

O SETOR DOS SERVIÇOS E OS DESAFIOS DA SEGURANÇA SOCIAL

Armindo Silva



CCP

CONFEDERAÇÃO
DO COMÉRCIO E SERVIÇOS
PORTUGAL



FORUM DOS SERVIÇOS

Para uma especialização inteligente
da economia portuguesa

Título

O Setor dos Serviços e os Desafios da Segurança Social

Autor

Armindo Silva

Data do estudo

Dezembro 2017

Edição e propriedade

Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP)

Design, paginação e produção gráfica

Paulo Froes, Dupladesign

Depósito legal:

437329/18

Data de edição:

Fevereiro de 2018



O Setor dos Serviços e os Desafios da Segurança Social

Armindo Silva

ÍNDICE

| | |
|-----|---|
| 7 | PREFÁCIO |
| 11 | SUMÁRIO EXECUTIVO |
| 29 | INTRODUÇÃO |
| 35 | PRIMEIRA PARTE – O quadro internacional de reformas da Segurança Social |
| 39 | Capítulo 1 – O impulso dado pelas organizações internacionais à reforma dos sistemas de Segurança Social |
| 39 | 1.1 Antes da crise de 2008/09 – as reformas sistémicas em foco |
| 42 | 1.2. Os efeitos da crise – os modelos de capitalização em cheque |
| 43 | 1.3. Depois da crise – as reformas paramétricas em foco |
| 52 | Capítulo 2 – O reforço do papel coordenador da União Europeia |
| 52 | 2.1. O alargamento da ação comunitária na área da Segurança Social |
| 54 | 2.2. O Método Aberto de Coordenação |
| 58 | 2.3. A Estratégia Europa 2020 |
| 60 | 2.4. O Livro Branco sobre Pensões |
| 62 | 2.5. As Recomendações Específicas por País |
| 66 | Capítulo 3 – As reformas empreendidas pelos Estados membros da União Europeia |
| 66 | 3.1. As duas vagas de reformas |
| 68 | 3.2. As reformas sistémicas |
| 75 | 3.3. As reformas paramétricas |
| 82 | 3.4. As reformas dos modelos de financiamento |
| 86 | 3.5. Impacto das reformas realizadas |
| 90 | 3.6. Conclusões da Primeira Parte |
| 95 | SEGUNDA PARTE – O sistema de Segurança Social português – desafios e reformas |
| 99 | CAPÍTULO 4 – O sistema de Segurança Social em Portugal – estrutura e evolução recente |
| 99 | 4.1. Estrutura do sistema português de Segurança Social |
| 101 | 4.2. Análise do sistema de Segurança Social na ótica da despesa |
| 124 | 4.3. Análise do sistema de Segurança Social na ótica da receita |
| 132 | 4.4. Evolução das despesas e receitas da Caixa Geral de Aposentações |
| 136 | 4.5. As necessidades de financiamento do sistema público contributivo de pensões |
| 140 | Capítulo 5 – A sustentabilidade financeira do sistema de pensões – as principais reformas |
| 141 | 5.1. O processo de reformas |
| 151 | 5.2. As análises prospetivas de sustentabilidade financeira |
| 167 | Capítulo 6 – A adequação das pensões do sistema previdencial |
| 168 | 6.1. Os indicadores da adequação |
| 169 | 6.2. As projeções da Comissão Europeia – Ageing Report 2015 |
| 177 | 6.4. As projeções da OCDE |
| 180 | 6.5. Outros estudos prospetivos |
| 180 | 6.6. Adequação das pensões dos trabalhadores do setor de serviços |
| 189 | 6.7. Conclusões da Segunda Parte |

| | |
|-----|---|
| 195 | TERCEIRA PARTE – Alternativas de reforma do sistema de Segurança Social na perspetiva do setor de serviços |
| 200 | Capítulo 7 – Diversificação do financiamento do sistema previdencial |
| 201 | 7.1. O impacto das contribuições sociais nos custos de trabalho – análise comparativa |
| 205 | 7.2. A importância das contribuições sociais para as empresas de serviços |
| 209 | 7.3. O modelo de financiamento da Segurança Social em questão |
| 213 | 7.4. A diversificação do financiamento da Segurança Social – propostas alternativas |
| 219 | 7.5. A diversificação do financiamento da Segurança Social através do Valor Acrescentado |
| 223 | 7.6. Modelo alternativo – Principais resultados da simulação de impactos |
| 236 | 7.7. Discussão dos resultados |
| 241 | Capítulo 8 – Salário mínimo e contribuições para a Segurança Social |
| 242 | 8.1. A política de salário mínimo e os seus efeitos |
| 252 | 8.2. A política de redução do custo de trabalho para baixos salários |
| 257 | 8.3. Simulação de impactos de uma redução da TSU para baixos salários |
| 266 | 8.4. Discussão dos resultados |
| 269 | Capítulo 9 – O sistema de proteção do desemprego e a rotatividade do emprego |
| 269 | 9.1. Evolução recente da despesa com prestações de desemprego |
| 273 | 9.2. Projeções da despesa com prestações por desemprego |
| 274 | 9.3. Financiamento do sistema de proteção do desemprego |
| 276 | 9.4. Caracterização do sistema de proteção do desemprego |
| 284 | 9.5. Rotatividade do emprego |
| 290 | 9.6. Alternativas de financiamento do sistema de proteção do desemprego |
| 297 | Capítulo 10 – O papel das pensões complementares como garantia de sustentabilidade social |
| 297 | 10.1. Estrutura do sistema de pensões complementares |
| 303 | 10.2. Evolução do sistema de pensões complementares |
| 308 | 10.3. Rendibilidade dos fundos de pensões |
| 310 | 10.4. Estrutura de mercado |
| 312 | 10.5. Cobertura dos fundos de pensões |
| 316 | 10.6. Políticas públicas de promoção das pensões complementares |
| 324 | 10.7. Poupança e sistema de pensões |
| 328 | 10.8. Necessidade de reforma do sistema de pensões complementares |
| 332 | 10.9. Conclusões da Terceira Parte |
| 341 | BIBLIOGRAFIA |
| 347 | ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS |

PREFÁCIO



PREFÁCIO

A Segurança Social e, muito em particular as questões relativas ao sistema de pensões, são temas presentes na agenda da CCP desde o início da década de noventa. Seja por iniciativa própria, ou a propósito de alguns documentos estruturantes de iniciativa pública, como foi o caso do Livro Branco da Segurança Social publicado já no final dos anos 90, participámos activamente nessa agenda.

Desde essa altura que a CCP defende que o sistema não está ajustado à evolução demográfica do país e às alterações tecnológicas, entre outros factores, conduzindo a uma enorme pressão sobre o mesmo. São pois necessárias respostas mais flexíveis e diversificadas.

Algumas alterações foram ocorrendo, merecendo destaque a reforma de 2006, na sequência de dois acordos de concertação social, – Acordo Sobre as Linhas Estratégicas de Reforma da Segurança Social e Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social – acordos subscritos pela CCP. Mesmo nessa altura considerámos ser possível ir mais longe, introduzindo, nomeadamente ao nível das pensões, um outro equilíbrio entre sistema de repartição e de capitalização.

As várias crises económicas e financeiras, conjugadas com o acentuar de algumas tendências ligadas essencialmente ao perfil demográfico da população portuguesa, acentuaram as preocupações desta Confederação relativamente a esta problemática. Acresce que os problemas da sustentabilidade do sistema não podem ser vistos apenas numa perspectiva de curto prazo e requerem medidas que, tomadas atempadamente, garantam que o Estado cumpre com os seus compromissos no respeito pelas expectativas dos contribuintes e beneficiários.

Não é assim de estranhar que, aquando da criação do Fórum dos Serviços, o tema da Segurança Social fosse de imediato considerado de especial relevância nos seus trabalhos.

A nossa preocupação no momento presente não se circunscreve, no entanto, ao problema da sustentabilidade financeira do Sistema. Remete também para o seu impacto no desempenho da economia e das políticas públicas, e muito em particular para problemas que têm que ver com princípios de justiça e equidade contributiva.

A evidência de que o modelo contributivo ao se centrar exclusivamente no factor trabalho é penalizante deste, nomeadamente discriminando as empresas em função do maior ou menos recurso a este factor, contribui para uma política que é desfavorável à criação de emprego. O setor dos serviços sendo maioritariamente constituído por empresas em que o trabalho é factor produtivo essencial, é um setor penalizado neste contexto.

Importa assim, equacionar o tema da diversificação dos modos de financiamento da segurança social, de modo a evoluir para um sistema mais justo, mais amigo do emprego e mais sustentável financeiramente, sem ignorar a complexidade dos problemas que qualquer alteração implica nesta matéria, e sem deixar de pesar os prós e os contras de qualquer solução.

O estudo “O Setor dos Serviços e os Desafios da Segurança Social” foi realizado na sequência do debate desenvolvido, sobre este tema, no âmbito do Fórum dos Serviços.

Este trabalho, liderado por Armindo Silva, economista com profundo conhecimento do tema, é, estamos certos, um importante contributo para uma discussão séria e fundamentada. A análise aqui feita – sem pressupostos dogmáticos de natureza ideológica ou política – assenta numa leitura tão rigorosa e circunstanciada quanto possível da realidade e estabelece uma exaustiva comparação com a realidade europeia.

Pretende-se assim ajudar a dinamização de um debate imprescindível sobre o Sistema de Segurança Social. Apresentam-se propostas concretas que mostram ser possível traçar um caminho sustentado, com base no princípio da diversificação das fontes de financiamento. Pretende-se encontrar soluções para uma maior justiça contributiva e para uma economia que invista na inovação, fazendo dos recursos humanos do país o seu principal factor competitivo.

João Vieira Lopes



Presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, (CCP)

SUMÁRIO EXECUTIVO

SUMÁRIO EXECUTIVO

Os sistemas de Segurança Social encontram-se confrontados com importantes desafios de natureza económica, social e demográfica, que têm sido objeto de análise não só no nosso país como em todos os países desenvolvidos e em muitos países emergentes e também por parte das organizações internacionais de referência. De modo praticamente unânime, o diagnóstico pode ser resumido no seguinte: O aumento da esperança de vida conjugado com a queda da taxa de fertilidade gera a prazo uma tendência de envelhecimento da população, em resultado da qual o número de ativos não será suficiente para financiar as prestações de base contributiva, e em primeiro lugar as pensões de reforma. No caso português, este desafio é agudizado por três ordens de fatores cuja combinação torna a economia portuguesa especialmente vulnerável a prazo: um ritmo de envelhecimento demográfico muito acentuado, um recente movimento migratório em grande escala de indivíduos em idade ativa e uma reduzida margem de manobra para acorrer a situações críticas de financiamento do sistema previdencial da Segurança Social, em virtude da muito elevada dívida pública.

É verdade que não estamos expostos a um perigo eminente de insolvência do sistema público de Segurança Social. Mas vários estudos prospetivos, entre os quais os que foram publicados pela Comissão Europeia em 2015, em colaboração com as entidades nacionais, apontam para défices a prazo do sistema público de pensões, embora de grandeza variável e com diferentes perfis temporais. Por outro lado, não é de prever que ocorram alterações radicais na estrutura económica ou social que permitam fazer crescer a produtividade a um ritmo tal que compense a queda esperada da população ativa, ou aumentar a taxa de fertilidade para os níveis dos anos 60 ou receber uma força de trabalho imigrante que compense o capital humano que se foi perdendo. Só existe por isso uma possibilidade realista: a reforma estrutural do modelo existente de Segurança Social de modo a garantir a sua sustentabilidade financeira e social a prazo. Para o sucesso de uma tal reforma é essencial que se formem consensos alargados só possíveis a partir de um debate público apoiado por informação e análise de qualidade.

1. O ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL

Os trabalhos realizados pelas organizações internacionais – OCDE, OIT, Banco Mundial, FMI – devem ser tomados em consideração no debate sobre o futuro da Segurança Social. Em primeiro lugar, porque as suas análises transmitem muita

da experiência adquirida por países que tiveram de fazer face ao mesmo tipo de desafios que Portugal. Em segundo lugar, porque o seu âmbito de atuação lhes permite realizar exercícios de projeção quantitativa e análises comparativas que ajudam a situar a evolução da realidade portuguesa no contexto internacional. Finalmente, porque as suas recomendações podem servir de estímulo e orientação para as medidas reformistas adotadas pelos governos. Tendo as reformas estruturais custos políticos no curto prazo é importante para o seu sucesso que os Governos nacionais encontrem apoio e referências nas recomendações das organizações internacionais e nas experiências de outros países.

É porém errada a ideia de que existe um consenso internacional em redor das reformas da Segurança Social, uma espécie de «discurso único» que se imporia à escala global. A par de um diagnóstico em larga medida comum, existem diferenças de ênfase ou mesmo de opinião sobre as vias mais aconselháveis para a reforma. Enquanto as organizações oriundas do chamado «consenso de Washington», colocam a ênfase na solução do problema de sustentabilidade financeira, a OCDE tem vindo a adotar uma abordagem mais ampla, dando igual importância à consideração dos problemas de sustentabilidade social. Por seu lado, a OIT tem-se focalizado na solução para os problemas de cobertura universal de esquemas de proteção social com forte implicação das entidades estatais.

O foco das recomendações das organizações internacionais foi-se deslocando à medida que se tornaram evidentes as consequências para os sistemas de pensões da crise financeira de 2008/09. Até então fora dominante a influência do chamado «modelo de três pilares» do Banco Mundial que advogava a introdução generalizada de contas individuais de adesão obrigatória financiados por capitalização. Face à evidência do risco financeiro, passou a dar-se ênfase a arquiteturas de tipo misto combinando regimes de repartição e de capitalização com o objetivo de diversificar as fontes de financiamento e assim mitigar o risco inerente a cada um deles. Passou também a dar-se mais atenção às circunstâncias particulares de cada país, traduzidas pelos resultados obtidos através de estudos de avaliação de impacto.

O papel da União Europeia nesta área é diferente. Embora partilhe muitas das análises realizadas pelas organizações de âmbito global, a União Europeia tem vindo a evoluir desde o princípio do século em matéria de Segurança Social, de um espaço de cooperação assente em bases voluntárias para um espaço de coordenação, onde cada Estado Membro tem uma palavra a dizer sobre as políticas adotadas pelos restantes. Com a criação da UEM, a proteção social deixou

de ser uma matéria da responsabilidade exclusiva de cada Estado para passar a ser uma matéria de interesse comum, pois é o item mais importante da despesa pública nos Orçamentos de todos os Estados membros. O objetivo é prever e controlar o impacto que o envelhecimento demográfico terá sobre a despesa pública com sistemas de pensões e de cuidados de saúde a fim de evitar graves situações de desequilíbrio orçamental e macroeconómico.

Foi neste quadro que se desenrolou um intenso movimento de reformas dos sistemas públicos de pensões nos países da UE, em que se distinguem duas fases. Durante a primeira, entre princípios da década de 90 e 2008, a prioridade foi dada às reformas sistémicas que modificaram a arquitetura dos sistemas, sobretudo através da introdução ou reforço de regimes baseados no financiamento por capitalização de adesão obrigatória ou voluntária, em substituição do tradicional modelo de repartição simultânea. O objetivo era o de conferir maior sustentabilidade financeira ao sistema de pensões. Embora este movimento fosse generalizado, ele foi mais intenso e abrangente nos países da Europa Central e Oriental onde eram menores os custos de transição e mais elevadas as perspectivas de crescimento económico.

A partir de 2008, a ênfase deslocou-se para reformas de tipo paramétrico, através das quais se procurou reduzir a despesa pública com pensões. Embora este movimento tivesse sido já iniciado durante o período anterior, generalizaram-se as medidas de aumento da idade de reforma e de restrição às reformas antecipadas, os mecanismos automáticos associando a longevidade ao valor da pensão ou à idade de reforma, e a revisão dos mecanismos de atualização. Alguns países com elevados défices orçamentais, que os colocaram sob forte pressão dos mercados financeiros, tiveram de reduzir o valor das prestações e rever direitos adquiridos. Ao mesmo tempo houve alguma reversão da expansão dos regimes de capitalização, em virtude dos custos financeiros da transição, particularmente nos países que haviam adotado reformas mais ambiciosas neste domínio.

Observou-se igualmente uma substituição generalizada de regimes de benefício definido por regimes de contribuição definida, quer nos sistemas públicos assentes no modelo de repartição, quer nos sistemas privados de capitalização, com a finalidade de fazer recair sobre o beneficiário a maior parte dos riscos financeiro e de longevidade. Neste sentido, é de destacar a crescente atração que exercem no espaço europeu os modelos de capitalização virtual, iniciados na Suécia e em Itália. São modelos de pensões financiadas por repartição em regime de contribuição definida em que a cada beneficiário corresponde uma conta nocional cujo

benefício é determinado em função do objetivo de equilíbrio atuarial, considerando a evolução do crescimento económico, da taxa de juro e da longevidade.

Com a Estratégia Europa 2020 a União Europeia passou a dispor a partir de 2010 de um mecanismo de monitorização e supervisão das reformas no domínio das pensões, baseado em Recomendações Específicas por País (CSR) cuja execução é avaliada anualmente, com referência às recomendações de carácter genérico contidas no Livro Branco sobre Pensões de 2012.

As reformas continuam a processar-se a um ritmo intenso, embora cada Estado membro adote ritmos e modelos diversos refletindo as circunstâncias e necessidades específicas de cada um. Embora se observem tendências largamente comuns no sentido do estabelecimento de sistemas mistos combinando modelos de capitalização e de repartição, e de uma maior responsabilização individual pelo valor da pensão e o momento da reforma, estamos ainda longe de poder falar de convergência para um modelo europeu único de Segurança Social.

2. OS PRINCIPAIS DESAFIOS À SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL

O sistema de Segurança Social português assenta numa arquitetura tripartida, alinhada com o modelo europeu de inspiração “bismarckiana”, em que um sistema de base contributiva, financiado por empregadores e trabalhadores através de contribuições que incidem sobre a massa salarial, coexiste com um sistema de base não contributiva, financiado por impostos e que atende às necessidades sociais de toda a população. Distingue-se porém da grande maioria dos sistemas europeus pela modesta importância que assume o sistema de pensões complementares, fruto de alguma inércia reformista e da coletivização dos principais fundos de pensões existentes.

Com a crise económico-financeira iniciada em 2008/09 o sistema de Segurança Social português passou a estar sujeito a um duplo desafio de natureza conjuntural: uma pressão crescente do lado da procura de apoios sociais por um lado, e as restrições financeiras impostas pela inadiável consolidação orçamental por outro. Colocado perante os imperativos imediatos decorrentes de uma situação económica e financeira muito crítica, o sistema de Segurança Social foi gerido no período 2011-2014 com o objetivo de reduzir despesas e de encontrar fontes de receitas adicionais no curto prazo. Praticamente todas as prestações sociais foram alvo de cortes nos montantes ou de restrições adicionais nos critérios

de elegibilidade, medidas estas a que por vezes faltou uma visão estruturante. Acentuou-se a multiplicidade de critérios e de auxílios em particular no sistema de proteção social não contributivo, prejudicando a lisibilidade e transparência do sistema e agravando iniquidades.

A despesa com os sistemas de proteção social e de ação social diminuiu de 4,3% para 3,9% do PIB entre 2012 e 2016, e caiu em termos reais a uma média de 2% ao ano. Contribuíram para esta evolução negativa em particular o congelamento do IAS, o congelamento da maioria das pensões e a eliminação dos subsídios dos 13.º e 14.º meses em 2013.

A despesa com o sistema previdencial atingiu o seu valor máximo em 2013, ano em que chegou a representar 10,3% do PIB, tendo vindo a decair desde então, tanto em valores nominais como reais, passando para 9,1% do PIB em 2016. Esta evolução reflete sobretudo a forte oscilação cíclica provocada pelo aumento do desemprego em 2012 e 2013, mas não deixou de ser também influenciada pela tendência de crescimento da despesa com pensões, por virtude do aumento do número de pensionistas e do valor médio das pensões. Apesar das medidas de contenção introduzidas, e da tributação adicional da CES, foi necessário recorrer a transferências extraordinárias do Orçamento de Estado para satisfazer as necessidades de financiamento do sistema previdencial, as quais atingiram em 2013 o valor máximo de 1 430 milhões de euros, representando 0,84% do PIB.

O financiamento do sistema de Segurança Social está baseado desde 2007 no princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento às modalidades de proteção social, em consequência do qual as prestações não contributivas da Segurança Social são financiadas por receitas fiscais, e as prestações contributivas devem ser suportadas por quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades patronais. No entanto, tem vindo a verificar-se desde 2011 uma intervenção crescente do Estado no financiamento do sistema previdencial. Assim, a parcela das transferências orçamentais nas receitas totais deste sistema aumentou de 2,4% para 8,4% entre 2011 e 2016, depois de ter ultrapassado os 13% em 2013 e 2014.

Considerando o conjunto do sistema contributivo de pensões, englobando o regime geral da Segurança Social e o regime convergente gerido pela CGA, o papel crescente do Estado enquanto financiador direto do sistema torna-se ainda mais claro. Entre 2011 e 2016, o rácio das transferências ordinárias do Orçamento de Estado sobre as receitas contributivas aumentou de 57,5 para 68,4, e as necessidades de financiamento atingiram em 2016 mais de 1,8 mil milhões de euros,

o que representa 1% do PIB e 2,9% da despesa total da Administração Central. Estes números revelam a verdadeira dimensão do desafio de natureza estrutural à sustentabilidade financeira do sistema de pensões, o qual não se coloca apenas no futuro mas desde já como uma questão do presente.

O desafio da insustentabilidade financeira do sistema de pensões começou a colocar-se com acuidade em Portugal a partir de finais da década de 80, tal como na maioria dos países europeus. No entanto, Portugal não participou da primeira vaga de reformas sistémicas a nível europeu e internacional, de que resultou uma significativa expansão dos regimes de financiamento por capitalização. Ainda se equacionou no Livro Branco sobre Pensões de 1998 a criação de um 3.º pilar constituído por um regime de pensões de contribuição definida, de adesão obrigatória, financiado em capitalização a partir das receitas não arrecadadas em virtude do plafonamento das contribuições. Porém nada se concretizou, devido à resistência de setores mais conservadores.

Em contrapartida, Portugal tem sido um dos países com mais intensa atividade reformista no que toca a alterações de parâmetros do lado da despesa, tendo mesmo em certos aspetos sido pioneiro de algumas medidas inovadoras no contexto europeu. Esta orientação traduz a perceção por parte dos decisores políticos de que o principal risco reside no peso excessivo que a despesa pública com pensões poderá tomar no futuro devido à estrutura etária muito desfavorável e ao fraco crescimento da produtividade.

Em resultado deste processo reformista, cujo principal momento foi a aprovação da Lei de Bases de 2007, o sistema público de pensões conheceu ao longo dos últimos 15 anos importantes alterações, entre as quais cumpre destacar:

- a consideração do conjunto da carreira contributiva como base de cálculo para a pensão estatutária;
- a aplicação de taxas regressivas de formação da pensão (variando na razão inversa do rendimento);
- a implementação de um processo de convergência gradual entre os regimes de pensões do setor privado e do Estado;
- a introdução do fator de sustentabilidade, que associa o valor da pensão à esperança de vida, limitado ulteriormente às reformas antecipadas, bem como de novas restrições às reformas antecipadas;
- condicionamento da atualização das pensões ao crescimento do PIB;

- o aumento da idade normal de reforma para 66 anos e a sua ligação à evolução futura da esperança média de vida aos 65 anos.

Em resultado deste conjunto de reformas, melhoraram significativamente as estimativas de despesas com pensões no médio e longo prazo, tendo Portugal passado a integrar o grupo de risco médio de insustentabilidade, segundo a Comissão Europeia. Todavia, isso não significa que as reformas já efetuadas tenham sido suficientes para afastar o risco de insustentabilidade financeira do sistema de pensões. Se é verdade que as últimas estimativas realizadas no quadro da UE publicadas no *Ageing Report* de 2015 apontam para um decréscimo da percentagem da despesa com pensões entre 2015 e 2060, de 12,2% para 11,1%, também põem em evidência um aumento significativo da despesa entre 2020 e 2040, aproximando-se o saldo negativo do sistema contributivo de 4% do PIB.

Além das projeções da Comissão Europeia, todos os estudos prospetivos realizados por autores ou organismos portugueses indicam, embora com graus de severidade e perfis temporais diversos, o risco de um aumento do défice da componente pensões do sistema contributivo dentro de algumas décadas e o esgotamento a prazo do Fundo de Estabilização. Alguns apontam para uma dívida implícita do sistema, ou seja a diferença entre responsabilidades e rendimentos futuros, da ordem dos 175% do PIB.

Impõe-se por isso uma reavaliação séria da sustentabilidade financeira do sistema previdencial de Segurança Social, apoiada em estudos e dados atualizados e credíveis. Essa reavaliação não ficará completa se não se incluírem os aspetos relativos à adequação dos rendimentos.

Com efeito, a sucessão de reformas que reduziram o risco de insustentabilidade financeira terão como contrapartida certa a queda do valor relativo das pensões no futuro. Esta tendência suscita forte preocupação, numa perspetiva de equidade inter-geracional, pois significa que serão as gerações mais jovens que agora encetam a sua vida profissional a arcar com os custos do ajustamento às novas realidades demográficas.

As diversas projeções já efetuadas sobre a evolução a prazo das taxas de substituição indicam com clareza que o nível médio das pensões relativamente ao dos salários deverá conhecer uma diminuição progressiva e generalizada ao longo das próximas décadas. Prevê-se que a taxa média de substituição caia de 58% para 31% entre 2013 e 2060, uma queda bastante mais acentuada que a média dos países da UE.

As futuras gerações de trabalhadores do setor de serviços verão o valor da sua pensão diminuir em relação ao último salário, sendo esta queda mais pronunciada no caso de trabalhadores com carreiras curtas ou que decidam reformar-se por antecipação, os quais sofrerão fortes penalizações que farão as suas pensões baixar para metade ou mesmo um terço do valor do último salário. Embora isentos de quotizações pagas à Segurança Social e tributados a taxas mais baixas de IRS, os pensionistas verão mesmo assim significativamente ameaçada a possibilidade de manterem padrões de vida aproximados aos que usufruíam durante a vida ativa se não tomarem desde já decisões esclarecidas de poupança e investimento. Os pensionistas com rendimentos mais elevados tenderão a ver as suas pensões reduzir-se ao longo do tempo mais do que nos outros escalões, em termos líquidos, em consequência dos mecanismos regressivos de formação de direitos e de atualização do valor das pensões, e da estrutura progressiva das taxas de IRS.

Estas conclusões são preocupantes em termos sociais, na medida em que as tendências dominantes no mercado de trabalho apontam para a proliferação de carreiras entrecortadas por sucessivas transições entre situações profissionais diversas, incluindo desemprego, inatividade ou formação profissional. Coloca-se assim um sério desafio de sustentabilidade social do sistema de pensões, a par de um desafio de sustentabilidade financeira não solucionado. A continuidade das reformas já implementadas poderá ficar comprometida a prazo face à pressão organizada de grupos eleitoralmente influentes no sentido de reverter essas reformas à medida que se forem sentindo os seus efeitos.

3. QUATRO PROPOSTAS DE REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL NA PERSPETIVA DO SETOR DE SERVIÇOS

Sendo o maior empregador da economia portuguesa, o setor de serviços é também o que mais contribui para o sistema previdencial de Segurança Social. Em 2015, o setor de serviços, excluindo a banca e seguros e a administração pública, contribuiu com mais de 8 200 milhões de euros para o regime previdencial, quase 60% do total de contribuições e quotizações recebidas nesse ano (excluindo a CES). Dada a importância do setor de serviços enquanto contribuinte do sistema, e o seu peso crescente no conjunto da economia enquanto criador de riqueza e de emprego, coloca-se a questão de saber como pode o sistema ser financiado de modo a assegurar a sua sustentabilidade face à queda da popu-

lação ativa e ao aumento do número de pensionistas, sem que isso se reflita por um aumento desproporcionado do esforço contributivo das empresas e dos trabalhadores de serviços. Justifica-se pois que se volte a colocar a questão da diversificação do modo de financiamento da Segurança Social.

Nos esforços de reforma em Portugal tem sido dada atenção quase exclusiva à revisão dos parâmetros do lado da despesa. A diversificação do modo de financiamento, embora surja esporadicamente no debate público, e esteja prevista na Lei de Bases de 2007, tem tido na prática uma tradução muito limitada. Assim, a TSU tem-se mantido constante ao nível fixado em 1995, continuando a incidir unicamente sobre a massa salarial. No entanto, é hoje claro que uma base de financiamento da Segurança Social limitada à massa salarial não é sustentável a prazo.

As projeções mais credíveis apontam para que a força de trabalho se reduza em termos absolutos dos atuais 5 milhões para perto de 3,3 milhões em 2060, por força do envelhecimento demográfico. Quanto ao salário médio ele tem vindo a cair em relação à produtividade nas últimas décadas, em Portugal bem como na maioria das economias desenvolvidas e emergentes, fazendo assim diminuir a parcela dos rendimentos do trabalho no rendimento nacional. As organizações internacionais de referência, tendo analisado esta tendência, explicam-na invariavelmente como uma resultante estrutural dos desenvolvimentos tecnológicos em curso, em que avultam a digitalização e a robotização, e também da globalização. Preveem assim que a produtividade possa continuar a evoluir a um ritmo superior ao da remuneração do trabalho enquanto se mantiverem estes fatores estruturantes.

Assim, a massa salarial deverá crescer a um ritmo inferior ao que seria necessário para poder financiar o aumento da despesa provocado pelo envelhecimento da população. Justifica-se por isso que se investigue um modo de financiamento alternativo, que não dependa unicamente da massa salarial, e que esteja mais próximo da evolução do PIB. O estudo avalia o impacto de um novo modelo de financiamento do sistema previdencial que consiste no alargamento da base de incidência da TSU ao Valor Acrescentado Líquido. Seriam contribuintes as empresas que fossem sujeitos passivos de IRC.

São possíveis várias combinações de taxas que assegurem um efeito fiscal nulo. Por exemplo, calcula-se que uma baixa de 10 pontos percentuais da atual TSU pudesse ser compensada integralmente por uma taxa de 5,4% sobre o VAL, de que se deduziria o montante pago sobre as remunerações.

Esta reforma do modelo de financiamento apresenta três vantagens principais.

Em primeiro lugar, uma maior neutralidade da fiscalidade em relação à combinação de fatores de produção, em comparação com o sistema atual, que favorece claramente as empresas que empregam pouca mão-de-obra e muito capital. Em resultado do novo modelo, a maioria dos setores e das empresas de serviços veriam diminuídas a respetiva carga contributiva para a Segurança Social. Seriam favorecidas as empresas que mais contribuem para a criação de emprego, assim como a generalidade das pequenas e médias empresas. Teriam previsivelmente menos carga contributiva os setores de comunicação e criativos, a educação, os serviços pessoais e diversos, a saúde, os serviços às empresas, os transportes, a construção e o conjunto das indústrias transformadoras. Em contrapartida, veriam aumentar a respetiva carga contributiva os setores de produção e distribuição de energia, as telecomunicações, a agricultura e o imobiliário.

Em segundo lugar, o alargamento da base contributiva produziria um efeito favorável ao emprego por via da substituição do capital por trabalho (ou pelo menos um abrandamento da tendência de substituição), e daí um crescimento mais rico em emprego. Uma redução de 10 pontos percentuais da TSU provocaria uma redução do custo médio do trabalho que poderia no curto prazo atingir os 8%, esperando-se em função desta redução um impacto positivo na criação líquida de emprego de cerca de 200 mil novos empregos.

Em terceiro lugar, o financiamento do sistema previdencial assentaria numa base tributária mais dinâmica, na medida em que evoluiria a um ritmo mais próximo do PIB, e não estaria tão dependente da evolução da massa salarial. A manterem-se as tendências previsíveis de evolução da massa salarial, se nada for feito as receitas da TSU cairão dos atuais 7,8% para 6,6% do PIB em 2060. O alargamento da base de incidência ao VAL permitiria mitigar os efeitos desta tendência, sem porém constituir uma resposta integral e suficiente ao problema, antes exigindo soluções complementares do lado da despesa.

Por fim, em face da evidência recente, pode afirmar-se que a repartição das receitas contributivas por diferentes fontes de financiamento – VAL e remunerações – promete uma menor volatilidade das mesmas com o ciclo económico.

Em contrapartida, esta solução apresenta um risco real de desincentivo do investimento nos setores penalizados pela reforma, caso não seja possível transferir para o consumidor o efeito de aumento dos custos de exploração. Coloca-se igualmente um risco de evasão fiscal mais pronunciado, por ser o Valor Acrescentado um agregado mais difícil de controlar fiscalmente do que a massa salarial.

Por fim, sendo o efeito positivo da reforma sobre a carga contributiva distribuído por um grande número de empresas e setores, já o efeito esperado negativo estaria concentrado num pequeno número de grandes empresas, o que favorece uma reação concertada de bloqueio ao esforço reformista.

É de salientar porém em contraponto a este risco que os resultados das simulações *ex ante* sugerem impactos relativamente modestos em termos de rentabilidade média do capital, que não excederiam uma redução de 2,7% ao nível setorial no caso de uma contribuição sobre o VAL de 5,4%. Por outro lado, os riscos podem ser minorados por uma ação mais consistente e coordenada dos serviços tributários e da Segurança Social e por alguma progressividade na transição para o novo modelo contributivo.

A análise dos custos e benefícios deste novo sistema não deve no entanto ser feita separadamente de alternativas que respondam à questão colocada de início: como financiar no futuro o sistema previdencial sabendo que o atual modelo não é sustentável a prazo. Têm sido propostas alternativas tais como o aumento da taxa de IVA ou a eliminação de taxas de IVA reduzidas para produtos essenciais; a criação de um novo imposto direto que incida sobre todos os rendimentos, incluindo os rendimentos de prestações sociais e de capital, além de certos consumos; a criação de um novo imposto indireto sobre as receitas brutas das empresas; ou o aumento da tributação sobre os lucros das grandes empresas. Todas estas alternativas têm em comum a necessidade de alargar a base de contribuição para a Segurança Social, seja ao consumo seja a outros fatores de produção. Mas à partida apresentam outros problemas: o risco de inflação de preços, o efeito redistributivo regressivo, o efeito inflacionista sobre os salários, o efeito de cascata sobre os custos de produção, o agravamento da carga fiscal sobre os contribuintes individuais.

Há naturalmente uma outra solução que será talvez aquela que menos custos políticos acarreta, pois não exige reformas estruturais, e que consiste na progressiva erosão por inércia da parcela das contribuições assentes na massa salarial e sua substituição por transferências orçamentais ou do Fundo de Estabilização à medida que forem surgindo os saldos negativos do sistema previdencial. É em certa medida o que tem sucedido em Portugal nos últimos tempos. Esta no entanto é uma falsa solução pois remete para as decisões anuais no quadro da preparação do orçamento opções que deveriam ser equacionadas num quadro de reforma estrutural, capazes de proporcionar maior credibilidade e sustentabilidade ao desempenho futuro do sistema de Segurança Social.

O estudo aborda também a questão de saber em que medida um modelo alternativo de financiamento poderia, sem pôr em causa a sustentabilidade do sistema, tornar-se mais favorável à criação de emprego, por via da redução da carga contributiva que incide sobre as remunerações próximas do salário mínimo.

O salário mínimo tem assumido nos últimos anos um papel de crescente importância como instrumento de política de rendimentos e é de prever que assim continue a ser, dado o objetivo do Governo de elevar a RMMG para 600 euros até ao final da presente legislatura. Nos últimos anos a RMMG tem aumentado em relação ao salário médio e à produtividade. Entre 2009 e 2017, a RMMG ganhou 14% de poder aquisitivo. A percentagem dos assalariados a receber a RMMG aumentou de 7% em 2002 para 23% em 2017. Portugal possui atualmente um salário mínimo dos mais altos na UE em relação ao salário mediano e uma das taxas de incidência mais elevadas.

A introdução de uma medida de reforma consistindo numa redução significativa e permanente da TSU para salários ao nível e imediatamente acima da RMMG permitiria manter a RMMG em níveis relativamente elevados e ao mesmo tempo estimular a criação de emprego reduzindo assim o elevado número de desempregados e de inativos disponíveis para o trabalho (mais de 1 milhão em 2016). Trata-se de um tipo de medida já praticado em numerosos Estados membros da UE e que tem sido alvo de diversos estudos de avaliação de impacto com resultados positivos.

Uma tal medida poderia consistir na redução da TSU patronal para trabalhadores que auferem uma remuneração bruta de base igual à RMMG (variando entre 13.75, 10 e 5 pontos percentuais) a qual seria degressiva para trabalhadores cuja remuneração bruta se situasse entre a RMMG e um “ponto de saída” equivalente a 1.2, 1.3 ou 1.4 vezes a RMMG.

O principal efeito desta medida seria uma redução significativa do custo do trabalho, tanto maior quanto mais ambiciosa fosse a variante escolhida. Por exemplo, uma redução da TSU em 10 pontos percentuais ao nível da RMMG de 2015 (505 euros) degressiva até ao nível de remuneração base de 656 euros poderia ter causado uma redução média do custo de trabalho de 2,7%, o que levaria a uma criação líquida de emprego adicional estimada entre 43 e 78 mil postos de trabalho no curto prazo.

Uma das vantagens deste tipo de medida é que uma grande parte do custo fiscal gerado pela perda de receitas pode ser recuperado por via das entradas adicio-

nais causadas pelo emprego criado e da poupança em prestações por desemprego e outros apoios sociais. Calcula-se que o custo fiscal líquido por emprego criado possa situar-se ao redor dos 2 500 euros no caso de uma redução da TSU de 10 pontos percentuais, o que fica abaixo do custo das medidas atuais de promoção do emprego por subsídio direta. De fato, uma grande parte da despesa com este tipo de medidas tornar-se-ia redundante. Por ser de carácter permanente e transversal, a redução da TSU apresenta vantagens consideráveis sobre tais medidas, que são de carácter temporário, e por isso encorajam a precariedade nas relações de trabalho, além de variarem todos os anos em termos de montantes e condições, desencorajando assim a sua utilização.

Uma crítica frequente à possível redução da TSU aponta o risco de se promoverem empregos de baixas qualificações e salários baixos. Uma redução da TSU limitada a salários ao nível da RMMG poderia de fato conduzir a este resultado. Porém, no caso de a TSU ser reduzida de modo degressivo, o risco é fortemente mitigado pois o efeito da redução de custo é repartido por uma vasta gama de salários. Além disso, a relação de complementaridade existente entre diferentes graus de qualificação do trabalho estimula uma procura de trabalho de âmbito alargado.

O estudo aborda igualmente a questão de como assegurar uma base de financiamento do sistema de proteção do desemprego mais sustentável ao mesmo tempo que se reduz o incentivo à rotatividade excessiva do emprego. No sistema atual, as empresas que utilizam de modo frequente contratos com termo sem os renovarem ou transformarem em contratos de duração indefinida não suportam qualquer custo para além da respetiva contribuição para a Segurança Social. Constitui este um importante incentivo à celebração deste tipo de contratos, que tem vindo a aumentar nos anos recentes, colocando Portugal na terceira posição na escala da UE. Esta situação implica que as empresas que recorrem frequentemente à contratação a prazo não são responsabilizadas pelos custos sociais que induzem sobre o sistema previdencial de proteção do desemprego.

Esta prática é responsável pela elevada rotatividade do emprego além de onerar os custos do sistema previdencial de proteção do desemprego. A caducidade do contrato a termo constitui a principal razão para a cessação do contrato de trabalho, sendo que este motivo representava em 2015 cerca de 63% das atribuições de subsídio de desemprego. A fim de desincentivar este tipo de prática, o atual Código dos Regimes Contributivos já prevê a majoração da TSU em

3 pontos percentuais para empresas que contratem a termo resolutivo, e a redução em 1 ponto percentual para empresas que contratem trabalhadores sem termo. A aplicação desta medida provocaria um aumento médio de 1,6% do montante pago em contribuições pelo setor de serviços no seu conjunto. A maioria dos setores de serviços teriam aumentos da carga contributiva, que no caso dos serviços às empresas e do alojamento e restauração seriam superiores a 3%.

Tal medida apresenta porém o sério inconveniente de penalizar da mesma maneira as empresas que utilizam os contratos a termo resolutivo como alternativa ao período experimental e eventualmente transformam estes contratos a prazo em contratos de duração indefinida, e aquelas que os utilizam por sistema através de uma sucessão de contratos de curta duração.

Em alternativa a esta medida poder-se-ia considerar uma modulação da TSU em função da classificação de cada empresa numa escala *bonus malus* construída a partir da sua média de contratos a termo não renovados. Esta medida permitiria aproximar os custos privados de cada empresa dos custos sociais induzidos por este tipo de gestão de recursos e evitar a penalização injustificada de empresas que acabam por criar emprego estável embora utilizem inicialmente a contratação a prazo. Seria de esperar um impacto positivo sobre a redução dos níveis de rotatividade e a melhoria do saldo financeiro do sistema previdencial.

Por fim, o estudo analisa a situação do sistema de pensões complementares, o qual se encontra presentemente atrofiado e em regressão, em grande medida como resultado de decisões políticas. O sistema atual não tem dimensão suficiente para compensar as quedas acentuadas do valor das pensões dos regimes contributivos, que se preveem para o futuro.

O total de ativos financeiros adstritos a planos de pensões em Portugal elevava-se em 2016 a 18,5 mil milhões de euros, representando 10% do PIB, dos quais 97% pertenciam a planos de pensões de base profissional e apenas 3% a planos de base individual. O peso económico do setor atingiu o máximo de 12,7% do PIB em 2006-2007, após o que iniciou uma fase de regressão, provocada pela crise financeira de 2008 e pela extinção dos fundos de pensões do setor bancário e de algumas empresas públicas, com a conseqüente transferência dos ativos e das responsabilidades, respetivamente para a Segurança Social e para a CGA.

A grande maioria do capital dos fundos de pensões está concentrada num número reduzido de fundos de pensões fechados geridos em regime de benefício

definido, cujos associados são grandes empresas, em particular do setor bancário e segurador. No entanto, e à semelhança do que tem acontecido no contexto da OCDE, tem-se observado uma tendência para a redução da importância dos planos do tipo benefício definido com a consequente transferência do risco financeiro e do risco de longevidade para o beneficiário. Os fundos abertos de adesão coletiva são de muito menor dimensão e são normalmente geridos em regime de contribuição definida, assim como todos os fundos de pensões de base individual.

Em correlação com esta estrutura de mercado concentrada, Portugal tem uma das mais baixas taxas de cobertura da população ativa por planos de pensões complementares no contexto da OCDE. Em 2016 participavam num qualquer fundo de pensões 320 mil trabalhadores, representando 6,2% da população ativa, dos quais um pouco mais de metade estavam cobertos por um fundo fechado ou aberto de adesão coletiva. Menos de 1 000 empresas tinham planos de pensões financiadas por fundos em 2016, o que representa apenas 2,3% do conjunto das empresas com mais de 10 trabalhadores.

Os benefícios fiscais atribuídos em Portugal para promoção de planos de pensões complementares são modestos, sobretudo na ótica do trabalhador participante, e têm sido reduzidos nos últimos anos. Embora os rendimentos do investimento sejam tributados a uma taxa favorável, as contribuições para planos de pensões só são deduzidas do IRS até um certo *plafond*, bastante baixo, e as rendas vitalícias e resgates de capital são igualmente tributados.

A reduzida importância do sistema de pensões complementares em Portugal pode ainda ser correlacionada com a muito baixa taxa de poupança das famílias e das empresas, assim como com a desigual repartição do rendimento, uma percepção de desconfiança em relação ao setor financeiro, e o baixo grau de literacia financeira. Está também ainda largamente disseminada a ideia de que o sistema público de pensões poderá continuar a assegurar no futuro o essencial da substituição dos rendimentos após a reforma.

A promoção de um sistema renovado de pensões complementares que eleve significativamente a cobertura das empresas e dos trabalhadores e forneça garantias de sustentabilidade terá que assentar num conjunto multifacetado de políticas, configurando uma verdadeira reforma estrutural:

- Uma atitude de inequívoco apoio político ao desenvolvimento de um setor de pensões complementares, incluindo uma ação incentivadora junto dos parceiros sociais;

- A introdução de um novo tipo de plano de pensões de natureza voluntária ou quase automática, que estimule a constituição de planos por PMEs e abranja categorias de trabalhadores até agora excluídos do sistema;
- Uma reavaliação dos regimes de incentivos fiscais com vista a promover a poupança para a reforma tanto de base profissional como de base individual;
- Uma comunicação de qualidade acerca da evolução futura das pensões de reforma;
- A adoção de medidas prudenciais e de supervisão de acordo com as melhores práticas a nível internacional, que melhorem as garantias de segurança aos aforradores e aumentem os níveis de transparência

A nível do setor empresarial, será fundamental que as empresas e as associações empresariais passem a integrar a criação de planos de pensões para os seus colaboradores entre os instrumentos de política de recursos humanos, associando-as às negociações coletivas sobre atualização de remunerações. Tal esforço deveria ser acompanhado por uma mais profunda investigação acerca das modalidades concretas que poderiam assumir tais planos, tanto da parte dos organismos oficiais, como dos investigadores privados e académicos, rompendo com a paralisia que parece existir nesta área.

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Como recorda o economista William Sharpe num artigo recente sobre o financiamento das pensões de aposentação¹, a reforma é um fenómeno relativamente recente na história humana. A possibilidade de poder viver por muito tempo após o fim da vida ativa foi conseguida graças aos avanços da medicina, que permitem hoje curar ou prevenir doenças que há umas décadas atrás cortavam a vida humana muitos anos antes de se atingir a velhice biológica. A esperança média de vida no mundo era de 31 anos apenas no início do século XX e de 48 anos a meio do século, quando nos países desenvolvidos se estabeleciam já instituições de seguro social a fim de assegurar rendimentos para a reforma. As últimas projeções publicadas pelo INE, com o horizonte 2080, apontam para o aumento da esperança média de vida da população portuguesa de 77 para 87 anos nos homens e de 83 para 92 anos nas mulheres. Trata-se de um avanço civilizacional de profundas consequências, que afeta o modo como se passa a encarar o ciclo de vida, alargando o horizonte temporal e assim estendendo no tempo momentos decisivos tais como a constituição da família, o nascimento dos filhos, ou o início da carreira profissional. Cria também um conjunto de necessidades sociais novas ligadas ao modo como se vive o período de reforma, em particular a assistência necessária para manter um bom estado de saúde e de atividade.

Com a generalização da reforma surge inevitavelmente o desafio do financiamento do sistema de pensões, que está no cerne do problema da sustentabilidade a prazo da Segurança Social. Hoje em dia vive-se muito para além do que era considerado normal quando os atuais sistemas de pensões foram concebidos, do que resulta um número de pensionistas muito superior ao previsto. Acresce que ao mesmo tempo que se vive mais tempo, nasce-se muito menos nas sociedades do mundo desenvolvido, o que coloca em cheque o modelo de financiamento por repartição simultânea segundo o qual são as gerações ativas do presente a financiar as pensões das gerações que vivem o período de reforma. Foi assim inevitável que se aumentasse a idade normal de reforma a fim de restabelecer o equilíbrio entre contribuições e despesas com pensões. Tem sido esta uma componente essencial das reformas levadas a cabo nos países da União Europeia e noutros de economia desenvolvida ou emergente. No entanto, o aumento da

1. William Sharpe, «O financiamento das reformas de aposentação», in Robert M. Solow, Os Desafios da Economia, Clube do Autor, Lisboa, 2014.

idade de reforma está longe de acompanhar o ritmo de aumento da esperança média de vida, pelo que foram necessárias outras medidas para garantir a sustentabilidade financeira a prazo da Segurança Social, agindo quer do lado da despesa, quer do lado da receita. Muitas dessas reformas porém reduziram o valor das pensões futuras ou transferiram parte do risco para os pensionistas, criando assim um desafio de sustentabilidade social.

As reformas da Segurança Social implicam escolhas difíceis, porque modificam custos e benefícios presentes ou futuros que não recaem necessariamente nos mesmos grupos sociais nem nas mesmas gerações. As reformas estruturais têm por isso custos políticos elevados para os governos que as encetam; e benefícios de que irão sobretudo usufruir os governos futuros. Por isso a tentação é forte de adiar decisões difíceis, porque fraturantes.

Todavia, num momento em que são reequacionadas as políticas económicas e financeiras após um difícil período de ajustamento macroeconómico, parece ser inadiável um debate sobre o futuro da Segurança Social que faça o ponto da situação resultante das múltiplas medidas pontuais que foram sendo tomadas por força dos imperativos do ajustamento e aborde com transparência e realismo os desafios económicos e demográficos do futuro. Um debate com a participação de agentes políticos, parceiros sociais e especialistas, que prepare o caminho para um consenso alargado, e que se apoie numa informação de qualidade, incluindo previsões de médio e longo prazo, e análises que comportem simulações de hipóteses alternativas.

O presente estudo procura dar um contributo para tal debate, partindo de uma abordagem que privilegia a perspetiva do setor de serviços². Não significa isto que se pretenda pôr em causa a natureza universal do sistema de Segurança Social, o qual deve continuar a constituir um dos seus pilares e um requisito de solidariedade e de legitimidade democrática. Mas parece oportuno que um setor, que é o maior empregador na economia portuguesa e o maior contribuinte do sistema previdencial de Segurança Social, se interrogue sobre algumas questões cruciais para o futuro das suas empresas e dos seus trabalhadores:

- O que podem os trabalhadores do setor esperar das suas pensões futuras? Estão garantidas as condições para uma reforma vivida em

2. No presente estudo, o setor de serviços corresponde ao conjunto das secções da CAE Rev 3 entre G e T, com exceção de K (Serviços financeiros) e O (Administração Pública). Integra as seguintes atividades: comércio, transportes, alojamento e restauração, informação, cultura e recreio, telecomunicações, serviços às empresas, imobiliário, educação, saúde e apoio social, e serviços pessoais e diversos.

dignidade e que proporcione um padrão de vida próximo daquele a que estavam habituados durante a vida ativa?

- Em face das dificuldades projetadas para o futuro, como evitar o aumento das contribuições para a Segurança Social, tendo em conta que a atual TSU é já especialmente penalizadora para as empresas que mais emprego criam?
- Como se pode compatibilizar o aumento contínuo previsto do salário mínimo nacional com a manutenção e criação de emprego e a competitividade das empresas de serviços?
- Que papel pode desempenhar no futuro o sistema de pensões complementares e que condições é necessário implementar para que as empresas e os seus colaboradores invistam na promoção de planos de pensões privadas de base coletiva ou individual?

O estudo procura avançar com respostas para estas questões a partir de uma análise estruturada em três partes. Na primeira parte, procura-se fazer uma síntese das principais tendências de reforma dos sistemas de pensões nos países da União Europeia, no quadro das orientações e das análises prospetivas emanadas das organizações internacionais.

Na segunda parte, aborda-se o estado do sistema de Segurança Social em Portugal e são passadas em revista as principais medidas de reforma levadas a cabo nas últimas décadas, com um enfoque especial sobre o sistema contributivo de pensões. A partir de estudos já publicados e de um exercício de simulação sobre valores futuros das pensões, procura-se fazer o balanço do impacto de tais medidas em termos de sustentabilidade financeira e de adequação de rendimentos das pensões.

Na terceira parte, analisam-se alternativas ao modelo de financiamento atual que procurem dar resposta a alguns dos problemas diagnosticados nos capítulos anteriores, tendo em especial atenção o seu impacto sobre o setor de serviços. Em particular, são estudadas alternativas que visam:

- A diversificação das fontes de financiamento através do alargamento ao Valor Acrescentado Líquido da base da contribuição patronal para a Segurança Social;
- A redução da TSU patronal para salários baixos, na vizinhança da RMMG;

- A modulação da TSU patronal como forma de responsabilização das empresas pelos custos sociais induzidos do desemprego;
- Um efetivo desenvolvimento do sistema de pensões complementares, como forma de superar o agravamento previsível dos níveis de adequação futura das pensões.

Embora o estudo aborde todo o sistema de Segurança Social, a análise das opções de política está naturalmente focada nos desafios que se colocam ao subsistema de pensões por ser aqui que se jogará no futuro a sustentabilidade financeira e social do sistema no seu conjunto.

O projeto para este estudo nasceu dos debates no interior do Grupo de Trabalho sobre Segurança Social criado no âmbito do Fórum dos Serviços em 2016. O acompanhamento e a troca de ideias no interior do Grupo ao longo das diversas fases de elaboração deste estudo foram essenciais para o seu desenvolvimento. Desejo em particular destacar as muito úteis contribuições recebidas no seio do Grupo da parte do seu coordenador, Prof. Fernando Ribeiro Mendes, e dos seus membros mais presentes – Dra. Maria Margarida Corrêa de Aguiar, Prof. Carlos Pereira da Silva, Prof. António Queirós, Dr. José Cortez e Dra. Ana Maria Souta. Nenhum deles pode contudo ser considerado responsável pelas opiniões aqui expressas. Destaco ainda o apoio recebido do Dr. Hugo Oliveira na preparação e edição do texto em forma de livro. O Dr. Pedro Mota Veiga contribuiu com o trabalho de recolha, cálculo e apresentação de dados estatísticos em algumas partes do estudo. Foi importante para afinar algumas das conclusões o encontro realizado com diversos representantes do mundo empresarial, em particular dos setores de transportes e das empresas de recursos humanos. Desejo ainda agradecer a colaboração prestada por alguns serviços oficiais na disponibilização de dados não publicados, nas pessoas do Dr. Vítor Junqueira, do Gabinete da Senhora Secretária de Estado da Segurança Social e do Dr. Alexandre Oliveira, do IEFP.

Por fim, este estudo não teria sido possível sem o apoio entusiasta recebido desde a primeira hora da parte do Presidente da Direção da CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal – Eng. João Vieira Lopes.

Lisboa, 18 de dezembro de 2017

Armindo Silva

PRIMEIRA PARTE

O quadro internacional de reformas da Segurança Social

O QUADRO INTERNACIONAL DE REFORMAS DA SEGURANÇA SOCIAL

Os sistemas de Segurança Social têm sido objeto nas últimas décadas de um movimento incessante de reformas não só nas economias desenvolvidas como em muitas economias emergentes. Dado que os desafios de ordem demográfica, financeira e social são de natureza global e se colocam a todos os países, embora com níveis de risco e de abrangência diferentes, as organizações internacionais com responsabilidades globais – o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) – desempenham neste campo um papel fundamental de aconselhamento e de análise. À escala regional, a União Europeia partilha o mesmo tipo de responsabilidades inserindo-as porém num quadro mais ambicioso de coordenação de políticas, com vista à adoção conjunta de recomendações periódicas e à sua monitorização.

Justifica-se que comecemos este estudo sobre os desafios com que o futuro da Segurança Social se vê confrontado em Portugal por uma breve digressão pelas abordagens que as organizações internacionais foram utilizando e difundido nas últimas décadas. Serve esta Primeira Parte, à maneira de uma Introdução, para fornecer um enquadramento que permita entender melhor as opções tomadas em Portugal para tentar garantir e até alargar os direitos sociais num contexto económico cuja evolução será sem dúvida dominada pelo aumento da longevidade e a baixa natalidade, e que deixou de beneficiar de um crescimento pujante do emprego e da atividade económica.

Com efeito, os desafios que se colocam à sustentabilidade futura do nosso sistema de Segurança Social são em grande parte idênticos aos das outras economias desenvolvidas, em particular no espaço europeu. Por isso, as soluções reformistas que têm sido avançadas entre nós inspiram-se nas recomendações produzidas por estas organizações, muitas das quais já implementadas noutros países. Uma das contribuições mais positivas da nossa integração na União Europeia, e nas organizações de cooperação multilateral, reside precisamente nesta capacidade de partilhar experiências, de aprendizagem mútua, que se foi desenvolvendo com base em análises comparativas cada vez mais sofisticadas. Esta influência não se limita porém ao aspeto pedagógico, e tem também um conteúdo político.

Porque afetam profundamente os modelos sociais e os equilíbrios sociopolíticos e intergeracionais, as reformas dos sistemas de Segurança Social enfrentam coligações de interesses poderosos, que agem num sentido conservador, e num contexto muitas vezes conflituoso. As reformas estruturais, sendo necessárias para melhorar a sustentabilidade futura, têm custos imediatos para os governos que as propõem, que nem sempre podem ser minorados com recurso à pedagogia dos números. Tem sido por isso decisiva na formação de consensos políticos alargados a influência das recomendações das organizações internacionais e o conhecimento sobre os resultados das políticas praticadas por outros países.

A crescente presença das recomendações das organizações internacionais no debate político interno, mais ou menos formalizadas, gerou, como não podia deixar de ser, um movimento contrário que lançou sobre elas a suspeita de quererem destruir o Estado social em nome de um discurso único de matiz neoliberal. Na realidade, as recomendações das organizações internacionais estão longe de caberem todas num modelo homogéneo, como se existisse um consenso internacional em redor da reforma do sistema de Segurança Social, uma espécie de cartilha à escala global que as diferentes organizações se encarregariam de aplicar.

Pelo fato de trabalharem a partir de modelos de base comum e de privilegiarem análises comparativas, em que as particularidades de cada país necessariamente se esbatem, existirá alguma simetria entre as recomendações oriundas das organizações internacionais, e mesmo algumas linhas comuns nas conclusões. Mas convém não esquecer que as missões, a história e a cobertura geográfica destas organizações diferem entre si, do que resultam diferentes abordagens e graus de detalhe das recomendações.

As reformas dos sistemas de Segurança Social têm-se processado nos diferentes países refletindo as circunstâncias e necessidades específicas a cada um em cada momento histórico. Daí que, mesmo em espaços mais avançados em termos de integração económica, como é o caso da União Europeia, as reformas não tenham convergido para um modelo único de Segurança Social, antes respeitando a matriz original de cada Estado membro.

É no entanto possível detetar grandes tendências comuns nas reformas já realizadas e destacar uma periodização que marque o desenvolvimento dessas tendências. É esta a principal tarefa a que nos dedicaremos nesta Primeira Parte.

No primeiro capítulo iremos examinar as principais linhas de análise e de aconselhamento desenvolvidas pelo BM, o FMI, a OCDE e a OIT, procurando destacar

pontos de confluência e de diferença no modo como estas organizações abordam os desafios que se colocam de forma global à sustentabilidade dos sistemas de Segurança Social.

No segundo capítulo descrevemos a evolução do processo de coordenação das políticas sociais, e em particular das pensões, na União Europeia, destacando as suas recomendações mais recentes, com maior detalhe, por ser este o principal quadro de referência da evolução das medidas de reforma implementadas em Portugal.

No terceiro capítulo, apresentamos um quadro tanto quanto possível abrangente das reformas implementadas nos sistemas públicos de pensões dos Estados membros da UE durante as duas últimas décadas, distinguindo entre reformas sistémicas e paramétricas. Este quadro servirá para situar o sentido e a intensidade das reformas conduzidas em Portugal, que abordaremos na Segunda Parte deste estudo.

CAPÍTULO 1

O IMPULSO DADO PELAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS À REFORMA DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL

1.1 Antes da crise de 2008/09 – as reformas sistémicas em foco

O arranque da reflexão sobre a reforma dos sistemas de Segurança Social nas economias desenvolvidas e na maior parte das economias emergentes foi muito marcado pela preocupação em sustentar o aumento da despesa pública provocada pelo envelhecimento demográfico. A partir dos inícios da década de 80, começaram a generalizar-se as projeções demográficas que punham em evidência o rápido aumento da esperança média de vida e o declínio da taxa de natalidade, cujo efeito combinado a prazo é o aumento inexorável do rácio de dependência demográfica, medido como a relação entre a população em idade de reforma e a população em idade ativa. Ao mesmo tempo, os sistemas públicos de pensões na maioria das economias desenvolvidas começavam a entrar na fase de maturidade, de que resultava não só o aumento contínuo do número de pensionistas mas também o aumento do valor médio das pensões. O ritmo de aumento das despesas sociais acelerava-se também em função do rápido aumento das despesas com saúde pública e os cuidados continuados a pessoas idosas. Naqueles países cujo modelo social assenta numa lógica «bismarckiana» em que os direitos assentam na relação de emprego, assistiu-se a uma progressiva universalização das prestações sociais com o consequente aumento da despesa. O financiamento do Estado social passou a ser o principal responsável pelo aumento dos défices das contas públicas.

Um momento chave na reflexão sobre o futuro dos sistemas de Segurança Social foi a publicação em 1994 do relatório do Banco Mundial sobre os efeitos do envelhecimento demográfico¹. Este relatório, que viria a tornar-se uma referência no debate sobre reformas dos sistemas de pensões durante mais de uma década, partia de uma crítica contundente ao modelo clássico de repartição simultânea *Pay-As-You-Go*, quase omnipresente na altura, por já não estar em condições de garantir o financiamento futuro dos sistemas públicos de pensões, numa era de baixa natalidade e aumento da esperança de vida.

Em vez de sistemas públicos de pensões baseados na repartição de rendimentos entre distintas gerações, do contribuinte em idade ativa para o pensionista, o relatório propunha um sistema assente em três pilares:

1. World Bank (1994).

- Um primeiro pilar público, financiado por contribuições sociais ou impostos, e destinado a apoiar pessoas com fracos recursos – função redistributiva;
- Um segundo pilar obrigatório, de base individual ou profissional, financiado por capitalização – função de manutenção de rendimentos;
- Um terceiro pilar, privado e facultativo, financiado pela poupança privada, mas beneficiando de vantagens fiscais – função de complemento.

O elemento verdadeiramente inovador desta arquitetura residia no segundo pilar. A pensão deixava de ser função de uma determinada taxa de substituição do salário, para passar a ser baseada no todo ou em parte no equilíbrio atuarial entre o valor acumulado das quotizações individuais e o valor das pensões futuras de cada indivíduo, tendo em conta a taxa de retorno das aplicações, as condições económicas e a evolução da esperança de vida. Segundo esta perspetiva, o Estado social não era mais capaz de suportar sozinho o risco associado às prestações futuras e devia partilhá-lo com o pensionista.

Para sustentar o seu modelo, o BM apoiava-se em três exemplos históricos – a Suíça, que aplicava um modelo semelhante desde os anos 70, o Chile, que encetou a transição para um sistema de capitalização no início dos anos 80, e o Reino Unido, que a partir de 1986 encetou uma política de favorecimento fiscal dos fundos de pensões privados em detrimento do sistema público. A nova arquitetura proposta procurava atingir ao mesmo tempo um objetivo de crescimento económico, por via de uma maior mobilização da poupança privada, e um objetivo fiscal – a redução da despesa pública. Propunha-se ainda dar maior segurança aos pensionistas, na medida em que os fundos de pensões financiados por capitalização proporcionariam um rendimento menos sensível ao previsível desequilíbrio demográfico de longo prazo e às variações da conjuntura política.

Este modelo exerceu uma influência considerável sobre as restantes organizações internacionais, em particular a OCDE e o FMI² que retomaram por sua conta a arquitetura dos três pilares e formularam recomendações orientadas no sentido da implementação de reformas sistémicas pondo em causa o modelo de repartição simultânea e promovendo a passagem a modelos de capitalização de filiação obrigatória com forte participação do setor privado. Exerceu ainda uma influência determinante sobre muitos países da América Latina e aqueles países da Europa Central e Oriental que se encontravam em fase de transição para a economia de mercado.

2. Ver Bruno Palier (2014).

Todavia, as teses do BM nunca encontraram um acolhimento tão generalizado junto da maioria dos Estados membros da UE, por razões que analisaremos em detalhe no Capítulo 3.

No debate que se desenvolveu em redor do modelo de reforma proposto pelo BM, fizeram-se ouvir vários argumentos críticos, que mantêm hoje em dia alguma atualidade. Em primeiro lugar, o argumento de que o modelo de capitalização seria tão ineficaz quanto o de repartição para proteger o sistema de pensões contra os efeitos do envelhecimento demográfico. Qualquer sociedade terá sempre de reservar uma parte dos seus recursos a fim de assegurar um certo nível de consumo à sua população idosa, incapaz de os angariar pelo trabalho. A passagem de um sistema financiado pela tributação dos salários para um outro financiado pelos rendimentos do capital não altera esta equação fundamental. O consumo da população idosa terá sempre de ser financiado a partir de uma parcela do produto originado na população ativa.

Em segundo lugar, quando um país substitui no todo ou em parte um sistema de repartição por um esquema de capitalização terá que fazer face a um custo de transição importante. Durante a fase de transição, os descontos dos trabalhadores servirão para acumular fundos de reserva para pagar pensões futuras, mas ao mesmo tempo é necessário pagar as pensões atuais, pelo que se torna inevitável recorrer a aumentos de impostos ou de contribuições ou emitir dívida pública, se não se quiser reduzir o nível das prestações dos pensionistas atuais.

Foram também postos em causa os pressupostos macroeconómicos de uma adoção generalizada de fundos de pensões financiados por capitalização: os estudos empíricos não demonstraram existir uma correlação positiva significativa entre por um lado o montante das reservas acumuladas em fundos de pensões e, por outro, os níveis de poupança interna ou o crescimento dos mercados de capitais.

Em favor do modelo de três pilares tem sido avançado o argumento de que o modelo de capitalização contribui para a estabilização a longo prazo da despesa pública com pensões, que constitui de longe a parcela mais significativa da despesa com a Segurança Social, o que se traduz por uma expectativa de contenção da carga fiscal ou contributiva no futuro. Trata-se de uma vantagem significativa, se a analisarmos da perspetiva das prioridades do investimento social e da eficiência do Estado social. Ao partilhar as suas responsabilidades de gestão de riscos futuros com aqueles cujos recursos lhes permitam alguma margem de escolha, o Estado social poderá concentrar as suas prioridades de investimento na criação de iguais oportunidades e na intervenção direta junto das categorias mais carenciadas.

Tem sido também avançado a favor do modelo de capitalização o argumento de que a rendibilidade a prazo dos fundos de pensões é superior à das fontes tradicionais de financiamento da Segurança Social, e nomeadamente a massa salarial. As tendências mais recentes de queda da massa salarial em proporção do rendimento nacional (assunto a que voltaremos no Capítulo 8) vêm reforçar este argumento, assim como estudos feitos com base num horizonte de longo prazo. Mas um tal impacto dar-se-á em detrimento da incerteza criada para os pensionistas que verão o seu rendimento futuro sujeito aos riscos inerentes aos mercados de capitais e à dinâmica de crescimento, cuja volatilidade ficou mais uma vez comprovada durante a crise financeira de 2008/09.

1.2. Os efeitos da crise – os modelos de capitalização em cheque

A partir da crise financeira de 2008/09, modificou-se significativamente o paradigma do movimento de reforma dos sistemas de pensões. Não só entre os especialistas, mas também nos meios governamentais, ganharam credibilidade os alertas que punham em dúvida os benefícios de sistemas baseados na capitalização e chamavam a atenção para os riscos que a volatilidade dos mercados financeiros fazia pesar sobre os fundos de pensões. Após 2011, alguns governos puseram pura e simplesmente termo aos sistemas de capitalização e transferiram os respetivos fundos para o financiamento da dívida pública (Argentina, Hungria), ao passo que outros reduziram temporária ou permanentemente as contribuições obrigatórias para os fundos de pensões (Polónia, Estónia, Lituânia, Eslováquia) em benefício do sistema de repartição.

Em Robert Holzmann (2012) encontra-se uma análise lúcida dos fatores que estiveram na base desta mudança de atitude:

- Uma maior preocupação com a proteção do rendimento dos idosos vulneráveis;
- Uma melhor perceção das implicações do envelhecimento demográfico;
- Os efeitos da crise financeira global;
- Uma visão mais realista sobre a rendibilidade dos títulos financeiros.

Ao contrário do que esperavam os seus proponentes, a introdução de sistemas baseados na capitalização não fez aumentar significativamente a cobertura das populações-alvo nas economias emergentes, em particular na América Latina,

as quais continuaram em grande parte privadas de proteção. Por outro lado, uma aplicação mais rigorosa dos princípios de equilíbrio atuarial limitou a capacidade dos novos esquemas para redistribuir rendimento a favor de grupos com menores rendimentos, o que constitui um problema não só nas economias emergentes como também em economias avançadas com fortes desigualdades.

À medida que se generalizava nos círculos políticos a percepção das graves implicações financeiras de longo prazo do envelhecimento demográfico, tornava-se mais claro que, para mitigar esse efeito, a escolha política fundamental não residia no tipo de financiamento – por repartição ou por capitalização – pois em qualquer deles, o montante anualmente pago aos pensionistas representa sempre uma parcela da despesa nacional. A solução passava antes por conceber e aplicar reformas corajosas centradas numa de três opções – aumento das contribuições, redução dos benefícios ou adiamento da idade de reforma – ou num *policy mix*.

A crise financeira teve como resultado direto uma queda abrupta dos preços dos títulos financeiros detidos pelos fundos de pensões, o que acarretou défices sucessivos desses fundos e uma situação financeira bastante grave. A mesma crise originou uma deterioração da situação orçamental de muitos países, o que agudizou o problema do financiamento dos custos de transição inerentes à introdução de um novo pilar baseado na capitalização, em especial no quadro apertado de políticas de consolidação orçamental exigido pela UEM.

A crise de 2008 veio também comprometer em definitivo as expectativas otimistas expressas pela maioria dos analistas dos mercados financeiros de meados dos anos 90, que já tinham sido abaladas pela crise da «bolha dos dot.com» nos inícios dos anos 2000. Muitos analistas trabalham atualmente com base em hipóteses de baixas taxas de rendibilidade real para os títulos financeiros no futuro (*new normal*), e sobretudo uma enorme volatilidade dos mercados financeiros, que faz da incerteza uma constante entre indivíduos, governos e gestores de fundos de pensões.

1.3. Depois da crise – as reformas paramétricas em foco

Se o eclodir da crise financeira e económica de 2008/09 veio pôr em causa o papel do modelo de capitalização como solução única ou mesmo principal para assegurar a sustentabilidade futura dos sistemas públicos de pensões, não deixou de agudizar seriamente os respetivos problemas de financiamento a curto prazo. Num quadro dominado pela redução de receitas fiscais e de contribuições

para a Segurança Social, e pelo aumento das despesas públicas, em particular os custos relativos ao desemprego, ficou mais reduzida a margem orçamental disponível para o financiamento público das pensões. O encarecimento dos juros da dívida pública, e em alguns casos mais graves, o fecho literal dos mercados para a colocação de obrigações soberanas, comprometeram o recurso a esta via de solução de curto prazo para os crescentes défices orçamentais. No espaço da zona euro, foram adotadas a partir de 2010 orientações de consolidação orçamental que obrigaram os governos a sérios esforços no sentido da contenção dos défices públicos, incluindo cortes nas despesas sociais.

1.3.1. As recomendações do FMI

Este quadro veio tornar mais pertinentes as recomendações das organizações internacionais no sentido de encorajar os governos a prosseguirem com maior vigor as reformas dos sistemas de Segurança Social, e em particular dos sistemas de pensões, com o objetivo de sustentar o aumento da despesa pública e ajudar ao processo de consolidação das finanças públicas. Num relatório publicado em 2012, o FMI apresentou as suas projeções de despesas com os sistemas públicos de pensões e sugeriu um certo número de opções para a reforma, distinguindo entre economias avançadas e emergentes, e dentro deste grupo, entre economias europeias e não-europeias³.

O relatório reconhece o esforço importante já desenvolvido pela maioria dos países nas duas últimas décadas com o objetivo de reformar os respetivos sistemas de pensões. No entanto, tais esforços não foram suficientes em muitos países e, se nada mudar, prevê-se que os gastos com as pensões aumentem a sua parcela no PIB entre 1 e 1,5% em média, conforme se trate respetivamente de economias emergentes ou avançadas.

Para o FMI, o objetivo deve consistir em estabilizar a parcela das despesas com pensões no PIB até 2030, o que exigirá a implementação de um certo número de reformas adicionais devidamente ajustadas às necessidades e características de cada país.

No que respeita às economias avançadas, o FMI marca uma preferência acentuada pelas opções que contribuem para uma redução da elegibilidade, ou seja, uma diminuição do influxo de novos pensionistas:

3. IMF (2012).

- Aumento da idade normal da reforma;
- Redução dos incentivos à reforma antecipada;
- Controlo apertado sobre vias alternativas de reforma antecipada, tais como subsídios por invalidez.

Nas economias avançadas o aumento da idade de reforma tem estado longe de acompanhar o aumento da esperança de vida. Entre 1990 e 2030 calcula-se que a esperança de vida para homens de 60 anos nas economias avançadas aumente 5 anos em média. Em contrapartida, o aumento da idade legal de reforma já legislado durante o mesmo período chega apenas a um ano em média (embora com grandes variações entre os países)⁴. Existe assim uma larga margem para o aumento da idade normal de reforma, que os governos deverão aproveitar, aumentando-a gradualmente até aos 67 anos até 2030, seguindo-se uma indexação da mesma à esperança de vida.

O aumento da idade de reforma é um poderoso fator de sustentabilidade financeira pois ao mesmo tempo que reduz as despesas aumenta as contribuições. Além disso, contribui para o aumento do emprego e do crescimento económico por via do aumento do consumo, já que prolonga o tempo durante o qual os trabalhadores auferem os seus salários. Poderá contribuir para mitigar o risco de pobreza na velhice se o sistema permitir que o alongamento do período de contribuições se reflita num aumento da taxa de substituição⁵. Finalmente, é uma medida que pode ser melhor compreendida pela opinião pública do que cortes nas pensões ou nas taxas de formação das mesmas.

O aumento da idade normal de reforma deverá ser acompanhado por medidas que limitem o acesso à reforma antecipada tais como um controlo mais estrito das pensões por invalidez, mantendo-as no entanto para casos bem justificados de trabalhadores idosos incapazes de prolongarem a sua vida ativa, ou uma revisão dos esquemas de incentivo/desincentivo.

Também se recomendam medidas que reduzam a taxa de substituição, mas apenas naqueles países que ainda apresentam uma certa margem de redução por apresentarem taxas relativamente altas. Isso pode conseguir-se através de revisões dos métodos de atualização (por exemplo reduzindo a atualização para

4. Op. cit, p. 30. Os países que registaram maiores aumentos da idade legal de reforma foram a Itália (11 anos), a Nova Zelândia e o Japão (5 anos).

5. A taxa de substituição mede o valor da primeira pensão relativamente ao do último salário.

pensões mais elevadas), o congelamento temporário de pensões ou a introdução de *links* automáticos associando o valor das pensões a variáveis económicas ou demográficas. O FMI recomenda porém alguma prudência na utilização deste tipo de medidas, pois as reformas recentes já operaram uma redução muito significativa nas taxas de substituição em alguns países, e existe o risco real de aumento da pobreza na velhice. O relatório estima por exemplo, através de um modelo de regressão, que por cada redução de 10% na taxa de substituição se verifique um aumento de 4,2% do risco de pobreza na velhice.

Por fim, recomendam-se medidas que aumentem as receitas públicas, nomeadamente através do aumento das taxas de contribuição para a Segurança Social. No entanto deve evitar-se sobrecarregar estas contribuições naqueles países onde o diferencial entre salário líquido e bruto é já considerável. Outras maneiras de aumentar as receitas são: a eliminação do plafonamento das contribuições para altos rendimentos, a equiparação da fiscalidade direta entre pensões e outros rendimentos (nos casos onde os primeiros são favorecidos) o aumento ou a criação de impostos específicos sobre o consumo, a redução dos subsídios aos fundos de pensões privados e o aumento da eficiência na cobrança das contribuições para a Segurança Social.

No relatório do FMI, Portugal é incluído no grupo de países que apresentam maiores riscos de sustentabilidade, devido a vários fatores (elevada longevidade, baixa produtividade, elevada despesa pública com pensões e outras prestações relacionadas com a velhice). A única recomendação especificamente dirigida a Portugal é o aumento da idade normal de reforma⁶. Desaconselham-se porém medidas de redução do valor das pensões, pois Portugal está entre os países onde, de acordo com as projeções baseadas nas reformas mais recentes, a taxa de substituição mais deverá diminuir no futuro. Está também entre os países onde o risco de pobreza na velhice deverá conhecer maior aumento (mais de 4% até 2050).

1.3.2. As recomendações da OCDE

No seu último relatório *Pensions at a Glance* de 2015, a OCDE reconhece o intenso movimento de reformas que teve lugar durante os últimos anos em resultado da pressão exercida pelos elevados níveis de dívida pública agravados

6. Esta recomendação é anterior ao aumento da idade normal de reforma para 66 anos e a introdução do *link* com a esperança média de vida, ambas decididas em 2013.

pela recessão. O relatório analisa em detalhe as reformas implementadas nos países da OCDE durante o período 2013-2015, e conclui que as principais tendências de reforma se concentraram no aumento da idade normal de reforma, com muitos países a passarem a barreira dos 65 anos, e na redução do valor das pensões futuras⁷. Em resultado de tais políticas, conseguiu-se em muitos países sustentar o crescimento da despesa pública com pensões. Porém isso representa apenas um dos lados da equação. Fica por resolver o problema da sustentabilidade social, ou seja a questão de saber se as pensões do futuro serão suficientes para proporcionar condições de vida adequadas aos idosos. Segundo as projeções já disponíveis, a adequação das pensões financiadas por repartição terá sido fortemente abalada pelas reformas introduzidas na última década⁸. A isto soma-se a incerteza que advém para os futuros pensionistas da transformação de muitos esquemas de pensões, tanto públicas como privadas, que evoluíram de um modelo de benefício definido para um modelo de contribuição definida, fazendo assim passar o ónus do risco de evoluções negativas futuras para o pensionista, quer nos sistemas de repartição quer nos de capitalização.

A OCDE não possui um quadro formal de recomendações aos países membros em matéria de política de pensões. Enumera porém um conjunto de desafios que se continuam a colocar aos países membros tendo em conta as reformas já realizadas, no qual dá uma especial ênfase ao desafio da adequação. No editorial do seu último relatório, a OCDE afirma que “*o foco na sustentabilidade social passou a ser a fronteira da política de pensões*”⁹.

Assim, uma primeira recomendação da OCDE vai para aqueles países que introduziram mecanismos de ajustamento automático das pensões à evolução de variáveis económicas e demográficas. A conceção e aplicação de tais medidas carece de revisão e aperfeiçoamento, segundo a OCDE, a fim de evitar que os futuros pensionistas se vejam privados de rendimentos suficientes.

A OCDE aconselha também o prosseguimento das medidas tendentes a eliminar esquemas de reforma antecipada, recorrendo tanto quanto possível a programas de requalificação e aquisição de novas competências, dentro de uma estratégia de envelhecimento ativo. A eliminação das reformas antecipadas contribuirá para

7. A idade normal média de reforma passa de 64 anos em 2014 para 65,5 anos em 2050, em resultado das medidas já legisladas. Ver OECD (2015), p. 13.

8. Segundo as estimativas publicadas em OECD (2015), a taxa de substituição líquida média nos países da OCDE era de 63% para pensionistas de rendimentos médios e de 74% para os de baixos rendimentos.

9. Op, cit. p. 9.

reduzir o risco que os trabalhadores atuais se vejam confrontados no futuro com sérios problemas de adequação dos seus rendimentos, dadas as restrições que têm sido introduzidas nos critérios de elegibilidade.

Reconhece ainda que alguns esquemas de reforma antecipada concebidos para profissões de maior desgaste têm sido sujeitos a abuso. Tais esquemas deverão ser revistos e a abordagem implícita de compensação *a posteriori* de incapacidades ou de situações de saúde debilitada através do sistema de pensões deve ser substituída por uma nova abordagem baseada na prevenção de doenças profissionais e na criação de ambientes de trabalho saudáveis e seguros.

Chama também a atenção para as diferenças entre subsistemas dentro do mesmo país, geradoras de iniquidades e ineficiências. Embora a convergência entre sistemas do setor privado e do setor público tenha progredido em alguns países, persistem desigualdades de tratamento nomeadamente no que respeito à cobertura dos trabalhadores independentes.

A onda de reformas que varreu muitos países deixou marcas na falta de confiança nos sistemas de pensões em particular por parte das gerações mais jovens. Será por isso necessário reconstruir a confiança nos sistemas de pensões através de uma melhor informação e de mais transparência sobre direitos e custos administrativos.

Dever-se-á dar uma especial atenção à revisão das pensões de viuvez, através de uma maior consideração das exigências de equilíbrio atuarial, a fim de encorajar a independência económica e a participação das mulheres no mercado de trabalho, acautelando embora a adaptação progressiva a fim de ter em conta vulnerabilidades de certos grupos mais desfavorecidos no curto prazo.

Finalmente, a OCDE chama a atenção para a desigualdade entre esperanças de vida em função do nível de rendimentos e as carreiras no mercado de trabalho. Na medida em que trabalhadores com menores rendimentos médios têm esperanças de vida mais curtas, devido a situações de saúde mais débeis, irão receber pensões por menos tempo e serão assim duplamente afetados pelos sistemas de pensões assentes em regimes contributivos.

1.3.3. A reforma da Segurança Social na ótica da OIT

Durante muito tempo a OIT não ocupou uma posição relevante no debate à escala global acerca da reformada Segurança Social. Dada a sua composição (tripartida e englobando todos os Estados membros das Nações Unidas) esta organização

focalizou-se nos problemas específicos dos países em desenvolvimento onde o principal desafio reside na ausência de qualquer sistema de proteção social para largos segmentos da população, em virtude do peso da economia informal e de subsistência. Durante décadas a OIT centrou-se no estabelecimento de normas mínimas de Segurança Social através de várias Convenções¹⁰, as quais, para ganharem força de lei, necessitam de ser ratificadas pelos Estados membros. Estes instrumentos têm no entanto um interesse reduzido para os países mais desenvolvidos, porque sendo de aplicação à escala global incluem normas mínimas que estão desde há muito sedimentadas nos seus sistemas de proteção social. Estas convenções também não exerceram um impacto significativo nos países com proteção social incipiente, pois privilegiam o estabelecimento de sistemas de proteção social destinados aos trabalhadores na economia formal, segundo modelos importados dos países europeus¹¹.

Esta situação começou a alterar-se em 2001 quando a 89.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho aprovou uma Resolução e Conclusões sobre Segurança Social baseando-se num relatório elaborado pelo Comité de Segurança Social¹². Este relatório apontava para a necessidade de expandir a proteção social de modo a abranger os trabalhadores da economia informal, largamente maioritários na maioria dos países em desenvolvimento. Negava também que existisse um modelo único de Segurança Social e defendia que cada país devia procurar desenvolver o seu próprio sistema de Segurança Social ao ritmo e com as características que melhor se adaptassem às suas necessidades. O consenso sobre Segurança Social atingido em 2001 entre representantes dos sindicatos, do patronato e dos governos assentava em 4 eixos:

- A necessidade de intensificar esforços e iniciativas no sentido de alargar a cobertura da Segurança Social a toda a população;
- O reconhecimento do papel da Segurança Social como fator de crescimento da produtividade e do desenvolvimento económico;
- A necessidade de aumentar as taxas de emprego como solução mais

10. As mais significativas foram a Convenção n.º 102 sobre Normas Mínimas de Segurança Social (1952), a Declaração de Filadélfia (1944), e as Recomendações n.º 67 sobre Segurança de Rendimento e n.º 69 sobre Cuidados Médicos (1944). Além destes instrumentos de âmbito horizontal, foram ainda aprovadas várias Convenções de âmbito setorial que proscreviam disposições detalhadas sobre vários riscos específicos (velhice, desemprego, doença, acidentes).

11. Isso explica por que razão só um pequeno número de Estados membros ratificou até agora as Convenções na área da Segurança Social. Ver M. Cichon (2013).

12. Ver ILO (2001).

eficaz para o desafio do envelhecimento demográfico, que afeta tanto os sistemas de repartição como os de capitalização;

- O reconhecimento do papel dos parceiros sociais na gestão dos sistemas de Segurança Social.

O consenso de 2001 abriu o caminho a uma série de iniciativas patrocinadas pela OIT, como a Campanha Global de Segurança Social e Cobertura para Todos, que privilegiava uma abordagem *bottom-up* e a multiplicação de experiências de microseguros a nível local visando a extensão da proteção social, e uma série de projetos que promoveram sistemas universais de Segurança Social em países de baixo rendimento *per capita*. Todavia, ao mesmo tempo que se desenvolviam no terreno projetos de tendência universalizante, como no Brasil e no México¹³, progredia na América Latina um movimento de reforma sistémica apoiado pelo Banco Mundial segundo o modelo chileno, visando a criação de regimes de pensões financiados por capitalização, que na prática iam num sentido oposto ao pretendido pela OIT, pois reduziam a cobertura do sistema de Segurança Social aos setores mais favorecidos da economia formal.

A crise de 2008/09 veio acelerar as tendências internas à Organização no sentido da universalização da proteção social e criou condições favoráveis à formação de uma coligação de interesses à escala global agrupando outras organizações do Sistema das Nações Unidas, tais como a WHO, a UNICEF e a UNDP, além de várias ONGs atuando à escala global. Através de um conjunto de iniciativas patrocinadas por um Grupo de Alto Nível de Consultores presidido por Michelle Bachelet, desenvolveu-se a chamada *SPF (Social Protection Floor) Initiative* que elaborou uma estratégia bidimensional para a extensão da Segurança Social à escala global. De acordo com esta estratégia, os países deveriam em primeiro lugar estabelecer uma plataforma básica de proteção social para todos (dimensão horizontal) e depois ir construindo sobre esta base, tão rapidamente quanto possível, níveis mais elevados de Segurança Social para todos aqueles que pudessem ser englobados por regimes mais avançados (dimensão vertical).

Este conceito de plataforma básica foi incorporado na Recomendação n.º 202, aprovada na 100.ª Convenção Anual da OIT de 2012. Este instrumento tem um valor sobretudo simbólico e político, pois não tem implicações regulamentares

13. Respetivamente com os programas 'Bolsa Família' e 'Oportunidades'.

diretas¹⁴. É um instrumento que pretende influenciar o modo como os Estados membros reformam os seus sistemas de Segurança Social, através do enunciado de 18 princípios gerais. A Recomendação define ainda quatro garantias fundamentais que deveriam ser proporcionadas pelos sistemas nacionais de Segurança Social (ver Caixa 1). Focalizando-se nos resultados, a Recomendação deixa porém os meios da sua realização, assim como os níveis de benefícios e de proteção de rendimento, aos centros de decisão nacionais.

