consegui encontrar, e já há muito tempo que acompanho este debate, qualquer vantagem para o sistema da introdução de um parâmetro de natureza contributiva baseado no valor acrescentado líquido.

despesas públicas com excedentes temporários do sistema não pode voltar a ser cometido sob pena de fragilizar o seu equilíbrio estrutural e a confiança na sua gestão.

Como já aqui foi, e muito bem, referido, financiar a despesa da CGA com o FEFSS seria cometer esse erro. A CGA é, e bem, um grupo fechado, que nunca integrou o sistema de Segurança Social. A sua despesa é uma responsabilidade do Orçamento de Estado como a lei estipula. Essa responsabilidade foi criada numa lógica não contributiva com parâmetros próprios em fatores tão importantes como a idade de reforma e a fórmula de cálculo da mesma. Essa realidade foi descontinuada e os novos trabalhadores do Estado estão hoje integrados no Sistema Previdencial para o qual contribuem e no qual estão a consolidar direitos imediatos e diferidos. Assim tem que continuar a ser, para defesa da justiça, da sustentabilidade e da equidade.

Muito obrigado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fernandes, A. A., Moreira, A. M. R., Silva, A. J. P., Cabral, M. H. C. C., Nicola, R. M. M. X., Perelman, S. M. F. P. & Almeida, V. M. J. (2024). *Livro verde para a sustentabilidade do Sistema Previdencial*. Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. <https://www.sg.mtsss.gov.pt/documents/12512/35489/Livro+Verde+2024+%28simples%29/46256328-cec7-494a-b82c-f71d464f0b47>

Desafios ao sistema da Segurança Social

MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO

INTRODUÇÃO

Exmo. Senhor Diretor do CoLABOR, Professor Manuel Carvalho da Silva, a quem muito agradeço o convite para estar aqui, Senhores representantes das instituições públicas, Senhores representantes dos parceiros sociais, ilustres convidados, minhas Senhoras e meus Senhores¹¹.

Falar de trabalho, vulnerabilidades e segurança social, que é o tema destas Jornadas, é falar também de sustentabilidade do sistema de Segurança Social, pelo que saúdo a reunião destes dois temas nestas Jornadas.

É, pois, muito salutar que o CoLABOR promova um debate público que tem como um dos temas centrais o *Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial da Segurança Social*.

O Governo tomou conhecimento deste *Livro Verde* com a transição da pasta ministerial, logo nos primeiros dias do mandato, e resolveu, desde logo dar ao mesmo toda a divulgação.

Porém, tal não sucedeu tão cedo quanto gostaríamos, uma vez que o documento nos chegou ainda numa versão *draft* e que os próprios autores pediram para que a mesma ocorresse apenas com entrega da versão final.

De todo o modo, logo que foi possível, a versão final do *Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial* foi editada e publicada, mesmo sem as respetivas notas técnicas, dado que ainda se aguarda a sua entrega pela Comissão, o que se espera que venha a ocorrer em breve.

¹¹ Este texto é uma transcrição revista pela autora da intervenção oral proferida na Sessão de Encerramento das Jornadas CoLABOR 2024, dedicadas ao tema "Trabalho, Vulnerabilidades e Segurança Social: Instrumentos e Políticas". O evento teve lugar no Auditório 3 da Fundação Calouste Gulbenkian, a 13 de dezembro de 2024.

Ainda assim, pareceu-nos útil colocar o documento de imediato em consulta pública, abrindo de imediato o espaço à divulgação e discussão do trabalho realizado.

Além disso, o *Livro Verde* foi também apresentado aos parceiros sociais na Comissão Permanente da Concertação Social o que justificou a criação de um grupo de trabalho específico sobre esta matéria, que se encontra já a trabalhar sobre o mesmo.

Acresce que o *Livro Verde* está à disposição para que outros contributos possam chegar, incluindo os que resultem dos trabalhos do CoLABOR, se for esse o caso, à semelhança de outras entidades que também para este efeito já contribuíram.