A estratégia universalizante da OIT em matéria de proteção social, muito assente no papel do Estado, contrastava com a prioridade dada pelo Banco Mundial a ações assistenciais dirigidas às populações mais carenciadas, com a participação de entidades não estatais, complementadas pelo fomento de esquemas de pensões assentes em fundos de capitalização para os trabalhadores integrados na economia formal. A iniciativa das Plataformas Básicas (ver Caixa 1) acabou porém por receber o aval do Banco Mundial na sua nova Estratégia para o Trabalho e a Segurança Social de 2012, configurando uma convergência de abordagens estratégicas, que teve resultados concretos na disponibilidade do Banco em fornecer assistência técnica aos governos que se mostrassem dispostos a levar à prática os princípios corporizados na Recomendação n.º 202.

CAIXA 1 – Plataformas Básicas de Proteção Social da OIT

As quatro garantias essenciais de Segurança Social que as Plataformas Básicas de Proteção Social devem garantir em todos os países.

- acesso a um conjunto de bens e serviços a definir a nível nacional, constituindo os cuidados de saúde essenciais, incluindo a assistência na maternidade, que cumpra os critérios de acessibilidade, aceitabilidade, e qualidade;
- segurança básica de rendimento para crianças, num nível mínimo a definir nacionalmente, que dê acesso a nutrição, educação, assistência e outros bens e serviços necessários;
- segurança básica de rendimento, num nível mínimo a definir nacionalmente, para pessoas em idade ativa que sejam incapazes de ganhar o suficiente, em particular em casos de doença, desemprego, maternidade e incapacidade; e
- segurança básica de rendimento, num nível mínimo a definir nacionalmente, para pessoas idosas.

14. Na orgânica da OIT as Recomendações têm um impacto inferior ao das Convenções. A hipótese de uma nova Convenção da OIT sobre Segurança Social fora afastada desde o início, por os Estados membros temerem os seus efeitos sobre as despesas públicas.

CAPÍTULO 2

O REFORÇO DO PAPEL COORDENADOR DA UNIÃO EUROPEIA

A influência da União Europeia nas reformas dos sistemas de Segurança Social é exercida de um modo diferente das organizações internacionais analisadas no capítulo anterior. Além das suas competências legislativas, que lhe foram transferidas pelos Estados membros, embora com um raio de alcance limitado, a UE exerce um crescente papel de orientação e de monitorização que não tem paralelo nas organizações internacionais de carácter global, as quais têm um raio de ação essencialmente analítico e consultivo, ressalva feita ao FMI em relação aos países sob assistência financeira, e à OIT, em caso de ratificação das Convenções sobre Segurança Social.

A influência da UE na área da Segurança Social foi aumentando gradualmente desde o princípio do século XXI, num contexto marcado por alguma tensão entre os Estados membros, sempre ciosos das suas competências em matéria de proteção social, e as instituições comunitárias, com realce para a Comissão e o Parlamento, apostadas em implementar um modelo de coordenação de políticas assente em mecanismos comuns e gerador de consensos face a desafios demográficos, económicos e sociais largamente comuns.

2.1. O alargamento da ação comunitária na área da Segurança Social

As competências legislativas da UE estão delimitadas pelo Tratado na área da Segurança Social, que as reconhece apenas para duas finalidades: a coordenação dos sistemas nacionais de Segurança Social a fim de assegurar a liberdade de circulação dos trabalhadores no interior da União, e a regulamentação das instituições que gerem os fundos de pensões profissionais, no quadro do funcionamento do mercado interno¹⁵. Porém, naquilo que respeita ao financiamento e à organização dos sistemas de Segurança Social nacionais, a União possui uma competência legislativa puramente teórica e que nunca foi executada através de qualquer ato legislativo. Embora a Segurança Social conste da lista de áreas enunciadas no Artigo n.º 153 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) em que é possível legislar por via de Diretivas, a realidade é que isso nunca aconteceu pois o mesmo exige a unanimidade no Conselho.

15. No que respeita à legislação sobre fundos de pensões no mercado interno, ver Capítulo 10.

Dadas as enormes diferenças entre os regimes de proteção social dos Estados membros, e a sensibilidade política do tema, tal unanimidade nunca foi alcançada, e os Estados membros sempre guardaram ciosamente as suas competências exclusivas nesta área¹⁶.

No entanto, a integração crescente do espaço europeu e em particular a evolução para uma União Económica e Monetária (UEM) fez com que fossem caindo a pouco e pouco as reservas dos Estados membros face a uma maior intervenção das instituições comunitárias na área da proteção social. Como é sabido, a criação da UEM resultou de um processo por etapas em que o ato fundador foi a aprovação do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) por resolução do Conselho Europeu de Amsterdão em junho de 1997. O Pacto, aprovado por unanimidade por todos os Estados membros, baseia-se no princípio de que as políticas macroeconómicas de cada país constituem assunto de interesse comum no quadro de uma UEM, havendo por isso lugar a uma coordenação forte por parte das instituições comunitárias. Aprovou-se também o método – o procedimento por défice excessivo – e os critérios de avaliação das políticas económicas e financeiras – os limites de 3% para o défice orçamental e o de 60% para a dívida pública – que mais tarde viriam a ser integrados no TFUE.

Assim sendo, a partir da criação da UEM com base num paradigma de moeda forte, em que se exigia a cada Estado membro uma disciplina orçamental, a contenção de futuros encargos financeiros com a proteção social tornou-se um objetivo fundamental numa era de envelhecimento demográfico, em que era já patente que a evolução dos encargos com as pensões e os cuidados de saúde constituía uma ameaça ao cumprimento a prazo dos critérios do défice e da dívida.

Não admira por isso que tivesse pertencido ao ECOFIN, o Conselho de Ministros para as áreas económica e financeira encarregue de pilotar a coordenação das políticas orçamentais, a primeira iniciativa séria de analisar os gastos públicos com pensões e cuidados de saúde e ponderar o respetivo impacto financeiro a longo prazo. Data de 2000 o primeiro relatório de uma instância europeia – o Comité de Política Económica (CPE) funcionando na órbita do ECOFIN – em que são explicitadas uma série de recomendações dirigidas à sustentabilidade futura dos sistemas públicos de pensões (ver Caixa 2 página 56).

Como seria de esperar o relatório dá ênfase aos aspetos de sustentabilidade finan-

16. Até mesmo as Recomendações do Conselho, que não têm efeito vinculativo, têm sido extremamente raras neste domínio. As últimas datam de 1992 e estabelecem princípios muito genéricos sobre assistência social, convergência dos objetivos de política social e assistência às crianças.

ceira e secundariza os aspetos sociais. Em reação a esta iniciativa, os Ministérios dos Assuntos Sociais dos Estados membros, até então muito renitentes em partilhar responsabilidades com a Comissão, resolveram aceitar a proposta desta no sentido de encetar um processo de coordenação das políticas nacionais de proteção social no interior da UE. Ao mesmo tempo acordou-se na criação de um Comité de Política Social, funcionando na órbita do Conselho do Emprego e dos Assuntos Sociais e que deveria servir de contraponto ao CPE. Estas medidas deveriam contribuir para formar ao nível europeu um polo de defesa de um Estado social forte que fosse levado em conta no debate interno de cada Estado perante a mais que provável ofensiva no sentido de efetuar cortes nas despesas públicas de carácter social. Este desenvolvimento beneficiou também do forte impulso dado pela Presidência Portuguesa em 2000 a favor da multiplicação de processos de coordenação de políticas ao nível europeu. Nasceu assim o Método Aberto de Coordenação (MAC) na área social, o qual começou por ser limitado à temática da pobreza e exclusão social e só avançou na área das pensões a partir de dezembro de 2001, por decisão do Conselho Europeu de Laeken ¹⁷.

2.2. O Método Aberto de Coordenação

O desenvolvimento do MAC nesta área conheceu três fases:

1. Entre 2001 e 2006 – Multiplicação de processos autónomos nas áreas do combate à pobreza e exclusão social, das pensões e do emprego, inseridos na Estratégia de Lisboa, mas com fraca articulação entre eles;
2. Entre 2006 e 2010 – um MAC social integrando as temáticas das pensões, da inclusão social e dos cuidados de saúde, externo à Estratégia de Lisboa, mas sincronizado com esta;
3. A partir de 2010 – um MAC social integrado, com um duplo papel: componente do processo de governança da Estratégia Europa 2020 e do Semestre Europeu, e processo independente com a sua própria agenda, métodos de trabalho e instrumentos.

Na sua primeira fase, o processo do MAC-pensões, que deveria ter inicialmente

17. A razão por que o MAC se foi desenvolvendo por etapas residiu fundamentalmente na desconfiança de certos Estados membros, em particular do Norte da Europa, em relação aos alegados intentos centralizadores da Comissão Europeia. O processo europeu de coordenação na área da pobreza e exclusão social, iniciado em 2000, serviu de “teste” para os desenvolvimentos posteriores.

uma duração de 3 anos, iniciou-se com a definição de 11 objetivos programáticos pelo Conselho Europeu de Laeken cobrindo três áreas – a sustentabilidade financeira, a adequação das pensões e a modernização dos sistemas de pensões (ver Caixa 2, página seguinte)¹⁸.

Nesta base, cada Estado membro apresentou em 2002 um relatório nacional estratégico, que foi objeto de análise e avaliação por parte da Comissão em 2003, tendo produzido esta um primeiro Relatório Conjunto, em colaboração com os Comitês já referidos. Um segundo ciclo de relatórios teve lugar em 2005, integrando já as primeiras contribuições dos 10 novos Estados membros. Este primeiro período permitiu a instauração de métodos e processos de trabalho comuns entre os Estados membros e as primeiras análises comparadas dos sistemas de pensões, do que resultou uma primeira visão de conjunto do rumo que tomavam as reformas dos sistemas de pensões nos 15 Estados membros da UE e das relações entre estas e as políticas macroeconómicas e de emprego. No entanto, o Relatório Conjunto era essencialmente descritivo, abstendo-se a Comissão de formular recomendações aos Estados membros.

Ao mesmo tempo, confrontada com a multiplicação de processos nas áreas sociais baseados no MAC e o risco de perderem por isso visibilidade política e eficácia, a Comissão iniciou em 2003 uma revisão dos mesmos, acabando por propor a sua integração (*streamlining*) num só processo. O objetivo era racionalizar a gestão e acompanhamento dos processos, por um lado, e a melhoria da sua articulação com a coordenação europeia das políticas macroeconómicas e das políticas de emprego, por outro. Esta reflexão coincidiu no tempo com o exercício de avaliação da Estratégia de Lisboa (Relatório Kok) que recomendou a simplificação dos processos e a redução do número de objetivos políticos a fim de aumentar a sua relevância e impacto sobre as políticas dos Estados membros, e uma maior utilização de metas quantificadas.

Em 2006¹⁹, o novo MAC social integrado ficou dotado de um conjunto de objetivos abrangentes (*overarching objectives*), completados por objetivos específicos em matéria de pensões, mas sem alterar no fundamental o quadro estratégico já aprovado em 2001 (ver Caixa 2). Sucederam-se dois ciclos de relatórios nacionais de estratégia sobre proteção social e inclusão social: 2006-2008 e 2008-2010, e

18. Esta lista de objetivos foi negociada longamente entre o CPE e o CPS, com base numa proposta da Comissão, a partir das linhas diretrizes aprovadas no Conselho Europeu de Gotemburgo em junho de 2001. O resultado final representa um compromisso entre objetivos financeiros e sociais sobre as tendências que deveriam dominar as reformas a encetar pelos Estados membros.

19. Por decisão do Conselho Europeu de Bruxelas em março de 2006.

CAIXA 2 – Quadro sintético dos objetivos comuns adotados pela UE em matéria de pensões

2000 (Documento ECOFIN)

- (a) Atrasar a entrada na reforma, a fim de garantir a solvência dos sistemas de pensões PAYGO e limitar a redução do nível de vida dos reformados;
- (b) Reduzir gradualmente a dívida pública, a fim de criar espaço de manobra para financiar futuros défices do sistema público de pensões
- (c) Estabelecer uma relação mais forte entre contribuições e nível de benefícios, a fim de limitar os seus efeitos negativos sobre o emprego;
- (d) Aumentar o papel dos esquemas de capitalização privados, mediante adequado apoio público nos planos legal e fiscal.

2001 – Conselho Europeu de Laeken

- (a) Adequação das pensões
 - Prevenir a exclusão social na velhice
 - Habilitar as pessoas a manterem os seus rendimentos após a reforma
 - Promover a solidariedade intra e inter-geracional
- (b) Sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões
 - Aumentar os níveis de emprego
 - Prolongar a vida ativa
 - Tornar os sistemas de pensões sustentáveis no contexto de finanças públicas sólidas
 - Ajustar benefícios e contribuições a fim de distribuir as consequências financeiras entre as gerações de modo equilibrado
 - Assegurar a adequação e a solidez financeira das pensões privadas
- (c) Modernização em resposta a novas necessidades
 - Adaptar os sistemas de pensões a padrões de emprego e de carreira mais flexíveis
 - Responder a aspirações de maior igualdade entre mulheres e homens
 - Tornar os sistemas de pensões mais transparentes e demonstrar a sua capacidade para responder a novos desafios

2006 – Conselho Europeu de Bruxelas

- (a) No espírito de solidariedade e justiça entre e intra-gerações, assegurar a todos um rendimento adequado na reforma e o acesso a pensões que permitam às pessoas manter, numa medida razoável, os seus níveis de vida após a reforma.
- (b) No contexto de finanças públicas sólidas, garantir a viabilidade dos regimes de pensões públicos e privados, designadamente através: do apoio ao prolongamento da vida profissional e do envelhecimento ativo; da garantia de um equilíbrio justo entre contribuições e prestações; e da promoção da acessibilidade financeira e da garantia de segurança dos regimes por capitalização e privados.
- (c) Garantir que os regimes de pensões sejam transparentes, bem adaptados às necessidades e às aspirações de homens e mulheres e às exigências das sociedades modernas, ao envelhecimento demográfico e à mudança estrutural; que as pessoas recebem as informações de que necessitam para planear a sua retirada da vida ativa e que as reformas são conduzidas com base no consenso mais alargado possível.

dois Relatórios Conjuntos elaborados pela Comissão trabalhando em conjunto com o CPS e o CPE. A destacar também em 2006 o acordo sobre os primeiros indicadores comuns em matéria de envelhecimento demográfico e pensões, um passo essencial para se poderem identificar os principais desafios e comparar os resultados das políticas. A partir de 2006 o MAC social ficou sincronizado com a Estratégia de Lisboa, em termos de periodização de relatórios, mas manteve-se formalmente fora desse quadro estratégico em termos de governança, pois os objetivos sociais não ficaram incluídos nas novas linhas diretrizes integradas. O MAC social ficou assim fora do “núcleo duro” do processo de Lisboa, embora as suas conclusões devessem ser tomadas em conta nos Relatórios Anuais de Progresso da Comissão.

Embora houvesse em teoria a intenção de estabelecer um equilíbrio em termos de importância relativa entre o MAC social e os processos de coordenação nas áreas do emprego e da política económica, na realidade foi sempre dada prioridade política a estes últimos, por terem uma base legal no Tratado e ocuparem um lugar central na Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego. Em contrapartida, a legitimação do MAC na área social dependia de decisões *ad hoc* do Conselho Europeu, sempre precedidas por longas e morosas negociações entre a Comissão e os Estados membros. Daí um impacto relativamente menor do MAC social sobre as políticas nacionais: não existiam metas quantificadas a atingir, os objetivos comuns eram definidos de forma mais genérica, e à Comissão não era permitido endereçar recomendações específicas aos Estados membros.

A terceira fase começou com o arranque da Estratégia Europa 2020. O Conselho Europeu de junho de 2010 decidiu que as novas linhas diretrizes deveriam contemplar apenas um objetivo de natureza claramente social – promover a inclusão social e combater a pobreza – dotado de uma meta quantitativa²⁰. Porém, a reforma dos sistemas de pensões mereceu duas referências explícitas em duas linhas diretrizes²¹ o que permitiu pela primeira vez adotar recomendações específicas dirigidas aos Estados membros nesta área e assim integrá-la no “núcleo duro” do processo de coordenação europeia das políticas económicas e sociais. Prossegue ainda hoje o

20. Retirar 20 milhões de pessoas da situação de pobreza.

21. Respetivamente nas LD 1 (a necessidade de ‘melhorar a qualidade da despesa pública e melhorar a sustentabilidade das finanças públicas’ através de uma estratégia consistente) e LD 10 (a necessidade de modernizar ‘os sistemas de proteção social, incluindo as pensões e o acesso aos cuidados de saúde’ a fim de ‘assegurar adequado apoio ao rendimento e serviços [...] mantendo-se ao mesmo tempo socialmente sustentável’).

MAC social, porém com uma função complementar em relação à Estratégia Europa 2020, com uma atividade centrada em trabalhos de análise²², e em que o CPS e o Conselho EPSCO são consultados pelo ECOFIN a propósito das recomendações específicas por países e a elaboração de outros documentos chave.

2.3. A Estratégia Europa 2020

A implementação da estratégia Europa 2020 baseia-se num ciclo semestral²³ que integra a supervisão macroeconómica e a coordenação das políticas nas áreas temáticas. O modelo de governança desta estratégia introduziu o conceito de ‘Semestre Europeu’: a primeira metade de cada ano, em que as instituições da UE juntamente com os Estados membros estabelecem um acordo entre si sobre as prioridades e ações que devem ser empreendidas aos níveis europeu e nacional.

O ciclo começa com a adoção pela Comissão da Análise Anual do Crescimento (*Annual Growth Survey – AGS*) no final de cada ano, onde se identificam os principais desafios económicos da UE e se sugerem prioridades para a ação. Com base na AGS, o Conselho Europeu de março aprova as prioridades anuais para a União e os Estados membros, estabelece as orientações para a ação e avalia a implementação do ciclo precedente. Entretanto, em fevereiro, a Comissão elabora relatórios para cada Estado membro onde indica as áreas mais críticas em que as reformas estruturais são necessárias, dando início a um diálogo com os Estados membros, a nível bilateral e multilateral, e com a participação de outros atores, tais como os parceiros sociais.

Em abril, os Estados membros apresentam os Programas Nacionais de Reforma, cobrindo todas as linhas diretrizes económicas e de emprego, em que devem responder à análise da Comissão com iniciativas de reforma. Ao mesmo tempo, apresentam os Programas de Estabilidade e Convergência, que são os principais instrumentos de acompanhamento das políticas no quadro do cumprimento do PEC. Em maio, a Comissão avalia estes programas e propõe Recomendações Específicas por País (*Country-Specific Recommendations – CSRs*), as quais podem ser modificadas pelos comités que preparam o trabalho dos Conselhos

22. Destacam-se os trabalhos realizados pela Comissão (DG EMPL) em colaboração com o CPS sobre adequação das pensões e pelo CPS sobre reformas recentes da Segurança Social. Ver respetivamente European Commission (2015b) e Social Protection Committee (2015b).

23. Os procedimentos que integram o ciclo do semestre Europeu foram revistos em Outubro de 2015. Ver Comissão Europeia (2015).

ECOFIN e EPSCO (respetivamente EPC e EFC, por um lado e EMCO e SPC por outro). As Recomendações são aprovadas pelo Conselho Europeu de junho e formalmente adotadas pelo Conselho.

O eventual não cumprimento das CSR não conduz a sanções, ao contrário do que pode acontecer com os procedimentos conduzidos ao abrigo do PEC na área das políticas orçamental e fiscal. Porém, não se pode dizer que estejamos perante um modelo de cooperação totalmente voluntário. A resposta dos Estados membros às Recomendações é analisada criticamente nos Relatórios por países, de carácter público, e as suas conclusões são tomadas em conta no modo como são avaliadas as perspectivas futuras de crescimento e de criação de emprego do Estado em questão, ou o risco de não se cumprirem as metas do défice orçamental ou da dívida pública.

A fim de encorajar os Estados membros a implementar reformas estruturais, nomeadamente aquelas que decorrem da necessidade de cumprir as Recomendações Específicas, a Comissão Europeia dispõe de dois instrumentos.

O primeiro consiste na chamada «cláusula da reforma estrutural», introduzida pela Comissão em 2015 como critério adicional de flexibilidade na interpretação da *performance* dos Estados membros da zona Euro ao procurarem atingir objetivos de política orçamental consentâneos com os limites do PEC²⁴. De acordo com esta cláusula, os Estados membros que estiverem sob a alçada do chamado «braço preventivo» do PEC e que implementem importantes reformas estruturais, têm a possibilidade de se desviarem temporariamente do seu objetivo orçamental de médio prazo (MTO) ou da trajetória de ajustamento respetivo. Esta flexibilidade permite-lhes financiar os custos das reformas estruturais que provem ter efeitos fiscais positivos no longo prazo ou que promovam o crescimento, sem terem de incorrer num procedimento de défice excessivo.

O segundo instrumento é de natureza financeira – o Programa de Apoio à Reforma Estrutural (SRSP)²⁵ – e destina-se a fornecer assistência técnica aos Estados membros que a solicitem a fim de os ajudar a implementar reformas institucionais, administrativas ou que promovam o crescimento. Estas reformas abrangem um grande número de áreas que vão desde a administração fiscal até à pro-

24. Esta cláusula foi introduzida pela Comissão na Comunicação COM(2015) 12, de 13 de janeiro de 2015, «Otimizar o recurso à flexibilidade prevista nas atuais regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento». Inicialmente era destinada a ser aplicada também sob certas condições restritivas aos Estados membros sob a alçada do «braço corretivo», mas esta possibilidade veio a ser negada mais tarde pelo Conselho.

25. Regulamento 2017/825 de 17 de maio, de 2017,

teção social passando pelo desenvolvimento da economia digital. Prevê-se que o Programa, que começou a funcionar em 2017, esteja em aplicação até 2020, tendo sido reservados mais de 148 milhões de euros para o seu financiamento.

2.4. O Livro Branco sobre Pensões

A Comissão Europeia encetou um debate público sobre a sustentabilidade financeira e social dos sistemas de pensões que culminou em 2012 com a publicação de um Livro Branco, onde são expostas as suas orientações em matéria de reforma dos sistemas de pensões. Estas orientações tiveram o apoio unânime dos Estados membros no Conselho Europeu.

São cinco as principais recomendações da Comissão Europeia:

1. **Associar a idade de reforma ao aumento da esperança de vida.**

O aumento considerável da esperança de vida nos países da UE não foi ainda incorporado nos cálculos atuariais de muitos sistemas de pensões. Justifica-se por isso o aumento gradual da idade efetiva de passagem à reforma, a fim de reequilibrar a relação entre tempo de trabalho e tempo de reforma no ciclo de vida individual, o que pode ser alcançado de diversas formas. Através do aumento da idade legal, mas também através do aumento do número de anos de contribuição exigidos para a obtenção de uma pensão completa ou associando a idade de reforma ao aumento da esperança de vida. As simulações conhecidas indicam que o aumento da idade de reforma pode resultar em poupanças orçamentais correspondentes a mais de metade da despesa com pensões nos próximos 50 anos.

2. **Limitar o acesso aos regimes de reforma antecipada e a outras vias de saída precoce do mercado de trabalho.**

Naqueles países onde a reforma antecipada está ao alcance dos trabalhadores com períodos completos de contribuição (devido a terem começado a trabalhar muito jovens) é necessário rever tais esquemas assim como as justificações utilizadas para os casos onde se permite a reforma antecipada para profissões consideradas de desgaste intenso ou perigosas. Em certos casos, a mobilidade profissional poderá ser uma alternativa viável à reforma antecipada. Outras opções com o mesmo objetivo incluem a criação de desincentivos financeiros mais pesados para aqueles que escolhem reformar-se com antecipação ou o aumento da idade admissível para a reforma antecipada.

- 3. Apoiar o prolongamento da vida profissional.** O aumento da idade de reforma não representa por si só uma resposta suficiente ao desafio que o envelhecimento demográfico coloca ao futuro dos sistemas de pensões. É também importante saber se os indivíduos e a sociedade estão preparados para sustentar o prolongamento efetivo da vida profissional. Importa considerar de forma holística um conjunto de intervenções em vários domínios que procurem complementar as medidas que levam ao aumento da idade efetiva de reforma e assim garantir as condições de permanência dos trabalhadores na vida profissional. De salientar que para o sucesso de muitas dessas medidas é essencial existirem acordos entre ou com os parceiros sociais.
- 4. Alinhar a idade de reforma das mulheres e dos homens.** Existe em muitos países uma diferença significativa dos rendimentos das pensões entre géneros. Tal diferença pode ser atribuída ao nível médio mais baixo de salários durante a vida ativa e às interrupções de carreira mais frequentes e longas, no caso das mulheres. A isso acresce a diferente idade legal de reforma entre homens e mulheres, que persistia em 13 Estados membros da UE, em 2009. A igualização progressiva da idade de reforma, atualmente em curso naqueles países que mantêm a diferenciação por géneros, pode contribuir para aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores idosos e melhorar os rendimentos das pensões das mulheres. Para a mesma finalidade contribui a concessão de créditos por prestação de cuidados a crianças ou pessoas dependentes.
- 5. Apoiar o desenvolvimento das poupanças complementares para a reforma.** Face ao declínio previsível das taxas de substituição do rendimento das pensões dos sistemas públicos, as poupanças complementares deveriam ser chamadas a desempenhar um papel mais importante para assegurar a adequação das pensões no futuro. Porém, a crise dos anos 2008-2011 veio expor a vulnerabilidade dos regimes de capitalização às crises nos mercados financeiros e às recessões económicas. Para que os regimes de capitalização conservem um peso importante entre as opções de política, torna-se essencial aumentar os níveis de segurança e a relação custo-eficácia associados a tais fundos.

É com base nas orientações do Livro Branco que têm sido analisadas pela Comissão as reformas encetadas pelos Estados membros e que o Conselho tem dirigido uma série de recomendações específicas dirigidas a Estados membros individuais.

2.5. As Recomendações Específicas por País

A reforma do sistema de pensões tem figurado frequentemente entre as Recomendações Específicas por País (CSR). Desde que o ciclo dos semestres Europeus começou em 2011, entre 14 e 17 Estados membros que receberam CSR tiveram pelo menos uma relativa às pensões. Alguns Estados membros²⁶ não receberam CSR em alguns anos por estarem abrangidos por Memorandos de Entendimento (*Memory of Understanding* – MOU) ou Programas de Ajustamento Económico associados a programas de assistência financeira. Todavia, estes documentos incluíam compromissos explícitos referentes às reformas dos sistemas de pensões. Dez Estados membros receberam todos os anos entre 2011 e 2015 recomendações relativas à política de pensões²⁷.

O Quadro 2.1 apresenta os temas das CSR relativas a pensões por Estado membro (excluindo aqueles que receberam tais recomendações através dos mecanismos próprios aos respetivos programas de assistência financeira) entre 2013 e 2016. Os temas mais frequentes foram:

- Aumento da idade legal de reforma: 32 ocorrências
- Problemas de financiamento: 11 ocorrências
- Igualização das idades legais de reforma entre homens e mulheres: 9 ocorrências
- Convergência dos regimes especiais com o sistema geral de pensões: 6 ocorrências
- Atualização do valor das pensões: 5 ocorrências
- Promoção dos esquemas complementares e das poupanças privadas: 4 ocorrências

Em primeiro lugar, observa-se que a quase totalidade das recomendações visa melhorar a sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de pensões. Devemos recordar que a intenção inicial a quando da formulação dos objetivos da Estratégia Europa 2020 era assegurar um equilíbrio entre os objetivos de sustentabilidade financeira e de adequação, tendo para isso fixado objetivos para as

26. Foi o caso de Portugal, além da Grécia, Irlanda, Letónia, Roménia e Chipre.

27. Áustria, Bélgica, França, Finlândia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia e Eslovénia. A partir de 2016 houve uma redução sensível do número de CSR, em resultado da revisão do processo da Estratégia Europa 2020. Ver Comissão Europeia (2015).

QUADRO 2.1 – Recomendações Específicas por Países relativas à política de pensões, 2013-2016

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------|---|--|--------------------------------------|---|
| Alemanha | | Financiamento Idade de reforma Cobertura 2.º e 3.º pilares | Idade de reforma | |
| Austria | Idade reforma Iguarização H/M | Idade reforma | Idade reforma Iguarização H/M | Idade reforma |
| Bélgica | Idade reforma | Idade reforma | Idade reforma | |
| Bulgária | Idade reforma Iguarização H/M | Idade reforma Iguarização H/M | | |
| Croácia | (Membro a partir de 1/7) | Idade reforma Iguarização H/M | Idade reforma | Idade reforma Convergencia sub-sistemas |
| Eslovénia | Sustentabilidade Adequação Idade reforma | Promoção do 2.º pilar Idade reforma | Reforma global do SP | Reforma global do SP |
| Finlândia | Idade reforma | Idade reforma | Idade reforma | |
| França | Equilíbrio financeiro médio prazo Indexação Idade reforma Regimes especiais | Contribuições patronais Equilíbrio financeiro médio prazo Regimes especiais | Equilíbrio financeiro médio prazo | |
| Lituania | Reforma global Idade reforma Indexação Promoção do 2.º pilar | Reforma global Idade reforma Indexação Promoção do 2.º pilar | Reforma global | |
| Luxemburgo | Idade reforma | Idade reforma | Idade reforma | Idade reforma |
| Malta | Idade reforma Promover 2.º e 3.º pilares | Idade reforma | Idade reforma | |
| Países Baixos | Financiamento do 2.º pilar | Financiamento do 2.º pilar | Financiamento do 2.º pilar | Financiamento do 2.º pilar |
| Polónia | Convergencia sub-sistemas | Convergencia sub-sistemas | Convergencia sub-sistemas | |
| Portugal | (Programa de ajustamento) | Transferencias orçamentais | Transferencias orçamentais | Transferencias orçamentais |
| Rep. Checa | Idade de reforma Indexação | Idade de reforma Indexação | | |
| Roménia | Iguarização H/M | Iguarização H/M | Iguarização H/M | Iguarização H/M |

Fonte: European Semester Country Specific Recommendations/ Council Recommendations, vários anos.

reformas dos sistemas de pensões em duas linhas diretrizes distintas, focando uma o impacto sobre as despesas públicas e a outra o impacto social. Porém, o eclodir da crise em 2008 e a prioridade dada à contenção das despesas públicas no quadro da zona euro veio ditar o predomínio da ótica financeira.

Em segundo lugar, releve-se a clara maioria de recomendações dirigidas ao aumento da idade efetiva de reforma, através do aumento da idade estatutária, do estabelecimento de mecanismos automáticos que levem em conta a esperança média de vida, de restrições colocadas às reformas antecipadas ou do aumento de anos de contribuição necessários a uma pensão completa.

Em terceiro lugar, é de salientar o reduzido número de recomendações dirigidas à promoção do 2.º e 3.º pilares. Dada a vaga de reformas sistémicas lançadas antes da crise de 2008 e o aumento de importância dos modelos de capitalização que resultará dessas reformas, a ênfase tem sido colocada na adoção de reformas com efeitos imediatos e mensuráveis na redução do peso das pensões na despesa pública.

Finalmente, nota-se o elevado número de medidas sugeridas visando os problemas de financiamento, o que de fato cobre um largo leque de problemas. Dado que a temática do financiamento não entra no conjunto de orientações gerais incluídas no Livro Branco de 2012, deve-se interpretar este fato como reflexo das preocupações suscitadas pelos elevados défices de alguns países para o respetivo equilíbrio orçamental²⁸.

Até que ponto tem sido relevante o processo de coordenação das políticas sociais e económicas no quadro da UE como fator determinante das reformas encetadas a nível nacional na área das pensões? Como vimos, essa coordenação evoluiu desde um MAC social a que era cometida simplesmente a função de servir de “quadro de referência” que contribuísse para “desenvolver um entendimento comum sobre as estratégias nacionais” até uma monitorização sistemática das políticas macroeconómicas e das reformas estruturais no contexto do Semestre Europeu e das orientações definidas pela nova legislação sobre coordenação de políticas económicas – o “*two-pack*” e o “*six-pack*”. Contudo, na área das políticas sociais, e em comparação com o que sucede por exemplo em matéria de política orçamental, existe uma margem apreciável de flexibilidade por parte dos governos nacionais. Os Estados membros continuam a deter competência exclusiva sobre o financiamento e a organização dos seus sistemas de Segurança Social. Porém, é hoje comumente aceite que esta é uma área de interesse comum e que se justifica por isso um papel de coordenação e supervisão das instituições europeias.

28. Por exemplo, no caso de Portugal e de França, o problema radica no elevado valor das transferências do orçamento de Estado a fim de compensar os défices dos respetivos sistemas previdenciais.

A reação às CSR tem sido variável²⁹. De um modo geral pode-se dizer que as grandes tendências de reforma seguidas pelos Estados membros têm estado em linha com as orientações do Livro Branco. Todavia, o modo como a UE tem influenciado os processos nacionais de reforma tem variado de país para país, conforme o tipo de instrumento utilizado, as medidas propostas e o contexto político de cada um. Essa influência terá sido mais forte no caso daqueles países que assinaram MOUs como condição para receberem assistência financeira. Os programas nacionais acordados com as autoridades destes países incluíram medidas de contenção a curto prazo das despesas com pensões, como veremos mais adiante, na secção 3.3.4.

O grau de influência da UE sobre as reformas nacionais tem também variado segundo a temática em questão. Tem sido muito mais visível no que se refere ao alongamento das carreiras profissionais, em que a maior parte dos Estados tem seguido a orientação recomendada pela UE. Também a recomendação de introduzir *links* automáticos entre esperança de vida e idade da reforma tem sido crescentemente adotada. Em contrapartida, continua a observar-se uma grande diversidade de modelos de financiamento e de modalidades de pensões complementares dos 2.º e 3.º pilares.

Decerto que não se caminha no sentido de um modelo único de Segurança Social, nem esse é o objetivo do processo de coordenação em vigor. Mas são detetáveis grandes tendências comuns de reforma entre os Estados membros que refletem a decisão política de fazer face aos grandes desafios demográficos e económicos da primeira metade do século XXI e de tornar os respetivos sistemas de Segurança Social sustentáveis no médio e longo prazo.

29. Ver European Commission (2015 b), p. 192.

CAPÍTULO 3

AS REFORMAS EMPREENDIDAS PELOS ESTADOS MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA

Tendo-se iniciado na década de 80 em alguns Estados membros da UE, o movimento de reforma dos sistemas de pensões intensificou-se e generalizou-se a partir de inícios do presente século, tendo-se acelerado após a crise de 2008/2009. O envelhecimento demográfico provocado pela baixa das taxas de natalidade e o alongamento da esperança de vida, combinado com a maturação dos sistemas de pensões, impôs uma séria reavaliação dos sistemas de pensões, sob pena de os mesmos se tornarem financeiramente insustentáveis a prazo. As projeções demográficas para o conjunto da União indicam que em 2060, a cada pessoa em idade de reforma corresponderão duas em idade ativa, enquanto no presente essa relação é de 1 para 4. As projeções financeiras indicam que, se nada fosse feito, o rácio da despesa pública com pensões sobre o PIB poderia aumentar até 7,5 pontos percentuais até 2060.

Este movimento reformista terá sido igualmente impulsionado pelas recomendações recebidas por parte das organizações internacionais e no quadro do processo de coordenação das políticas económicas e sociais no interior da União. Pesaram também os imperativos de consolidação orçamental, em particular no quadro do PEC³⁰. Este enquadramento internacional foi importante para que a opinião pública tomasse consciência da verdadeira dimensão do desafio demográfico e assim se alargasse a base social e política de apoio às reformas estruturais.

Este capítulo procura dar uma visão geral sobre o movimento de reforma dos sistemas de pensões no espaço da UE a fim de permitir enquadrar a evolução do sistema português, que se apresenta em detalhe na 2.^a Parte deste estudo.

3.1. As duas vagas de reformas

Convém começar por distinguir entre várias categorias de reformas, já que nem sempre a literatura utiliza os mesmos termos com igual significado. Fala-se de reformas estruturais, conjunturais, sistémicas ou paramétricas para designar as

30. Note-se no entanto que o movimento reformista não esteve limitado aos países que escolheram aderir ao Euro desde o arranque da UEM ou que projetavam tal adesão no futuro. Em muitas das reformas efetuadas fora da zona Euro, jogaram também razões de ordem orçamental de curto prazo.

numerosas medidas que os governos dos Estados membros têm implementado a fim de tornarem os respectivos sistemas de pensões mais sustentáveis. No seu afã de demonstrar que seguem as recomendações das organizações internacionais e da UE, muitos governos não hesitam em classificar as suas medidas de estruturais quando de fato mais não são do que medidas cujo objetivo é resolver problemas conjunturais. É verdade que qualquer medida com incidência no sistema de pensões, mesmo que limitada a um curto período de tempo, tem repercussões no financiamento ou nas prestações futuras. Porém o que fundamentalmente distingue uma medida conjuntural de uma reforma estrutural é que a primeira procura enfrentar um desafio bem localizado no tempo, em particular num contexto de forte restrição orçamental, enquanto a segunda procura dar solução a um problema que se prevê ser contínuo durante um período dilatado de tempo. Por exemplo, o congelamento temporário das pensões tentará dar resposta a uma exigência de contração das despesas públicas, assim como um aumento extraordinário das pensões mínimas tentará dar cumprimento a promessas eleitorais ou reagir perante a deterioração das condições de vida das populações com mais baixos rendimentos. Já a modificação do modelo de atualização das pensões ou a criação de um novo tipo de pensão mínima são exemplos de reformas estruturais.

Alguns governos procuram também dar ênfase às reformas sistémicas em detrimento das paramétricas, laborando na hipótese de que as primeiras serão mais importantes do que as segundas. Na verdade muitas reformas paramétricas têm efeitos mais profundos e duradouros do que as sistémicas, tudo dependendo do alcance das medidas e da sua perenidade. Por reforma sistémica entendemos um conjunto de medidas que modifica a arquitetura de um determinado sistema de pensões, ou seja, o modo como ele se financia ou como se articulam entre si os diversos pilares. De um modo geral tais alterações têm como efeito transferir o risco inerente à obrigação de fornecer prestações por período indeterminado em situação de velhice, viuvez ou incapacidade, entre Estado, beneficiários e outros privados. São exemplos de reformas sistémicas a integração de vários regimes específicos num só ou a criação de um novo pilar financiado por capitalização.

Por reforma paramétrica entendemos um conjunto de medidas que alteram o modo como funciona uma determinada componente do sistema de pensões, sem que se atinja a sua estrutura de conjunto. São exemplos de reformas paramétricas o aumento da idade legal de reforma ou a introdução de mecanismos automáticos de ajustamento do valor das pensões em função da esperança de vida.

O movimento de reformas dos sistemas de pensões na EU, que se iniciou em meados da década de 80, tem-se intensificado com o decorrer do tempo, à medida que se foi generalizando a percepção do risco futuro de insustentabilidade. A crise de 2008/09 atuou igualmente como um poderoso catalisador do movimento. Enquanto durante a década de 90, o número médio de reformas dos sistemas de pensões na União foi de 8 por ano, este número passou para 18 no período entre 2001 e 2008 e para 45 entre 2008 e 2014³¹.

Podem-se no entanto distinguir neste movimento duas grandes vagas de reformas, antes e depois da crise de 2008/2009. Durante a primeira vaga, as reformas foram sobretudo de natureza sistémica, com um grande número de países a modificar em profundidade a natureza do primeiro pilar, nomeadamente adotando esquemas de contribuição definida em substituição de benefício definido, e a introduzir novos pilares financiados em capitalização. Embora já se tenham verificado neste período várias reformas de tipo paramétrico, a tendência dominante foi no sentido de reduzir a importância do modelo PAYG como fonte de aprovisionamento das pensões e substituí-lo por modelos de capitalização ou de contas nocionais.

Após a crise, que afetou as finanças públicas de todos os Estados membros, e em alguns deles deixou o rasto de uma dívida pública de enormes proporções, as reformas têm sido sobretudo de natureza paramétrica, com a finalidade de reduzir no curto e/ou no longo prazo a despesa pública com o sistema de pensões. Verificou-se ainda em alguns países uma reversão da tendência registada durante a vaga anterior, com uma redução significativa da extensão dos regimes financiados por capitalização.

3.2. As reformas sistémicas

No Quadro 3.1 indicamos, por ordem cronológica, as principais reformas sistémicas implementadas nos Estados membros da UE desde meados da década de 80 que tiveram por objetivo a revisão da arquitetura do sistema de pensões mediante uma alteração do peso relativo dos modelos de repartição simultânea (PAYG) e de capitalização.

31. Dados coligidos a partir da monitorização efetuada nas sucessivas edições do *Ageing Report* em G. Carone et al. (2016), p. 7.

QUADRO 3.1 – Principais reformas sistémicas das pensões na União Europeia

| Estado Membro | Ano da Reforma * | Tipo de Reforma ** |
|---------------|------------------|---|
| Reino Unido | 1986 | Desvalorização das prestações do SERPS (<i>State Earnings Related Pension Scheme</i>) e apoio aos fundos de pensões privados. |
| | 1999 | Introdução das <i>Stakeholders Pensions</i> , uma conta individual em capitalização e contribuição definida, de adesão voluntária para os empregados mas obrigatória para os empregadores. Substituição do SERPS pelo <i>State Second Pension</i> . |
| | 2002 | <i>Automatic enrolment</i> : Inscrição quase-obrigatória nos fundos de pensões com possibilidade de <i>opt-out</i> . |
| | 2008 | Introdução de uma pensão " <i>flat rate</i> " de um só compartimento (STP – <i>Single-Tier Pension</i>). |
| | 2013 | |
| Itália | 1995 | Introdução de contas nocionais individuais financiadas por repartição e de contribuição definida. Longo período de transição. |
| | 1997 | Transformação dos planos de reforma das empresas em fundos de pensões de adesão voluntária com forte apoio fiscal: fundos fechados (no âmbito de negociações coletivas) ou abertos (por iniciativa individual) |
| | 2007 | Incorporação quase-automática da indemnização por despedimento no plano de pensão profissional |
| | 2011 | Aceleração do ritmo da reforma: todos os trabalhadores passam a ser abrangidos pelas contas nocionais |
| Letónia | 1996 | Introdução de contas nocionais individuais financiadas por repartição, em contribuição definida, mediante incorporação dos direitos adquiridos no anterior sistema. |
| Hungria | 1997 | Introdução de um regime de pensões por capitalização de adesão obrigatória para novos contribuintes. |
| | 2011 | Nacionalização e fecho do regime de pensões por capitalização de adesão obrigatória. Possibilidade de optar pelo regime público de repartição. |
| Estónia | 1998 | Introdução de pensões financiadas por capitalização de adesão voluntária. |
| | 2001 | Regime de pensões por capitalização torna-se de adesão obrigatória para pessoas nascidas depois de 1983. |
| Suécia | 1998 | Substituição da pensão universal " <i>flat rate</i> " por uma pensão mínima com condição de recursos. |
| | | Introdução de contas nocionais individuais financiadas em repartição e de contas individuais financiadas em capitalização, ambas em contribuição definida. |
| Polónia | 1999 | Introdução de um regime de pensões por capitalização de adesão obrigatória para novos contribuintes. Introdução de contas nocionais individuais financiadas em repartição, em contribuição definida. |
| | 2011 | Desvio de parte do capital das contas individuais e do capital dos fundos de pensões para financiar o regime de contas nocionais. Criação de novos instrumentos de poupança voluntária. |
| | 2014 | Adesão a contas individuais financiadas por capitalização torna-se voluntária. |
| Eslovénia | 2000 | Introdução de fortes incentivos fiscais à adesão voluntária ao regime de pensões complementares. |
| Áustria | 2000 | Criação de créditos fiscais para estimular a adesão a pensões complementares e planos de poupança-reforma, incluindo a incorporação de indemnizações por despedimento. |
| | 2005 | Introdução de contas individuais, em repartição e benefício definido, segundo esquema próximo do equilíbrio atuarial. |
| | 2012 | Criação de novos esquemas de pensões complementares em contribuição definida. |

Continua na página seguinte

| | | |
|------------|------|--|
| Alemanha | 2001 | Reforço do 2.º pilar com a introdução de fundos de pensões, <i>Riester</i> , em duas variantes ambas voluntárias, mas com forte apoio fiscal e financeiro: uma profissional baseada em negociações coletivas e outra individual. |
| | 2004 | Fixação de um plafond para as contribuições. Introdução de um fator de ajustamento automático que transforma o sistema por pontos num regime de contribuição definida. |
| Croácia | 2002 | Introdução de um regime de pensões complementares por capitalização sob gestão privada, com adesão obrigatória para pessoas até 40 anos e voluntária para pessoas entre 40 e 50. |
| Bulgária | 2002 | Introdução de um 2.º pilar de pensões complementares em capitalização de adesão obrigatória. Reforma do regime de repartição. |
| | 2015 | Introdução da opção de efetuar transferências entre os fundos e o regime público. Desvio de parte do capital dos fundos para financiar o regime de repartição. |
| França | 2003 | Introdução de dois tipos de fundos de pensões financiados por capitalização e em contribuições definidas, apoiados por isenções fiscais: o PERCO (coletivo) e o PERP (individual). |
| Bélgica | 2003 | Reforço do 2.º pilar mediante apoio fiscal a pensões profissionais de âmbito setorial, integrando elementos de solidariedade. |
| Roménia | 2004 | Introdução de um regime de pensões complementares por capitalização sob gestão privada, com adesão obrigatória para pessoas até 35 anos e voluntária para pessoas entre 35 e 45. |
| Lituânia | 2004 | Introdução de um regime de pensões complementares por capitalização sob gestão privada, com adesão quase obrigatória. |
| | 2013 | Introdução da opção de reverter contribuições das contas individuais para o regime de repartição. |
| Eslováquia | 2005 | Introdução de um regime de pensões por capitalização sob gestão privada de adesão obrigatória para novos trabalhadores e voluntária para os existentes. |
| | 2012 | Regime de capitalização torna-se de adesão voluntária. Contribuições são desviadas temporariamente para o regime de repartição. |
| Grécia | 2010 | Criação de uma pensão de base. Reforma do 1.º pilar (benefício definido) através de medidas de simplificação e homogeneização. |
| | 2012 | Criação de um 2.º pilar baseado em contas nacionais individuais. |

Fonte: European Commission (2015 a); OECD (2015); G. Carone (2016).

* Por ano da reforma entende-se o ano em que a reforma foi aprovada pelo governo, o que em alguns casos pode anteceder de alguns anos a data de implementação efetiva da reforma.

** Só foram consideradas as reformas que introduziram regimes de capitalização quando foram obrigatórias ou, sendo voluntárias, foram apoiadas por fortes incentivos fiscais ou financeiros.

Deixamos de fora desta listagem outros tipos de reformas sistémicas, igualmente importantes, mas que foram de tal modo generalizadas no espaço da União que a sua enumeração não traria maior clarificação à tentativa de estabelecer uma visão de conjunto. É o caso da integração ou convergência gradual de vários regimes específicos a determinados setores da economia ou ao setor público num único regime de pensões para assalariados. Esta tendência para a harmonização dos regimes verificou-se sobretudo nos países do Sul da Europa, onde a fragmentação era mais acentuada³². É também o caso da criação de fundos de reserva financiados por transferências fiscais extraordinárias e por capitalização

32. Esta tendência de harmonização está ainda longe de se considerar concluída em vários países, coexistindo ainda o regime geral com regimes específicos mais generosos no setor público, como acontece em França.

de ativos. Tais fundos destinam-se a financiar défices dos sistemas públicos de pensões nos períodos em que se prevê que seja mais aguda a pressão sobre a despesa devido à evolução demográfica. Contam-se hoje por 15 o número de Estados membros que dispõem de tais fundos, sendo na sua maioria países com forte peso do modelo PAYG.

Ficam também de fora do Quadro 3.I as reformas sistémicas que modificaram os regimes de pensões sociais e de pensões mínimas cujo objetivo é oferecer garantias para pensionistas de baixos rendimentos e portanto preservar níveis mínimos de adequação. Esta temática mereceria uma análise específica, que no entanto não cabe nos termos do presente estudo.

A observação do Quadro 3.I suscita os seguintes comentários:

1. Foi no período de 10 anos compreendido entre 1995 e 2005 que se concentrou a maioria das reformas sistémicas dos sistemas de pensões na União, com impacto significativo sobre a sua estrutura, e tendentes a aumentar o papel do financiamento por capitalização e/ou dos regimes de contribuição definida³³.
2. Há uma distinção importante a fazer entre as reformas que impuseram a adesão obrigatória aos regimes de capitalização para as gerações mais novas e aquelas que visaram promover a adesão a tais regimes por via de incentivos fiscais ou financeiros, mas mantendo o princípio de adesão voluntária.
3. A modalidade obrigatória abrangeu sobretudo os países da Europa Central e Oriental que transitaram de uma economia planificada de direção central para uma economia de mercado e que se viram a braços com sérios problemas de sustentabilidade financeira ainda antes da sua adesão à UE. Todos os novos Estados membros desta região adotaram reformas sistémicas deste tipo à exceção da Eslovénia e da República Checa. A Suécia foi o único país entre os «velhos» Estados membros a adotar esta modalidade.
4. A modalidade voluntária abrangeu a maioria dos países da Europa Ocidental que mantiveram os seus sistemas públicos PAYG com um papel dominante, mas concederam fortes incentivos fiscais ou financeiros

33. A principal exceção foi a Grécia, cujo processo de reforma estrutural foi relativamente tardio e se desenvolveu já no quadro do programa de assistência financeira da Troika, face a uma situação financeira insustentável.

aos regimes complementares de acumulação privada na expectativa da redução dos valores das pensões futuras. Em alguns casos os incentivos foram suficientemente fortes para determinar um significativo aumento da população ativa coberta por estes regimes (Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslovénia, França, Itália, Reino Unido).

5. A partir de 2010-11 observa-se um movimento de reversão das reformas sistémicas até aí implementadas em alguns dos novos Estados membros da UE que se traduziu pela introdução da possibilidade de escolha individual entre regimes ou mesmo pela abolição do regime de capitalização. Esta reversão foi provocada por dificuldades de financiamento dos novos regimes em período de forte contenção orçamental.
6. Aqueles Estados membros cujo sistema de pensões assenta numa vasta cobertura de pensões profissionais de adesão obrigatória ou quase-obrigatória (fazendo parte de acordos coletivos de âmbito nacional ou setorial) revelaram forte estabilidade ao longo do período, tendo tido apenas necessidade de realizar reformas paramétricas (Dinamarca, Finlândia, Países Baixos). Foram também os países que revelaram maior resiliência face às consequências da crise.
7. As reformas sistémicas introduzidas pela Suécia, Itália, Letónia e mais recentemente na Grécia consistiram na criação de sistemas de contas nocionais individuais (CNI) financiadas por repartição e baseados em princípios de equilíbrio atuarial. Isto significa que o valor das pensões deve variar em função de certos indicadores económicos e demográficos, segundo o princípio da contribuição definida. As reformas implementadas na Alemanha e na Áustria embora não se baseiem em CNI aproximam-se deste modelo por também combinarem o financiamento por repartição com princípios de equilíbrio atuarial.

A crise financeira de 2008-09 teve consequências de grande magnitude sobre todos os sistemas de pensões, fossem eles baseados num modelo de repartição ou de capitalização. O valor dos ativos detidos pelos fundos de pensões sofreu uma brutal contração num só ano (cerca de 23% em 2008) e embora a sua rentabilidade tivesse recuperado mais tarde, a recessão e a lenta recuperação económica que se seguiram tornaram mais crítica a situação financeira da Segurança Social, impondo em muitos deles medidas imediatas de contenção da despesa. A crise operou uma considerável inversão de tendência no movimento de reformas deslocando a prioridade para o ajustamento dos parâmetros de funcionamento dos sis-

temas às novas realidades, de modo a reduzir a despesa pública presente e projetada, ao mesmo tempo que se acelerou significativamente o ritmo das reformas.

Os efeitos foram diferentes entre os “novos” e os “velhos” Estados membros. Os primeiros tinham apostado em regimes de capitalização de filiação obrigatória e de contribuição definida, a fim de dotar os seus sistemas de maior resiliência face ao envelhecimento demográfico, além de favorecerem a responsabilidade individual, a diversificação da estrutura salarial e o pleno funcionamento da uma economia de mercado.

Porém a introdução de um novo regime de capitalização acarretava significativos custos de transição na medida em que obrigavam a um pagamento duplo: as gerações ativas deviam pagar as pensões atuais ao mesmo tempo que acumulavam poupança para as suas próprias pensões. Assim, uma parte das receitas da Segurança Social teve de ser desviada para pré-financiar as novas contas individuais. Esta percentagem variava no início entre 8 e 4% nos países da Europa central e oriental e era de 2,5% na Suécia³⁴. A fim de continuar a pagar as pensões dos atuais pensionistas de acordo com as antigas regras era necessário cobrir as necessidades de financiamento do sistema público em regime PAYG. No fim da década de 90, para os países da Europa central e oriental, este não parecia ser um problema insuperável, dado que havia a expectativa de crescimento muito rápido da economia em virtude da próxima adesão à UE além de receitas esperadas da venda de empresas públicas.

Com a crise alterou-se o cenário sob o qual as reformas sistémicas tinham sido concebidas. Tornou-se insustentável para a maioria ter de financiar os défices do regime de repartição sobre as regras concebidas antes da crise apenas com recurso à dívida pública. Seis países tiveram assim que rever a política anterior e introduzir medidas que deslocaram fundos e contribuições do regime de capitalização para o regime de repartição (Bulgária, Eslováquia, Hungria, Lituânia, Polónia, Roménia), através de transferências de capital, da redução das taxas de contribuição para as contas individuais, ou da introdução de opções voluntárias permitindo a saída dos fundos. Num caso extremo (Hungria), fechou-se o acesso ao regime de capitalização.

Nos “velhos” Estados membros, restringidos nas suas políticas orçamentais pelas regras do PEC, não havia margem de manobra para suportar os custos de transição que necessariamente acompanhariam a introdução de novos regimes

34. European Commission (2015b), p. 178.

de capitalização. Por isso as medidas de reforma desembocaram em todos os casos, à exceção da Suécia, em modelos de filiação voluntária ou quase-obrigatória³⁵, bastante apoiados por incentivos fiscais e financeiros à adesão tanto a esquemas de base individual como de base profissional. Estes últimos desenvolveram-se sobretudo em países onde a contratação coletiva assume um papel importante na regulação das relações de trabalho, como é o caso dos países nórdicos, da Bélgica, dos Países Baixos, da Alemanha e da Áustria, ou onde as empresas os integram na sua política de recursos humanos, como é o caso do Reino Unido e da Irlanda.

Para estes países, a crise teve também consequências com impacto direto nos sistemas de pensões complementares. Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Países Baixos, Suécia e Reino Unido reviram as suas legislações com o objetivo de reforçar as garantias e o controlo dos riscos associados aos fundos de pensões. A maior parte manteve políticas de subsídio embora com reduções pontuais dos benefícios concedidos. Em alguns países, o plafonamento das contribuições para o sistema público foi revisto ou abolido.

Em conclusão pode-se afirmar que a crise de 2008/2009 terá posto um termo, pelo menos temporariamente, à expansão do papel dos esquemas de capitalização na provisão de pensões na UE³⁶. Não será de excluir porém que, à semelhança da Grécia, outros países encetem tardiamente um caminho de reformas sistémicas, sob pressão de dificuldades manifestas de financiamento do sistema PAYG. Mas já não será de prever um movimento com a mesma amplitude que teve entre 1995 e 2005, em resultado do qual se alterou profundamente o panorama europeu. Em 2013, dez Estados membros tinham já mais de metade da população ativa coberta por pensões privadas, de base individual ou profissional, de adesão obrigatória ou voluntária³⁷ (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Estónia, Finlândia, Países Baixos, Polónia, República Checa, Suécia). Com apenas 3% da população ativa coberta por esquemas de base individual e 4% por esquemas de base profissional, Portugal integrava o grupo de países com menor cobertura dos sistemas privados, juntamente com a Grécia e o Luxemburgo.

35. Isso não impediu que se tivessem confrontado as duas opções (voluntária e obrigatória) nos debates que precederam as reformas, como sucedeu por exemplo na Alemanha antes da reforma de 2001.

36. G. Carone et al. (2016), p. 23.

37. OECD (2015). Voltaremos a este assunto com maior detalhe no Capítulo 10.

3.3. As reformas paramétricas

Ao contrário das reformas sistémicas, que conheceram a sua principal fase de desenvolvimento antes da crise de 2008/09, as reformas paramétricas sucederam-se antes e depois da crise. Após a crise porém, o ritmo das reformas aumentou, em virtude da necessidade de dar resposta a problemas concretos de financiamento do sistema que se agudizaram em virtude da recessão e posteriormente da crise das dívidas soberanas. As medidas adotadas incluíram não só reformas paramétricas como igualmente o corte direto das pensões e outras prestações em pagamento. Foi nos Estados membros sob a alçada de programas de assistência financeira que se adotaram pacotes de medidas mais abrangentes e mais duras (Chipre, Grécia, Hungria, Irlanda, Letónia, Portugal e Roménia).

Dado o número muito elevado de reformas não é apropriado fazer uma descrição cronológica das mesmas. Por essa razão, preferimos apresentar uma síntese das grandes tendências, sistematizadas em função dos principais parâmetros que regem o funcionamento dos sistemas públicos de pensões. Entre meados da década de 2000 e 2014, as principais medidas de reforma adotadas pelos Estados membros da UE podem ser decompostas nas seguintes categorias de parâmetros³⁸:

- Elegibilidade: 32%;
- Determinação da pensão inicial: 28%;
- Contribuições e impostos: 21%;
- Indexação: 12%;
- Fusão ou encerramento de esquemas de pensões: 7%.

3.3.1. As reformas dos critérios de elegibilidade

O papel dos parâmetros que regem a elegibilidade ao benefício da pensão consiste em aumentar ou diminuir o fluxo de beneficiários que anualmente acedem às pensões. São um instrumento muito eficaz de controlo das despesas na medida em que agem simultaneamente em duas frentes: reduzindo o número daqueles que recebem prestações e aumentando o número de contribuintes (ou vice-versa).

38. Seguimos aqui a decomposição proposta em G. Carone et al (2016) p. 7.

A elegibilidade é determinada por vários parâmetros:

- A idade normal de passagem à reforma (INR);
- O ajustamento automático da INR em função da esperança média de vida;
- O sistema de incentivos e desincentivos à reforma antecipada;
- O prazo de garantia (número mínimo de anos de carreira para ter direito à pensão);
- A densidade contributiva (número de dias para perfazer um ano de carreira).

Um elemento central na maioria das reformas implementadas nos últimos anos tem sido o aumento da INR, ou seja da idade que uma vez atingida permite ao trabalhador passar à reforma sem sofrer penalizações. Desde 2008, apenas 6 dos 28 Estados membros não introduziram medidas tendentes a aumentar este parâmetro (Áustria, Bélgica, Bulgária, Finlândia, Luxemburgo, Suécia). O objetivo destas medidas é fazer refletir no ordenamento jurídico do sistema público de pensões a realidade de um aumento contínuo e muito pronunciado da esperança média de vida assim como de uma melhoria das condições de saúde e de aptidão dos trabalhadores idosos.

Têm contribuído para este resultado as medidas tomadas por um grande número de Estados membros no sentido de igualizar as INR de homens e mulheres, embora o objetivo destas medidas seja o de reduzir a desigualdade de rendimentos dos pensionistas em termos de género³⁹. No presente, apenas 2 Estados membros (Bulgária, Roménia) não adotaram medidas tendentes a igualizar a prazo a idade de reforma entre homens e mulheres.

Em resultado deste conjunto de reformas, prevê-se que o número de Estados membros em que a INR será superior aos 65 anos passe de 8 em 2013 para 13 em 2020 e 17 em 2060. A INR poderá mesmo atingir os 70 anos em alguns países em 2060. A INR média na União era de 64 anos em 2008, aumentou para 65 anos em 2013 e prevê-se que se situe nos 67 anos em 2060. Pode-se por isso afirmar que os 67 anos de idade tendem a constituir a norma geral de INR. Apesar disso, prevê-

39. A presente diferença média de rendimentos de pensões entre homens e mulheres para o conjunto da UE cifra-se em 40%. Isto é explicável por diferenças na duração e interrupções da carreira e nível de salários. A igualização das INR permitirá em princípio reduzir esta diferença na medida em que contribui para carreiras contributivas mais longas para as mulheres.

-se que a duração média da reforma aumente em 3 anos para os homens e em 1 ½ ano para as mulheres até 2060, o que significa que a longevidade continuará a aumentar mais rapidamente do que os dispositivos legais que regem a INR.

Sabendo que uma maioria de trabalhadores passa à reforma antes de atingirem a INR, assumem grande importância as regras que incentivam ou desincentivam este comportamento, tendo sido todas elas submetidas a vários tipos de restrições, em particular após a crise de 2008/2009. São exemplos de tais regras:

- O período mínimo exigido para se ter direito a uma pensão completa;
- A idade mínima exigida para se ter acesso à reforma antecipada;
- A penalização sofrida por reforma antecipada;
- O prémio obtido por adiar a passagem à reforma para além da INR;
- A consideração dada às carreiras ditas penosas;
- Os regimes de reforma antecipada por incapacidade ou invalidez.

No total, desde 2008 até 2014, 16 Estados membros decidiram eliminar ou restringir seriamente as possibilidades de reforma antecipada incluindo por motivos de incapacidade ou invalidez, 8 aumentaram a idade mínima para aceder à reforma antecipada, e 11 aumentaram o período mínimo de contribuição necessário para se obter uma pensão.

Em resultado destas medidas prevê-se que aumente a idade mínima de acesso à reforma antecipada. Em 2013 havia 19 países onde se podia aceder à reforma antecipada com menos de 63 anos, mas este número reduzir-se-á segundo as previsões para 16 em 2020 e para 12 em 2060. A idade média de passagem à reforma antecipada, que era de 61 anos em 2013, deverá, segundo as previsões realizadas com base nas medidas já tomadas, aumentar para 64 anos em 2060.

Um número considerável de Estados membros (21) introduziu ou agravou penalizações tendentes a desencorajar os trabalhadores a pedir a reforma antecipada ou concederam bonificações para os encorajar a prolongar a sua permanência no mercado de trabalho para além da INR.

Finalmente, têm-se sucedido nos últimos anos medidas tendentes a fazer evoluir a INR no tempo em função da evolução da esperança média de vida na idade de reforma, com base em mecanismos de ajustamento automático. Até 2015,

8 Estados membros tinham introduzido mecanismos que estabelecem uma relação direta e automática entre a INR e a esperança média de vida (Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Grécia, Itália, Países Baixos, Portugal e República Checa).

Prevê-se que a idade média efetiva de saída do mercado de trabalho na União Europeia aumente gradualmente ao longo das próximas décadas em consequência deste conjunto de reformas: para os homens, de 63,6 anos em 2014 para 64,4 em 2020 e 65,2 em 2060, ou seja um aumento médio de 1,7 anos ao longo de mais de 4 décadas. Para as mulheres o aumento é mais expressivo por causa das medidas de igualização ainda em curso em alguns países: de 62,6 anos em 2013 para 63,6 anos em 2020 e 64,8 em 2060, ou seja um aumento médio de 2,3 anos⁴⁰.

O alongamento da vida ativa não só melhora a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões em virtude da sua ação combinada sobre o aumento das receitas e a redução das despesas, como também permite melhorar a adequação dos rendimentos, na medida em que conduz a carreiras contributivas mais longas. Todavia, para que se verifique o aumento do valor da pensão inicial, é necessário que as condições de saúde e de aptidão profissional do trabalhador em causa permitam a sua manutenção no mercado de trabalho durante mais anos. Se essas condições não se verificarem poderá o trabalhador ser forçado a pedir a reforma antecipada e sofrer a respetiva penalização. Esta consideração remete para a necessidade de criar condições favoráveis à permanência dos trabalhadores idosos no mercado de trabalho através de políticas que favoreçam o envelhecimento ativo.

3.3.2. As reformas dos parâmetros determinantes da pensão inicial

O montante da pensão inicial estatutária é determinado em função de vários parâmetros:

- O período de referência das remunerações auferidas ao longo da carreira;
- A taxa de formação dos direitos à pensão;
- O modo de valorização das remunerações auferidas ao longo da carreira;
- Os mecanismos de ajustamento automático.

40. European Commission (2015a), p. 66.

A maior parte dos Estados membros (18) considera atualmente a totalidade da carreira contributiva do pensionista para o cálculo do montante inicial da pensão. Este é o resultado de uma evolução iniciada ainda durante a década de 90 que levou ao abandono gradual das antigas regras baseadas numa seleção dos anos de mais altas remunerações ou dos últimos 10 ou 15 anos da carreira. Apenas 6 Estados membros ainda aceitam um período restrito da carreira contributiva como base de cálculo da pensão inicial: Áustria, Eslovénia, Espanha, França, Lituânia e Malta⁴¹. O objetivo deste tipo de reformas é fazer com que as prestações passem a refletir mais fielmente o valor acumulado do esforço contributivo passado, o que se traduz quase sempre por níveis mais baixos da pensão inicial. Com efeito, é de supor que as mais altas remunerações se concentrem nos anos finais da carreira e que por isso, a sua consideração na fórmula de cálculo das pensões se traduza por pensões mais altas, pelo menos naqueles países onde o montante das prestações depende do nível das remunerações auferidas. Também milita a favor do novo método o desejo de pôr termo à manipulação artificial da carreira contributiva com o fim de obter pensões mais elevadas.

A taxa anual de formação de direitos (*accrual rate*) define aquela parcela das remunerações ou contribuições que se acumula anualmente para efeito da determinação da pensão inicial. Em vários países ela foi reduzida diretamente (por exemplo, na Áustria, Eslovénia, Grécia, Itália, Luxemburgo), do que resultará uma descida muito significativa da taxa média na UE de 1,6% em 2010 para 1,4% em 2040 e anos seguintes⁴². O mesmo efeito pode ser conseguido por via indireta como por exemplo através do aumento do número de anos necessários para se conseguir uma pensão plena.

O modo mais corrente de valorização das remunerações ou das contribuições pagas durante a carreira faz-se através da sua indexação pela evolução dos salários. Alguns países têm no entanto incluído os preços na fórmula de cálculo de valorização, juntamente com os salários, o que conduzirá a níveis mais baixos de prestações do que uma valorização feita apenas pelos salários.

A introdução de mecanismos de ajustamento do valor da pensão estatutária baseados em variáveis demográficas ou económicas tem constituído um dos traços mais característicos das reformas recentes e tem-se vindo a generalizar

41. Em modelos de inspiração “beveridgiana”, a pensão de base é de taxa única (“flat rate”) e por isso não depende das remunerações, e sim dos anos de residência: Dinamarca, Irlanda, Países Baixos, Reino Unido.

42. Taxas superiores a 2% já são muito raras. Portugal mantém contudo taxas entre 2 e 2,3%. Ver Capítulo 4 para uma análise mais detalhada dos parâmetros portugueses no contexto europeu.

com um impacto apreciável nas taxas de substituição do rendimento das gerações futuras. Objetivamente a introdução de tais mecanismos automáticos tende a modificar a natureza dos sistemas públicos de repartição, os quais embora continuem formalmente a ser classificados como de benefício definido, de fato se aproximam do modelo de contribuição definida, pois o montante da pensão depende de variáveis aleatórias que o futuro pensionista não pode controlar.

O tipo mais corrente de tais mecanismos é o chamado fator de sustentabilidade que reduz o montante da pensão inicial em função da esperança de vida na idade de reforma. Esta medida, que já foi introduzida em 8 países (Espanha, Finlândia, França, Itália, Letónia, Polónia, Portugal, Suécia)⁴³ tem por objetivo manter o valor total das prestações recebidas pelo pensionista ao longo do período de reforma. Ao aumento da duração de vida esperada corresponde a diminuição da prestação para que se mantenha o valor total despendido.

Existem também mecanismos de equilíbrio automático destinados a garantir ou pelo menos a melhorar o equilíbrio atuarial do sistema de repartição. Tais mecanismos foram introduzidos pela Suécia em 1998 e replicados pela Alemanha em 2004⁴⁴ e pela Espanha em 2013. Consistem numa indexação da pensão ou das contribuições em função da evolução de certas variáveis económicas ou demográficas (taxa de crescimento, taxa de rendibilidade interna, longevidade, etc.).

3.3.3. As reformas dos parâmetros de atualização

O valor da pensão paga em cada ano é determinado por um fator de atualização aplicado sobre o valor da pensão do ano anterior, com o objetivo de procurar manter o nível de vida do pensionista em linha com um certo padrão de referência. Tradicionalmente, este padrão era o nível médio de salários, com o que se pretendia que o nível de vida do pensionista evoluísse no tempo em paralelo com a população ativa. Todavia, desde 2008, 15 países implementaram alterações no método de atualização das pensões, substituindo os salários pelos preços como fator de atualização, ou estabelecendo métodos híbridos que conjugam a atualização pelos preços com os salários ou com o PIB. Com esta alteração do padrão de referência,

43. Ver European Commission (2015 a), p. 61. Em Portugal, após 2014 o fator de sustentabilidade é aplicado apenas para reformas antecipadas.

44. A Alemanha pratica um sistema por pontos em que por cada ano de carreira com uma remuneração igual à média se ganha um ponto, que pode ser majorado ou minorado em função da remuneração realmente auferida, até um certo limite máximo (plafonamento). O valor do ponto varia anualmente em função do aumento dos salários nominais mas pode ser ajustado, assim como a taxa de contribuição, em função de critérios de sustentabilidade financeira.

o objetivo do sistema de atualização passou a ser o de garantir que os pensionistas não percam poder aquisitivo através da neutralização do efeito da inflação. Alguns dos países que introduziram alterações no método de atualização foram mais longe e condicionaram a atualização ao crescimento do PIB, contribuindo assim para um ajustamento a prazo da despesa à capacidade de financiamento do sistema. Na atualidade apenas 5 Estados membros (Alemanha, Dinamarca, Países Baixos, Suécia, Reino Unido) aplicam regras de atualização das pensões que se baseiam numa relação direta com a evolução dos salários nominais⁴⁵.

3.3.4. As medidas extraordinárias de caráter temporário

Durante o período que se seguiu à crise de 2008/09, muitos países recorreram a medidas extraordinárias com o objetivo de contenção imediata da despesa pública: cortes diretos no valor das pensões em pagamento, congelamento temporário da indexação ou aumento súbito de impostos ou contribuições pagas pelos pensionistas. Foram medidas que puseram em causa direitos adquiridos, e que introduziram um elemento desconhecido no paradigma das políticas europeias em matéria de Segurança Social. Com efeito até então as reformas eram introduzidas ao longo de um período transitório a fim de evitar que produzissem efeitos sobre os atuais pensionistas ou trabalhadores que se encontrassem mais perto da reforma. O objetivo era evitar mutações bruscas e imprevistas nos planos de reforma daqueles que, pela sua idade avançada, não têm a possibilidade de mudar de atividade ou modificar comportamentos.

As medidas extraordinárias tiveram lugar naqueles países que ficaram mais vulneráveis em razão da crise das dívidas soberanas, sobretudo no Sul e no Leste da UE. Nove países recorreram a cortes diretos das pensões (Chipre, Eslovénia, Estónia, Grécia, Hungria, Irlanda, Letónia, Lituânia, Portugal e Roménia), tendo alguns deles mitigado os cortes para os grupos de mais baixo rendimento. Um grupo mais largo de países incluindo alguns países do Centro e Norte da UE suspenderam temporariamente a atualização das pensões. Finalmente, alguns países recorreram em simultâneo à criação de novos impostos ou contribuições especificamente dirigidos aos pensionistas (Chipre, Dinamarca, Grécia, Irlanda, Portugal e Roménia).

45. Dois destes países (Alemanha e Suécia) sujeitam os valores indexados à aplicação de mecanismos automáticos de ajustamento.

Por porem em causa direitos adquiridos, estas medidas foram sujeitas a escrutínio jurisdicional em vários países. A questão estava em saber se o imperativo de contenção da despesa era suficiente para justificar a quebra da relação de confiança inerente aos contratos estabelecidos entre o cidadão e o Estado. Na maioria dos casos⁴⁶ os Tribunais Constitucionais decidiram pela ilegalidade de algumas dessas medidas o que obrigou os Governos a proceder à sua reversão.

Estas medidas de contenção foram de natureza conjuntural, e muitas delas estão sendo eliminadas, ou porque foram consideradas anticonstitucionais, ou porque se tornaram desnecessárias com a melhoria da situação económica e financeira. No entanto terão efeitos que vão perdurar no tempo, quando se tratem de cortes no valor das pensões ou do congelamento da atualização destas que não sejam alvo de medidas de recuperação. Porém, talvez o efeito mais decisivo tenha sido a quebra do capital de confiança que o sistema público de pensões detinha junto das populações dos países mais afetados.

3.4. As reformas dos modelos de financiamento

3.4.1. Os modelos de financiamento

A estrutura de financiamento da proteção social no seu conjunto assenta sobre dois pilares: as contribuições sociais e as transferências orçamentais. As primeiras constituem pagamentos dos empregadores por conta dos seus assalariados e dos próprios beneficiários (assalariados e trabalhadores independentes). As segundas representam a contribuição do Estado para a satisfação de despesas ocasionadas por regimes não contributivos de que o Estado é responsável, ou de uma parte variável das despesas dos regimes contributivos, e podem ter origem em receitas consignadas ou em receitas fiscais não discriminadas. Podem ainda constituir receitas os rendimentos patrimoniais, as transferências de outros esquemas de proteção social, as receitas de jogos, etc.

Na União Europeia, varia bastante a estrutura de financiamento do sistema de proteção social, entendido da forma mais ampla, isto é integrando além da Segurança Social propriamente dita também a saúde e a habitação social. Em países de tradição “beveridgiana”, como é o caso dos países nórdicos e anglo-saxónicos, em que a proteção social é concedida com base na residência, o sis-

46. Em 9 Estados membros, os cortes de pensões e/ou os aumentos de impostos foram considerados ilegais por tribunais constitucionais. Ver G. Carone et al., op. cit. p. 51.

tema tende a ser financiado maioritariamente por transferências do orçamento de Estado. Na Dinamarca por exemplo, a proporção destas transferências nas receitas totais eleva-se a 76%. Em contrapartida, nos países de tradição “bismarckiana”, como é o caso dos países da Europa central, meridional e oriental, onde uma grande parte da proteção social é ainda atribuída em função da situação no emprego, são as contribuições de empregadores e trabalhadores que asseguram o financiamento maioritário do sistema. Na Estónia por exemplo, 81% das despesas são financiadas por contribuições. Portugal situa-se num grupo intermédio, com uma estrutura de financiamento muito repartida entre contribuições sociais (44%), transferências orçamentais (47%) e outras fontes (9%) em 2013⁴⁷, próxima da média da União, o que sugere uma posição mista situada entre os dois modelos.

Para o conjunto da UE, a fonte principal de financiamento do sistema de proteção social, continua a ser as contribuições sociais, mas estas têm vindo a perder peso relativo (de 58% para 55% entre 2006 e 2013), em contrapartida de um aumento do peso do Estado (de 38% para 41%). Entre os 28 Estados membros da União, apenas 5 viram aumentar o peso relativo das contribuições sociais enquanto fonte de financiamento da proteção social. Portugal acompanhou a tendência maioritária, com um aumento do peso do Estado enquanto financiador de 44% para 47% entre 2006 e 2013.

Este recuo da posição relativa das contribuições sociais enquanto fonte de financiamento da proteção social pode ser caracterizado como uma tendência de longo prazo⁴⁸: entre 1993 e 2007 as contribuições sociais diminuíram o seu peso relativo no PIB de 19% para 16% nos países que compunham a União a 15. Esta tendência enquadra-se num movimento mais geral de transferência progressiva da carga tributária dos rendimentos do trabalho para o consumo e os rendimentos do capital, tal como evidencia o estudo publicado pela Comissão Europeia em 2012⁴⁹ relativo ao período entre 1995 e 2007. Esta transferência gradual, que tem sido recomendada pela Comissão Europeia e pela OCDE, explica-se por fatores estratégicos ligados às prioridades económicas, entre os quais podemos destacar os seguintes:

47. Base de dados ESSPROS, Eurostat. Os valores aqui citados não podem ser comparados com os que utilizamos mais adiante no Capítulo 4, que se referem apenas ao sistema de Segurança Social, como é entendido em Portugal, isto é sem incluir a saúde e a habitação social.

48. Ver Social Protection Committee (2015 a), p. 17.

49. European Commission (2012), p. 245.

- Uma preocupação acrescida por parte dos Governos em reduzir o custo do trabalho e assim aumentar a competitividade das empresas e favorecer o crescimento do emprego num contexto de globalização em que as economias desenvolvidas têm de concorrer com economias emergentes com muito menores custos salariais;
- A perceção crescente de que a sustentabilidade financeira da Segurança Social fica mais salvaguardada a longo prazo por fontes de financiamento de base mais larga do que a massa salarial, já que esta tende a crescer no longo prazo a um ritmo inferior ao do produto⁵⁰.

No que se refere especificamente ao financiamento dos sistemas públicos de pensões, nota-se igualmente uma tendência de reforço do papel das transferências orçamentais. De um estudo feito sobre 17 Estados membros⁵¹, o Comité de Política Social conclui que entre 2007 e 2011 a contribuição destas últimas aumentou em mais de 6 pontos percentuais, em contrapartida das contribuições sociais, o que reflete não só as tendências de longo prazo acima referidas mas também algum efeito automático de estabilização durante os anos de crise.

Esta tendência de reforço das receitas fiscais no financiamento da Segurança Social coexiste no entanto com uma grande diversidade de modelos ao nível nacional. Segundo o *Ageing Report*⁵² de 2015, em 13 Estados membros a participação do Estado por via orçamental no financiamento dos sistemas públicos de pensões era nula ou muito reduzida. Em contrapartida, em 11 outros Estados membros o nível de financiamento por esta via era relativamente importante atingindo em alguns casos níveis superiores a 2% do PIB. No conjunto dos países citados, Portugal destaca-se pela proporção bastante elevada das contribuições sociais relativamente ao PIB – com 10,5% situa-se no grupo da Itália, da Espanha e da Hungria, acima da média da UE que era de 9.6% do PIB em 2013. Em particular, as contribuições patronais em Portugal situam-se a um nível comparativamente elevado – cerca de 7% do PIB, o que se justifica pela estrutura produtiva do país, em que os setores intensivos em trabalho ocupam um peso relativamente maior.

50. Ver sobre este tema explicação mais desenvolvida no Capítulo 7.

51. Social Protection Committee (2015 a).

52. European Commission (2015 a), p. 72.

3.4.2. As reformas mais significativas

Entre as reformas mais marcantes dos modelos de financiamento da Segurança Social contam-se as seguintes:

- Dinamarca (1987): Reforma geral do sistema tributário com o fim de tornar o sistema de Segurança Social mais sustentável e melhorar a competitividade das empresas; as contribuições patronais para os seguros públicos de incapacidade e desemprego foram suprimidas e em seu lugar foram criados impostos sobre o consumo mais tarde incorporados num aumento geral da taxa de IVA de 21% para 25%.
- França (1991): Introdução da CSG (*Contribution Sociale Généralisée*). A CSG consiste num imposto direto sobre todos os rendimentos dos residentes, qualquer que seja a fonte (trabalho, prestações sociais, propriedade, capital) cujas receitas são consignadas ao financiamento da Segurança Social. Inicialmente tributada a uma taxa de 1,1%, a CSG tem atualmente taxas que variam entre 6,2% e 8,2% consoante a origem dos rendimentos. Tornou-se o principal imposto direto e representa 2/3 do total de receitas da Segurança Social.
- Alemanha (2007): Introdução do IVA social. Aumento da taxa de IVA de 16% para 19% a fim de financiar a Segurança Social, em contrapartida de uma redução líquida de 1,8 pontos percentuais da taxa da contribuição patronal, resultado de um aumento de 0,5 pp. da contribuição relativa a pensões e de uma diminuição de 2,3 pp. na contribuição relativa ao seguro de desemprego; parte do aumento do IVA serviu também para cobrir o défice das contas públicas. A Alemanha introduziu também um mecanismo quase-automático de ajustamento das contribuições a fim de assegurar o equilíbrio financeiro do sistema de pensões.
- Hungria (2009): Aumento da taxa de IVA em 5 pontos percentuais e redução equivalente da taxa de contribuição patronal em 5 pontos;
- Vários países efetuaram reduções significativas nas taxas contributivas, destacando-se a Estónia entre 2004 e 2009, a Eslováquia entre 2004 e 2009, e a Suécia entre 1994 e 1999, em resultado da introdução de reformas sistémicas nos respetivos sistemas públicos.

Em contrapartida, e em particular durante e depois da crise de 2008/2009, verificaram-se em alguns países aumentos das taxas contributivas e/ou da respectiva base de incidência a fim de fazer face ao desequilíbrio financeiro, em alguns casos através de medidas temporárias, como aconteceu na Bulgária, Chipre, Dinamarca, Finlândia, França, Itália, Polónia, Portugal e Reino Unido. Também foram revistas as taxas contributivas dos funcionários públicos no sentido da sua convergência com as do setor privado assim como as taxas do imposto sobre o rendimento individual dos pensionistas.

A evolução futura do financiamento da proteção social será determinada pela tendência altista do lado da despesa, que deverá continuar a ser pressionada pelo aumento do número de pensionistas e de pessoas idosas, e do valor médio das pensões e dos custos com cuidados de saúde e de assistência a dependentes, isto apesar das reformas já implementadas nos sistemas de pensões e nos sistemas de saúde a fim de mitigar o impacto do envelhecimento demográfico. A isso acresce a tendência universalizante dos sistemas de proteção social de base “bismarckiana” que cada vez mais alargam o âmbito das prestações a categorias sociais com nulas ou insuficientes carreiras contributivas. Por outro lado, as contribuições unicamente baseadas na massa salarial tendem a crescer a um ritmo inferior à despesa em virtude da rarefação do emprego e do fraco dinamismo dos salários. É assim de esperar que se mantenha a tendência atual no sentido da diminuição do peso relativo das contribuições sociais no financiamento da proteção social. A modificação tendencial das fontes de financiamento da proteção social no sentido do cada vez maior peso dos impostos engendra inevitavelmente uma rotura no próprio conceito do modelo de proteção social até aqui dominante, passando esta a ser entendida cada vez mais como uma responsabilidade da sociedade no seu conjunto e não apenas daquela parte que se mantém ativa no mercado de trabalho.

3.5. Impacto das reformas realizadas

Como acabamos de ver, todos os Estados membros da União vêm implementando desde há décadas, e em particular após 2008, um grande número de reformas sistémicas e paramétricas dos respetivos sistemas de pensões, embora com intensidades variáveis. Tomando como indicador o número de reformas legislativas desde 2009 incidindo sobre o sistema de pensões, os países que mais reformas introduziram foram a Grécia, Portugal, Chipre, Irlanda, Roménia e Eslováquia, todos eles com mais de 20 medidas tomadas. Não é decerto uma

coincidência que todos estes países à exceção do último tenham requerido programas de assistência financeira.

Parece seguro afirmar que no seu conjunto estas reformas se traduziram por uma melhoria significativa das perspetivas de sustentabilidade financeira dos regimes públicos de pensões. A última edição do *Ageing Report*, que leva em conta as reformas implementadas até 2014, inclui nas suas estimativas um cenário de base onde os países da UE em média gastarão um pouco menos em percentagem do PIB (- 0,2%) do que gastavam em 2013, apesar do aumento contínuo da taxa de dependência demográfica. É a primeira vez que se projeta uma diminuição deste rácio desde o começo da publicação deste relatório em 2006⁵³. Se nada fosse feito, o fator demográfico por si só causaria um aumento da despesa pública com pensões estimada em 7,6% do PIB em 2060 em comparação com 2013. Estima-se que o efeito conjugado das reformas incidindo sobre a elegibilidade cause uma redução de 2,6% na despesa, e que o efeito das reformas centradas sobre os parâmetros monetários se cifre em 3%.

Esta tendência positiva não se verifica de modo igual em todos os Estados membros⁵⁴. De um modo geral são os países que mais intensamente reformaram os respetivos sistemas aqueles cuja despesa se prevê cair mais durante as próximas décadas. Salientam-se neste aspeto os esforços efetuados por Portugal, Grécia, Chipre e Espanha.

Parece também seguro dizer-se que esta melhoria se fez à custa de uma muito significativa redução do nível de generosidade dos sistemas de pensões.

Assim, o rácio de benefício, que relaciona o valor médio da pensão com o salário médio, deverá baixar em todos os Estados membros, do que resultará uma queda da média europeia em cerca de 9 pontos percentuais, de 46,9% em 2013 para 37,8% em 2060. Em alguns países, essa queda será particularmente acentuada e poderá exceder os 20 pontos percentuais (Espanha, Chipre, Portugal).

A mesma conclusão pode ser retirada a partir do cálculo das taxas teóricas de substituição, que relacionam o valor da primeira pensão com o último salário pago antes da reforma para situações tipo. As projeções publicadas no *Adequacy Report* indicam que a maioria dos Estados membros verá o valor da pensão dimi-

53. A primeira projeção, publicada no *Ageing Report* de 2015, apontava para um aumento da despesa pública com pensões de 9,7% do PIB em média até 2050. Ver G. Carone et al. (2016) p. 26.

54. A variação da despesa é projetada oscilar entre um aumento de 4,1% (Luxemburgo) e uma redução de 3,9% (Croácia), até 2060. Metade dos Estados membros deverão ver diminuir a despesa, e outra metade verá aumentos projetados até 2060.

nuir em relação ao último salário até 2053, sendo que em 11 deles a queda será superior a 10 pontos percentuais.

Isto significa que a pensão será cada vez menos remuneradora à medida que se vão sucedendo no tempo as gerações de trabalhadores/beneficiários. Na generalidade dos casos, as medidas de política que melhoraram as hipóteses de sustentabilidade financeira a prazo fizeram recair sobre as atuais e futuras gerações ativas o principal custo do ajustamento. A isto acresce o aumento da incerteza quanto aos níveis de rendimento futuro, que se pode atribuir à generalização dos modelos de contribuição definida, tanto nos regimes de capitalização, como em muitos regimes de repartição, que transferem para o pensionista o risco derivado de fatores que ele não pode controlar, tais como o aumento da longevidade, o fraco crescimento económico ou o comportamento dos mercados financeiros.

Para além de questões acerca da iniquidade intergeracional que este padrão de reformas levanta, poderá também colocar-se um problema de consistência no tempo do ritmo de execução destas reformas cujos efeitos se farão sentir de forma cada vez mais acentuada à medida que forem sendo implementadas. Exemplos deste tipo de reformas cujos efeitos se distribuem no tempo de forma prolongada são o ajustamento automático da idade de reforma e do valor da pensão à esperança média de vida. Existe assim um risco real de reversão das reformas recentes, à medida que aumenta a perceção dos seus efeitos junto dos beneficiários, cujo peso eleitoral inevitavelmente crescerá em função do envelhecimento demográfico.

Será assim necessário que as reformas dos sistemas públicos de pensões sejam acompanhadas de outros tipos de medidas que contribuam para melhorar a sustentabilidade não só financeira mas também social dos sistemas de pensões.

Entre estas medidas de acompanhamento está em primeiro lugar a reforma dos mecanismos de governança, ou seja, o conjunto de meios pelo quais o sistema é administrado e comunicado aos seus beneficiários e contribuintes.

Os futuros beneficiários devem poder fazer uma ideia o mais aproximada possível sobre o valor da pensão que irão auferir do sistema público, assim como do capital acumulado nas suas contas individuais. Este conhecimento é essencial, a fim de lhes permitir fazer escolhas fundamentadas quanto às diversas possibilidades que se lhes oferecem: aderir a um fundo de pensões, trabalhar mais ou menos tempo, consumir ou investir, etc. A informação é também importante a fim

de habilitar os cidadãos a compreenderem o sentido e a justificação das reformas.

O desenvolvimento das tecnologias da informação e sua aplicação na administração pública oferece hoje maiores possibilidades de aumentar a transparência em redor do funcionamento dos sistemas de pensões. Em alguns países, os beneficiários já recebem informação periódica sobre a sua posição quanto à pensão futura, como sucede na Suécia, com o Envelope Laranja. Outros países têm introduzido adaptações tendentes a aumentar a transparência sobre futuros níveis de pensões e mais geralmente, melhorar a literacia financeira dos cidadãos (Reino Unido, Itália, Países Baixos, Dinamarca, Irlanda).

Em segundo lugar, são de mencionar as medidas tomadas por múltiplos governos europeus com o objetivo de tornar mais acessível a vastas camadas da população trabalhadora a subscrição de planos de pensão individuais ou coletivos financiados por capitalização e geridos fora do sistema público. Quer seja sob forma voluntária, apoiados por fortes incentivos fiscais, quer seja sob forma obrigatória ou quase obrigatória (por exemplo, com uma possibilidade de *opt-out*) os sistemas complementares podem fornecer uma resposta eficaz à perspetiva de uma contínua queda do valor relativo das pensões, estimulando a poupança das famílias e contrariando a tendência para o endividamento e o consumo imediato que um longo período de taxas de juro reais quase nulas tem vindo a favorecer. Para além das medidas de incentivo fiscal ou legislativo que os Governos possam fornecer, é igualmente importante que se reforcem os mecanismos prudenciais, de supervisão e de transparência inerentes aos fundos de pensões e outras entidades gestoras de planos de pensões complementares a fim de que estes voltem a conquistar a confiança dos aforradores.

Por fim, devem-se mencionar as medidas que contribuem para o envelhecimento ativo. A reforma antecipada será cada vez menos uma resposta sustentável quer para situações em que as empresas procurem reestruturar os seus quadros, quer para situações de desemprego ou de profissões consideradas penosas ou desgastantes. Importa considerar de forma holística um conjunto de intervenções em vários domínios que procurem complementar as políticas já implementadas ou projetadas em matéria de pensões e assim garantir as condições de permanência efetiva dos trabalhadores no mercado de trabalho. Um conjunto vasto de países tem vindo a adotar políticas integradas de envelhecimento ativo, incluindo estratégias nacionais, as quais estão documentadas num estudo recente do Eurofound⁵⁵:

55. Eurofound (2013).

- Política de emprego: subsídios ao emprego de desempregados idosos, intensificação da ajuda à procura de emprego dos idosos;
- Política de mercado de trabalho: flexibilização das regras aplicáveis ao tempo de trabalho, comunicação dirigida às empresas a fim de promover uma mudança de atitudes, promover pontualmente a adaptação do local de trabalho às condições físicas e mentais dos trabalhadores idosos, rever mecanismos de indexação automática de salários segundo a idade;
- Política de formação: requalificação dos trabalhadores idosos em situação de desemprego, convénios com empresas, parceiros sociais ou centros empresariais no sentido de fomentar a formação ao longo da vida;
- Política social: reavaliar os esquemas de reforma antecipada, em particular para as profissões consideradas mais penosas ou desgastantes; reavaliar os efeitos dos mecanismos automáticos e das penalizações por carreira curta;
- Política de saúde e segurança no trabalho: incentivar medidas de prevenção em particular dirigidas às doenças profissionais que mais têm causado reforma antecipada por motivo de incapacidade (exposição a produtos tóxicos, patologias musculó-esqueléticas).

3.6. Conclusões da Primeira Parte

Sendo os desafios ao futuro da Segurança Social largamente comuns à escala global, o trabalho realizado pelas organizações internacionais – Banco Mundial, FMI, OCDE e OIT-, bem como pela União Europeia, fornece o enquadramento internacional indispensável para se compreender o caminho percorrido no nosso país em matéria de reformas da Segurança Social. Em primeiro lugar, porque as suas análises transmitem muita da experiência adquirida por países que tiveram de fazer face a desafios semelhantes e que implementaram reformas que poderão servir de modelo de referência. Em segundo lugar, porque o seu âmbito de atuação e recursos lhes permitem realizar exercícios prospetivos de natureza comparativa que são úteis para situar a realidade portuguesa no contexto internacional. Finalmente, porque as suas recomendações têm servido de estímulo e orientação para as medidas reformistas adotadas pelos governos. Tendo as reformas estruturais no domínio da Segurança Social custos políticos

inequívocos para os governos que ousam implementá-las, é bem-vindo o apoio que estes encontrem nas recomendações das organizações internacionais e nas experiências de outros países.

É porém errada a ideia de que existiria um consenso internacional em redor das reformas da Segurança Social, uma espécie de «discurso único» que se imporia à escala global. A par de um diagnóstico em larga medida comum, e apoiado em estudos rigorosos, incluindo projeções de longo prazo de variáveis demográficas e financeiras, verificam-se importantes diferenças entre as organizações referidas acerca das prioridades de reforma. Enquanto as organizações oriundas do chamado «consenso de Washington» – Banco Mundial e FMI – colocam a ênfase na limitação da despesa pública com o sistema de pensões, a OCDE tem vindo a adotar uma abordagem mais ampla, dando crescente importância à consideração dos problemas de sustentabilidade social. Por seu lado, a OIT tem-se focalizado na solução para os problemas de cobertura universal de esquemas de proteção social com forte implicação das entidades estatais.

Também não tem sido uniforme ao longo do tempo a posição tomada pelas organizações internacionais acerca da reforma dos sistemas de pensões. A crise financeira de 2008/09 foi um marco decisivo. Até então fora dominante a pressão colocada na adoção do chamado «modelo de três pilares» do Banco Mundial com uma forte componente de regimes de adesão obrigatória financiados por capitalização. Face à evidência do risco financeiro, as organizações internacionais viraram a sua preferência para arquiteturas de tipo misto combinando regimes de repartição e de capitalização com o objetivo de diversificar as fontes de financiamento e assim mitigar o risco inerente a cada um deles. Passaram também a dar mais atenção às circunstâncias particulares de cada país, justificando-se as soluções feitas à medida de cada um.

A União Europeia tem vindo a evoluir desde o princípio do século em matéria de Segurança Social, de um espaço de cooperação assente em bases voluntárias para um espaço de coordenação, onde cada Estado Membro tem uma palavra a dizer sobre as políticas adotadas pelos restantes. Com a criação da UEM, a proteção social, incluindo não só a Segurança Social em sentido estrito como também os cuidados de saúde e a assistência contínua, deixou de ser uma matéria da responsabilidade exclusiva de cada Estado para passar a ser «uma matéria de interesse comum», pois é o capítulo mais importante da despesa pública em todos os Estados. As instituições comunitárias e os Governos nacionais têm interesse em prever e controlar o impacto que o envelhecimento demográfico terá sobre a des-

pesa pública a fim de evitar graves situações de desequilíbrio orçamental.

Com a Estratégia Europa 2020 a União Europeia passou a dispor a partir de 2010 de um mecanismo de monitorização e supervisão *a posteriori* das reformas no domínio dos sistemas de pensões, baseado em Recomendações Específicas por país cuja execução é avaliada anualmente. Tais recomendações são baseadas num conjunto de princípios genéricos formulados em 2012 no Livro Branco sobre Pensões. Para a UE, o aumento da taxa de emprego é a principal resposta estratégica a dar à questão da sustentabilidade dos sistemas de proteção social, e das pensões em particular. São porém igualmente necessárias reformas paramétricas que aumentem a idade efetiva de saída do mercado de trabalho, e reduzam os esquemas de reforma antecipada e outras vias de saída prematura do mercado de trabalho. A diversificação dos modelos de financiamento através do reforço dos sistemas complementares de pensões é uma necessidade em face da queda esperada dos níveis de adequação associados às pensões do futuro.

Foi neste quadro que se desenrolou um intenso movimento de reformas dos sistemas públicos de pensões nos países da UE, em que se distinguem duas fases. Durante a primeira, entre princípios da década de 90 e 2008, a prioridade foi dada às reformas sistémicas que modificaram a arquitetura dos sistemas, sobretudo através da introdução ou reforço de regimes baseados no financiamento por capitalização de adesão obrigatória ou voluntária, em substituição do tradicional modelo de repartição simultânea. O objetivo foi o de conferir maior sustentabilidade financeira ao sistema de pensões. Embora este movimento fosse generalizado, ele foi mais intenso e abrangente nos países da Europa Central e Oriental onde eram menores os custos de transição e mais altas as perspetivas de rápido crescimento económico.

A partir de 2008, a ênfase deslocou-se para reformas de tipo paramétrico, através das quais se procurou reduzir a despesa pública com pensões a fim de garantir a sustentabilidade futura dos sistemas de Segurança Social e em certos casos mais graves, fazer face a défices públicos excessivos. Embora este movimento tivesse sido já iniciado durante o período anterior, intensificaram-se as medidas de aumento da idade de reforma e de restrição às reformas antecipadas, os mecanismos automáticos associando a longevidade e o valor da pensão ou idade de reforma, e a revisão dos sistemas de indexação. Ao mesmo tempo houve alguma reversão da expansão dos regimes de capitalização, em virtude dos custos financeiros da transição, particularmente nos países que haviam adotado reformas mais ambiciosas neste domínio.

É também de destacar de entre as reformas de tipo sistémico a crescente opção por sistemas de capitalização virtual, financiados por repartição em regime de contribuição definida em que a cada beneficiário corresponde uma conta notional cujo benefício é determinado em função do objetivo de equilíbrio atuarial, considerando a evolução do crescimento económico, da taxa de juro e da longevidade.

Partilhando entre si grandes linhas de tendência, as reformas têm-se processado em cada Estado membro segundo ritmos e modelos muito diversos refletindo as circunstâncias e necessidades específicas. Estamos por isso ainda longe de poder falar de uma convergência para um modelo europeu único de Segurança Social.

SEGUNDA PARTE

O sistema de Segurança Social português – desafios e reformas

O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL PORTUGUÊS – DESAFIOS E REFORMAS

O sistema de Segurança Social português, tal como o conhecemos na atualidade, teve a sua génese no movimento de profundas reformas económicas, políticas e sociais que está na essência da formação do Estado democrático a partir de 1974. Substituiu-se o sistema herdado do anterior regime composto por um conjunto segmentado de seguros sociais obrigatórios, que excluía uma boa parte da população, por um sistema de tendência universalizante, no qual todos os cidadãos têm direito à proteção social, independentemente da sua condição de contribuintes e do seu percurso profissional.

Durante as primeiras décadas do seu desenvolvimento, o sistema de Segurança Social português viu-se confrontado com a contradição entre, por um lado, a escassez de meios financeiros que o suportassem de forma sustentável, e por outro a urgência em corrigir uma herança onde se notavam amplas manchas de pobreza e a escassez de apoios sociais. A extensão do sistema a beneficiários não-contribuintes, o número crescente de riscos cobertos, a facilitação progressiva das condições de acesso às prestações, a integração dos trabalhadores rurais, dos trabalhadores domésticos e dos independentes e a valorização das prestações fizeram aumentar rapidamente a abrangência do sistema de Segurança Social, e necessariamente o seu custo¹. Entre 1975 e 1992 o número de pensionistas da Segurança Social (incluindo os beneficiários da nova pensão social e da pensão rural) passou de 862 para 1405 milhares, um aumento de 163%. A introdução do subsídio de desemprego em 1975 e a valorização do abono de família e de outras prestações familiares contribuíram para fazer disparar as despesas sociais a um ritmo superior ao do crescimento da economia, do que resultou aquelas passarem de 6,9% para 9,6% do PIB entre 1975 e 1992.

Os desafios ligados às necessidades de financiamento do sistema de Segurança Social acompanharam desde sempre o seu crescimento. Apesar do aumento contínuo da taxa contributiva até se atingir 35,5% em 1986, o sistema na sua globalidade, incluindo o setor público, esteve em desequilíbrio ao longo das décadas de 80 e 90, provocado pelo défice recorrente do sistema de pensões do setor público e pelos acréscimos de despesa associados a sucessivos atos legislativos que foram aumentando as responsabilidades de apoio social do Estado. Foram os

1. Medina Carreira (1996), p. 78.

contribuintes do setor privado a financiar indiretamente durante décadas as despesas com as prestações sociais do setor não contributivo e as pensões do setor público². Pode-se assim falar de uma dívida acumulada do Estado para com o sistema previdencial de repartição, que nunca foi saldada³.

Aos desafios financeiros de curto prazo próprios da fase de crescimento, juntou-se, a partir da década de 80, a percepção de novos desafios relacionados com o impacto que o inevitável envelhecimento demográfico e a própria maturação do sistema teriam a prazo sobre a sua sustentabilidade financeira. Desafios esses que já eram então tema de debate e análise em muitos países europeus e nas organizações internacionais. Gerou-se além disso uma percepção muito crítica do sistema, por ser gerador de iniquidades, ineficiências e vulnerabilidade à evasão e à fraude. Foi neste contexto que o Governo lançou em 1996 um oportuno debate na sociedade portuguesa acerca do futuro da Segurança Social, cujas conclusões ficaram plasmadas no Livro Branco de 1998⁴. Apesar de não terem sido levadas à prática na sua grande maioria, e de terem sido contestadas por setores mais conservadores, as conclusões do Livro Branco exerceram influência sobre o movimento reformista ocorrido durante os primeiros 15 anos do novo século, já no contexto das novas estratégias europeias a favor do crescimento e do emprego.

Nos três capítulos que compõem esta Segunda Parte, começamos por fazer no primeiro uma apresentação sintética da estrutura do sistema de Segurança Social português, destacando as suas principais prestações e o respetivo modelo de financiamento. Analisamos a evolução das despesas e receitas dos diversos subsistemas que o compõem durante o período compreendido entre 2011 e 2016, relacionando estas com os seus principais fatores determinantes. Procuramos determinar a verdadeira dimensão do desafio financeiro à sustentabilidade do sistema contributivo de pensões tal como ele se coloca na atualidade. No Capítulo 5, passamos em revista as principais reformas operadas em Portugal durante os primeiros 15 anos deste século e analisamos o seu impacto sobre o nível de sustentabilidade financeira, para o que utilizaremos os resultados dos exercícios prospetivos realizados em Portugal e pela Comissão Europeia. No capítulo 6, analisamos o impacto das reformas sobre o nível de adequação dos rendimentos

2. Op. cit. p. 105.

3. M. Cadilhe (2016) designa esta dívida de dívida *submersa*, a qual deveria ser transformada em dívida pública *emersa* a fim de financiar os custos de transição para um novo sistema previdencial baseado num modelo de capitalização.

4. Ver A. Correia de Campos (2000).

dos pensionistas a médio e longo prazo. Para isso utilizamos os resultados de estudos já publicados nomeadamente pela OCDE e União Europeia, a que acrescentamos os resultados de um exercício efetuado com base no perfil remuneratório dos trabalhadores do setor de serviços.

CAPÍTULO 4

O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL – ESTRUTURA E EVOLUÇÃO RECENTE

Neste capítulo apresentamos a estrutura do sistema de Segurança Social em Portugal, numa perspetiva abrangente que cobre as principais categorias de prestações sociais e de fontes de financiamento, nos segmentos contributivo e não-contributivo. É depois analisada a evolução das despesas e das receitas durante o período entre 2011 e 2016 (o último ano para o qual dispomos de dados completos). Este é um período atípico, por coincidir com uma série de medidas pontuais e de reformas estruturais tomadas no âmbito do PAEF (Programa de Assistência Económica e Financeira) que influenciaram não só os parâmetros e as regras de funcionamento do sistema mas também os determinantes da respetiva base de incidência contributiva – salários, emprego e crescimento. Além disso, foi este um período marcado por forte instabilidade, durante o qual o sistema foi sujeito a um duplo desafio: por um lado uma pressão crescente do lado da procura de apoios sociais; por outro, as restrições financeiras impostas pela inadiável consolidação orçamental.

Sendo o sistema público de pensões o que mais sérios desafios representa numa perspetiva de médio e longo prazo, justifica-se que a sua evolução seja analisada com maior detalhe, a fim de apurar do modo mais realista possível a verdadeira dimensão das suas necessidades de financiamento e o modo como estas têm sido satisfeitas com recurso a quotizações e contribuições, por um lado, e a transferências do Orçamento de Estado, por outro. Parece-nos ser absolutamente necessário proceder a esta identificação preliminar, centrada no passado recente, a fim de melhor perspetivar os desafios do futuro.

4.1. Estrutura do sistema português de Segurança Social

O sistema português de Segurança Social, tal como é definido na Lei de Bases 4/2007, é um sistema de base universal e de gestão estatal, baseado no Artigo 63.º da Constituição, que protege os cidadãos contra os riscos de doença, velhice, invalidez, viuvez, orfandade, desemprego e outras situações de falta ou diminuição de bens de subsistência. A sua estrutura integra três sistemas: o sistema de proteção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar. O Quadro 4.1 descreve de modo sumário os objetivos, as populações alvo e as prestações específicas de cada um destes sistemas.

QUADRO 4.1 – Estrutura do sistema de Segurança Social

| Sistema | Objetivos | Cobertura | Riscos | Prestações |
|---|---|---|---|--|
| Sistema de proteção social de cidadania | | | | |
| Subsistema de Ação social | Prevenção e reparação de carências, desigualdades, dependência, exclusão e integração e promoção comunitárias | Grupos mais vulneráveis: crianças, jovens, pessoas com deficiências e idosos | | Serviços e equipamentos sociais Programas de combate à pobreza e exclusão social Prestações pecuniárias excecionais Prestações em espécie |
| Subsistema de Solidariedade | Prevenção e irradicação de pobreza e exclusão; compensação por insuficiências do sistema previdencial | Cidadãos nacionais Refugiados, apátridas e estrangeiros não equiparados a nacionais por convenção internacional, sob condições | Insuficiência de recursos Invalidez Velhice Morte Insuficiência de prestações do sistema previdencial | Rendimento social de inserção Pensões sociais Subsídio social de desemprego Complemento solidário para idosos Complementos sociais Prestações específicas |
| Subsistema de Proteção familiar | Compensação de encargos familiares | Cidadãos nacionais Estrangeiros sob condição de residência | Encargos familiares Encargos por deficiência Encargos por dependência | Prestações pecuniárias sob condição de recursos |
| Sistema Previdencial | | | | |
| Sistema Previdencial- Repartição | Substituição de rendimentos do trabalho | Trabalhadores por conta de outrem Trabalhadores independentes Outros aderentes por opção voluntária | Doença Maternidade, paternidade e adoção Desemprego Acidentes do trabalho e doenças profissionais Invalidez Velhice Morte | Subsídio de doença Subsídio de desemprego Pensão de invalidez Pensão de velhice Pensão de sobrevivência Subsídio por morte Subsídio de maternidade |
| Sistema Previdencial- Capitalização | Estabilização das receitas do sistema previdencial em caso de déficit | N.A. | Insustentabilidade financeira do sistema previdencial | Transferências extraordinárias |
| Sistema complementar | | | | |
| Regime público de capitalização | Reforço da proteção social | Adesão voluntária individual | Velhice | Prestações complementares |
| Regimes complementares de iniciativa coletiva ou individual | | Adesão voluntária individual ou por um grupo de trabalhadores de uma empresa | | |

O sistema de proteção social abrange todos os cidadãos portugueses e certos estrangeiros residentes, e tem como objetivo evitar situações de pobreza e exclusão social, sendo financiado principalmente por meio de impostos, e também por receitas consignadas, cujas prestações variam em função das necessidades

e recursos dos beneficiários, segundo o princípio de solidariedade. O sistema previdencial destina-se a substituir os rendimentos do trabalho perdidos por ocorrência de determinadas eventualidades (riscos sociais) e é financiado majoritariamente por contribuições e quotizações de empregadores e de trabalhadores, variando as prestações, conforme o caso, em função da duração da carreira contributiva, do valor acumulado das remunerações ou da idade. O sistema complementar tem como objetivo a partilha de responsabilidades de proteção social através do incentivo a regimes de pensões de natureza voluntária.

O sistema de Segurança Social português partilha as características essenciais do modelo dominante na União Europeia, de inspiração «bismarckiana», em que as prestações sociais são determinadas pela carreira contributiva do beneficiário e pela sua situação no mercado de trabalho, e as receitas provêm sobretudo de contribuições de trabalhadores e de empregadores. Este modelo tem porém vindo a integrar progressivamente elementos próprios ao modelo «beverdigiano», em que as prestações são independentes da carreira contributiva e são por norma submetidas a condições de recursos e de residência, configurando na prática modelos de tipo misto.

Passamos a analisar com maior detalhe como funciona cada um dos três sistemas, primeiramente na ótica da despesa, e em segundo lugar, na ótica da receita, procurando destacar os principais modos de financiamento.

4.2. Análise do sistema de Segurança Social na ótica da despesa

4.2.1. Sistema de proteção social de cidadania

Este sistema assegura uma proteção social de natureza universal, de índole não contributiva, que se concretiza através de três subsistemas:

- **Solidariedade:** assegura o pagamento de prestações sociais a determinadas categorias de beneficiários em função das suas necessidades e rendimentos, visando precaver a ocorrência de situações de pobreza e exclusão social;
- **Proteção familiar:** visa compensar o aumento de encargos associados ao alargamento da família e a determinados riscos sociais no domínio da dependência e da deficiência;
- **Ação social:** assegura apoios de natureza pecuniária ou em espécie destinados aos grupos mais vulneráveis (crianças, idosos, pessoas com defi-

ciência e com graves carências económicas e em risco de marginalização social) em função das suas necessidades.

A) Subsistema de solidariedade

No âmbito do subsistema de solidariedade, as prestações visam a prevenção de situações de pobreza e a cobertura de riscos sociais associados à velhice, invalidez e morte, de quem não adquiriu no quadro do sistema previdencial suficientes direitos para dela beneficiar. Por ser inteiramente financiado por impostos e prosseguir funções numa lógica de universalidade consonante com o estabelecido na Constituição, deve este sistema ser analisado de modo autónomo em relação à análise do sistema previdencial, nomeadamente ao abordar a questão das necessidades de financiamento.

São as seguintes as principais prestações concedidas ao abrigo do subsistema de solidariedade.

Rendimento Social de Inserção (RSI)

É uma prestação pecuniária destinada a pessoas ou famílias que se encontrem em situação de carência económica grave e que necessitem de apoio para melhorar a sua integração social e profissional. É atribuída segundo uma condição de recursos e sujeita à aceitação de um conjunto de deveres e direitos formalizados por um contrato de inserção que visa favorecer a reintegração no emprego ou numa atividade socialmente útil. O seu valor é definido em função da composição do agregado familiar (segundo uma determinada escala de capitação) e por referência ao IAS, segundo Portaria publicada anualmente⁵.

Tratando-se de uma prestação diferencial (a prestação iguala a diferença entre o RSI e a soma dos rendimentos do agregado) o seu valor influencia não só o montante das prestações individuais como também o número de beneficiários. Este número baixou fortemente entre dezembro de 2009 e dezembro de 2016, de 390 594 para 216 061 (uma redução de 44,7%). Entre 2010 e 2015, o valor médio do RSI atribuído por família baixou mais de 10% (de 251 € para 224,5 €), por força do congelamento do IAS e da alteração da escala de capitação⁶. Em 2016, o RSI

5. O Indexante de Apoios Sociais (IAS) foi introduzido pela Lei 53 B/2006 com o objetivo de servir de valor de referência para um conjunto de prestações sociais e de isenções fiscais. Embora esta lei tenha estabelecido um método de atualização anual em função da taxa de crescimento do PIB e da taxa de inflação, o seu valor esteve congelado durante sete anos entre 2010 e 2016 ao nível de 419,22 €. A partir de 1/1/2017 passou para 421.32 € (aumento de 0,5% idêntico à taxa de inflação).

6. A escala de capitação é uma escala de equivalência que atribui ponderações a cada elemento do agregado familiar para efeitos de determinação do rendimento a considerar na atribuição de certas prestações sociais.

foi revalorizado, provocando o aumento do valor médio por família para 255 € (variação homóloga de + 14%).

Subsídio social de desemprego (SSD)

É atribuído a duas categorias de desempregados:

- Os que tenham pelo menos 180 dias de trabalho registados nos 12 meses imediatamente anteriores à data de desemprego mas não reúnam condições para receber o subsídio de desemprego (subsídio de desemprego social inicial);
- Os que tenham esgotado o período máximo de concessão do subsídio de desemprego (subsídio de desemprego social subsequente).

A sua atribuição depende da condição de recursos definida em função dos rendimentos e do património do agregado familiar. O período de concessão varia entre 75 e 540 dias, aumentando não só com o número de meses com registo de remunerações, mas também com a idade do beneficiário. O montante é definido por referência ao IAS, sendo 100% no caso de pessoa desempregada com agregado familiar e 80% no caso de viver sozinho. O beneficiário tem de estar inscrito num Centro de Emprego e cumprir os deveres de procura ativa de emprego. Pode optar pelo pagamento global ou parcial do subsídio caso veja aprovado um projeto de criação do próprio emprego.

Embora entrando no âmbito do subsistema de solidariedade, e sendo integralmente financiado por receitas fiscais, o SSD mantém certas características próprias do sistema contributivo, pois a sua concessão depende da carreira do beneficiário. Distingue-se porém do SD por ser sujeito a condição de recursos, e por o seu montante ser fixado em função do IAS. O número de beneficiários do SSD tem diminuído acentuadamente por o seu acesso ter sido restringido a partir de 2010 através de várias medidas – de 100 mil em 2010 para 58 mil em 2015 (média mensal).

Pensões sociais e por antecipação

A *pensão social de velhice* é uma prestação pecuniária atribuída aos idosos que tenham atingido a idade legal de reforma e não sejam abrangidos por qualquer modalidade de proteção social obrigatória, ou sendo-o não cumpram o prazo mínimo de garantia que dá acesso à pensão de velhice (15 anos de carreira contributiva). É atribuída segundo uma condição de recursos (40% ou 60% do IAS conforme o beneficiário viva só ou em casal). Em 2016 tinha o valor de 202.34 €, a que acresce o valor de um Complemento Extraordinário de Solidariedade no

valor de 17,16 € ou de 35,20 € atribuído automaticamente a todos os idosos com menos ou mais de 70 anos, respetivamente.

Esta pensão pode ser também atribuída antes de se ter atingido a idade legal de reforma, desde que seja comprovada uma situação de incapacidade permanente para o exercício de uma profissão. Trata-se neste caso de uma *pensão social de invalidez*, que obedece às mesmas condições de recursos e paga os mesmos montantes que a pensão social⁷.

Aos viúvos de um beneficiário de uma pensão social de velhice ou de invalidez atribui-se uma *pensão de viuvez*, igual a 60% do valor daquela (121.40 € em 2016).

Nesta categoria integram-se ainda as *pensões rurais* atribuídas aos beneficiários do Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas (RESSAA), um regime fechado destinado aos trabalhadores rurais que não estavam abrangidos pela proteção social antes da entrada em vigor do novo sistema.

As pensões por antecipação da idade de reforma são concedidas a desempregados de longa duração e a beneficiários de vários regimes especiais de pré-reforma autorizada para certos setores e profissões (siderurgia, mineiros, despachantes, etc.).

Os dados apresentados no Quadro 4.II revelam uma redução contínua do total de pensões sociais e de antecipação, de 429 mil em 2009 para 356 mil em 2015, ano em que representavam apenas 11,2% do conjunto das pensões atribuídas pelo sistema de Segurança Social. Neste conjunto tem vindo a diminuir o peso relativo das pensões sociais, por via da redução constante do número de beneficiários do RESSAA, que é um regime fechado, e também em reflexo do congelamento do IAS desde 2009. Em contrapartida, tem-se assistido a um aumento constante do número de pensões por antecipação que passou de cerca de 62 mil para 100 mil em 2015, das quais 80% corresponde a situações de desemprego de longa duração. Também neste caso se pode falar de prestações que mantêm certas características do sistema contributivo, pois são atribuídas a beneficiários com carreira contributiva e em função de critérios que atendem à evolução desta mesma carreira.

7. A partir de 1/10/2017, a pensão social de invalidez passou a integrar a Prestação Social para a Inclusão, uma nova medida que se destina a compensar os encargos gerais acrescidos que resultam de uma situação grave de deficiência, e que engloba vários tipos de prestações até então atribuídos separadamente.

QUADRO 4.II – Pensões do sistema de proteção social, 2009-2015

| Pensões sociais e por antecipação* | Número de Pensões (em milhares) | | | | | | |
|------------------------------------|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Velhice | 240 | 224 | 207 | 192 | 178 | 163 | 150 |
| Invalidez | 57 | 57 | 57 | 57 | 57 | 56 | 56 |
| Viuvez | 70 | 67 | 64 | 60 | 58 | 54 | 50 |
| Antecipação | 62 | 68 | 72 | 78 | 79 | 96 | 100 |
| TOTAL | 429 | 416 | 402 | 387 | 372 | 369 | 356 |

Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social.

* Inclui o RESSAA.

Complementos sociais (da pensão de velhice)

Existem no sistema português vários complementos sociais que visam elevar o rendimento mínimo dos pensionistas dos vários regimes, e por isso apresentam critérios distintos de elegibilidade e diferentes montantes associados. Entre estes o mais importante é o chamado complemento social da pensão de velhice. Trata-se de uma prestação pecuniária diferencial destinada a garantir um valor mínimo à pensão de velhice do sistema contributivo. Quando o valor desta é inferior ao valor estipulado para a pensão mínima, o respetivo montante é acrescido do complemento social, até perfazer este último. A atribuição do complemento social não depende de condição de recursos nem de residência. Considera-se assim que a pensão mínima deve ser garantida a todos os que satisfazem as condições de acesso à pensão do regime geral em virtude da sua carreira contributiva. É por isso possível que esta prestação esteja a ser atribuída a pessoas que, em virtude de outros rendimentos ou do seu património, não estejam em situação de carência económica⁸. É no entanto financiada diretamente pelo Orçamento de Estado ao abrigo do subsistema de solidariedade.

O valor do complemento social é determinado em função do valor do IAS e varia em razão direta da duração da carreira contributiva segundo 4 escalões. Como o valor do IAS se manteve constante entre 2009 e 2016, também o valor da pensão mínima se teria mantido constante se não fosse a decisão do Governo de aumentar pontualmente o valor do 1.º escalão (correspondente aos beneficiários que descontaram menos de 15 anos) em alguns anos. Entre 2009 e 2016, o valor do 1.º escalão da pensão mínima do regime geral aumentou 6,8%, de 246,36 € para 263 €, mantendo-se porém constantes os valores dos restantes escalões.

8. P. Adão e Silva e M. Trigo Pereira (2015) citam estudos que indicam que 30% dos beneficiários de pensões baixas em 2003 não se encontravam em situação de risco de pobreza. Ver também M. Coelho (2013), p. 100.

A partir da distribuição dos pensionistas por classes de rendimento de pensões de invalidez e de velhice do regime geral, é possível inferir por aproximação que cerca de 60% dos pensionistas deste regime, o que equivale a mais de 1,15 milhões de pessoas, terão sido cobertos pela pensão mínima (a que corresponderam em 2015 rendimentos compreendidos entre 261,95 € e 419,21 €).⁹

Complemento solidário para idosos (CSI)

Trata-se de uma prestação pecuniária destinada a combater situações de carência de idosos de baixos recursos que tenham atingido a idade legal de reforma. Podem beneficiar do CSI tanto os idosos que já recebam pensão de velhice, de sobrevivência, ou equiparada, como aqueles que não têm acesso à pensão social por excederem a condição de recursos para esta última, desde que os seus rendimentos não excedam um valor limite. Este valor é calculado em função dos rendimentos anuais totais do casal ou da pessoa que viva só. Trata-se portanto de uma prestação de carácter diferencial e complementar que pode ser acumulada com todos os tipos de pensões do sistema contributivo ou de proteção social bem como outras prestações sociais.

O valor do CSI é definido como a diferença entre os recursos anuais do beneficiário e um valor de referência que em 2016 foi fixado em 5059 €, ou seja 421.58 € por mês. Abrangia em dezembro de 2016, 160 mil beneficiários, dos quais 70% eram do sexo feminino. Também esta prestação registou uma redução significativa do número de beneficiários (menos 75 mil desde finais de 2010, uma queda de 32%) devido a alterações do respetivo quadro regulamentar que fizeram baixar o valor de referência.

Além da CSI e do complemento social da pensão de velhice, existem ainda os seguintes complementos:

- Complementos extraordinários de solidariedade – são complementos à pensão social e à pensão social de invalidez, que variam em função da idade do pensionista; são atribuídos de forma automática e não dependem de condição de recursos.
- Complemento por dependência – visa apoiar pensionistas que se encontrem numa situação de dependência e necessitem do auxílio de uma 3.^a pessoa.

9. O Relatório da Conta da Segurança Social publica apenas dados financeiros para o Complemento Social, mas não inclui dados sobre o número de beneficiários.

- Complemento por cônjuge a cargo – visa situações em que o cônjuge do pensionista tem rendimentos muito baixos ou inexistentes.
- Complemento especial por pensão – prestação paga a antigos combatentes beneficiários de pensão social ou rural.

Esta multiplicidade de apoios sociais não facilita a lisibilidade e transparência do sistema e pode originar ineficiências várias que configuram situações de iniquidade: o mesmo beneficiário pode estar a acumular apoios a que não teria direito, ou inversamente, o beneficiário não usufrui dos seus direitos por desconhecimento das respetivas condições. Acresce a esta sobreposição de prestações uma multiplicidade de condições de recursos (para efeitos de acesso a CSI, pensão social, e outras prestações de caráter assistencial), que geram natural confusão entre os beneficiários e dificuldades no controlo, para além da sua questionável articulação com um apoio diferencial atribuído a qualquer pessoa independentemente do seu rendimento ou património (pensão mínima)¹⁰.

A política seguida pelos sucessivos Governos a respeito das pensões de baixo valor tem sido algo volátil e desprovida de lógica aparente. Enquanto algumas destas pensões (1.º escalão da pensão mínima, pensão rural e pensão social) foram sendo atualizadas, embora em montantes mínimos, outras pensões e complementos igualmente de baixo valor foram congelados, ao mesmo tempo que se reduziu a elegibilidade para o CSI¹¹. Este padrão evolutivo sugere que as atualizações das pensões mais baixas, devido ao largo espectro de beneficiários que abrangem e à sua grande visibilidade mediática, têm sido determinadas mais por critérios políticos de curto prazo do que pela necessidade de dotar o sistema de estabilidade e coerência interna.

B) Subsistema de proteção familiar

As prestações do subsistema de proteção familiar visam compensar encargos familiares ligados ao aumento da família, à deficiência e a outras situações que exigem especial apoio (educação especial, assistência por terceira pessoa, etc.). Estes apoios estão sujeitos a condição de recursos, em função dos rendimentos e do património do agregado familiar, e têm caráter temporário. Destacam-se entre as prestações proporcionadas por este subsistema:

10. M. Coelho (2013) calcula que em 2012, num total de despesa do sistema de proteção social não-contributivo de 6 850 milhões de euros, cerca de 4 350 milhões (63,5%) não tenham sido sujeitas a condição de recursos. Op. cit. p. 107.

11. Para 2017 foi decretado um aumento *ad hoc* de 10 euros para todas as pensões até 628,83 € que não tivessem sido objeto de revalorização entre 2011 e 2015.

- O abono de família para crianças e jovens, a atribuir em função do número de filhos até aos 16 anos, ou até aos 24, quando existe frequência de determinados graus de ensino;
- O abono de família pré-natal para mulheres grávidas a partir do 3.º mês de gestação;
- O subsídio mensal vitalício, destinado a compensar o acréscimo de encargos familiares dos descendentes portadores de deficiência, e que por esse motivo se encontrem impossibilitados de assegurar a sua sobrevivência¹²;
- O complemento por dependência atribuído aos pensionistas que precisem de ajuda de outra pessoa para satisfazer necessidades básicas.

A concessão do abono de família, a mais importante destas prestações, é presentemente orientada por um objetivo de prevenção da pobreza, em particular nas famílias numerosas. No entanto, até 2010, este instrumento foi também utilizado com o objetivo de promover a natalidade, pois todas as famílias dele podiam beneficiar, embora em proporções diferentes. Tem-se registado uma baixa significativa do número de beneficiários do abono de família, de 1 822 milhares em 2010 para 1 095 milhares em 2016, o que representa uma variação negativa de mais de 40%. Esta queda significativa fica a dever-se não só à queda da taxa de fecundidade como também ao impacto de várias medidas restritivas adotadas desde 2010¹³. Saliente-se que a maior parte destas prestações se encontra cometida ao subsistema de proteção familiar, parte integrante do sistema de proteção social, e portanto financiado por impostos e receitas consignadas, apesar de abrangerem os beneficiários do sistema contributivo.

C) Subsistema de ação social

Os apoios concedidos ao abrigo deste subsistema têm um caráter eventual e assumem a forma quer de prestações pecuniárias quer de fornecimento de serviços ou géneros. A proteção neste âmbito desenvolve-se essencialmente com base em programas sociais ao abrigo de acordos com Instituições Privadas de Segurança Social (IPSS) e entidades privadas que garantem o acesso a equipamentos sociais (por exemplo lares e creches).

12. Esta prestação ficou desde 1/10/2017 integrada na Prestação Social para a Inclusão. Ver nota 7.

13. Entre tais medidas destacam-se a prova obrigatória da condição de recursos, a cessação da atribuição do abono aos 4.º e 5.º escalões de rendimento, a eliminação do aumento extraordinário de 25% nos 1.º e 2.º escalões e a reavaliação do escalão com a alteração de rendimentos do agregado familiar.

QUADRO 4.III – Despesa do sistema de proteção social de cidadania, 2011-2016, 10⁶ euros

| Rubrica da despesa | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Pensões e complementos | 3 620,2 | 3 671,2 | 3 742,7 | 3 771,1 | 3 829,0 | 3 809,0 |
| Prestações familiares | 812,3 | 807,2 | 806,5 | 776,9 | 771,3 | 795,4 |
| Prestações por desemprego | 364,2 | 419,3 | 403,1 | 349,1 | 313,7 | 232,4 |
| Prestações maternidade/parentalidade | 27,3 | 26,1 | 24,9 | 24,4 | 25,2 | 27,7 |
| Rendimento social de inserção | 414,4 | 387,9 | 315,1 | 294,4 | 287,4 | 334,7 |
| Complemento Solidário para Idosos | 272,7 | 272,1 | 266,5 | 210,9 | 190,5 | 203,1 |
| Ação social | 1 600,2 | 1 611,7 | 1 701,0 | 1 726,3 | 1 723,5 | 1 726,5 |
| Despesas administrativas | 128,1 | 107,2 | 108,8 | 107,1 | 92,0 | 96,3 |
| Despesa efetiva, preços correntes (a) | 7 239,4 | 7 302,7 | 7 368,6 | 7 260,2 | 7 232,6 | 7 225,1 |
| Despesa efetiva, preços constantes | 7 239,4 | 7 331,9 | 7 234,0 | 7 074,5 | 6 902,4 | 6 786,3 |
| Em % do PIB | 4,1% | 4,3% | 4,3% | 4,2% | 4,0% | 3,9% |

Fonte: IGFSS, Relatórios da Conta da Segurança Social, 2011-2015; Tribunal de Contas, Relatório de acompanhamento da execução do orçamento da Segurança Social, 2016; cálculos do autor.

(a) Não inclui transferências internas ao sistema, nem para PIDDAC nem ativos financeiros.

D) Evolução da despesa do sistema de proteção social de cidadania

A evolução da despesa efetiva do sistema de proteção social de cidadania ao longo do período 2011-2016, tal como descrita no Quadro 4.III, revela dois períodos distintos. No primeiro, até 2013, o valor total da despesa aumentou até atingir um máximo de 7 369 milhões de euros. No segundo período, entre 2013 e 2016 a despesa tem vindo a diminuir tanto em termos nominais como em percentagem do PIB. Em termos reais a despesa efetiva caiu entre 2011 e 2016 a uma taxa média anual de 1,3%. O sistema de proteção social representava 30% no conjunto da despesa da Segurança Social e 3,9% do PIB em 2016.

As pensões e complementos representam mais de metade da despesa do sistema de proteção social (52,7%). A tendência de crescimento deste subconjunto explica-se pela forte expansão das suas duas principais componentes: os complementos sociais, que aumentaram de 1 555 para 1 764 milhões de euros, e as pensões antecipadas, que aumentaram de 628 para 830 milhões de euros, entre 2011 e 2015. No conjunto da despesa com pensões e complementos do sistema de solidariedade, estas duas categorias representavam 68% do total da despesa em 2015, tendo vindo a ganhar importância em relação às pensões sociais e rurais. Verifica-se ainda o efeito de alguma atualização das pensões de mais baixo montante.

A despesa com a ação social viu aumentada a sua parcela no total de 22,5% para 23,9%, explicando-se esta tendência, por um lado pelo agudizar das difi-

culdades de famílias mais carenciadas, e por outro pelo desígnio do Governo até 2015 de compensar a redução operada em algumas prestações monetárias do subsistema de solidariedade por uma intensificação das ações com impacto direto junto dos destinatários do apoio, através de prestações em género, asseguradas por IPSS.

A evolução em queda das prestações por desemprego a partir de 2012 reflete a melhoria do mercado de trabalho e a adoção de medidas restritivas da atribuição destas prestações. As restantes prestações sociais evoluíram em queda até 2015, devido à influência conjunta de uma série de medidas de contenção da despesa já referidas (congelamento do IAS, introdução ou reforço das condições de recursos e redução dos montantes de referência). Em 2016, observa-se um aumento da despesa com as prestações familiares, do RSI e do CSI, que resulta da reversão de algumas das medidas restritivas anteriores (aumento do abono de família, revisão dos montantes de referência do CSI e do RSI).

4.2.2. Sistema previdencial-repartição – os diferentes regimes particulares

No sistema previdencial há a distinguir duas componentes, conforme o financiamento se faça por repartição ou por capitalização. À componente de repartição cabe a responsabilidade de pagar prestações pecuniárias de substituição por perda de rendimentos devida a uma qualquer das eventualidades cobertas: velhice, invalidez, morte, desemprego, doença e doenças profissionais. À componente de capitalização está unicamente atribuída a responsabilidade de constituir um fundo de reserva para cobrir défices futuros da componente de repartição.

Podem distinguir-se dentro da componente de repartição vários regimes, com diferentes modos de financiamento e coberturas de riscos. O regime geral constitui o regime mais amplo na medida em que abrange todos os riscos sociais cuja cobertura é assegurada pelo sistema previdencial. É também o que movimentava o maior valor de transferências e o que cobre um maior número de beneficiários.

Além do regime geral há a distinguir vários regimes particulares¹⁴:

- o regime dos trabalhadores independentes,
- o regime especial dos trabalhadores do setor bancário,

14. Existe ainda um regime especial para os advogados e solicitadores, que são obrigatoriamente inscritos na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores. Trata-se de um regime que funciona em modelo de repartição, com benefícios e contribuições específicos. Ao contrário dos regimes especiais do setor bancário e do setor público, este regime continua aberto, ou seja, admite novos beneficiários.

- o regime especial convergente dos trabalhadores em funções públicas,
- o regime do seguro social voluntário.

A) Regime dos trabalhadores independentes

O regime dos trabalhadores independentes, que se aplica igualmente aos empresários em nome individual e respetivos cônjuges, abrange genericamente os mesmos riscos que o regime geral, o que traduz uma tendência de aproximação gradual dos direitos dos trabalhadores independentes aos dos assalariados.

Excetua-se porém desta cobertura o risco de desemprego. Esta eventualidade só está coberta se o trabalhador independente for considerado economicamente dependente, para o que necessita de demonstrar que, durante pelo menos 2 anos, 80% ou mais do seu rendimento anual provém de uma mesma entidade contratante. Neste caso, à quotização paga pelo trabalhador acresce uma contribuição de 5% devida pela entidade contratante. Trata-se de uma inovação na legislação portuguesa introduzida em 2012¹⁵, que se justifica pela necessidade de fornecer proteção a trabalhadores que, embora formalmente independentes, na prática estão expostos a um importante risco de perda de rendimento na eventualidade de cessação involuntária do vínculo contratual.

O regime dos independentes distingue-se ainda pelo modo de financiamento. O trabalhador independente contribui para a Segurança Social em função de uma remuneração convencional cujo valor é determinado a partir do rendimento anual obtido no ano anterior em contrapartida da prestação de serviços, podendo no entanto optar por um valor inferior. A taxa é de 29,6% para os trabalhadores independentes em geral e 34,75% para os empresários em nome individual¹⁶.

B) Regime especial dos trabalhadores do setor bancário

O regime especial para o setor bancário resulta de um acordo tripartido celebrado entre o Governo, os bancos e os sindicatos do setor. Os trabalhadores e pensionistas dos bancos signatários do instrumento de contratação coletiva em vigor ficaram integrados a partir de 2012 no regime geral de Segurança Social com cobertura de todos os riscos exceto os associados à morte, doença e invalidez, os quais

15. Decreto-Lei n.º 65/2012 de 15 de março. Esta medida encontrava-se prevista no MOU com a Troika. No entanto, a sua aplicação integral só se iniciou em 2015.

16. Por não serem publicados dados sobre as contribuições realizadas pelos trabalhadores por conta de outrem, não é possível realizar uma análise do peso destas no conjunto das receitas contributivas.

continuam a estar cobertos por um seguro específico definido nesse instrumento¹⁷. Foram transferidos os ativos dos fundos de pensões do regime substitutivo do setor bancário, no montante de 6 mil milhões de euros, para o Estado, ficando este a arcar com as responsabilidades futuras pelas pensões em pagamento, as quais se baseiam em planos de benefício definido segundo modalidades mais favoráveis do que as do regime geral. Além de serem beneficiários deste regime especial, os trabalhadores do setor bancário estão cobertos por planos de pensões complementares financiados através de fundos de pensões (ver Capítulo 10).

Esta medida foi justificada pela necessidade de cumprir a meta de défice orçamental acordada com a Troika em 2011, pois redundou numa entrada imediata de receitas para o Estado. Terão também sido levadas em conta as dificuldades sentidas pelos bancos em satisfazer as responsabilidades contraídas com planos de pensões de benefício definido em plena crise financeira e bancária. Esta decisão tem sido criticada por não estar baseada em quaisquer estudos atuariais e por transferir para os contribuintes futuros o risco de suportarem prováveis desvios negativos a longo prazo¹⁸. Em 2016 o total de pensões pagas aos beneficiários deste regime pelo sistema previdencial elevou-se a 479 milhões de euros, o que representou 4% da despesa com pensões e complementos daquele sistema. O Orçamento da Segurança Social recebe desde 2012 transferências do Orçamento de Estado em montante idêntico às pensões pagas aos beneficiários deste regime especial.

C) Regime de proteção social convergente dos trabalhadores em funções públicas

Este regime está limitado aos trabalhadores em atividade na Administração Pública e equiparados até 31/12/2005, sendo os trabalhadores admitidos após esta data abrangidos pelo regime geral. É portanto um regime fechado. As respetivas prestações, quase exclusivamente sob a forma de pensões, bem como as contribuições, são geridas pela Caixa Geral de Aposentações, um organismo público com autonomia administrativa e financeira, tutelado desde 2012 pelo MTSSS. Todavia, as receitas e despesas da CGA não são apresentadas em conjunto com as da Segurança Social, o que dificulta uma visão abrangente do estado financeiro do sistema público de pensões.

17. O acordo foi transposto em lei pelo Decreto-Lei n.º 127/2011 de 31 de dezembro, que contempla todos os trabalhadores abrangidos pelo CCT do setor bancário. No ano seguinte, o Decreto-Lei 88/2012 alargou o regime aos trabalhadores do BPN.

18. Ver por todos M.M. Corrêa de Aguiar, (2015), p. 58, que também destaca o impacto negativo sobre o 2.º pilar de pensões complementares.

A partir de 2006, deram-se passos importantes para aproximar os regimes dos trabalhadores em funções públicas e do setor privado. No que respeita às pensões de reforma, foi estabelecida a convergência gradual com o regime geral das condições de acesso (de 60 para 65 anos) e do tempo de serviço em carreira completa (de 35 para 40 anos). Também a fórmula de cálculo da pensão passou a integrar a contagem das remunerações de toda a carreira contributiva a par da fórmula específica da função pública baseada numa percentagem da última remuneração, a qual foi sendo diminuída. As regras de revalorização, indexação e aplicação do fator de sustentabilidade, e a idade normal de reforma foram também sendo harmonizadas. No que respeita às receitas, a taxa de quotização dos funcionários públicos passou de 10% para 11% a partir de 2011, e a taxa de contribuição das entidades empregadoras públicas foi aumentando gradualmente desde 7,5% em 2009 até 23,75% a partir de 2014.

D) Regime do seguro social voluntário

Este regime de carácter facultativo foi criado para garantir o direito a certas prestações sociais às pessoas aptas para o trabalho que não reúnam as condições de elegibilidade para serem beneficiárias do regime geral. Aplica-se a certas categorias específicas tais como voluntários sociais, bombeiros voluntários, trabalhadores marítimos, agentes de cooperação, bolseiros de investigação, estagiários, praticantes desportivos de alto rendimento e emigrantes que não tenham cobertura de Segurança Social abrangida por acordos internacionais. As eventualidades cobertas variam consoante a atividade exercida e contemplam em todos os casos os riscos de morte, invalidez e velhice, mas nunca o desemprego. A taxa contributiva (que varia entre 22% e 29,6%) aplica-se à remuneração convencional escolhida pelo beneficiário de entre um dos 10 escalões de base de incidência determinados por referência ao IAS.

4.2.3. Sistema previdencial-repartição – as principais prestações

São as seguintes as principais prestações concedidas ao abrigo do regime geral no subsistema de previdência-repartição¹⁹.

19. Aos regimes particulares já mencionados correspondem prestações cujos montantes e regras de atribuição são diferentes dos que caracterizam o regime geral. Uma análise de tais diferenças não cabe no presente estudo, embora a matéria mereça estudo detalhado a fim de medir o grau de iniquidade existente entre beneficiários da Segurança Social, herdado de decisões casuísticas do passado.

Subsídio de desemprego (SD)

Trata-se de uma prestação pecuniária atribuída aos desempregados involuntários que cumpram o prazo de garantia exigido²⁰ e estejam inscritos para procura de emprego num Centro de Emprego. O período de concessão varia com a idade e o número de meses de registo de remunerações. O seu montante é função do valor das remunerações registadas, num intervalo compreendido entre 1 e 2,5 vezes o valor do IAS. Este valor é reduzido em 10% após os primeiros 180 dias de concessão do subsídio. Pode ser majorado em 10%, no caso de agregados monoparentais ou de ambos os cônjuges serem desempregados e com filhos. O subsídio de desemprego pode ser pago de uma só vez no caso de o beneficiário ver aprovado um projeto de criação do próprio emprego.

A fim de incentivar a aceitação de ofertas de emprego a um salário inferior ao subsídio de desemprego, é concedido um apoio financeiro degressivo durante os primeiros 12 meses de emprego.

Durante a crise económica, agravou-se a situação no mercado de trabalho, o que fez disparar o número de beneficiários do subsídio de desemprego de 244 000 em finais de 2009 para um máximo de 346 000 em abril de 2013, tendo este número diminuído desde então até 176 000 em finais de 2016. Durante o mesmo período, o valor médio de todas as prestações por desemprego (incluindo SSD e SD) variou de ano para ano em reflexo das medidas regulamentares, e do perfil e número de desempregados de curta e longa duração²¹. Em 2015 o seu valor médio anual ascendia a 5309 euros, 6,2% abaixo do valor atingido em 2010.

Subsídio de doença

Trata-se de uma prestação pecuniária destinada a compensar a perda de remuneração resultante de impedimento temporário por motivo de doença. Exige certificado médico e cumprimento de um prazo mínimo de garantia (6 meses de remunerações registadas) e de um índice de profissionalidade (12 dias de remunerações registadas nos últimos 4 meses).

O subsídio é atribuído a partir do 4.º dia de incapacidade para o trabalho (ou do 1.º em caso de internamento hospitalar) e por um período máximo de 1095 dias. O montante varia entre 55% e 80% da remuneração de referência, em função da duração da doença e da composição do agregado familiar.

20. 360 dias de trabalho registados nos últimos 24 meses. Para os trabalhadores do setor artístico, agrícolas e do serviço doméstico, existem prazos de garantia específicos.

21. Este tema será desenvolvido no Capítulo 9.

Pensão de velhice

Trata-se da prestação central do regime geral da Segurança Social, que é devida a todos os beneficiários que atinjam a idade normal de reforma (INR) e cumpram o prazo de garantia mínimo de 15 anos de remunerações registadas, seguidos ou interpolados sendo a densidade contributiva fixada em 120 dias por ano. A INR é de 66 anos e 3 meses em 2017, e irá aumentar todos os anos em função do aumento da esperança média de vida aos 65 anos²². A INR pode ser reduzida a 65 anos em caso de impedimento legal ao exercício da profissão depois desta idade²³. A INR pode ser também reduzida em 4 meses por cada ano de carreira contributiva que exceda o limite de 40 anos, até ao limite dos 65 anos.

O montante da pensão é calculado com base nas remunerações registadas ao longo da carreira contributiva segundo a fórmula:

$$\text{Valor da pensão} = \text{Remuneração de referência} \times \text{Taxa de formação} \times \text{Fator de sustentabilidade}$$

Para beneficiários inscritos na Segurança Social antes de 31/12/2001, o valor da pensão é uma média ponderada de dois valores, um calculado segundo o método em vigor antes da Lei de Bases de 2002 (os melhores 10 anos dos últimos 15 da carreira contributiva), e o outro calculado segundo a fórmula atual (todos os anos da carreira até ao máximo de 40). O número de anos de carreira antes e depois daquela data servem de ponderações. As remunerações auferidas ao longo da carreira são revalorizadas para efeitos do cálculo da pensão com recurso ao IPC (sem habitação)²⁴.

A taxa anual de formação varia entre 2 e 2,3%, sendo tanto maior quanto menor for o valor da remuneração de referência. Os valores obtidos para a pensão estatutária pelos dois métodos acima referidos estão sujeitos a plafonamento ao nível de 12 vezes o IAS.

A partir de 2014, o fator de sustentabilidade aplica-se apenas em caso de reforma antecipada e é calculado segundo a fórmula

$$\frac{EMV_{2000}}{EMV_{i-1}}$$

22. A INR é ajustada todos os anos com base numa fórmula que toma em consideração o somatório dos aumentos anuais da esperança média de vida multiplicado por 2/3. A fórmula foi estabelecida pelo Decreto-lei 167E/2013 de 31 de dezembro.

23. É o caso entre outros dos motoristas profissionais.

24. Exceto as remunerações auferidas entre 1/1/2002 e 31/12/2006, que são revalorizadas por um índice que combina 75% do IPC (sem habitação) e 25% do índice de aumento dos salários nominais sempre que este for superior ao IPC.

| | Pensão < 2xIAS | 2xIAS < Pensão < 6xIAS | Pensão > 6xIAS |
|------------------------------|--|-------------------------------------|-------------------------------|
| Crescimento do PIB > 3% | IPC + 20% taxa crescimento do PIB | IPC + 12.5% taxa crescimento do PIB | IPC |
| 2% < Crescimento do PIB < 3% | IPC + 20% taxa crescimento do PIB, com limite de 0.5 pp. | IPC | IPC - 0.25 pontos percentuais |
| Crescimento do PIB < 2% | IPC | IPC - 0.5 pontos percentuais | IPC - 0.75 pontos percentuais |

em que EMV_{2000} é a esperança média de vida aos 65 anos em 2000, e EMV_{i-1} é a esperança média de vida aos 65 anos verificada no ano anterior ao início da pensão.

Os beneficiários que peçam a reforma depois de atingir a INR têm direito a uma bonificação do valor da sua pensão, variável em função da duração da carreira contributiva. No entanto, este prolongamento da idade de reforma não pode ir além dos 70 anos e o montante da pensão não pode ser superior a 92% das remunerações mais altas registadas.

No cálculo das remunerações de referência, os períodos em que se recebeu prestações por desemprego são tratados de modo equivalente aos períodos em que houve desconto efetivo das remunerações. Os períodos em que se recebeu SD contam para a carreira contributiva pelo valor médio das remunerações registadas durante os 6 meses anteriores, e os períodos em que se recebeu SSD contam pelo valor do SD recebido anteriormente. Os períodos de maternidade e de parentalidade também contam para a carreira contributiva, assim como os períodos em que se trabalhou a tempo parcial para cuidar de uma criança contam como tempo inteiro até 3 anos.

A atualização das pensões, tanto do regime não contributivo, como do regime geral toma em conta a taxa de inflação (IPC sem habitação), mas é condicionada pelo crescimento do PIB em termos reais e é diferenciada em função do valor da pensão, de acordo com a tabela acima²⁵:

As pensões estiveram sujeitas entre 2011 e 2016 a uma Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), cuja cobertura e taxas variaram todos os anos. Em 2016, o último para o qual foi cobrada, a CES tinha taxas marginais de 7,5% e 20% para pensões superiores a 11 e 17 vezes o IAS, respetivamente.

25. A atualização do valor das pensões esteve suspensa entre 2011 e 2015.

Pensão antecipada

Existem várias possibilidades de antecipar a idade de reforma, conforme a situação ou profissão do beneficiário. Nas situações de desemprego de longa duração e estando esgotado o período máximo de concessão do SD ou do SSD, o beneficiário pode aceder à pensão de velhice por antecipação aos 57 anos, se tiver pelo menos 52 anos de idade e 22 anos de carreira contributiva no momento do desemprego, com uma penalização de 0,5% por cada mês até atingir os 62 anos, ou aos 62 anos se tiver pelo menos 57 anos no momento do desemprego, sem penalização.

Os beneficiários que completem 60 anos de idade e tenham uma carreira contributiva igual ou superior a 40 anos podem pedir a reforma antecipada por flexibilização. Aplica-se-lhes um fator de redução de 0,5% por cada mês de antecipação em relação à INR²⁶. Aplica-se ainda o fator de sustentabilidade às pensões estatutárias requeridas antes da INR. A partir de 1/10/2017, entrou em vigor um novo dispositivo de pensões antecipadas para as chamadas carreiras muito longas, segundo o qual os beneficiários com 48 anos de carreira ou 46 anos mas tendo começado a trabalhar aos 14 podem reformar-se aos 60 anos sem penalizações.

Certas profissões consideradas penosas ou desgastantes²⁷ beneficiam de condições específicas, que se traduzem por uma idade de acesso à reforma inferior à INR.

Pensão de sobrevivência

É destinada a compensar os familiares próximos de um beneficiário falecido pela perda de rendimentos que resulta do seu falecimento. O seu montante é determinado como uma percentagem da reforma a que o beneficiário teria direito à data do óbito, a qual varia em função do grau de parentesco e do número de beneficiários. Dela podem beneficiar cônjuges, membros de uniões de fato, descendentes e ex-cônjuges.

Pensão de invalidez

Destina-se a proteger os beneficiários em situação de incapacidade permanente para o trabalho, absoluta ou relativa, ou que tenham esgotado o período máximo de concessão de subsídio por doença (1095 dias). Como condições, têm

26. Este regime esteve suspenso entre 2012 e 2015. Entre 1 de janeiro e 9 de março de 2016 vigorou um regime mais favorável que concedia a reforma antecipada a partir dos 55 anos de idade e os 30 anos de carreira contributiva. Dado o enorme fluxo de pedidos de reforma, apesar das fortes penalizações, foi decidido fechar esta possibilidade e submeter este regime a uma reavaliação.

27. Mineiros, trabalhadores marítimos, profissionais de pesca, controladores de tráfego aéreo, bailarinos, trabalhadores portuários e bordadeiras da Madeira.

QUADRO 4.IV – Número e valor médio das pensões do sistema previdencial, 2009-2015

| Tipos de pensões | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Número de pensões em milhares (em dezembro de cada ano) | | | | | | |
| Velhice | 1 674 | 1 734 | 1 803 | 1 867 | 1 914 | 1 934 | 1 970 |
| Invalidez | 242 | 234 | 228 | 222 | 213 | 202 | 195 |
| Sobrevivência | 607 | 616 | 627 | 635 | 642 | 651 | 656 |
| TOTAL | 2 522 | 2 584 | 2 657 | 2 724 | 2 769 | 2 787 | 2 821 |
| Valor médio mensal (euros) * | | | | | | | |
| Velhice | 404,6 | 408,9 | 417,6 | 404,4 | 426,6 | 429,3 | 434,1 |
| Invalidez | 333,5 | 336,4 | 344,5 | 343,4 | 357,7 | 363,8 | 370,5 |

* Resultante da divisão do valor anual por 14 meses.

Fonte: IGFSS, Relatórios da Conta da Segurança Social, 2009-2015.

de cumprir um prazo de garantia de 5 ou 3 anos de remunerações registadas conforme se trate de invalidez relativa ou absoluta, e de ver o seu estado confirmado por uma comissão de verificação. O montante da pensão de invalidez é determinado pela duração da carreira contributiva, e pelas remunerações registadas. Em 2016, o valor mínimo da pensão de invalidez absoluta era de 380,56 € e o da pensão de invalidez relativa (que pode ser acumulada com rendimentos do trabalho) variava entre 263 e 380,56 €.

A evolução das pensões do sistema previdencial entre 2009 e 2015 é indicada no Quadro 4.IV. O número total de pensões atribuídas ao abrigo do sistema previdencial-repartição aumentou continuamente ao longo do período 2009-2015 a uma taxa média anual de 1,9%. Note-se que esta evolução em alta ocorreu apesar de as pensões antecipadas por flexibilidade terem estado suspensas entre 2012 e 2015²⁸ e de a INR ter sido aumentada para 66 anos em 2014. Ao contrário das pensões de velhice e de sobrevivência, as pensões de invalidez têm vindo a diminuir, graças a um maior controlo administrativo e ao efeito progressivo das medidas de prevenção de acidentes e doenças profissionais.

O valor médio das pensões tem mostrado também uma tendência altista, só interrompida temporariamente em 2012, devido à suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal. Esta tendência é explicada pela maturação do sistema de pensões: à medida que os pensionistas com pensões mais baixas, resultantes de carreiras contributivas mais pobres, vão saindo do sistema entram novos pensionistas com pensões mais elevadas.

28. As pensões antecipadas no sistema previdencial regressaram de 95 mil em 2011 para 60 mil em 2015.

Prestações por parentalidade

Estas prestações cobrem situações de nascimento de filhos e adoção, e ainda vários riscos específicos, como os riscos clínicos durante a gravidez ou interrupção de gravidez, que na sua grande maioria são comuns aos beneficiários do sistema previdencial e do sistema de proteção social. O mais importante é o subsídio parental inicial, que contou cerca de 160 mil beneficiários em 2015.

Os subsídios sociais de parentalidade, cobertos pelo sistema de proteção social, são extensivos a toda a população residente e são sujeitos a condição de recursos. O montante e a duração variam em função da situação do pai e da mãe, e da eventualidade coberta. Quanto aos subsídios de parentalidade abrangidos pelo sistema previdencial, são exclusivos de beneficiários contribuintes com pelo menos 6 meses de registo de remunerações²⁹.

4.2.4. Evolução da despesa do subsistema de repartição

A evolução das principais rubricas de despesa do sistema previdencial-repartição está representada no Quadro 4.V. Verifica-se que o total da despesa efetiva aumentou até 2013, ano em que atingiu um máximo absoluto de 17,5 mil milhões de euros, e diminuiu desde então tanto em valores nominais como reais até 2015, verificando-se em 2016 de novo um ligeiro aumento. Em proporção do PIB, a despesa do sistema de repartição passou de 10,3% em 2013 para 9,1% em 2016, um valor sensivelmente idêntico ao de 2011. Esta evolução reflete influências de natureza diversa: cíclicas, estruturais e políticas. No que respeita às pensões do sistema previdencial, as medidas restritivas tomadas a partir de 2011 não foram suficientes para estancar a tendência de expansão da despesa, exceto em 2012, quando se decidiu suspender o pagamento dos 13.º e 14.º meses. A pressão exercida pelos fatores demográficos revelados no Quadro 4.IV (aumento do número de pensionistas e do valor médio das pensões) provocou o aumento contínuo da despesa com pensões entre 2012 e 2016³⁰.

A despesa com as prestações por desemprego acompanhou a evolução da taxa de desemprego que passou de 9,4% em 2009 para 16,2% em 2013, e que tem descido desde então para se situar em 11,1% em 2016. A redução acentuada

29. Além das eventualidades cobertas pelo sistema de proteção social, os subsídios por parentalidade do sistema previdencial cobrem riscos ligados à adoção em licença alargada e assistência a filhos e netos.

30. A redução observada na rubrica “Pensões e complementos” em 2015 é aparente, pois resulta de se ter passado a contabilizar à parte as transferências para a CGA por conta das pensões unificadas pagas por esta instituição mas da responsabilidade da Segurança Social.

QUADRO 4.V – Despesa do sistema previdencial-repartição, 2011-2016, 10⁶ euros

| Rubrica da despesa | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Pensões e complementos a) | 10 828,6 | 10 756,4 | 11 582,7 | 11 684,8 | 11 435,8 | 11 836,4 |
| Transferências para CGA | b) | b) | b) | b) | 515,2 | 528,1 |
| Pensões regimes especiais (bancários) | 0 | 516,0 | 506,5 | 497,4 | 487,6 | 478,9 |
| Prestações familiares | 219,8 | 198,1 | 153,8 | 98,1 | 103,2 | 97,8 |
| Subsídios por doença | 470,2 | 434,2 | 408,0 | 433,8 | 484,0 | 500,9 |
| Prestações por desemprego | 1 739,6 | 2 173,7 | 2 334,6 | 1 889,6 | 1 447,0 | 1 277,2 |
| Prestações por parentalidade | 425,2 | 403,1 | 350,6 | 366,6 | 407,4 | 448,5 |
| Formação profissional e PAE | 1 932,6 | 1 757,8 | 1 964,0 | 1 786,1 | 1 231,6 | 1 535,5 |
| Administração e despesas diversas | 249,4 | 221,8 | 227,6 | 236,6 | 218,7 | 191,8 |
| Despesa efetiva, preços correntes c) | 15 865,4 | 16 461,1 | 17 527,8 | 16 993,0 | 16 330,5 | 16 895,1 |
| Despesa efetiva, preços constantes 2011 | 15 865,4 | 16 526,8 | 17 207,7 | 16 558,4 | 15 585,0 | 15 868,9 |
| Em % do PIB | 9,0% | 9,8% | 10,3% | 9,8% | 9,1% | 9,1% |

Fonte: IGFSS, Relatórios da Conta da Segurança Social, 2011-2015; Tribunal de Contas, Relatório de acompanhamento da execução do orçamento da Segurança Social, 2016; cálculos do autor.

a) – Incluem as pensões pagas da responsabilidade da CGA, e para as quais a Segurança Social recebeu transferências.

b) – Despesa incluída em Pensões e complementos.

c) – Não inclui saldos, ativos financeiros, transferências para outros sistemas de Segurança Social e PIDDAC.

desta despesa após 2013 reflete além da melhoria da situação no mercado de trabalho, também os efeitos das medidas restritivas do montante e da duração do subsídio de desemprego adotadas³¹.

O decréscimo das prestações familiares e por parentalidade, reflete em certa medida fatores demográficos (diminuição da taxa de natalidade) mas igualmente o efeito das medidas de restrição introduzidas a partir de 2011, que reduziram os valores médios da maioria das prestações sociais e tornaram as condições de elegibilidade mais apertadas. Estas medidas foram parcialmente revertidas em 2015 e 2016.

4.2.5. Subsistema de capitalização

A componente de capitalização do sistema previdencial está limitada à função de estabilização financeira em antecipação de evoluções negativas do respetivo saldo por força do envelhecimento demográfico. O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) foi criado em 1989³², devendo o seu financiamento ser assegurado pela transferência dos saldos de execução orça-

31. A proteção do desemprego será analisada com maior detalhe no Capítulo 9.

32. Decreto-lei n.º 259/89 de 14 de agosto.

mental da Segurança Social, pelas receitas da alienação do seu património e pelos rendimentos obtidos através das aplicações financeiras, além de uma injeção inicial de capital proveniente do Orçamento de Estado. A Lei de Bases de 2000³³ acrescentou a estas fontes de financiamento uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem. O objetivo era constituir um valor patrimonial equivalente no mínimo a dois anos de despesas previsíveis com pensões.

Na realidade, e passados quase trinta anos sobre a criação do fundo, os seus objetivos estão ainda longe de estar realizados. No final de 2016, o valor da carteira do FEFSS era de 14 246 milhões de euros, o que equivale a 7,7% do PIB e a apenas 116% do valor anual gasto com pensões do sistema previdencial. O que significa que o valor da carteira do fundo não chega a cobrir um ano e dois meses de gastos com pensões.

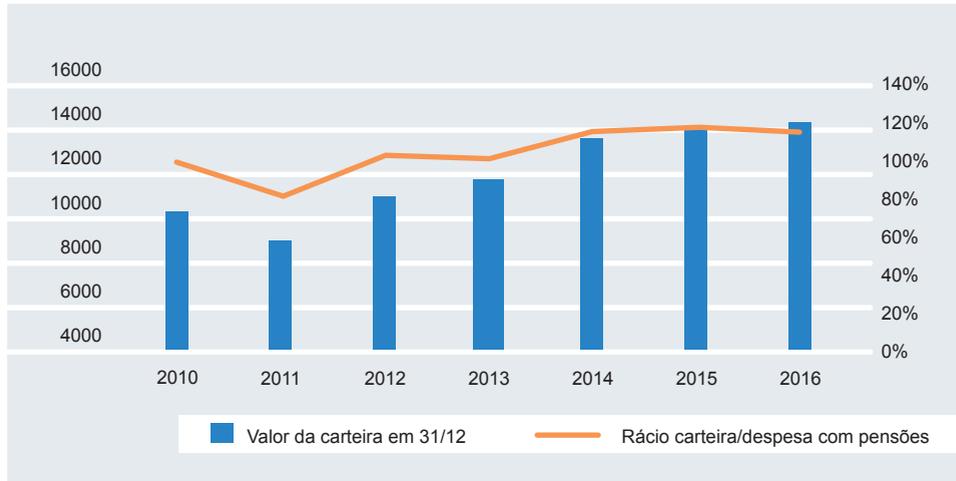
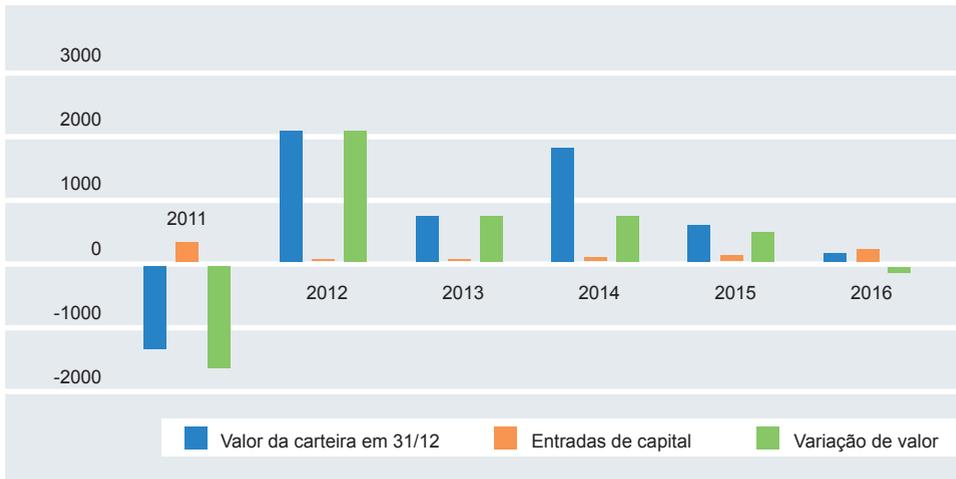
O desfasamento em relação ao objetivo inicial fica a dever-se fundamentalmente às dificuldades de financiamento por via dos saldos de execução do Orçamento do sistema previdencial. Verdadeiramente só se verificaram entradas significativas, superiores a 400 milhões de euros, durante dois períodos: 1997-2003 e 2007-2009. Nos restantes anos, o reforço do Fundo por entradas de capital tem sido marcado por grande irregularidade³⁴. O objetivo de assegurar um financiamento regular do FEFSS por via da consignação de uma percentagem das receitas da TSU, nunca chegou a materializar-se.

Desde o final de 2011 até ao final de 2016, a carteira valorizou-se em mais de 60%, sendo 92% desta valorização devida ao comportamento dos seus ativos no mercado, sendo apenas 8% devida às dotações anuais resultantes dos excedentes da execução do orçamento do sistema previdencial (ver Gráficos 4.1-A e 4.1-B). No entanto, é de salientar que a valorização dos ativos financeiros se faz a preços correntes de mercado, o que induz alguma volatilidade no valor da carteira e nos rácios de rendibilidade. O Tribunal de Contas no seu relatório anual alerta para a necessidade de interpretar com cautela os resultados da gestão dos ativos pois estes dependem em muito das regras contabilísticas e do impacto do valor das mais-valias potenciais, podendo a apreciação de ganhos ou perdas não ter sustentação na realidade³⁵. Assim, por exemplo, a taxa de rendibilidade dos ativos do Fundo ultrapassou os 14% em 2014, o que provocou um aumento de

33. Lei n.º 17/2000 de 8 de agosto, posteriormente alterada pelas leis de bases de 2002 e 2007.

34. IGFCSS (2015).

35. Tribunal de Contas (2015), p. 50.

GRÁFICO 4.1-A – Evolução da carteira do Fundo de Estabilização**GRÁFICO 4.1-B – Variação anual da carteira do Fundo**

Fonte: Tribunal de Contas, Relatórios de acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social.

1 800 milhões de euros do seu valor, mas já em 2016, a taxa de rentabilidade foi negativa (-0,6%).

Estas oscilações refletem a elevada concentração dos ativos da carteira em títulos da dívida pública portuguesa, contrariando todas as regras prudenciais de exposição ao risco³⁶. A composição da carteira do FEFSS traduz um con-

36. Ver M. Corrêa de Aguiar (2015), p. 49.

junto de limites regulamentares que têm evoluído consoante as prioridades da política financeira do Governo. Assim, em 2012 e 2013 foi suspensa a aplicação de regras prudenciais e impôs-se a compra de dívida pública portuguesa. Em finais de 2016, a dívida emitida ou garantida pelo Estado Português representava 75,8% do total da carteira, tendo esta proporção aumentado desde 2013 quando representava apenas 54%.

Mais recentemente o Governo anunciou a intenção de utilizar o FEFSS para financiar programas de habitação social, o que vem acentuar a natureza subsidiária deste Fundo em relação a objetivos de outras políticas que não as da Segurança Social. Por fim, a consignação das receitas do imposto adicional ao IMI e de uma parcela do IRC, estabelecidas nos Orçamentos de 2017 e 2018, confirma a necessidade de reforço do financiamento do FEFSS por via fiscal (gráficos 4.1.A e 4.1B).

A experiência portuguesa com o Fundo de Estabilização não tem porém sido muito diferente do que se tem observado na maioria dos países da União Europeia e da OCDE, que também dispõem deste tipo de fundos, sendo no entanto o seu valor expresso em percentagem do PIB inferior à média da OCDE, que é de 20%³⁷. Este tipo de fundos públicos tem sido caracterizado por fracas rendibilidade

e eficiência, associadas a múltiplas restrições e regras impostas por decisão política. Os governos tendem a secundarizar o objetivo inicial dos fundos, que é o de assegurar a estabilização financeira da Segurança Social, para o utilizar como instrumento de financiamento dos défices públicos, ou de investimentos considerados prioritários³⁸.

4.2.6. Sistema complementar

A Lei de Bases de 2007 reconhece ao sistema complementar um papel de proteção e de solidariedade social, concretizado na partilha de responsabilidades sociais, devendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos. Distinguem-se neste sistema o regime público de capitalização e os regimes complementares de iniciativa coletiva e individual. Partilham todos estes regimes o financiamento por capitalização, e a natureza voluntária, bem como o seu objetivo que é o de complementar o sistema público de pensões mediante o estímulo à poupança privada.

37. OECD (2015).

38. Ver M. T. Medeiros Garcia (2014), p. 215.

Os regimes complementares privados podem ser administrados por entidades públicas ou privadas, nomeadamente de natureza mutualista, autorizadas a gerir instrumentos de capitalização de poupança para a reforma. Distinguem-se os regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual. Os primeiros baseiam o seu financiamento essencialmente em fundos de pensões, promovidos por uma empresa ou grupo de empresas, supondo por isso uma relação laboral. São esses fundos normalmente alimentados por contribuições das empresas e, em certos casos, também dos trabalhadores. Os segundos baseiam o seu financiamento em Planos de Poupança Reforma (PPRs), certificados de reforma, fundos de pensões abertos ou seguros de capitalização e são de iniciativa individual.

Na realidade, o sistema complementar assume na estrutura da Segurança Social portuguesa um papel muito secundário. Correspondendo ao que se convencionou chamar os 2.º e 3.º pilares do sistema de pensões, o sistema complementar tem uma expressão muito reduzida em Portugal, pois apenas 3,2% da população ativa está abrangida por planos de pensões de empresas e 4% por planos de pensões de iniciativa individual³⁹. Analisaremos em detalhe no Capítulo 10 as razões desta atrofia, bem como o papel que o sistema complementar de pensões poderá vir a assumir visando o reforço da sustentabilidade financeira e social do sistema.

4.3. Análise do sistema de Segurança Social na ótica da receita

4.3.1. Modelo de financiamento

O quadro genérico do financiamento do sistema de Segurança Social estabelecido pela reforma de 2007⁴⁰ assenta no princípio da adequação seletiva, de acordo com o qual a determinação das fontes de financiamento e a afetação dos recursos financeiros deve ser feita de acordo com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social e com as situações e medidas especiais⁴¹.

Com a Lei de Bases de 2007 terminou o financiamento misto de certas prestações sociais por receitas contributivas e transferências do Orçamento de

39. OECD (2015), p. 187.

40. Lei de Bases de 2007 e Decreto-Lei n.º 367/2007 de 2 de novembro.

41. Na Lei de Bases é também referida a diversificação das fontes de financiamento como princípio de base do financiamento do sistema. No entanto este princípio, que já estava referido na Lei de Bases de 2000, teve até agora uma expressão prática pouco significativa.

Estado, ficando assim mais clarificada, pelo menos no plano dos princípios, a distinção entre por um lado, o financiamento das prestações de índole marcadamente redistributiva assentes em mecanismos de solidariedade intrageracional, que deve caber ao Estado, e por outro, o financiamento de prestações de substituição de rendimentos, assentes em mecanismos de solidariedade profissional e intergeracional, que deve ser assegurado por contribuições⁴². No plano da realidade, no entanto esta distinção já não é tão clara, pois foram implantados mecanismos redistributivos de natureza intrageracional no sistema contributivo além de se verificar ao longo dos últimos anos uma significativa participação das receitas fiscais no financiamento deste sistema, como veremos adiante. Além disso, tem-se assistido a uma crescente transferência para o sistema de solidariedade da responsabilidade por prestações de caráter misto cujo acesso e montante são determinados em parte pela carreira contributiva, como é o caso das pensões de reforma antecipada por motivo de desemprego de longa duração, os subsídios sociais de desemprego ou algumas prestações por parentalidade.

Existem cinco fontes de financiamento principais do sistema de Segurança Social:

- As contribuições dos empregadores e trabalhadores independentes e as quotizações dos trabalhadores por conta de outrem;
- As transferências do Orçamento de Estado;
- A consignação de receitas fiscais;
- As transferências recebidas do Fundo Social Europeu (FSE);
- Os rendimentos patrimoniais.

O modelo de financiamento do sistema de Segurança Social pode ser descrito sumariamente no Quadro 4.VI (página seguinte).

A TCG (Taxa Contributiva Global), mais conhecida pela sua abreviatura “histórica” de TSU (Taxa Social Única) tem o valor global de 34,75% e corresponde a cada um dos riscos sociais cobertos pelo seguro social obrigatório em proporções que procuram refletir o respetivo valor atuarial. A TSU não financia porém apenas o custo técnico das prestações propriamente ditas, pois 0,77 pontos percentuais estão reservados para financiar os custos administrativos exigidos

42. N. Goulart (2014), p. 310, identifica as principais alterações introduzidas pela Lei de Bases de 2007 a este respeito.

QUADRO 4.VI – Modelo de financiamento do sistema de Segurança Social

| Origem | Destino |
|---|---|
| Contribuições e quotizações TSU – 34,75% repartida entre empregadores (23,75%) e trabalhadores (11%) – Velhice: 20,21% – Morte: 2,44% – Invalidez: 4,29% – Desemprego: 5,14% – Parentalidade: 0,76% – Doença: 1,41% – Doença profissional: 0,5% Transferências ordinárias do OE por receitas cessantes * Transferências extraordinárias do OE Transferências do FEFSS ** | Sistema previdencial-repartição Riscos sociais: Velhice Morte Invalidez Desemprego Parentalidade Doença Doença ou acidente profissional |
| Transferências dos excedentes de execução do orçamento Consignação do Adicional ao IMI Consignação de 0.5% da receita do IRC (prev. 2018) | Sistema previdencial-capitalização |
| Transferências ordinárias do OE | Pensões do regime especial dos bancários |
| Transferências da CGA | Pensões unificadas da responsabilidade da CGA |
| Transferências do OE – contrapartida nacional Transferências do FSE | Despesas com formação profissional e política ativa de emprego |
| Transferências ordinárias do OE e entidades públicas | Subsistema de solidariedade |
| Transferências ordinárias do OE e entidades públicas Receitas consignadas no OE – IVA social | Subsistema de proteção familiar |
| Transferências ordinárias do OE e entidades públicas Receitas consignadas no OE – PES + ASECE Receitas dos jogos sociais consignadas | Subsistema de ação social |

* Receitas correspondentes à TSU não cobradas em virtude de isenções e situações particulares

** Transferências previstas em caso de necessidade, mas nunca realizadas até ao presente.

pela gestão do sistema, 1,74 pp. as políticas ativas de emprego e 1,45 pp. a solidariedade laboral. Ficam assim reservados 30.79 pp. para financiar o custo técnico das prestações do sistema contributivo. Empregadores e trabalhadores pagam respetivamente taxas de 23,75% e 11% sobre o valor da remuneração base dos trabalhadores, acrescida de diuturnidades, bónus, prémios, subsídios, remunerações por horas extraordinárias, e outros suplementos.

Estas são as taxas máximas, aplicáveis na situação padrão. Existe porém na prática uma multiplicidade de taxas, aplicáveis a várias situações específicas. Em primeiro lugar, aplicam-se taxas mais baixas a certas categorias de contribuintes, justificadas por os respetivos regimes específicos cobrirem um conjunto mais reduzido de riscos: bancários (26,6%), membros dos órgãos estatutários (29,6%), trabalhadores no domicílio (29,6%), desportistas (33,3% sobre 20% da remuneração) e trabalhadores independentes (29,6% sobre 70% do rendimento estimado proveniente da prestação de serviços), entre outras categorias.

Em segundo lugar, certas atividades económicas consideradas mais débeis pagam taxas mais baixas, como é o caso da agricultura (33.3%), da pesca local e costeira (29% do valor bruto do pescado) e das entidades empregadoras sem fins lucrativos (33,3%).

Em terceiro lugar, são concedidas isenções e reduções parciais da TSU para apoiar a contratação de categorias de desempregados com menor nível de empregabilidade, como desempregados de longa duração, jovens à procura do 1.º emprego e portadores de deficiência.

O Orçamento de Estado «compensa» o Orçamento da Segurança Social pela receita perdida em virtude destas isenções e reduções por via do mecanismo interno de compensações dito de «receitas cessantes». Esta multiplicidade de taxas reduzidas e de isenções não contribui para a transparência nem para a solidez financeira do modelo de financiamento do sistema previdencial. Em particular, a frequência com que se mudam os critérios e as condições de atribuição das isenções para efeitos de apoio à contratação é geradora de ineficácia e de incerteza junto dos seus principais utilizadores, que são as entidades empregadoras⁴³.

Na arquitetura financeira da Segurança Social há ainda a destacar os esquemas de consignação de receitas, cuja utilização tende a generalizar-se nos últimos anos. O esquema mais importante é o chamado «IVA social» que representa um ponto percentual da receita do IVA e é destinado ao financiamento do subsistema de proteção familiar⁴⁴ – representou cerca de 770 milhões de euros em 2016. Parte das receitas dos jogos da Santa Casa da Misericórdia são consignadas ao financiamento da ação social, tendo-se elevado a mais de 210 milhões de euros em 2016. Até 2015 funcionou um Plano de Emergência Social (PES) destinado a financiar diversas ações no âmbito dos apoios sociais e financeiros a famílias carenciadas e em situação de desemprego, financiado com uma dotação especial do OE e existe ainda uma consignação de receitas para financiar a tarifa social de eletricidade (ASECE). A partir de 2017, começou a ser consignada ao FEFSS a receita do Adicional ao IMI⁴⁵ e a partir de 2018 prevê-se que seja consignada ao mesmo fim 0.5% da receita do IRC, que deverá aumentar gradualmente até atingir 2% em 2021.

43. Este ponto será desenvolvido no Capítulo 8.

44. Na origem (1986) o IVA social significou uma tentativa de diversificação do financiamento da Segurança Social, pois a sua introdução permitiu a redução da taxa da TSU em 0,75 pontos percentuais.

45. Este Adicional foi estabelecido no Orçamento de 2017, como um imposto a cobrar sobre o valor total do património imobiliário destinado à habitação que exceda 600 mil euros, com taxas marginais variando entre os 0.4% e 1%.