O que encontram hoje, em primeiro lugar, é uma total abertura do Governo a este trabalho, como não podia deixar de ser.

Neste sentido, congratulo-me que este trabalho tenha merecido destaque neste fórum, o qual acompanho há muito tempo e cujo trabalho divulgado é muito valioso.

TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS E DE EMPREGO

Dito isto, refira-se que o *Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial* resulta de um trabalho sério, realizado por uma Comissão altamente qualificada e que deve ficar à disposição. Como sabemos, o Sistema Previdencial da Segurança Social garante prestações pecuniárias substitutivas dos rendimentos do trabalho perdido, em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas. Estou a citar o artigo 50.º da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social. Ou seja, este sistema destina-se a quem tenha uma carreira contributiva.

Ora, hoje, cinco milhões das pessoas empregadas no país têm um contrato de trabalho ou são trabalhadores independentes. Exatamente, 5.140 milhões de pessoas, segundo dados do INE do 3.º trimestre de 2024.

E, neste mesmo ano foram processadas cerca de três milhões de pensões do regime contributivo, isto é, pensões de velhice, pensões de invalidez e pensões de sobrevivência, de acordo com os dados do Centro Nacional de Pensões.

Há 20 anos, existiam 5 milhões de pessoas empregadas para 2,1 milhões de pensionistas. Hoje, são 5 milhões de pessoas empregadas para 2,6 milhões de pensionistas. Ou seja, há um acréscimo de 500 mil pensionistas em duas décadas.

É, pois, um imperativo trabalhar esta matéria. A longevidade é um bom ponto de partida deste debate. Isto mesmo diz o próprio Livro *Verde*. Como sabemos, a esperança média de vida situa-se hoje nos 81,2 anos, de acordo com dados do INE de setembro de 2024. Este valor sinaliza o regresso da esperança média de vida a uma trajetória de aumento sustentado, contrariada pontualmente apenas no contexto da pandemia de COVID-19.

Portugal é um país envelhecido. Em 1960, existiam 27,3 idosos por cada 100 jovens. Hoje existem 188 idosos por cada 100 jovens, segundo os dados da Pordata.

Assim, aquilo que, por um lado, traduz algo muito positivo – o facto de as pessoas viverem muito mais tempo –, por outro, reflete que temos menos jovens em resultado de um índice de natalidade muito baixo. Portugal é, na verdade, o segundo país da União Europeia com maior índice de envelhecimento e o quarto país do mundo com maior proporção de população idosa.

De facto, há 20 anos existiam quatro pessoas em idade ativa por cada pessoa idosa, portanto, do ponto de vista do Sistema Previdencial, havia quatro pessoas capazes de gerar rendimentos e, com estes, contribuições para o regime de Segurança Social, por cada pessoa que beneficiava dessas contribuições, no que respeita, obviamente, às pensões. Hoje são 2,6 pessoas em idade ativa, por cada pessoa idosa.

Há 20 anos, existiam 5 milhões de pessoas empregadas para 2,1 milhões de pensionistas. Hoje, são 5 milhões de pessoas empregadas para 2,6 milhões de pensionistas. Ou seja, há um acréscimo de 500 mil pensionistas em duas décadas. Isso significa que há menos pessoas a contribuir para o pagamento destas pensões.

Em suma, o nosso mercado de trabalho não está agora, como aconteceu no passado, a acompanhar o aumento da trajetória do universo dos pensionistas.

Além disso, com o aumento dos salários a exigência contributiva que recai sobre cada contribuinte, seja o empregador, seja o trabalhador, também tende a ser cada vez maior.¹²

Normalmente, o aumento dos salários é algo que todos pretendemos e pelo qual este Governo já se bateu, tendo aprovado um acordo tripartido de Concertação Social que consagra um aumento do salário mínimo acima do que estava previsto e uma trajetória de aumento também do salário médio.

Porém, ao passo que as contribuições e as cotizações estão sujeitas às flutuações do mercado de trabalho, a despesa com as pensões é certa e espera-se que longa, porque isto significa que mais tempo as pessoas estão a viver. Logo, é absolutamente imperativo que falemos de sustentabilidade do sistema.