4.3.2. Evolução das receitas do sistema de proteção social de cidadania

O Quadro 4.VII apresenta a evolução das receitas dos três subsistemas de proteção social de cidadania no período 2011-2016, por fontes de financiamento. Sendo essas receitas constituídas por transferências ordinárias e receitas consignadas, a sua evolução acompanha a tendência das despesas com prestações sociais, que, como vimos anteriormente, não tem sido linear ao longo do período recente (Ver Quadro 4.III). Tendo aumentado até 2013, o valor total das receitas diminuiu em 2014 e tem vindo de novo a aumentar desde então, numa tendência ligeiramente crescente ao longo do período 2011-2016. Para este crescimento contribuiu sobretudo a evolução das receitas do subsistema de ação social que se situavam no final deste período 16% acima do valor de 2011, enquanto as receitas dos outros dois subsistemas mostraram uma tendência recessiva.

As transferências do Orçamento de Estado elevaram-se a 6 353 milhões de euros em 2016, mais 2,7% do que no ano anterior. Representam a grande maioria das receitas do conjunto do sistema de proteção social de cidadania (83%). O subsistema de solidariedade concentra 71% dessas transferências. Em tendência ao longo do período, as transferências do OE registaram uma ligeira quebra no conjunto dos três subsistemas.

QUADRO 4.VII – Receitas do sistema de proteção social de cidadania, 2011-2016, 10⁶ euros

| Origem do financiamento | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Subsistema de solidariedade | | | | | | |
| Transferências correntes do OE/LBSS | 4 538,6 | 4 390,6 | 4 440,1 | 4 386,1 | 4 375,9 | 4 520,8 |
| Outras receitas | 29,2 | 27,1 | 44,2 | 22,7 | 23,2 | 20,0 |
| Receita total | 4 567,8 | 4 417,7 | 4 484,3 | 4 408,8 | 4 399,1 | 4 540,8 |
| Subsistema de proteção familiar | | | | | | |
| Transferências correntes do OE/LBSS | 499,9 | 421,6 | 413,4 | 405,4 | 383,2 | 406,6 |
| IVA social | 715,2 | 718,8 | 725,0 | 725,0 | 743,1 | 773,6 |
| Outras receitas | 56,6 | 50,2 | 39,4 | 30,4 | 24,9 | 16,0 |
| Receita total | 1 271,7 | 1 190,6 | 1 177,8 | 1 160,8 | 1 151,2 | 1 196,2 |
| Subsistema de ação social | | | | | | |
| Transferências correntes do OE/LBSS | 1 465,1 | 1 406,3 | 1 391,5 | 1 339,3 | 1 426,0 | 1 669,8 |
| PES + ASECE | 0,0 | 173,1 | 252,0 | 251,0 | 251,0 | 7,2 |
| Receitas de jogos sociais | 163,6 | 171,1 | 177,4 | 174,1 | 184,5 | 217,8 |
| Outras receitas | 23,5 | 27,2 | 22 | 36,5 | 38,5 | 22,5 |
| Receita total | 1 652,2 | 1 777,7 | 1 842,9 | 1 800,9 | 1 900,0 | 1 917,3 |
| Receita efetiva total do sistema * | 7 491,7 | 7 386,0 | 7 505,0 | 7 370,5 | 7 450,3 | 7 654,2 |

Fonte: IGFSS, Relatórios da Conta da Segurança Social.

Tribunal de Contas, Relatório de acompanhamento da execução do orçamento da Segurança Social, 2016.

* Total de receitas, deduzidos os saldos de exercícios anteriores, as transferências internas e as receitas de capital

As receitas consignadas, que assumem um papel relevante no financiamento dos subsistemas de proteção familiar (65%) e de ação social (10%), registaram uma evolução crescente ao longo do período, muito por força do aumento das receitas dos jogos da Misericórdia consignadas à ação social e da consignação de receitas fiscais à implementação em 2011 do Programa de Emergência Social (PES).

4.3.3. Evolução das receitas do sistema previdencial

No Quadro 4.VIII está representada a evolução das receitas do sistema previdencial de repartição. O nível máximo foi atingido em 2013 diminuindo desde então até 2015 e voltando a aumentar em 2016, em que registou uma taxa de variação homóloga de 4,3%. A evolução da receita é determinada em primeiro lugar pelas contribuições e quotizações, que representam cerca de 85% do total das receitas, e subsidiariamente pelas transferências do OE e do FSE. As receitas da TSU sofreram uma forte contração em 2012 devido à redução da massa salarial, o que levou o Governo a lançar a partir desse ano uma Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) e contribuições suplementares sobre subsídios por desemprego e doença, que chegaram a representar cerca de 1,6% do esforço contributivo⁴⁶. A CES funcionou de fato como um imposto sobre os rendimentos dos pensionistas, que no ano de maior incidência (2014) foi aplicado a todos aqueles que auferissem pensões superiores a 1 000 euros, com taxas marginais progressivas variáveis entre 3,5% e 40%. A incidência da CES foi sendo reduzida à medida que se regularizava o fluxo de receitas contributivas, até ser eliminada em 2017.

O comportamento das contribuições e quotizações tem estado em alta desde 2013, registando em 2016 um aumento de 5,3% em taxa de variação homóloga e de 12,8% em relação ao valor mínimo de 2012. Para esta evolução contribuíram vários fatores, entre os quais cabe destacar a recuperação do emprego, e uma eficiência crescente na cobrança de dívidas e na identificação e correção de casos de evasão. Foi ainda efetuada uma revisão do Código Contributivo em 2011 que aumentou a base de incidência contributiva e as taxas contributivas para um número significativo de contribuintes do sistema (ver quadro 4.VIII na página seguinte).

As transferências do OE para o financiamento do sistema previdencial de repartição atingiram em 2016 um total de 1 471 milhões de euros, o que representou

46. A contribuição sobre as prestações de desemprego e de doença foi suspensa a partir de julho de 2014 na sequência de um acórdão do Tribunal Constitucional.

8,4% do total de receitas. Cinco anos antes, em 2011, as transferências ficaram-se por 378 milhões de euros, ou 2,4% do total. Esta evolução integra-se na tendência de longo prazo de crescimento mais rápido da parcela das receitas fiscais no financiamento da Segurança Social, em relação às contribuições⁴⁷.

QUADRO 4.VIII – Receitas do sistema previdencial-repartição, 2011-2016, 10⁶ euros

| Origem do financiamento | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Receitas contributivas | 13760,0 | 13094,6 | 13437,5 | 13663,6 | 14043,2 | 14776,2 |
| - Contribuições e quotizações | 13760,0 | 13089,1 | 13249,6 | 13449,4 | 14028,3 | 14769,2 |
| - Contrib. Extra. de Solidariedade (CES) | 0 | 5,5 | 152,8 | 212,4 | 14,6 | 6,9 |
| - Outras contribs. extraordinárias | 0 | 0 | 35,1 | 1,8 | 0,2 | 0,1 |
| Transfers. do OE e entidades públicas | 378,5 | 1811,1 | 2328,1 | 2198,7 | 1709,0 | 1471,4 |
| - Regimes especiais (sistema bancário) | 0 | 515,8 | 506,4 | 497,2 | 487,2 | 478,5 |
| - Transferências extraordinárias | 0 | 856,6 | 1430,3 | 1329,1 | 894,2 | 649,6 |
| - Transferências por receitas cessantes | 260,7 | 237,0 | 224,1 | 182,8 | 212,2 | 218,3 |
| - Transferências para formação profis. | 117,8 | 201,7 | 167,3 | 189,6 | 115,4 | 125,0 |
| Transferências do FSE | 1150,7 | 1176,1 | 1346,8 | 837,2 | 621,8 | 952,9 |
| Transferências da CGA | 16,2 | 14,2 | 15,8 | 15,6 | 137,7 | 130,0 |
| Outras receitas correntes | 396,4 | 341,8 | 431,3 | 260,4 | 247,5 | 150,0 |
| Receita efetiva * | 15701,8 | 16437,8 | 17559,5 | 16975,5 | 16759,2 | 17480,5 |
| % transfers. extraordinárias do OE/PIB | 0,00% | 0,51% | 0,84% | 0,77% | 0,50% | 0,35% |

Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social, 2011-2015; Relatório do Tribunal de Contas, 2016; cálculos do autor.

*Total de receitas, deduzidos os saldos de exercícios anteriores, as transferências internas e as receitas de capital.

Dentro do financiamento por via fiscal das despesas do sistema contributivo há a distinguir as transferências ordinárias das extraordinárias. As primeiras destinam-se a financiar despesas com o pagamento das pensões do regime especial dos bancários e com ações de formação profissional, bem como a compensar a perda de receitas contributivas devida a isenções e reduções diversas da TSU. Desde 2012, o valor destas transferências tem flutuado acima dos 800 milhões de euros anuais.

Apesar dos esforços realizados para conter a despesa e aumentar a receita por meios adicionais, tornou-se necessário em 2012, pela primeira vez na história da Segurança Social, recorrer a transferências extraordinárias do Orçamento de Estado para cobrir as necessidades de financiamento do sistema previdencial. O montante destas transferências atingiu o valor máximo de 1 430 milhões de euros em 2013, o que representou 0,84% do PIB nesse ano, tendo vindo

47. N. Goulart, op. cit, p. 315.

desde então a diminuir até 650 milhões de euros, ou 0,35% do PIB, em 2016. No Orçamento para 2017 está previsto o montante de 430 milhões de euros.

O aumento rápido das necessidades de financiamento ficou a dever-se no essencial à contração sofrida pelas receitas contributivas e ao aumento das despesas com as prestações por desemprego após 2009, associadas à deterioração da situação no mercado de trabalho.

Pode-se atingir facilmente esta conclusão a partir da comparação das receitas e despesas reais com as que se teriam verificado hipoteticamente se se tivessem comportado no período 2009-2014 de acordo com as projeções baseadas no período anterior. Para a receita, o conjunto das contribuições e quotizações foi projetado na continuação da tendência crescente da década anterior, que se situou próximo dos 1,6% ao ano em termos reais. Do lado da despesa, assumiu-se que o valor das prestações por desemprego do sistema contributivo se manteria constante e igual ao verificado no início do período, em que a taxa de desemprego se situou nos 10,8%. Os resultados são apresentados no Quadro 4.IX.

Verificamos que a subida do desemprego e a diminuição da massa salarial durante os anos de forte recessão terão provocado um efeito negativo acumulado sobre o saldo da Segurança Social da ordem dos 4 835 milhões de euros (calculado a preços de 2009), concentrado nos anos entre 2012 e 2014. Trata-se de uma estimativa bastante inferior a outras que têm sido publicadas⁴⁸, mas que é no entanto suficiente para estabelecer uma relação direta entre por um lado as dificuldades de financiamento do sistema previdencial da Segurança Social e por outro a recessão profunda dos anos 2012-2014 e seus efeitos sobre o mercado do trabalho.

Terão igualmente contribuído para as dificuldades de financiamento do sistema previdencial fatores estruturais ligados ao envelhecimento demográfico. Com vimos anteriormente, apesar das medidas de contenção adotadas durante o período de crise financeira no quadro do PAEF, as despesas com pensões continuaram a aumentar em razão do crescimento do número de pensionistas e do valor médio das pensões. A questão está em saber quando e com que intensidade estes fatores obrigarão a novo financiamento extraordinário do sistema previdencial de repartição, o que depende por um lado do comportamento do

48. Segundo P. Adão e Silva e M. Trigo Pereira (2015), o aumento do desemprego entre 2009 e 2013 terá provocado um efeito negativo acumulado nas contas do Sistema previdencial da ordem dos 9 000 milhões de euros.

QUADRO 4.IX – Impacto da crise no saldo do sistema previdencial, 2009-2014, 10⁶ euros

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Acumulado |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Contribuições reais a preços constantes 2009 | 13 123,1 | 13 379,0 | 13 688,9 | 13 065,2 | 12 943,7 | 13 046,1 | |
| Contribuições hipotéticas preços constantes 2009 | 13 123,1 | 13 333,1 | 13 546,4 | 13 763,1 | 13 983,4 | 14 207,1 | |
| Diferença contribuições | 0,0 | +45,9 | +142,5 | -697,9 | -1 039,7 | -1 160,9 | -2 710,2 |
| Prestações desemprego preços constantes 2009 | 1 517,7 | 1 688,4 | 1 733,1 | 2 174,3 | 2 283,5 | 1 834,4 | |
| Diferença – valor base 2009 | 0,0 | -170,7 | -215,4 | -656,6 | -765,8 | -316,7 | -2 125,3 |
| Efeito total | 0,0 | -124,8 | -72,9 | -1 354,5 | -1 805,5 | -1 477,6 | -4 835,5 |
| Transferências extraordinárias do OE | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 856,6 | 1 430,3 | 1 329,1 | 3 616,0 |

Fonte: IGFSS, Relatórios da conta da Segurança Social, vários anos; PORDATA; cálculos do autor.

mercado de trabalho e por outro das medidas que forem sendo tomadas nos próximos anos no sentido da melhoria da sustentabilidade a médio e longo prazo do sistema, em particular do segmento pensões.

4.4. Evolução das despesas e receitas da Caixa Geral de Aposentações

Não nos parece possível abordar a problemática da sustentabilidade da Segurança Social sem considerar o conjunto de responsabilidades que o Estado tomou sobre si próprio fora do sistema previdencial da Segurança Social, e em particular no que respeita às pensões dos funcionários públicos. Como vimos anteriormente ao tratar do regime de proteção social convergente dos funcionários públicos, a CGA é desde 2006 um sistema fechado a novos subscritores. Isto fez com que o regime geral passasse a receber uma nova geração de contribuintes a partir de então, sem que tivesse de arcar com as responsabilidades pelas pensões devidas aos que entraram na função pública antes dessa data. Por outro lado, as pensões e outros benefícios prestados pela CGA passaram a ser financiados pelas quotizações dos funcionários das gerações mais antigas e por transferências diretas e indiretas do OE. Quebrou-se assim em grande parte o princípio de solidariedade intergeracional no interior daquele subsistema.

Sendo a CGA um regime fechado, é de esperar que diminua continuamente o rácio entre o número de subscritores e o número de aposentados e reformados. De fato assim tem acontecido, tendo este rácio (o chamado índice de dependência) dimi-

nuído de 1,4 para 0,7, entre 2006 e 2016. Todavia, o rácio das receitas contributivas sobre as pensões não tem diminuído, verificando-se mesmo o inverso: em 2016 este rácio atingiu o valor de 41,5%, contra 38,6% em 2011. Esta evolução ficou a dever-se à adoção pelo Governo de medidas que determinaram um significativo aumento das taxas contributivas, de 10% para 11% no caso das quotizações dos funcionários, e de 15% para 20% primeiro, e depois para 23,75%, no caso das comparticipações das entidades públicas empregadoras⁴⁹.

QUADRO 4.X – Evolução das despesas e receitas da CGA, 2011-2016

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Receita efetiva | 9 148,5 | 8 571,4 | 9 197,2 | 9 426,5 | 9 724,0 | 9 790,0 |
| - Quotizações e contribuições | 3 360,1 | 2 826,6 | 3 638,6 | 3 958,3 | 3 845,5 | 3 945,7 |
| - CES | 3,0 | 20,3 | 387,5 | 462,8 | 23,5 | 12,7 |
| - Financiamento do défice | 4 202,2 | 4 214,6 | 4 078,6 | 3 870,4 | 4 603,8 | 4 663,3 |
| - Responsabilidades do Estado | 815,4 | 754,8 | 364,1 | 347,4 | 370,0 | 362,1 |
| - Comparticipação da SS | (a) | (a) | 487,7 | 508,8 | 524,6 | 528,0 |
| - Receitas dos fundos | 620,9 | 572,9 | 48,1 | 2,8 | 58,2 | 0,0 |
| - Rendimento de títulos | 121,7 | 169,5 | 179,6 | 262,1 | 279,5 | 264,5 |
| - Outras receitas | 24,7 | 12,6 | 13,0 | 13,7 | 18,9 | 13,7 |
| Despesa efetiva | 8 962,3 | 8 019,9 | 9 260,1 | 9 492,4 | 9 692,0 | 9 703,2 |
| - Pensões | 8 713,5 | 7 950,8 | 9 097,3 | 9 326,9 | 9 504,9 | 9 507,4 |
| - Outras prestações (c) | 43,6 | 33,3 | 17,5 | 16,6 | 17,3 | 16,8 |
| - Transferências para a SS | (b) | (b) | 115,7 | 118,5 | 138,4 | 145,5 |
| - Outras despesas | 205,2 | 35,8 | 29,7 | 30,4 | 31,4 | 31,7 |
| Rácio quotizações/pensões | 38,6 | 35,6 | 40,0 | 42,4 | 40,4 | 41,5 |
| Défice da CGA em % do PIB | 2,4 | 2,5 | 2,4 | 2,2 | 2,6 | 2,5 |

Fonte: Tribunal de Contas, Relatório de Acompanhamento, vários anos.

(a) – Integrado na rubrica 'Responsabilidades do Estado'.

(b) – Integrado na rubrica 'Pensões'.

(c) – Inclui prestações familiares e subsídio por morte.

Nota: As transferências de e para a Segurança Social passaram a ser contabilizadas separadamente a partir de 2013.

As receitas obtidas da Segurança Social representam a contrapartida pela parte das pensões unificadas pagas pela CGA cuja responsabilidade cabe ao regime geral, e vice-versa em relação às despesas.

Além destas medidas, a evolução das receitas da CGA, que pode ser visualizada no Quadro 4.X, beneficiou ainda da introdução da CES, e das receitas extraordinárias obtidas pela integração dos fundos de pensões de empresas públicas no momento da sua dissolução (Marconi em 2011 e 2012, BPN em 2012, IFAP em 2013). Estas medidas ajudaram a mitigar o efeito negativo sobre as receitas contributivas exercido pelas cortes salariais de 2012.

49. É de salientar que, sendo as taxas contributivas do chamado regime de proteção convergente iguais às do regime geral, o elenco das eventualidades cobertas por aquele regime é de fato mais reduzido (velhice, sobrevivência, invalidez e morte). Sendo o custeio destas eventualidades estimado em 29,6% de acordo com a chave de desagregação da TCG, o esforço contributivo de 34,75% supera-o em mais de 5 pontos percentuais.

Porém, aquelas medidas de sustentabilidade não foram suficientes para reduzir a dimensão do saldo negativo da CGA o qual atingiu em 2016 o valor máximo de 4 663 milhões de euros, representando 2,5% do PIB, inteiramente coberto com recurso a transferências diretas do OE.

Do lado da despesa, é de salientar a tendência altista da despesa com pensões, que aumentou de 8 713 para 9 653 milhões de euros (incluindo as transferências para o orçamento da SS), devida ao aumento do número de pensionistas e do valor médio das pensões, só interrompida em 2012 por via da suspensão do pagamento dos subsídios nesse ano. Entre 2006 e 2016, o número de aposentados da CGA aumentou cerca de 28%, de 378 para 483 milhares⁵⁰. O valor médio das pensões aumentou durante o mesmo período cerca de 12,7%. O aumento da despesa nos últimos anos só não terá sido maior devido às alterações entretanto introduzidas na fórmula de cálculo da pensão estatutária e nas normas de acesso à pensão de velhice, em aplicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2005, que determinou a uniformização progressiva dos regimes de pensões do setor privado e do Estado.

É de esperar que no futuro aumentem as necessidades de financiamento do défice da CGA, pois deixarão de atuar os fatores que até agora têm jogado a favor da sua contenção, nomeadamente o aumento das taxas contributivas, as receitas da CES e as receitas extraordinárias obtidas pela integração dos fundos. Em contrapartida, continuará a fazer-se sentir a tendência estrutural para o aumento do valor médio das pensões e do número de pensionistas⁵¹.

A estes fatores juntar-se-ão os efeitos do esgotamento sucessivo das reservas dos fundos de pensões das empresas de capitais públicos que fazem parte do património da CGA. A partir de 1996, foram progressivamente transferidos para a CGA as responsabilidades pelos encargos com os complementos das pensões de aposentação ou de invalidez dos trabalhadores de 18 dessas empresas⁵², sendo os respetivos fundos de pensões extintos. Em contrapartida cada empresa deverá transferir para a CGA as contribuições e quotizações do pessoal no ativo. A CGA criou reservas contabilísticas para cada fundo através das quais gere

50. Tribunal de Contas (2016), p. 70.

51. A conclusão tirada pelo Tribunal de Contas não podia ser mais clara: «A dinâmica de degradação constitui a prevalência futura, considerada a rigidez do contexto social (mais beneficiários passivos, com maior esperança de vida e menos subscritores, com remunerações menos relevantes de vido à política salarial aplicada aos trabalhadores em funções públicas)» Op. cit. p. 68.

52. Entre os quais se contam as empresas públicas ANA, BPN, BNU, CGD, CTT, NAV, PT, INCM, Marconi, RDP, ENVC e GESTNAV, além dos fundos da administração de Macau e do pessoal das Forças Armadas.

a aplicação dos valores transferidos assim como dos respetivos rendimentos e custos e compromete-se a satisfazer os compromissos em caso de esgotamento dessas reservas. As responsabilidades com os complementos de pensões em pagamento estão baseadas em planos de benefício definido.

As reservas geridas pela CGA totalizavam 5 277 milhões de euros em finais de 2016⁵³, menos 14,1% do que o seu montante inicial. Apenas quatro destes fundos tiveram rendimentos suficientes para suportar os encargos com as respetivas pensões, devendo os restantes consumir parte das suas reservas para fazer face aos encargos. Em quatro casos, as reservas esgotaram-se entre 2011 e 2014, tendo as inerentes responsabilidades sido cobertas por receitas próprias da CGA e por verbas transferidas do OE, em montantes de valor crescente⁵⁴.

Em 2016, o montante das despesas com pensões pagas aos cerca de 56 mil beneficiários destes planos de pensões foi de 563 milhões de euros, o que excedeu largamente o somatório das respetivas quotizações, dos rendimentos obtidos com as aplicações financeiras, e das mais-valias geradas pela alienação do património financeiro dos fundos ainda ativos. O saldo negativo, que ascendeu a 243 milhões de euros, teve de ser coberto com recurso a receitas da CGA e transferências do OE.

As sucessivas decisões governamentais neste caso configuram uma situação em que se transferiu o risco financeiro futuro para os contribuintes sem atender aos pressupostos atuariais, com um duplo objetivo: reforçar no curto prazo o património financeiro da CGA e solucionar o problema da subcapitalização dos fundos de pensões das empresas públicas, os quais, funcionando em benefício definido, e colocados perante o incremento da longevidade não tinham manifestamente na sua maioria como honrar os compromissos assumidos sem que as entidades empregadoras tivessem de aumentar o nível das contribuições⁵⁵.

Estas decisões tiveram também um impacto negativo não negligenciável sobre a dimensão e cobertura do sistema complementar de pensões, assunto a que voltaremos no Capítulo 10.

53. Tribunal de Contas (2016), p. 78.

54. Foi o caso dos fundos dos CTT, BNU, Macau e INDEP. O Fundo de Pensões dos Militares foi integrado em 2014 mas não foi sequer constituída qualquer reserva. Op. Cit., p. 78.

55. M.M. Corrêa de Aguiar (2015), op. cit. p. 60. No mesmo sentido concorre o juízo estabelecido no último relatório de acompanhamento do Tribunal de Contas: “A situação financeira das reservas especiais transferidas para a CGA tem vindo a degradar-se ao longo do tempo, não tendo a sua rentabilidade sido suficiente para fazer face aos encargos com pensões que lhe estão afetos”.

4.5. As necessidades de financiamento do sistema público contributivo de pensões

Os Relatórios da Conta da Segurança Social publicam regularmente os saldos dos sistemas de proteção social e previdencial. Esses saldos aparecem sempre com sinal positivo, o que se explica por serem construídos a partir de várias transferências do Orçamento de Estado, tanto de natureza ordinária como extraordinária. Terão esses saldos por isso um interesse mais contabilístico do que económico, pois não representam a relação real entre o custo das prestações e as receitas que lhes são afetas.

Já a imprensa especializada e a maior parte dos comentadores assimilam o «défice da Segurança Social» ao montante das transferências extraordinárias que o Estado teve de operar para fazer face à diferença entre receitas e despesas correntes do sistema previdencial (ver 7.^a linha do Quadro 4.VIII).

Coloca-se a questão de saber se o valor das transferências extraordinárias será um indicador adequado para medir o verdadeiro desafio que se coloca ao sistema previdencial. No nosso entender, não o é por duas razões:

Em primeiro lugar, porque o saldo inclui todas as despesas e receitas do sistema previdencial, misturando prestações que reagem sobretudo a fatores de ordem conjuntural com as que estão associadas a fenómenos estruturais, como sejam o envelhecimento demográfico. Em segundo lugar, engloba apenas o sistema previdencial da Segurança Social deixando de fora o regime convergente, assim como outros regimes especiais que implicam uma responsabilidade permanente do Estado para com os respetivos beneficiários.

A fim de medir a verdadeira dimensão do desafio financeiro de médio e longo prazo, devemos trabalhar sobre um conceito alternativo – o das necessidades de financiamento do sistema público contributivo de pensões. Este conceito desenvolve-se a partir de três operações:

1. Considerar as receitas e despesas do sistema previdencial separadamente das restantes componentes da Segurança Social;
2. Considerar a despesa e a receita com pensões separadamente das restantes prestações do sistema previdencial, por serem de longe as rubricas mais importantes e as que respondem de modo mais nítido ao comportamento das duas variáveis exógenas do sistema de Segurança Social: o

crescimento económico e a demografia⁵⁶.

3. Incluir as prestações resultantes de outros compromissos assumidos pelo Estado fora do regime geral do sistema previdencial, como é o caso das pensões pagas no âmbito dos regimes especiais dos bancários e dos funcionários públicos, integrando estas as pensões complementares das empresas de capital público.

Ficam assim determinadas as receitas e despesas do sistema público contributivo de pensões, cuja evolução entre 2011 e 2016 está representada no Quadro 4.XI.

A despesa total com pensões seguiu uma tendência de crescimento entre 2011 e 2016, refletindo os fatores de evolução estrutural bem conhecidos e documentados anteriormente. Todavia, desde 2014 tem vindo a crescer a um ritmo inferior ao do PIB, fundamentalmente por via das restrições às reformas antecipadas e do aumento da idade normal de reforma. Em 2016, a despesa com pensões do sistema contributivo ultrapassou os 22,3 milhões de euros, 14,4% acima do nível de 2011. Nesse ano, a despesa com pensões representou 12,1% do PIB.

As receitas contributivas, que no respeitante ao RGSS foram calculadas em função da repartição percentual das eventualidades velhice, invalidez e morte na TSU, evoluíram ao longo do período entre 6,5 e 6,8% do PIB (ver quadro 4.XI na página seguinte).

As transferências ordinárias integram as transferências oriundas do orçamento de Estado e dos orçamentos de diversos Ministérios destinadas a respeitar compromissos assumidos pelo Estado, quer quanto ao financiamento da CGA, quer quanto ao pagamento de pensões a categorias específicas de beneficiários. Integram ainda as verbas pagas a título de contribuição pelas entidades públicas empregadoras, a qual tem vindo a aumentar a um ritmo significativo (mais de 25% entre 2011 e 2016), refletindo os aumentos sucessivos da respetiva taxa.

As necessidades de financiamento do sistema público de pensões aumentaram até 2014 e têm vindo a diminuir desde então fundamentalmente por via do importante aumento das transferências ordinárias do Orçamento de Estado. Em 2016 elevavam-se a mais de 1 800 milhões de euros, representando 1% do PIB e 2,9%

56. Ver, para uma abordagem semelhante, N. Costa Cabral (2014).

QUADRO 4.XI – Necessidade de financiamento do sistema público contributivo de pensões, 2011-2016, 10⁶ euros

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Pensões e complementos – RGSS | 10 828,6 | 10 756,4 | 11 582,7 | 11 684,8 | 11 951,0 | 12 364,5 |
| Pensões do regime especial (bancários) | 0 | 516 | 506,5 | 497,4 | 487,6 | 478,9 |
| Pensões e complementos – CGA (a) | 8 713,5 | 7 950,8 | 9 097,3 | 9 326,9 | 9 504,9 | 9 507,4 |
| TOTAL DESPESA COM PENSÕES | 19 542,1 | 19 223,2 | 21 186,5 | 21 509,1 | 21 943,5 | 22 350,8 |
| Em percentagem do PIB | 11,1% | 11,4% | 12,4% | 12,4% | 12,2% | 12,1% |
| Contribuições e quotizações – RGSS (b) | 10 145,3 | 9 646,6 | 9 764,9 | 9 912,2 | 10 338,9 | 10 884,9 |
| CES e contrib. extraordinárias – RGSS (b) | 0 | 4,1 | 138,4 | 157,8 | 10,9 | 5,2 |
| Quotizações – CGA | 1 427,9 | 1 204,8 | 1 335,2 | 1 292,8 | 1 251,2 | 1 279,9 |
| CES – CGA | 3,0 | 20,3 | 387,5 | 462,8 | 23,5 | 12,7 |
| TOTAL RECEITAS CONTRIBUTIVAS | 11 576,2 | 10 875,8 | 11 626,0 | 11 825,6 | 11 624,5 | 12 182,7 |
| Em percentagem do PIB | 6,6% | 6,5% | 6,8% | 6,8% | 6,5% | 6,6% |
| Transferência regime especial (bancários) | 0 | 515,8 | 506,4 | 497,2 | 487,2 | 478,5 |
| Transferência por receitas cessantes (b) | 192,1 | 174,7 | 165,2 | 134,7 | 156,4 | 160,9 |
| Contribuições entidades públicas – CGA (c) | 1 932,5 | 1 621,8 | 2 303,4 | 2 665,4 | 2 594,3 | 2 665,8 |
| Dotação do OE para a CGA | 4 452,6 | 4 468,6 | 4 364,1 | 4 130,8 | 4 858,3 | 4 926,0 |
| Entregas p/ pagamento pensões –CGA(d) | 78,3 | 69,4 | 78,5 | 87,0 | 115,5 | 99,4 |
| TOTAL TRANSFERÊNCIAS ORDINÁRIAS | 6 655,5 | 6 850,3 | 7 417,6 | 7 515,1 | 8 211,7 | 8 330,6 |
| NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO | 1 310,4 | 1 497,1 | 2 142,9 | 2 168,4 | 2 107,3 | 1 837,5 |
| Em percentagem do PIB | 0,7% | 0,9% | 1,3% | 1,3% | 1,2% | 1,0% |
| Transferência extraordinária do OE – RGSS | 0 | 856,6 | 1430,3 | 1329,1 | 894,2 | 649,6 |
| Rácio Transferências ordinárias/Receitas contributivas | 57,5% | 63,0% | 63,8% | 63,5% | 70,6% | 68,4% |

Fonte: Tribunal de contas, Relatórios de acompanhamento da execução do orçamento da Segurança Social, vários anos. Cálculos do autor.

(a) – Inclui os complementos de pensões pagos a beneficiários dos fundos das empresas públicas e forças armadas.

(b) – Corresponde à repartição das receitas da TSU pelas eventualidades de velhice, invalidez e morte, uma vez deduzidos os custos administrativos, e expurgado o correspondente ao subsídio por morte.

(c) – Inclui as participações para financiamento de pensões da responsabilidade do Estado.

(d) – Inclui os montantes provenientes dos Ministérios da Defesa e da Saúde para pagamento de pensões da sua responsabilidade e os oriundos de outras entidades para fazer face a encargos com pensões de aposentação antecipadas.

do total da despesa consolidada da Administração Central⁵⁷. Da análise da evolução no período 2011-2016 retiram-se duas conclusões.

É de registar, o aumento da importância das receitas fiscais enquanto fonte de financiamento do sistema contributivo de pensões. Entre 2011 e 2016 o rácio das transferências em relação às receitas contributivas aumentou de 57,5% para 68,4%, após ter atingido um máximo de 70,6% em 2015. Esta tendência põe em cheque o princípio de um sistema público contributivo alimentado pelos rendi-

57. O Tribunal de Contas realiza nos seus relatórios anuais de acompanhamento da execução do orçamento da Segurança Social um exercício semelhante, tendo chegado a um valor de 648 milhões de euros para a necessidade de financiamento para suportar os encargos públicos com pensões em 2016. Porém, este exercício é limitado ao sistema previdencial da Segurança Social, omitindo assim a responsabilidade do lado da CGA.

mentos do trabalho, em confronto com uma realidade onde se torna cada vez mais nítida a incapacidade daqueles rendimentos poderem suportar os encargos crescentes do sistema de pensões.

Em segundo lugar, a necessidade de financiamento não foi colmatada pelas transferências extraordinárias do Orçamento de Estado, que se situaram sempre a um nível inferior. Por isso, a utilização deste valor para medir o défice do sistema de pensões redonda numa subavaliação significativa do mesmo. As necessidades de financiamento são na verdade satisfeitas graças às transferências «ocultas» de receitas contributivas do sistema previdencial que estariam em princípio, segundo a chave de distribuição das receitas da TSU, destinadas a financiar outras prestações do sistema previdencial.

Pode-se questionar porém que seja esta a exata medida do desafio que se coloca à sustentabilidade financeira do sistema público contributivo de pensões. De fato, como já tivemos oportunidade de referir, o Estado tem vindo a transferir para o sistema não contributivo, e portanto para o financiamento por via fiscal, toda uma série de prestações cuja razão de ser e modalidades de atribuição se baseiam na carreira contributiva, embora também procurem atingir objetivos de solidariedade: é o caso dos complementos sociais pagos aos beneficiários do regime geral a título de pensão mínima, e das reformas antecipadas ao abrigo de diversos regimes particulares e da condição de desempregado de longa duração. Estas prestações de natureza mista foram incluídas no sistema não contributivo e com isso se aliviou o défice do sistema contributivo, reforçando em contrapartida o papel das receitas fiscais como fonte de financiamento do sistema de pensões.

Se tomarmos em consideração a despesa com este tipo de prestações no cômputo das necessidades de financiamento do sistema contributivo de pensões, chegamos à conclusão de que a despesa total com pensões terá ultrapassado os 24 500 milhões de euros em 2015, e as necessidades líquidas de financiamento os 4 700 milhões de euros (respetivamente 13,6% e 2,6% do PIB).

É com base nestas ordens de valores e não nos valores das transferências extraordinárias anuais do OE que nos devemos orientar para medir o desafio que desde já as apresenta perante o equilíbrio financeiro do sistema de pensões português.

CAPÍTULO 5

A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO SISTEMA DE PENSÕES – AS PRINCIPAIS REFORMAS

O impacto que o envelhecimento demográfico virá a exercer sobre a sustentabilidade financeira do sistema de Segurança Social começou a ser analisado e enfrentado em Portugal mais tarde do que em outros países europeus, o que se compreende dado o arranque tardio do mesmo e a prioridade concedida durante os primeiros anos após o restabelecimento do Estado democrático ao alargamento da respetiva cobertura e à operacionalização das regras de funcionamento. A primeira medida estrutural que reflete o objetivo de enfrentar aquele desafio foi a criação do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social em 1989⁵⁸.

Mas só em 1996 o Governo tomou a iniciativa de lançar um debate público sobre o futuro da Segurança Social através do pedido feito a um grupo de especialistas, sob a coordenação de António Correia de Campos, de estudar diversas alternativas e apresentar recomendações. Com a publicação do Livro Branco em 1998 deu-se início a um debate na sociedade portuguesa acerca do futuro da Segurança Social no contexto evolutivo da economia e da sociedade portuguesas, dando especial atenção às perspetivas demográficas e às suas consequências. Este debate coincidiu no tempo com um intenso movimento reformista nos países de economia desenvolvida e em particular no espaço da União Europeia, do qual Portugal foi recolhendo exemplos práticos, contribuições analíticas e recomendações que exerceram influência sobre o processo reformista desencadeado durante os primeiros 15 anos do século XXI.

Neste Capítulo passamos em revista as principais medidas de reforma adotadas ao longo deste período, com incidência no sistema de pensões, bem como os respetivos resultados avaliados do ponto de vista da sustentabilidade financeira, com base em diversos estudos prospetivos, realizados tanto por instituições internacionais como por investigadores e instituições portuguesas. O objetivo é procurar saber até que ponto as reformas já realizadas melhoraram a probabilidade de o sistema de pensões poder ser financiado no futuro sem causar um grave desequilíbrio nas finanças públicas, num quadro geral já de si seriamente agravado pelo peso da dívida pública. No capítulo seguinte iremos analisar o impacto

58. Decreto-lei n.º 259/89 de 14 de Agosto. O problema é reconhecido explicitamente no preâmbulo do diploma, que se refere ao envelhecimento progressivo da população e à pressão que exerce sobre os encargos da Segurança Social.

das reformas sobre o nível de adequação dos rendimentos dos pensionistas no médio e longo prazo, aspeto crucial para avaliar as perspetivas de sustentabilidade social do sistema.

5.1. O processo de reformas

Distinguem-se no processo de reformas desencadeado a partir de finais do século XX, cinco momentos importantes:

1. O Livro Branco de 1998;
2. As duas Leis de Bases de 2000 e 2002;
3. A convergência do sistema de pensões do setor público com o regime geral (2006);
4. A Lei de Bases de 2007;
5. As medidas tomadas para fazer face à crise económica e financeira, no contexto do programa de assistência financeira (2011-2014).

5.1.1. O Livro Branco – um primeiro impulso reformista abrangente

O Livro Branco da Segurança Social foi publicado em janeiro de 1998, e está na origem da proposta de Lei de Bases apresentada pelo Governo à Assembleia da República em setembro do mesmo ano⁵⁹. Após longas discussões, para que contribuíssem as propostas dos partidos de oposição, chegou-se a um compromisso interpartidário sobre um texto de Lei de Bases, o qual porém não chegou a ser levado a votação na legislatura de 1995-99. Gorou-se assim o mais ambicioso esforço de reforma estrutural alguma vez empreendido em Portugal na área da Segurança Social, sem resultados concretos. É todavia importante referir as mais importantes recomendações incluídas no Livro Branco, pois elas exerceram influência em algumas medidas adotadas posteriormente e continuam a ser evocadas nos debates atuais:

- Introdução de um limite máximo à base de incidência das taxas contributivas para a Segurança Social ao nível de 5 salários mínimos (plafonamento);

59. Sobre este tema, ver A. Correia de Campos (2000), p. 175 e ss.

- Criação de um segundo pilar constituído por um regime de pensões de contribuição definida, de adesão obrigatória, gerido em capitalização por entidades públicas ou privadas, a partir das receitas não arrecadadas em virtude do plafonamento⁶⁰;
- Financiamento da transição para o 2.º pilar através da amortização por prazo dilatado da dívida do Estado para com o sistema de Segurança Social;
- Manutenção do modelo de financiamento por contribuições baseadas na massa salarial; abertura de um debate sobre a diversificação das fontes de financiamento, de modo a reduzir os custos não salariais da mão-de-obra, através da substituição parcial da TSU por receitas fiscais (IVA social, contribuição social generalizada);
- Reforço do FEFSS por incorporação de rendimentos dos ativos do património do Estado ou da sua transferência para a Segurança Social;
- Possibilidade de aceder à pensão de velhice a partir dos 60 anos com 42 anos de carreira contributiva;
- Redução da taxa de formação da pensão de 2% para 1,79% ao ano e consequente redução da taxa de substituição de 80 para 75% (a introduzir gradualmente);
- Alargamento do período de cálculo da pensão estatutária a toda a carreira contributiva, e valorização das contribuições com base na evolução dos preços e dos salários;
- Institucionalização por lei dos critérios de indexação anual das pensões.

Estas recomendações inserem-se claramente num contexto dominado pelo movimento reformista então em curso na UE e noutros países da OCDE (como se analisa em detalhe na 1.ª Parte), de que resultaram reformas sistémicas orientadas para a criação de regimes de pensões complementares geridos em capitalização de adesão obrigatória ou facultativa. Está também subjacente a vontade de preparar a economia portuguesa para a adesão à UEM através de um conjunto de reformas estruturais em diversas áreas que a tornassem mais flexível, mais competitiva e financeiramente mais equilibrada.

60. Neste ponto, a proposta do governo afastou-se da recomendação do Livro Branco, pois deixava ao contribuinte a opção pela manutenção no sistema público.

5.1.2. As primeiras reformas pós-Livro Branco

A Lei de Bases da Segurança Social foi finalmente aprovada durante a legislatura seguinte⁶¹. Revelou claramente uma intenção menos reformista, não só em relação às recomendações do Livro Branco, mas até mesmo em relação ao compromisso saído das negociações de 1999⁶²:

- Remeteu para mais tarde uma decisão sobre o plafonamento, que deveria ser sujeita a novos estudos e a um parecer favorável de um novo órgão a criar onde os parceiros sociais teriam assento (o que nunca foi executado);
- Abandonou a ideia de criar um sistema complementar em capitalização;
- Deixou em aberto a questão da idade normal de reforma assim como a revisão dos diversos esquemas de reforma antecipada;
- Manteve a taxa de substituição ao nível de 80%;
- Não deu concretização à ideia de diversificar as bases de incidência contributiva.

Apesar disso, a nova lei introduziu algumas medidas que procuravam encontrar o ponto de equilíbrio entre a garantia de sustentabilidade financeira do sistema e o reforço da função redistributiva do sistema contributivo numa ótica intrageracional. Assim, a Lei de Bases previa:

- A contagem de toda a carreira contributiva para o cálculo da pensão, em substituição do esquema então vigente de apenas contar os 10 melhores anos dos últimos 15;
- A afetação de uma parcela de 2 a 4 pontos percentuais retirados da quotização dos trabalhadores para reforço do FEFSS, com o objetivo de assegurar um mínimo de 2 anos de cobertura das despesas previsíveis com pensões;
- A diferenciação positiva das taxas de substituição, e por conseguinte das taxas de formação de direitos, a favor dos beneficiários com mais baixas remunerações;

61. Lei n.º 17/2000 de 8 de agosto.

62. A. Correia de Campos (2000), p. 217 e ss.

- A indexação das pensões mínimas de invalidez e de velhice pelo salário mínimo.

Todavia, este diploma deixava muitas questões em aberto e definia poucas medidas concretas. Foi a Lei de Bases de 2002⁶³ a legislar algumas medidas em aplicação do que tinha sido já anunciado previamente: o aumento do período de contagem dos anos de carreira contributiva (a introduzir de modo faseado), a convergência das pensões mínimas ao nível da RMMG, a aplicação de taxas regressivas de formação da pensão e a revalorização das remunerações em função da evolução dos preços e dos salários. Destas medidas só duas subsistem atualmente: as taxas regressivas de formação de direitos e a totalidade da carreira contributiva como base de cálculo para a pensão estatutária. Esta medida em particular veio a revelar-se fundamental para melhorar as condições de sustentabilidade do sistema. Todas as outras medidas legisladas vieram a ser abandonadas ou nunca foram efetivamente aplicadas, por manifesta incapacidade do sistema em assegurar um financiamento suficiente do acréscimo de despesa que delas decorria.

5.1.3. O processo de convergência entre o regime geral e o regime da CGA

O processo de convergência entre os regimes de pensões do setor público e do setor privado iniciou-se em 1993, mas foi caracterizado nos primeiros anos por excessiva lentidão, e aplicado de forma casuística e irregular, sem obediência a uma estratégia definida. Persistiram assim por demasiado tempo vários regimes especiais, cláusulas de salvaguarda e diversos regimes transitórios que concediam condições mais favoráveis aos funcionários da Administração pública, no que à pensão diz respeito, relativamente aos assalariados do setor privado e aos independentes⁶⁴.

A partir de 2005 foram dados passos mais consistentes no sentido da efetivação da convergência, sendo particularmente relevante a Resolução do Conselho de Ministros⁶⁵, que determinou a uniformização progressiva dos regimes de pensões do setor privado e do Estado. Os funcionários públicos recrutados a partir de 1/1/2006 passaram a estar integrados no regime geral da Segurança Social, tornando a CGA um sistema fechado. Para os funcionários públicos em atividade

63. Lei n.º 32/2002 de 20 de dezembro.

64. Ver M.M. Corrêa de Aguiar (2015), p. 88 e C. Pereira da Silva (2014), p. 178.

65. Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2005 de 30 de junho e Lei n.º 60/2005 de 29 de dezembro.

foi estabelecida a convergência progressiva até 2015 das condições de acesso à reforma no que respeita à idade normal de reforma – de 60 para 65 anos – e do tempo de serviço correspondente à pensão completa – de 35 para 40 anos. Foi também incorporada gradualmente no cálculo de todas as pensões da CGA a contagem de toda a carreira contributiva, à semelhança do que já acontecia com os trabalhadores do setor privado e os funcionários públicos admitidos depois de 1993.

No mesmo sentido foram revistos uma série de regimes especiais aplicáveis a certos corpos da função pública no sentido de os integrar no processo de convergência em curso entre o regime da CGA e o regime geral, em matéria de tempo de serviço, idade de aposentação, fórmula de cálculo e atualização das pensões⁶⁶.

Nos anos subsequentes foi sendo completado o processo de convergência mediante sucessivas alterações legislativas que foram adaptando o regime da CGA à evolução dos parâmetros do regime geral, nomeadamente quanto ao fator de sustentabilidade, método de indexação anual, taxa anual de formação e reformas antecipadas. Foram também uniformizadas as taxas contributivas dos funcionários e das entidades públicas empregadoras com a TSU.

Hoje em dia estão praticamente uniformizadas as condições de reforma entre o setor público e o setor privado. Persistem no entanto as desigualdades decorrentes dos direitos adquiridos pelos atuais pensionistas⁶⁷, pelo que a convergência total só será atingida na década de 30, quando se reformarem os últimos funcionários admitidos antes de 1993⁶⁸.

5.1.4. A Lei de Bases de 2007

Não tendo o Governo agido em profundidade no sentido de reformar o sistema de pensões, e num contexto de maturação do sistema e de envelhecimento demográfico acentuado, inevitavelmente os encargos com as pensões teriam de se agravar, tendo passado de 10,4% do PIB em 2001 para 12,4% em 2007. Em 2006, a Comissão Europeia projetava no *Ageing Report* um crescimento dos encargos com pensões até 20,8% em 2050, e colocava Portugal no grupo dos países de alto risco em termos de sustentabilidade das suas finanças públicas⁶⁹.

66. Decreto-Lei n.º 229/2005 de 29 de dezembro.

67. Sendo a mais importante a que decorre da consideração de 80% do último salário líquido na média ponderada para efeitos de cálculo da pensão estatutária.

68. Ver M.M. Corrêa de Aguiar, op. cit, p. 88.

69. F. Ribeiro Mendes (2011), p. 121.

Sob pressão das instâncias europeias, no âmbito do chamado Método Aberto de Coordenação⁷⁰, o Governo aproveitou o ensejo de uma maioria absoluta na Assembleia da República para introduzir reformas de maior vulto do que aquelas que até aí tinham sido implementadas. Com base num acordo firmado com os parceiros sociais na segunda metade de 2006, o Governo apresentou uma proposta de nova Lei de Bases que viria a ser formalmente aprovada no início de 2007⁷¹. As principais medidas incluídas nesta reforma foram:

- A redução do valor da pensão estatutária, por aplicação de um fator de sustentabilidade igual ao rácio entre a esperança média de vida aos 65 anos em 2006 e no ano anterior à reforma;
- Um novo método de indexação das pensões baseado no IPC, mas modulado em função da taxa de crescimento económico e do escalão de pensões;
- Antecipação de 2017 para 2002 da introdução da nova fórmula de cálculo das pensões, baseado em toda a carreira contributiva;
- Indexação da pensão mínima ao IAS em substituição da RMMG;
- Introdução de diversas limitações ao acesso às reformas antecipadas e penalização mais acentuada das mesmas;
- Promoção do envelhecimento ativo, através da bonificação das pensões dos trabalhadores que se reformem após os 65 anos;
- Introdução de um teto máximo para as pensões mais elevadas (igual a 12 vezes o IAS) decorrentes da antiga fórmula de cálculo;
- Introdução de um regime público de contas individuais em capitalização, de contribuição definida, e de adesão voluntária.

A reforma de 2007 incluía assim um vasto leque de medidas paramétricas, com o claro objetivo de melhorar a sustentabilidade financeira do sistema no médio e longo prazo. Trata-se por isso de uma reforma estrutural com largo alcance, em que se salienta a introdução de uma relação direta entre longevidade e valor da pensão, uma medida que Portugal foi dos primeiros países a adotar na UE. Com esta medida, o sistema deixou de poder considerar-se de benefício definido

70. Op. cit. p. 122. O Método Aberto de Coordenação foi descrito no Capítulo 2.

71. Lei n.º 04/2007 de 16 de janeiro.

puro, pois o valor da pensão passou a depender de fatores que o beneficiário não pode controlar. A bonificação prevista para o adiamento do momento da reforma permite porém ao pensionista compensar o efeito redutor do fator de sustentabilidade, encorajando-o a permanecer por mais tempo na vida ativa.

O significado da reforma é discutível em termos de equidade intergeracional, na medida em que o impacto do fator de sustentabilidade será tanto maior quanto mais longínquo no tempo for o momento da reforma⁷². Teremos por isso uma desigualdade crescente entre gerações, com as mais antigas a beneficiar de pensões que só marginalmente serão afetadas pela reforma, e as gerações que agora entram no mercado de trabalho, a ter de suportar um forte impacto do fator de sustentabilidade que se refletirá numa redução muito sensível do valor da sua pensão inicial, como veremos em detalhe no Capítulo 6.

5.1.5. Reformas em tempos de crise

A efetividade da reforma de 2007 foi porém reduzida pelos efeitos da crise económica e financeira desencadeada em 2008/09 e o impacto das medidas extraordinárias de contenção orçamental tomadas antes e durante o programa de assistência financeira sob supervisão da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do FMI.

Ainda antes da intervenção externa na gestão das políticas económicas e orçamentais, o Governo já tinha sido compelido pelo agravamento da situação financeira a adotar vários tipos de medidas incluídas no PEC III.

As primeiras medidas foram de carácter extraordinário e visavam conter o défice público. Tratou-se do congelamento da atualização das pensões, e da introdução de uma Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) que atingiu as pensões mais elevadas, tendo sido ambas introduzidas no Orçamento de 2011. Com o mesmo objetivo procedeu-se à transferência para o Estado do capital acumulado nos fundos de pensões do setor bancário e à concomitante transferência das responsabilidades das pensões em pagamento, implicando o fecho dos fundos aos novos trabalhadores do setor.

A partir da assinatura do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) em maio de 2011, a política de pensões passou a estar ligada ao ritmo das sucessivas avaliações e Memorandos de Entendimento. Contudo, no PAEF

72. Sobre este tema, ver F. Ribeiro Mendes (2011) e M.M. Corrêa de Aguiar (2015).

inicial, as reformas do sistema de pensões ocupavam um lugar modesto, limitando-se no essencial a cortes nas pensões superiores a 1 500€ (por analogia com o programa de cortes nas remunerações do setor público) e à continuação da suspensão da indexação anual, com exceção das pensões mais reduzidas. Isso explica-se em grande medida pela perceção positiva deixada nas organizações internacionais pelas reformas implementadas pela Lei de Bases de 2007 e pelo Decreto-Lei 52/2007⁷³, consideradas essenciais para melhorar a sustentabilidade financeira a longo prazo.

Com o agravamento da crise da dívida soberana, as metas de contenção das despesas passaram a ser mais exigentes, levando o Governo a adotar uma série de medidas aparentemente desenquadradas de qualquer estratégia reformista de longo prazo, e mais viradas para objetivos de curto prazo:

- Criação da sobretaxa extraordinária de IRS sobre as pensões de valor superior à RMMG (2011);
- Suspensão dos subsídios de férias e de Natal (2012)⁷⁴;
- Prolongamento e agravamento da CES (2012);
- Redução da dedução específica aos rendimentos de pensões em sede de IRS (2012);
- Suspensão do regime de flexibilização permitindo a antecipação da idade de reforma (2012);
- Corte progressivo nos valores das pensões acima de 1350 € (2013);
- Redução do montante de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI);
- Prolongamento sucessivo do congelamento das pensões, à exceção das mais baixas (1.º escalão da pensão mínima, pensão social e pensão rural).

A partir da 7.ª avaliação da execução do PAEF (junho de 2013), regista-se uma mudança de direção da política relativa ao sistema de pensões, no sentido da introdução de reformas que alteram alguns parâmetros essenciais do regime con-

73. Ver P. Adão Silva et al. (2015), p. 325.

74. Esta suspensão foi considerada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional, mas sem efeitos retroativos a 2012. O Governo reintroduziu no OE 2013 a suspensão do subsídio de férias, mas perante nova declaração de inconstitucionalidade, teve de o devolver em dois tempos. Para compensar o aumento de despesas, o Governo implementou novas medidas fiscais e novos cortes nas pensões.

tributivo. Foram quatro essas medidas⁷⁵:

- O aumento da idade normal de reforma (INR) de 65 para 66 anos a partir de 2014;
- A variação da INR em função da longevidade, a partir de 2015;
- O fator de sustentabilidade passa a aplicar-se ao cálculo da pensão estatutária apenas em caso de reforma antecipada;
- A esperança de vida aos 65 anos atingida em 2000 passa a servir de referência para o cálculo do fator de sustentabilidade, em vez de 2006.

Além disso, legislou-se um conjunto de medidas que aprofundaram a convergência do regime da CGA com o RGSS, incluindo uma nova alteração da fórmula de cálculo da pensão estatutária, e restrições à reforma antecipada⁷⁶.

Estamos portanto em presença de um conjunto de medidas que configuram uma autêntica reforma estrutural, com efeitos importantes a médio e longo prazo, decidida sem verdadeiro debate nacional⁷⁷, nem estudos publicados de avaliação de impacto, apenas a coberto de um programa de assistência que no início, nem sequer deixava prever que se fosse além de cortes temporários no valor das pensões.

Deve-se no entanto reconhecer que as reformas introduzidas estão em linha com as tendências dominantes entre os Estados membros e as recomendações da UE e de todas as organizações internacionais visando o prolongamento da vida profissional: aumento da INR e criação de uma relação direta entre esta e a esperança média de vida⁷⁸. Em contrapartida, deixou-se cair a ligação entre longevidade e valor da pensão estatutária para carreiras completas. Esta medida é criticada por alguns autores por alegadamente se ter perdido o incentivo a trabalhar mais anos para além da INR⁷⁹. Permanecem porém no sistema vários incentivos ao prolongamento da vida ativa (bonificação da pensão inicial, redução da INR em 4 meses por cada ano de carreira acima dos 40). Em relação ao anterior sistema o almejado aumento da idade efetiva de reforma será conseguido por meios

75. Decreto-Lei n.º 167-E/2013 de 31 de dezembro.

76. Lei n.º 11/2014 de 6 de março.

77. Foram apenas consultados os parceiros sociais em sede de Conselho Permanente de Concertação para cumprir os requisitos formais.

78. A Comissão Europeia passou a recomendar o *link* após 2011.

79. P. Adão e Silva et al. (2015). p. 330.

mais imperativos que incentivadores. Será porém excessivo o aumento da INR no longo prazo por aplicação da fórmula inscrita no Decreto-Lei 167E/2013.

5.1.6. A política do XXI Governo

No seu Programa de Governo, assim como nos Planos Nacionais de Reformas de 2016 e 2017, o Governo da XXI legislatura não manifestou a intenção de proceder a qualquer reforma de fundo do sistema de Segurança Social. Isso não quer dizer que não houvesse a intenção de proceder a algumas ações e medidas importantes nesta área. No entanto, a meio da legislatura, têm-se salientado pela sua consistência e número as medidas que visam a reposição de direitos que haviam sido temporariamente suspensos, alguns mesmo anteriormente ao PAEF, e em certos casos a melhoria desses direitos:

- Descongelamento e atualização do IAS;
- Reposição das regras de atualização anual das pensões;
- Descongelamento parcial das reformas antecipadas;
- Reposição do poder aquisitivo das pensões mais baixas, através de aumentos extraordinários acima da atualização anual;
- Remoção da penalização das reformas antecipadas para trabalhadores com carreiras muito longas;
- Reposição dos cortes efetuados no RSI e CSI;
- Aumento do abono de família para crianças com mais de 12 meses.

Uma grande parte dos objetivos programáticos anunciados estão no entanto ainda por realizar a meio da legislatura. Não foi ainda publicada uma avaliação da evolução do sistema de Segurança Social, o que se teria justificado antes de implementar medidas com impacto orçamental significativo. Assim como ainda não se concretizou o reforço dos instrumentos de poupança individual, a reavaliação do fator de sustentabilidade, a reavaliação das isenções e reduções da TSU ou a revisão das condições de recursos com vista à sua harmonização. Quanto à diversificação das fontes de financiamento, ela foi limitada ao reforço do FEFSS (proporcionalmente bastante modesto) através da consignação das receitas do Adicional do IMI e de uma pequena parcela do IRC. Duas medidas relevantes foram deixadas para autorização legislativa no OE 2018: a diferenciação da TSU

patronal segundo o tipo de contrato e a uniformização da condição de recursos para várias prestações sociais, estando a primeira dependente de acordo entre os parceiros sociais.

As medidas até agora implementadas têm-se traduzido por um significativo aumento da despesa. Assim, na área das pensões, as medidas já projetadas significam um aumento da despesa da ordem dos 1 000 milhões de euros em 2018 (incluindo o aumento das transferências para a CGA), o que representa uma taxa de variação homóloga de 4,7% em relação a 2017. Regressa-se assim a taxas de crescimento da despesa da ordem daquelas que eram correntes no período anterior a 2009.

Coloca-se a questão de saber se haverá ainda a oportunidade, no decorrer da segunda metade da legislatura, de introduzir reformas que contribuam para melhorar a sustentabilidade financeira do sistema, ou pelo menos a sua coe-rência interna, ou se o saldo da mesma se limitará à reposição da situação anterior a 2011. Para já, é visível que o modelo saído da reforma de 2007 se encontra bastante desvirtuado não só pela evolução da situação económica como pelas inúmeras medidas avulsas que foram sendo tomadas desde então.

5.2. As análises prospetivas de sustentabilidade financeira

Nos últimos anos têm-se sucedido os exercícios de previsão que procuram estimar o impacto a longo prazo da evolução das principais variáveis que condicionam o equilíbrio financeiro do sistema de Segurança Social. São de grande utilidade tais exercícios, pois fornecem indicações sobre a eficácia das medidas implementadas e sugerem prioridades de reforma. No entanto, os seus resultados dependem das hipóteses consideradas nos modelos de previsão, e não devem por isso ser discutidos acriticamente ignorando tais hipóteses ou sem o auxílio de testes de sensibilidade a hipóteses alternativas.

Pese embora a frequente utilização do conceito de sustentabilidade financeira em trabalhos de análise e em depoimentos de natureza política, não existe um significado comumente aceite. Muitas vezes é assimilado ao equilíbrio entre despesas e receitas do sistema, o que é incorreto. Num determinado ano, pode existir um saldo nulo ou mesmo positivo, sem que isso signifique que o sistema é sustentável, pois isso pode ficar a dever-se a transferências extraordinárias do Orçamento de Estado – é a situação portuguesa desde 2012. Mais geralmente

o conceito é utilizado para significar a capacidade de se assegurar o pagamento das prestações devidas no longo prazo, sem que isso ponha em causa o equilíbrio das finanças públicas. É este o conceito que está subentendido nos estudos prospetivos que utilizam como indicador a percentagem das despesas com pensões no PIB ou na despesa pública total, a fim de avaliar o grau de sustentabilidade dos sistemas de pensões. Trata-se pois de um indicador de tipo fluxo projetado para o futuro a partir de determinadas hipóteses sobre a evolução de variáveis chave – produto, salários, emprego, estrutura etária, etc.

Em alternativa, tem sido utilizado um indicador de tipo *stock* que se apoia no conceito de dívida implícita. Esta pode ser definida como a diferença entre o valor atualizado das futuras contribuições e quotizações, bem como de outras fontes de financiamento, e o das responsabilidades assumidas com o pagamento das pensões.

Este conceito, baseado na transposição do princípio de equilíbrio atuarial próprio dos modelos de capitalização para a análise dos modelos de repartição, tem um interesse particular por tornar mais transparente o encargo que recairá sobre as gerações futuras em função das decisões tomadas no presente e é por isso essencial para se compreender o que está em jogo em termos de equidade intergeracional. No entanto, este conceito pode levar a conclusões incorretas se for interpretado no sentido de que só uma dívida implícita nula permitirá assegurar a sustentabilidade financeira de um sistema de pensões num determinado horizonte temporal. Tal como os planos privados de pensões não necessitam de ser integralmente financiados, também a sustentabilidade dos sistemas públicos não deverá exigir a cobertura integral das responsabilidades pelas contribuições futuras, desde que o défice possa ser financiado razoavelmente quer por fundos de estabilização quer por esforço fiscal adicional⁸⁰.

Tem interesse analisar e comparar os resultados obtidos pelos exercícios prospetivos realizados por instituições internacionais e investigadores portugueses, com o fim de determinar, por um lado, o impacto das reformas realizadas, e por outro medir com o rigor possível a dimensão do desafio que a evolução económica e demográfica coloca ao futuro do sistema de pensões.

80. N. Barr e P. Diamond (2009).

5.2.1. A análise prospetiva da Comissão Europeia – o *Ageing Report* de 2015

A) As projeções da despesa, da receita e do saldo

Desde o princípio do século, a Comissão realiza de 3 em 3 anos em colaboração com o *Ageing Working Group* (AWG), um grupo de especialistas representando os Estados membros que funciona na órbita do Comité de Política Económica, um conjunto de análises prospetivas com o fim de avaliar o impacto financeiro das reformas das pensões.

O último destes exercícios foi publicado em 2015. As projeções foram realizadas com base em modelos nacionais de previsão cujos resultados foram discutidos e validados num exercício coletivo de *peer review*, de modo a conformarem-se com as metodologias e as hipóteses macroeconómicas adotadas pelo grupo. As projeções levam em conta as reformas legisladas até dezembro de 2014. Incidem sobre a despesa pública com pensões dos setores público e privado, cobrindo os riscos de velhice, reforma antecipada, invalidez, viuvez e orfandade e outros que sejam considerados de efeito equivalente (pensões devidas a capacidade reduzida para trabalhar). As pensões mínimas e as pensões sociais são também incluídas embora os efeitos tenham sido calculados separadamente. Em relação aos regimes complementares, quer sejam obrigatórios ou voluntários, de base profissional ou individuais, as projeções foram feitas para um grupo limitado de países.

O Quadro 5.1 apresenta as projeções da despesa pública agregada com pensões em relação ao PIB para Portugal e a zona Euro no cenário de base. Prevê-se que a despesa com o conjunto das pensões do sistema contributivo (regime geral e CGA), excluindo portanto as pensões mínimas e sociais, aumente mais rapidamente do que o PIB durante os próximos 15 anos. Por consequência, o rácio das despesas com pensões sobre o PIB irá evoluir em crescimento contínuo desde os 12,1% calculados para o ano base de 2013 até atingir um ponto máximo em 2030-2033 com 13,5%, seguindo-se uma redução progressiva até 2060, em que se ficará nos 11,1%. Quanto às despesas do sistema de pensões integrado, com inclusão das pensões mínimas e sociais, deverão seguir uma evolução paralela. Prevê-se que o número de pensionistas aumente desde os atuais 2 552 milhares até atingir um pico de 3 038 milhares em 2045, seguindo-se depois um período de declínio até 2060, em que se deverá situar em 2 846 milhares.

Foram também efetuadas projeções da despesa para os regimes complemen-

tares. Portugal verá reduzir-se a parcela destes regimes no total da despesa, dos atuais 2% para 1,5% em 2060 (em percentagem do PIB uma regressão de 0,3% para 0,2%) o que reflete a ausência de políticas de promoção do sistema complementar. Esta evolução contrasta com a da maioria dos países da UE para os quais se prevê o aumento da parcela da despesa com pensões complementares, que atingirá em alguns casos entre 25 e 40 pontos percentuais, tanto nos países que tradicionalmente apostaram nesses regimes (Países Baixos, Suécia, Dinamarca) como naqueles onde eles são de implantação recente (países da Europa Central e Oriental).

Em síntese, prevê-se que o encargo com pensões do sistema contributivo relativamente ao PIB se reduza entre 2013 e 2060 em 1 ponto percentual. É uma evolução mais favorável do que na média da zona Euro, para a qual se prevê estabilidade. Trata-se de um resultado significativo, melhor do que o registado em projeções anteriores, e que tem justificado apreciações positivas feitas pela Comissão e outras organizações internacionais acerca das reformas estruturais empreendidas no nosso país.

QUADRO 5.1 – Projeção das despesas e receitas do sistema de pensões, 2013-2060

| em % do PIB | | Δ 13-60 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|-----------|---------|------|------|------|------|------|
| Despesas do sistema de pensões integrado | Portugal | 13.8 | 14.6 | 15.0 | 14.8 | 14.4 | 13.1 |
| | Zona euro | 12.3 | 12.4 | 12.9 | 13.1 | 12.8 | 12.3 |
| Despesas do sistema contributivo | Portugal | 12.1 | 13.0 | 13.5 | 13.2 | 12.4 | 11.1 |
| | Zona Euro | 12.0 | 12.0 | 12.5 | 12.6 | 12.3 | 11.9 |
| Contribuições para o sistema contributivo | Portugal | 10.5 | 9.6 | 9.6 | 9.6 | 9.6 | 9.6 |
| | Zona Euro | 9.8 | 9.8 | 10.1 | 10.3 | 10.2 | 10.2 |
| Saldo do sistema contributivo | Portugal | -1.6 | -3.4 | -3.9 | -3.6 | -2.8 | -1.5 |
| | Zona Euro | -2.2 | -2.2 | -2.4 | -2.3 | -2.1 | -1.7 |
| Sistema complementar * | Portugal | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |

* Só abrange regimes de base profissional.
Fonte: European Commission (2015 a).

Contudo, este resultado não implica que o desafio da insustentabilidade financeira do sistema contributivo esteja resolvido. Portugal continuará até 2035 fazendo parte do grupo dos cinco Estados membros da UE com maior peso dos encargos com pensões no PIB. A evolução da despesa a partir de meados da década de 20 poderá atingir níveis críticos, que não se prevê possam ser compensados pelo

crescimento da receita. Para este exercício prospetivo partiu-se da hipótese de que as receitas contributivas se manteriam constantes em proporção do PIB, o que supõe a estabilidade das taxas contributivas, assim como um crescimento dos salários e da produtividade suficiente para compensar a redução da população ativa. Nestas condições prevê-se que o saldo negativo do sistema contributivo possa atingir 3,9% do PIB em 2030, mais 2,3 pontos percentuais do que em 2013. Esta evolução contrasta com a esperada para a média da zona Euro, cujo saldo negativo não deverá ultrapassar os 2,4% do PIB.

B) Decomposição dos efeitos sobre a despesa

O exercício efetuado no *Ageing Report 2015* permite que se decomponha a evolução esperada do peso da despesa com pensões no PIB em quatro fatores: o rácio de dependência, o rácio de cobertura, o rácio de benefício e o efeito de mercado de trabalho. Este último é por sua vez decomposto em três fatores: emprego, intensidade do trabalho e variação de carreira. O Quadro 5.II mostra o resultado da decomposição fatorial para a zona Euro e Portugal.

Como se esperaria, a evolução demográfica, aqui representada pelo rácio de dependência, é o único fator que contribui para aumentar o peso das pensões no PIB, não só para Portugal como para a maioria dos membros da Zona Euro, ao passo que os fatores de cobertura, de benefício e do mercado de trabalho exercem uma pressão inversa no sentido da diminuição daquele rácio. Estes são fatores cuja evolução reflete em larga medida o impacto de medidas reformistas já adotadas e cujo efeito se fará sentir ao longo das próximas décadas. De salientar o impacto relativamente mais pronunciado em Portugal do peso dos fatores benefício, emprego e prolongamento da carreira, em contrapartida de um fator demográfico particularmente desfavorável⁸¹.

O contributo do fator benefício reflete naturalmente o impacto das reformas implementadas nos parâmetros que determinam o valor da pensão futura, com destaque para a introdução do fator de sustentabilidade e a alteração da regra de indexação. Já o efeito do prolongamento de carreira se deve atribuir às reformas de elegibilidade, em especial o aumento da INR e a introdução do *link* automático com a esperança de vida. O efeito da taxa de emprego reflete o impacto das reformas do mercado de trabalho, e a forte recuperação esperada do emprego após os anos de crise.

81. Segundo o recente EUROPOP 2015, Portugal tem a mais elevada taxa de dependência demográfica na EU.

QUADRO 5.II – Decomposição da variação da despesa líquida com pensões, 2013-2060

| Contribuição dos fatores em % do PIB | Zona Euro | Portugal |
|---------------------------------------|-----------|----------|
| Despesa com pensões em % do PIB, 2013 | 12.3 | 13.8 |
| Rácio de dependência | + 7.6 | + 11.7 |
| Rácio de cobertura | - 2.4 | - 3.1 |
| Rácio de benefício | - 3.1 | - 5.9 |
| Efeito total do mercado de trabalho | - 1.6 | - 2.6 |
| Taxa de emprego | - 1.2 | - 1.9 |
| Taxa de intensidade de trabalho | 0.0 | 0.0 |
| Efeito do prolongamento de carreira | - 0.4 | - 0.7 |
| Efeito de interação | - 0.4 | - 0.9 |
| Despesa com pensões em % do PIB, 2060 | 12.3 | 13.1 |

Fonte: European Commission (2015 a), p. 87.

Rácio de dependência: População 65+ / População 20-64.

Rácio de cobertura: Número de pensionistas / População 65+.

Rácio de benefício: Pensão média / Salário médio.

Taxa de emprego: População 20-64 / Pop. Empregada 20-64.

Taxa de intensidade de trabalho: População empregada 20-64 / Horas de trabalho 20-64.

Efeito do prolongamento de carreira: Horas de trabalho 20-64 / Horas de trabalho 20-74.

C) Discussão das hipóteses de base

Estas previsões devem ser tratadas com alguma cautela, por várias razões. Em primeiro lugar, elas são afetadas pela escolha do ano base, dado que as repercussões da crise se fizeram especialmente sentir em 2013. As previsões são influenciadas pelos dados anteriores à crise, os quais indicam despesas inferiores às atingidas no ano base e isso pode ter feito enviesar os resultados no sentido de apresentarem uma melhoria em relação ao ano base. Em segundo lugar, pode-se questionar, como sempre acontece neste tipo de modelos de previsão, o acerto da escolha de certas hipóteses demográficas e económicas. O Quadro 5.III reúne algumas das principais variáveis do cenário de base utilizado para estas projeções.

Uma importante hipótese de base é que todas as variáveis demográficas se vão comportar no longo prazo de modo convergente no contexto da UE, em conformidade com a metodologia adotada na EUROPOP 2013. Assim, supõe-se que a taxa de fecundidade em Portugal, que no presente é a mais baixa da Europa, vai convergir a prazo com a média europeia que está sendo influenciada por países onde se tem verificado desde o princípio do século uma evolução positiva daquela taxa. Porém, esta evolução resulta de dois fatores que estão longe de atuar em Portugal com a mesma intensidade. Por um lado, a forte imigração de populações com culturas que favorecem famílias numerosas e a permanência das mulheres

em tarefas domésticas. Por outro lado, a implementação de sistemas de incentivos à natalidade através da concessão de longos períodos de licença parental e de subsídios generosos.

QUADRO 5.III – Hipóteses demográficas e económicas da projeção – Portugal, 2013-2060

| Variáveis | 2013 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | Δ 13-60 |
|---|-------|------|------|-------|------|------|---------|
| Taxa de fecundidade | 1,27 | 1,32 | 1,37 | 1,43 | 1,47 | 1,52 | +0,30 |
| Esperança de vida 65 (H) | 17,6 | 18,3 | 19,4 | 20,4 | 21,3 | 22,3 | +4,70 |
| Esperança de vida 65 (M) | 21,2 | 21,9 | 22,9 | 23,8 | 24,7 | 25,6 | +4,40 |
| Fluxo migratório líquido (10 ³) | -40,3 | +0,3 | +9,2 | +11,9 | +8,3 | +7,9 | +48,2 |
| População (10 ⁶) | 10,5 | 10,1 | 9,8 | 9,4 | 8,8 | 8,2 | -2,30 |
| PIB (crescimento) | -0,7 | +1,7 | +1,2 | +0,8 | +0,7 | +0,8 | +0,9 |
| Emprego (crescimento) | -1,5 | +0,7 | -0,5 | -1,1 | -1,1 | -0,7 | -0,6 |
| População 20-64 (crescimento) | -0,9 | -0,5 | -0,9 | -1,5 | -0,8 | -0,7 | +0,1 |
| Produtividade do trabalho | +0,4 | +1,0 | +1,7 | +1,9 | +1,8 | +1,5 | +1,5 |
| Taxa de emprego 20-64 | 65,4 | 69,8 | 73,9 | 74,8 | 75,2 | 74,7 | +9,3 |
| Taxa de desemprego 20-64 | 16,5 | 12,2 | 8,2 | 7,3 | 7,3 | 7,3 | -9,3 |
| Taxa de dependência demográfica | 30 | 35 | 44 | 56 | 64 | 64 | 34 |

Fonte: European Commission (2015 a) p. 401.

É também admitido que os fluxos migratórios vão convergir a prazo para os valores médios da UE. Isto é muito discutível pois a evolução recente mostra uma diferença muito nítida entre países de destino e de origem de fluxos migratórios. O número admitido para 2013 está muito abaixo da realidade (que se estima em 100 000 pessoas por ano no período entre 2010 e 2014). Não parece portanto ter sido integrado na análise prospetiva de 2015 o impacto do importante fluxo migratório que teve lugar durante o período de crise⁸².

Quanto à produtividade do trabalho (medida em relação a horas trabalhadas), supõe-se que irá crescer durante as próximas décadas dentro de um intervalo compreendido entre 1 e 1,9% ao ano, tendendo no fim do período para a média europeia de 1,5%. Aqui convém recordar que a média de crescimento da produtividade do trabalho em Portugal nos últimos 10 anos foi de 1,1%. As projeções apresentadas no cenário de base pressupõem portanto uma melhoria sensível da produtividade do trabalho em relação à experiência recente.

82. É de esperar que o Ageing Report de 2018 já leve em consideração esta nova realidade, pois as projeções demográficas do exercício EUROPOP 2015, sobre cujos resultados se baseará a próxima edição, indicam uma queda da taxa de fecundidade em Portugal nas décadas de 20 e 30, em parte como consequência do fluxo migratório.

Quanto às estimativas para as taxas de emprego e de desemprego mais não fazem do que fazer reverter a situação dos nossos indicadores aos valores «históricos» da situação pré-crise, próximos respetivamente de 75% e de 7,5%.

Finalmente, supõe-se que os salários reais vão evoluir ao mesmo ritmo que a produtividade do trabalho. Esta hipótese é central ao modelo de projeção, pois é a que sustenta a projeção linear e constante das receitas contributivas em percentagem do PIB. No Capítulo 7, desenvolveremos argumentos que permitem colocar reservas ao realismo desta hipótese, baseados em trabalhos recentes de análise de tendência de longo prazo das remunerações do trabalho.

D) Testes de sensibilidade

Foram realizados testes de sensibilidade no *Ageing Report* a fim de quantificar a reação dos resultados do modelo à alteração das hipóteses de base. Foram testadas as variações de dois tipos de variáveis: as demográficas (esperança de vida, fluxos migratórios) e as macroeconómicas (taxa de emprego, produtividade). O Quadro 5.IV apresenta para a UE e para Portugal os impactos das variações em algumas hipóteses de base.

QUADRO 5.IV – Resultados dos testes de sensibilidade sobre a despesa com pensões

| Alterações de hipóteses | Variação do rácio despesa/PIB em pontos percentuais | | | | | |
|---|---|------|------|------|----------|------|
| | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | Δ 13-60 | |
| | | | | | Portugal | UE |
| Maior esperança de vida (+2 anos) | 0,0 | +0,3 | +0,5 | +0,8 | +1,0 | +0,4 |
| Maior produtividade do trabalho (+0,25%) | 0,0 | -0,3 | -0,6 | -0,9 | -1,0 | -0,3 |
| Menor produtividade do trabalho (-0,25%) | +0,1 | +0,2 | +0,6 | +0,9 | +1,1 | +0,3 |
| Maior taxa de emprego (+2%) | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,3 | -0,3 | -0,1 |
| Menor fluxo migratório (-20%) | 0,0 | 0,0 | +0,1 | +0,2 | +0,3 | +0,2 |
| Menor produtividade total dos fatores (-0,2%) | 0,0 | +0,1 | +0,5 | +0,9 | +1,2 | +0,5 |

Fonte: European Commission (2015 a), p. 99 e ss.

Como seria de esperar, o aumento da longevidade reflete-se no aumento da despesa com pensões pois os pensionistas receberiam por mais tempo as respetivas pensões. Porém este efeito é mitigado pelo aumento da força de trabalho e o efeito positivo que daí advém para a taxa de crescimento do PIB. As variações da produtividade desempenham um papel muito relevante para melhorar ou piorar as perspetivas de sustentabilidade financeira das pensões. Menores fluxos de imigração farão disparar a despesa com pensões dado o efeito negativo sobre a

estrutura etária e a força de trabalho. O aumento da taxa de emprego tem efeitos mistos, pois se por um lado aumenta a força de trabalho e logo o crescimento potencial, por outro lado aumenta o valor das pensões a pagar no futuro.

De salientar que em todas as variáveis, exceto numa (mobilidade), Portugal revela uma sensibilidade muito elevada às alterações de hipóteses, sendo o respetivo desvio em relação às projeções do cenário de base um dos três maiores no conjunto da UE.

Entre os argumentos utilizados para resistir à necessidade de reformas estruturais neste domínio, é frequente ouvir-se dizer que o impacto do envelhecimento demográfico pode ser mitigado senão mesmo anulado por um crescimento mais rápido da produtividade ou do emprego⁸³. Se isso pode ser verdade no plano abstrato, falta ainda demonstrá-lo com base em hipóteses aproximadas à realidade no quadro de um modelo de projeção. O que revela o modelo aqui apresentado é que, mesmo aceitando taxas de crescimento do emprego e da produtividade significativamente mais elevadas do que as verificadas no passado recente, as despesas com pensões do sistema contributivo só recuariam 0,5% do PIB, em redor do ano crítico de 2030, passando o saldo negativo para 3,4% do PIB.

5.2.2. Outras análises prospetivas

Além das análises prospetivas publicadas pela Comissão Europeia outras têm sido realizadas em Portugal, utilizando diversos modelos de previsão e diferentes hipóteses de partida.

A) A análise do GEP-MSESS de 2015

Em 2015, o GEP-MSESS publicou uma avaliação atuarial e uma análise da sustentabilidade financeira do sistema previdencial de Segurança Social num horizonte de 75 anos, com o objetivo de quantificar o valor atual e futuro das responsabilidades líquidas do sistema. Foi utilizado um modelo de projeção de natureza atuarial e um conjunto de hipóteses demográficas, macroeconómicas, do mercado de trabalho e atuariais.

O Quadro 5.V apresenta uma síntese dos resultados mais significativos deste estudo. Destacamos o significativo crescimento das despesas totais, a uma taxa média anual real de 1,4%. As receitas crescem a um ritmo significativamente inferior (cerca de 0,8%) do que resulta um saldo negativo crescente do sistema pre-

83. Ver, entre outros, E.Rosa (2013).

videncial que se deverá situar em final do período em 2,9% do PIB. Dado o forte aumento das necessidades de financiamento líquido do sistema, a utilização do FEFSS para as colmatar conduziria, segundo as previsões do estudo, ao seu esgotamento em 2024 ou 2025, o que exigiria transferências de dotações crescentes do OE a partir desta data.

QUADRO 5.V – Projeções relativas ao sistema previdencial, 10⁶ euros, preços constantes

| | 2013 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total despesas correntes | 17 017 | 17 228 | 21 590 | 26 346 | 30 105 | 32 985 |
| Total receitas correntes | 17 053 | 16 025 | 18 475 | 20 930 | 22 887 | 24 838 |
| Saldo global do sistema * | -1 123 | -1 203 | -3 115 | -5 416 | -7 219 | -8 148 |
| (em % do PIB) | -0,66 | -0,63 | -1,45 | -2,28 | -2,79 | -2,9 |
| Despesas com pensões | 11 583 | 13 397 | 17 774 | 22 437 | 26 255 | 28 925 |
| (em % do PIB) | 6,8 | 7,0 | 8,3 | 9,4 | 10,2 | 10,3 |

Fonte: GEP-MSESS (2015).

* Sem transferências extraordinárias do OE e sem saldos.

De referir que, ao contrário da hipótese incluída no estudo da Comissão Europeia, supõe-se que as receitas contributivas aumentem em proporção do PIB, em virtude do efeito positivo exercido pela integração no regime geral dos funcionários públicos admitidos depois de 2006. É igualmente suposto que o crescimento dos salários se faça ao mesmo ritmo que o crescimento da produtividade.

O aumento das despesas ficaria a dever-se principalmente ao crescimento da despesa com pensões: de 11 583 milhões de euros em 2013 para 28 925 milhões em 2060, a preços constantes, representando respetivamente 6,8% e 10,3% do PIB. Este crescimento traduz-se por uma taxa anual média real de 1,95%. Este forte aumento decorre de um conjunto de fatores já referenciados, entre os quais se destaca o aumento do número de pensionistas, a redução da população ativa e o aumento esperado do valor médio das pensões. O equilíbrio demográfico do sistema previdencial ficaria seriamente comprometido, em virtude de uma queda acentuada do número de pessoas em idade de trabalhar por pensionista: de 1,86 indivíduos em 2013 para 0,91 em 2060.

Estas projeções incidem apenas sobre o sistema previdencial enquanto as do *Ageing Report*, incidem sobre o conjunto das pensões do sistema contributivo, incluindo as da CGA. Revelam no entanto uma tendência mais vincada e contínua de crescimento da despesa, a qual em 2060 se situaria 3,5 pontos percentuais

acima do nível do ano de base. Ao contrário das projeções do *Ageing Report*, a despesa não se reduz em percentagem do PIB após 2040, o que é explicado pelo efeito altista a prazo provocado pela integração dos funcionários públicos após 2006, os quais beneficiam de pensões mais elevadas do que a média dos pensionistas do regime geral.

B) A análise prospetiva de Jorge Bravo de 2012

O estudo de J. Bravo (2012) analisa a sustentabilidade financeira de longo prazo dos sistemas públicos de Segurança Social (Regime geral e CGA) em particular dos subsistemas previdenciais de pensões. Faz uso de um conjunto de hipóteses em linha com as estimativas publicadas no *Ageing Report* de 2012, complementadas com previsões da Comissão e do Ministério das Finanças para os anos de base. Por ter sido publicado em dezembro de 2012, não leva em conta o impacto das medidas de reforma adotadas em dezembro de 2013.

No Quadro 5.VI apresentamos uma síntese das projeções efetuadas em J. Bravo (2012) dos indicadores financeiros, incidindo sobre o conjunto das pensões de todos os regimes, incluindo o sistema contributivo do RGSS (velhice, sobrevivência e invalidez), o sistema não contributivo e equiparado (pensões mínimas, sociais e dos assalariados agrícolas) e o regime da CGA.

As conclusões deste exercício apontam para um crescimento significativo da despesa com pensões no período até 2060, quer pelo efeito volume (aumento do número de pensionistas) quer pelo efeito preço (aumento da pensão média). Em percentagem do PIB a despesa com pensões manterá sempre um valor superior a 10% ao longo do período, prevendo-se que o ponto máximo seja atingido em 2022, com 15,8%. A partir desta data prevê-se um decréscimo do peso da despesa com pensões, muito por efeito da aplicação das novas regras de atualização das pensões que retirarão poder de compra aos beneficiários de pensões nos escalões médios e altos num cenário de crescimento do PIB inferior a 2% ao ano. Esta medida contribuirá significativamente para mitigar o impacto da maturação do sistema, em particular sobre o montante das despesas dos sistemas contributivos.

Do lado das receitas contributivas, verifica-se apenas uma ligeira diminuição a partir de 2020, o que é explicado pela hipótese de evolução dos salários paralela à da produtividade, para a qual se assume uma evolução em crescimento desde 0,9% ao ano em 2020 até atingir um patamar de crescimento de 2% ao ano entre 2030 e 2040.

QUADRO 5.VI – Projeções dos indicadores financeiros do sistema público de pensões (em % do PIB) – cenário de base

| | 2011 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | Δ 13-60 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|---------|
| Despesas todos os regimes | 13.6 | 15.7 | 15.2 | 14.2 | 12.8 | 10.9 | -2.9 |
| Despesas regimes contributivos | 13.0 | 15.0 | 14.5 | 13.5 | 12.2 | 10.4 | -2.8 |
| Contribuições e quotizações * | 8.4 | 8.6 | 8.1 | 7.8 | 7.7 | 7.7 | -0.5 |
| Saldo regimes contributivos | -4.6 | -6.4 | -6.4 | -5.7 | -4.5 | -2.7 | +2.4 |

Fonte: J. Bravo (2012).

* Considerando apenas a parte da TSU correspondente aos riscos de velhice, invalidez e morte, acrescida das contribuições das entidades públicas do regime CGA.

O saldo entre despesas e receitas do conjunto dos sistemas contributivos é deficitário durante todo o período analisado, atingindo o máximo de 26 313 milhões de euros em 2047. Em percentagem do PIB o máximo seria atingido em 2024, com um valor de 6,7%, diminuindo a partir de então. Estes resultados estão fortemente condicionados pela hipótese aceite quanto ao crescimento dos salários e da produtividade a partir de 2020.

O mesmo exercício inclui vários testes de sensibilidade a alterações das hipóteses do modelo, dos quais retemos dois. Em primeiro lugar, o aumento da produtividade do trabalho em 0,1% ao ano induziria uma redução do encargo com as pensões avaliada em 0,12% em 2020 e 0,46% em 2060, com idêntico impacto no saldo do setor contributivo. De salientar que o aumento da produtividade do trabalho induz um aumento das pensões em valor nominal a um ritmo inferior ao do crescimento do PIB, mas apenas na medida em que este crescimento não ultrapasse o limiar de 2% utilizado para privar os pensionistas dos escalões médios e altos da atualização do valor das suas pensões.

Em segundo lugar, uma redução da TSU de 2% provocaria uma queda das contribuições estimada em 0,57% em 2020 e 0,59% em 2060, com idêntico impacto no saldo⁸⁴. Todavia, o exercício de projeção, por ser feito num quadro de equilíbrio parcial, não considera o impacto de uma redução desta taxa na competitividade externa das empresas ou na criação de emprego. Por conseguinte, não havendo efeito induzido sobre o crescimento do PIB ou dos salários, o impacto de uma descida da TSU seria inteiramente repercutido sobre o saldo do sistema contributivo.

84. Esta medida havia sido sugerida no PAEF, mas não chegou nunca a ser implementada.

C) A análise prospectiva incluída nos relatórios de sustentabilidade anexos ao OE

Os Governos têm vindo a publicar desde 2013 as suas próprias previsões quanto às despesas e receitas futuras do sistema previdencial nos Relatórios de sustentabilidade financeira, anexos às propostas anuais de Orçamento de Estado. Segundo o último destes relatórios⁸⁵, o período mais crítico quanto à despesa do sistema previdencial será atingido durante a década de 40, em que deverá atingir 9.8% do PIB, por influência da despesa com pensões que representará então cerca de 8.4% do PIB (ver Quadro 5.VII). Em relação à situação atual, a despesa do sistema previdencial não deverá aumentar mais do que 0,7% do PIB em 2060.

Sendo as contribuições e quotizações supostas evoluir a uma taxa idêntica ao PIB, o sistema previdencial terá saldos excedentários até meados da década de 20, e só nas décadas de 40 e 50 terá um agravamento que todavia não deverá ultrapassar os 1,1 pontos negativos.

O património do FEFSS, que se supõe ser alimentado regularmente com os excedentes do sistema previdencial e as receitas consignadas do Adicional ao IMI e parte das receitas do IRC, e beneficiar de uma valorização média de 4,2% ao ano, deverá, com base nas projeções apresentadas no Relatório, ser capaz de cobrir os défices do sistema até à segunda metade da década de 2040, altura em que este fundo se esgotará.

QUADRO 5.VII – Projeção da conta da Segurança Social – sistema previdencial (em % do PIB)

| | Δ 18-60 | 2018 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|-----------------------------|---------|------|------|------|------|------|------|
| Contribuições e quotizações | +0.1 | 8.3 | 8.4 | 8.4 | 8.4 | 8.4 | 8.4 |
| Despesas correntes | +0.7 | 8.4 | 8.5 | 9.1 | 9.8 | 9.7 | 9.1 |
| Regime de pensões | +1.0 | 6.8 | 7.0 | 7.7 | 8.4 | 8.3 | 7.8 |
| Saldo corrente total | -0.7 | +0.2 | +0.2 | -0.4 | -1.1 | -1.0 | -0.5 |
| FEFSS | | 8.2 | 9.1 | 11.2 | 6.1 | | |

Fonte: Ministério das Finanças (2017).

O Relatório sobre a sustentabilidade financeira, embora reconhecendo a existência de um desafio à sustentabilidade financeira a prazo do sistema previdencial, apresenta uma situação bem menos grave do que outros exercícios prospectivos, e nomeadamente daqueles que antes citámos neste estudo. Não só a

85. Ministério das Finanças (2017), p. 243.

dimensão do saldo negativo do sistema é menos importante, como o esgotamento do Fundo é remetido para mais tarde. Deve-se recordar aqui que as previsões sobre a evolução a longo prazo de variáveis financeiras dependem da metodologia e das hipóteses utilizadas, assim como do perímetro de variáveis escolhido. Daí as diferenças por vezes importantes nos resultados apurados.

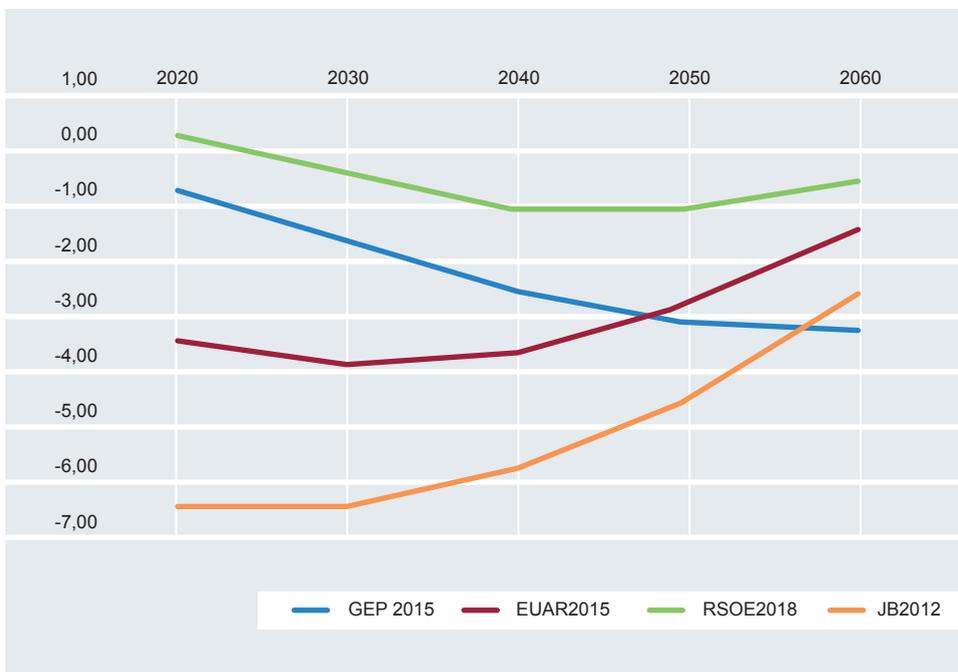
O Gráfico 5.1 ilustra estas diferenças, comparando a evolução projetada dos saldos do sistema previdencial e do sistema contributivo de pensões nos quatro exercícios prospetivos aqui referidos. Estes exercícios contudo referem-se a conjuntos diferentes. Enquanto as projeções do Ministério das Finanças (RSOE2018) e do GEP-MSESS (GEP2015) traduzem a evolução do sistema previdencial, as de Jorge Bravo (JB2012) e da Comissão Europeia (EUAR2015) referem-se à evolução do sistema de pensões integrando o regime geral e a CGA. Apesar desta limitação, a comparação serve no entanto para demonstrar como pode ser diferente a abordagem do desafio da sustentabilidade financeira em função das hipóteses de partida.

Dada a diferença de resultados entre as projeções do Governo e as de exercícios similares, em particular o que foi realizado pela Comissão Europeia, com a colaboração de técnicos nacionais, seria interessante conhecer em detalhe a metodologia e as hipóteses utilizadas no Relatório de sustentabilidade bem como os resultados de testes de sensibilidade à alteração das mesmas.

5.2.3. As análises prospetivas baseadas no conceito de dívida implícita

A análise apoiada num indicador de tipo *stock* como é a dívida implícita, que relaciona os passivos com os ativos e os rendimentos do sistema, apresenta a vantagem de expressar com maior clareza a dimensão intertemporal da insustentabilidade financeira, que deveria estar presente tanto nas escolhas políticas como nas decisões individuais dos futuros pensionistas. As projeções de dívida implícita exigem porém, além das mesmas hipóteses que sustentam os cálculos da despesa futura com pensões, a formulação de hipóteses sobre a taxa de desconto, aproximada pela taxa de juro real média, sendo por isso mais sensíveis à metodologia utilizada. Existem dois estudos publicados em Portugal com projeções da dívida implícita. O primeiro baseia-se no cenário publicado no relatório anual de sustentabilidade financeira do GEP-MSESS de 2014 e está publicado em M. Corrêa de Aguiar (2015). Com base numa taxa de desconto de 3,8% e uma taxa contributiva reservada ao financiamento das pensões de 26,94%, estima-se em cerca de 290 mil milhões de euros o montante de que seria necessário

GRÁFICO 5.1. Projeções dos saldos do sistema previdencial e do sistema público de pensões



Fontes: GEP-MSESS (2015), Ministério das Finanças (2017), European Commission (2015a), Jorge Bravo (2012).

dispor em 2013 para poder financiar a despesa de todos os compromissos assumidos com o pagamento das pensões do sistema contributivo (incluindo a CGA) no horizonte temporal até 2060, já incluindo a afetação do património financeiro do FEFSS. Este montante equivale a 175% do PIB em 2013, ou a um défice médio anual de 3.7% do PIB.

O segundo estudo está incluído em GEP-MSESS (2015). Faz uma estimativa da dívida implícita para o sistema previdencial de repartição. Considera um horizonte temporal de 75 anos e três hipóteses alternativas para a taxa de desconto (3, 4 e 5%), que sustentam três estimativas diferentes para a dívida implícita. Considerando a afetação do FEFSS, a dívida implícita do sistema previdencial de repartição (incluindo outras prestações sociais além das pensões mas excluindo o regime da CGA) estaria assim compreendida entre 131 e 293 mil milhões de euros, respetivamente 77% e 173% do PIB.

O mesmo estudo do GEP-MSESS (2015) estima ainda um terceiro indicador de sustentabilidade financeira: o aumento que seria necessário imputar à TSU a fim

de equilibrar, ano a ano, por um lado as receitas com contribuições e por outro, as despesas com prestações sociais do sistema previdencial. Sem transferências extraordinárias do OE em 2013, a TSU de equilíbrio teria sido 37,1%, ou seja mais 3,12 pp. (sem custos de administração). A TSU teria de aumentar no tempo de modo contínuo até atingir em 2060 o valor de 46.07% (mais 12.09 pp. do que a taxa atual sem custos de administração) a fim de garantir o pagamento integral das prestações do sistema previdencial sem gerar défices nas contas públicas.

Tratam-se de estimativas que ilustram de forma muito aguda o desafio de insustentabilidade futura do sistema contributivo de Segurança Social, e que por isso justificariam receber mais atenção por parte de analistas e decisores políticos.

CAPÍTULO 6

A ADEQUAÇÃO DAS PENSÕES DO SISTEMA PREVIDENCIAL

Vimos na Primeira Parte que a maioria dos países da União Europeia tem procurado reduzir o risco de insustentabilidade financeira a prazo dos sistemas de pensões por via de reformas estruturais que lhes diminuíram a generosidade, ou que as condicionaram à evolução de indicadores financeiros, demográficos ou macroeconómicos. Inevitavelmente tais reformas terão consequências sobre os objetivos sociais dos sistemas de pensões que, no caso dos regimes contributivos, é o de assegurar um rendimento de substituição tanto quanto possível próximo do que se usufruía durante a vida ativa e, no caso dos regimes não-contributivos ou de solidariedade, combater a pobreza entre os idosos e manter padrões de vida com dignidade.

Na análise do impacto das reformas dos sistemas de pensões cabe assim, com toda a propriedade, colocar o problema da sua adequação futura o que equivale a colocar o problema em termos de sustentabilidade social. Se aqueles objetivos não puderem ser satisfeitos, ficará comprometida não só a coesão social como até mesmo a exequibilidade futura das reformas por força das reação adversa dos grupos sociais e geracionais mais atingidos. Daí que os dois termos da equação – o financeiro e o social – não se possam considerar independentes.

Na medida em que as reformas estruturais poupem os atuais pensionistas ou os beneficiários que se encontrem próximo da idade de reforma, por força da lógica dos direitos adquiridos, e façam recair sobre as gerações futuras o custo do ajustamento ao envelhecimento demográfico, elas estão a pôr em causa objetivamente o contrato social entre gerações, pois as gerações que presentemente contribuem para o pagamento das pensões não terão direito a benefícios de igual valor quando se reformarem. Quando se mantêm ou se reforçam benefícios presentes sem ter em conta se eles são actuarialmente sustentáveis, está-se implicitamente a fazer pagar a fatura às gerações futuras, quer seja através de aumentos futuros de impostos ou contribuições, quer seja através de reduções a prazo dos seus benefícios.

Esta iniquidade intergeracional é de certo modo atenuada pela evolução da esperança de vida. Com efeito, os futuros pensionistas vão em média viver mais anos que os atuais, e por isso receberão pensões por mais tempo. Logo, o valor total das pensões recebidas será menos reduzido em relação às atuais do que o valor mensal ou anual das mesmas sugere. É aspeto que pode ser verificado

empiricamente com base em dados atuariais. De qualquer modo, reformas que façam recair o ónus do ajustamento sobre as presentes gerações ativas deveriam, no mínimo, conter elementos que promovam a constituição a prazo de outras fontes de rendimentos que não apenas as pensões, assentes em modelos de financiamento por repartição, tais como os planos de pensões privadas, financiados por capitalização.

O objetivo do presente Capítulo é compreender o efeito que as reformas recentemente adotadas em Portugal virão a ter sobre o nível de rendimentos dos futuros pensionistas. Para isso, passamos em revista os estudos disponíveis, elaborados pela Comissão Europeia, pela OCDE e por autores portugueses, que mediram o nível de adequação das pensões atuais e futuras com base em diversos indicadores de adequação. Apresentamos também os resultados de um exercício de projeção realizado para um conjunto de situações diferenciadas a partir de hipóteses representativas da situação dos trabalhadores do setor de serviços.

6.1. Os indicadores da adequação

A adequação pode ser definida genericamente como a capacidade que tem um determinado sistema de pensões de proporcionar rendimentos que garantam aos pensionistas um nível de rendimento após a reforma que se aproxime do nível usufruído durante a vida ativa. A fim de medir com rigor o impacto das reformas sobre os níveis de adequação, utilizam-se vários tipos de indicadores.

O rácio de benefício mede a diferença relativa entre o rendimento médio auferido através do sistema de pensões e o salário médio para uma determinada população num certo momento. Dá-nos portanto uma indicação sobre o grau de generosidade relativa do sistema de pensões. É normalmente calculado para um conjunto abrangendo todas as formas de pensões incluindo as do sistema não contributivo. O valor deste rácio é influenciado não só por parâmetros próprios do sistema de pensões, tais como o método de cálculo e as regras de atualização, como também por variáveis económicas e demográficas, tais como a evolução dos salários reais ou o grau de maturação do sistema de pensões.

A taxa média de substituição mede a relação entre o valor médio da primeira pensão recebida após a reforma e o salário médio recebido antes da reforma. É influenciada pelo método de cálculo utilizado para determinar a pensão estatutária inicial. Pode ser líquida ou bruta, conforme leve ou não em conta o efeito

dos impostos diretos e das contribuições para a Segurança Social no cálculo das remunerações e das pensões. É, juntamente com o rácio de benefício, o indicador mais utilizado, por se tratar de um rácio de médias estimadas para o conjunto da população, sendo por isso de cálculo mais acessível⁸⁶.

A taxa teórica de substituição é o rácio entre a primeira pensão de um indivíduo (correspondente a uma situação-tipo) após a reforma e o rendimento auferido imediatamente antes desta. Obriga por isso a determinar os rendimentos antes e depois da reforma para várias situações-tipo consideradas representativas, com base nas respetivas carreiras contributivas. Apresenta no entanto em relação aos outros indicadores a vantagem de poder retratar a situação futura de diversos tipos de trabalhadores em função das suas carreiras ou níveis de remunerações, e não se limitar a uma representação de médias.

Finalmente, o **valor-riqueza da pensão** tem em conta o conjunto dos rendimentos esperados pelo pensionista no momento da reforma durante o ciclo de vida que lhe resta e não apenas o rendimento obtido nesse momento. Sintetiza por isso um conjunto importante de informações, incluindo a esperança média de vida, o método de indexação das pensões e a idade de reforma, para além do valor da pensão estatutária.

6.2. As projeções da Comissão Europeia – Ageing Report 2015

O *Ageing Report 2015* publica as projeções efetuadas pelos Estados membros até 2060, a partir de dois indicadores de adequação: o rácio de benefício e a taxa média de substituição.

As projeções, apresentadas de modo resumido no Quadro 6.I e no Gráfico 6.I, indicam uma forte queda do rácio de benefício em Portugal de quase 16 pontos percentuais (de 59.3% para 43.4%) entre 2013 e 2060. A evolução no conjunto da UE é mais moderada, ficando-se por uma redução de 9 pontos percentuais. Apesar desta queda acentuada, Portugal mantém um rácio de benefício superior ao da média europeia. Portugal é aliás, entre os Estados membros da UE, o que tem rácios de benefício mais altos na atualidade (juntamente com a Grécia e Chipre).

86. Um indicador alternativo é a taxa agregada de substituição, que mede o rácio entre a pensão mediana ilíquida recebida pela população com idades compreendidas entre 65 e 74 anos, e o rendimento mediano ilíquido das pessoas com idades entre os 55 e os 59.

QUADRO 6.1 – Rácio de benefício e taxa média de substituição das pensões contributivas

| | Anos | Portugal | União Europeia |
|----------------------------|-----------|----------|----------------|
| Rácio de Benefício | 2013 | 59,3 | 44,0 |
| | 2060 | 43,4 | 34,9 |
| | Δ 2013-60 | -15,8 | -9,1 |
| Taxa Média de Substituição | 2013 | 57,5 | 45,7 |
| | 2060 | 30,7 | 39,0 |
| | Δ 2013-60 | -26,7 | -6,8 |

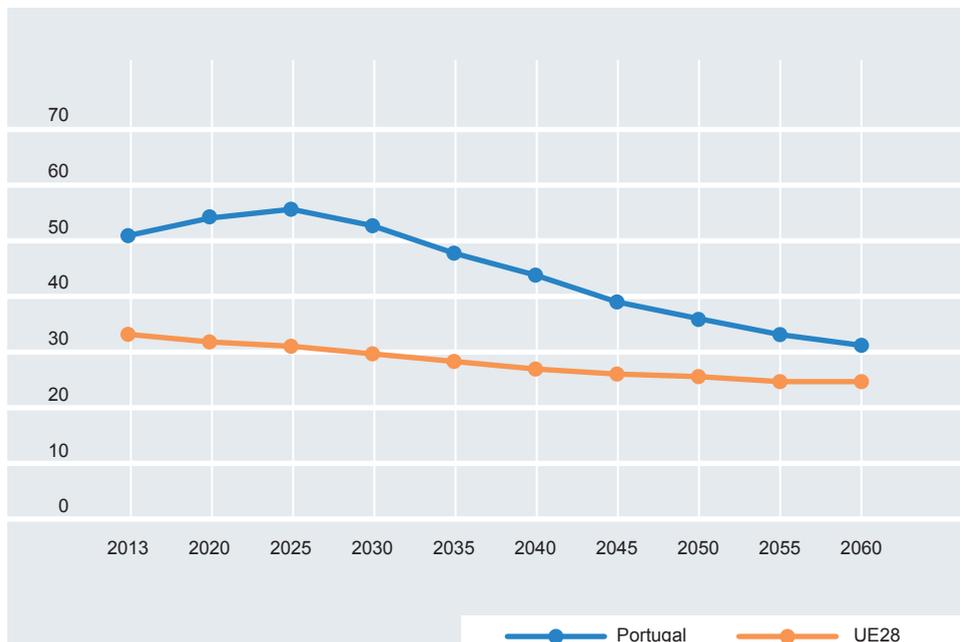
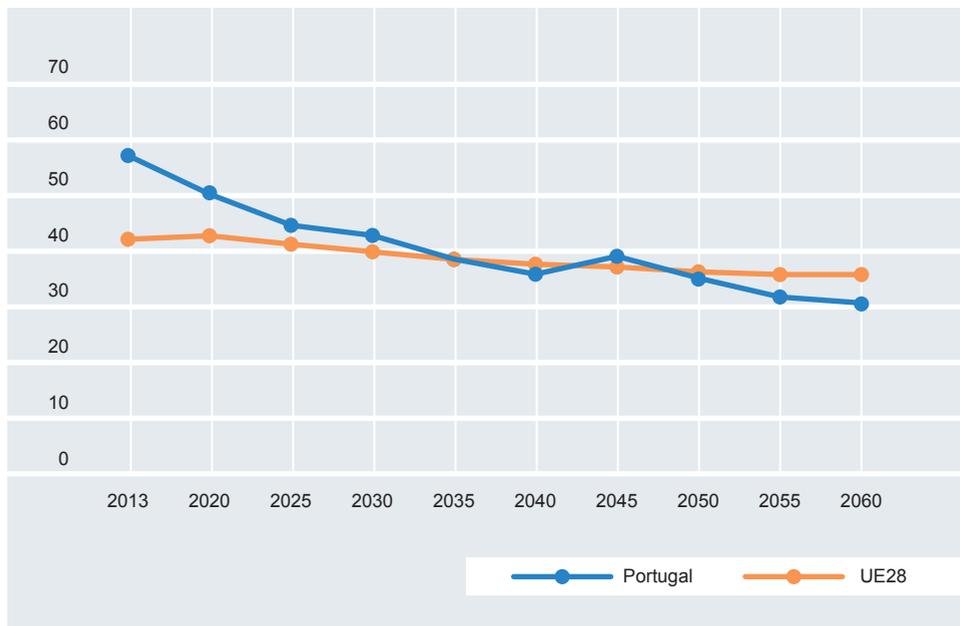
Fonte: European Commission (2015a), p. 91 e ss.

Este resultado reflete o baixo nível do salário médio em Portugal assim como a taxa relativamente elevada de formação anual de direitos tanto no regime geral, como principalmente no regime convergente dos funcionários públicos. Com efeito, taxas de formação de direitos entre 2 e 2,3%, como no Regime Geral, ou uma percentagem do último salário líquido entre 80% e 100%, como sucede com as pensões da CGA, são excecionais no quadro europeu, e refletem a intenção política de compensar o baixo nível dos salários durante a maioria das carreiras contributivas.

No que se refere à taxa de substituição, a sua queda é ainda mais forte, cifrando-se em quase 27 pontos percentuais (de 57.5% em 2013 para 30.7% em 2060). Pelas mesmas razões já referidas a propósito do rácio de benefício, a taxa média de substituição é mais elevada em Portugal do que na média da UE. Porém prevê-se que a queda desta taxa em Portugal seja das mais severas no conjunto da UE para o período até 2060.

O Gráfico 6.2 apresenta a evolução comparada da taxa de substituição no período 2013-2060. Partindo de uma situação mais favorável em 2013, a diferença entre o valor da taxa em Portugal e na União Europeia reduz-se progressivamente até esta relação se inverter a partir de 2050.

Enquanto a taxa média de substituição reflete a ação de fatores que influenciam o valor da pensão estatutária inicial, o rácio de benefício, por incidir sobre o valor relativo de todas as pensões em pagamento, refletirá também alterações do método de indexação. No caso português, sendo a queda da taxa de substituição bastante mais acentuada do que a do rácio de benefício, pode-se inferir que o impacto das reformas implementadas terá sido mais forte sobre o valor da primeira pensão paga do que sobre o conjunto das pensões em pagamento. Isto sugere um impacto comparativamente maior exercido pela introdução do fator de sustentabilidade e das penalizações por reforma antecipada do que o relativo à modificação do método de indexação. Além disso, devemos ter presente que o

GRÁFICO 6.1. – Rácio de benefício, projeções 2013-2060**GRÁFICO 6.2. – Taxa média de substituição, projeções 2013-2060**

Fonte: European Commission (2015 a).

cálculo do rácio de benefício incide sobre todas as pensões do sistema público, incluindo as pensões mínimas e sociais, as quais ficarão mais salvaguardadas pelo método de atualização das pensões introduzido em 2007, enquanto a taxa de substituição é calculada apenas sobre as pensões dos sistemas contributivos.

6.3. As projeções da Comissão Europeia – Adequacy Report 2015

O impacto das reformas sobre a adequação das pensões mereceu um estudo mais aprofundado por parte da Comissão Europeia, que publicou em conjunto com o Comité de Proteção Social um relatório onde se utilizam as taxas teóricas de substituição como principal indicador de adequação: o *Adequacy Report 2015*. As projeções são feitas com base no ano de 2013 para um horizonte de 40 anos, para três grupos de rendimentos – baixos, médios e altos.

O Gráfico 6.3 apresenta as taxas teóricas de substituição para uma carreira completa de duração variável, desde os 25 anos até à idade normal de reforma (INR) e um escalão médio de rendimentos em 26 Estados membros da UE, em 2013. Os cálculos foram realizados para todas as pensões dos sistemas públicos e complementares de base privada. Portugal tem a 5.^a taxa de substituição mais elevada, sendo apenas ultrapassado por Países Baixos, Espanha, França e Luxemburgo. Os fatores que explicam esta posição elevada são uma elevada taxa de formação de direitos, como já referimos, e o fato de os pensionistas que agora se reformam ao abrigo, quer do regime geral quer do regime CGA, ainda beneficiarem de uma contagem relativamente favorável das suas remunerações ao longo da carreira.

No Quadro 6.II apresentam-se os resultados mais significativos do exercício de projeção das taxas líquidas de substituição para Portugal até 2053.

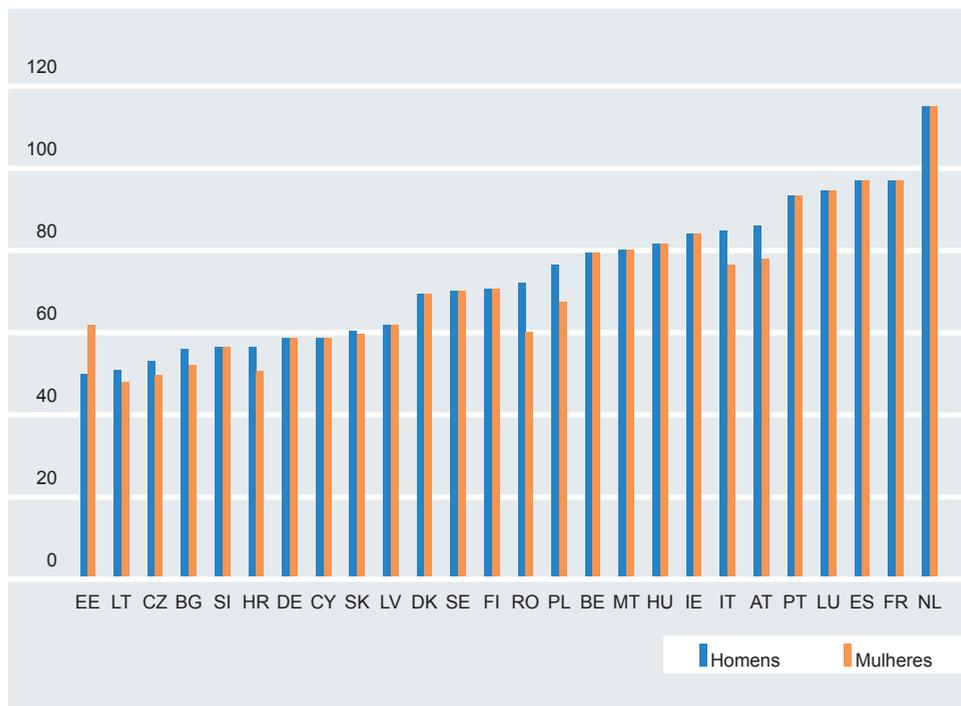
QUADRO 6.II – Taxas teóricas de substituição líquidas, Portugal, 2013 e 2053

| | | 2013 | 2053 | Δ 13-53 |
|--|--------------|------|------|---------|
| Situação 1 – Carreira de 40 anos até à idade de 65 | Rend. altos | 85,0 | 51,3 | -33,7 |
| | Rend. médios | 92,3 | 66,5 | -25,8 |
| | Rend. baixos | 90,0 | 64,8 | -25,2 |
| Situação 2 – Carreira de 40 anos até INR * | Rend. altos | 85,0 | 60,8 | -24,2 |
| | Rend. médios | 92,3 | 79,5 | -12,8 |
| | Rend. baixos | 90,0 | 77,6 | -13,4 |
| Situação 3 – Carreira de duração variável, desde 25 anos até INR * | Rend. médios | 92,3 | 84,2 | -8,1 |
| | Rend. baixos | 90,0 | 82,0 | -8,0 |

Fonte : European Commission (2015 b), vol. II, p. 292.

* Estimada em 68,4 anos em 2053.

**GRÁFICO 6.3. – Taxas líquidas de substituição
– rendimentos médios, 2013**



Fonte: European Commission (2015 b).

Os valores apurados revelam uma queda generalizada das taxas de substituição em Portugal, o que reflete o duplo impacto a prazo da alteração da fórmula de cálculo e do fator de sustentabilidade.

A queda mais acentuada verifica-se na primeira situação-tipo, chegando a atingir os 25 e 34 pontos percentuais, conforme se trate de rendimentos baixos-médios ou altos respetivamente. Com o aumento da INR em função da longevidade, decretada em 2013, a reforma aos 65 anos é penalizada como reforma antecipada sofrendo assim o efeito do fator de sustentabilidade, além da penalização específica por antecipação. A queda da taxa de substituição nas outras situações é mais moderada, em particular no caso da carreira de duração variável, pois neste caso a carreira contributiva será mais longa.

Verifica-se uma queda da taxa de substituição mais acentuada para os trabalhadores de altos rendimentos do que para os de rendimentos médios e baixos. Enquanto os primeiros verão os seus rendimentos reduzir-se entre 49% e 39%

conforme o momento da reforma, os segundos sofrerão reduções compreendidas entre 35% e 18% conforme a duração da carreira e o momento da reforma. Esta evolução fica a dever-se fundamentalmente à diferenciação das taxas de formação de direitos, que variam entre 2 e 2,3% ao ano em função do escalão da pensão. Poderá também exercer uma certa influência o cálculo baseado em toda a carreira contributiva, que prejudica os trabalhadores com maior progressividade na sua história de remunerações.

O estudo revela ainda uma elevada heterogeneidade na evolução dos 28 Estados membros. A maioria destes verá diminuir as respetivas taxas de substituição, mas também se prevê que estas aumentem em 11 Estados. No quadro europeu, apesar da queda acentuada prevista, Portugal deverá manter níveis de substituição relativamente elevados, mas apenas nos escalões médio e baixo de rendimentos, onde continuará a figurar no grupo dos cinco primeiros países.

Em grande medida esta evolução heterogénea é fruto das diferentes estruturas dos sistemas de pensões, e em particular do modo como estes se distribuem entre regimes de repartição e regimes de capitalização. Até 2053 aumentará significativamente a importância dos regimes de capitalização como componente dos sistemas de pensões na UE. Em 8 Estados membros os pensionistas com altos rendimentos terão mais de 20% da respetiva taxa de substituição proveniente de pensões complementares de base individual ou profissional, mas geridos em capitalização. É este fator que explica em grande parte o fato de as taxas de substituição subirem em alguns países apesar das reformas implementadas nos sistemas públicos.

O cálculo das taxas de substituição brutas permite avaliar o efeito do sistema fiscal e contributivo sobre os pensionistas distinguindo entre escalões de rendimento. Comparando os valores dos Quadros 6.II e 6.III verificamos que, tal como na maioria dos Estados membros, o efeito global do sistema fiscal é benéfico para os pensionistas, pois as taxas de substituição aumentam significativamente para todos os escalões e carreiras consideradas depois de tomar em consideração os impostos e as contribuições. Mantém-se também o pronunciado efeito de progressividade no caso português, em que a formação de direitos é utilizada para operar uma redistribuição de rendimentos do escalão mais alto para os escalões médio e baixo.

Este efeito redistributivo é acentuado no caso português pelo esquema de atualização de pensões adotado em 2006 que diferencia as respetivas taxas segundo os escalões de rendimento, como vimos no Capítulo 4. A este respeito, tem

QUADRO 6.III – Taxas teóricas de substituição brutas, Portugal, 2013 e 2053

| | | 2013 | 2053 | Δ 13-53 |
|---|--------------|------|------|---------|
| Caso 1 – Carreira de 40 anos até à idade de 65 | Rend. altos | 68,8 | 36,2 | -32,6 |
| | Rend. médios | 74,7 | 52,1 | -22,6 |
| | Rend. baixos | 74,8 | 52,6 | -22,2 |
| Caso 2 – Carreira de 40 anos até ILR * | Rend. altos | 68,8 | 44,8 | -24,0 |
| | Rend. médios | 74,7 | 63,5 | -11,2 |
| | Rend. baixos | 74,7 | 64,1 | -10,6 |
| Caso 3 – Carreira de duração variável, dos 25 até ILR * | Rend. médios | 74,7 | 67,6 | -7,1 |
| | Rend. baixos | 74,8 | 68,3 | -6,5 |

Fonte: European Commission (2015 b), vol. II, p. 292

* Em 2053: 68,4 anos

interesse salientar os resultados a que chegou o estudo prospetivo da Comissão Europeia quanto ao efeito dos esquemas de atualização no horizonte de 2053. Para esse fim, compararam-se as taxas de substituição obtidas para 2053 com as que se obteriam 10 anos depois para os mesmos indivíduos. Os resultados (referentes à situação de carreira de duração variável e o escalão médio de rendimentos) mostram⁸⁷ que o valor das pensões vai sofrer uma erosão em termos reais com o tempo em todos os países, sendo a diferença entre taxas de substituição inferior a 10 pontos percentuais na sua maioria. Portugal é o país que acusa uma maior erosão das pensões com o tempo, acima dos 14 pontos percentuais. É de admitir que tal erosão seja bastante mais severa no caso dos pensionistas de rendimentos mais elevados.

Importa por fim analisar o efeito de diferentes carreiras profissionais sobre as taxas de substituição. O Quadro 6.IV apresenta os resultados mais interessantes das projeções nesta ótica, para diferentes tipos de carreiras: longa, curta e com interrupções.

Portugal acusa um acentuado efeito específico atribuível à duração de carreira, com uma baixa de 22 pp. na taxa de substituição no caso de uma carreira contributiva de 30 anos, em comparação com a carreira dita «normal», ininterrupta desde os 25 anos até à idade normal de reforma. Verifica-se que o encurtamento da carreira é especialmente penalizador, por exemplo se a reforma se fizer aos 63 anos. Já as carreiras atingidas por interrupções, em especial por motivo de desemprego ou de assistência a filhos, são relativamente menos penalizadas.

87. European Commission (2015 b), vol. I, p. 212.

QUADRO 6.IV – Taxas teóricas de substituição líquidas por tipos de carreira, Portugal, 2053

| | Rendimentos médios | Rendimentos baixos |
|---|--------------------|--------------------|
| Carreira normal de 40 anos até INR em 2053 (caso 2) | 79.5 | 77.6 |
| Carreira normal, desde 25 anos até INR em 2053 (caso 3) | 84.2 | 82.0 |
| Carreira longa, dos 25 até à INR +2 | 104.1 | 102.9 |
| Carreira curta, dos 25 aos 63 | 55.6 | 52.9 |
| Carreira curta, dos 25 até INR – 2 | 72.2 | 71.0 |
| Interrupção de 2 anos por desemprego | 79.5 | 77.5 |
| Interrupção de 2 anos por assistência a filhos | 79.5 | 77.5 |
| Carreira muito curta: 30 anos | 62.6 | 60.6 |
| Reforma antecipada por desemprego | 79.6 | 77.6 |
| Reforma antecipada por invalidez | 70.3 | 68.9 |

Fonte : European Commission (2015 b).
INR estimada para 2053: 68,4 anos.

Em comparação com os perfis de resposta em carreiras atípicas noutros Estados membros da UE, verifica-se que o sistema português contém um sistema de incentivos/desincentivos ao prolongamento/redução da vida ativa com um impacto muito pronunciado. O ganho conseguido pelo adiamento da idade da reforma por 2 anos (20 pontos percentuais) é o mais elevado no conjunto dos países da UE; em contrapartida a perda por antecipação da idade de reforma ao abrigo do regime de flexibilidade (12 pontos percentuais) ou por carreira reduzida a 30 anos (22 pontos percentuais) está entre as mais penalizadas no conjunto de países da UE.

Estes resultados⁸⁸ refletem a ação do fator de sustentabilidade introduzido em 2007 e revisto em 2013, aliado a outros fatores de penalização/bonificação já presentes no sistema de cálculo da pensão estatutária. Um aspeto que importa analisar em mais detalhe é se estes fatores de penalização foram suficientemente calibrados a fim de evitar quedas muito acentuadas dos rendimentos das futuras gerações de pensionistas, dada a tendência crescente para a precarização e multiplicação das relações de trabalho conduzindo a carreiras cada vez mais «atípicas», com frequentes interrupções por motivos de desemprego ou de inatividade.

88. Estes resultados não levam em conta a reforma introduzida em 2017 que isenta de qualquer penalização os reformados por antecipação com carreiras muito longas: 48 anos ou 46, tendo começado a trabalhar aos 14.

6.4. As projeções da OCDE

Os estudos prospetivos da OCDE sobre níveis de adequação das pensões têm sido publicados em sucessivas edições do *Pensions at a Glance*. Foram realizados com base em pressupostos idênticos para todos os países no que se refere às variáveis macroeconómicas e demográficas, exceto para a taxa de mortalidade onde foram tomados em consideração dados específicos para cada país. Foram feitos cálculos para carreiras completas (tomando como caso típico o de um trabalhador que entra no mercado de trabalho aos 20 anos e se reforma quando atinge a INR no seu país), e para carreiras incompletas, assim como para diversos níveis de remunerações. As projeções tomam em consideração as reformas introduzidas até junho de 2015.

Enquanto a Comissão Europeia define a taxa de substituição como o rácio da primeira pensão sobre a última remuneração recebida antes da reforma, a OCDE define-a como o rácio da primeira pensão sobre a média das remunerações auferidas durante a carreira profissional. Por esta razão não são comparáveis, apresentando as estimativas da OCDE por norma valores superiores aos da Comissão Europeia.

QUADRO 6.V – Taxas teóricas de substituição líquidas, 2060

| | | Estimativa de 2015 | | Estimativa de 2013 | |
|--|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
| | | Taxas líquidas | Taxas brutas | Taxas líquidas | Taxas brutas |
| Portugal | Rend. altos | 88.4 | 72.5 | 68.4 | 54.1 |
| | Rend. médios | 89.5 | 73.8 | 67.8 | 54.7 |
| | Rend. baixos | 87.7 | 75.1 | 77.7 | 67.5 |
| Média da OCDE (só pensões públicas) | Rend. altos | 58.5 | 47.8 | 42.6 | 34.5 |
| | Rend. médios | 63.2 | 52.9 | 48.7 | 40.6 |
| | Rend. baixos | 74.1 | 64.5 | 65.7 | 57.4 |
| Média da OCDE (pensões públicas e privadas) | Rend. altos | 63.9 | 52.4 | 71.4 | 58.6 |
| | Rend. médios | 68.4 | 57.6 | 79.5 | 67.9 |
| | Rend. baixos | 79.1 | 69.1 | 100.1 | 88.9 |

Fonte: OECD, *Pensions at a glance*, 2015 e 2013.

Os resultados são apresentados no Quadro 6.V. As estimativas incluídas no relatório de 2015 indicam que as taxas de substituição líquidas e brutas de Portugal projetadas para 2060 são superiores às da média da OCDE. A diferença entre as taxas de substituição reduz-se quando se considera o conjunto das pensões dos sistemas públicos e dos sistemas complementares de base privada. De salientar

igualmente nestas estimativas o fraco papel redistributivo do sistema previdencial português nas estimativas de 2015: as taxas de substituição praticamente não variam entre os diversos níveis de rendimento. Em contrapartida, as estimativas publicadas para a média da OCDE refletem um forte pendor redistributivo, o que sugere que a maioria dos países têm regimes de pensões com níveis relativos de substituição de rendimentos inversamente proporcionais ao valor da pensão.

O Quadro 6.V mostra também os resultados publicados pela OCDE em 2013, os quais revelam taxas de substituição das pensões dos sistemas públicos significativamente mais baixas tanto para Portugal como para a média da OCDE em 2060. A OCDE explica esta diferença pela alteração das hipóteses do modelo económico utilizado em 2015, nomeadamente uma revisão em baixa da taxa de crescimento dos salários reais e da taxa de inflação⁸⁹. Note-se porém que a ausência de progressividade no sistema de pensões português revelada em 2015 não é confirmada em 2013.

O mesmo relatório da OCDE inclui ainda uma análise do impacto de carreiras reduzidas ou interrompidas sobre os níveis de adequação das pensões⁹⁰. Os resultados dos cálculos efetuados pela OCDE em 2015 revelam que, em Portugal, a entrada tardia no mercado de trabalho (aos 25 anos) não afeta o valor da pensão, ao contrário do que sucede em mais de metade dos países membros⁹¹. Isso é compreensível, atendendo a que o direito à pensão completa se consegue em Portugal com 40 anos de carreira contributiva, e o cumprimento da INR. Em contrapartida, a interrupção da carreira é fortemente penalizada pelo sistema português. Por exemplo, a decisão de uma mãe de interromper a sua carreira por 5 anos para dar assistência aos filhos é penalizada com a perda de 10% do valor da sua pensão, e se a interrupção for de 10 anos a perda será superior a 20%. Estes resultados sugerem que Portugal se encontra entre os países da OCDE que mais penalizam a interrupção da carreira por motivo de assistência prolongada. Também a interrupção da carreira por motivo de desemprego, quando este é de longa duração, tem um impacto negativo significativamente superior ao da média da OCDE: em relação a uma carreira completa, o valor da pensão cai 10% se a interrupção for de 5 anos.

89. Op. cit. p. 113 e ss. Sendo a taxa de substituição calculada em relação ao salário médio, esta alteração pode de fato explicar uma grande parte da diferença entre as duas séries de estimativas.

90. Op. cit. p. 73 e ss.

91. Em relação a um trabalhador que comece a sua vida profissional aos 20 anos, a perda ocasionada por uma entrada tardia (aos 25 anos) é de 7% em média na OCDE. Op. cit. p. 92.

O indicador de valor-riqueza da pensão mede a relação entre o valor atualizado esperado de todas as pensões recebidas no ciclo de vida e o valor anual médio dos rendimentos. Em relação às taxas de substituição este indicador apresenta a vantagem de refletir outros fatores além do modo de cálculo da pensão inicial, tais como a idade de reforma, a esperança de vida nesta idade e o método de indexação das pensões. O Quadro 6.VI apresenta os resultados do cálculo do valor-riqueza da pensão em termos ilíquidos, isto é, sem contar com impostos nem contribuições, para Portugal e a média dos 34 países membros da OCDE.

QUADRO 6.VI – Rácio do valor-riqueza das pensões sobre os rendimentos médios anuais

| | Homens | | | Mulheres | | |
|------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|
| | Rend. Baixos | Rend. Médios | Rend. Altos | Rend. Baixos | Rend. Médios | Rend. Altos |
| Portugal | 12.7 | 11.8 | 11.6 | 14.8 | 13.6 | 13.4 |
| Média OCDE | 11.7 | 9.6 | 8.6 | 13.3 | 10.9 | 9.9 |

Fonte: OECD (2015).

Em regimes tradicionais de benefício definido, a taxa de substituição é independente da duração do período em que a pensão será atribuída. Porém, com a generalização de medidas que condicionam a idade legal de reforma e/ou o valor da pensão inicial à esperança de vida no momento da reforma, passou a existir uma relação em ordem inversa entre taxa de substituição e duração da pensão. Isso terá contribuído em muitos países para fazer baixar o valor do indicador de valor-riqueza das pensões. A introdução do fator de sustentabilidade em Portugal, primeiro na determinação da pensão inicial, e depois na fixação da idade normal de reforma, são exemplos desse tipo de medidas. Portugal possui uma taxa ligeiramente mais favorável do que a média da OCDE, embora ocupe uma posição mediana no conjunto dos países da OCDE⁹².

Esta posição explica-se pelo nível relativamente baixo dos salários médios e por uma taxa de substituição estatutária elevada. Os valores mais altos encontrados para as mulheres explicam-se pela sua maior esperança de vida. Os valores mais altos encontrados para pensionistas de baixos rendimentos explicam-se pelo fato de tanto as taxas de formação global de direitos como as fórmulas de atualização à taxa de inflação serem mais favoráveis para os escalões mais baixos de rendimentos.

92. Op. cit. p. 149.

6.5. Outros estudos prospetivos

Encontram-se estimativas das taxas de substituição futuras em J. Bravo (2012) e GEP-MSESS (2015). O primeiro considerou a evolução projetada de taxas teóricas de substituição para 5 níveis de remuneração entre 2011 e 2059 para um caso tipo de trabalhador que inicia a sua carreira aos 25 anos e a termina aos 65. A taxa de substituição é aqui definida como o rácio da primeira pensão sobre o último salário e abrange apenas os beneficiários do regime geral. A projeção⁹³ confirma genericamente os resultados atingidos no *Adequacy Report*, pois verifica-se a queda da taxa de substituição para todos os níveis de remuneração, tanto mais acentuada quanto mais elevada for a remuneração. Assim, um trabalhador com uma remuneração média próxima dos 500 euros verá a taxa de substituição reduzida de 76% para 66% ao longo do período, enquanto um trabalhador com remuneração de 4000 euros a verá reduzida de 73% para 57%. No entanto, estas projeções não tomam ainda em conta o efeito das reformas introduzidas em dezembro de 2013.

Em GEP-MSESS (2015)⁹⁴ encontram-se estimativas para a taxa média de substituição bruta resultantes das novas regras de cálculo da pensão estatutária. Aqui a taxa de substituição é definida como o rácio da primeira pensão sobre o salário médio mensal dos contribuintes para o regime geral. Tal como nas projeções anteriores, prevê-se uma forte queda desta taxa de cerca de 62% em 2014 para cerca de 45% em 2060, registando-se uma ligeira subida até 2020 seguida por acentuada queda a partir desta data.

6.6. Adequação das pensões dos trabalhadores do setor de serviços

Os resultados obtidos até agora com diversos exercícios de simulação partilham a conclusão de que os níveis de adequação das pensões futuras serão mais baixos do que os atuais. As comparações internacionais sugerem que o impacto das reformas sobre as taxas de substituição das pensões em Portugal será mais elevado do que para a maioria dos países da UE. Os mesmos resultados preveem uma forte penalização para quem não possa apresentar uma carreira completa ou tiver que se reformar antes da idade normal⁹⁵.

93. J. Bravo (2012), p. 50.

94. GEP-MSESS (2015), p. 39.

95. Em OECD (2015), as estimativas apontam para valores significativamente mais elevados do que os publicados noutros estudos por se basear num indicador diferente, e não revelam progressividade na distribuição dos valores das pensões.

Neste estudo efetuámos um exercício de projeção dos níveis de adequação das pensões futuras, através do cálculo das taxas teóricas de substituição (TTS) para os trabalhadores do setor de serviços. Esta análise permite avaliar o impacto das reformas implementadas, e dá informação aos beneficiários acerca do rendimento que podem esperar da sua pensão, melhorando assim a sua capacidade de previsão das finanças pessoais e colocando-os em posição de tomarem decisões mais fundamentadas.

6.6.1. Aspetos metodológicos

A TTS define-se como o rácio entre o valor da pensão no momento da reforma e o ganho no momento anterior à reforma, incluindo horas extra, 13.º e 14.º meses, bónus diversos e benefícios sociais relevantes. A TTS bruta toma em conta o rendimento auferido, quer pelo pensionista, quer pelo trabalhador no ativo, antes dos impostos e quotizações. A TTS líquida toma em conta o rendimento após os impostos (IRS e quotização para a Segurança Social).

A TTS pode medir a adequação atual ou futura. A TTS atual mede a situação das pessoas que se reformam em 2017. As TTS futuras medem a situação das pessoas que se reformarão no futuro em quatro datas pré-determinadas (2025, 2035, 2045, 2055).

As TTS são calculadas para uma situação-tipo correspondente a um trabalhador assalariado a tempo inteiro, com uma carreira completa de 40 anos, sem interrupções, e que se reforma ao atingir a INR em vigor no ano da reforma. São considerados três escalões de rendimento ao longo da carreira contributiva:

- Remuneração baixa: Salário mínimo nacional
- Remuneração média: 100% da remuneração média do setor de serviços.
- Remuneração alta: 150% da remuneração média do setor de serviços.
- Além da situação-tipo, consideram-se ainda cinco variantes:
- Variante 1: Reforma adiada. A reforma tem lugar dois anos após a INR;
- Variante 2: Reforma antecipada por flexibilidade. A reforma tem lugar 2 anos antes da INR;
- Variante 3: Reforma antecipada por desemprego de longa duração. A reforma tem lugar aos 62 anos em situação de desemprego;

- Variante 4: Carreira interrompida por motivo de desemprego durante 2 períodos de 3 anos cada, a meio da carreira;
- Variante 5 : Carreira curta, com a duração de 26 anos, com 2 interrupções por inatividade de 8 e 6 anos.
- Variante 6: Reforma por invalidez aos 43 anos, após 18 anos de carreira.

A carreira contributiva é construída com base nos dados históricos das remunerações brutas médias do setor de serviços, utilizando três fontes:

- Desde 1973 até 1994: Dados publicados nas séries longas para a economia portuguesa do Banco de Portugal para remunerações do trabalho e emprego ajustados pelas diferenças de remunerações médias interseoriais
- Desde 1995 até 2014: Dados sobre remunerações dos empregados e emprego de indivíduos remunerados por ramo de atividade das Contas Nacionais do INE
- 2015 e 2016: Extrapolações a partir dos dados de 2014 das Contas Nacionais do INE com base nas taxas homólogas de variação dos ganhos brutos por setor de atividade publicados no Inquérito aos Ganhos e Duração do Trabalho do GEP, de 2016 e 2017.

As projeções das remunerações futuras são realizadas com base nos valores atuais e supondo uma evolução que acompanha a taxa de crescimento da produtividade de acordo com as projeções incluídas no *Ageing Report* de 2015 e a uma taxa de inflação constante de 2%. Para o cálculo das pensões atuais e futuras foi utilizado o simulador publicado em 2017 pelo MTSSS.

Partiu-se da hipótese de que as políticas se mantêm constantes durante o período analisado. Os créditos de equivalência atribuídos por motivo de desemprego tomaram em consideração as regras atuais e as durações da concessão do SD e do SSD existentes no momento em que por hipótese terá ocorrido o desemprego.

6.6.2. Os resultados principais

Os resultados para a média do setor de serviços estão resumidos nos Quadros 6.VII e 6.VIII, relativos às taxas brutas e taxas líquidas de substituição respetivamente, nos anos de 2017 e 2055. Os Gráficos 6.4-A, 6.4-B e 6.4-C representam a evolução das taxas na atualidade e em cada um dos anos da projeção: 2025,

2035, 2045 e 2055, respetivamente para os níveis de salário mínimo, salário médio e salário alto.

Os valores da TTS bruta estimados para o presente refletem o impacto de três fatores decisivos para a determinação do montante da pensão: a escolha do momento da reforma, a duração da carreira contributiva e o nível das remunerações auferidas.

O sistema penaliza fortemente os pensionistas caso eles decidam antecipar o momento da reforma, e premeia-os no caso contrário. O adiamento por 2 anos da idade da reforma induz um aumento da taxa de substituição entre 9 e 14 pontos percentuais, por via das bonificações previstas. Em contrapartida, a antecipação por 2 anos por motivo de flexibilidade faz perder entre 17 e 23 pontos percentuais, em relação à situação que se teria em caso de reforma na idade normal, em virtude da dupla penalização por aplicação do fator de sustentabilidade e da redução percentual específica⁹⁶. Este esquema de incentivo/desincentivo é necessário a fim de condicionar o comportamento do beneficiário num sentido favorável à sustentabilidade do sistema, e é também uma exigência de justiça pois assegura uma melhor correspondência entre o valor da pensão e a duração da carreira.

A antecipação por motivo de desemprego de longa duração também é penalizada em relação à reforma por inteiro nas gamas alta e média de remunerações (perda de 20 pontos percentuais) mas pouco afeta o valor da pensão na gama baixa (apenas menos 3 pontos percentuais). Note-se ainda que nesta modalidade a passagem à reforma ocorre aos 62 anos, ao passo que no caso de flexibilidade, ela ocorre aos 64 anos e 3 meses.

A interrupção da carreira contributiva por motivo de desemprego deixa o valor da pensão praticamente inalterado em relação ao valor que teria em caso de carreira ininterrupta, já que a perda se limita a 2 pontos percentuais. Este resultado demonstra a eficácia protetora do esquema de créditos de equivalência em vigor, desde que cada período de desemprego não exceda o máximo de duração do subsídio, a qual varia conforme a idade e a carreira contributiva do desempregado.

96. As estimativas apresentadas não levam em conta os ajustamentos introduzidos em 2017, que retiram as penalizações por reforma antecipada aos trabalhadores com carreiras longas e que começaram a trabalhar aos 14 anos ou antes.

QUADRO 6.VII – Taxas teóricas de substituição brutas das pensões, setor de serviços, 2017- 2055

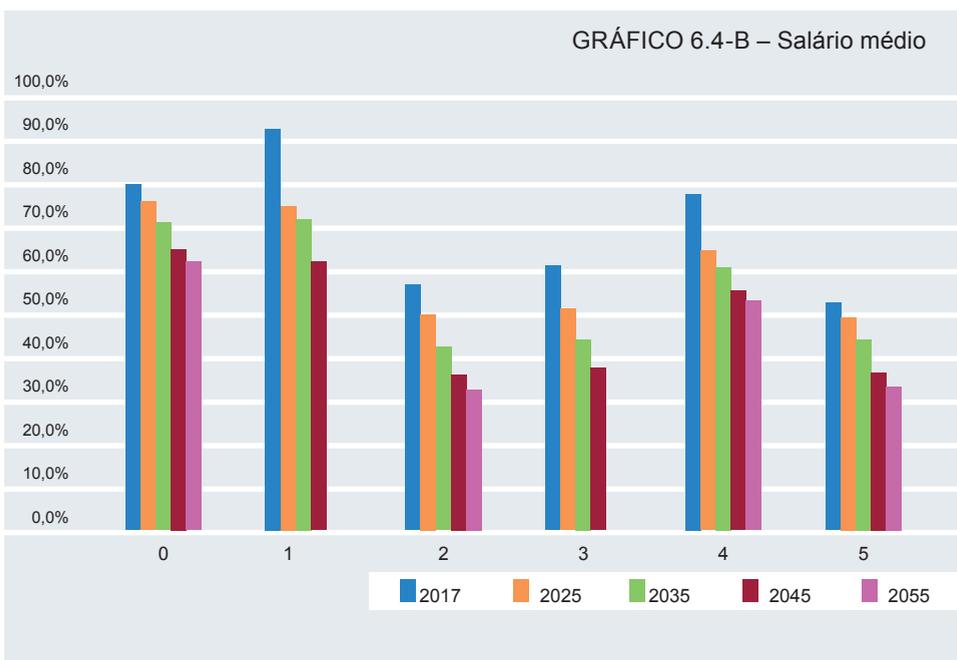
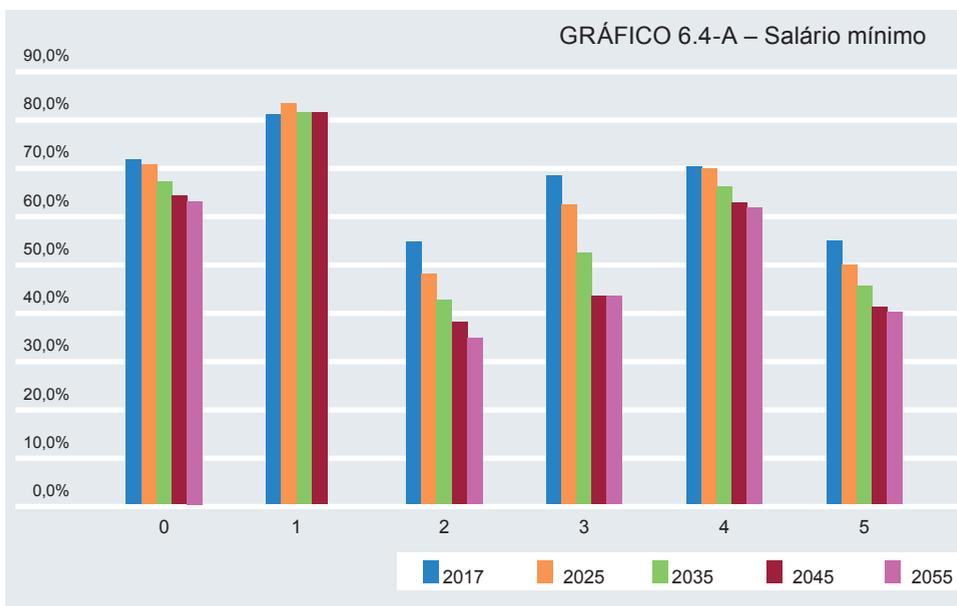
| | | 2017 | 2055 | Δ 17-55 |
|---|--------------|-------|---------|---------|
| Situação-tipo – Carreira de 40 anos + reforma com INR | Rend. altos | 80,4% | 53,9% | -26,6 |
| | Rend. médios | 80,1% | 62,4% | -17,7 |
| | Rend. baixos | 71,9% | 63,5% | -8,5 |
| Variante 1 – Reforma adiada | Rend. altos | 94,1% | * 59,5% | -34,5 |
| | Rend. médios | 94,1% | * 62,5% | -31,5 |
| | Rend. baixos | 81,2% | * 69,4% | -11,7 |
| Variante 2 – Reforma antecipada por flexibilidade | Rend. altos | 57,2% | 30,6% | -26,6 |
| | Rend. médios | 57,6% | 32,7% | -24,9 |
| | Rend. baixos | 54,9% | 34,9% | -20,0 |
| Variante 3 – Reforma antecipada por desemprego de longa duração | Rend. altos | 60,2% | * 36,4% | -23,9 |
| | Rend. médios | 61,2% | * 37,6% | -23,6 |
| | Rend. baixos | 68,7% | * 43,6% | -25,1 |
| Variante 4 – Carreira interrompida por desemprego | Rend. altos | 78,4% | 51,4% | -27,0 |
| | Rend. médios | 78,2% | 53,2% | -25,1 |
| | Rend. baixos | 70,4% | 62,2% | -8,2 |
| Variante 5 – Carreira curta | Rend. altos | 53,1% | 34,6% | -18,5 |
| | Rend. médios | 53,0% | 33,5% | -19,5 |
| | Rend. baixos | 54,9% | 40,2% | -14,7 |
| Variante 6 – Reforma por invalidez | Rend. altos | 36,5% | | |
| | Rend. médios | 35,0% | | |
| | Rend. baixos | 68,7% | | |

* Valores de 2045, por não ser possível calcular os valores de 2055 com base no simulador.

Uma carreira de 26 anos, classificada como curta, mas que de fato corresponde à média da duração das carreiras contributivas dos pensionistas portugueses, causa uma queda muito significativa do rendimento da pensão, que varia entre 17 pontos percentuais (no caso de uma remuneração ao nível da RMMG) e 27 pontos percentuais no caso de uma remuneração média ou alta.

No caso da carreira curta com salário ao nível da RMMG, a pensão de reforma cairia ligeiramente abaixo do patamar da pensão mínima, pelo que haveria lugar ao pagamento de um suplemento para perfazer o montante de 305,96 €. Foram ainda calculadas as taxas de substituição para uma situação teórica de invalidez absoluta provocando uma reforma antecipada aos 43 anos de idade depois de 18 anos de carreira. Neste caso, a taxa de substituição seria de 69% para o escalão baixo de rendimentos, e de cerca de 35% para os restantes escalões. Isto significa que a proteção às pensões em situação de invalidez é efetiva apenas para os salários mais baixos pois deixa-as a um nível superior ao das pensões dos reformados com antecipação e com carreira curta.

GRÁFICOS 6.4 – Taxas brutas de substituição, setor de Serviços, 2017-2055



Variantes:

0 – Carreira completa

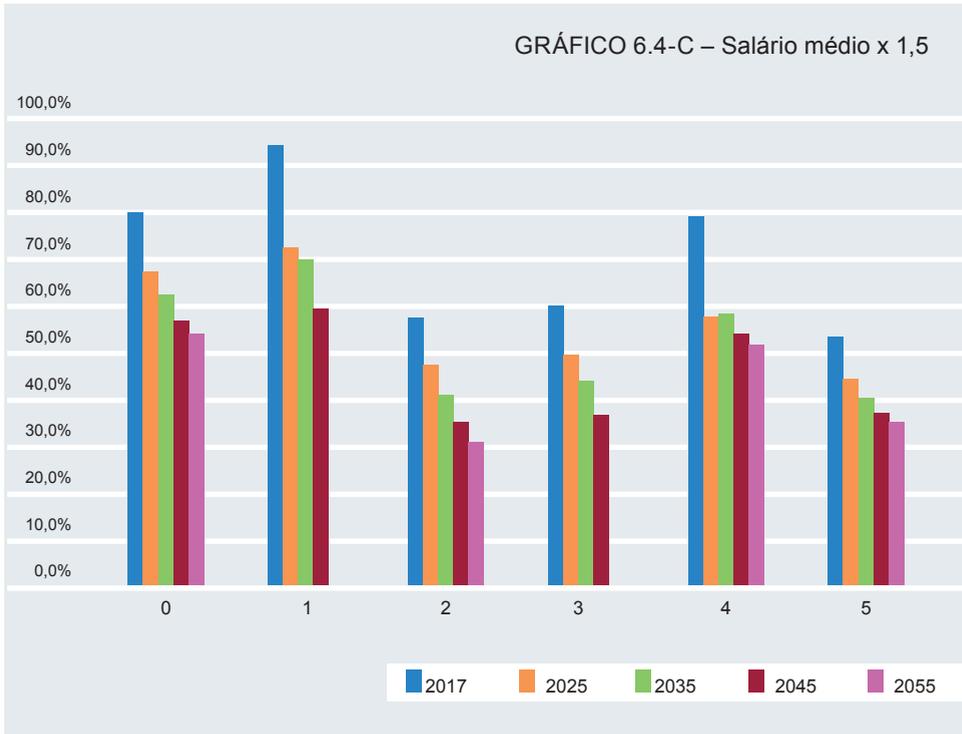
1 – Reforma adiada

2 – Reforma antecipada p/ flexibilidade

3 – Reforma antecipada p/ desemprego

4 – Carreira interrompida p/ desemprego

5 – Carreira curta



O atual sistema de cálculo da pensão estatutária é suposto favorecer os escalões inferiores de rendimentos devido à escala regressiva de formação de direitos (a taxa anual de formação diminui com a remuneração). Porém nas simulações realizadas para o setor de serviços, os resultados referentes a 2017 não permitem confirmar a hipótese de progressividade na distribuição dos valores relativos das pensões.

Existe pouca diferença entre as taxas de substituição dos escalões alto e médio e ambas são superiores na atualidade à taxa de substituição para salários baixos. Só nas variantes de reforma antecipada por motivo de desemprego de longa duração e de reforma por invalidez, as taxas de substituição do escalão baixo são significativamente mais elevadas do que as duas primeiras. A ausência de progressividade nas pensões atuais deve-se ao efeito do método de contagem baseado nos melhores 10 dos últimos 15 anos, que favorece relativamente mais os detentores de salários mais elevados.

Segundo as projeções realizadas para 2055 as taxas de substituição das pensões diminuem para todas as situações e níveis de rendimentos. Na situação-tipo, são

os pensionistas com rendimentos mais altos os que mais ficam a perder, por força da supressão do método de contagem dos 10 melhores anos e da aplicação da taxa regressiva de formação de direitos: a respetiva taxa de substituição cai 26,6 pontos percentuais. Seguem-se os detentores de rendimentos médios, com uma queda de 17,7 pp., sendo a queda observada para baixos rendimentos relativamente pequena (8,5 pp.).

Na variante 1, correspondente à reforma adiada por 2 anos, a queda é relativamente mais severa e excede os 30 pontos percentuais nos escalões alto e médio de rendimentos, devido à aplicação da idade máxima de 70 anos para a reforma, o que faz diminuir o valor das bonificações à medida que aumenta a INR no tempo. Nas variantes de reforma antecipada, a taxa de substituição reduz-se em mais de 20 pontos percentuais. Na variante de carreira interrompida, a queda de níveis de adequação é severa para os detentores de altos e médios rendimentos (entre 25 e 27 pp.) e mais moderada para o escalão de baixos rendimentos. Finalmente, no caso de carreira curta, serão também os escalões mais altos a sofrer o maior impacto, próximo dos 20 pp.

É de salientar que a pensão inicial cairá em 2055, segundo as projeções, para valores inferiores a metade do valor do último salário, em todas as situações de reforma antecipada e de carreira curta, e para valores inferiores a um terço nas situações de reforma antecipada por flexibilidade nos escalões alto e médio de rendimentos.

As taxas líquidas de substituição foram obtidas por dedução da quotização para a Segurança Social e do valor correspondente à retenção na fonte do IRS ao valor das remunerações e das pensões, considerando o caso de um indivíduo isolado. Naturalmente que se tratam de hipóteses simplificadoras que fazem com que as estimativas de taxas líquidas se tenham de interpretar com alguma reserva.

Os aspetos que se devem salientar no Quadro 6.VII são em primeiro lugar a forte diferença positiva em relação aos valores constantes do Quadro anterior. Este resultado deve-se ao fato de o regime fiscal favorecer duplamente os pensionistas ao isentá-los da quotização para a Segurança Social e tributá-los a uma taxa reduzida em sede de IRS. Haverá mesmo situações em que o rendimento líquido obtido com a pensão é superior ao obtido com o último salário, como acontece com os detentores de rendimentos altos e médios que decidam adiar a reforma. Dado que os detentores de remunerações baixas ficam abaixo do limiar do IRS, este escalão apresenta taxas de substituição líquidas inferiores aos restantes na maioria das situações.

QUADRO 6.VIII – Taxas teóricas de substituição líquidas das pensões, setor de serviços, 2017 e 2055

| | | 2017 | 2055 | Δ 17-55 |
|---|--------------|--------|-------|---------|
| Situação-tipo – Carreira de 40 anos + reforma com INR | Rend. altos | 99,5% | 73,3% | -26,2 |
| | Rend. médios | 97,6% | 76,0% | -21,6 |
| | Rend. baixos | 80,8% | 71,3% | -9,5 |
| Variante 1 – Reforma adiada | Rend. altos | 114,3% | 81,0% | -33,3 |
| | Rend. médios | 113,2% | 85,1% | -28,1 |
| | Rend. baixos | 91,2% | 78,0% | -13,2 |
| Variante 2 – Reforma antecipada por flexibilidade | Rend. altos | 75,0% | 41,6% | -33,4 |
| | Rend. médios | 74,8% | 44,5% | -30,3 |
| | Rend. baixos | 61,7% | 39,2% | -22,5 |
| Variante 3 – Reforma antecipada por desemprego de longa duração | Rend. altos | 74,5% | 49,5% | -25,0 |
| | Rend. médios | 79,5% | 51,2% | -28,3 |
| | Rend. baixos | 77,2% | 48,9% | -28,2 |
| Variante 4 – Carreira interrompida por desemprego | Rend. altos | 96,9% | 69,9% | -27,0 |
| | Rend. médios | 96,3% | 72,4% | -24,0 |
| | Rend. baixos | 79,1% | 69,9% | -9,2 |
| Variante 5 – Carreira curta | Rend. altos | 70,4% | 47,1% | -23,3 |
| | Rend. médios | 71,4% | 45,6% | -25,8 |
| | Rend. baixos | 61,7% | 45,2% | -16,5 |
| Variante 6 – Reforma por invalidez | Rend. altos | 52,9% | | |
| | Rend. médios | 47,6% | | |
| | Rend. baixos | 77,2% | | |

* Valores de 2045, por não ser possível calcular os valores de 2055 com base no simulador.

Tal como nas estimativas de taxas brutas, são de prever taxas líquidas em 2055 significativamente inferiores aos valores atuais, com destaque para os detentores de altos rendimentos que verão as respetivas taxas cair mais de 25 pontos percentuais em quase todas as situações. Contribuem para este efeito a escala progressiva das taxas de IRS, além da escala regressiva da taxa de formação de direitos. As reduções serão menos sensíveis para os detentores de baixos rendimentos, cujas taxas de substituição sofrem uma queda entre 9,5 e 16,5 pontos percentuais, exceto nas variantes de reforma antecipada. Os pensionistas com reformas antecipadas e os de carreira curta terão reformas inferiores a metade do último salário, em termos líquidos.

6.7. Conclusões da Segunda Parte

O sistema de Segurança Social português está baseado num conjunto de princípios coerentes com os valores democráticos do Estado Social, em que se destacam o universalismo e a solidariedade. Assenta numa arquitetura tripartida, alinhada com a maioria dos sistemas europeus de inspiração “bismarckiana” mista, em que um sistema de base contributiva, financiado por empregadores e trabalhadores, coexiste com um sistema de base não contributiva, financiado por impostos, e que atende às necessidades sociais de toda a população. Completa esta arquitetura um sistema complementar de natureza voluntária, destinado a reforçar o rendimento dos pensionistas, o qual, no entanto, e ao contrário da grande maioria dos países da UE, assume em Portugal uma função muito limitada.

Colocado perante os desafios resultantes de uma economia em crise, com reflexos muito negativos nos números do desemprego, e perante a necessidade inadiável de consolidação orçamental, o sistema de Segurança Social foi gerido no período 2011-2014, em que a política económica foi subordinada ao cumprimento das medidas enunciadas no PAEF, com o objetivo de reduzir a despesa e obter receitas adicionais no curto prazo. Praticamente todas as prestações sociais foram alvo de cortes nos montantes ou de restrições nos critérios de elegibilidade. Instituiu-se um adicional às contribuições incidindo sobre os rendimentos dos pensionistas. Apesar destas medidas, foi necessário recorrer a transferências extraordinárias do Orçamento de Estado para satisfazer as necessidades de financiamento do sistema previdencial, decorrentes do aumento das prestações por desemprego e da redução das receitas contributivas, enquanto se assistia ao aumento contínuo da despesa com pensões.

A partir de 2014, com a melhoria da situação económica e a diminuição do desemprego, foi possível reverter algumas das medidas tomadas no triénio anterior sem comprometer os indicadores de gestão financeira do sistema, alguns dos quais acusaram evolução positiva, em particular no tocante às receitas contributivas. Porém, a análise do sistema público contributivo de pensões, integrando todas as responsabilidades assumidas pelo Estado não só em relação ao regime geral como também em relação ao chamado regime convergente da função pública, deixa transparecer um significativo problema de desequilíbrio nas necessidades de financiamento cuja dimensão em muito ultrapassa o montante das transferências anuais extraordinárias do OE.

Podemos assim concluir que os desafios de natureza estrutural à sustentabilidade financeira do sistema, e em primeiro lugar os que decorrem do envelhecimento demográfico, não se colocam apenas num plano futuro mas já como um desafio do presente, que se traduz pela contribuição muito significativa do Estado para o financiamento do sistema contributivo de pensões, que ascendeu em 2016 a cerca de 8,3 mil milhões de euros, o que representa mais de 2/3 do montante arrecadado em contribuições e 4,5% do PIB, sem contar com a transferência extraordinária para suprir o défice do sistema previdencial. O Estado financiou no mesmo ano o sistema não contributivo de pensões em cerca de 3 800 milhões de euros, dos quais cerca de 2/3 correspondem a pensões e complementos cujos direitos são formados durante a carreira contributiva.

Sem dúvida que as numerosas reformas levadas a cabo nos últimos 15 anos contribuíram para mitigar o impacto dos fatores estruturais e cíclicos sobre o desequilíbrio financeiro do sistema. São de destacar pela importância relativa do respetivo impacto, a contagem de toda a carreira contributiva para o cálculo da pensão estatutária, o aumento da idade normal de reforma, a introdução do fator de sustentabilidade, o condicionamento da atualização anual das pensões ao crescimento do PIB e a convergência do regime da CGA com o regime geral. Todavia, tais reformas não foram suficientes para estancar o défice do sistema previdencial durante os anos de crise, tendo sido necessário recorrer a medidas temporárias, entre as quais se destacam o congelamento do IAS e da atualização das pensões e a suspensão das reformas antecipadas.

Como também tais reformas não afastaram o risco de insustentabilidade financeira do sistema de Segurança Social a prazo, resultante no fundamental do envelhecimento demográfico, responsável pelo aumento contínuo do número de pensionistas e a redução do número de contribuintes, mas também da própria maturação do sistema, responsável pelo aumento do valor médio das pensões. A estas tendências comuns aos restantes países da UE e à maioria dos países da OCDE, soma-se no caso português o impacto de decisões menos refletidas tomadas no passado que sobrecarregam a carga fiscal das gerações ativas do presente e do futuro com o dever de financiar planos de pensões excessivamente generosos em relação ao esforço contributivo despendido.

Embora com variações significativas quanto à dimensão e o perfil temporal, todos os exercícios prospetivos analisados neste estudo preveem aumentos substanciais da despesa com pensões do sistema previdencial ou do sistema contributivo no seu conjunto, e dos correspondentes saldos negativos, com especial

incidência a partir de meados da década de 20. O *Ageing Report* de 2015, publicado pela Comissão Europeia, projeta um saldo negativo do sistema contributivo de pensões próximo dos 4% por volta de 2030. O relatório de sustentabilidade publicado pelo XXI Governo, de longe o mais otimista entre os estudos analisados, prevê um déficit contínuo do sistema previdencial que ultrapassará 1% do PIB na década de 40. As necessidades de financiamento daí resultantes são de dimensão tal que não poderão ser satisfeitas pelo Fundo de Estabilização, o qual está ainda longe de atingir a meta prevista na sua origem.

O desafio da sustentabilidade a prazo deve colocar-se não só em termos de fluxos anuais de despesa como igualmente em termos de *stock*. O Estado acumulou responsabilidades em relação aos atuais e futuros pensionistas mas não cuidou de encontrar meios de financiamento comparáveis em termos de rendimentos esperados do esforço contributivo. Desta prática sistemática de várias décadas resultou uma dívida implícita do sistema de pensões que foi estimada em cerca de 290 mil milhões de euros, ou 175% do PIB. Este valor pode ser tomado como uma medida do esforço fiscal adicional que as gerações em atividade terão de suportar a fim de que o sistema de pensões possa continuar a pagar de acordo com os atuais parâmetros.

Os esforços feitos para tornar sustentável o nosso sistema de pensões têm sido reconhecidos no exterior, e em primeiro lugar pela Comissão Europeia que, com base nas últimas projeções, colocou Portugal no grupo de médio risco de insustentabilidade financeira. Porém, os meios financeiros internacionais continuam a olhar Portugal com algum ceticismo, quando consideram em conjunto os dados demográficos e a situação da dívida pública. Na sua última edição de 2016, o *Pension Sustainability Index*⁹⁷ (PSI) coloca Portugal entre os países do mundo com maior risco de insustentabilidade financeira do sistema de pensões.

Não se pode por isso aceitar que o risco de insustentabilidade financeira da Segurança Social seja ignorado, ou mesmo minorizado, antes se justificando a continuação do esforço reformista no sentido de encontrar soluções eficazes e mais justas no plano intergeracional, agindo não só do lado da despesa, como também do lado da receita.

À semelhança do sucedido na maioria dos países da UE, também em Portugal a melhoria das perspetivas financeiras dos sistemas de pensões conseguida

97. Allianz (2016). O PSI é um índice compósito que compara as situações de 54 países do mundo com base num conjunto de indicadores representando o estado e a evolução prevista da demografia, das finanças públicas e do sistema de pensões.

graças às sucessivas reformas empreendidas desde o princípio do século tem tido como contrapartida uma redução significativa dos níveis previstos de adequação de rendimentos proporcionados pelas pensões futuras. Esta evolução, a confirmar-se, põe em causa a sustentabilidade social do sistema.

Com efeito, o sistema público de pensões tem exercido um papel importante na prevenção da pobreza e da exclusão social entre a população mais idosa. O rendimento disponível mediano dos indivíduos com mais de 65 anos está apenas 6 pontos percentuais abaixo do rendimento dos indivíduos em idade ativa. A população mais idosa está menos exposta ao risco de pobreza, e resistiu melhor do que a população mais jovem aos efeitos sociais da crise económica e financeira.

Na atualidade, o valor relativo das pensões face aos salários (a chamada taxa de substituição) é em Portugal dos mais elevados no contexto da UE, refletindo o nível relativamente baixo dos salários e a elevada taxa de substituição estatutária para carreiras completas.

Com base nos resultados das projeções disponíveis, incluindo os proporcionados pelo presente estudo para o setor dos serviços, podemos concluir que o valor relativo das pensões do regime geral relativamente aos salários deverá conhecer uma redução progressiva e generalizada ao longo das próximas décadas. Em Portugal esta redução das taxas de substituição será mais acentuada do que na grande maioria dos países da UE, fazendo a taxa média cair de de 57.5% em 2013 para 30.7% em 2060 e fazendo Portugal descer abaixo da média da UE.

O valor relativo das pensões será fortemente condicionado por três fatores: a duração da carreira contributiva, o nível de remunerações e a escolha do momento de passagem à reforma. O sistema, tal como está concebido, tende a premiar os pensionistas com carreiras longas e a penalizar fortemente os que tenham carreiras curtas ou decidam reformar-se antecipadamente, os quais podem deparar-se no futuro com pensões inferiores a metade ou mesmo a um terço do último salário auferido. Mas mesmo os pensionistas com carreiras completas e que se reformem com a idade normal exigida por lei, arriscam-se a sofrer fortes reduções do respetivo rendimento no momento da passagem à reforma – de 80% para 62% do último salário, no caso de auferirem rendimentos médios.

Os sistemas fiscal e contributivo exercem um efeito favorável sobre o rendimento relativo dos pensionistas, na medida em que estes estão isentos de quotizações para a Segurança Social e são tributados a taxas mais baixas de IRS. Assim, as taxas de substituição líquidas são significativamente mais elevadas do que as

brutas. Isso não impede quedas significativas de mais de 20 pontos percentuais entre o presente e 2055, em particular para os detentores de rendimentos mais elevados.

As projeções revelam um reforço dos efeitos de distribuição intrageracional nas pensões futuras: a redução do respetivo valor relativo será tanto mais acentuada quanto maior for o escalão de rendimentos, o que reflete por um lado a escala regressiva da formação de direitos e por outro a alteração do método de contagem das remunerações. A forte redução dos rendimentos prevista para os escalões mais altos de remunerações, mesmo em situação de carreira completa, marca o fim de uma época em que se esperava que as pensões do sistema público repusessem quase por inteiro o rendimento líquido auferido durante a atividade. O segmento de pensões complementares tem aqui uma função a desempenhar no sentido de reforçar a pensão obtida através do sistema público, o que, por motivos que veremos mais adiante, está ainda longe de ser uma realidade.

A evolução do mercado de trabalho sugere que as carreiras completas percam cada vez mais importância no futuro à medida que se sucedem numa só carreira múltiplas transições entre períodos de emprego assalariado, emprego por conta própria, formação, desemprego ou inatividade. Se não forem encontradas formas supletivas de proteção social, estas transições serão penalizadas pelo sistema público e existe o risco de uma grande parte das futuras gerações de pensionistas se ter de confrontar com uma séria degradação do seu nível de vida após a reforma.

Os impactos sociais das reformas já implementadas não devem ser menosprezados até porque a sua continuidade poderá ser comprometida no futuro face à pressão organizada de grupos que serão eleitoralmente cada vez mais influentes, no sentido de reverter algumas dessas reformas fazendo passar o custo do ajustamento sucessivamente para as gerações futuras.

TERCEIRA PARTE

Alternativas de reforma do sistema de Segurança Social na perspetiva do setor de serviços

ALTERNATIVAS DE REFORMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL NA PERSPETIVA DO SETOR DE SERVIÇOS

Nas duas primeiras partes do estudo, procurámos traçar o quadro geral dos desafios que se colocam à Segurança Social, tanto no plano internacional como no plano nacional. Trata-se agora de analisar de que modo esses desafios se traduzem em concreto para o setor de serviços, e que alternativas de reforma é possível equacionar de modo a tornar o sistema mais sustentável social e financeiramente, ao mesmo tempo que se favorece o crescimento e o emprego na economia e em particular no setor de serviços.

Num contexto de crescimento lento da economia portuguesa desde o início do século, o setor de atividades de serviços no seu conjunto¹ tem vindo a afirmar-se como o mais dinâmico, acompanhando assim o movimento generalizado nas economias desenvolvidas no sentido da terciarização e da incorporação de serviços pelas atividades transformadoras. Esse maior dinamismo traduziu-se não só por uma crescente contribuição para o produto e para o emprego, mas também por um impacto muito positivo na balança de bens e serviços com o exterior.

O VAB produzido pelo setor de serviços tem crescido a taxas superiores à média nacional, em resultado do que aumentou a sua participação de 54,2% do PIB em 2000 para 63% em 2015. O setor de serviços foi o que mais emprego criou entre 2000 e 2015, tendo a sua parcela no conjunto da economia aumentado de 50,6% para 63,9% no mesmo período. Apesar do baixo peso das exportações no seu produto, o setor de serviços foi o que mais contribuiu para a evolução positiva do saldo da balança portuguesa de bens e serviços, tendo melhorado os seus índices de competitividade no contexto internacional². Além disso, é de salientar que uma grande parte das exportações de bens industriais contém uma parcela significativa de serviços incorporados.

Por todas estas razões, e ainda porque, sendo o maior empregador da economia portuguesa, o setor de serviços é também o principal contribuinte para a Segurança Social, justifica-se que o futuro da Segurança Social seja examinado com particular atenção na perspetiva do setor de serviços. Como vimos nos Capítulos anteriores, o futuro da Segurança Social continua exposto a sérios desafios à sua sustentabilidade financeira e social em virtude da tendência de

1. Para efeitos deste estudo o setor de serviços agrupa o conjunto das atividades referenciadas na CAE/Rev 3 entre as secções G e T, com exceção das secções K (Finanças e seguros) e O (Administração pública).

2. Ver J. Félix Ribeiro (coord.) (2012).

envelhecimento acelerado da população portuguesa, a que as múltiplas reformas já encetadas não puderam fazer face de forma eficaz e definitiva.

Seleccionámos quatro áreas para as quais se justifica uma reflexão aprofundada sobre possíveis alternativas ao modelo de funcionamento atual do sistema de Segurança Social, consideradas na perspetiva das empresas do setor de serviços.

A primeira tem a ver com o financiamento do sistema previdencial. As reformas realizadas até agora têm procurado salvaguardar a sustentabilidade financeira da Segurança Social, e em particular do sistema de pensões, mediante alterações que incidiram sobretudo nos parâmetros da despesa. Porém, existem suficientes indicações em vários estudos prospetivos já realizados de que as medidas implementadas, apesar de terem contribuído para reduzir o ritmo de crescimento da despesa, não resolverão o desafio da insustentabilidade financeira a prazo. Ao mesmo tempo, em resultado das reformas introduzidas, é de prever que as pensões do sistema de Segurança Social deixem de poder garantir aos futuros pensionistas um nível de vida aproximado ao que usufruíram durante a vida ativa, em particular aqueles que tiverem carreiras curtas ou que se reformem antecipadamente. Sendo a adequação das pensões futuras cada vez mais posta em causa, não pode ser dada por adquirida a sustentabilidade social das reformas já implementadas.

O modelo de financiamento do sistema previdencial, baseado na massa salarial, tem-se mantido constante no essencial desde 1986. É no entanto duvidoso, dada a redução tendencial da parcela dos rendimentos do trabalho no rendimento nacional, que o modelo atual possa no futuro assegurar a satisfação das necessidades de financiamento do sistema contributivo de pensões sem um crescente financiamento por via fiscal. Por outro lado, é reconhecido o custo desproporcional que o atual modelo de financiamento faz pesar sobre as empresas que mais emprego criam e as PME's, particularmente bem representadas na maioria dos subsectores de serviços.

Impõe-se por isso uma reflexão séria e um debate na sociedade portuguesa acerca de alternativas de diversificação das fontes de financiamento que deem provas de ser administrativamente viáveis, financeiramente sólidas, mais justas e mais amigas do emprego. A alternativa apresentada no Capítulo 7 desenvolve a ideia de um alargamento da base contributiva da TSU ao Valor Acrescentado Líquido das empresas. São estimados *ex ante* os impactos de quatro combinações possíveis de uma taxa sobre as remunerações, nos moldes da TSU atual, e

de uma taxa sobre o VAL assumindo efeito fiscal nulo. A tributação de uma parte, embora limitada, dos rendimentos do capital, para efeitos de reforço da base contributiva do sistema previdencial, ganha uma consistência renovada na atualidade face ao desenvolvimento acelerado da robotização e da economia digital, que ao mesmo tempo que promovem ganhos de produtividade, geram novos desequilíbrios não só na distribuição do rendimento entre trabalho e capital, como também na distribuição da carga tributária e contributiva entre empresas e setores de atividade.

A segunda área selecionada para reflexão tem a ver com o desafio que o aumento contínuo do salário mínimo representa para as empresas do setor de serviços. Tal como a grande maioria dos países da UE, Portugal instituiu um sistema de salário mínimo com que se procura reduzir desigualdades, combater a pobreza e tornar o emprego mais atrativo. Porém, quando estabelecido a um nível elevado em relação ao salário mediano, como acontece em Portugal, o salário mínimo pode constituir um travão à procura de emprego, em particular nos setores e ocupações de menor produtividade, incentivar o trabalho não-declarado e contribuir para a compressão da grelha salarial. Para muitas empresas de serviços, os aumentos recentes da RMMG têm contribuído para o aumento dos custos de trabalho, tendência que se prevê continuar.

É no entanto possível conciliar os objetivos de justiça social que presidem à política de salário mínimo com a salvaguarda da competitividade das empresas e a criação de emprego. Uma solução que merece ser estudada e avaliada mais profundamente consiste na redução generalizada da contribuição patronal para a Segurança Social para salários ao nível e próximos da RMMG. No Capítulo 8 apresentamos um modelo de redução transversal da TSU e estimamos os efeitos sobre o emprego, os custos de trabalho e as receitas contributivas a partir de quatro variantes de financiamento moduladas em função da sua intensidade e amplitude.

A terceira área de estudo selecionada tem a ver com o sistema previdencial de proteção do desemprego. O seu funcionamento está distorcido por razões que se prendem com a importância que a contratação a prazo tem adquirido entre nós, fenómeno decorrente de um mercado de trabalho altamente segmentado. Por um lado, o sistema protege uma fração relativamente reduzida da população desempregada, porque os requisitos de elegibilidade deixam de fora uma grande parte dos contratados a termo, em virtude da natureza irregular da sua presença no mercado de trabalho. Por outro lado, os custos do sistema previdencial estão infla-

cionados pelo uso repetido da contratação de trabalhadores a termo. O Código das Receitas Contributivas já prevê uma diferenciação da TSU em função do tipo de contrato, mas esta solução carece de regulamentação. A questão merece por isso uma nova abordagem, que é desenvolvida no Capítulo 9, centrada na questão de saber se é apropriado ou não encarecer o uso de contratos a prazo ou, pelo contrário, responsabilizar as empresas pelos custos sociais que o despedimento ou a não renovação do contrato a termo implicam.

A quarta e última área de estudo prende-se com a função que o sistema complementar de pensões deveria ser chamado a desempenhar no sentido de reforçar as garantias de rendimento dos futuros pensionistas, num quadro em que se projeta um sério declínio a prazo dos respetivos rendimentos pós-reforma em relação aos auferidos durante a vida ativa. No Capítulo 10, procuramos entender as razões porque um tal sistema, apesar de previsto e enquadrado na Lei de Bases da Segurança Social, e favorecido por diversos esquemas de benefício fiscal, não atingiu ainda entre nós dimensão comparável à da grande maioria dos países europeus. Apontam-se também algumas sugestões no sentido do reforço e desenvolvimento do sistema complementar de pensões.