Importa também recordar que essa sustentabilidade é assegurada, em última análise, pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Ora, desde julho de 2024, o Fundo passou a ser capaz de assegurar os 24 meses de pensões previstos na Lei de Bases, o que nos deixa muito tranquilos.

Contudo, divergindo um pouco de uma das conclusões do *Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial*, o Governo entende que o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social deve ser visto como um mecanismo de emergência e não como um mecanismo de recurso frequente.

Este é o estado de arte. E, tendo presente este contexto, o que diz o *Livro Verde*?

REFLEXÕES EM TORNO DO LIVRO VERDE

O *Livro Verde* recupera a análise do *Ageing Report* de 2024 da Comissão Europeia, que estima que haja uma taxa de substituição bruta de cerca de 70% do valor do salário (69,4%) em 2022, ou seja, que o valor de uma pensão corresponda a cerca de 70% do salário nesse ano. E projeta que haja um aumento desta taxa para 91% até 2045, mas uma redução para 40% em 2050, e para 38,9% em 2070 (European Commission, 2024a, p. 212).

as contribuições e as cotizações estão sujeitas às flutuações do mercado de trabalho, a despesa com as pensões é certa e espera-se que longa, porque isto significa que mais tempo as pessoas estão a viver. Logo, é absolutamente imperativo que falemos de sustentabilidade do sistema.

¹² Embora as taxas aplicáveis sejam proporcionais (*flat-rate*).

Seguidamente, o *Livro Verde* recupera a análise do *Pension Advocacy Report 2024*, também da Comissão Europeia, que estima uma taxa de substituição bruta atual de cerca de 75%, mas com uma redução progressiva nos anos seguintes (European Commission, 2024b, p. 37).

A análise destes dois estudos não é exatamente igual, mas eles têm um ponto de convergência: o reconhecimento de que a taxa de substituição vai reduzir, i.e., que a diferença entre aquilo que ganhamos e o que a este vai corresponder enquanto pensionistas será cada vez maior.

Por outro lado, o *Livro Verde* assume uma perspetiva otimista quanto à sustentabilidade financeira do Sistema Previdencial de Segurança Social, porque as suas projeções assentam em pressupostos igualmente otimistas: a ausência de choques económicos ou financeiros externos ou internos, uma constante situação de pleno emprego e um elevado nível de contribuições.

Ora, como nós acabámos de ouvir, tanto pelo Senhor Professor Manuel Carvalho da Silva como por um dos ex-ministros que esteve aqui presente, é muito difícil projetar em matéria de emprego e, diria, ainda mais difícil é projetar em matéria de segurança social.

Portanto, é difícil contarmos com uma previsão que assente na ausência de choques económicos, numa constante situação de pleno emprego e num elevado nível de contribuições. Qualquer uma destas variáveis pode, e provavelmente irá, oscilar. Assim, a análise feita não pode deixar de levantar dúvidas sobre o que pode resultar se algum ou alguns daqueles indicadores sofrer variações. O que sabemos, isso sim, que tal vai acontecer.

Por outro lado, e não posso deixar de dizer isto aqui, enquanto Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, o regime de Segurança Social preocupa-me na sua globalidade. Ora, este trabalho tem um objeto limitado à partida: a análise do Sistema Previdencial. Foi isso que foi pedido aos autores, por isso desenvolveram o seu trabalho sobre o sistema previdencial. Mas algumas das soluções que apresentam são soluções que, fortalecendo o Sistema Previdencial, enfraquecem o sistema de solidariedade, isto é, enfraquecem as outras componentes do sistema de Segurança Social.

Contudo, se tivermos um sistema que assegura pensões, mas com uma taxa de substituição muito baixa, grande parte dos pensionistas vai, necessariamente, precisar de se socorrer de outro apoio do Estado, pelo qual o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social é também responsável, para que vivam com o mínimo de dignidade.

se tivermos um sistema que assegura pensões, mas com uma taxa de substituição muito baixa, grande parte dos pensionistas vai, necessariamente, precisar de se socorrer de outro apoio do Estado, pelo qual o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social é também responsável, para que vivam com o mínimo de dignidade.