CAPÍTULO 7

DIVERSIFICAÇÃO DO FINANCIAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIAL

O ritmo de reformas do sistema previdencial de pensões tem sido intenso, mas tem sido quase unicamente dirigido à redução das despesas através de medidas paramétricas. O modelo de financiamento poucas alterações sofreu, apesar dos propósitos por várias vezes enunciados de se proceder à sua revisão. O financiamento do sistema previdencial assenta maioritariamente nas remunerações do trabalho assalariado ou independente a que se aplica desde 1986 uma Taxa Social Única³. Apesar de o diploma original ter previsto avaliações quinquenais da TSU com base em métodos atuariais, o certo é que desde 1995 a TSU tem mantido o mesmo valor – 34,75% – distribuído entre 11% para as quotizações dos trabalhadores por conta doutrem e 23,75% para as contribuições dos empregadores, admitindo-se ainda várias outras taxas mais reduzidas para cobrir situações ou categorias específicas⁴. Foi entretanto alargada em 2011 a base de incidência desta taxa, denominada TCG por lei (Taxa Contributiva Global) a fim de abranger um conjunto mais vasto de componentes da remuneração e de contribuintes.

Investigamos neste estudo um método alternativo de financiamento a fim de responder a um triplo objetivo:

- Assegurar um financiamento mais sustentável a prazo do sistema contributivo;
- Contribuir para estimular a procura de trabalho e assim combater o desemprego e a inatividade involuntárias;
- Conduzir a uma distribuição mais equitativa e neutra da carga contributiva entre empresas e setores de atividade.

Neste capítulo começamos por analisar o impacto das contribuições para a Segurança Social sobre o custo do trabalho, numa perspetiva comparada à escala europeia e à luz da situação das empresas do setor de serviços. Discutimos as

3. A TSU unificou as contribuições para a Segurança Social e as quotizações para o Fundo de Desemprego, de acordo com o Decreto-Lei n.º 140-D/86 de 14 de junho.

4. Como por exemplo, os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores do serviço doméstico, de atividades agrícolas e da pesca e outros.

perspetivas de evolução futura das contribuições baseadas na massa salarial no quadro das tendências recentes de evolução de salários e produtividade, e passamos em revista as diversas propostas de diversificação das fontes de financiamento em Portugal. Apresentamos uma proposta de diversificação do modo de financiamento da Segurança Social, apoiada numa simulação de impactos sobre o custo do trabalho, o emprego, o encargo contributivo e a remuneração do capital e discutimos os respetivos resultados.

7.1. O impacto das contribuições sociais nos custos de trabalho – análise comparativa

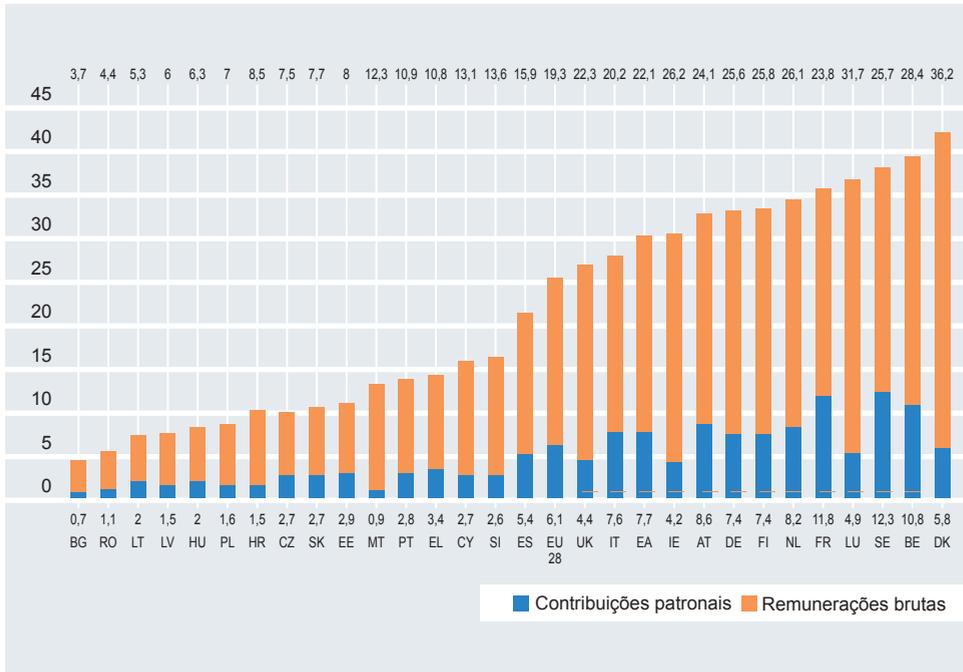
Sendo cobradas com base nas remunerações, as contribuições sociais a cargo da entidade patronal são uma componente do custo do trabalho suportado pela empresa, tal como a remuneração de base e outros complementos – subsídios, bonificações, prémios ou ajudas de custo. Exercem por isso um efeito significativo sobre a rentabilidade da empresa e influenciam a procura de trabalho. Quanto mais elevada for a taxa contributiva e mais ampla a parcela das remunerações abrangidas pela respetiva base de incidência, maior será o custo de cada hora de trabalho para a empresa e maior será a diferença entre este custo e o valor líquido que o trabalhador recebe efetivamente, a chamada «carga fiscal sobre o trabalho» ou *tax wedge*.

O Gráfico 7.1, na página seguinte, apresenta os custos de trabalho médios por hora de trabalho em todos os Estados membros da UE, em 2016, diferenciando entre o montante das contribuições sociais a cargo das empresas e a remuneração bruta paga aos assalariados.

O custo médio horário do trabalho era de 25,4 euros na EU em 2016, dos quais 6,1 euros correspondiam a contribuições patronais para a Segurança Social, ou seja cerca de 24%. O custo horário do trabalho em Portugal era claramente inferior à média europeia: 13,7 euros, repartidos entre 10,9 euros para remunerações e 2,8 euros para contribuições sociais. O custo do trabalho em Portugal era superior em valores nominais ao dos «novos» Estados membros da União, à exceção de Chipre e Eslovénia, e inferior ao de todos os «velhos» Estados membros.

A dispersão de valores do custo médio de trabalho é bastante significativa, representando o custo mais elevado (Dinamarca) quase 10 vezes o valor do custo mais baixo (Bulgária). Esta variação não pode porém ser explicada pelas contribuições sociais, mas antes por fatores inerentes ao funcionamento de cada mercado de

GRÁFICO 7.1 – Custo horário médio da mão de obra por hora de trabalho – 2016 (em euros)



Fonte: Base de dados AMECO, Comissão Europeia.

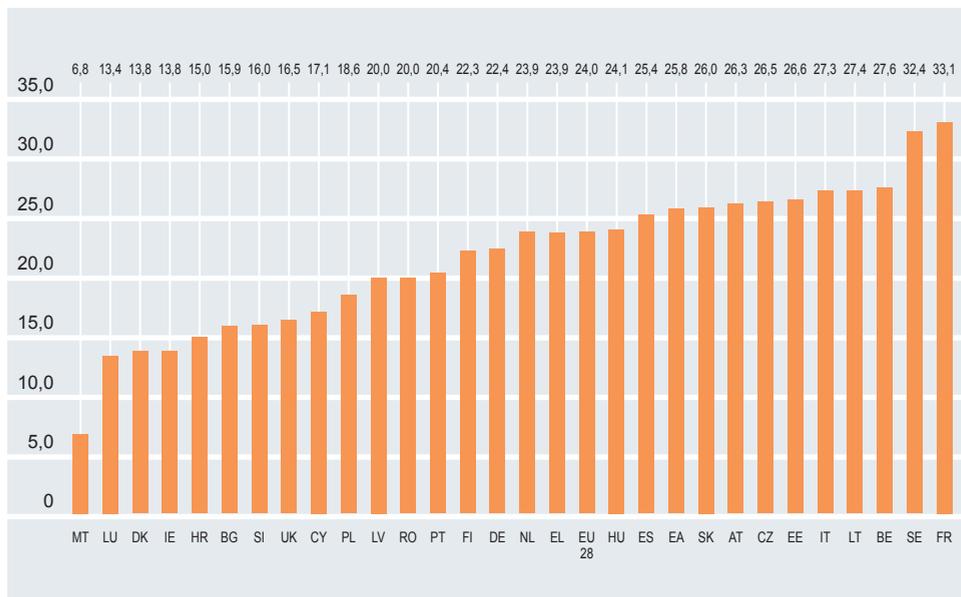
trabalho, e em primeiro lugar, o nível de produtividade média do trabalho em cada economia.

O Gráfico 7.2 mostra a parcela das contribuições patronais para a Segurança Social nos custos médios horários do trabalho. A variação destas parcelas no espaço europeu reflete sobretudo as opções em matéria de modelo de financiamento da Segurança Social. Naqueles países de tradição «beveridgiana» onde o financiamento se faz principalmente através de receitas fiscais, os valores relativos das contribuições patronais situam-se todos abaixo da média da UE de 24% (Malta, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Países Baixos). Os valores mais elevados são atingidos em França e na Suécia.

Portugal situa-se abaixo da média comunitária, que é de 24%, com um valor de 20,4%, o que tem concorrido para que Portugal continue a apresentar custos médios do trabalho situados abaixo da média europeia.

Tem interesse considerar as receitas contributivas destinadas unicamente a financiar os sistemas contributivos de pensões, isolando-as do restante das contribui-

GRÁFICO 7.2 – Parcela das contribuições patronais nos custos do trabalho – 2016



Fonte: Base de dados AMECO, Comissão Europeia.

ções para o conjunto da Segurança Social. O cálculo direto é possível quando o sistema de pensões é financiado por taxas específicas. Caso contrário recorre-se a estimativas baseadas em taxas teóricas (como no caso de Portugal) ou na distribuição das receitas. O Quadro 7.1 apresenta as taxas de contribuição social obrigatória de empregadores e trabalhadores, para sistemas públicos e privados de pensões, para 21 Estados membros da UE em 2014.

A taxa média de contribuição para os sistemas de pensões para este conjunto de Estados membros é de 22,4%. Tal como no caso das contribuições para o conjunto da Segurança Social verifica-se uma grande dispersão de taxas. Na maioria dos países a contribuição paga pelos empregadores representa uma proporção maior do que aquela que é paga pelos assalariados. Em Portugal, a taxa contributiva especificamente afeta ao sistema de pensões é 20,2%, correspondente à parcela da TSU actuarialmente definida para o risco de velhice. No entanto, como vimos anteriormente (Capítulo 4), trata-se de uma taxa teórica, decorrente da desagregação da TSU pelas eventualidades cobertas pelo regime geral, que subestima o peso real da despesa com pensões⁵.

5. Ver também M. Coelho (2013).

QUADRO 7.1 – Taxas de contribuição obrigatórias para o sistema de pensões, 2014

| Estado membro | Público | | Privado | | Total |
|---------------|-------------|------------|-------------|------------|-------|
| | Trabalhador | Empregador | Trabalhador | Empregador | |
| Alemanha | 9.5 | 9.5 | | | 18.9 |
| Áustria | 10.25 | 12.55 | | | 22.8 |
| Bélgica | 7.5 | 8.86 | | | 16.4 |
| Dinamarca | 0.54 | 0.82 | | 12 | 13.4 |
| Eslováquia | 7.0 | 20.0 | | | 27.0 |
| Eslovénia | 15.5 | 8.85 | | | 24.4 |
| Espanha | 4.7 | 23.6 | | | 28.3 |
| Estónia | | 16.0 | 2.0 | 4.0 | 22.0 |
| Finlândia | 7.05 | 17.75 | | | 24.8 |
| França | 6.8 | 8.45 | 3.0 | 3.0 | 21.25 |
| Grécia | 6.67 | 13.3 | | | 20.0 |
| Hungria | 10.0 | 24.0 | | | 34.0 |
| Irlanda | 4.0 | 10.75 | | | 14.75 |
| Itália | 9.19 | 23.81 | | | 33.0 |
| Luxemburgo | 8.0 | 8.0 | | | 16.0 |
| Países Baixos | 4.9 | | 16 | 20.9 | |
| Polónia | 9.76 | 9.76 | | | 19.5 |
| Portugal | 6.4 | 13.8 | | | 20.2 |
| Reino Unido | 9.05 | 11.9 | | | 20.95 |
| Rep. Checa | 6.5 | 21.5 | | | 28.0 |
| Suécia | 7.0 | 11.4 | | 4.5 | 22.9 |

Notas:

1. Em alguns casos os cálculos foram feitos com base na hipótese de que as receitas são distribuídas entre diferentes segmentos da Segurança Social na mesma proporção do que as taxas de contribuição.

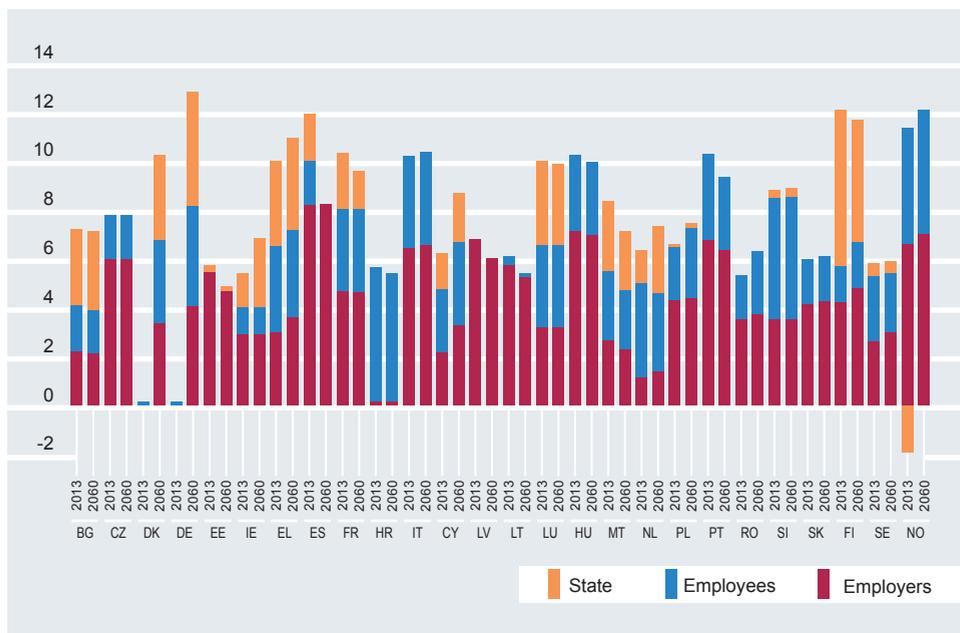
2. As contribuições totais incluem pagamentos de pessoas que não são assalariadas, principalmente trabalhadores independentes.

Fonte: OECD (2015a).

Do conjunto desta informação, depreende-se que Portugal ocupa no quadro europeu uma posição moderada no que se refere à incidência média das contribuições sociais nos custos de trabalho das empresas. Porém, a questão não se esgota aqui. Como é sabido, Portugal tem uma estrutura produtiva em que predominam setores utilizadores de tecnologias trabalho-intensivas e, dada a sua dotação de fatores, emprega proporções relativamente elevadas de trabalho não qualificado. Por esta razão será de esperar que, embora moderados em relação aos custos do trabalho, as contribuições para a Segurança Social representem uma parcela relativamente elevada do PIB. Esta hipótese é confirmada nos resultados de um estudo realizado pelo Comité de Política Económica e pelos serviços da Comissão, que atribui a Portugal um dos mais altos níveis de

contribuições patronais para o sistema de pensões em percentagem do PIB⁶. No Gráfico 7.3, podemos ver que Portugal teve em 2013 o terceiro rácio mais elevado na UE (a seguir à Espanha e à Hungria), e que para 2060 não é de esperar senão uma muito ligeira redução deste rácio.

GRÁFICO 7.3 – Contribuições para o sistema público de pensões, 2013-2060 (em % do PIB)



BE: no data provided as there are no specific contributions to finance the public pension system.

IE: contributions are also used to finance other social benefits in addition to pensions.

UK: no data provided.

Fonte: Comission services, EPC.

7.2. A importância das contribuições sociais para as empresas de serviços

Os dados publicados no Relatório da Conta da Segurança Social são limitados no que respeita à origem das receitas contributivas. Não discriminam entre quotizações e contribuições, não indicam a parte respeitante aos diversos tipos de contribuintes (trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes, trabalhadores do serviço doméstico, membros de corpos gerentes) nem por setores

6. Resultados divulgados em European Commission (2015 a).

de atividade. Também não quantificam as bases de incidência e por isso torna-se difícil fazer uma análise do esforço contributivo de cada setor.

Com base em dados fornecidos pelo GEP-MTSSS para este estudo, e referentes a 2015, é possível apurar o esforço contributivo dos setores de serviços. Os dados estão resumidos no Quadro 7.II. O setor no seu conjunto contribuiu com 8 230 milhões de euros, o que representou cerca de 58,7% do total das contribuições e quotizações arrecadadas nesse ano. O esforço contributivo das empresas representou 68% do total, e o dos trabalhadores 32%. Dois subsectores – comércio e serviços às empresas – asseguraram só por si mais de 50% do total de contribuições pagas pelo setor de serviços.

Em relação às remunerações contabilizadas, a taxa contributiva efetiva foi de 33.5%, o que representou face à taxa plena uma redução média de 1,3% (Quadro 7.III). A taxa efetiva de contribuição patronal foi de 22,7% e a taxa efetiva de quotização foi de 10,8%. Dois subsectores sobressaem em termos de redução de taxa – a educação e os serviços pessoais e diversos – o que se deve à maior presença nestes setores de IPSS, as quais beneficiam de reduções específicas da TSU (quadros 7.II e 7.III).

A importância das contribuições patronais para a Segurança Social em termos dos resultados económicos das empresas não depende apenas da taxa contributiva. Depende também da importância que assumem os gastos com pessoal no conjunto dos custos, o que por sua vez reflete o nível médio de remunerações pagas e o volume de emprego.

Da Central de Balanços do Banco de Portugal, retirámos um conjunto de indicadores referentes à média das empresas ativas em 2015 nos diversos setores de serviços.

Os dados apresentados no Quadro 7.IV revelam que o peso representado pelas contribuições sociais varia bastante de acordo com as características de cada setor. Será tanto maior a parcela das contribuições sociais no VAB quanto maior for a parcela dos gastos totais com pessoal. De um modo geral, a produtividade e as remunerações médias serão mais elevadas naqueles setores onde é menor a proporção dos gastos com pessoal no VAB. As diferenças podem ser bastante significativas. Por exemplo, a produtividade média no setor de telecomunicações é mais do que 10 vezes superior à registada nos setores de serviços pessoais e diversos e de alojamento e restauração. As empresas médias destes dois setores gastam com pessoal uma percentagem muito superior do VAB, do que resulta um

QUADRO 7.II – Contribuições e quotizações dos setores de serviços, 10⁶ euros, 2015

| Setores | Remunerações | Receitas | | |
|------------------------------|--------------|----------|---------------|-------------|
| | | Total | Contribuições | Quotizações |
| Comércio | 7 197,0 | 2 464,6 | 1 677,1 | 787,5 |
| Transportes | 2 430,0 | 837,5 | 570,5 | 265,9 |
| Alojamento e restauração | 1 851,0 | 632,4 | 429,9 | 202,6 |
| Cultura e recreio | 277,2 | 92,5 | 62,4 | 30,1 |
| Telecomunicações | 55,7 | 19,2 | 13,1 | 6,1 |
| Serviços às empresas | 6 360,8 | 2 119,4 | 1 432,4 | 685,7 |
| Imobiliário | 374,4 | 126,5 | 86,0 | 40,5 |
| Educação | 1 511,7 | 450,1 | 310,6 | 139,5 |
| Saúde e apoio social | 1 848,3 | 633,2 | 430,6 | 202,6 |
| Serviços pessoais e diversos | 2 665,8 | 854,2 | 569,8 | 284,3 |
| Total Serviços | 24 571,9 | 8 229,6 | 5 582,4 | 2 644,8 |

Fonte: Dados fornecidos pelo GEP-MTSSS.

QUADRO 7.III – Taxas efetivas de contribuição, 2015

| | Taxas efetivas | | | Redução de taxa | | |
|------------------------------|----------------|--------------|------------|-----------------|--------------|------------|
| | Total | Contribuição | Quotização | Total | Contribuição | Quotização |
| Comércio | 34,24 | 23,30 | 10,94 | 0,51 | 0,45 | 0,06 |
| Transportes | 34,47 | 23,48 | 10,94 | 0,28 | 0,27 | 0,06 |
| Alojamento e restauração | 34,17 | 23,23 | 10,95 | 0,58 | 0,52 | 0,05 |
| Cultura e recreio | 33,37 | 22,51 | 10,86 | 1,38 | 1,24 | 0,14 |
| Telecomunicações | 34,47 | 23,52 | 10,95 | 0,28 | 0,23 | 0,05 |
| Serviços às empresas | 33,32 | 22,52 | 10,78 | 1,43 | 1,23 | 0,22 |
| Imobiliário | 33,79 | 22,97 | 10,82 | 0,96 | 0,78 | 0,18 |
| Educação | 29,77 | 20,55 | 9,23 | 4,98 | 3,20 | 1,77 |
| Saúde e apoio social | 34,26 | 23,30 | 10,96 | 0,49 | 0,45 | 0,04 |
| Serviços pessoais e diversos | 32,04 | 21,37 | 10,66 | 2,71 | 2,38 | 0,34 |
| Total Serviços | 33,49 | 22,72 | 10,76 | 1,26 | 1,03 | 0,24 |

Fonte: Dados fornecidos pelo GEP-MTSSS.

impacto relativamente maior das contribuições pagas à Segurança Social – uma diferença de quase 4 para 1. As empresas cujas contribuições para a Segurança Social representam um peso maior no respetivo produto pertencem aos setores da educação, dos serviços diversos e do alojamento e restauração, todas com médias superiores a 13% do VAB. As empresas onde é menor a proporção gasta com contribuições sociais pertencem aos setores de telecomunicações e de atividades imobiliárias (respetivamente 3,6% e 5,6% do VAB).

QUADRO 7.IV – Valores médios da produtividade, e das proporções de gastos com pessoal e contribuições no VAB, nas empresas dos setores de serviços, 2015

| Setores | VAB/ Emprego (10 ³ €) | Gastos com pessoal/VAB (%) | Contribuições/VAB (%) | Remuneração média (10 ³ €) |
|-------------------------------------|----------------------------------|----------------------------|-----------------------|---------------------------------------|
| G – Comércio de grosso e retalho | 25,1 | 63,5 | 10,4 | 12,4 |
| H – Transportes e armazenagem | 44,5 | 56,6 | 8,7 | 19,6 |
| I – Alojamento e restauração | 14,1 | 76,3 | 13,2 | 8,5 |
| 61 -Telecomunicações | 148,0 | 26,1 | 3,6 | 28,8 |
| J (ex61) – Informação e comunicação | 40,7 | 72,7 | 11,5 | 21,9 |
| L – Imobiliário | 44,5 | 34,4 | 5,6 | 12,0 |
| M – Consultoria e investigação | 33,0 | 72,8 | 11,2 | 18,7 |
| N – Atividades administrativas | 16,4 | 76,1 | 12,2 | 9,9 |
| P – Educação | 21,8 | 84,1 | 14,2 | 14,4 |
| Q – Saúde e apoio social | 27,4 | 58,4 | 9,5 | 12,2 |
| R – Artísticas e recreativas | 35,3 | 65,9 | 8,2 | 18,7 |
| S – Serviços pessoais e diversos | 13,7 | 83,5 | 13,6 | 9,2 |

Fonte: Banco de Portugal, Central de balanços.

Este tipo de análise pode também ser realizado para empresas de diferente dimensão. Assim, no Quadro 7.V, apresentamos um conjunto idêntico de indicadores calculados para quatro categorias de empresas definidas segundo a sua dimensão – grande, média, pequena e microempresas.

QUADRO 7.V – Valores médios da produtividade, e das proporções de gastos com pessoal e contribuições no VAB, por dimensão das empresas, 2015

| Classes de dimensão | VAB/ Emprego (10 ³ €) | Gastos pessoal/VAB (%) | Contribuições/VAB (%) | Remuneração média (10 ³ €) |
|---------------------|----------------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------------|
| Grande | 42,1 | 50,6 | 7,8 | 16,2 |
| Média | 33,2 | 61,9 | 9,8 | 16,0 |
| Pequena | 25,2 | 66,2 | 10,7 | 13,2 |
| Microempresa | 16,8 | 71,4 | 11,6 | 9,6 |

Fonte: Banco de Portugal, Central de balanços.

Verificamos que quanto maior é a dimensão da empresa, maior é a produtividade e a respetiva remuneração média. Em contrapartida, reduz-se a proporção de gastos com pessoal no conjunto do VAB. Em consequência, em termos proporcionais, o impacto das contribuições patronais para a Segurança Social no VAB

será tanto maior quanto menor for a dimensão da empresa. O peso das contribuições sociais representa 11,6% do VAB criado por uma microempresa e apenas 7,6% do VAB de uma empresa de grande dimensão.

Conclui-se que o atual modelo de financiamento da Segurança Social, unicamente baseado nas remunerações do trabalho, favorece as grandes empresas, em particular dos setores mais intensivos em capital e de maior produtividade, em desfavor das pequenas e microempresas em particular dos setores com maior utilização relativa de trabalho.

7.3. O modelo de financiamento da Segurança Social em questão

Segundo a Lei de Bases de 2007, as prestações substitutivas de rendimentos atribuídas no âmbito do sistema previdencial devem ser financiadas maioritariamente por contribuições e quotizações cuja base de incidência é a massa salarial. Porém, como verificámos no Capítulo 4, o sistema previdencial é cada vez menos um sistema autofinanciado. Se levarmos em conta o conjunto do sistema contributivo das pensões, integrando o chamado regime convergente, verificamos que em 2016, em cada 100 euros de receitas afetas ao financiamento das pensões, apenas cerca de 60 proveem das contribuições sendo o restante proveniente de transferências do Orçamento de Estado realizadas a diversos títulos, sem incluir as contribuições extraordinárias. Verifica-se assim que o princípio inscrito nas sucessivas Leis de Bases segundo o qual as pensões do sistema contributivo devem ser financiadas por contribuições das empresas e quotizações dos respetivos beneficiários, tem vindo a perder aderência à realidade.

Neste aspeto Portugal está longe de ser um caso único na UE. Como vimos no Capítulo 3, metade dos Estados membros recorre ao financiamento sistémico das pensões através de receitas fiscais, quer por transferências segundo uma taxa fixa de contribuição anual quer por subsídios anualmente ajustados em função do montante das pensões e dos indicadores de sustentabilidade.

Todavia, continua arreigada a ideia de que as contribuições e quotizações deverão continuar a constituir a base de incidência privilegiada do sistema contributivo. Fundamenta-se tal ideia no argumento de que só assim se estabelece uma relação entre a contribuição e o direito a prestações imediatas ou diferidas criando-se assim um incentivo ao ato contributivo. Este argumento só seria válido se o sistema funcionasse segundo um modelo de seguro social não obrigatório, em que estivesse aberta a opção de não participação no sistema. Por outro lado, a cres-

cente universalização do sistema de Segurança Social tem como resultado que não só os contribuintes beneficiam das prestações sociais, mas na realidade todos os cidadãos em função da residência. A Constituição da República acolheu no seu Artigo 63.º o princípio da universalidade do direito à Segurança Social, e impõe ao Estado a responsabilidade pela organização, coordenação e subsidiação de um sistema de Segurança Social unificado e descentralizado. É a Lei de Bases que estabelece o princípio do autofinanciamento do sistema previdencial, pelo que não existiria entrave constitucional ao estabelecimento de um sistema misto de financiamento, repartido de forma sistémica entre contribuições e receitas fiscais.

A principal razão porque o atual modo de financiamento está ultrapassado e necessita de uma revisão em profundidade é porém de natureza económica. Não é de crer que o crescimento da massa salarial no longo prazo possa continuar a financiar em exclusivo ou mesmo de modo predominante as despesas do sistema contributivo e em particular aquelas que maior tendência altista revelam, relativas ao sistema de pensões.

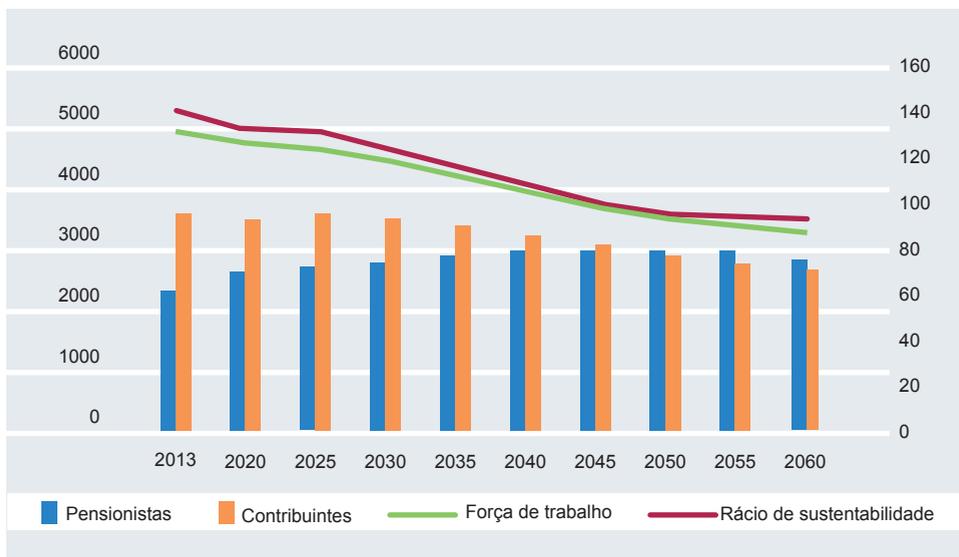
A massa salarial é o produto da população ativa empregada pela remuneração média. Ambos os fatores deverão sofrer uma evolução negativa durante as próximas décadas. De acordo com as projeções do *Ageing Report 2015* a força de trabalho em Portugal deverá cair desde os atuais 5 milhões para cerca de 3,3 milhões em 2060⁷. No mesmo período, e segundo a mesma fonte, prevê-se que o número de contribuintes para o sistema previdencial diminua desde um pouco mais de 3,5 milhões até menos de 2,7 milhões. Ao mesmo tempo o número de pensionistas continuará a aumentar continuamente até 2050, diminuindo depois ligeiramente. Em consequência desta evolução o rácio de sustentabilidade sofrerá uma queda de 140,5 no presente para 93,8 em 2060. O Gráfico 7.4 apresenta a evolução no tempo destas variáveis.

Quanto à evolução da remuneração do trabalho, as análises efetuadas pelas organizações internacionais de referência concluem que, no seguimento das tendências mais recentes, é de prever um deslizamento em relação à evolução da produtividade, do que resultará a diminuição da respetiva parcela no rendimento nacional.

Assim, a análise efetuada pela OCDE em 2012⁸ conclui que a parte do trabalho no rendimento nacional diminuiu em quase todos os países membros, tendo o

7. European Commission (2015 a), p. 361.

8. OCDE (2012), p. 118.

GRÁFICO 7.4 – Projeções do emprego e pensões, 2013-2060

Fonte: European Commission (2015 a).

valor mediano caído de 66,1% no princípio dos anos 90 para 61,7% no final dos anos 2000. Esta tendência é explicada em grande parte pelo crescimento da produtividade total dos fatores e da intensidade capitalística, estimulado pelas novas tecnologias de informação e comunicação que favorecem a substituição de trabalhadores por máquinas inteligentes e aplicações digitais, particularmente em certas atividades e tipos de emprego caracterizados por tarefas repetitivas. Outros fatores que desempenharam um papel nesta evolução foram o aumento da concorrência nacional e internacional no quadro da globalização e os seus efeitos sobre a perda de poder negocial sobre a determinação do salário por parte das estruturas sindicais.

A análise contida no último Relatório Mundial sobre Salários da OIT⁹ apresenta conclusões semelhantes. Vários estudos citados por este relatório convergem na conclusão de que o declínio da parte do trabalho no valor acrescentado, apesar de não ser universal, é largamente maioritário, afetando tanto economias emergentes como economias desenvolvidas, e pode ser considerado uma tendência estrutural, impulsionada por um conjunto de fatores: globalização, progresso técnico favorecendo o capital e a mão-de-obra qualificada, enfraquecimento das instituições do mercado de trabalho e financiarização da economia mundial.

9. OIT (2016), p. 16.

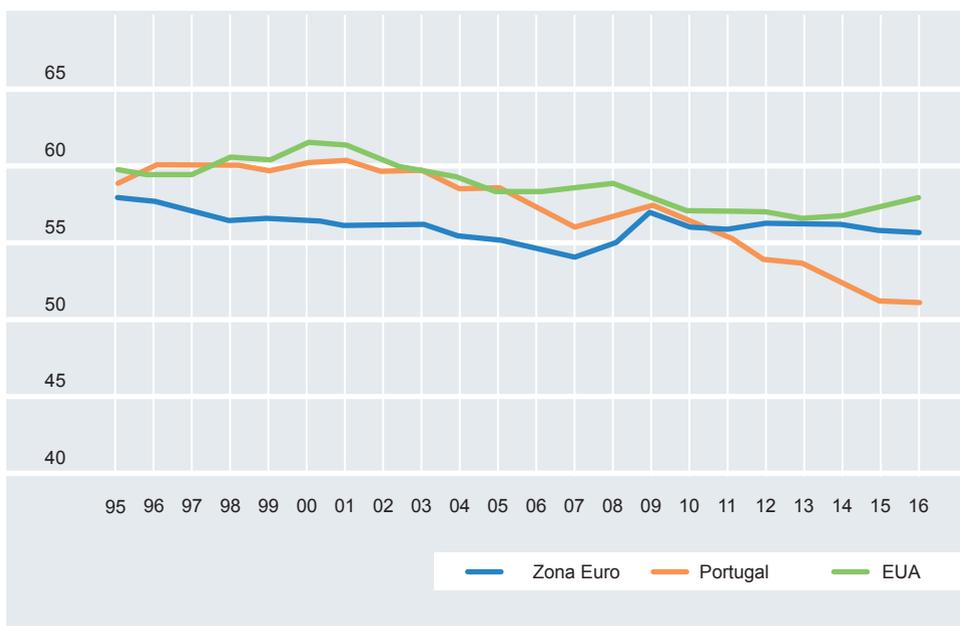
O último relatório do FMI sobre a situação económica a nível mundial¹⁰ documenta a queda tendencial da parte do trabalho no rendimento a nível global desde os inícios da década de 90, e explica-a fundamentalmente com base nos desenvolvimentos tecnológicos e na globalização, embora agindo de modo diferente nas economias mais avançadas e nas economias emergentes. Nas primeiras, o progresso tecnológico teria exercido um papel dominante, juntamente com a integração em cadeias globais de valor, que teriam provocado a perda de posição relativa dos trabalhadores com níveis médios de qualificação. Nas economias emergentes, a concorrência acrescida por efeito da globalização teria contribuído mais do que o progresso tecnológico para a perda de posição da remuneração do trabalho na repartição do rendimento, embora esta tendência tenha sido acompanhada por crescimento dos salários reais e do emprego.

De acordo com o método de cálculo utilizado nos estudos da OIT, calculámos a evolução da parte relativa ajustada¹¹ da remuneração do trabalho no PIB para a zona euro, os EUA e Portugal (Gráfico 7.5). Na zona euro e nos EUA, a parte relativa do trabalho tem estado em queda desde 1995, embora esta tendência tenha sido interrompida em ambos os casos por uma recuperação em 2008 e 2009, quando os lucros caíram mais rapidamente do que os salários, como normalmente sucede em períodos de recessão. Em Portugal, a queda da parte relativa do trabalho no rendimento nacional tem sido mais pronunciada, cifrando-se em 8 pontos percentuais entre 1995 e 2016, de 59% para 51,2%. Saliente-se que esta tendência não foi considerada nas projeções incluídas no *Ageing Report*, que partem da hipótese de um crescimento dos salários reais em paralelo com o crescimento da produtividade do trabalho.

É de crer que ambas as tendências, a redução da força de trabalho e a queda da parte relativa da remuneração do trabalho no rendimento, continuem a fazer-se sentir durante as próximas décadas dado dependerem de causas estruturais ligadas ao envelhecimento demográfico, ao progresso tecnológico e à globalização. É por isso provável que a massa salarial cresça a um ritmo inferior ao do PIB, e estando a despesa com Segurança Social e sobretudo a despesa com pensões a aumentar a um ritmo superior ao do PIB, forçoso é concluir que a massa salarial não irá crescer ao ritmo que seria necessário para poder

10. IMF (2017), p. 121.

11. Este indicador mede a fração do rendimento nacional que é apropriada pelo fator trabalho e é definido como o rácio das remunerações brutas dos trabalhadores por conta doutrem (a que se adicionam as contribuições patronais) e de uma parte dos rendimentos dos trabalhadores independentes sobre o produto ou rendimento nacional.

GRÁFICO 7.5 – Parte relativa da remuneração do trabalho no PIB

Fonte: Cálculos do autor sobre base dados AMECO

financiar o aumento da despesa provocado pelo envelhecimento da população. Justifica-se por isso que se investigue um modo de financiamento alternativo, que não dependa apenas da massa salarial, assente em fatores cuja taxa de crescimento previsível esteja mas próxima da taxa de crescimento económico.

7.4. A diversificação do financiamento da Segurança Social – propostas alternativas

Apesar da estabilidade do modo de financiamento da Segurança Social entre nós, o tema da diversificação do financiamento da Segurança Social tem já longa tradição, no debate público e nos textos legislativos de natureza programática. O objetivo perseguido tem sido invariavelmente o de alargar o financiamento da Segurança Social a bases de incidência tributária que deem maiores garantias de sustentabilidade financeira no longo prazo do que a massa salarial, e ao mesmo tempo tenham impacto positivo sobre a criação do emprego.

Durante a elaboração do Livro Branco de 1998, várias hipóteses foram avançadas para desonerar parcialmente a TSU: contribuição social generalizada, ecotaxas,

IVA social, taxa Tobin, etc. O princípio da diversificação do financiamento viria a transparecer na Lei de Bases de 2000¹² com o objetivo de reduzir os custos não-salariais da mão-de-obra. Seria mesmo admitida no corpo da lei (n.º 1 do artigo 61.º) a possibilidade de serem legalmente definidas para as entidades empregadoras bases de incidência contributiva distinta das remunerações. Contudo, as medidas que foram levadas à prática no seguimento desta Lei foram muito mais modestas: em 2005, a afetação de 1 ponto percentual das receitas do IVA às despesas com prestações do subsistema de proteção familiar (o chamado IVA social)¹³.

A Lei de Bases de 2007 volta a referir a diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social no seu artigo n.º 88, como um dos princípios em que assenta o modelo de financiamento da Segurança Social, sem contudo introduzir qualquer inovação neste domínio. O tema da baixa da TSU foi introduzido durante a última crise económica e financeira, a reboque da discussão sobre a desvalorização fiscal, como estratégia de política económica tendente à melhoria da competitividade das empresas num modelo de crescimento dinamizado pelo setor exportador. Foi nesse contexto defendida por diversos autores a redução significativa da TSU, compensada por um aumento da taxa média do IVA obtido através da eliminação das taxas reduzidas¹⁴. Chegou também a ser debatida uma proposta governamental de transferência de parte da carga contributiva das entidades patronais para os trabalhadores.

O Programa do XXI Governo Constitucional reconhece a necessidade de encontrar novos meios de financiamento e remete para discussão futura em sede de concertação social «o reforço do financiamento e a sustentabilidade da Segurança Social através da diversificação das suas fontes de financiamento». Promete também «reavaliar as isenções e reduções da taxa contributiva para a Segurança Social que de exceção se transformaram em regra, fazendo perder mais de 500 milhões de euros de receitas por ano»¹⁵. Esta mesma intenção transparece no Programa Nacional de Reformas apresentado em 2016 e reformulado em 2017.

Na prática, o Governo tem-se absterido de lançar esta questão para debate público em termos de reforma estrutural do modelo de financiamento, tendo preferido a via de decisões tomadas no âmbito da preparação e discussão anual

12. Lei n.º 17/2000 de 8 de agosto. Ver A. Correia de Campos (2000).

13. De fato, este IVA social já existia desde 1986, quando foi decidido baixar a TSU em 1 ponto percentual por compensação com a afetação equivalente das receitas do IVA ao orçamento da Segurança Social.

14. Ver A. Santos Pereira (2011), p. 363.

15. Programa do XXI Governo Constitucional, p. 227.

dos Orçamentos de Estado. Assim, para 2017 ficou consignada a receita de um imposto adicional ao IMI ao reforço das reservas do FEFSS, e para 2018 o início da consignação de 0.5% das receitas do IRC à mesma finalidade, prevendo-se o aumento gradual desta parcela até 2% em 2021. Para 2018, prevê-se que esta dupla consignação signifique um reforço de 120 milhões de euros das reservas do FEFSS, o que não chega a representar 1% do respetivo valor.

Em contrapartida, nos últimos anos, têm sido várias as propostas apresentadas por partidos políticos, sindicatos, e outros órgãos da sociedade civil visando reformas em profundidade do modelo de financiamento da Segurança Social. Podem-se distinguir tais propostas consoante visem a tributação do consumo ou de outros fatores de produção além do trabalho.

Entre as propostas que visam a diversificação através da tributação do consumo, contam-se o aumento da taxa do IVA, a criação de um novo imposto sobre o valor bruto das vendas ou a criação de novas taxas sobre o consumo de bens ou serviços nocivos ao ambiente ou à saúde. O Fórum para a Competitividade apresentou em 2013 uma proposta de suspensão por 5 anos do pagamento das contribuições patronais para a Segurança Social em contrapartida de um aumento da taxa de IVA para 25% acompanhado de uma redução da lista de bens sujeitos a taxas reduzidas. Na mesma direção de uma desvalorização fiscal maciça operada através da transferência de receitas da TSU patronal para o IVA estão os trabalhos de Francesco Franco¹⁶. A redução significativa do custo do trabalho assim operada teria um efeito estimulador do emprego e da competitividade externa nos setores produtores de bens e serviços transacionados internacionalmente. O aumento da taxa efetiva do IVA teria um efeito direto sobre a taxa de inflação, o qual seria repercutido numa redução do consumo, que provocaria por sua vez um aumento da poupança e uma redução das importações ajudando assim a melhorar o saldo externo. Este modelo pressupõe porém uma relativa moderação salarial, caso contrário, o aumento da procura do emprego redundaria num aumento dos custos unitários em trabalho, anulando assim parte do efeito pretendido sobre a competitividade e o emprego. Por outro lado, encontrando-se a taxa do IVA em Portugal já na gama alta da distribuição de taxas centrais do IVA na UE, seria forçoso aumentar as taxas da maior parte dos produtos de primeira necessidade, levando a um nivelamento das taxas de IVA. Todavia, como os bens

16. Ver F. Franco (2010) e (2013), onde se calcula através de um modelo econométrico o efeito da transferência de receitas equivalente a 1% do PIB. No mesmo sentido, embora com fundamentação económica diferente, está o trabalho de J. M. Monteiro Veludo (2010).

e serviços que beneficiam de taxas mais baixas pesam mais do que proporcionalmente no cabaz de compras das classes de mais baixo rendimento, haveria um efeito redistributivo de sinal regressivo, que diminuiria o apoio social e político a uma tal medida¹⁷. Além disso, esta medida iria acentuar o desequilíbrio entre impostos indiretos e diretos, característico da estrutura fiscal portuguesa.

A criação de um novo imposto sobre o valor bruto das vendas, com taxa única, em compensação da baixa da TSU, apresenta a vantagem da simplicidade, e de proporcionar uma base de incidência estável e em crescimento, além de poder ser estimulante para a criação de emprego. No entanto, apresenta a desvantagem de ausência de neutralidade em relação à extensão dos circuitos de distribuição e criação de valor, ou seja de se basear numa tributação em cascata. Quanto mais intermediários existirem, maior será a receita – cada produtor de bens ou serviços intermédios paga a taxa sobre o seu valor de vendas e o último vendedor vê o seu custo inflacionado por uma taxa que foi paga N vezes anteriormente. À partida, terá efeitos desfavoráveis para o pequeno retalhista, favorecendo os grandes produtores integrados e os grossistas que possuem um maior poder de transmitir o imposto sobre o preço de venda.

A criação de novos impostos sobre o consumo ou a produção de bens geradores de externalidades negativas por razões de saúde pública tem uma fundamentação consistente em termos de política económica, pois permite compensar o sistema público de saúde pelos custos sociais adicionais derivados do consumo de certas substâncias como o álcool, o tabaco, ou as bebidas com excessivo conteúdo em açúcar ou sal. Também se podem contabilizar custos adicionais para o sistema de Segurança Social no impacto sobre as situações de incapacidade, de desemprego ou de reforma antecipada. No entanto, do ponto de vista fiscal, este tipo de impostos apresenta a desvantagem de, no caso de serem fixadas taxas suficientemente eficazes para se atingir o objetivo de prevenção, se reduzir automaticamente a respetiva base tributária¹⁸. As possibilidades são assim limitadas, pelo que o uso desta alternativa nunca poderá ser considerado como uma fonte de financiamento de primeira ordem. No entanto, esta alternativa pode ser interessante como fonte de financiamento complementar.

Entre as alternativas que visam os rendimentos de outros fatores de produção

17. A alternativa de utilizar o IVA como fonte de diversificação do financiamento da Segurança Social tem sido sistematicamente preterida a favor de outras opções, tanto por razões de justiça fiscal como de eficácia. Ver E. Malinvaud (1998) e J. Pisani-Ferry (2000).

18. Por exemplo, o imposto sobre o tabaco tem vindo a perder peso no conjunto das receitas arrecadadas por impostos indiretos, representando em 2015 apenas 5,2% deste total.

ou do património, contam-se a criação duma nova contribuição incidindo sobre o conjunto dos rendimentos independentemente da sua origem, um imposto especial sobre os lucros das grandes empresas, um novo imposto sobre o património adquirido ou herdado, e a substituição total ou parcial da TSU por uma contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido.

A criação de uma nova contribuição de tipo transversal, que cruzaria todos os impostos diretos e indiretos, recaindo portanto não só sobre a totalidade dos rendimentos, independentemente da sua origem, como também sobre o consumo de bens e serviços de luxo e com externalidades negativas, foi proposta recentemente por M. M. Corrêa de Aguiar e por M. Cadilhe¹⁹. Seriam tributados todos os rendimentos de atividade (salários, subsídios e prémios), de substituição (pensões e outras prestações sociais), de aplicação de capitais e de património²⁰. Para estes autores, as receitas desta contribuição de tipo híbrido entre imposto e contribuição social seriam aplicadas na amortização do passivo herdado pelo sistema de Segurança Social, permitindo assim reformar o sistema em profundidade e partir de bases novas e financeiramente mais sólidas²¹.

Uma contribuição transversal sobre o rendimento e o consumo permitiria atingir uma maior justiça intergeracional, pois faria recair sobre as presentes gerações de pensionistas um esforço contributivo adicional que permitiria ajudar a amortizar parte da dívida acumulada no sistema contributivo e aligeirar a carga das gerações presentes e futuras em atividade. Saliente-se no entanto que o objetivo desta nova contribuição não seria o de substituir uma parte das contribuições ou das quotizações para a Segurança Social, mas sim o de reforçar financeiramente o sistema de pensões a fim de que ele atinja uma situação de equilíbrio atuarial a prazo, minimizando assim o risco de rutura financeira ou social no futuro. Embora não existam estudos prospetivos de simulação dos efeitos de uma tal contribuição, é provável que a sua introdução significasse um acréscimo da carga tributária total, que se faria sentir em particular naqueles segmentos do rendimento já sujeitos a taxas comparativamente elevadas: os escalões mais elevados de rendimentos do trabalho submetidos a altas taxas marginais de IRS, os rendimentos de capital e os

19. Ver M. M. Corrêa de Aguiar (2015) e M. Cadilhe (2016).

20. Um tal imposto apresenta semelhanças com dois impostos de larga base de incidência, existentes em França – a Contribuição Social Generalizada (CSG) e a Contribuição para a Redução da Dívida Social (CRDS). Ver Capítulo 3.

21. Para Corrêa de Aguiar, a receita seria consignada à amortização da dívida implícita, ou seja, a diferença atualizada entre responsabilidades e receitas futuras, enquanto para M. Cadilhe, a receita deveria ser aplicada na amortização da dívida histórica do Estado para com o sistema contributivo.

impostos indiretos recaindo sobre o automóvel e os produtos petrolíferos.

Nada impede no entanto que se considere uma hipótese alternativa de desvalorização fiscal através da transferência de receitas da TSU, incidindo sobre empresas, independentes e assalariados, para um novo imposto transversal aos rendimentos brutos de todos os contribuintes acima de um determinado limiar de rendimento. À partida uma tal contribuição apresentaria a importante vantagem de oferecer uma base de incidência mais dinâmica do que a massa salarial, pelos motivos expostos anteriormente. No entanto, em termos de economia política, a sua introdução, que acarretaria sempre um aumento da carga fiscal direta sobre o rendimento, teria que estar associada a uma reforma sistémica do sistema de Segurança Social assente em pressupostos de justiça intergeracional e de sustentabilidade financeira a prazo.

Tem sido advogado por vários partidos da esquerda e organizações sindicais²² a substituição de parte da TSU por um imposto específico sobre os lucros das grandes empresas ou por um agravamento do IRC. É reconhecido que este tipo de impostos, quando excessivos em relação ao praticado noutros países, estimula a evasão fiscal através da deslocalização, e desencoraja ao investimento estrangeiro. Esta alternativa teria pois, provavelmente, efeitos negativos sobre o investimento e em particular a capacidade de atração do investimento estrangeiro. Além disso, os lucros das empresas são altamente voláteis com o ciclo económico, não proporcionando por isso uma base suficientemente estável para o financiamento da Segurança Social. Acresce que a reforma do IRC foi operada em 2014²³, após numerosas alterações pontuais. Os lucros das grandes empresas são já tributados sob a forma de uma derrama estadual, que se aplica aos lucros acima dos 1 500 milhares de euros, com taxas marginais variando entre 3 e 7%, e de uma derrama municipal, com taxas variáveis por concelho. É recomendação unânime dos fiscalistas no respeitante aos impostos sobre os lucros que se respeite a previsibilidade, o que exige a manutenção de taxas, bases de incidência e isenções por prazos alargados. É de registar que, no Orçamento para 2018, está previsto o aumento da derrama estadual para 9% para empresas com lucros superiores a 35 milhões de euros, contrariando assim esta norma genérica²⁴.

22. Em particular, o PCP, o Bloco de Esquerda e a CGTP/IN. Ver também J.M. Monteiro Veludo (2010).

23. Lei n.º 2/2014 de 19 de janeiro.

24. Conjugando esta medida com a consignação de uma parcela das receitas do IRC ao Fundo de Estabilização, poder-se-á concluir que o Orçamento de 2018 acaba por acolher a ideia de que a diversificação do financiamento da Segurança Social deverá passar por uma tributação dos lucros das grandes empresas.

As alternativas aqui mencionadas apresentam à partida vantagens interessantes, mas também riscos quer de natureza estritamente económico-financeira, quer de natureza política. Algumas delas mereceriam no entanto uma análise mais detalhada, assente em estimativas quantificadas dos respetivos efeitos sobre o emprego, as receitas da Segurança Social e o crescimento económico, o que até agora, salvo raras exceções, não tem sido feito.

7.5. A diversificação do financiamento da Segurança Social através do Valor Acrescentado

A transferência total ou parcial da base de incidência das contribuições sociais da massa salarial para o valor acrescentado tem como objetivo fazer intervir a remuneração do capital no financiamento do sistema de Segurança Social. Trata-se de uma modificação com impactos significativos não só sobre o mercado de trabalho como também sobre a estrutura de custos das empresas e dos preços, cujos efeitos têm sido objeto de análise. O debate público foi especialmente intenso nas décadas de 80 e 90 do século passado²⁵, do qual emergiram um certo número de conclusões largamente partilhadas.

Em primeiro lugar, é de esperar um estímulo à criação líquida de emprego. A baixa da contribuição patronal baseada na massa salarial tem um efeito imediato na redução dos custos indiretos do trabalho, o que faz aumentar a sua procura. Por outro lado, aumentam numa certa proporção os custos do capital. Verifica-se assim uma redução do preço relativo do trabalho em relação ao do capital, encorajando a utilização de tecnologias mais intensivas em trabalho em futuras decisões das empresas. Este efeito de criação de emprego tenderá a perdurar no tempo e será tanto mais forte quanto maior for a perceção entre os agentes económicos de que o novo regime contributivo será estável. Igualmente na medida em que a diminuição do custo relativo do trabalho seja transmitida aos preços dos bens e serviços finais, é de esperar que os preços dos bens intensivos em trabalho baixem e assim promovam uma ulterior criação de emprego; daqui advém um aumento do rendimento nacional e do emprego²⁶.

A questão da efetividade do impacto de uma redução geral do custo do trabalho

25. M. Cichon et al. (2004) faz uma resenha das principais conclusões deste debate.

26. Sendo a contribuição sobre o valor acrescentado do tipo aditivo e não substitutivo, não será de esperar um efeito inflacionista significativo sobre os preços, e portanto um financiamento indireto por parte dos consumidores. Ver o relatório de J.-F. Chadelat (1997), onde se defende a aplicação desse tipo de contribuição em França em meados dos anos 90.

sobre a sua procura tem merecido alguma discussão, convergindo porém os estudos empíricos realizados desde há décadas em vários países em que tal redução produz um efeito mensurável e significativo²⁷. Existem inúmeras estimativas das elasticidades de procura de trabalho, para vários países, utilizando diversos métodos, e com diferentes horizontes temporais, que indicam valores estatisticamente robustos embora bastante variáveis (ver Caixa 3). Para que este efeito se concretize é necessário que a redução da carga tributária seja considerada pelos agentes económicos como permanente e não apenas como um expediente conjuntural. É sobretudo necessário que tal baixa se traduza por uma efetiva redução dos custos do trabalho.

Todavia, não sendo o salário considerado uma variável exógena, situação que se verifica quando a oferta de trabalho é relativamente inelástica²⁸, é possível que o aumento da procura de trabalho provoque a subida dos salários reais e que esta absorva no médio/longo prazo uma parte da redução do custo de trabalho inicial. Jogarão pois nesta perspetiva temporal mais dilatada efeitos divergentes: por um lado, uma sedimentação das expectativas por parte das empresas quanto ao custo do trabalho, que contribuirá para a adoção de tecnologias mais intensivas em trabalho, e uma possível redução do preço dos bens e serviços produzidos por tais tecnologias; por outro, uma subida de salários reais que irá em parte absorver o impacto inicial.

A substituição de parte das contribuições patronais sobre a massa salarial por uma tributação direta do valor acrescentado também se justifica do ponto de vista de justiça fiscal, na medida em que permite diminuir a carga contributiva das empresas mais utilizadoras de trabalho, que mais contribuem proporcionalmente para o financiamento da Segurança Social. A crescente aplicação de tecnologias de alto rendimento, como a robotização ou as plataformas digitais, potencia esta tendência de longo prazo de aumento da parte relativa da remuneração do capital na distribuição do rendimento. Sendo o sistema de Segurança Social cada vez mais universalizante, e constituindo uma peça fundamental do modelo de Estado social, não se justifica que o seu custo continue desigualmente repartido entre empresas em função da sua escolha de tecnologias, restituindo ao sistema fiscal

27. Este impacto é medido através da elasticidade-preço da procura de trabalho, que se define pela percentagem de variação da procura de trabalho que se pode atribuir à variação de 1% do custo do trabalho. Essa variação reflete os efeitos da diminuição do preço do trabalho relativamente ao do capital, que leva a uma maior procura relativa do fator trabalho.

28. É a situação que se verifica quando a economia está próxima do pleno emprego, ou quando a procura se dirige a perfis de qualificação relativamente escassos.

Caixa 3 – Estimativas da elasticidade-preço da procura de trabalho

Apesar dos numerosos estudos onde se publicam estimativas sobre a elasticidade-preço da procura de trabalho, o que testemunha a importância do tema, estamos ainda hoje longe de ter alcançado um consenso sobre um valor credível para este parâmetro. A. Lichter et al. (2015) efetuaram uma análise de meta-regressão de mais de 900 estimativas e 100 estudos publicados desde 2008, tendo concluído por uma forte heterogeneidade dos resultados obtidos, que atribuíram a um conjunto de fatores, entre os quais destacaram a escolha dos modelos de procura de trabalho e de regressão, do tipo de dados utilizados, do nível de agregação e do país e do período de tempo utilizados. A mesma análise conclui que a grande maioria das estimativas é de sinal negativo e significativo, situando-se no intervalo entre os valores de 0 e -1, com a média situada em -0,51. Concluiu-se que as elasticidades de longo prazo tendem a ser superiores às de curto prazo, o que se justifica pela maior flexibilidade de ajustamento da combinação de fatores no médio e longo prazo. Concluiu-se também que as elasticidades de resposta da procura são bastante mais elevadas no caso de trabalhadores de baixas qualificações e de trabalhadores com contratos atípicos. Os autores admitem que as estimativas sobre períodos mais recentes tendem a revelar resultados mais elevados, o que atribuem ao efeito da globalização e das transformações tecnológicas.

No mundo francófono, as estimativas vão no mesmo sentido. Os estudos citados no relatório de E. Malinvaud (1998) apontavam para elasticidades relativas ao conjunto da força de trabalho compreendidas entre - 0,3 e - 0,7, com uma média em redor do valor de - 0,6. Os trabalhos que se concentram sobre a procura de trabalho de baixa qualificação produziram no entanto estimativas superiores: entre - 0,8 e - 0,9.

No contexto de uma avaliação ex post do dispositivo “encargos zero” adotado em França entre 2009 e 2010, P. Cahuc e S. Carcillo (2014) avaliaram em - 2 a elasticidade de procura do trabalho por parte das pequenas empresas perante a redução dos custos de trabalho na zona dos baixos salários.

Em Portugal as estimativas da elasticidade-preço da procura de trabalho também dão resultados algo díspares, em função das hipóteses e dos modelos de cálculo considerados. P. Esperança (2011) obteve elasticidades em função do custo de trabalho de - 0,58 no curto prazo e de - 1,54 no longo prazo. J. Varejão e P. Portugal (2007) obtiveram resultados semelhantes no curto prazo, variando entre - 0,7 e - 0,8. M. Centeno et al. (2011) obtiveram um valor de - 0,6 para a elasticidade do emprego à variação do salário real, e um valor mais elevado, - 1,08 para a elasticidade do emprego à variação do salário mínimo.

alguma neutralidade²⁹.

Em termos de sustentabilidade da Segurança Social, a opção por alargar a base de incidência das contribuições sociais aos rendimentos do capital justifica-se numa perspetiva de longo prazo, por tornar a evolução das receitas contributivas

29. Parece ser esta uma alternativa mais sensata do que algumas propostas que têm sido feitas recentemente no sentido de tributar diretamente a utilização de robots ou de aumentar a tributação direta sobre os lucros das grandes empresas, como forma de distribuir socialmente os ganhos obtidos pela utilização de novas tecnologias digitais.

mais próxima da evolução do PIB. Trata-se de um ponto bastante relevante face à evolução recente da parcela do trabalho no rendimento nacional na maioria das economias desenvolvidas e emergentes.

Porque integra rendimentos de vários fatores com comportamentos diferenciados, o VAL pode proporcionar uma evolução mais estável ao longo do ciclo económico do que a massa salarial ou a remuneração do capital considerados isoladamente, pois estes tenderão a evoluir de modo mutuamente compensatório em períodos de forte recessão ou de forte crescimento³⁰.

O argumento mais poderoso que tem sido utilizado contra este tipo de solução reside no risco de que possa desencorajar o investimento, com efeitos contraproducentes no emprego e no rendimento, na medida em que a contribuição passaria a incidir, não só sobre as remunerações do trabalho, como também sobre os rendimentos do capital antes dos impostos diretos (juros, rendas, lucros, etc.), para aquelas empresas que obtivessem resultados líquidos positivos. Estes efeitos manifestar-se-iam progressivamente no tempo, sendo que o consumo e o emprego tenderão a reagir mais rapidamente do que o investimento.³¹ Dada a elevada mobilidade do capital e a sofisticação crescente de esquemas de desvio de receitas por motivos fiscais, poder-se-á temer algum risco de deslocalização ou evasão fiscal, se a rentabilidade de algumas empresas for severamente afetada pelo impacto do novo modelo de financiamento.

Apesar dos muitos estudos publicados, e da demonstração empírica dos efeitos positivos sobre o crescimento e o emprego que poderiam advir de uma baixa significativa dos custos indiretos do trabalho³², não existem muitos exemplos de impostos diretos cuja base tributária seja o Valor Acrescentado. Podemos citar no entanto os casos do IRAP – *Imposta regionale sulle attività produttive* –, da CET – *Contribution économique territoriale* – e do HIPA respetivamente em Itália, França e Hungria. Em nenhum destes casos porém a criação do imposto foi motivada pela necessidade de substituir as contribuições para a Segurança Social, antes servindo as respetivas receitas para financiar os orçamentos das administrações regionais. O risco de evasão fiscal num quadro de crescente globalização e a complexidade administrativa e política inerente à aplicação deste tipo de imposto terão funcionado como argumentos mais convincentes do que as vantagens em termos de emprego ou de justiça fiscal, tal como constata M. Cichon

30. M. Cichon et al. (2004), p. 276.

31. E. Malinvaud (1998).

32. M. Cichon et al. (2004), p. 273.

(2004). O mesmo autor destaca a preferência dos governos pelo recurso crescente às transferências diretas do orçamento para financiar a Segurança Social.

Mais recentemente, foi reaberto o debate acerca do interesse em fazer a remuneração do capital participar no financiamento da Segurança Social ou rever os esquemas de tributação das empresas, à medida que se acentuam os efeitos económicos e sociais do desenvolvimento da economia digital e da introdução de máquinas inteligentes em substituição do trabalho humano (robotização). Ambas as tendências conduzem à propagação de modelos de negócio com altos níveis de rentabilidade e muito modesta participação de força de trabalho assalariada, e portanto fracos encargos contributivos.

7.6. Modelo alternativo – Principais resultados da simulação de impactos

Seleccionámos para análise mais detalhada um modelo alternativo de financiamento do sistema previdencial de Segurança Social baseado no alargamento da base de incidência da TSU a cargo da entidade empregadora ao respetivo Valor Acrescentado Líquido.

Ao nível da empresa, o VAB (Valor Acrescentado Bruto) define-se como a diferença entre o valor da produção e o valor dos consumos intermédios em cada ano. Para obter o VAL (Valor Acrescentado Líquido) deduz-se do VAB o valor anual dos gastos/reversões de depreciação e de amortização. A consideração do VAL em vez do VAB destina-se a evitar tributar o consumo de capital fixo, assim onerando um consumo intermédio não dependente dos resultados da exploração. Para obter a base de incidência, deduz-se ainda do VAL o montante das contribuições pagas sobre a massa salarial. O valor assim obtido iguala a soma dos gastos com remunerações e do resultado operacional antes de gastos de financiamento e impostos (EBIT).

Do universo das entidades empregadoras sujeitas ao alargamento da base de incidência dever-se-á excluir, em primeiro lugar, aquelas entidades que não têm o lucro como objetivo das suas atividades mesmo que estas revistam natureza económica, como é o caso do Estado, fundações, associações, coletividades e IPSS³³. Em segundo lugar, deverão ser subtraídas as empresas em nome individual, por considerações de simplificação administrativa. Embora estas empresas

33. Poderão no entanto estas entidades ser tributadas caso exerçam tais atividades a título acessório, conforme especifica o Código do IRC.

representem cerca de 68% do total das empresas portuguesas, elas produzem menos de 7% do VAB total e pagam cerca de 1,7% das remunerações totais, segundo dados de 2015. O ganho que se obteria em adicionar esta categoria de empresas ao universo coberto pela componente da TSU cobrada sobre o VAL não justifica o aumento de encargos administrativos que seria imposto aos empresários em nome individual, pelo fato de terem de se sujeitar a obrigações declarativas que só são exigidas aos sujeitos passivos de IRC, assim como às próprias entidades responsáveis pela cobrança das contribuições.

Em resumo, consideram-se duas categorias de entidades contribuintes em sede de TSU:

1. As empresas e entidades empregadoras não sujeitas a IRC (administração pública, empresas em nome individual, instituições de solidariedade social e de utilidade pública), sobre as quais incide a TSU unicamente sobre o total das remunerações brutas.
2. As empresas sujeitas a IRC (sociedades comerciais, cooperativas e empresas públicas), sobre as quais incide uma TSU com duas componentes, sendo uma calculada sobre o total das remunerações brutas e a outra sobre o Valor Acrescentado Líquido (VAL) uma vez deduzidos os montantes correspondentes à primeira componente³⁴.

As taxas destas duas componentes serão determinadas pelo efeito fiscal pretendido. No caso presente, supõe-se que o efeito fiscal de curto prazo será neutro. A receita da TSU a cargo das empresas pode ser descrita nos momentos 0 e 1, respetivamente antes e depois da alteração do modo de contribuição, por:

$$R_0 = t_0 S \quad \text{e} \quad R_1 = t_1 S + u (V - t_1 S)$$

Em que R é a receita, S o total de remunerações brutas pagas aos trabalhadores, V o VAL a preços de mercado, t é a taxa da contribuição calculada sobre as remunerações e u a taxa da contribuição calculada sobre o VAL.

A condição de efeito fiscal neutro é dada por:

$$R_0 = R_1$$

De onde se deduz:

$$(t_1 - t_0) S = - u (V - t_1 S)$$

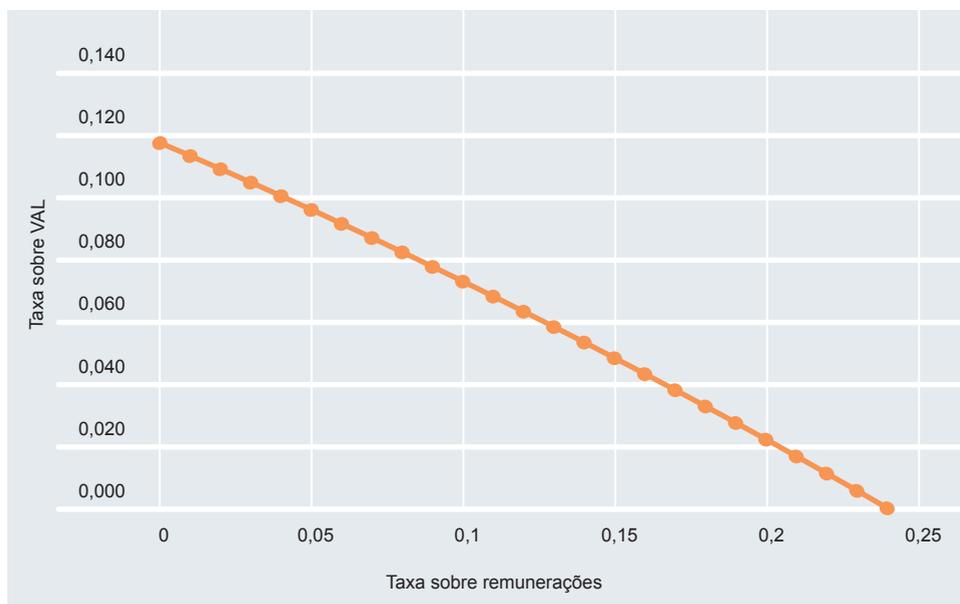
34. A contribuição sobre o VAL seria independente da existência de pessoal assalariado, o que colocaria as empresas de tipo *holding* dentro do universo das empresas contribuintes.

Ou

$$u = (t_0 - t_1) / [(V / S) - t_1] \quad (1)$$

Sendo V e S considerados constantes no curto prazo e dado o valor de base de $t_0 = 0,2375$, teremos de encontrar os pares de valores de u e de t_1 que satisfazem a condição de equilíbrio (1). A partir dos valores conhecidos para o conjunto das atividades económicas em 2014, de que se subtraiu a Administração Pública, segundo as Contas Nacionais do INE, podemos considerar que o rácio V / S se aproxima do valor 2. Nesta hipótese, a função (1) pode ser representada por uma reta com os valores indicados no Gráfico 7.6.

GRÁFICO 7.6 – Relação entre os valores hipotéticos das componentes da TSU



Na situação extrema em que a totalidade da TSU seria cobrada sobre o VAL, seria necessária uma taxa de 11,9% para ter um efeito neutro sobre as receitas contributivas, assumindo ausência de efeitos secundários sobre as remunerações e o VAL, bem como evasão fiscal nula. No outro extremo está representada a situação atual em que a TSU é cobrada integralmente sobre as remunerações à taxa de 23,75%. No espaço intermédio, podem salientar-se diversas combinações possíveis, de escolha política. O Quadro 7.VI resume algumas destas combinações.

QUADRO 7.VI – Combinações possíveis de taxas sobre as componentes remunerações e VAL

| Combinações | Redução da TSU atual | TSU sobre remunerações | TSU sobre VAL |
|-------------|----------------------|------------------------|---------------|
| A | 3,75 pp. | 20% | 2,1% |
| B | 5 pp. | 18,75% | 2,8% |
| C | 8,75 pp. | 15% | 4,7% |
| D | 10 pp. | 13,75% | 5,4% |
| E | 13,75 pp. | 10% | 7,2% |

7.6.1. Impacto sobre o custo do trabalho e o emprego

Nesta base, podemos calcular uma ordem de valores para os efeitos de curto prazo do novo esquema de financiamento sobre o custo do trabalho.

Na situação inicial, o custo do trabalho para cada empresa é dado por:

$$w_0 = (1 + t_0) s$$

em que s é a remuneração bruta paga aos seus assalariados.

Após a alteração tributária, passa a ser:

$$w_1 = (1 + t_1) s$$

A variação relativa do custo do trabalho que designaremos por Δ_w será dada por:

$$\Delta_w = (w_1 - w_0) / w_0 = (t_1 - t_0) / (1 + t_0) \quad (2)$$

O Quadro 7.VII indica alguns valores ilustrativos do efeito imediato sobre o custo médio do trabalho para o conjunto da economia, com base nas hipóteses alternativas já utilizadas. Esse efeito varia entre 3% e 11%, sendo tanto maior quanto maior for a taxa da componente de TSU aplicada sobre o VAL.

QUADRO 7.VII – Simulação dos efeitos sobre o custo do trabalho e o emprego

| Alternativas hipotéticas para os valores das taxas | Efeito sobre custo do trabalho | Criação líquida de emprego | Criação líquida de emprego (em milhares) |
|--|--------------------------------|----------------------------|--|
| A | -3,03% | 2,1% | 76 |
| B | -4,04% | 2,8% | 102 |
| C | -7,07% | 5% | 178 |
| D | -8,08% | 5,7% | 204 |
| E | -11,11% | 7,8% | 280 |

Para termos uma ideia do impacto que esta medida teria sobre a criação de emprego no curto prazo, podemos fazer uso dos valores da elasticidade-preço da procura de trabalho calculados para Portugal em vários estudos recentes, referidos na Caixa 3. Tomando um valor de 0,7, chegamos assim às estimativas de criação líquida de emprego indicadas no Quadro 7.VII, com base nos valores para o emprego assalariado fornecidos pelas Contas Nacionais em 2015 para o conjunto da economia sem o setor Estado. A criação líquida imediata de emprego poderá assim variar entre 2,1% e 7,8%, a que correspondem valores absolutos compreendidos entre um mínimo de 76 mil e um máximo de 280 mil novos empregos resultantes da baixa generalizada do custo do trabalho.

Como antes referimos, os efeitos de longo prazo serão em princípio superiores, à medida que as empresas forem adaptando a sua escolha de tecnologias e de combinação ótima de fatores aos novos preços relativos do trabalho e do capital e que este movimento tenha lugar num contexto de relativa moderação salarial, com crescimento dos salários reais em linha com a produtividade.

7.6.2. Impacto sobre a carga contributiva e a remuneração do capital

Podemos estimar qual seria o efeito sobre a carga contributiva ao nível de cada empresa. A empresa paga na situação atual

$$x_0 = t_0 s$$

Sendo o VAL de cada empresa indicado por \underline{v} , a contribuição total a pagar pela empresa será:

$$x_1 = t_1 s + u (v - t_1 s)$$

A variação relativa da carga contributiva, que designaremos por Δ_x , será dada por:

$$\Delta_x = (x_1 - x_0) / x_0 = (t_1 - t_0)/t_0 + u (v/s - t_1)/t_0$$

Se designarmos por Δ_t a variação relativa da taxa contributiva sobre as remunerações, fica:

$$\Delta_x = \Delta_t + u (v/s - t_1)/t_0 \quad (3)$$

Podemos simular o efeito da alteração das taxas de TSU sobre a carga contributiva de cada empresa ou setor de atividade em função do respetivo rácio do VAL sobre as remunerações, o qual pode ser considerado como um valor indicativo da combinação de fatores produtivos. Será elevado no caso de utilização de tecnologias capital-intensivas, será baixo no caso de utilização de tecnologias trabalho-

-intensivas. Haverá transferência de carga contributiva entre empresas e setores de atividade, ficando beneficiados aqueles que mais remunerações pagam em relação ao VAL, e tanto mais quanto menor for a diferença entre as taxas aplicadas às remunerações e ao VAL.

No Quadro 7.VIII, apresentamos os resultados da simulação com base em diversos valores hipotéticos do rácio v/s , para cada empresa ou setor de atividade. Ao nível da empresa, considerámos diversos valores em redor do valor médio para a economia, a qual se situa próximo de 2. Assim, para um valor próximo de 2, o efeito é praticamente nulo. À medida que vai baixando o valor de v/s , aumenta a poupança em carga contributiva, que excederá os 10% no caso de reduções da TSU superiores a 8 pontos percentuais, com o VAL representando 150% do montante pago em salários.

QUADRO 7.VIII – Simulação dos efeitos sobre a carga contributiva

| Alternativas para os valores das taxas | $v/s = 1$ | $v/s = 1,5$ | $v/s = 2$ | $v/s = 2,5$ | $v/s = 3$ |
|--|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
| A | -8,7% | -4,3% | 0,1% | 4,5% | 9,0% |
| B | -11,5% | -5,6% | 0,3% | 6,2% | 12,1% |
| C | -20,0% | -10,1% | -0,2% | 9,7% | 19,6% |
| D | -22,5% | -11,1% | 0,2% | 11,6% | 23,0% |
| E | -30,6% | -15,5% | -0,3% | 14,9% | 30,0% |

Conhecendo o valor inicial do Excedente Bruto de Exploração³⁵, poder-se-á deduzir o impacto da variação de taxas sobre este indicador central de remuneração do capital.

Designando o EBE inicial e final respetivamente por e_0 e e_1 , podemos descrever a variação relativa do EBE por:

$$\Delta_e = (e_1 - e_0) / e_0 = [(t_0 - t_1) s - u (v - t_1 s)] / e_0$$

$$\Delta_e = [(t_0 - t_1) - u (v/s - t_1)] / (e_0 / s) \quad (4)$$

7.6.3. Simulação e discussão de resultados por setor de atividade

Com base nos dados disponíveis para as principais variáveis, retirados das Contas Nacionais do INE respeitantes a 2014, é possível estimar o efeito médio

35. O Excedente Bruto de Exploração é definido como a diferença entre, por um lado, o valor acrescentado bruto e por outro, os custos com o pessoal (incluindo as contribuições para a Segurança Social) e os impostos sobre produtos líquidos de subsídios. Sintetiza a totalidade do valor afeto à remuneração do fator capital.

por setor de atividade, no respeitante ao encargo contributivo para a Segurança Social e ao Excedente Bruto de Exploração. Considerámos o conjunto da economia portuguesa, com exceção da Administração Pública.

Apresentamos os resultados obtidos com base em duas alternativas quanto à combinação de taxas: a alternativa D, que consiste numa taxa de 13,75% sobre a massa salarial e uma taxa de 5,4% sobre o VAL, implicando uma redução de 10 pontos percentuais na TSU atual; e a alternativa B, que consiste numa taxa de 18,75% sobre a massa salarial e uma taxa de 2,8% sobre o VAL, implicando uma redução de 5 pontos percentuais na TSU. Nesta primeira aproximação interessamos o impacto médio por setor de atividade. Na secção seguinte faremos uma abordagem mais detalhada em que consideramos empresas médias por classe de dimensão e setor de atividade.

Os resultados são apresentados no Quadro 7.IX. Como seria de esperar verificase uma transferência da carga contributiva dos setores de alta intensidade na utilização do trabalho para os de baixa intensidade. O alargamento da base de incidência da TSU conduziria a uma diminuição da carga contributiva média nos serviços, na construção e no conjunto das indústrias transformadoras, e a um aumento da mesma na agricultura e na produção e distribuição de eletricidade, gás e água. Em relação ao setor agrícola, é de realçar que uma grande parte das explorações agrícolas não seriam afetadas pela alteração da base de incidência, pois só as empresas constituídas em sociedade comercial ou cooperativas ficariam abrangidas.

A grande maioria das atividades de serviços veria o seu esforço contributivo diminuir, com destaque para as atividades de comunicação, recreio e espetáculo, educação, serviços pessoais e diversos, saúde, transportes e armazenagem e serviços às empresas, todas elas com impactos compreendidos entre 16 e 23%, em função de uma baixa de 10 pontos percentuais da TSU. As atividades de alojamento e restauração e de comércio não seriam praticamente afetadas, em termos agregados. Em contrapartida, o setor de telecomunicações veria o seu esforço contributivo aumentar em cerca de 16%. O caso das atividades imobiliárias é particular, pois revela um aumento muito substancial dos encargos contributivos, o que se explica por este setor recorrer com caráter generalizado à contratação de agentes em regime de prestação de serviços, que são eles próprios responsáveis pelo pagamento das suas contribuições, no regime dos independentes (que não sofreria alteração).

QUADRO 7.IX – Simulação dos resultados por setores de atividade, 2014

| Setores de atividade | Baixa da TSU de 10 pontos percentuais | | Baixa da TSU de 5 pontos percentuais | |
|--------------------------------|---------------------------------------|-----------------|--------------------------------------|-----------------|
| | Variação da carga contributiva | Variação do EBE | Variação da carga contributiva | Variação do EBE |
| Total * | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Agricultura | 18,6% | -1,3% | 9,8% | -0,7% |
| Indústrias transformadoras | -9,9% | 2,9% | -4,9% | 1,4% |
| Energia e água | 27,7% | -1,8% | 14,6% | -0,9% |
| Construção | -13,1% | 5,2% | -6,6% | 2,6% |
| Serviços financeiros e seguros | -2,0% | 0,5% | -0,9% | 0,2% |
| Comércio e serviços | -8,3% | 1,9% | -4,1% | 0,9% |
| Comércio de grosso e a retalho | -1,2% | 0,3% | -0,4% | 0,1% |
| Transportes e armazenagem | -18,0% | 5,4% | -9,1% | 2,7% |
| Alojamento e restauração | 0,5% | -0,1% | 0,5% | -0,1% |
| Comunicação e espetáculo | -22,7% | 10,5% | -11,6% | 5,3% |
| Telecomunicações | 16,1% | -1,2% | 8,5% | -0,6% |
| Serviços às empresas | -16,1% | 7,9% | -8,1% | 4,0% |
| Atividades imobiliárias | 460,8% | -2,7% | 239,1 | -1,4% |
| Educação | -21,6% | 21,5% | -11,0% | 11,0% |
| Saúde | -18,0% | 13,4% | -9,2% | 6,8% |
| Serviços pessoais e diversos | -18,2% | 10,3% | -9,2% | 5,2% |

* Excluindo administração pública

A variação da carga contributiva reflete-se naturalmente nos indicadores de rentabilidade do capital, por força do seu impacto sobre os gastos de exploração. Os resultados apresentados no Quadro 7.IX referentes à variação do Excedente Bruto de Exploração foram apurados com recurso à expressão (4) a partir dos dados disponíveis nas Contas Nacionais de 2014. O efeito sobre o EBE acompanha a direção do efeito sobre a carga contributiva, sendo positivo no caso em que se reduz esta e negativo no caso oposto. A amplitude desse efeito reflete também um fator de dimensão, pois os setores de elevado valor acrescentado tenderão a absorver mais facilmente o efeito da variação da carga contributiva. Por esse motivo verifica-se que, em termos relativos, o impacto do novo modelo de financiamento sobre o EBE nos setores que teriam de arcar com maior esforço contributivo são reduzidos. Assim, os setores agrícola, energético, de telecomunicações e do imobiliário registam variações negativas do Excedente Bruto que não ultrapassariam os 2,7%, no caso de uma baixa de 10 pontos percentuais na TSU e de 1,4% no caso de uma baixa de 5 pp. Trata-se de um resultado importante, que convém realçar.

São os setores de educação, saúde, serviços pessoais diversos e atividades de

comunicação e espetáculo, os que registam variações mais positivas do EBE. O conjunto das indústrias transformadoras, a construção, os transportes e os serviços às empresas registam variações positivas moderadas.

A dimensão dos efeitos na carga contributiva e no EBE reflete naturalmente a opção retida quanto à combinação de taxas da TSU entre remunerações e VAL. Esses efeitos serão aproximadamente proporcionais à amplitude da baixa da TSU sobre a massa salarial.

7.6.4. Simulação dos impactos por setores de serviços e classes de dimensão das empresas

Efetuámos uma simulação mais fina de resultados da alteração de taxas do TSU, trabalhando sobre os dados publicados pelo Banco de Portugal na Central de Balanços. Estes dados referem-se a 2015 e representam médias de empresas por setor de atividades e classes de dimensão (grande, média e pequena³⁶). Tal como na secção anterior, efetuámos a simulação com base em duas alternativas de combinações de taxas – B e D (ver Quadro 7.VI).

Os resultados principais estão representados no Quadro 7.X na página seguinte.

Embora não possam ser comparados inteiramente com os do Quadro anterior, por restrições quanto à classificação de atividades utilizada, eles confirmam genericamente as conclusões extraídas dessa análise, quanto à distribuição setorial dos impactos. No entanto, esta análise acrescenta algumas indicações interessantes acerca da variação dos efeitos segundo a dimensão da empresa.

Da alteração de modelo contributivo resulta a diminuição da carga contributiva e o correspondente aumento da rendibilidade bruta para a maioria das atividades de serviços, qualquer que seja a classe de dimensão da empresa: alojamento e restauração, consultoria e investigação, atividades administrativas, educação, saúde, atividades artísticas e recreativas e outras atividades de serviços. No caso do comércio, dos transportes e armazenagem e da informação e comunicação, verifica-se um impacto positivo apenas para as pequenas empresas, (ou também para as médias no caso da informação) sendo o impacto ligeiramente adverso ou nulo para as grandes e médias empresas. Verifica-se ainda uma baixa de rendibilidade no setor de imobiliário, embora modesto, em todas as classes de dimensão, por causas que foram já descritas anteriormente.

36. Não considerámos a classe de dimensão microempresa, por partirmos da hipótese de que para a grande maioria destas empresas não haveria modificação da base de incidência da TCG.

QUADRO 7.X – Simulação dos resultados conforme os setores de serviços e as dimensões da empresa, 2015

| Setores de atividade (segundo as secções da CAE) | Baixa da TSU de 10 pontos percentuais | | Baixa da TSU de 5 pontos percentuais | |
|---|--|-----------------|--------------------------------------|-----------------|
| | Variação da carga contributiva | Variação do EBE | Variação da carga contributiva | Variação do EBE |
| EMPRESAS DE GRANDE DIMENSÃO | | | | |
| G – Comércio de grosso e retalho | +0,9% | -0,2% | +0,7% | -0,2% |
| H – Transportes e armazenagem | -1,1% | +0,3% | -0,4% | +0,1% |
| I – Alojamento e restauração | -7,4% | +2,9% | -3,7% | +1,4% |
| J – Informação e comunicação | +0,1% | 0,0% | +0,3% | 0,0% |
| L – Imobiliário | +9,0% | -2,3% | +4,8% | -1,2% |
| M – Consultoria e investigação | -11,2% | +10,9% | -5,6% | +5,5% |
| N – Ativid. administrativas | -13,3% | +11,7% | -6,7% | +5,9% |
| P – Educação | -16,6% | +23,8% | -8,4% | +12,1% |
| Q – Saúde e apoio social | -6,8% | +2,5% | -3,3% | +1,2% |
| R – Ativid. artísticas e recreativas | -6,5% | +1,5% | -3,2% | +0,7% |
| EMPRESAS DE MÉDIA DIMENSÃO | | | | |
| G – Comércio de grosso e retalho | -1,6% | +0,6% | -0,6% | +0,2% |
| H – Transportes e armazenagem | +2,3% | -0,3% | +1,4% | -0,2% |
| I – Alojamento e restauração | -10,1% | +3,3% | -5,0% | +1,7% |
| J – Informação e comunicação | -9,6% | +5,1% | -4,8% | +2,5% |
| L – Imobiliário | +52,0% | -2,2% | +27,2% | -1,2% |
| M – Consultoria e investigação | -6,7% | +3,6% | -3,3% | +1,8% |
| N – Ativid. administrativas | -11,1% | +5,9% | -5,6% | +2,9% |
| P – Educação | -12,8% | +13,2% | -6,4% | +6,6% |
| Q – Saúde e apoio social | -4,1% | +1,3% | -1,9% | +0,6% |
| R – Ativ. artísticas e recreativas | -21,4% | +16,7% | -10,9% | +8,5% |
| EMPRESAS DE PEQUENA DIMENSÃO | | | | |
| G – Comércio de grosso e retalho | -4,5% | +1,7% | -2,1% | +0,8% |
| H – Transportes e armazenagem | -9,3% | +3,6% | -4,6% | +1,8% |
| I – Alojamento e restauração | -11,3% | +5,4% | -5,7% | +2,7% |
| J – Informação e comunicação | -13,2% | +10,1% | -6,7% | +5,1% |
| L – Imobiliário | +38,1% | -2,2% | +19,9% | -1,2% |
| M – Consultoria e investigação | -7,6% | +4,3% | -3,8% | +2,1% |
| N – Ativid. administrativas | -10,8% | +4,0% | -5,4% | +2,0% |
| P – Educação | -13,4% | +17,4% | -6,8% | +8,8% |
| Q – Saúde e apoio social | -6,7% | +2,4% | -3,3% | +1,2% |
| R – Ativid. artísticas e recreativas | -20,1% | +17,4% | -10,2% | +8,9% |
| S – Outras atividades de serviços | -13,3% | +9,0% | -6,7% | +4,5% |

A alteração do modelo contributivo tenderá a beneficiar relativamente mais as empresas de pequena e média dimensão pelo fato de utilizarem uma maior proporção relativa de trabalho. Por este motivo, podemos concluir que o modelo alternativo opera uma redistribuição de rendimento não só entre setores como também entre empresas dentro do mesmo setor, de acordo com a respetiva dimensão.

7.6.5. Simulação do impacto sobre as receitas contributivas

Nesta secção procuramos avaliar o impacto provável da alteração do modelo contributivo sobre as perspetivas de sustentabilidade futura do sistema previdencial, distinguindo entre a situação resultante da manutenção do atual modelo de financiamento e a que resultaria de uma redução de 10 pontos percentuais da TSU patronal compensada por uma tributação do VAL em 5,4% (correspondente à alternativa D no Quadro 7.VI). Como valores de projeção considerámos os valores estimados para as taxas anuais de crescimento do produto potencial, do emprego e da produtividade do trabalho utilizados no *Ageing Report 2015*. Admitimos 2 possibilidades de «deslizamento» anual da taxa de crescimento dos salários reais em relação à produtividade do trabalho: uma projeção linear de 4 décimas, correspondente à tendência média anual observada durante o período 1995-2015 em Portugal, e uma outra mais moderada de 2 décimas.

Consideramos assim 6 hipóteses de evolução futura das receitas das contribuições:

- 1.^a hipótese: Crescimento dos salários reais ao mesmo ritmo que a produtividade do trabalho; manutenção do atual modelo de financiamento do sistema previdencial;
- 2.^a hipótese: Crescimento dos salários reais ao mesmo ritmo que a produtividade do trabalho; alargamento da base da TSU ao Valor Acrescentado Líquido;
- 3.^a hipótese: Crescimento dos salários reais a uma taxa anual inferior em 4 décimas ao crescimento da produtividade; manutenção do modo de financiamento do sistema previdencial;
- 4.^a hipótese: Crescimento dos salários reais a uma taxa anual inferior em 4 décimas ao crescimento da produtividade; alargamento da base da TSU ao Valor Acrescentado Líquido.
- 5.^a hipótese: Crescimento dos salários reais a uma taxa anual inferior de 2 décimas

ao crescimento da produtividade; manutenção do atual modo de financiamento do sistema previdencial;

6.^a hipótese: Crescimento dos salários reais a uma taxa anual inferior de 2 décimas ao crescimento da produtividade; alargamento da base da TSU ao Valor Acrescentado Líquido.

No Gráfico 7.7 representamos as projeções do rácio das receitas contributivas do sistema previdencial sobre o PIB no período 2015-2060, com base nas seis hipóteses referidas.

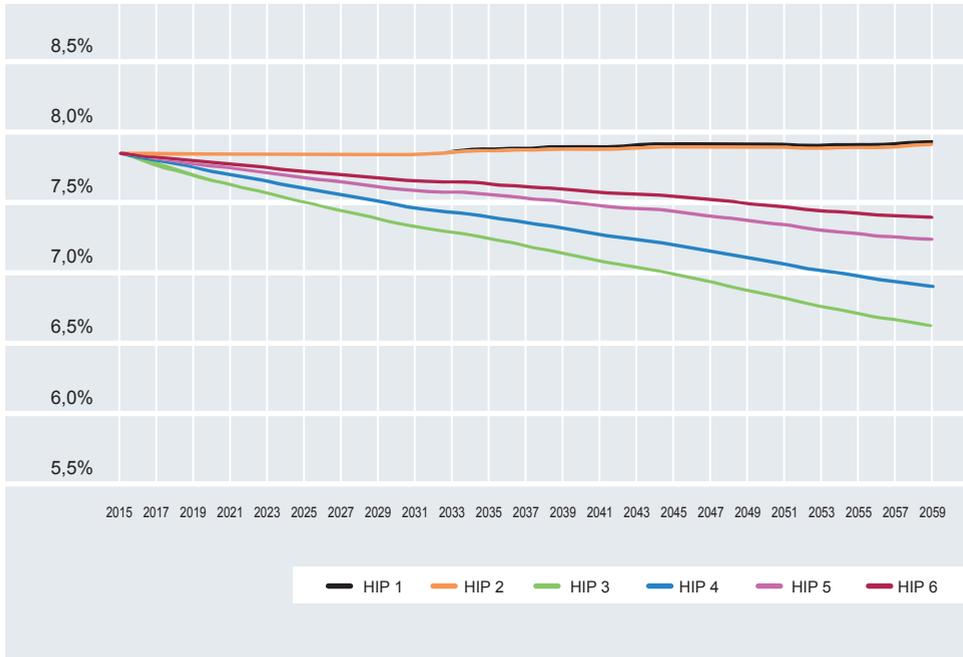
Verificamos que, na hipótese de um crescimento dos salários reais equivalente ao da produtividade do trabalho, isto é, com uma parcela constante da remuneração do trabalho no rendimento nacional (hipóteses 1 e 2), não faria qualquer diferença adotar um ou outro modelo de financiamento, em termos de crescimento das receitas contributivas. Será apenas na hipótese de um deslizamento dos salários reais em relação à produtividade, no prolongamento da tendência das duas últimas décadas, que a alteração do modelo de financiamento por via do alargamento da base de incidência produziria algum efeito.

No caso de um deslizamento anual médio da ordem dos 0,4 pontos percentuais do salário médio em relação à produtividade, o rácio das contribuições sobre o PIB cairia tendencialmente dos atuais 7,8% para 6,6% em 2060, se nada for alterado. Esta queda seria atenuada por um alargamento da base de incidência segundo a proposta mencionada, mas apenas para 6,9%, a que corresponde um ganho aproximado de cerca de 500 milhões de euros no ano limite de 2060, a preços de 2015. No caso de um deslizamento anual de 0,2 pontos percentuais, a diferença seria ainda mais reduzida: de 7,2% para 7,4%, a que corresponde um ganho de 400 milhões de euros no mesmo ano.

O fraco impacto do alargamento da base de incidência da TSU sobre as receitas contributivas do sistema previdencial deve-se ao fato de apenas cerca de 25% destas vir a ser cobrado sobre o VAL das empresas, no caso de uma taxa de 5,4%. Naturalmente que uma taxa mais elevada faria aumentar o impacto do modelo alternativo de financiamento.

De qualquer modo, o alargamento da incidência da base contributiva da TSU ao VAL não seria capaz por si só de contrariar a tendência de queda do valor das contribuições em relação ao PIB, no caso de se confirmarem as previsões de deslizamento dos salários sem relação à produtividade. Esta reforma teria assim de ser completada por outras medidas de reforma, atuando sobre o lado

GRÁFICO 7.7 – Projeção do rácio das contribuições para a Segurança Social sobre o PIB

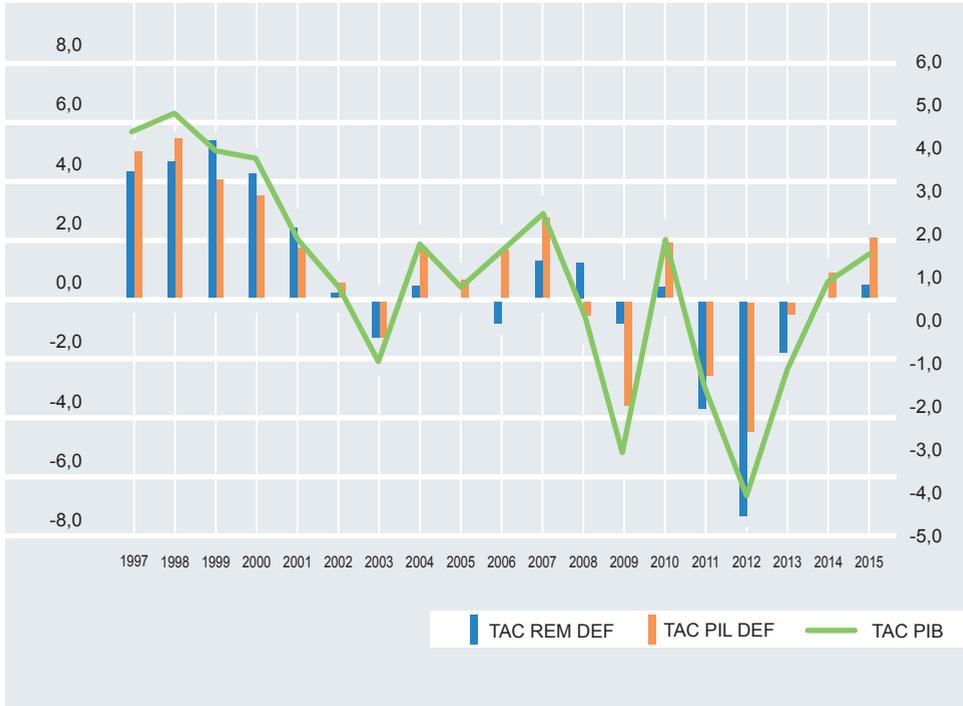


da despesa ou da receita, incluindo reformas de natureza sistémica.

Por fim, analisamos a questão de determinar se a alteração proposta poderia contribuir para uma menor volatilidade das receitas contributivas. O Gráfico 7.8 representa a evolução das taxas de crescimento deflacionadas das remunerações, do Produto Interno Líquido a preços de mercado e do PIB, entre 1996 e 2015.

Desde 2010, a evolução do PIL tem sido mais favorável do que a das remunerações totais, ou seja, menor queda nos anos de recessão, maior subida nos anos de recuperação. Isto significa que a queda do valor das receitas da TSU desde 2010 teria sido menor se parte da base de incidência tivesse sido partilhada com o VAL. De um modo geral, foi essa a tendência nos anos anteriores, à exceção dos anos de crise 2008/09, em que de um modo praticamente uniforme, os lucros caíram mais do que os salários, e em alguns anos de crescimento positivo entre 1999 e 2001. De qualquer modo, parece confirmada a ideia desenvolvida em M. Cichon et al. (2004) de que a repartição das receitas contributivas por diferentes fontes de financiamento promete uma menor volatilidade das mesmas com o ciclo económico.

GRÁFICO 7.8 – Taxas de crescimento das remunerações e do Produto Interno Líquido



7.7. Discussão dos resultados

A alteração do modo de financiamento do sistema previdencial por via do alargamento da base de incidência da TSU ao valor acrescentado líquido apresenta como principais vantagens:

- Uma maior neutralidade do regime contributivo em comparação com o sistema atual, que penaliza as empresas que utilizam tecnologias trabalho-intensivas e as de menor dimensão;
- Um significativo efeito favorável ao emprego por via da substituição do capital por trabalho (ou pelo menos um abrandamento da tendência contrária), e do consumo de bens e serviços incorporando relativamente mais trabalho, resultando num crescimento mais rico em emprego;
- Um dinamismo superior das receitas contributivas a prazo, na medida em que passariam a evoluir a um ritmo mais próximo do PIB, e menos depen-

dente da massa salarial, embora isso não seja suficiente para eliminar o risco de subfinanciamento da Segurança Social por via contributiva;

- Um efeito redutor da volatilidade das receitas contributivas, na medida em que salários e lucros apresentam padrões de reação diferentes ao ciclo económico.

Em contrapartida, esta solução apresenta alguns riscos *a priori* que não podem ser ignorados. Há em primeiro lugar o eventual desincentivo do investimento privado nos setores ou empresas mais penalizados pela alteração do regime contributivo. Como vimos anteriormente, tem sido esta a principal objeção, levantada principalmente nos círculos políticos de decisão, à implementação deste tipo de reforma. Deve-se salientar porém que a redução de níveis de rendibilidade só se efetiva caso não seja possível à empresa transferir para o consumidor final ou utilizador intermédio o efeito de aumento da carga contributiva. Por outro lado, como vimos nas duas simulações realizadas, os efeitos finais estimados sobre o Excedente Bruto de Exploração são bastante reduzidos em termos relativos, em virtude do elevado valor acrescentado produzido nestes setores. Saliente-se ainda que os setores energético, de imobiliário e de telecomunicações, os que mais penalizados seriam pela reforma, têm revelado elevado dinamismo em termos de valor acrescentado e produtividade nos últimos 15 anos³⁷.

Aparece em segundo lugar o risco de evasão fiscal, quer por via da deslocalização para outros países das sedes de *holdings*, ou de grupos de empresas, quer por via de «preços de transferência», ou simplesmente por meio de práticas abusivas de gestão fiscal. Estes riscos não seriam exclusivos de uma contribuição social baseada no VAL antes sendo em larga medida comuns à tributação do imposto sobre o rendimento de pessoas individuais e coletivas. O que o novo modelo de financiamento exigiria é uma coordenação muito mais estreita entre a Autoridade Tributária, responsável pela coleta do IRC, e o IGFSS responsável pela coleta das contribuições e quotizações, além de um reforço das ações de controlo e verificação, que de qualquer modo se afiguram necessárias dada a dimensão do problema da evasão fiscal no nosso país³⁸.

37. No conjunto dos Serviços, o Imobiliário foi o subsetor que mais cresceu no período 2000-2014, a uma taxa média anual próxima dos 2%. As Telecomunicações cresceram 1,8% ao ano entre 2000 e 2007, tendo desde então decaído outro tanto. Quanto ao setor energético, incluindo a distribuição de água, cresceu a uma taxa anual média de 3,8% em termos reais entre 2000 e 2015, o desempenho mais dinâmico da economia portuguesa.

38. Num estudo recente, G. Zucman (2017) identifica Portugal como o país europeu onde a evasão fiscal seria mais elevada, com um montante depositado em *offshores* equivalente a 37,1% da riqueza produzida.

Em terceiro lugar, o efeito benéfico da reforma sobre a carga contributiva seria distribuído por um grande número de empresas e setores, ao passo que o efeito negativo ficaria concentrado num pequeno número de grandes empresas e de setores, o que poderá favorecer uma oposição concertada à reforma do modelo contributivo, ou a multiplicação de isenções e casos particulares, assentes numa lógica de *lobby* por parte de setores considerados como influentes ao nível dos mecanismos de decisão.

Finalmente, colocam-se alguns problemas técnico-administrativos de implementação. Embora a simulação realizada ao nível de setores de atividade não tenha revelado efeitos particularmente severos, é possível que ao nível das empresa individuais, se verifique uma excessiva penalização relativa da carga contributiva, nos casos em que a proporção das remunerações no VAL seja extremamente reduzida ou nula (no caso das empresas do tipo *holding*). Nestes casos, a alteração do regime contributivo poderia ser distribuída no tempo a fim de facilitar a transição.

Haveria um desfasamento entre o período em que se cobra a TSU sobre as remunerações e o período em que esta é cobrada sobre o VAL, pois os elementos necessários ao cálculo desta base contributiva só seriam conhecidos no ano seguinte, uma vez entregue a declaração modelo 22 para efeitos de cobrança de IRC. Há vários modos de solucionar este problema. O mais eficaz consistiria em cobrar a TSU inteiramente sobre as remunerações no ano t e fazer a compensação no ano $t+1$, uma vez conhecido o montante da contribuição total após o cálculo do VAL. Outra possibilidade consistiria em efetuar a cobrança desfasada no tempo, ou seja, considerar como base de incidência no ano t o VAL obtido no ano $t - 1$.

Numerosas empresas declaram resultados líquidos de exploração negativos ou nulos, não sendo assim tributadas em sede de IRC no ano em causa, e podendo entrar em linha de conta com os prejuízos de um ano no cálculo do lucro tributável nos anos seguintes. Das declarações de IRC entradas em 2015, mais de metade apresentavam resultados líquidos de exercício negativos ou nulos³⁹. É assim possível que muitas destas empresas tenham resultados operacionais negativos e por isso apresentem um montante de VAL inferior ao montante das remunerações pagas, pelo que a aplicação de uma TSU repartida entre remunerações e VAL faria reduzir consideravelmente o montante da receita contributiva.

39. 54,5%, segundo as estatísticas do IRC publicadas pela Autoridade Tributária. De salientar que 75% das declarações que apresentavam resultados negativos provinham dos setores de serviços.

A fim de solucionar o problema, existem à partida várias hipóteses. Uma consiste em condicionar a incidência da TSU sobre o VAL à verificação de que o resultado operacional excede uma certa importância mínima, ficando por isso a empresa obrigada ao pagamento da TSU plena sobre as remunerações sempre que não atingisse este mínimo. Esta solução tem porém o inconveniente de aumentar o encargo contributivo para as empresas precisamente no momento em que têm maiores dificuldades em satisfazer os seus compromissos financeiros e fiscais. Outra consiste em fixar um montante mínimo de contribuição baseada no VAL, por exemplo o correspondente a um resultado operacional nulo, o que apresenta a vantagem de deixar agir o mecanismo anti-cíclico sem porém onerar demasiado a entrada de receitas contributivas.

Existe uma alternativa interessante ao alargamento da base tributária ao VAL, que consiste numa modulação da TSU (que continuaria a incidir apenas sobre a massa salarial) em função de determinados escalões fixados segundo o rácio da remuneração do trabalho sobre o VAL apurado a partir da experiência de vários anos, por exemplo, com base numa média do VAL dos três últimos anos⁴⁰. Esta alternativa apresenta diversas vantagens sobre o modelo de base:

- Não faz depender a coleta da TSU dos resultados de exploração declarados pelas empresas em cada ano;
- Coaduna-se melhor com taxas reduzidas de TSU (por exemplo, para apoio à contratação);
- Permite a fixação de escalões diferenciados por setores de atividade no caso de se desejar evitar transferências intersectoriais significativas;
- Evita o problema do desfasamento temporal, pois sendo a determinação do escalão de cada empresa feita com base no VAL declarado em anos anteriores, o cálculo da contribuição seria imediato.

No entanto, e uma vez que a tributação continuaria a estar dependente da massa salarial, as sociedades sem assalariados do tipo *holding* continuariam sem pagar TSU, a não ser que se criassem disposições particulares para este tipo de empresa. Além disso, esta alternativa não responde à necessidade de tornar o financiamento da Segurança Social mais sustentável no longo prazo, a não ser que fossem revistas periodicamente os escalões e as taxas contributivas, o que supõe um modelo de financiamento da contribuição social com taxas variáveis no

40. Para uma discussão desta alternativa, ver E. Malinvaud (1998) e J.-F. Chadolat (1997).

tempo, e determinadas em função de critérios de equilíbrio atuarial, como se tem praticado já em alguns países.

A discussão dos riscos e vantagens deste novo modo de financiamento não deve ser feita separadamente das alternativas que respondam à questão colocada de início: como financiar no futuro o sistema previdencial sabendo que o atual modelo não é sustentável a prazo. Como vimos anteriormente, todas as alternativas de diversificação do financiamento apresentam riscos consideráveis à partida, não só de natureza económica mas também política.

Será por isso grande a tentação de apostar no reforço gradual do financiamento do sistema contributivo por meio de transferências orçamentais financiadas por impostos diretos ou indiretos com ou sem consignação de receitas, ainda antes de ter de se recorrer ao Fundo de Estabilização para cobrir os saldos negativos do sistema previdencial. Aliás, como vimos no Capítulo 4, já se verifica esta tendência de aumento do peso do Estado enquanto financiador do sistema contributivo de Segurança Social: entre 2011 e 2016, o rácio das transferências ordinárias do Orçamento de Estado sobre o total das contribuições afetas ao financiamento das pensões passou de 57,5% para 68,4%, depois de ultrapassar os 70% em 2015. E a partir de 2017, estão previstas consignações crescentes de receitas fiscais para reforço do Fundo. Esta no entanto é uma falsa solução pois remete para as decisões anuais no quadro da preparação do orçamento opções que deveriam ser equacionadas num quadro de reforma estrutural, capazes de proporcionar maior credibilidade e sustentabilidade ao desempenho futuro do sistema de Segurança Social.

CAPÍTULO 8

SALÁRIO MÍNIMO E CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL

Portugal tem adotado desde 1974 uma política de salário mínimo, denominado Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG), de que os sucessivos governos têm feito maior ou menor uso conforme a conjuntura económica e o contexto político dominante. Durante os próximos anos é previsível que as empresas tenham de conviver com aumentos anuais da RMMG superiores à inflação e ao crescimento da produtividade do trabalho, como tem acontecido desde 2014, face à intenção do Governo de atingir o nível de 600 euros no final da atual legislatura. Tendo o Governo reconhecido a necessidade de mitigar os efeitos destes aumentos sobre a competitividade das empresas e o emprego, foi tomada a decisão de reduzir temporariamente a TSU patronal em 0,75 pontos percentuais, em 2015 e 2016, no seguimento de acordo firmado em concertação social. O debate adquiriu tons mais controversos a propósito da tentativa de aumentar essa redução para 1,25 pontos em 2017, que foi frustrada devido à oposição parlamentar, acabando a compensação fiscal para as PME por ser concedida por via da redução do Pagamento Especial por Conta (PEC).

A relação entre contribuições para a Segurança Social e política de salário mínimo merece no entanto continuar a ser objeto de reflexão aprofundada. Serão os efeitos esperados de uma redução da taxa contributiva sobre a competitividade e o emprego suficientes para justificar um corte no financiamento da Segurança Social? O debate poderá ser enriquecido se se buscarem referências na extensa literatura e na experiência acumulada em outros países que têm utilizado este tipo de políticas.

Neste Capítulo investigam-se os possíveis efeitos de uma redução significativa da contribuição patronal para a Segurança Social sobre salários na proximidade da RMMG, de natureza permanente e não temporária. Veremos como tem evoluído a RMMG, como se situa nas comparações internacionais, e que impacto tem tido no emprego, na estrutura salarial e no custo do trabalho para os setores de serviços. Veremos que ensinamentos podemos colher da redução de contribuições patronais sobre salários baixos noutros países e os argumentos que podem fundamentar a sua aplicação entre nós. Por fim, apresentaremos os resultados de uma simulação da aplicação deste tipo de medida, discutindo os seus efeitos em termos de custo do trabalho, emprego e impacto fiscal.

8.1. A política de salário mínimo e os seus efeitos

A fixação de salários mínimos a níveis adequados, de modo a satisfazer as necessidades do trabalhador e da sua família no contexto das condições socioeconómicas de cada país, integra o conjunto de princípios que sustenta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, aprovado na Cimeira Social de Gotemburgo, em 17 de novembro de 2017. Trata-se portanto de uma medida que reúne hoje um largo consenso no quadro da União Europeia⁴¹.

São frequentemente aduzidos em favor desta política os seguintes objetivos⁴²:

- Reduzir o risco de pobreza e a desigualdade salarial, em particular para categorias mais desfavorecidas no mercado de trabalho, com fracos níveis de qualificações ou de habilitações;
- Aumentar o poder de atração do emprego para desempregados beneficiários de subsídio ou inativos beneficiários de mínimos sociais;
- Estimular as empresas a racionalizarem os seus métodos de produção e gestão, fazendo-as depender menos do trabalho de baixo custo, e criarem emprego mais produtivo e melhor remunerado.

Todavia, a literatura sobre políticas de mercado de trabalho⁴³ reconhece ao salário mínimo alguns efeitos contraproducentes, entre os quais cumpre destacar:

- Um impacto negativo sobre o emprego, na medida em que provoque o despedimento de trabalhadores cuja produtividade marginal é considerada pelos empregadores como insuficiente para compensar o custo adicional associado ao salário mínimo;
- A compressão dos salários nas abas inferior e mediana da distribuição salarial, geradora de desincentivos à formação e à motivação por parte dos trabalhadores remunerados acima do salário mínimo.

Tem sido por isso recomendada uma política equilibrada de salário mínimo a fim de evitar efeitos negativos sobre o emprego. A probabilidade destes se materializarem, ou seja que o empregador reduza a sua mão-de-obra, será tanto maior

41. 22 dos 28 Estados membros da EU têm salário mínimo fixado por lei. Entre os 6 restantes, 4 têm salários mínimos fixados por convenções coletivas muito abrangentes a nível nacional (Suécia, Dinamarca, Finlândia e Áustria). Chipre e Itália não têm salário mínimo nacional.

42. Ver P. Cahuc e A. Zylberberg (2015) e M. Centeno (2013).

43. Ver, entre outros, M. Centeno (2013).

quanto mais elevado for o salário mínimo em relação à produtividade marginal do trabalho. Os indicadores que mais frequentemente são utilizados para avaliar o possível impacto do salário mínimo são o índice de Kaitz, que mede o rácio entre o salário mínimo e a mediana ou a média dos salários, e a taxa de incidência do salário mínimo entre a população assalariada. Também podem ser utilizados índices de desigualdade (Gini, percentil 50/10, etc.), na medida em que se disponha de dados suficientemente detalhados sobre a distribuição de salários ou de rendimentos. Na perspetiva dos empregadores, justifica-se que se dê igualmente atenção ao impacto que o salário mínimo possa provocar sobre o custo do trabalho.

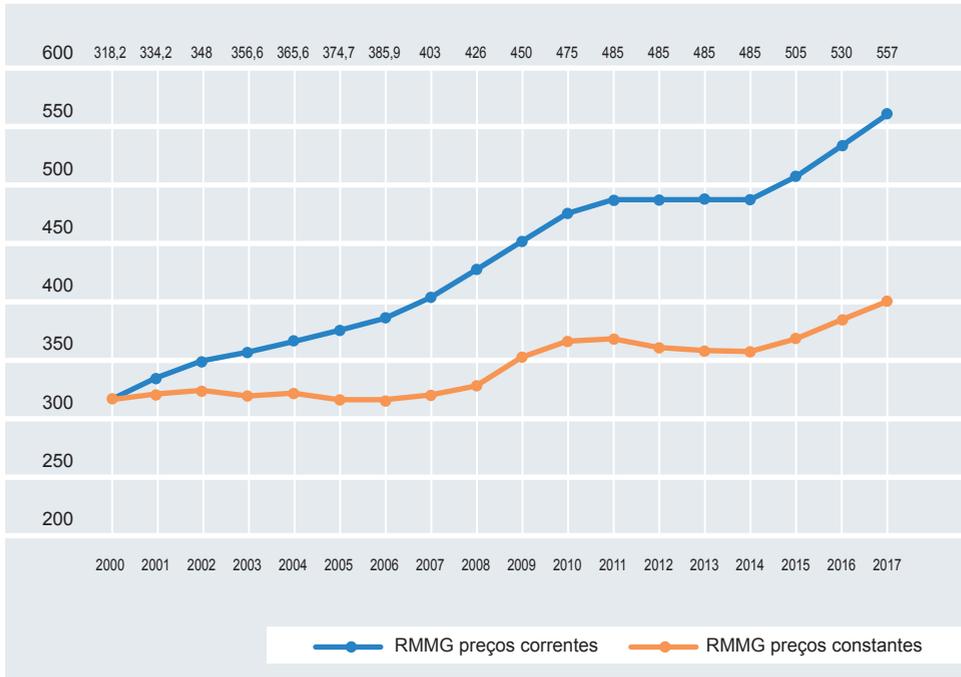
8.1.1. Evolução do salário mínimo em Portugal

Desde 1974, Portugal tem adotado uma política de salário mínimo fixado por lei, à semelhança da grande maioria dos Estados membros da UE. Que ilações se podem tirar da evolução recente da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG) em Portugal? O Gráfico 8.1 mostra a evolução da RMMG a preços correntes e a preços constantes de 2000, calculados com base no IPC sem habitação, no período 2000-2017.

Verifica-se que entre 2000 e 2007 a evolução da RMMG se limitou a acompanhar o aumento dos preços. A partir desta data e até 2011, verificaram-se aumentos sucessivos mais amplos, na ordem dos 5% ao ano, que possibilitaram aos trabalhadores remunerados ao nível da RMMG ganharem em média cerca de 15% de poder aquisitivo em 4 anos⁴⁴. A partir de 2011 esta tendência altista foi suspensa pelo congelamento que perdurou até outubro de 2014. Durante este período, o RMMG perdeu cerca de 3% de poder aquisitivo.

Desde outubro de 2014, o Governo, após consulta dos parceiros sociais, tem procedido a aumentos sucessivos da RMMG acima da inflação: os aumentos têm seguido um ritmo acelerado: 20 € em 2014, 25 € em 2016, 47 € em 2017. O acordo firmado entre os Partidos que sustentam o Governo no início da atual legislatura estabeleceu a meta de 600 euros para 2019.

44. Os aumentos verificados a partir de 2007 refletem o acordo assinado pelo Governo e os parceiros sociais em dezembro de 2006, cujo objetivo era elevar a RMMG para 500 € até 2011, e que não foi concretizado devido ao agravamento da crise económica.

GRÁFICO 8.1 – Evolução do salário mínimo, 2000-2017

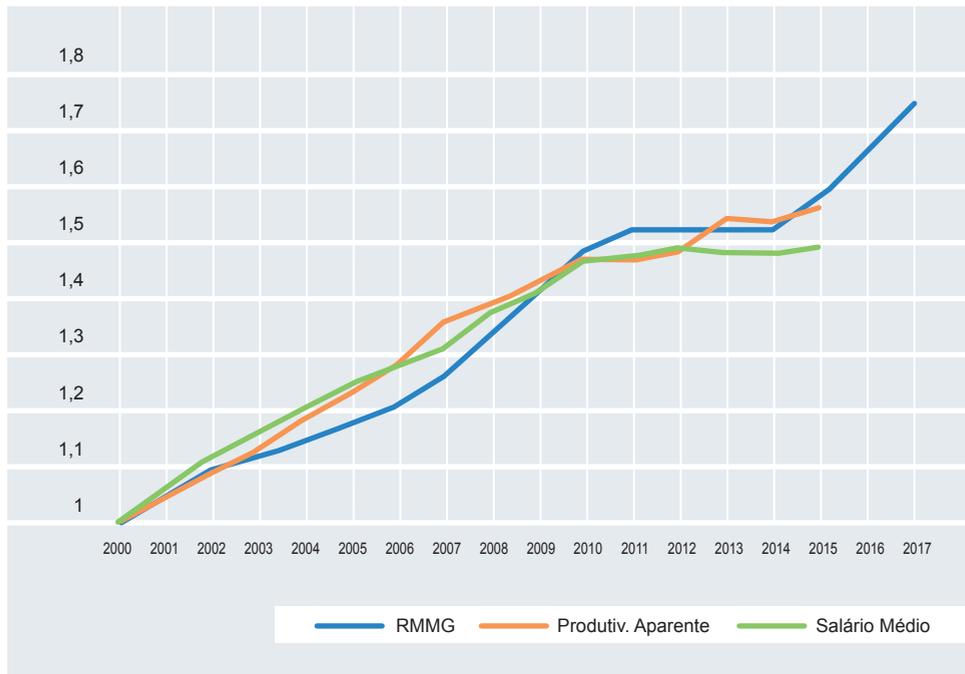
De acordo com o Gráfico 8.1, em 2017, a RMMG já tinha ganho 14% em termos reais em relação ao nível de 2009. Assim sendo, o objetivo da atual política em relação ao salário mínimo ultrapassa a reposição do poder aquisitivo perdido durante a crise, para se situar numa lógica mais estrutural de dinamização da procura interna e de correção das desigualdades.

O Gráfico 8.2 mostra a evolução comparada da RMMG, da produtividade aparente do trabalho e da remuneração base média entre 2000 e 2015, em números índices calculados sobre valores nominais. Distinguem-se dois períodos: entre 2000 e 2009, a RMMG não acompanhou o crescimento da produtividade aparente do trabalho ou do salário médio. A partir de 2009 e até 2015 a situação inverteu-se e a RMMG, impulsionada pelos aumentos entre 2007 e 2011, recuperou o desvio em relação à produtividade e superou o crescimento do salário médio, o qual foi praticamente nulo. Este comportamento reflete uma situação no mercado de trabalho pouco favorável ao emprego desde 2011, reflexo do desempenho recessivo da economia. Dado o forte aumento da RMMG a partir de 2015, é de esperar que se tenha consolidado a tendência de crescimento acima do salário médio e da produtividade nos anos mais recentes.

8.1.2. Efeitos do salário mínimo sobre o emprego

M. Centeno, C. Duarte e A. Novo (2011) estudaram os efeitos da RMMG entre 2000 e 2010, período durante o qual, como vimos, a um período de aumentos modestos, em linha com a inflação, sucedeu um período de aumentos anuais mais rápidos. Os autores identificaram um efeito negativo fraco mas significativo sobre o emprego associado ao período de crescimento rápido, traduzido por perdas de emprego e aumento da instabilidade de emprego dos trabalhadores com salários mais baixos. Assim, foi estimado que os trabalhadores que recebem o salário mínimo veem diminuída em 3 pontos percentuais a probabilidade de se manterem empregados, a seguir a um aumento de 5% da RMMG. A política de aumento rápido da RMMG entre 2007 e 2011 terá além disso contribuído para uma maior rotação do emprego, prejudicando a produtividade, a formação e a progressão no mercado interno de trabalho das empresas.

GRÁFICO 8.2 – Evolução da RMMG, do salário médio e da produtividade



Fonte: PORDATA.

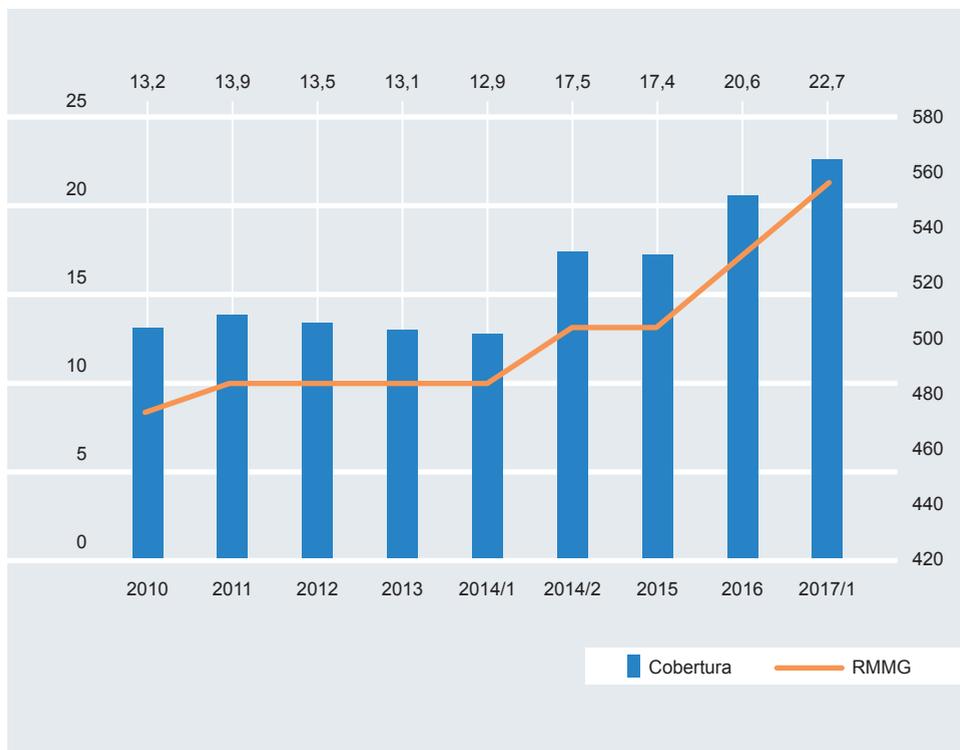
O estudo identificou também um efeito nítido de redução da desigualdade salarial. No entanto, este efeito coexistiu com uma compressão de salários na aba inferior e mediana da distribuição salarial. Devido ao modesto desempenho da procura de trabalho, os salários acima do salário mínimo não foram aumentados na mesma proporção que a RMMG, até para compensar o aumento de custos devido ao aumento desta, tendo-se por isso tornado mais difícil a diferenciação salarial entre diferentes níveis de qualificações no interior das empresas.

Desde 2010, tem aumentado a proporção de trabalhadores abrangidos pela RMMG, à medida que o seu valor tem aumentado, conforme se pode observar no Gráfico 8.3, baseado nos dados publicados no mais recente relatório de acompanhamento da evolução da RMMG⁴⁵, que se baseiam em informação administrativa da Segurança Social. A taxa de incidência da RMMG relativamente ao total de trabalhadores por conta de outrem e membros de órgãos estatutários para o Continente aumentou significativamente entre 2014 e 2017, de 12,9% para 22,7%, à medida que foi aumentando o valor da RMMG. Também significativa é a tendência revelada no mesmo relatório acerca da proporção de novos contratos iniciados com remuneração de base igual à RMMG: de 23,3% em 2014, passou para 40,7% durante o 1.º semestre de 2017.

Estes elevados níveis recentes de incidência do salário mínimo configuram uma situação excecional em relação à experiência portuguesa anterior e mesmo no quadro europeu (ver mais adiante). Sugerem um forte impacto da política de rendimentos sobre o funcionamento do mercado de trabalho e os fatores de competitividade das empresas através da fixação do salário mínimo. Em contrapartida, a importância da negociação coletiva tem vindo a diminuir enquanto fator de determinação dos salários⁴⁶. O modo como irá evoluir a taxa de incidência da RMMG depende em primeiro lugar das escolhas que forem feitas acerca da sua atualização. Mas dependerá também da evolução do mercado de trabalho. Se os salários responderem ao maior dinamismo da procura por uma elevação generalizada, que afete todas as classes de rendimento, poderemos assistir no futuro a uma contenção ou mesmo uma redução da incidência relativa da RMMG. Caso contrário, poderá tender para níveis ainda mais pronunciados, próximos dos 30%.

45. Em cumprimento do acordo concluído em concertação social, o Governo publica trimestralmente para análise dos parceiros sociais um relatório de acompanhamento sobre a evolução da RMMG. O mais recente foi publicado em outubro de 2017. Ver GEP-MTSSS (2017).

46. Entre 2008 e 2016, o número de instrumentos de regulação coletiva do trabalho negociados ou por via administrativa baixou de 441 para 210, de acordo com os dados publicados no boletim estatístico do GEP-MTSSS.

GRÁFICO 8.3 – Taxa de incidência e valor da RMMG, 2010-2017

Fonte: GEP-MTSSS (2017), a partir de dados administrativos.

Nota:

Os dados de 2014/1 e 2014/2 correspondem respetivamente aos períodos de janeiro a setembro e de outubro a dezembro. Os dados de 2017/1 correspondem ao 1.º semestre.

8.1.3. Impacto do salário mínimo sobre o custo do trabalho

Um outro aspeto a considerar na avaliação dos efeitos da política do salário mínimo é a sua repercussão nos custos das empresas. O Quadro 8.1 mostra o impacto médio por setor de atividade dos serviços e no total da economia dos aumentos implementados entre 2014 e 2016, com base na distribuição setorial dos trabalhadores assalariados a tempo completo em 2015.

Entre abril de 2014 e outubro de 2016, a evolução das remunerações no conjunto da economia portuguesa foi bastante moderada, embora já com alguns sinais de recuperação face ao período imediatamente anterior. Em termos nominais, a remuneração de base média aumentou 15 euros, de 946 € para 961 €, ou seja uma variação de apenas 1,6%. No setor dos serviços, o aumento foi ligeiramente superior – cerca de 2% – de 922 € para 940 €.

Para esta evolução terá contribuído não só alguma reanimação da atividade económica e da criação de emprego, como também o aumento da RMMG em 45 euros – de 485 € para 530 €⁴⁷. Este impacto terá sido tanto maior quanto mais elevada for a proporção de trabalhadores remunerados ao nível da RMMG em cada setor de atividade.

Nem todas as atividades de serviços acompanharam o movimento de recuperação dos níveis salariais. As atividades imobiliárias e as atividades culturais e recreativas viram as respetivas remunerações de base médias brutas diminuir cerca de 3% nos dois últimos anos; os transportes, a educação e os serviços pessoais e diversos registaram ligeiras descidas. As atividades que registaram uma maior subida das remunerações entre 2014 e 2016 foram as atividades administrativas e a saúde e apoio social, ambas acima de 3%, seguindo-se o comércio, o alojamento e restauração, a informação e comunicação e as atividades de consultadoria.

É de salientar que cerca de metade do aumento das remunerações de base registado no conjunto dos serviços pode ser atribuído ao aumento da RMMG. Como se esperaria, foi naqueles setores onde é maior o peso dos trabalhadores remunerados ao nível da RMMG que se observa um maior impacto relativo deste fator na evolução das remunerações: alojamento e restauração, atividades administrativas e de apoio e serviços pessoais e diversos (quadro 8.1).

8.1.4. Comparação do salário mínimo em Portugal e na União Europeia

Da comparação do salário mínimo português com a de outros países da UE (ver Gráfico 8.4) resulta a conclusão de que a RMMG em termos monetários se encontra situada na zona intermédia do *ranking* europeu, juntamente com a Grécia, Malta, Eslovénia e Espanha. A sua variação entre 2008 e 2017 pode também ser considerada moderada se comparada com a generalidade dos países da UE. Saliente-se a forte progressão verificada nos salários mínimos dos países que se situam na zona inferior do *ranking*, todos eles países da Europa Central e Oriental em recuperação face aos padrões médios na União.

É de salientar a este respeito que este *ranking* não é revelador do impacto que o salário mínimo tem sobre os custos das empresas pois muitos dos países com

47. É de salientar que, do ponto de vista das empresas, o aumento da RMMG entre 2014 e 2016 resultou numa variação do custo do trabalho anual, incluindo a contribuição para a Segurança Social e considerando o pagamento de 14 meses, de cerca de 800 euros – de 8402 € para 9182 €.

QUADRO 8.1 – Impacto do aumento da RMMG sobre a remuneração de base média, 2014-2016

| Setores de atividade | Variação da remuneração de base média | Impacto da RMMG sobre a variação da remuneração | % trabalhadores remunerados ao nível da RMMG em 2016 |
|----------------------------|---------------------------------------|---|--|
| Total | 1,64% | 1,00% | 21,1 |
| Total serviços | 2,01% | 1,03% | 21,0 |
| Comércio | 2,60% | 1,04% | 20,9 |
| Transportes | -0,77% | 0,46% | 11,1 |
| Alojamento, restauração | 2,27% | 2,24% | 34,7 |
| Informação, comunicação | 2,59% | 0,15% | 5,3 |
| Atividades imobiliárias | -2,88% | 0,83% | 19,9 |
| Consultadoria, científicas | 2,67% | 0,30% | 8,4 |
| Ativ. Administrativas | 3,40% | 1,61% | 26,2 |
| Educação | -0,37% | 0,37% | 9,8 |
| Saúde e apoio social | 3,34% | 1,27% | 21,4 |
| Artísticas e recreativas | -2,88% | 0,67% | 21,2 |
| Outros serviços | -0,55% | 1,29% | 27,4 |

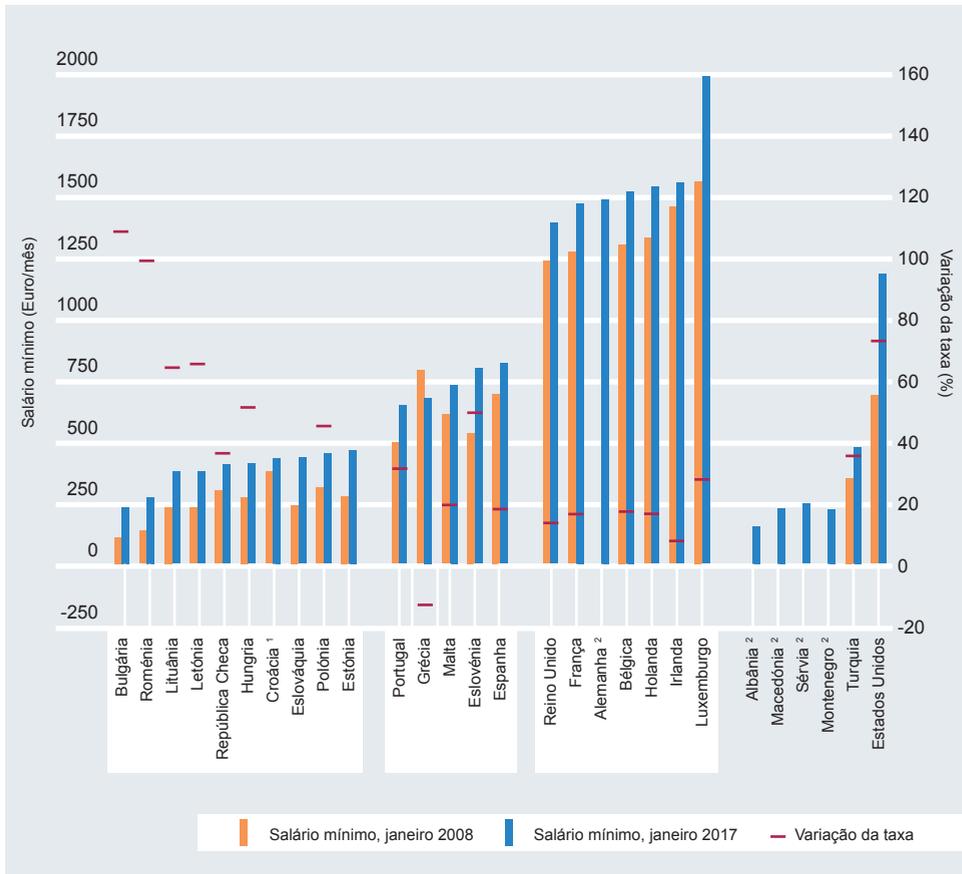
Fonte: GEP-MTSS, Inquérito aos Ganhos e Duração do Trabalho, 2014 e 2016; cálculos do autor.

salários mínimos nominais elevados praticam uma política de redução da contribuição social para salários próximos do salário mínimo, como é o caso da França, Bélgica, Países Baixos, Reino Unido e Irlanda. Portugal, sendo um país com taxas contributivas medianas, é o país com a sétima taxa de contribuição patronal mais elevada ao nível do salário mínimo, na União Europeia⁴⁸.

Interessa também medir a posição relativa do salário mínimo face ao conjunto da distribuição salarial. Utiliza-se o índice de Kaitz para o fazer, sendo que existem duas variantes deste índice, conforme se compare o salário mínimo com o salário médio ou o salário mediano. Parece preferível utilizar este último nas comparações internacionais, pois os resultados obtidos com o salário médio podem ser enviesados para baixo por influência dos salários mais elevados, sobretudo em países com elevada desigualdade na distribuição salarial, como é o caso de Portugal. Além disso, o rácio do salário mínimo sobre o salário mediano é mais relevante pois mede a distância relativa face ao ponto de separação entre salários baixos e altos, o percentil 50.

48. Ver OECD (2015b) e OECD (2017), p. 68.

GRÁFICO 8.4 – Salário mínimo, em euros, Estados membros da EU, 2008 e 2017



Nota:

Dinamarca, Itália, Chipre, Áustria, Finlândia e Suécia: sem salário mínimo nacional.

1) Junho 2008 em vez de Janeiro 2008.

2) Janeiro de 2008 e variação da taxa: não disponível.

Fonte: Eurostat, Minimum wage statistics, 2017.

De acordo com as estimativas realizadas pela OCDE, Portugal tinha em 2016 um rácio do salário mínimo sobre o salário mediano de 0,58, o terceiro mais alto no conjunto dos países com salário mínimo fixado por lei na União Europeia (ver Gráfico 8.5-A), atrás da França e da Eslovénia. Note-se ainda o aumento significativo deste rácio entre 2010 e 2016, evolução comparável apenas à dos países do Leste Europeu. Para estes resultados contribuem, por um lado, os aumentos recentes da RMMG, e por outro, a forte compressão dos salários na aba inferior da distribuição salarial, que faz com que a mediana se situe no caso português a níveis baixos. Esta compressão tem-se acentuado nos

GRÁFICO 8.5-A – Comparação internacional com base no índice de Kaitz (em relação à mediana)

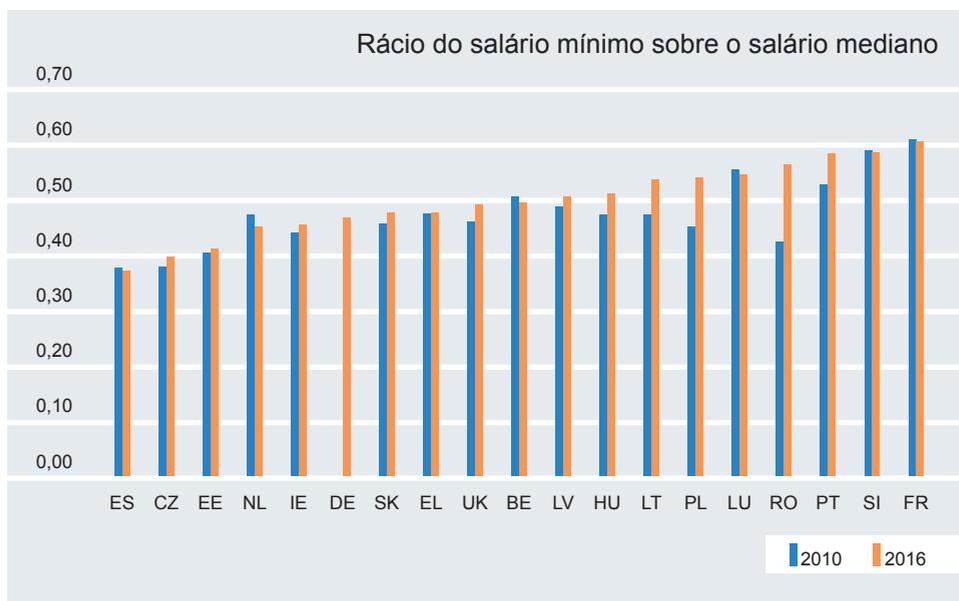
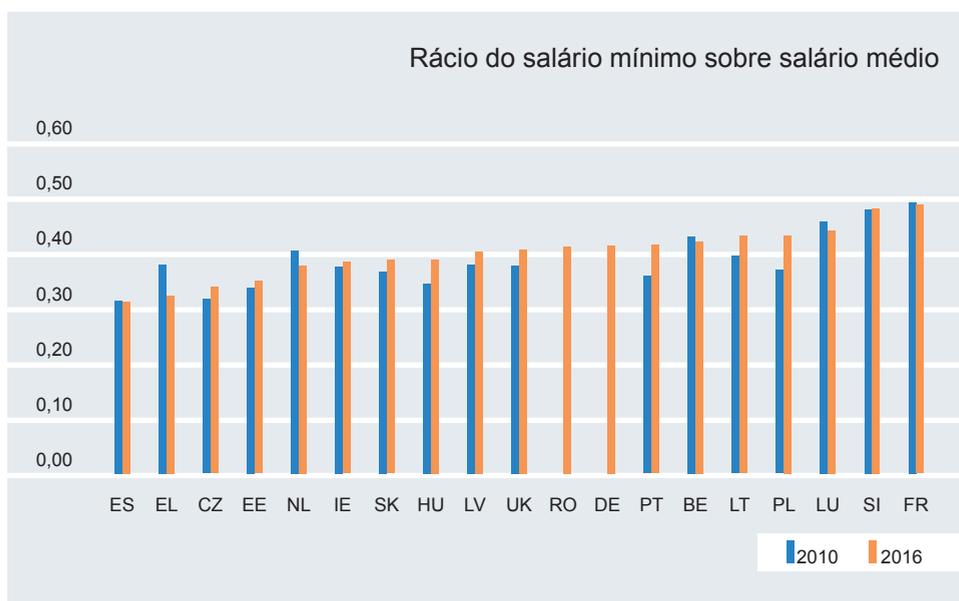


GRÁFICO 8.5-B – Comparação internacional com base no índice de Kaitz (em relação à média)



Fonte: OECD, Statistical data base.

últimos anos e pode ser atribuída não só à situação desfavorável no mercado de trabalho como à própria ação do salário mínimo⁴⁹.

Através da comparação internacional com base no rácio do salário mínimo sobre o salário médio verificamos no Gráfico 8.5-B que Portugal tinha em 2016 um rácio de 0,42, o sétimo mais alto no conjunto de 19 países relevantes para esta análise, confirmando-se a tendência de subida no ranking desde 2010.

Por fim, interessa ver como se compara a taxa de incidência do salário mínimo em Portugal com a dos restantes países da EU. De acordo, com um recente estudo da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho⁵⁰, na grande maioria dos Estados membros da UE a proporção de trabalhadores remunerados ao nível ou abaixo do salário mínimo representa menos de 10% do total da população assalariada. As taxas de incidência mais elevadas, acima dos 20%, verificam-se em Portugal, Roménia, Grécia e Estónia.

Podemos assim concluir que a política de salário mínimo assume em Portugal uma importância muito superior à que se encontra na generalidade dos países da União Europeia. Tem vindo a ser considerada não só como um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade como também um instrumento de promoção da procura interna, e um fator de reajustamento estrutural na medida em que procura desencorajar a utilização de trabalho barato por parte das empresas. A prosseguir a política de aumento do salário mínimo acima das taxas de crescimento da produtividade e da inflação, o nível dos salários no mercado de trabalho português será crescentemente determinado pelo nível a que o Governo decide fixar a RMMG e cada vez menos pela negociação convencional, correndo-se assim o risco de se ignorarem as condicionantes reais da atividade económica e do mercado de trabalho.

8.2. A política de redução do custo de trabalho para baixos salários

O mercado de trabalho português apresenta um conjunto de características que justificam *a priori* a adoção de uma política de redução da TSU direcionada aos salários baixos, próximos da RMMG:

- Um salário mínimo fixado a um nível elevado em relação à mediana da distribuição salarial;

49. Para conterem os custos salariais totais, as empresas tendem a compensar o aumento do salário mínimo com reduzidos aumentos salariais dos trabalhadores que não são recebidos ao nível do salário mínimo.

50. Eurofound (2017b).

- Uma taxa de contribuição social relativamente elevada ao nível do salário mínimo com um peso significativo para setores de alta intensidade em trabalho;
- A perspetiva próxima de aumento continuado do salário mínimo a ritmo superior ao da produtividade e da taxa de inflação;
- Uma elevada proporção da força de trabalho remunerada ao nível do salário mínimo;
- Uma importante oferta potencial de mão-de-obra constituída não só pela população desempregada, mas também por uma grande parte da população inativa com idade compreendida entre os 25 e os 64 anos, e que no seu conjunto representa mais de um milhão de indivíduos⁵¹.
- Uma percentagem muito considerável de trabalhadores com baixos níveis de qualificação e/ou de habilitação, sobretudo entre a população desempregada.

Interessa porém verificar em que medida se podem esperar impactos positivos da aplicação de uma tal medida, refletindo sobre as conclusões da literatura existente e a experiência adquirida em outros países europeus.

8.2.1. Os principais efeitos esperados

A redução das contribuições para a Segurança Social focalizada nos baixos salários pode influenciar o emprego através de dois efeitos principais⁵². Em primeiro lugar, a redução do custo do trabalho provocada pela baixa da taxa contributiva permite à empresa aumentar a sua rendibilidade e oferecer os bens ou serviços que produz em condições mais atraentes, incluindo a redução dos preços, o que fará aumentar a respetiva procura, a produção e o emprego para todos os níveis de qualificação do trabalho. Trata-se aqui de um «efeito de volume». Em segundo lugar, a empresa pode reagir à redução do custo relativo de trabalho do trabalho não qualificado e semiquificado empregando mais deste fator proporcionalmente ao capital e ao trabalho qualificado. Trata-se aqui de um «efeito de substituição». No entanto, este efeito pode ser mitigado por ação de uma

51. Em 2016, contavam-se 238 mil pessoas inativas mas disponíveis nesta faixa etária, que no entanto não procuravam ativamente um emprego, e 227 mil pessoas subempregadas em regime de trabalho parcial, ou seja mais de 80% da população desempregada.

52. Para uma análise mais detalhada destes mecanismos ver E. Malinvaud (1998) e J. Pisani-Ferry (1998).

relação de complementaridade que poderá ter um impacto positivo no emprego dos trabalhadores mais qualificados: a contratação de um maior número de trabalhadores não qualificados torna necessária a contratação de trabalhadores de mais elevada qualificação, por exemplo para ocupar funções de coordenação, chefia, supervisão administrativa, etc.⁵³.

Há que distinguir o efeito de curto prazo no emprego do efeito de médio e longo prazo. Este último tende a ser mais importante do que o primeiro, na medida em que os efeitos de substituição e de volume acima referidos podem exigir algum tempo antes de se concretizarem. Por outro lado, perante uma oferta de trabalho pouco elástica, é provável que a subida dos salários possa absorver uma parte da redução dos custos de trabalho provocada pela baixa das contribuições, o que contribuirá para mitigar o seu impacto no tempo.

No entanto, este risco será limitado quando as alterações do custo de trabalho incidem não sobre o conjunto dos salários mas apenas sobre a aba inferior da sua distribuição. Com efeito, é nesta zona que se verifica normalmente um maior excesso da oferta de trabalho, em virtude da existência de um largo contingente de pessoas inativas, não formalmente consideradas como desempregadas, mas que terão tendência a regressar ao mercado de trabalho logo que as condições se mostrem mais favoráveis. Por essa razão, as estimativas das elasticidades-procura de trabalho na zona dos baixos salários tem normalmente produzido valores mais altos do que as estimativas calculadas para o conjunto da gama salarial (ver Caixa 3 no Capítulo 7).

Esta expectativa de uma elasticidade forte da procura em relação ao custo de trabalho na zona de baixos salários ganha ainda maior relevância em presença de um mercado de trabalho em que o nível dos salários é condicionado pela existência de um salário mínimo. Ao fixar-se um limite mínimo à variação do salário, impõe-se exogenamente um salário acima do nível a que se situaria o salário de equilíbrio num mercado não regulado, o que pode impedir a contratação de indivíduos desempregados ou inativos de longa duração face à sua produtividade marginal. Neste caso uma redução dos encargos patronais limitada à zona imediatamente acima deste salário mínimo pode constituir uma maneira efetiva de reduzir os custos do trabalho, sem risco de inflação salarial e com efeitos benéficos sobre o emprego⁵⁴. Acresce como vantagens desta opção a seletividade da medida, e portanto o seu menor custo financeiro.

53. Ver sobre este ponto P. Cahuc e J. Zylberberg (2015).

54. Para um desenvolvimento desta ideia, no contexto português, ver P. Portugal (2015).

8.2.2. A avaliação da política de redução do custo de trabalho para baixos salários

A redução das contribuições patronais para a Segurança Social incidindo sobre salários baixos tem vindo a ser adotada por vários Estados membros da UE, sobretudo aqueles que praticam uma política de salário mínimo elevado em relação ao salário mediano e onde as contribuições patronais para a Segurança Social são significativas. A França, a Bélgica, os Países Baixos, a Irlanda, o Reino Unido, a Hungria, a República Checa, a Alemanha e a Grécia têm adotado este tipo de políticas, pelo menos durante um determinado período de tempo⁵⁵. Organizações internacionais como a OCDE e a Comissão Europeia têm vindo a recomendar este tipo de políticas desde meados dos anos 90 como meio de estimular a criação de emprego e combater o desemprego, entre as categorias com mais baixas qualificações⁵⁶.

Existem por isso abundantes avaliações empíricas sobre os resultados deste tipo de políticas. Em Eurofound (2017a) é avaliada a eficácia de um conjunto vasto de medidas de incentivo ao emprego implementadas na UE a partir de estudos de avaliação já publicados. A meta-análise realizada sobre 68 estudos de avaliação cobrindo 19 países conclui que 59% das estimativas indicam um efeito sobre o emprego significativo, que em alguns casos é fortemente positivo. O impacto tende a ser mais pronunciado para medidas direcionadas a grupos específicos, tais como os desempregados de longa duração, os trabalhadores com contratos a prazo ou os trabalhadores de baixas qualificações. Os efeitos são particularmente significativos quando associados à redução das contribuições sociais e terão mais probabilidade de ser bem-sucedidos em períodos de forte crescimento. O efeito positivo de tais medidas tende no entanto a diluir-se com o tempo.

A França é o país em que a redução das contribuições sociais para salários baixos tem desempenhado um maior papel nas políticas de emprego e onde o seu impacto tem sido sujeito a mais numerosas avaliações. Uma síntese recente dos resultados das avaliações foi publicada por C. Nouveau e B. Ourliac (2012), onde se destaca uma clara maioria de resultados globalmente positivos desta política, embora com impactos variáveis. Estes resultados têm ajudado a sustentar uma opinião maioritariamente favorável sobre a eficácia desta política em

55. Ver OCDE (2006), p. 93 e Eurofound (2017a), p. 20.

56. A recomendação de efetuar reduções das contribuições para a Segurança Social focalizadas nos salários mais baixos encontrava-se já no *Jobs Study* da OCDE de 1994, assim como nas linhas diretrizes da primeira Estratégia para o Emprego da União Europeia, em 1997. Ver em particular European Commission (2008).

termos de criação de emprego, o que justifica ter-se mantido desde 1993 através de sucessivos governos com diferentes abordagens à política de emprego⁵⁷.

B. Crépon e R. Desplatz (2001) concluíram que as reduções operadas em meados dos anos 90 criaram ou salvaguardaram 460 mil empregos, dos quais um pouco menos de metade (220 mil) corresponderam a empregos qualificados. Estes resultados foram confirmados por estudos mais recentes incidindo sobre as medidas tomadas entre 2003 e 2005 ao abrigo da reforma Fillon. P. Cahuc e S. Carcillo (2014) concluíram que a exoneração total no quadro do dispositivo “encargos zero” de 2008 (um subsídio ao recrutamento de trabalhadores até 60% acima do salário mínimo para empresas com menos de 10 trabalhadores) significou uma baixa efetiva de 12 pontos percentuais do custo do trabalho ao nível do salário mínimo, tendo tido um impacto forte e rápido sobre o emprego: uma redução de 1% do custo do trabalho provocou um aumento de 2% no emprego ao fim de um ano.

As avaliações disponíveis têm demonstrado que o efeito fiscal das medidas é reduzido, em virtude do acréscimo de receitas fiscais geradas pelo aumento do emprego e a diminuição das despesas com subsídios de desemprego e ajudas sociais, as quais permitem compensar a médio-longo prazo, o custo fiscal inicial⁵⁸.

Apesar de se reconhecer um efeito globalmente positivo das medidas de abatimento do custo fiscal do emprego, também se têm identificado fatores de risco que de algum modo reduzem a sua eficácia e podem mesmo pôr em causa a sua utilidade. No que se refere ao abatimento das contribuições patronais para salários baixos o principal risco é um efeito de substituição: as empresas seriam encorajadas a substituir trabalhadores que recebem salários mais elevados por trabalhadores remunerados na vizinhança do salário mínimo. Este risco pode ser parcialmente prevenido pela aplicação de uma forte degressividade na redução da TSU pois quanto mais longe estiver o ponto de saída menor será a probabilidade de ocorrência deste efeito. É também possível condicionar a aplicação da medida à criação líquida de emprego ou à não redução

57. Ver P. Cahuc e A. Zylberberg (2015) p. 84 e ss. O montante das reduções e a sua cobertura foram sendo sujeitos a frequentes revisões. Na maior parte dos anos desde 2003, a redução da contribuição patronal foi equivalente a 26% do salário bruto ao nível do salário mínimo, degressiva até 60% acima deste nível.

58. Ver P. Cahuc (2003). Por exemplo, no estudo já referido, P. Cahuc e S. Carcillo apuraram que o custo fiscal líquido da medida «encargo zero» foi nulo, o que terá justificado a utilidade da medida apesar dos elevados efeitos de inércia.

das remunerações médias⁵⁹. No entanto, é importante assinalar que, segundo as avaliações disponíveis, tais medidas criaram também empregos de mais elevadas qualificações. Isso pode ser explicado, por um lado, pela complementaridade entre empregos de baixas e altas qualificações, e por outro pela maior procura geral de trabalho decorrente da baixa dos custos.

Pode também existir um importante efeito de inércia: as empresas teriam contratado novos trabalhadores mesmo na ausência de estímulos fiscais. A maior parte das avaliações tem identificado uma forte percentagem de novos empregos que não teriam tido necessidade de apoio fiscal⁶⁰. Este fator de ineficácia será porém menos relevante no caso de um abatimento de contribuições sociais sobre baixos salários do que no caso de um subsídio à contratação, pois a sua permanência no tempo baixa o custo geral do trabalho e cria um incentivo ao emprego de natureza estrutural que se deverá refletir por um crescimento mais rico em emprego.

Em face destes pressupostos parece justificado que se analisem com algum detalhe os efeitos prospetivos de uma medida que reduza a contribuição patronal para salários ao nível da RMMG ou próximos desta.

8.3. Simulação de impactos de uma redução da TSU para baixos salários

Considera-se uma medida caracterizada pelos seguintes elementos:

- Redução da TSU a cargo da entidade patronal para trabalhadores que auferem uma remuneração bruta de base igual à RMMG. Variantes aceites: 13.75, 10 e 5 pontos percentuais.
- Redução linearmente degressiva da TSU a cargo da entidade patronal para trabalhadores cuja remuneração bruta se situa entre a RMMG e um “ponto de saída” equivalente a 1.2, 1.3 ou 1.4 vezes a RMMG.

O apuramento dos resultados esperados desta medida fez-se com base em dados de 2015, em que a RMMG tinha o valor bruto de 505 euros. Entre as combinações possíveis do montante da redução e do ponto de saída, seleccionámos

59. Os Países Baixos adotaram uma medida complementar inversa que consistiu em compensar financeiramente as empresas que, em virtude de um aumento de salários deixassem de ter direito à redução: medida T-SPAK.

60. Por exemplo, P. Cahuc e S. Carcillo (2014) apuraram que 84% das contratações realizadas ao abrigo da medida «encargos zero» teriam sido efetuadas mesmo sem tal medida.

para análise as seguintes variantes:

Baixa: Redução de 5 pp. de TSU com um ponto de saída em 606 euros
(1.2 x RMMG)

Média-baixa: Redução de 10 pp. de TSU com um ponto de saída em 606 euros
(1.2 x RMMG)

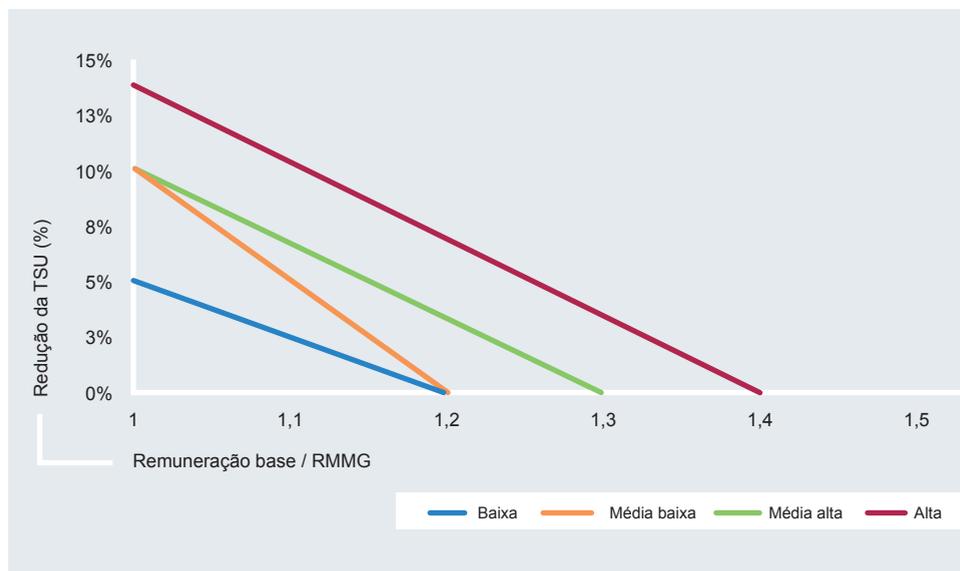
Média-alta: Redução de 10 pp. de TSU com um ponto de saída em 656 euros
(1.3 x RMMG)

Alta: Redução de 13,75 pp. de TSU com um ponto de saída em 707 euros
(1.4 x RMMG)

No Gráfico 8.6, podemos visualizar como funcionaria este esquema de redução linearmente degressiva da TSU.

No Quadro 8.II, podemos verificar de que modo estes “pontos de saída” correspondem aos níveis médios de remuneração-base por qualificações. Assim, as variantes baixa e média-baixa iriam abranger todos os trabalhadores não qualificados que auferem remunerações-base inferiores à média da sua categoria. A variante média-alta iria abranger praticamente todos os trabalhadores não qualificados e a variante alta iria ainda cobrir uma boa parte dos trabalhadores semi-qualificados.

GRÁFICO 8.6 – Reduções da TSU sobre baixas remunerações – 4 variantes



QUADRO 8.II – Remunerações-base médias por níveis de qualificação, 2015

| Total | Remuneração-base média (€) | Rácio sobre RMMG |
|-------------------------------|----------------------------|------------------|
| Quadros superiores | 913,9 | 1,81 |
| Quadros médios | 2042,6 | 4,04 |
| Chefes e encarregados | 1422,4 | 2,82 |
| Pessoal altamente qualificado | 1298,5 | 2,57 |
| Pessoal qualificado | 1149,4 | 2,28 |
| Pessoal semiqualficado | 729,8 | 1,45 |
| Pessoal não qualificado | 600 | 1,19 |
| Estagiários, aprendizes | 567 | 1,12 |

Fonte: Quadros do Pessoal, GEP-MTSS, 2015.

A fim de se obter a redução degressiva linear da TSU entre o valor da RMMG e o ponto de saída, utilizou-se a seguinte fórmula:

$$\Theta = (T / (\alpha - 1)) \times [\alpha \times (M / RB) - 1] \quad (1)$$

Em que:

Θ é o coeficiente de redução da taxa de contribuição para a remuneração R

T é a taxa de redução máxima da contribuição patronal (praticada ao nível da RMMG)

α é o rácio entre a remuneração bruta de base máxima à qual se aplicam reduções de contribuição patronal e a RMMG

M é a RMMG

RB é a remuneração bruta de base

No Quadro 8.III, indicamos a título ilustrativo alguns níveis de remuneração de base, e as correspondentes reduções da TSU, expressas em pontos percentuais, para as quatro variantes.

QUADRO 8.III – Redução da TSU por níveis de remuneração-base (em pontos percentuais)

| Remunerações base | Variante baixa | Variante média baixa | Variante média alta | Variante alta |
|-------------------|----------------|----------------------|---------------------|---------------|
| 505 | 5,00 | 10,00 | 10,00 | 13,75 |
| 540 | 3,06 | 6,11 | 7,19 | 10,63 |
| 575 | 1,35 | 2,70 | 4,72 | 7,89 |
| 606 | 0,00 | 0,00 | 2,78 | 5,73 |
| 656 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2,67 |
| 707 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

8.3.1. Impacto sobre o custo do trabalho

A redução do custo de trabalho em termos relativos operada por esta medida é dada por:

$$(W_1 - W_0) / W_0 = \Theta / (1 + t_0) \quad (2)$$

Em que W é o custo de trabalho e t_0 é a TSU plena paga na situação inicial 0.

A redução do custo do trabalho ao nível da RMMG é idêntica para todos os setores de atividade e é calculada diretamente por aplicação da expressão (2). Será aproximadamente de 4% no caso da variante baixa, 8% no caso das variantes médias e 11% no caso da variante alta.

Para calcular a redução média do custo do trabalho total causada pelo abatimento da TSU é necessário recorrer à distribuição do emprego por classes de remuneração base. Fizeram-se cálculos relativos ao conjunto da economia portuguesa e aos diversos setores de serviços, partindo dos valores da distribuição percentual dos trabalhadores por conta de outrem por atividade económica, segundo as classes de remuneração base. Os valores obtidos são dados em percentagem no Quadro 8.IV.

QUADRO 8.IV – Estimativa da redução do custo de trabalho por aplicação do abatimento da TSU para baixos salários, 2015

| | Variante baixa | Variante média-baixa | Variante média-alta | Variante alta |
|-------------------------|----------------|----------------------|---------------------|---------------|
| Total dos setores | 1,18% | 2,36% | 2,67% | 3,97% |
| Comércio e serviços | 1,19% | 2,39% | 2,71% | 4,04% |
| Comércio | 1,22% | 2,44% | 2,76% | 4,10% |
| Transportes | 0,76% | 1,52% | 1,84% | 2,86% |
| Alojamento, restauração | 1,77% | 3,54% | 3,96% | 5,81% |
| Informação e criativas | 0,73% | 1,45% | 1,63% | 2,46% |
| Telecomunicações | 0,17% | 0,34% | 0,37% | 0,56% |
| Serviços às empresas | 1,04% | 2,09% | 2,32% | 3,45% |
| Imobiliárias | 1,40% | 2,81% | 3,03% | 4,40% |
| Educação | 0,66% | 1,32% | 1,56% | 2,39% |
| Saúde | 1,29% | 2,58% | 3,01% | 4,50% |
| Pessoais e diversos | 1,56% | 3,13% | 3,58% | 5,30% |

Fonte: Quadros de Pessoal do GEP-MTSSS de 2015. Cálculos do autor.

O valor relativo da redução do custo de trabalho aumenta na razão direta do coeficiente de redução da TSU e do intervalo das remunerações sobre o qual incide

a redução. Está compreendido entre 1,2% na variante baixa e cerca de 4% na variante alta para o conjunto da economia.

O impacto da redução da TSU será tanto maior quanto maior for a percentagem de trabalhadores remunerados ao nível da RMMG nos diversos setores. Será máximo nas atividades de alojamento e restauração, serviços pessoais e saúde, e mínimo nas telecomunicações, transportes e educação.

8.3.2. Impacto sobre o emprego

A redução do custo do trabalho cria condições favoráveis ao aumento da procura de trabalho, em particular junto das categorias com menores qualificações. A fim de medir o impacto que esta medida teria sobre a criação de emprego no curto prazo, utilizámos os valores estimados para a elasticidade-preço da procura de trabalho em M. Centeno et al. (2011): 0,6 para a elasticidade do emprego à variação do salário real, e 1,08 para a elasticidade do emprego à variação do salário mínimo. Como vimos no Capítulo 7 (Caixa 3) trata-se de uma estimativa que não se afasta dos números avançados em estudos realizados noutros países. Consideramos um intervalo compreendido entre estes valores, pois a redução do custo de trabalho não se limita aos salários ao nível da RMMG. Os efeitos sobre o emprego são dados no Quadro 8.V.

Dependendo do valor da elasticidade assumida, obter-se-ia para o conjunto da economia um volume adicional de emprego compreendido entre 64 e 115 mil empregos, na variante alta, ou entre 19 e 34 mil, na variante baixa, no curto prazo. Tratam-se de empregos na área das baixas qualificações, que poderiam contribuir para reduzir o desemprego, em particular nas camadas mais jovens, e atrair para o mercado de trabalho pessoas inativas desencorajadas mas disponíveis. Dadas as relações de complementaridade existentes entre diferentes graus de qualificação, e tendo em atenção os resultados obtidos em avaliações *ex post*, não é de excluir a hipótese de criação de emprego adicional na área de médias e altas qualificações, o que viria potenciar o efeito de criação de emprego.

QUADRO 8.V – Impacto sobre o emprego

| | Variante baixa | Variante média-baixa | Variante média-alta | Variante alta |
|--|----------------|----------------------|---------------------|---------------|
| Criação líquida de emprego (em %) | 0,7% - 1,3% | 1,4% - 2,6% | 1,6% - 2,9% | 2,4% - 4,3% |
| Número de empregos criados em milhares | 19 - 34 | 38 - 69 | 43 - 78 | 64 - 115 |

No longo prazo, jogará ainda um outro fator que irá potenciar os efeitos de criação de emprego de uma redução dos encargos patronais. Trata-se do aumento das expectativas dos empregadores quanto ao volume de emprego que poderão criar dadas as novas condições quanto aos encargos contributivos. No entanto tais expectativas só se poderão materializar se os empregadores confiarem em que as reduções da TSU serão mantidas durante um prazo suficientemente longo e que se verifique alguma moderação salarial.

Outros fatores poderão jogar no longo prazo, tais como uma alteração da estrutura de preços que exercerá uma influência sobre os padrões de consumo. Na medida em que os trabalhadores de baixos salários estejam repartidos de modo diferente entre os setores de atividade, a redução do custo de trabalho operada por via da baixa seletiva da TSU irá possivelmente repercutir-se numa queda dos preços dos bens e serviços produzidos por esses setores, o que reforçará a tendência de longo prazo para um crescimento mais rico em emprego.

Este tipo de interações operando no médio e longo prazo só poderão ser identificadas e estimadas com a precisão possível recorrendo a modelos de equilíbrio geral.

8.3.3. Impacto fiscal

No quadro de equilíbrio parcial estático em que se situa este estudo, é ainda possível estimar o custo fiscal das três variantes. Aplicou-se para isso a seguinte fórmula:

$$CF = \sum_{i=1}^n \theta_i \cdot G_i \cdot E_i \quad (3)$$

Em que:

θ_i é o coeficiente de redução para a classe de remunerações i

G_i é o ganho bruto anual médio da classe de remunerações i (incluindo bónus e subsídios)

E_i é o emprego na classe de remunerações i

n é o numero de classes de remuneração

O custo bruto da medida é dado na 1.ª linha do Quadro 8.VI. Será naturalmente proporcional à taxa de abatimento. Para o conjunto da economia, varia entre 284 milhões de euros, no caso da variante baixa, e 981 milhões de euros, no caso da variante alta. Para avaliar o efeito do custo fiscal líquido da medida é necessário

considerar a poupança que se obteria, em primeiro lugar com a redução da despesa em medidas de política ativa do mercado de trabalho, e em segundo lugar, com prestações de proteção do desemprego.

QUADRO 8.VI – Estimativa do custo fiscal do abatimento da TSU para salários baixos, milhões de euros

| | Variante baixa | Variante média baixa | Variante média alta | Variante alta |
|--|----------------|----------------------|---------------------|---------------|
| Custo bruto do abatimento da TSU | 284 | 568 | 652 | 981 |
| Poupança nas atuais medidas de apoio | 150 | 160 | 175 | 190 |
| Poupança prestações por desemprego | 84 | 170 | 193 | 285 |
| Contribuições e quotizações adicionais | 65 | 120 | 142 | 207 |
| Custo líquido total | - 15 | 118 | 142 | 299 |
| Custo líquido médio por emprego criado (euros) | 0 | 2 190 | 2 350 | 3 340 |

A política ativa do mercado de trabalho utiliza em Portugal um vasto elenco de medidas, cujo custo total foi aproximadamente de 600 milhões de euros em 2016. Entre essas medidas, aquelas que têm por objetivo apoiar financeiramente a contratação perderiam muita da sua razão de ser uma vez implementado um abatimento generalizado da TSU para baixos salários. Justifica-se porém que o emprego de certas categorias particularmente desfavorecidas continue a necessitar de apoio financeiro específico. Por outro lado, a descida do desemprego resultante da aplicação desta medida faria descer o número de pessoas abrangidas tanto pelas ações de apoio à contratação como pelas ações de formação profissional.

Podemos aceitar como hipótese de trabalho que um abatimento generalizado da TSU para salários próximos da RMMG pudesse justificar a poupança da totalidade de isenções da TSU atualmente concedidas pela Segurança Social para efeitos de apoio ao emprego e de metade do montante despendido em apoios financeiros diretos (ver caixa 4 na página seguinte). Além disso, o montante despendido em formação profissional seria reduzido na proporção da redução esperada do desemprego. Aplicando esta hipótese aos dados de 2015, teria sido possível poupar entre 150 e 190 milhões de euros nesse ano. Não contamos neste cálculo com a poupança em custos administrativos que uma redução transversal de taxas de TSU permitiria, nem com a poupança decorrente de alguma racionalização do vasto elenco de medidas ativas, algumas das quais têm provado ter reduzida eficácia⁶¹.

61. Esta medida é muito mais simples de gerir do que as tradicionais medidas de apoio, dispensando os custos do lado da Administração Pública como das empresas, com concursos, inspeções, verificação de condições, preenchimento de formulários, etc.

Caixa 4 – Os apoios financeiros à contratação de pessoas desempregadas

Do vasto conjunto de medidas de promoção do emprego praticadas em Portugal, destacam-se, pelas verbas que movimentam, os apoios à contratação de desempregados, os quais são concedidos por duas vias: o apoio financeiro direto à contratação ou o reembolso parcial ou total da TSU às entidades que contratam desempregados registados. Além destas medidas cuja responsabilidade pertence ao serviço público de emprego (IEFP), a Segurança Social pode ainda conceder, com caráter temporário, isenções totais ou parciais da TSU patronal a fim de encorajar a contratação de certas categorias de desempregados.

As medidas de apoio à contratação têm-se caracterizado pela sua grande volatilidade, variando as condições e os montantes praticamente todos os anos (e por vezes mesmo no decurso do mesmo ano) em função das escolhas políticas dos Governos e dos acordos que se vão conseguindo em sede de Concertação Social. As modificações frequentes dos dispositivos de apoio à contratação sujeitam os seus principais utilizadores, as entidades patronais, à incerteza sobre as contrapartidas que podem obter, assim como sobre os procedimentos burocráticos a respeitar, reduzindo por isso a sua eficácia potencial. O fato de serem concedidas por duas entidades diferentes não ajuda à transparência nem à simplicidade do sistema. Acresce que até há pouco tempo, as diversas medidas podiam ser cumuláveis.

A partir de 2017 vigora a medida Contrato-Emprego, que concede apoio financeiro à contratação de desempregados com pelo menos 6 meses de registo ou numa situação social difícil, no montante de 9 x IAS (3 795 €) em caso de contratos sem termo e 3 x IAS (1 264 €) em caso de contrato a termo certo. Este apoio é majorado em 10% caso o desempregado seja beneficiário do RSI ou se encontre numa situação social difícil. Em relação a medidas anteriores esta medida traduz uma maior seletividade, na medida em que deixa de se aplicar a contratos a termo com menos de um ano e deixa de ser possível acumular o benefício com os estágios profissionais ou a isenção de TSU. Também o montante do subsídio sofre uma redução de cerca de 30%. A aplicação destas medidas exige criação líquida de emprego.

Tanto o número de beneficiários abrangidos pelas diversas medidas de apoio financeiro direto à contratação como a despesa associada aumentaram desde o início da crise até 2015, ano este em que se atingiu o valor máximo de 183 milhões de euros, abrangendo 58 mil beneficiários¹. Desde então, os apoios têm vindo a diminuir, sendo de esperar que as alterações introduzidas em 2017 reduzam ainda mais o alcance desta medida.

No que respeita às isenções e reduções da TSU geridas pela Segurança Social, as condições de acesso foram também sofrendo várias alterações impostas por sucessivas revisões regulamentares. O novo pacote de incentivos à contratação vigente em 2017 concede uma redução de 50% da TSU patronal na contratação sem termo de jovens à procura do primeiro emprego durante 5 anos, e uma redução de 50% da mesma taxa na

1. MTSSS (2016) e IEFP, Relatórios de execução física e financeira.

contratação sem termo de desempregados de longa duração durante 3 anos. Concede ainda uma isenção total da mesma taxa na contratação sem termo de desempregados de muita longa duração e mais de 45 anos de idade durante 3 anos. Estas medidas beneficiam de portabilidade, ou seja, podem ser utilizadas de novo pelo trabalhador em caso de cessação involuntária do contrato de trabalho durante o período de tempo remanescente.

A evolução do número de isenções concedidas tem acompanhado a evolução do mercado de trabalho, com um aumento pronunciado de 15,5 mil em 2012 para mais do dobro em 2015. Pode-se estimar em 63,8 milhões de euros o montante de receitas que ficou por arrecadar em 2015².

O conjunto de medidas de apoio à contratação terá assim exigido um esforço financeiro global em 2015, incluindo despesa direta e receita não arrecadada, estimado em 247 milhões de euros. Por cada desempregado beneficiado nesse ano, o esforço médio terá sido de 3 156 euros no caso dos subsídios diretos e de 2 046 euros no caso das isenções de TSU.

É ainda de assinalar o muito reduzido número de estudos de avaliação deste tipo de medidas, um dos mais importantes na política de promoção do emprego. De um modo geral porém, os resultados disponíveis sugerem efeitos positivos e superiores aos de outros tipos de medidas. O estudo com suporte metodológico mais sólido foi realizado pela OCDE com base nos dados administrativos fornecidos pelo IEF³. O estudo apurou que cerca de 80% dos desempregados contratados com recurso ao apoio financeiro direto tinham saído do registo de desemprego 1 ou 2 anos após a concessão do subsídio. Estes números são superiores aos apurados para o grupo de controlo (respetivamente 28% e 47%), e indicam a mais alta probabilidade de emprego no conjunto das medidas ativas (estágios, formação profissional e trabalho socialmente útil).

Parece ser pois justificada a utilização deste tipo de medidas quando são aplicadas a grupos mais desfavorecidos em termos de empregabilidade e o objetivo principal é encontrar respostas de curto prazo que permitam baixar o desemprego em períodos de crise. Por outro lado, não existem estimativas sobre os custos de ineficácia decorrentes dos efeitos de inércia e de substituição inerentes a este tipo de medidas, bem como da acumulação de diferentes tipos de apoio geridos por entidades diferentes. Além disso, dado o seu caráter temporário, este tipo de apoios favorece a precariedade na contratação. Existe portanto margem para introduzir alguma melhoria e racionalização no elenco de políticas ativas de emprego.

2. Não existem dados publicados relativos ao montante das receitas contributivas que ficaram por arrecadar em virtude das isenções. Por isso, fez-se uma estimativa baseada na hipótese de os beneficiários ganharem em média o mesmo que a média do pessoal semiqualeficado.

3. OECD (2017), p. 172. Ver também MTSSS (2016), p. 208 e M. C. Dias e J. Varejão (2012).

Teremos ainda de considerar os efeitos decorrentes da redução da despesa em prestações por desemprego (SD e SSD) e do aumento das contribuições e quotas de Segurança Social. Os resultados das estimativas são apresentados na 3.^a e 4.^a linhas do Quadro 8.VI. Foram obtidos recorrendo ao seguinte conjunto de hipóteses:

1. O número de empregos criados corresponde ao ponto intermédio das estimativas apresentadas no Quadro 8.V;
2. 50% das pessoas que conseguiram um emprego recebiam prestações por desemprego, calculadas ao valor médio gasto em 2015 com tais prestações (6 362 €);
3. Os empregos criados são distribuídos uniformemente pelas diversas classes de remuneração abrangidas pela redução da TSU;
4. Dentro de cada classe os novos empregos são remunerados ao salário médio de cada classe.

Como se pode ver pelos cálculos resumidos no Quadro 8.VI, existe uma diferença considerável entre os custos brutos e líquidos da redução generalizada da TSU para salários baixos. O custo líquido seria praticamente nulo na variante baixa e atingiria os 300 milhões de euros na variante alta, e entre 118 e 142 milhões de euros nas variantes médias. É de salientar que os custos destas variantes se situariam abaixo do custo real das medidas de apoio à contratação em 2015 que foi de 247 milhões de euros (ver Caixa 4). O custo por emprego criado seria da ordem dos 3 340 euros na variante alta e entre 2 190 e 2 350 nas variantes médias. Esta ordem de valor do custo médio pode ser comparada favoravelmente com os custos reais das medidas implementadas entre 2015 e 2017 ao abrigo da política de emprego vigente.

8.4. Discussão dos resultados

Em Portugal, tal como na maioria dos países da UE, o Estado intervém na formação dos salários através da fixação e atualização do salário mínimo, em concertação com os parceiros sociais. Nos últimos anos, o papel desempenhado por esta política tem vindo a ganhar relevo, abrangendo cerca de 23% da força de trabalho assalariada no 1.º semestre de 2017. Esta elevada taxa de incidência, conjugada com o valor elevado da RMMG em relação ao salário mediano, faz com que a política de salário mínimo ultrapasse os seus objetivos tradicionais, ligados à prevenção

da pobreza, para exercer uma influência significativa não só sobre os agregados macroeconómicos (distribuição do rendimento, procura agregada) como também sobre o custo do trabalho, a competitividade e a distribuição da grelha salarial.