Atenda-se, por exemplo, ao complemento solidário para idosos e outros complementos que não fazem parte do Sistema Previdencial. Porque é que existem? Porque, como se sabe, o nível das pensões em Portugal é mesmo muito baixo. Para percebermos isto, basta dar um exemplo.

O Governo fez um aumento extraordinário das pensões, decidido em agosto de 2024, e concretizado em outubro, destinado às pensões cujo valor não ultrapassasse 3 IAS, portanto, cerca de 1.500 euros. Ora, 94% dos pensionistas foram abrangidos por este aumento extraordinário. Tal significa que 94% das pensões em Portugal são inferiores a 3 IAS.

Esta medida foi pensada em três escalões, sendo que quem tivesse uma pensão até ao valor de 1 IAS teria um aumento extraordinário de 200 euros, quem tivesse uma pensão entre 1 e até 2 IAS, de 150 euros, e quem tivesse entre 2 IAS e até 3 IAS teria um valor de 100 euros. Pois destes 94% de pensionistas que foram abrangidos, 50% receberam o valor máximo, ou seja, 200 euros. Isto é, têm pensões inferiores a 1 IAS.

Claro, dir-me-ão, que estes pensionistas descontaram pouco, que não descontaram o tempo inteiro, que a sua carreira contributiva é curta. Concordo em absoluto. Mas sucede que o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social também tem de se preocupar com estes pensionistas, ainda que através de medidas de natureza extraordinária.

Portanto, gostaria de deixar-vos a nota de que a minha preocupação é global com o sistema de Segurança Social, e que este Governo está comprometido com a concretização de medidas que assentem numa visão integrada do sistema.

Assim, e para os contribuintes atuais, o Governo pretende estudar medidas que permitam a acumulação de pensões com rendimentos de trabalho, estudar a introdução de mecanismos de reforma parcial e ou-

tros que facilitem a transição da vida ativa para a situação de pensionista de forma a tornar mais atrativo que as pessoas fiquem mais tempo no mercado de trabalho.

Na mesma linha, o Governo está comprometido também com medidas de financiamento direto de reforço do sistema de segurança social. Neste sentido, tal como consta do programa do Governo, iremos avançar com um estudo tendente à revisão atuarial da taxa contributiva global do Sistema Previdencial, que deve ser feita de cinco em cinco anos, e não é realizada há 13 anos.

Vamos também avaliar a sustentabilidade do sistema de pensões de forma integrada, abrangendo o regime de proteção social convergente, e vamos estudar soluções de sistemas complementares de segurança social, incluindo a capitalização individual como mecanismo complementar.

Mas ao mesmo tempo, vamos continuar a reforçar o FEFSS, o que nos parece importantíssimo. Recordo, a este respeito, que o Orçamento de Estado para 2025 prevê a maior transferência de sempre a título de IRC consignado para o FEFSS em 2025, que deve atingir 472 milhões de euros.

Por fim, destaco outras medidas que iremos adotar tendentes ao aumento da eficácia do sistema de segurança social, a vários níveis: acelerar o processo de transição digital, que é um imperativo nacional; reforçar o combate à fraude e também aos pagamentos indevidos; desenvolver a prestação social única por tipologia; simplificar o ciclo contributivo; e, simplificar os sistemas de organização e controle interno das instituições do sistema de segurança social.

Em suma, julgo que este é um tema central e todas estas medidas contribuem para que possamos, de facto, dar àqueles que já são séniores a qualidade de vida que merecem nesta fase.

Muito obrigada!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

European Commission (2024a). *2024 Ageing report. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)*. Publications Office of the European Union. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en

European Commission (2024b). *The 2024 Pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU*. Publications Office of the European Union. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/pension-adequacy-report-current-and-future-income-adequacy-old-age-eu_en

Fernandes, A. A., Moreira, A. M. R., Silva, A. J. P., Cabral, M. H. C. C., Nicola, R. M. M. X., Perelman, S. M. F. P. & Almeida, V. M. J. (2024). *Livro verde para a sustentabilidade do Sistema Previdencial*. Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. <https://www.sg.mtsss.gov.pt/documents/12512/35489/Livro+Verde+2024+%28simples%29/46256328-cec7-494a-b82c-f71d464f0b47>

MANUEL CARVALHO DA SILVA, sociólogo, foi Secretário-Geral da CGTP e é na atualidade Coordenador do Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção social (CoLABOR).

ANTÓNIO BAGÃO FÉLIX, economista, foi Ministro da Segurança Social e do Trabalho do XV Governo Constitucional.

JOSÉ A. VIEIRA DA SILVA, economista, foi Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social do XVII Governo Constitucional e Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXI Governo Constitucional.

JOSÉ DA SILVA PENEDA, economista, foi Ministro do Emprego e da Segurança Social do XI e XII Governo Constitucional.

MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, jurista, é Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do XXIV Governo Constitucional.

PAULO PEDROSO, sociólogo, foi Ministro do Trabalho e da Solidariedade do XIV Governo Constitucional.

O debate sobre o Sistema Previdencial de Segurança Social: reflexões de titulares da pasta

A sustentabilidade da Segurança Social, o modelo de financiamento do seu Sistema Previdencial, ou a adequação presente e futura das pensões às necessidades dos pensionistas são temas que ganharam um novo protagonismo em Portugal nos anos recentes. Esse protagonismo foi espoletado pela constituição da Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social e pela publicação dos resultados dos trabalhos desse grupo no *Livro Verde sobre a Sustentabilidade do Sistema Previdencial*. Este *ebook* pretende contribuir para essa reflexão e enriquecê-la com a análise crítica de quatro ex-ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da atual Ministra responsável pela pasta. Em cinco textos sintéticos estes protagonistas apontam pistas relevantes para se analisar de forma integrada o Sistema Previdencial de Segurança Social – em particular o sistema de pensões –, a pertinência e os riscos que acompanham as propostas de alteração do sistema e propõem medidas que qualifiquem e garantam sustentabilidade ao sistema de Segurança Social.

CoLABOR

Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e

Proteção Social

Rua das Taipas, n.º 1, 1250-264 Lisboa

www.colabor.pt



O CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social é uma instituição de investigação científica reconhecida pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, que conta com uma equipa multidisciplinar de investigadores altamente qualificados. O CoLABOR tem quatro objetivos centrais: apoiar a conceção e reformulação de políticas nas suas áreas temáticas; capacitar as instituições, incluindo a administração pública, as empresas e as instituições do Terceiro Setor; qualificar o emprego, mediante a formação de quadros e a criação de emprego científico; contribuir para o debate público nas áreas do trabalho e da proteção social, através de formas de divulgação eficazes e inovadoras dos resultados da investigação que leva a cabo. O CoLABOR concretiza estes objetivos através de uma agenda ambiciosa de aprofundamento do conhecimento científico em torno de três eixos temáticos centrais: o trabalho e emprego; a proteção social e os equipamentos e respostas sociais. Nesta agenda, destacam-se as seguintes prioridades: o estudo dos impactos das novas tecnologias sobre o trabalho e a proteção social; a reflexão sobre a adequação e sustentabilidade de diferentes modelos de proteção social; e a avaliação de equipamentos e respostas sociais. Transversalmente a estas áreas temáticas, o CoLABOR desenvolve e mantém a DataLABOR, uma plataforma digital de sistematização, análise crítica, visualização de informação estatística e jurídica de âmbito internacional, nacional, regional e local nas áreas do trabalho, emprego e proteção social. Para desenvolver a sua atividade, o CoLABOR conta com o apoio dos seus associados, onde se contam diversas instituições universitárias e de investigação, instituições do Terceiro Setor, empresas e um município. O financiamento do CoLABOR assenta num tripé composto por: financiamento basal público, financiamento competitivo e receitas provenientes da venda de produtos e da prestação de serviços.