Sendo de admitir que esta política se reforce nos anos mais próximos, parece justificado que se coloque no elenco de opções de política de emprego uma redução generalizada das contribuições patronais sobre salários ao nível da RMMG e a níveis próximos desta, que permita assegurar a sustentabilidade desta política sem comprometer significativamente a competitividade e o emprego. As estimativas obtidas com a simulação de impacto apontam para a redução dos custos do trabalho e para ganhos de criação de emprego, necessariamente variáveis em função da intensidade da medida adotada. Se fosse aplicada uma redução de 10 pontos percentuais sobre a TSU patronal, o custo médio de um trabalhador remunerado ao nível da RMMG passaria de 689,3 para 633,5 euros, ou seja uma redução de 56 euros. O fato de se reduzir o encargo contributivo sobre uma parte significativa da força de trabalho poderia servir de incentivo à regularização da situação laboral particularmente em empresas de muito pequena dimensão e em setores de fraca rentabilidade (pequeno comércio, restauração, etc.).

A introdução desta medida tornaria dispensável uma parte das medidas de apoio financeiro à contratação de desempregados, cujas condições de elegibilidade e montantes variam todos os anos, e que, por serem de carácter temporário, encorajam a precariedade nas relações de trabalho. Sendo de carácter permanente e transversal, a redução de contribuições apresenta vantagens consideráveis sobre as medidas tradicionais em termos de previsibilidade, transparência e custos administrativos. Poderia por isso substituir a totalidade das isenções temporárias de TSU atualmente concedidas pela Segurança Social e uma boa parte das medidas de apoio financeiro direto.

A introdução deste tipo de medida comporta porém alguns riscos. Em primeiro lugar, pode constituir um incentivo à concentração dos salários na gama baixa. Deve-se no entanto notar que para a atual compressão dos salários na gama baixa contribui em primeiro lugar a própria política de salário mínimo. A redução do custo de trabalho operada por via do abatimento da TSU daria às empresas margem de manobra para poder aplicar uma política salarial na empresa que corresponda melhor aos diferentes níveis de qualificação e produtividade individuais. A degressividade da medida e a introdução de algum condicionamento podem levar a uma mais equilibrada distribuição do impacto por níveis de remuneração.

Em segundo lugar, a redução das contribuições patronais implicaria um custo fiscal líquido para a Segurança Social nas variantes médias e altas, compreendido entre 120 e 300 milhões de euros anuais aproximadamente. Este custo fiscal poderia ser compensado por via de redução de despesa noutras áreas, de obtenção de receitas adicionais ou de maior eficácia na cobrança de dívidas à Segurança Social. Sem sair do domínio do financiamento da Segurança Social, seria por exemplo oportuno rever a longa lista de isenções e de reduções da TSU, tal como constam na atual Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social⁶², e ponderar a sua eliminação a fim de obter recursos suplementares. Fora desse âmbito, seria de ponderar a transferência dos encargos fiscais do trabalho para outras bases de incidência fiscal, tais como o património, o consumo ou as atividades lesivas do ambiente.

As simulações aqui apresentadas não dispensam, antes recomendam a realização de estudos mais aprofundados, que possam trabalhar com modelos de equilíbrio geral a fim de efetuar a necessária calibração dos efeitos a médio e longo prazo, em particular no que respeita aos preços dos bens e dos fatores de produção.

O alargamento da base de incidência da TSU ao VAL e a redução generalizada da taxa patronal para salários baixos foram analisados em separado neste capítulo e no capítulo anterior, a fim de melhor explicitar os respetivos impactos. Nada obsta no entanto a que possam ser aplicadas em conjunto. Com isso, seria potenciado o impacto sobre a criação de emprego com a vantagem de se poder atingir uma mesma escala de emprego adicional com menor custo fiscal.

62. Deste Código, revisto em 2011, constam dezassete diferentes categorias de trabalhadores a que se aplicam diferentes taxas e regras de tributação, além das reduções e isenções destinadas a apoiar a contratação de desempregados com maiores dificuldades de integração.

CAPÍTULO 9

O SISTEMA DE PROTEÇÃO DO DESEMPREGO E A ROTATIVIDADE DO EMPREGO

Verificámos no Capítulo 4 que a subida do desemprego e a diminuição da massa salarial durante os anos de forte recessão terão provocado um efeito negativo acumulado sobre o saldo da Segurança Social na ordem dos 4 800 milhões de euros (calculado a preços de 2009), concentrado no período entre 2012 e 2014. Juntamente com o aumento das despesas com pensões, este fator foi o principal responsável pela necessidade de proceder a transferências extraordinárias do OE para equilibrar o saldo da Segurança Social.

Esta conclusão chama a atenção para a necessidade de analisar com maior detalhe o sistema de proteção do desemprego. A sustentabilidade futura do sistema de Segurança Social depende não só do desafio do envelhecimento demográfico e do modo como o sistema se adapta a esse desafio, como também da evolução do mercado de trabalho. Uma elevada taxa estrutural de desemprego compromete o equilíbrio financeiro do sistema na medida em que faz aumentar o valor das prestações por desemprego e diminuir as receitas contributivas. Neste Capítulo, vamos analisar como evoluíram nos últimos anos os gastos do sistema de Segurança Social com as prestações concedidas na eventualidade de desemprego, relacionando essa evolução com os desenvolvimentos no mercado de trabalho e as medidas tomadas desde o início da crise económico-financeira. Veremos a seguir como tem funcionado o sistema por referência ao seu objetivo de proteção do desemprego, destacando os principais indicadores físicos – duração média, taxa de cobertura e taxa de substituição. No final, examinamos criticamente o atual modelo de financiamento do sistema e propomos vias alternativas com o objetivo de melhorar a sua sustentabilidade financeira e de contribuir para eliminar os incentivos à precariedade nas relações de trabalho.

9.1. Evolução recente da despesa com prestações de desemprego

O Quadro 9.I na página seguinte apresenta uma síntese da evolução das principais componentes da despesa com as prestações por desemprego no período 2010-2016.

Verificamos que a despesa atingiu valores muito elevados em 2012 e 2013, tendo desde 2014 iniciado um trajeto de regressão rápido. Em 2013, a despesa total

QUADRO 9.1 – Despesa com prestações de desemprego, 2010-2016, milhões de euros (preços correntes)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Subsídio de desemprego | 1524,4 | 1565,9 | 1992,7 | 2073,4 | 1648,1 | 1296,9 | 1100,2 |
| Indemn. comp. salários em atraso | 56,9 | 56,2 | 69,6 | 77,9 | 60,3 | 42,3 | 26,8 |
| Subsídio social de desemprego | 426,7 | 278,5 | 326,3 | 326,6 | 300,7 | 275,8 | 232,4 |
| Outros apoios ao emprego * | 213,0 | 203,2 | 204,5 | 259,9 | 229,6 | 145,6 | 150,3 |
| Total | 2221,1 | 2103,8 | 2593,0 | 2737,7 | 2238,7 | 1760,6 | 1509,7 |
| Em % do PIB | 1,23% | 1,19% | 1,54% | 1,61% | 1,29% | 0,98% | 0,82% |

* Incluem a compensação salarial por suspensão temporária de contrato de trabalho (lay-off), a garantia salarial, o complemento de desemprego, os subsídios pagos no âmbito dos programas ocupacionais, o PEPS e o incentivo à aceitação de ofertas de emprego.
Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social, Relatório de acompanhamento do Tribunal de Contas, 2016.

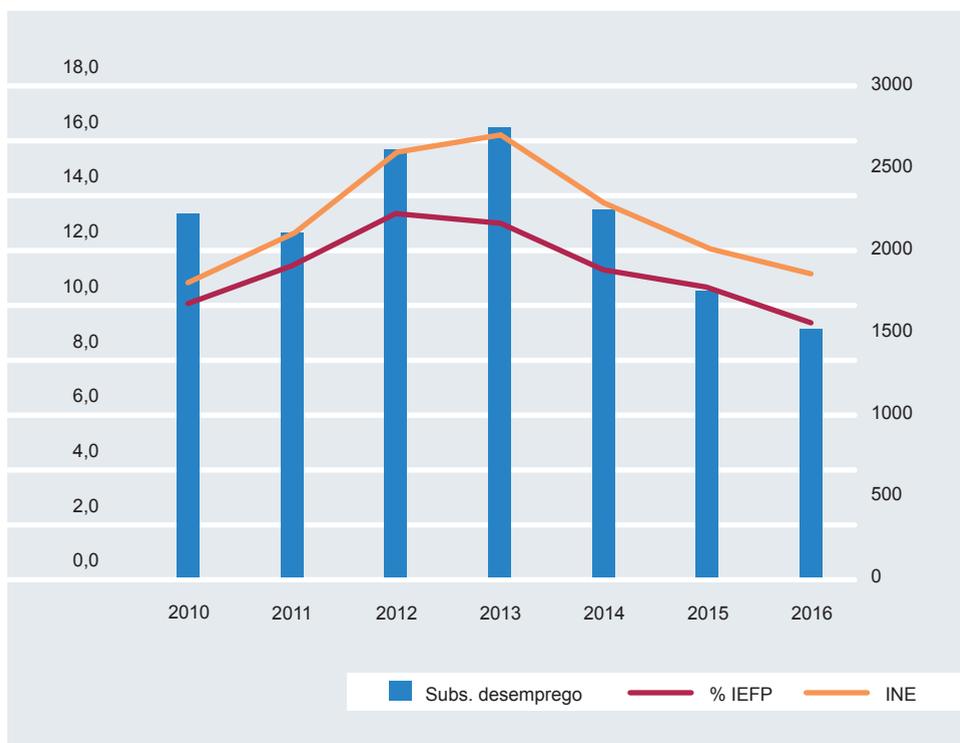
com desemprego atingiu um máximo de 1,6% do PIB, enquanto durante a década anterior esta percentagem tinha variado entre 0,8% e 1,1%. Nos dois últimos anos, Portugal regressou aos valores normais da década anterior.

A evolução das principais componentes da despesa acompanhou a tendência geral, já que são determinadas pela situação no mercado de trabalho. A componente principal é o subsídio de desemprego concedido ao abrigo do sistema previdencial, que representava 73% do total em 2016.

No Gráfico 9.1 apresentam-se sobrepostos os valores da despesa total com prestações de desemprego e duas taxas de desemprego, relativas respetivamente ao desemprego estatístico (taxa publicada pelo INE com base em médias anuais) e ao desemprego registado (taxa obtida dividindo o número de desempregados registados no IEFP no fim de cada ano pela população ativa). Embora a evolução destas duas taxas seja paralela, os valores do desemprego estatístico são sistematicamente mais elevados do que os do desemprego registado, refletindo a existência de uma parte da população ativa que se considera desempregada mas que não possui as condições mínimas ou a disponibilidade para se inscrever num Centro de Emprego (gráfico 9.1).

A evolução da despesa acompanha de perto a do desemprego, verificando-se uma descida acentuada de ambas as variáveis a partir de 2013, embora a ritmos diferentes. Enquanto a despesa caiu a uma média anual de 20%, os números do desemprego registado caíram a um ritmo anual médio de 12% durante o mesmo período. Em 2011, ao aumento do desemprego correspondeu uma diminuição da

GRÁFICO 9.1 – Taxas de desemprego e despesa com prestações por desemprego, 2010-16



Fonte: Estatísticas do IEFP, Estatísticas do emprego do INE, relatórios da Segurança Social.

despesa com prestações por desemprego. Esta evolução comparada sugere que na determinação da despesa terão agido também os efeitos das medidas de política adotadas ao longo do período.

Para podermos examinar esta questão de perto devemos decompor a variação anual da despesa com subsídios de desemprego (SD e SSD), deflacionada, nas suas componentes principais – número de beneficiários e subsídio médio por beneficiário.

Podemos distinguir nesta evolução três períodos distintos, tal como revela o Quadro 9.II. No primeiro, entre 2010 e 2011, assistiu-se a uma queda acentuada do número de beneficiários apesar do aumento do desemprego. Esta evolução explica-se pelas alterações legislativas introduzidas em 2010 e 2011 (antes do início do programa de assistência económica) que reconduziram o prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego aos 450 dias e tornaram mais

QUADRO 9.II – Decomposição da variação anual da despesa com subsídios de desemprego, 2011-2016 (preços constantes de 2012)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Despesa em SS+SSD (10 ⁶ €) | 1 951,1 | 1 779,4 | 2 176,9 | 2 246,8 | 1 829,5 | 1 469,2 | 1 332,6 |
| Variação anual despesa (%) | | -8,8 | 22,3 | 3,2 | -18,6 | -19,7 | -15,8 |
| Número de beneficiários (10 ³) | 344,4 | 296,0 | 368,1 | 396,8 | 338,5 | 276,7 | 239,5* |
| Var. anual beneficiários (%) | | -14,1 | 24,4 | 7,8 | -14,7 | -18,2 | -13,5 |
| Subsídio médio anual (€) | 5665 | 6012 | 5913 | 5662 | 5405 | 5309 | 5167 |
| Var. anual subsídio médio (%) | | 6,1 | -1,6 | -4,2 | -4,5 | -1,8 | -2,7 |
| Termo multiplicativo | | -0,86 | -0,40 | -0,33 | 0,67 | 0,32 | 0,36 |

Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social; Síntese informativa da Segurança Social; cálculos do autor.

* Valor estimado.

restritivas as condições em que os desempregados podiam recusar uma oferta de trabalho, sob pena de perderem o subsídio. Ambas as medidas tiveram como efeito a redução do número de beneficiários. Ao mesmo tempo, verificou-se a subida do subsídio médio, por via da saída das listas de pagamento dos desempregados com menos tempo de carreira contributiva e portanto com menores valores de subsídio.

A despesa com as prestações por desemprego voltou a aumentar em 2012 e 2013, muito por força do aumento da taxa de desemprego neste biénio, mas também em virtude da introdução de uma série de medidas adotadas ao abrigo do Memorando de Entendimento com a Troika. Os Decretos-Lei n.º 64/2012 e 65/2012, de 15 de Março procederam à alteração do regime jurídico de proteção no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, revertendo algumas das medidas tomadas anteriormente. Alargou-se o universo dos beneficiários do subsídio de desemprego, ao mesmo tempo que se aumentou o incentivo à procura ativa de emprego por parte dos desempregados, mediante a baixa do seu valor médio e se reduziu embora de modo limitado a duração de concessão. No seu conjunto, estas medidas levaram a um aumento da despesa devido ao impacto da medida de alargamento do universo de beneficiários, que foi estimado em 125,7 milhões de euros em 2014.

Desde 2014, tem-se assistido à queda contínua da despesa com os subsídios de desemprego atribuídos ao abrigo dos dois sistemas (solidariedade e previdencial), causada principalmente pela diminuição do número de beneficiários mas também pela descida do valor médio do subsídio, como consequência das reformas introduzidas nos anos anteriores.

9.2. Projeções da despesa com prestações por desemprego

O exercício de projeção das despesas com as prestações de desemprego é mais complexo do que o relativo às pensões. Enquanto neste caso, a projeção é determinada por fatores cuja evolução no longo prazo pode ser relativamente bem antecipada, como é o caso do envelhecimento demográfico, já para o desemprego é necessário contar com fatores cíclicos e estruturais com enorme influência na variação da despesa, e que estão sujeitos a opções de natureza institucional.

Nas projeções da taxa de desemprego a longo prazo, parte-se de uma distinção entre dois conceitos fundamentais – o desemprego estrutural e o desemprego cíclico. O primeiro varia lentamente ao longo do tempo e determina uma tendência de longo prazo, em redor da qual se registam variações de curto prazo que refletem a reação do mercado de trabalho aos ciclos conjunturais – de aumento da taxa de desemprego em fases de recessão, e de diminuição em fases de crescimento.

O desemprego estrutural, por não poder ser empiricamente observável, tem de ser estimado, normalmente recorrendo a modelização econométrica. A medida mais utilizada em exercícios deste tipo é conhecida pela sua abreviatura em língua inglesa: a NAWRU (*non-accelerating wage rate of unemployment*). É a taxa de desemprego que se observaria numa situação em que a taxa de crescimento dos salários seria constante. Corresponde a uma situação de equilíbrio macroeconómico em que o crescimento dos salários reais estaria alinhado com a evolução da produtividade real. O desemprego estrutural tenderá a variar no longo prazo, determinado tanto por fatores estruturais, como por choques macroeconómicos ou tecnológicos. Entre os fatores estruturais cuja influência tem sido mais documentada, estão as instituições do mercado de trabalho, tais como o sistema de proteção do desemprego, as políticas ativas, o nível do salário mínimo, ou o tipo de contratação coletiva.

Os estudos realizados pela Comissão Europeia relativos à NAWRU em Portugal⁶³ revelam uma tendência crescente a partir de inícios do século XXI, (em que registava o valor de 6%) até atingir cerca de 14% no início da década atual, refletindo os efeitos do choque sistémico sobre a procura interna, além de fatores institucionais: alguma inflexibilidade do sistema de proteção do emprego, excessiva segmentação do mercado de trabalho, elevadas taxas de substituição e duração do subsídio de desemprego. As estimativas efetuadas pela OCDE concordam

63. Ver F. Orlandi (2012).

com este diagnóstico, indicando um crescimento do desemprego estrutural em Portugal de 3,2 pontos percentuais entre 2007 e 2014, quando terá atingido cerca de 12%, a terceira mais alta taxa na OCDE.⁶⁴

A melhoria da situação económica deverá traduzir-se por uma queda do desemprego estrutural e por uma aproximação da taxa observada de desemprego a este nível de referência. Segundo o *Ageing Report 2015*, prevê-se que esta evolução se possa traduzir por uma descida significativa do peso dos encargos com o subsídio de desemprego no PIB para 1% já na década de 20 e de 0,6% a partir de 2040, na ausência de desemprego cíclico e na condição de se adotarem reformas que reduzam de forma sustentada o nível de desemprego estrutural e o aproximem dos valores médios europeus.

Entre estas reformas estruturais contam-se aquelas que permitem aumentar a empregabilidade da força de trabalho, aproximando o padrão das competências oferecidas daquele que é procurado pelas empresas, como seja o caso das reformas incidindo sobre o sistema educativo e a formação profissional. São igualmente importantes reformas que melhorem o sistema de incentivos a fim de aumentar a disponibilidade da população desempregada e inativa, mas com capacidade de trabalho, a procurar ativamente emprego. Finalmente, será também de atender aos fatores que explicam a elevada rotatividade do emprego em Portugal, de modo a reduzir o fluxo de trabalhadores contratados a prazo para a situação de desemprego.

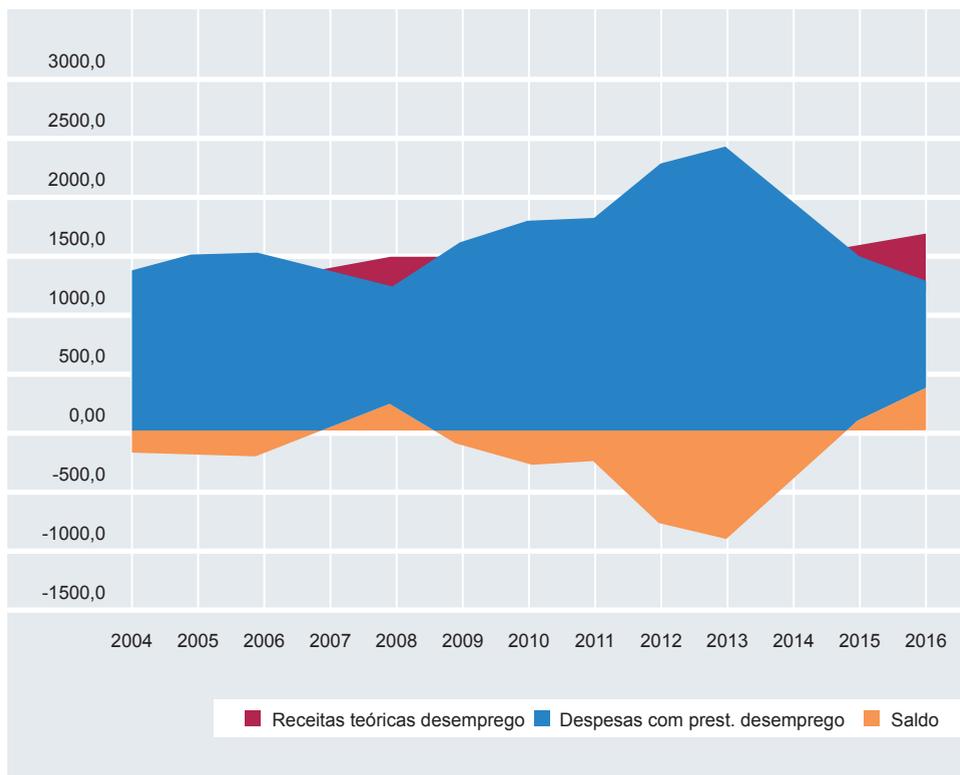
9.3. Financiamento do sistema de proteção do desemprego

Desde 1986 que o sistema previdencial de proteção do desemprego deixou de ter financiamento autónomo, passando as quotizações para o Fundo de Desemprego a ser integradas na TSU. O financiamento das prestações por desemprego no sistema previdencial, incluindo o subsídio de desemprego, a garantia salarial, a compensação salarial e a indemnização compensatória por salários em atraso, é assegurado por receitas contributivas, cabendo à proteção do desemprego um total de 5,14 pontos percentuais no total de 34,75 da TSU, dos quais 1,26 (cerca de 25%) estão reservados ao financiamento das despesas com políticas ativas de emprego e a custos administrativos.

64. OECD (2017), p. 87. A OCDE utiliza uma medida ligeiramente diferente da utilizada pela Comissão Europeia: a NAIRU (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*).

É possível comparar as receitas teóricas com base na TSU para a eventualidade de desemprego com os gastos reais com as despesas com prestações por desemprego do sistema previdencial. Os resultados são dados no Gráfico 9.2. O saldo acumulado é negativo para o conjunto do período 2004-2016 em mais de 2 500 milhões de euros. Apenas nos curtos períodos entre 2007 e 2009 e mais recentemente a partir de 2015 foram registados saldos positivos, ou seja, o custo real das prestações por desemprego foi inferior ao valor que teoricamente lhe estava destinado. Conclui-se que tem havido um financiamento implícito deste tipo de prestações por outras componentes do sistema contributivo, ao qual se juntou a partir de 2012 um financiamento extraordinário por via de transferências diretas do Orçamento de Estado. O sistema de proteção do desemprego configura assim, juntamente com o sistema de pensões, um desafio de natureza estrutural ao equilíbrio financeiro do sistema previdencial.

GRÁFICO 9.2 – Relação entre repartição teórica da TSU e despesa com subsídio de desemprego



Fonte: Tribunal de contas, Relatórios de acompanhamento da execução do orçamento da Segurança Social.

9.4. Caracterização do sistema de proteção do desemprego

Ao sistema de proteção do desemprego são atribuídos três objetivos fundamentais⁶⁵:

- oferecer uma garantia de substituição parcial dos rendimentos dos trabalhadores na eventualidade de desemprego;
- contribuir para um retorno o mais possível breve a um emprego adequado;
- funcionar como efetivo mecanismo de estabilização automática perante oscilações cíclicas da atividade económica.

Veremos a partir da análise de alguns indicadores (taxa de cobertura, taxa de substituição e duração média) como têm sido alcançados estes objetivos no caso português.

9.4.1. Cobertura

Em primeiro lugar, constatamos que uma grande parte dos desempregados registados não reúnem as condições de acesso aos subsídios ou ultrapassaram já o período máximo admitido para a sua atribuição. Segundo os dados constantes do Quadro 9.III, a taxa de cobertura que mede a relação entre o número de desempregados que estão a receber prestações de desemprego e o número de desempregados registados era em 2016 ligeiramente inferior a 50%. Desde 2011, a cobertura dos subsídios tem vindo a declinar face à média de 64% que fora atingida no período 2004-2010. Se compararmos o número de beneficiários dos subsídios de desemprego com o desemprego estatístico, a taxa de cobertura é ainda menor: 43%.

A maior queda relativa verificada na taxa de cobertura deu-se em 2011, e atingiu sobretudo os beneficiários do SSD, por força de um conjunto de medidas introduzidas em 2010, no contexto do PEC III, que determinaram a redução do número de beneficiários desse subsídio e do número médio de dias subsidiados: a revogação das medidas transitórias de apoio aos desempregados de longa duração em vigor em 2009 e 2010, a revisão das condições de recurso e o agravamento dos deveres de procura ativa de emprego.

65. Ver P. Cahuc e A. Zylberberg (2015) e M. Centeno (2013).

QUADRO 9.III – Número de beneficiários das prestações por desemprego, 2010-2016 (médias mensais)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 1. Desempregados registados | 555 827 | 551 944 | 667 160 | 707 807 | 639 187 | 555 167 | 482 556 |
| 2. Beneficiários de SD | 244 323 | 240 870 | 302 928 | 328 030 | 274 356 | 218 492 | 182 500* |
| 3. Beneficiários de SSD | 100 067 | 5 5104 | 65 206 | 68 779 | 64 125 | 58 233 | 57 000* |
| 4. Total 2. + 3. | 344 390 | 295 974 | 368 134 | 396 809 | 338 482 | 276 725 | 239 500* |
| 5. Taxa de cobertura (4./1. em %) | 62.0 | 53.6 | 55.2 | 56.1 | 53.0 | 49.8 | 49.6 |
| 6. Variação anual 4. (%) | +5.2 | -14.1 | +24.4 | +7.8 | -14.7 | -18.2 | -13,5 |
| Parte dos Benef. SD no total | 70.9 | 81.4 | 82.3 | 82.7 | 81.0 | 79.0 | 76.2* |

Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social. IGFSS, 2014; Folha informativa da Segurança Social.

*Valor estimado.

É de salientar que Portugal possui uma taxa de cobertura do subsídio de desemprego particularmente baixa no contexto da União Europeia, só sendo comparável com as taxas em vigor em alguns países da Europa Oriental⁶⁶. As razões para esta posição relativa radicam num prazo de garantia relativamente longo em relação ao que se pratica noutros países (360 dias, mas já foi antes de 450 dias) e num conjunto de exigências de aceitação de propostas e de procura ativa de emprego, que, na sua composição em 2015, foram consideradas exigentes nas comparações internacionais⁶⁷. Contribui também para este resultado a elevada rotatividade dos contratos de trabalho.

Uma baixa taxa de cobertura da proteção do desemprego reduz a efetividade deste instrumento na prossecução dos seus objetivos. Tem um impacto negativo do ponto de vista social, na medida em que sujeita uma grande parte dos desempregados ao risco de pobreza⁶⁸. Reduz o impacto do sistema enquanto fator de estabilização macroeconómica, e retira aos centros de emprego a possibilidade de poder com maior eficácia acompanhar e orientar os esforços de procura de emprego de uma grande parte da população desempregada. Finalmente, é um importante fator de discriminação etária na medida em que é a população mais jovem com empregos precários de curta duração que mais dificuldades tem em cumprir as condições de elegibilidade.

66. Ver I. Maquet et al. (2016).

67. Ver I. Maquet et al (2016) e K. Langenbacher (2015).

68. Portugal possui uma taxa de risco de pobreza para a população desempregada nitidamente mais alta do que para o resto da população: 40,3%.

9.4.2. Substituição de rendimentos e duração do subsídio

A taxa média de substituição define-se como o rácio do subsídio médio de desemprego pago à população desempregada sobre o ganho médio da população no ativo. A evolução da taxa de substituição nos últimos 5 anos reflete fundamentalmente a tendência decrescente do valor médio do subsídio de desemprego, provocada pelas medidas tomadas em 2012 (plafonamento do SD, redução de 10% ao fim de 180 dias e congelamento do IAS), já que os ganhos médios da população empregada se mantiveram praticamente constantes em termos nominais durante o período em causa. Como se verifica da leitura dos dados no Quadro 9.IV, a taxa de substituição tem vindo a cair de forma contínua desde 2012, atingindo em 2015 o valor médio de 51,8%.

Já a duração média de concessão do SD acusa uma evolução diferente, com diminuição em 2011, aumento no biénio 2012-2013, e baixa acentuada em 2014 e 2015. Esta evolução reflete principalmente a melhoria da situação do mercado de trabalho, a partir do biénio 2012-2013, e também de certo modo as medidas tomadas no sentido de reduzir a duração do período de concessão, embora estas tenham sido limitadas aos contratos celebrados de 2012 em diante.

QUADRO 9.IV – Subsídio de desemprego: taxa de substituição e duração média, 2010-2015

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Taxa de substituição bruta (%) | 52,7 | 57,5 | 57,5 | 55,3 | 52,7 | 51,8 |
| Duração média do SD (dias) | 206 | 202 | 211 | 211 | 194 | 174 |
| Duração média do SSD (dias) | 190 | 179 | 204 | 184 | 163 | 153 |

Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social, IGFSS.

Segundo as comparações internacionais, Portugal apresentava em 2014 taxas de substituição mais elevadas do que as medianas da OCDE e da EU para desempregados de curta duração (isto é, durante os primeiros 12 meses de procura de emprego)⁶⁹. Porém, o nível relativo do apoio em situação de desemprego baixa acentuadamente à medida que esta se prolonga. Para desempregados de longa duração, Portugal apresenta taxas de substituição muito inferiores. O rendimento de substituição dos desempregados de longa duração passa a estar sujeito a condições de recurso, em resultado das quais o nível de apoio varia em função

69. M. Centeno (2013) atribui esta posição extrema de Portugal a fatores fiscais, como seja a isenção de imposto de rendimento e de quotização de Segurança Social para beneficiários das prestações.

QUADRO 9.V – Taxas de substituição líquidas do subsídio de desemprego, nível médio de remuneração, 2014

| | Portugal | Mediana OCDE | Mediana UE |
|---|----------|--------------|------------|
| Desempregado de curta duração, solteiro | 75 | 55.9 | 58.3 |
| Desempregado de curta duração, casado, 2 filhos | 76.2 | 64.5 | 64.8 |
| Desempregado de longa duração, solteiro | 16.9 | 33.4 | 33.4 |
| Desempregado de longa duração, casado, 2 filhos | 35.4 | 57.9 | 54.3 |

Fonte: OECD, Tax-benefit models, 4/2016.

das responsabilidades familiares, mantendo-se porém em níveis relativamente baixos.

Dos estudos comparativos internacionais sobre a duração do subsídio de desemprego, resulta invariavelmente que Portugal possui um dos valores mais altos no conjunto da União Europeia. Em K. Stovicek e A. Turrini (2012), é calculada uma duração média de 27,6 meses para um indivíduo desempregado de 40 anos de idade e 22 anos de carreira contributiva, um número apenas ultrapassado pela Bélgica (onde até há pouco o subsídio de desemprego era atribuído sem limitação de tempo). Em grande parte esta situação é causada pelo fato de em Portugal a duração da concessão do subsídio ser determinada não só pela carreira contributiva mas também pela idade do beneficiário⁷⁰. Nas comparações internacionais realizadas tanto pela OCDE como pela Comissão Europeia, Portugal aparece como um dos países onde é mais elevado o risco de «armadilha de desemprego»⁷¹. Sendo restritivo à entrada, o sistema desincentiva a procura de emprego durante o período em que o subsídio de desemprego é concedido.

A conclusão de M. Centeno (2013) sobre o atual sistema de proteção do desemprego vai no mesmo sentido que a dos especialistas internacionais: «*Uma economia dinâmica requer um sistema eficiente de proteção nas transições entre empregos. Mas não é menos importante garantir que esse sistema minimize os incentivos à manutenção prolongada no desemprego. A visão errada de que as políticas que intervêm no mercado de trabalho devem ter preocupações sociais criou um sistema de subsídio de desemprego que acaba associado aos elevados*

70. Esta distorção é posta em destaque por M. Centeno (2013) e M. Coelho (2013). O favorecimento dos desempregados de idade mais avançada em conjugação com as barreiras no acesso ao apoio traduzem um enviesamento das políticas sociais em desfavor das gerações mais jovens.

71. A «armadilha do desemprego» é a situação em que um desempregado pouco acrescenta ao seu rendimento líquido ao aceitar um emprego. Por isso, terá pouco incentivo a procurar um emprego, pelo menos durante os primeiros meses no desemprego, o que provoca um nível de desemprego estrutural mais elevado, particularmente para indivíduos de baixas qualificações. Ver OECD (2014).

*níveis de desemprego de longa duração que se observam em Portugal».*⁷²

No seu último relatório referente ao mercado de trabalho em Portugal, a OCDE⁷³ recomenda a continuação do movimento de reforma lançado em 2012, por via de um alargamento da cobertura do SD para jovens e trabalhadores com carreiras incompletas, e também de um alargamento do SSD por via de um reajustamento do patamar de entrada, já que este esteve congelado durante muitos anos. Ao mesmo tempo, recomenda-se a revisão da duração média de concessão do SD, para trabalhadores mais idosos e a restrição da possibilidade de prolongar a duração do SD ou do SSD até se atingir a idade de reforma antecipada.

9.4.3. Proteção no desemprego dos trabalhadores assalariados de serviços

Em finais de 2016 havia mais de 276 mil desempregados registados à procura de novo emprego oriundos do setor de serviços, num total de cerca de 406 mil desempregados registados no país (só considerando aqueles que procuravam novo emprego). No Quadro 9.VI, podemos observar que o setor representava 68,2% do total nacional, tendo esta percentagem aumentado desde 2010, em que se situava nos 59,4%. Este comportamento ficou a dever-se em grande parte à evolução registada no subsetor de atividades imobiliárias, administrativas e de apoio às empresas, cujo desemprego aumentou em valores absolutos entre 2010 e 2016. Esta evolução contrasta com a dos restantes subsetores, em que se regista uma diminuição do desemprego. Aquele subsetor gerou, juntamente com o alojamento e restauração e o comércio, 46,8% do total de desemprego no país (e quase 70% do desemprego gerado pelo setor de serviços).

Saliente-se que os subsetores com maior incidência de desemprego são também aqueles que originam maior oferta de empregos. Assim, segundo dados do IEFP de 2014, publicados no respetivo relatório anual, três subsetores – atividades imobiliárias, administrativas e de apoio às empresas, comércio e alojamento e restauração – foram responsáveis por 43% do total das ofertas de emprego recebidas por aquele instituto.

Com base em informação disponibilizada pela Segurança Social podemos conhecer o número de beneficiários de prestações por desemprego em 2015, por setor de atividade de serviços, que reproduzimos no Quadro 9.VII.

Verificamos que em 2015 havia por mês, em média, cerca de 144,5 mil beneficiá-

72. Op. cit. p. 82.

73. OECD (2017), p. 107.

QUADRO 9.VI – Desempregados registados das atividades de serviços, 2010 e 2016

| | 2010 | | 2016 | |
|--|--------|-------|--------|-------|
| | Número | % | Número | % |
| Comércio | 69186 | 14.4 | 53179 | 13.1 |
| Transportes | 9921 | 2.1 | 7126 | 1.8 |
| Alojamento e restauração | 44456 | 9.2 | 40602 | 10.0 |
| Ativ. de informação e comunicação | 6240 | 1.3 | 5947 | 1.5 |
| Ativ. imobiliárias, administrativas e apoio | 71186 | 14.8 | 96165 | 23.7 |
| Ativ. de consultoria, científicas e técnicas | 9205 | 1.9 | 8717 | 2.1 |
| Administ. pública, educação e saúde | 37624 | 7.8 | 34335 | 8.5 |
| Outros serviços | 35787 | 7.4 | 28595 | 7.0 |
| SERVIÇOS | 285615 | 59.4 | 276682 | 68.2 |
| TOTAL | 480683 | 100.0 | 405933 | 100.0 |

Fonte: IEFP, Estatísticas anuais e mensais.

rios de subsídio de desemprego oriundos das atividades de serviços, o que representava cerca de 52% do total nacional. O peso dos serviços em termos de beneficiários é assim inferior ao peso em termos de desempregados registados, o que sugere uma menor taxa de cobertura. Com efeito, apenas 44% dos desempregados registados originários do setor de serviços estavam cobertos por subsídios de desemprego, abaixo da média nacional que, como vimos, se situava nos 50%.

QUADRO 9.VII – Beneficiários de subsídios de desemprego, atividades de serviços, 2015

| | Média mensal beneficiários | Distribuição | Emprego assalariado (10 ³) | Peso no emprego |
|---------------------------|----------------------------|--------------|--|-----------------|
| Comércio | 48 906 | 17,7% | 478,3 | 10,2% |
| Transportes | 8 718 | 3,2% | 127,2 | 6,9% |
| Alojamento e restauração | 19 562 | 7,1% | 189,2 | 10,3% |
| Cultura e recreio | 1 661 | 0,6% | 35,4 | 4,7% |
| Telecomunicações | 180 | 0,1% | 14,0 | 1,3% |
| Serviços às empresas | 36 906 | 13,3% | 396,7 | 9,3% |
| Imobiliário | 2 658 | 1,0% | 17,7 | 15,0% |
| Educação | 9 785 | 3,5% | 53,9 | 18,2% |
| Saúde e apoio social | 3 438 | 1,2% | 232,7 | 1,5% |
| Serviços pess. e diversos | 12 692 | 4,6% | 60,4 | 21,0% |
| Total de serviços | 144 506 | 52,2% | 1605,5 | 9,0% |
| TOTAL | 276 725 | 100,0% | 2 537,7 | 10,9% |

Fonte: GEP/MTSSS – Quadros de Pessoal e informação fornecida.

Os dados apresentados na última coluna do Quadro 9.VII indica o peso dos desempregados recebendo subsídio no emprego assalariado de cada subsector de serviços.

Verifica-se que os subsectores onde a incidência é mais elevada são os serviços pessoais e diversos, a educação e as atividades imobiliárias. Em contrapartida, as telecomunicações e a saúde e apoio social apresentam níveis de incidência muito baixos. No conjunto do setor de serviços, 9% da população assalariada recebia subsídio de desemprego em 2015 (contra uma média nacional de 11%).

9.4.4. Proteção no desemprego de trabalhadores independentes

No sistema previdencial de Segurança Social português os independentes não estão cobertos pelo risco de desemprego, salvo se forem considerados economicamente dependentes, para o que necessitam de demonstrar que, durante pelo menos 2 anos, 80% ou mais do seu rendimento anual provém de uma mesma entidade contratante. Neste caso, à quotização paga pelo trabalhador para efeitos de cobertura pelo sistema acresce uma contribuição de 5% devida pela entidade contratante. Com esta medida, introduzida em 2012 e começada a implementar em 2015, procura-se fornecer proteção a trabalhadores que, embora formalmente dependentes, na prática estão expostos a um importante risco de perda de rendimento na eventualidade de cessação involuntária do vínculo contratual. Esta proteção cobre potencialmente cerca de 41 mil trabalhadores por conta própria economicamente dependentes, que representavam em 2015 cerca de 7% dos trabalhadores independentes.

A fim de prevenir o risco de seleção adversa, a legislação impõe condições mais gravosas para o acesso a esta prestação, denominada “subsídio por cessação de atividade”, do que as existentes para trabalhadores por conta de outrem:

- Um mínimo de 2 anos de contribuições por parte da entidade contratante;
- Um prazo de garantia de 720 dias de exercício da atividade como independente economicamente dependente com as correspondentes quotizações pagas pelo beneficiário, durante os últimos 48 meses⁷⁴;
- Impossibilidade de acesso ao regime de flexibilização da idade de reforma por velhice.

O período de concessão varia com a idade do beneficiário e a carreira contributiva, entre 330 e 780 dias. O montante varia com a remuneração de referência e o grau de dependência económica, não podendo ser superior a 2,5x IAS, ou

74. Para este prazo de garantia não contam períodos de registo de remunerações já utilizados para acesso ao subsídio de cessação de atividade numa situação anterior de desemprego.

1053,30€. Caso o beneficiário veja aprovado um projeto de criação do próprio emprego, este montante pode ser pago de uma só vez. Caso o beneficiário continue a exercer alguma atividade por conta própria, o subsídio passa a parcial.

Dadas as condições restritivas do acesso a esta prestação, não surpreende que o número de beneficiários tenha sido muito limitado, conforme indica o Quadro 9.VIII. Não chegou a 1 000 o número de beneficiários deste subsídio, originários do setor de serviços, implicando um gasto total de cerca de 3,6 milhões de euros em 2015. É possível que para números tão baixos tenha contribuído a relativa novidade da medida.

Para os empresários em nome individual e os membros de órgãos estatutários de empresas que tenham encerrado, o sistema previdencial proporciona desde 2015 um chamado «subsídio por cessação da atividade profissional», atribuído segundo condições similares à do subsídio por cessação de atividade, acrescentando a necessidade de durante os 48 meses anteriores ao encerramento da empresa as contribuições terem sido pagas à taxa plena de 34,75%. Os montantes e duração deste subsídio são também semelhantes ao anterior. Como indica o Quadro 9.VIII, apenas 22 beneficiários tiveram direito a este subsídio no setor de serviços.

QUADRO 9.VIII – Beneficiários e despesa com subsídios por cessação de atividade, e subsídio por cessação de atividade profissional, 2015

| | Cessação de atividade | | Cessação de atividade profissional | |
|------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| | Beneficiários | Montante (10 ³ euros) | Beneficiários | Montante (10 ³ euros) |
| Comércio | 102 | 514,8 | 7 | 11,2 |
| Transportes | 13 | 54,4 | 5 | 13,0 |
| Horeca | 11 | 56,2 | 8 | 14,6 |
| Cultura e recreio | 119 | 467,1 | | |
| Telecomunicações | 1 | 5,5 | | |
| Serviços às empresas | 170 | 780,1 | | |
| Imobiliário | 19 | 86,4 | | |
| Educação | 183 | 591,0 | | |
| Saúde e apoio social | 31 | 80,2 | | |
| Serviços pessoais e diversos | 291 | 957,8 | 2 | 4,0 |
| Total Serviços | 940 | 3 593,4 | 22 | 42,8 |

Fonte: GEP-MTSSS.

9.5. Rotatividade do emprego

Todos os meses em Portugal as empresas contratam milhares de trabalhadores e no mesmo período de tempo um número maior ou menor de trabalhadores perdem os empregos, porque são despedidos, porque se despedem, porque chegam ao termo de um contrato ou porque se reformam. A dinâmica do mercado de trabalho traduz-se por estes fluxos de entrada e saída do emprego, cujo saldo líquido mede a variação do emprego por unidade de tempo. Quanto maior for a frequência destes fluxos em relação ao volume de emprego, mais elevada será a rotatividade no mercado de trabalho.

A rotatividade do emprego é necessária para um funcionamento flexível do mercado de trabalho, tornando-o mais apto a responder eficazmente às variações de conjuntura, de mercado ou de tecnologia. A criação e destruição de empregos é inerente ao processo de crescimento numa economia de mercado na medida em que sustenta a transferência de recursos de empresas de baixa produtividade para outras de produtividade superior, e dentro da mesma empresa de postos de baixa produtividade para novos postos mais eficientes. Este processo de «destruição criativa» supõe no entanto um funcionamento adequado e eficaz das instituições do mercado de trabalho cuja função é proporcionar adequada proteção social aos desempregados, bem como formação profissional e acompanhamento individualizado.

Em Portugal, entre 2011 e 2012 saíram trimestralmente do emprego perto de 400 mil pessoas, valor que se foi reduzindo nos trimestres seguintes até chegar no 2.º trimestre de 2016 a 215 mil⁷⁵. A maior parte destes fluxos dirigiram-se para a inatividade (cerca de 60%) e o restante para o desemprego. É de salientar porém que, mesmo durante os anos mais críticos, a economia portuguesa criou por trimestre em média cerca de 300 mil novos empregos. Estes números traduzem uma taxa de rotatividade de emprego no nosso mercado de trabalho próxima dos 7% em relação ao total da população assalariada, ligeiramente em alta quando comparada com a tendência durante os anos anteriores⁷⁶. Este grau de rotatividade é comparável com o que se tem observado na vasta maioria dos

75. Dados recolhidos do Inquérito ao Emprego do INE, e citados em MTSSS (2016), p. 86.

76. M. Centeno et al. (2007) analisaram o comportamento da rotatividade do emprego em Portugal durante o período 2001-2007 tendo apurado taxas médias trimestrais de 5,1% e de 5,3% respetivamente para a destruição e a criação de emprego.

países desenvolvidos⁷⁷.

Existe evidência empírica consistente com a ideia de que a rotatividade do emprego é maior nos setores de serviços e da construção do que na indústria, nas empresas pequenas em relação às de maior dimensão, e nas empresas jovens em relação às de maior antiguidade⁷⁸. Existe também evidência de a rotatividade do emprego ser tanto menor quanto mais elevadas são as indemnizações compensatórias e os custos processuais que oneram a decisão de despedimento. Estes custos limitam igualmente o recrutamento na medida em que o empregador antecipa o risco de um despedimento futuro em face da evolução incerta dos mercados ou de uma menor produtividade.

O aparente paradoxo de altas taxas de rotatividade coexistirem com mecanismos protetores do emprego explica-se pela evolução da legislação do trabalho, que foi permitindo e até incentivando a prática pelas empresas de uma variedade de contratos atípicos permitindo uma muito maior flexibilização das relações de trabalho. Tem-se assistido nas últimas décadas a um aumento contínuo da importância deste tipo de contratos, não só em Portugal como na maioria das economias desenvolvidas e emergentes, que permitem baixar significativamente os custos de rotatividade (*turnover costs*) em contrapartida do menor grau de proteção do emprego oferecida ao trabalhador assalariado. Em Portugal, têm ganho importância crescente os contratos a termo (certo e incerto), tendo sido introduzidos outros tipos flexíveis de contrato, de expressão mais reduzida, tais como contratos por cedência temporária, contratos intermitentes, contratos de muito curta duração e contratos de trabalho temporário⁷⁹. A estas formas de contrato enquadradas pela lei laboral, há a ainda a acrescentar o chamado trabalho economicamente dependente, enquadrado juridicamente por um contrato de prestação de serviços e por isso dotado de máxima flexibilidade⁸⁰.

Esta evolução legislativa conduziu a uma segmentação ou dualização do mercado de trabalho: de um lado, um segmento muito protegido e com baixa rotatividade, e por outro um segmento de trabalhadores contratados a prazo ou em

77. P. Cahuc e Zylberberg (2015) invocam a chamada «regra dos 15%», segundo a qual na maioria dos países as taxas anuais de criação e de destruição do emprego se aproximariam dos 15% da população com emprego.

78. Ver para Portugal o estudo já referido de M. Centeno et al. (2007) e para o contexto internacional J. Haltiwanger et al. (2010).

79. Para uma análise da evolução recente destes tipos de contrato ver MTSSS (2016), p. 167.

80. A lei portuguesa considera o trabalho economicamente dependente equiparado ao trabalho por conta de outrem no que respeita aos direitos de personalidade, igualdade e não discriminação e saúde e segurança no trabalho (Art. 10.º do Código do Trabalho).

regime temporário que deve suportar a maioria dos custos do ajustamento às variações cíclicas e com níveis de destruição e criação de emprego muito elevados. Esta elevada rotatividade no segmento desprotegido do mercado de trabalho revela-se não só ineficiente, na medida em que reduz os ganhos potenciais de qualificação ligada ao exercício de uma função determinada (*on-the-job training*) como ainda reduz o nível de proteção social para uma importante fração da população assalariada.

9.5.1. Rotatividade e contratação a termo

No passado recente, foi principalmente no grupo de trabalhadores contratados a termo que recaiu o impacto do ajustamento cíclico da procura de trabalho. Como podemos observar no Gráfico 9.3, a parcela destes trabalhadores no total da população empregada por conta de outrem caiu acentuadamente em 2010, o que reflete o fato de a destruição de empregos neste segmento ter sido mais intensa do que para o conjunto da população assalariada. Desde então a importância relativa dos contratos a termo tem vindo a aumentar, situando-se para o conjunto da economia nos 28,3% em 2015, o que representou cerca de 720 mil contratos. A evolução do trabalho temporário seguiu uma evolução semelhante, porém com expressão muito mais reduzida, tendo atingido em 2015 os 73 mil contratos, ou 2,9% dos trabalhadores por conta de outrem.

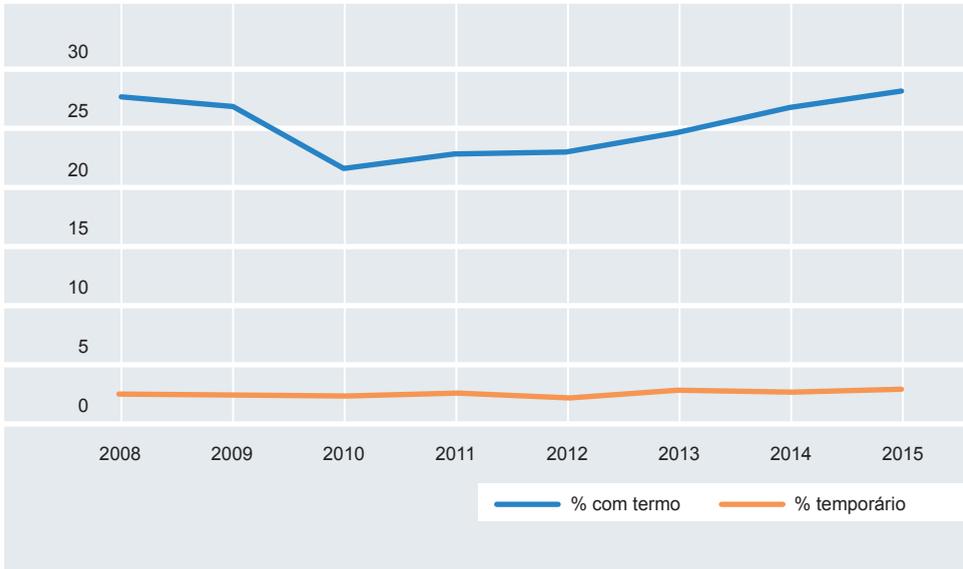
Os dados conhecidos sobre os novos contratos de trabalho celebrados recentemente permitem concluir que se tem vindo a acelerar a utilização dos contratos a termo. Assim, de entre os 2,5 milhões novos contratos celebrados no âmbito do Fundo de Compensação do Trabalho, entre outubro de 2013 e junho de 2016, menos de 20% correspondiam a contratos permanentes⁸¹.

Em termos comparativos (ver Gráfico 9.4), Portugal é o país que mais recorre aos contratos a termo certo dentro da União Europeia, depois da Espanha e da Polónia, ambos com taxas de incidência superiores a 20%. A média da UE situava-se em 11,5% e 17 Estados membros tinham incidências de contratos a termo certo iguais ou inferiores a 10%⁸².

81. Ver MTSSS (2016), p. 294. O FCT é um fundo de capitalização financiado pelas entidades empregadoras com a finalidade de cofinanciar até 50% o valor da compensação a que os trabalhadores abrangidos pelo novo regime de indemnizações compensatórias venham a ter direito na sequência da cessação do contrato de trabalho.

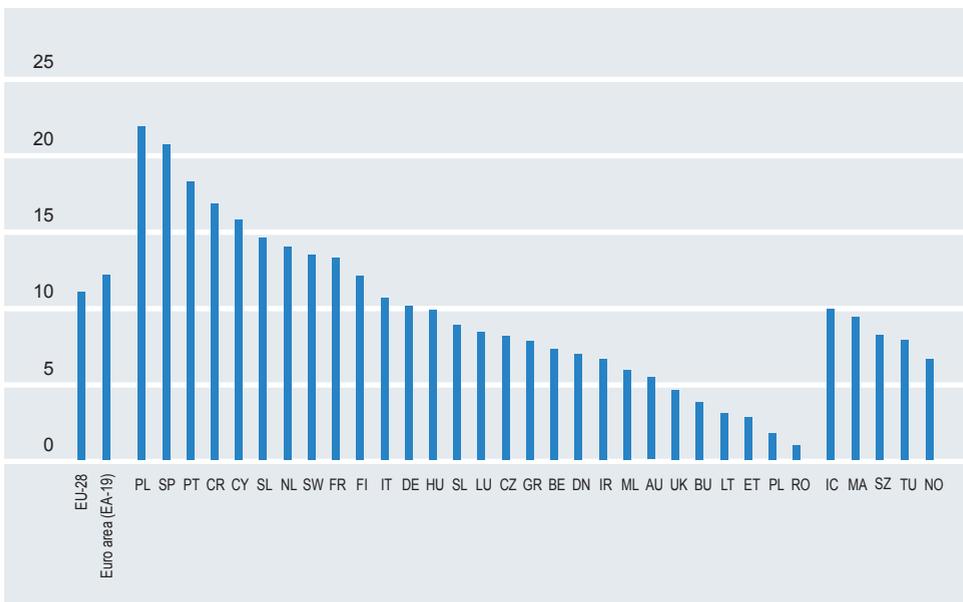
82. Os dados neste Gráfico 9.4 não são comparáveis com os de outros Gráficos deste capítulo, pois apenas incluem os contratos a termo certo e baseiam-se nas Estatísticas do Emprego do INE, ao passo que os restantes se baseiam nos Quadros de Pessoal do MTSSS.

GRÁFICO 9.3 – Trabalhadores com contratos a termo e temporários (em % dos trabalhadores por conta de outrem), 2008-2015



Fonte: Quadros do Pessoal, GEP/MTSSS.

GRÁFICO 9.4 – Proporção de pessoas com contrato a termo na União Europeia, 2015



Fonte: Eurostat.

A elevada importância adquirida pela contratação a prazo no nosso país pode ser atribuída a uma variedade de razões cuja génese é de natureza institucional ou legal:

- A relativa facilidade com que se celebram contratos a prazo e que foi reforçada por duas revisões do regime jurídico de contratos a termo certo, operadas em 2012 e 2013, que permitiram a sua prorrogação extraordinária por 18 e 12 meses, respetivamente.
- As restrições e os elevados custos impostos pela lei geral ao despedimento de trabalhadores contratados sem termo (amortecidos pela reforma de 2014);
- A curta duração do período experimental (apenas 3 meses) que estimula a contratação a prazo para verificação das competências e adequação do trabalhador contratado.

Não existindo dados estatísticos publicados sobre fluxos no mercado de trabalho categorizados por tipo de contrato não é possível apurar de modo direto as taxas de destruição e criação de emprego para os trabalhadores contratados a prazo. No entanto, dados de fonte oficial publicados no Livro Verde das relações laborais⁸³ permitem concluir que a caducidade do contrato a termo constitui a principal razão para a cessação do contrato de trabalho, sendo que este motivo representava em 2015 cerca de 62,9% das atribuições de subsídio de desemprego. Seguem-se a cessação do contrato de trabalho por acordo (13,1%) e o despedimento por extinção do posto de trabalho (8,7%). A importância da caducidade do contrato a termo enquanto fator de criação de desemprego tem vindo a aumentar, pois representava 47,2% da atribuição de prestações iniciais de desemprego em 2011.

A mesma conclusão deduz-se dos primeiros dados apurados sobre o funcionamento do Fundo de Compensação do Trabalho, igualmente publicados no Livro Verde. Desde outubro de 2013 até ao final do 1.º semestre de 2016 foram iniciados cerca de 2,5 milhões contratos de trabalho no âmbito do FCT, dos quais aproximadamente 1,5 milhões foram cessados (59%). Deste total de cessações apenas 10% foram relativas a contratos sem termo, correspondendo a uma taxa de destruição de 31% dos contratos iniciados durante aquele período. Pelo contrário, os contratos de trabalho a termo apresentam taxas de destruição que variam entre 52,4% (contratos a tempo completo) e 70% (contratos a tempo parcial).

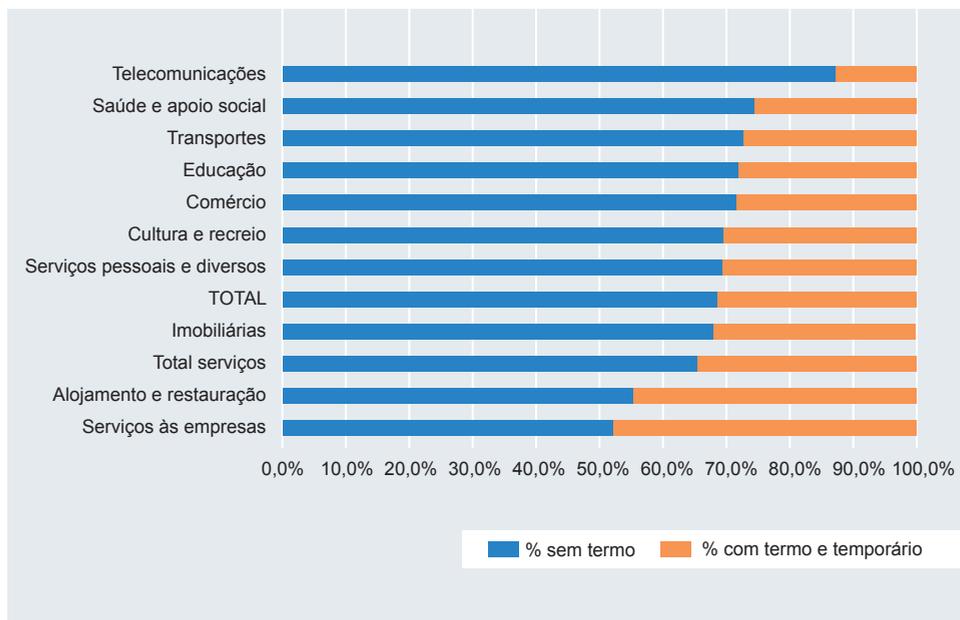
83. MTSSS (2016), p. 289. Os dados provêm do Instituto de Informática do MTSSS.

No caso do trabalho temporário, as taxas de destruição chegam a atingir os 80%. Esta preponderância dos contratos a termo explica a fraca proporção de cessações de contrato que deram origem a pagamento de compensações: apenas 41%.

9.5.2. Rotatividade do emprego no setor de serviços

Segundo os dados publicados nos Quadros de Pessoal do GEP/MTSSS, representados no Gráfico 9.5, o setor de serviços utiliza mais contratos não permanentes (incluindo contratos a termo certo e incerto e contratos temporários) do que o conjunto da economia. Em 2015, o setor apresentava uma proporção de trabalhadores com contrato não permanente (34,6%) superior ao conjunto da economia (31,4%). No entanto a proporção de trabalhadores com contratos não permanentes é bastante diversificada dentro do setor de serviços. É nos subsetores de serviços às empresas (47,7%) e alojamento e restauração (44,9%), onde se encontram as frequências mais elevadas de contratos não permanentes, sendo nas telecomunicações que se regista a frequência mais baixa (12,9%). O restante dos subsetores regista frequências compreendidas entre 18% e 32%.

GRÁFICO 9.5 – Proporção de contratos sem termo e com termo, por setores de serviços, 2015



Fonte: Quadros do Pessoal, 2015, GEP/MTSSS.

9.6. Alternativas de financiamento do sistema de proteção do desemprego

9.6.1. Custos privados e custos sociais

No modelo de financiamento atual, a empresa individual não assume responsabilidade pelo custo social decorrente da destruição de emprego por ela provocada, a qual se traduz pelos gastos adicionais suportados pelo sistema de Segurança Social com as prestações de desemprego. Da parcela da TSU que corresponde à eventualidade de desemprego, que se eleva a 3,88 pontos percentuais, a entidade patronal paga 68,3%, ou seja 2,65% da massa salarial. Sendo esta contribuição independente do comportamento da empresa e sendo o sistema previdencial de proteção do desemprego deficitário, o custo social associado à libertação do vínculo contratual é de fato cofinanciado pelas contribuições das empresas que não despedem, pelas quotizações dos trabalhadores, pelo produto das receitas em princípio afetas a outras eventualidades e por transferências do Orçamento de Estado.

Para ilustrar este argumento, suponhamos uma empresa com 100 trabalhadores cuja remuneração bruta média mensal é idêntica à média nacional: 1100 euros. Esta empresa pagará a TSU de 23,75% sobre uma massa salarial de 1,32 milhões de euros, ou seja, 313,5 milhares de euros, dos quais cerca de 35 mil euros correspondem à receita em princípio atribuída ao sistema de proteção no desemprego. Sendo o valor médio anual do subsídio de desemprego de 6 362 euros em 2015, a contribuição paga por esta empresa só cobre a despesa com 5 trabalhadores em situação de desemprego. Se a empresa colocar nesta situação mais do que 5 trabalhadores estará a ser subsidiada indiretamente pelo sistema, na medida em que provoca custos sociais que superam a sua contribuição específica.

Devemos no entanto introduzir uma distinção entre o despedimento e a não renovação de um contrato a termo. O despedimento é penalizado por uma compensação pecuniária que, no caso de ser com justa causa ou coletivo, equivale a 12 dias de retribuição mais diuturnidades por cada ano completo de antiguidade, com o máximo de 12 vezes aquela retribuição. Neste caso, a indemnização pecuniária aproxima o custo privado do custo social, embora seja o trabalhador a receber a indemnização da empresa e não o sistema de seguro social de desemprego⁸⁴.

84. Desde outubro de 2013 existe em Portugal um sistema obrigatório de poupança das empresas que lhes permite fazer face a 50% da indemnização compensatória para rescisões de contratos celebrados depois dessa data, o qual é financiado através de uma contribuição de 0.925% sobre a retribuição bruta.

No caso de não renovação de um contrato a termo, e sendo o trabalhador elegível para uma prestação por desemprego, o custo social é idêntico ao de um despedimento, só que para a empresa não haverá custo privado a suportar para além da sua contribuição para a Segurança Social. Como vimos na secção anterior, reside aqui um dos incentivos à celebração de contratos a termo, e uma explicação fundamental para o aumento da incidência deste tipo de contrato.

9.6.2. A experiência internacional

A ideia de aproximar os custos privados do desemprego aos custos sociais através da modulação das contribuições patronais para a Segurança Social (ou o seguro público de desemprego, no caso deste se encontrar autonomizado) tem merecido recentemente a atenção de vários economistas⁸⁵. Assim, O. Blanchard e J. Tirole (2003) propõem associar um determinado custo à responsabilidade social da entidade empregadora pelos custos adicionais provocados para o sistema, de acordo com o princípio de responsabilização: «*As empresas devem pagar ao sistema previdencial um montante igual ao montante antecipado dos subsídios de desemprego que o sistema terá de pagar ao trabalhador despedido*».

O princípio de responsabilização individual pelos custos do desemprego tem tido aplicação generalizada nos EUA. Neste país, desde os anos 80 são as empresas a financiar o sistema público de seguro de desemprego através de contribuições cujas taxas variam em função do custo que cada uma delas lhe faz suportar. Este custo é calculado segundo mecanismos de *experience rating*, em que se baseia a tarifação individualizada de cada empresa em função do respetivo histórico de despedimentos.

Na Europa, o princípio de responsabilização individual encontrou aplicação prática mais recente em França e na Itália. Este último país procedeu em 2013 a uma reforma do seu sistema de seguro de desemprego no quadro de uma revisão global dos dispositivos chamados de «amortecedores sociais» (lei Fornero). Ao mesmo tempo que foram reduzidas as indemnizações por despedimento e se avançou no sentido de um contrato único com a duração de 3 anos para facilitar o recrutamento dos jovens, foram revistas as normas que regiam o financiamento do sistema de proteção do desemprego. O comportamento das empresas em matéria de despedimento e em particular os custos que elas induzem para o sistema são levados em conta, por via de uma contribuição adicional de 1,4% sobre

85. Ver, entre outros, O. Blanchard e J. Tirole (2013), M. Centeno (2013), P. Cahuc e A. Zylberberg (2015).

todos os contratos a termo certo, além de uma contribuição de valor fixo por cada assalariado despedido⁸⁶.

Em França, o Acordo Nacional Interprofissional de 2013 instaurou a título experimental uma majoração das contribuições patronais para os contratos a termo certo de duração curta ou muito curta, salvo nos casos em que o mesmo assalariado é seguidamente recrutado de forma permanente ou em que o contrato se destina a efeitos de substituição; assim como uma exoneração de taxa para o recrutamento por tempo indeterminado de jovens. A partir de outubro 2017, apenas será mantida a majoração dos contratos a termo certo de curta duração em certos setores onde a prática é mais corrente.

9.6.3. A modulação da TSU em função do tipo de contrato

O Artigo n.º 55 do Código de Regimes Contributivos prevê que a taxa contributiva a cargo da entidade empregadora seja reduzida em um ponto percentual nos contratos de trabalho a tempo indeterminado e acrescida em três pontos percentuais nos contratos de trabalho a termo resolutivo, exceto nos casos em que estes sejam celebrados para substituição de trabalhadores em licença de parentalidade ou com incapacidade temporária. Esta medida aguarda regulamentação, que deverá ser precedida de avaliação efetuada em concertação social⁸⁷.

A modulação da TSU patronal em função do tipo de contrato procura desincentivar fiscalmente a utilização de contratos a termo resolutivo. Apresenta no entanto a desvantagem de penalizar do mesmo modo a empresa que utiliza sistematicamente a contratação a termo como método de gestão de recursos humanos, implicando forte rotatividade do emprego, e a empresa que a utiliza episodicamente como método de seleção em alternativa ao período experimental de 3 meses. Com efeito, uma parte dos trabalhadores contratados a termo resolutivo verão os seus contratos transformados em contratos sem termo, normalmente após atingir o número máximo de renovações. Neste caso, a empresa terá sido penalizada embora de fato tenha contribuído para a criação de emprego e não para a sua destruição.

Com base nos dados disponíveis relativos às contribuições pagas pelas entidades patronais dos setores de serviços é possível calcular qual teria sido o efeito da

86. Ver Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (2014), p. 74.

87. A proposta de Orçamento de Estado para 2018 inclui uma autorização legislativa para a regulamentação desta medida, sujeita a acordo entre os parceiros sociais.

aplicação desta medida em 2015. No Quadro 9.IX, representamos os montantes efetivamente arrecadados neste ano com a TSU patronal dos diversos setores, e os que teriam sido hipoteticamente arrecadados se tivessem vigorado as taxas constantes do Artigo n.º 55 do Código. A estimativa foi realizada com base na proporção de contratos a termo resolutivo (englobando todos os contratos a termo certo e a termo incerto bem como os temporários) existente em 2015 e na hipótese de os trabalhadores com contratos a termo auferirem um ganho médio inferior em 10% ao ganho médio de todos os trabalhadores por conta de outrem.

De acordo com estas hipóteses, a modulação da TSU prevista no Artigo n.º 55 do Código provocaria o aumento do montante pago em contribuições pelo setor de serviços em 1,7%, o que se fica a dever ao fato de este setor possuir uma proporção de trabalhadores contratados a termo superior à média nacional. A taxa contributiva efetiva média aumentaria em 0,39 pontos percentuais⁸⁸. No conjunto dos serviços, com aumentos superiores a 3% do montante das contribuições, os serviços às empresas e o alojamento e restauração seriam os mais penalizados pela modulação da TSU, por serem estes também os que mais utilizam os contratos a termo. Apenas o subsetor das telecomunicações ficaria beneficiado por esta medida.

QUADRO 9.IX – Efeito estimado da modulação da TSU por tipo de contrato, 2015

| | Contribuições efetivas (10 ³ euros) | Contribuições estimadas (10 ³ euros) | Diferença Contribuições % | Diferença TSU Pontos percentuais | Proporção de contratos a termo |
|----------------------------|--|---|---------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Total Serviços | 5582,3 | 5676,9 | 1,7% | 0,39 | 34,6% |
| Comércio | 1677 | 1686,9 | 0,6% | 0,14 | 28,4% |
| Transportes | 570,5 | 572,7 | 0,4% | 0,09 | 27,3% |
| Alojamento, restauração | 429,9 | 444,6 | 3,4% | 0,80 | 44,9% |
| Cultura e recreio | 62,4 | 63,0 | 1,0% | 0,22 | 30,5% |
| Telecomunicações | 13,1 | 12,8 | -2,1% | -0,49 | 12,9% |
| Serviços às empresas | 1432,4 | 1490,2 | 4,0% | 0,91 | 47,7% |
| Imobiliário | 86 | 87,0 | 1,2% | 0,28 | 32,0% |
| Educação | 310,6 | 312,5 | 0,6% | 0,12 | 28,1% |
| Saúde e apoio social | 430,6 | 430,9 | 0,1% | 0,02 | 25,4% |
| Serviços pessoais diversos | 569,8 | 575,9 | 1,1% | 0,23 | 30,7% |

Fonte: Dados fornecidos pelo GEP/MTSSS e Quadros do Pessoal, 2015.

88. Como vimos anteriormente no Quadro 7.III, a taxa efetiva foi de 22,74% em 2015, pelo que a nova medida fá-la-ia aumentar para 23,09%.

A médio e longo prazo, será de esperar uma adaptação do comportamento das empresas, as quais tenderão a reduzir a frequência da contratação a termo a fim de reduzir o montante da sua contribuição, o que se deve refletir por encargos contributivos mais equilibrados entre setores, em contrapartida de uma redução previsível do montante das contribuições patronais.

9.6.4. A modulação da TSU em função da rotatividade de contratos

Em alternativa ao modelo assente na modulação da TSU podemos considerar um modelo assente numa tabela *bonus-malus* em que cada empresa seria classificada em função da respetiva contribuição para a destruição de emprego. Cada empresa seria classificada num dos escalões desta tabela e quanto mais alto fosse o escalão maior seria a taxa contributiva.

Uma tal tabela pode ser elaborada a partir do número de casos de cessação de contratos a termo não seguidos por contratação sem termo, durante um certo período de tempo, (por exemplo, ao longo dos últimos três anos) em proporção do número de assalariados. À taxa contributiva de base seriam acrescentados ou deduzidos pontos percentuais em função da classificação de cada empresa na tabela *bonus-malus*. Esta tabela seria revista periodicamente (p. ex. por períodos de 5 anos).

Cada empresa iria contribuir, não em função do número de contratos com termo celebrados, mas sim em função do número de contratos com termo não renovados. Este método assegura uma maior ligação entre a contribuição financeira de cada empresa e a sua contribuição para os gastos em prestações de desemprego. O fato de se tomarem em conta médias móveis sobre a experiência passada impede o aumento súbito da taxa contributiva devido a fatores cíclicos ou circunstanciais, e evita que tenha um efeito pró-cíclico.

Como poderia funcionar um tal sistema? A título ilustrativo, suponhamos três empresas, A, B e C, de igual dimensão (100 trabalhadores) mas com diferentes modelos de gestão de recursos humanos. A empresa A tem metade do seu pessoal a contratos com termo e utiliza uma elevada rotatividade dos mesmos: por ano em média, 30 contratados a termo cessam os respetivos contratos sem transformação em contrato permanente (taxa de destruição de 60%). A empresa B tem 30 contratados com termo e em média por ano apenas 9 veem cessados os respetivos contratos (taxa de destruição de 30%). A empresa C regista uma utilização muito esporádica de contratos com termo. Quanto deveriam pagar/receber cada uma a mais da respetiva contribuição para a Segurança Social, a fim de

reequilibrar custos sociais e privados? Segundo os dados constantes do Quadro 9.X, a empresa A deveria pagar mais 4,58 pontos percentuais de TSU, o que fixaria a respetiva taxa anual efetiva em 28,33%, ao passo que a empresa B deveria pagar menos 0,48 pontos percentuais (taxa efetiva de 23,27%), e a empresa C veria a sua contribuição baixar em 2,17 pontos percentuais o que significaria uma taxa efetiva de 21,58%.

QUADRO 9.X – Contratos com termo e custos sociais, médias anuais

| | Emprego total | Contratos com termo | Cessações de contrato | Custo social (a) | Contrib. social (b) | Diferença | Variação TSU (c) |
|-----------|---------------|---------------------|-----------------------|------------------|---------------------|------------|------------------|
| Empresa A | 100 | 50 | 30 | 95 430 € | 34 980 € | +60 450 € | + 4,58 pp. |
| Empresa B | 100 | 30 | 9 | 28 629 € | 34 980 € | - 6 351 € | - 0,48 pp. |
| Empresa C | 100 | 5 | 2 | 6 362 € | 34 980 € | - 28 618 € | - 2,17 pp. |

Notas:

(a) Calculado com base num subsídio médio anual por desempregado de 6 362 € e na hipótese de apenas metade dos trabalhadores desempregados terem acesso ao subsídio.

(b) Correspondente à fração da TSU patronal relativa à cobertura do risco de desemprego: 2,65%. Considera-se uma remuneração bruta mensal média de 1 100 €.

(c) Variação da TSU que seria necessária para equilibrar a contribuição para a Segurança Social com o custo social das cessações de contrato com termo.

Um ajustamento preciso das contribuições aos custos seria impraticável, pelo que a modulação da TSU teria de ser feita em função de um determinado número de escalões, por exemplo 5 escalões com uma modulação de - 1 até + 3 pontos percentuais.

Para além do seu efeito desincentivador da segmentação do mercado de trabalho, um modelo de financiamento baseado numa tabela *bonus-malus* permitiria também melhorar as perspetivas de sustentabilidade financeira do sistema de Segurança Social. Como vimos na secção anterior tem sido a cessação dos contratos com termo a principal causa da atribuição do subsídio de desemprego, pelo que a sua redução permitiria diminuir os gastos com este tipo de prestação. Através da revisão periódica da tabela, seria possível adaptá-la à evolução do mercado de trabalho.

As vantagens de um tal sistema em relação ao atual seriam as seguintes:

- Internalização de parte do custo social do desemprego por parte das empresas que mais recorrem ao trabalho a prazo;
- Desincentivo à flexibilidade externa por parte das empresas para se adaptarem a choques da procura ou concorrenciais e incentivo a medidas de flexibilidade interna;

- Desincentivo à utilização sistemática e repetida de contratos a prazo, por vezes de muito curta duração;
- Incentivo à transformação de contratos com termo em contratos de duração indefinida;
- Possibilidade de adaptar a tabela e as taxas contributivas à evolução no tempo do mercado de trabalho.

Em contrapartida, há alguns riscos a prever:

- Risco de evasão fiscal por via de falência artificial a fim de evitar pagar a taxa majorada nos anos seguintes a um período de forte recurso a contratos com termo não renovados;
 - Risco de transferências intersectoriais, na medida em que a contratação a prazo será mais utilizada nuns setores do que noutros (sendo alguns serviços particularmente penalizados); este inconveniente poderá ser ultrapassado pela aceitação de isenções para certas atividades (p. ex. sazonais).
-

CAPÍTULO 10

O PAPEL DAS PENSÕES COMPLEMENTARES COMO GARANTIA DE SUSTENTABILIDADE SOCIAL

Vimos em anteriores capítulos que Portugal, ao contrário da maioria das economias desenvolvidas e emergentes, manteve o sistema de pensões quase totalmente assente num só pilar financiado por repartição simultânea e não procedeu ao reforço dos 2.º e 3.º pilares financiados por capitalização. Por esse motivo, Portugal possui, em comparação com a maioria dos países da UE ou da OCDE, um sistema de pensões complementares de muito modesta dimensão.

Vimos também que, em consequência das sucessivas reformas paramétricas adotadas desde 2000, é previsível que o valor relativo das pensões futuras se vá reduzindo em relação aos salários ao longo das próximas décadas, o que compromete o princípio de equidade intergeracional, na medida em que o contributo financeiro das gerações que agora iniciam a sua vida profissional terá uma menor contrapartida nos benefícios futuros.

Não sendo de prever alterações substanciais das tendências demográficas e económicas que justifiquem uma revisão daquelas previsões, impõe-se que nos interroguemos acerca do papel que podem desempenhar as pensões complementares e que alternativas realistas de reforma se oferecem a fim de melhorar as perspetivas de rendimento dos futuros pensionistas.

Neste Capítulo, começamos por descrever a estrutura do sistema de pensões complementares em Portugal, destacando as suas principais características e evolução no período mais recente. Em seguida, analisamos alguns aspetos importantes dos fundos de pensões, como sejam a rendibilidade e a estrutura de mercado. O regime de benefícios fiscais merece uma atenção particular, incluindo uma análise comparativa no quadro internacional. Tratamos ainda da relação entre pensões complementares e poupança antes de propor algumas ideias de reforma do sistema com vista ao seu desenvolvimento, tendo em conta as condicionantes económicas e a estrutura da maioria das empresas do setor de serviços.

10.1. Estrutura do sistema de pensões complementares

Como vimos anteriormente no Capítulo 4, o sistema português de Segurança Social integra um sistema de pensões complementares, cujo objetivo consiste

em proporcionar aos beneficiários do sistema público de pensões um rendimento obtido por capitalização de poupanças constituídas numa base voluntária, que funcione como acréscimo à pensão do regime público, contribuindo para a melhoria do seu nível de vida após o fim da vida profissional.

Ao contrário do que acontece com as pensões dos regimes públicos, cujas condições são definidas estatutariamente, as pensões complementares variam bastante em termos dos direitos e deveres que lhes estão associados. As pensões a que os beneficiários têm direito, assim como as condições de elegibilidade e a forma de cálculo, são definidas no respetivo plano de pensões. Distinguem-se estes planos em primeiro lugar consoante o seu âmbito. Quando é de âmbito profissional engloba um coletivo mais ou menos largo de beneficiários, que estão associados entre si por vínculos de natureza profissional. Normalmente, neste caso a iniciativa que está na génese do plano de pensões pertence ao empregador (empresa ou organismo). Quando o âmbito é individual, é o indivíduo que toma a iniciativa de subscrever um determinado produto financeiro com a finalidade de obter um rendimento adicional no momento da sua reforma ou ao longo da mesma. O conjunto de pensões de base profissional forma o que se convencionou chamar o 2.º pilar do sistema de pensões, enquanto o conjunto das pensões de base individual forma o 3.º pilar.

O Quadro 10.I sintetiza a atual arquitetura do segmento de pensões complementares.

QUADRO 10.I – Composição do sistema de pensões complementares

| | |
|--|--|
| De âmbito coletivo ou profissional (2.º pilar) | Fundos de pensões fechados Fundos de pensões abertos de adesão coletiva |
| De âmbito individual (3.º pilar) | Fundos de pensões abertos de adesão individual Fundos PPR – Planos Pensões Reforma Fundos PPA – Planos de Poupança em Ações Regime público de capitalização – Fundo dos Certificados de Reforma |

Consideramos incluídos no sistema de pensões complementares aqueles planos de pensões que são financiados por fundos de pensões. Os fundos de pensões são patrimónios autónomos que se destinam exclusivamente ao financiamento de planos de pensões e que só podem ser geridos por entidades especialmente competentes para o efeito, como é o caso das sociedades gestoras de fundos de pensões (SGFP) e das companhias de seguros com o ramo vida. É importante salientar este atributo de autonomia, pois é o que garante que os ativos financeiros do fundo financiem única e exclusivamente o plano de pensões, não

podendo financiar quaisquer outras obrigações, nem das empresas que os promovem, nem dos trabalhadores abrangidos nem das entidades que os gerem⁸⁹.

Existem ainda outros veículos de financiamento dos planos de pensões, como seja o caso dos contratos de seguro ou dos planos de investimento. Estes veículos de financiamento representam uma parcela limitada do total de ativos financeiros adstritos a planos de pensões de base profissional, mas são claramente maioritários no âmbito dos planos de base individual, em particular dos PPR. Embora partilhem características semelhantes aos fundos de pensões e possam ser constituídos com o objetivo de garantir algum rendimento suplementar para a reforma, distinguem-se por não proporcionar o mesmo nível de autonomia, pois os ativos financeiros que sustentam os planos de pensões encontram-se integrados em conjuntos mais vastos geridos pela companhia de seguros ou pelo fundo de investimento de acordo com a sua estratégia própria, sendo apenas segregados em termos de balanço. Por este motivo, só os planos financiados por fundos de pensões são normalmente considerados incluídos no sistema de pensões complementares.

10.1.1. Pensões complementares de base profissional

As pensões complementares de base profissional ou coletiva, ditas de 2.º pilar, podem ser financiadas por fundos de pensões fechados ou abertos de adesão coletiva. Os fundos fechados dizem respeito apenas a um associado, que normalmente é uma empresa ou grupo de empresas. Pode envolver vários associados, se existir um vínculo profissional ou empresarial entre eles, sendo necessário o seu acordo para a entrada de novos associados. Os participantes nestes fundos, normalmente os assalariados da empresa ou grupo de empresas, podem ou não contribuir diretamente para o fundo, consoante se tratem respetivamente de fundos contributivos ou não contributivos.

Diz-se que os planos de pensões de base profissional conferem direitos adquiridos quando os assalariados mantêm o direito aos benefícios do plano independentemente de continuarem ou não vinculados à empresa associada do fundo. Podem mesmo transferir esses direitos para um outro fundo de pensões, no caso de ser admitida a portabilidade. Esta possibilidade existe sempre no caso de planos contributivos relativamente ao valor acumulado das contribuições dos

89. Reside na autonomia patrimonial a principal diferença dos fundos de pensões em relação aos métodos internos de financiamento à empresa, como é o caso da repartição simultânea ou do chamado «*book reserve*». Estes métodos deixaram de ser admitidos em Portugal com a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 12/2006, de 20 de janeiro, que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 2003/41/CE.

participantes. Nestes casos é também possível o reembolso das contribuições em determinados casos embora seja sujeito a custos. Em Portugal, os planos com direitos adquiridos são dominantes no conjunto dos planos profissionais pois representam cerca de 85% do total⁹⁰.

Os direitos são individualizados quando os montantes constantes dos planos se encontram alocados a cada colaborador e seja possível a todo o momento determinar o montante atribuído a cada um. Normalmente é fixado um período de carência, isto é, um período mínimo de vínculo entre os participantes e o associado, findo o qual os primeiros passam a ter direito aos benefícios consignados no plano de pensões.

Contrariamente aos fundos fechados, a adesão aos fundos abertos depende unicamente da aceitação pela entidade gestora, não sendo necessário nenhum vínculo entre os aderentes. No caso dos fundos abertos de adesão coletiva, a iniciativa da adesão pertence a empresas que pretendem constituir planos de pensões para os seus colaboradores no âmbito do 2.º pilar.

Em relação aos fundos abertos, os fundos fechados apresentam a vantagem de permitir uma gestão *tailor made*, possibilitando o desenvolvimento de uma estratégia de investimento pensada para o caso concreto do associado, tendo em conta o universo dos beneficiários e o perfil de risco pretendido. No entanto, isso exige uma massa crítica mínima que nem sempre está ao dispor das PME's. Por isso os fundos abertos são de acesso mais fácil e menos oneroso para empresas de pequena e média dimensão.

Os planos de pensões do 2.º pilar podem ser de contribuição definida (CD), de benefício definido (BD) ou híbridos e mistos. No primeiro caso, as contribuições estão definidas previamente e os benefícios dependem do valor das contribuições entregues e dos rendimentos acumulados. Os fundos de pensões garantem apenas o capital mas por norma não garantem o rendimento⁹¹. No caso dos planos de tipo BD, são os benefícios que são definidos previamente e as contribuições para o fundo são calculadas de forma a garantir o pagamento futuro daqueles benefícios. Consoante o plano seja de tipo CD ou BD, assim o risco financeiro associado à rendibilidade dos investimentos incidirá sobre os beneficiários ou sobre o associado.

90. ASF (2016), p. 162.

91. É esta a principal diferença entre fundos de pensões e seguros enquanto veículo de financiamento de planos de pensões, pois os segundos garantem por norma um rendimento mínimo, como aliás pode também acontecer com alguns fundos de investimento.

Os planos de tipo BD podem ainda ser distinguidos consoante estejam ou não integrados com a Segurança Social. No primeiro caso, é estabelecido um valor de reforma global integrando o montante das pensões a pagar pela Segurança Social, ficando portanto o fundo a cargo da empresa com o encargo de pagar a diferença entre a pensão do sistema público e aquele valor global. Dada a tendência para a redução do montante das pensões pagas pelos regimes públicos, esta variante tem vindo a ser cada vez menos utilizada⁹².

Os planos de tipo híbrido procuram atingir um compromisso na partilha do risco entre empregadores e trabalhadores. Por exemplo, os chamados planos de «*cash balance*», utilizados na Bélgica e na Alemanha, têm contribuições definidas mas garantem uma taxa mínima de rendimento. Os fundos mistos têm duas componentes, funcionando uma segundo a lógica de CD e outra segundo a lógica de BD.

10.1.2. Pensões complementares de base individual

O 3.º pilar do sistema de pensões de gestão privada configura uma grande variedade de produtos. Além dos fundos de pensões abertos de adesão individual, assumem particular importância os planos de pensão reforma (PPR), existindo ainda os planos de poupança em ações (PPA) e os Certificados de Reforma do setor público. Em comum têm a característica de financiarem planos de pensões complementares em favor de indivíduos que voluntariamente os contratam independentemente do seu vínculo profissional (estes produtos podem ser subscritos por assalariados, independentes ou inativos) e de serem do tipo CD (contribuição definida).

Os fundos de pensão abertos de adesão individual são constituídos por iniciativa da entidade gestora concretizando-se a adesão pela subscrição de unidades de participação e a celebração de um contrato vinculando o beneficiário à entidade gestora.

Os Planos de Poupança-Reforma (PPR) são produtos vocacionados para a poupança de médio e longo prazo, que podem assumir três tipos diferentes de acordo com o veículo de financiamento subjacente – PPR sob a forma de seguros de vida, de fundos de investimento e de fundos de pensões, representando estes uma parcela muito limitada do mercado, apenas 2,9% do total de subscrições.

92. Em 2015, dos 348 fundos de tipo BD (fechados e abertos de adesão coletiva), apenas 71 estavam integrados com a Segurança Social.

Os seguros de vida são de longe o tipo de PPR mais popular, concentrando 86,6% do total de subscrições, o que se deve ao fato de oferecerem uma garantia de capital e de rendimento mínimo.

Os PPR caracterizam-se por uma grande flexibilidade, que se reflete em primeiro lugar no modo de pagamento das contribuições, que não precisam de seguir um programa pré-definido: não têm valor mínimo e podem ser pagas a qualquer momento. O valor acumulado dos PPR pode ser levantado sem penalizações por altura da reforma por velhice, ou a partir dos 60 anos de idade, em caso de desemprego de longa duração, incapacidade permanente para o trabalho, doença grave ou morte do participante⁹³. É possível o reembolso do valor do PPR fora destas situações, mas com penalizações, correspondentes aos benefícios fiscais que o participante obteve com o investimento, acrescidos de um custo administrativo. O reembolso pode ser efetuado por atribuição de renda vitalícia, ou na totalidade do capital acrescido dos rendimentos da aplicação. Outro elemento de flexibilidade é a possibilidade de transferir a qualquer momento o valor do PPR para outro plano de poupança, sem custos no caso de não haver garantia de capital.

Os Certificados de Reforma são produtos lançados ao abrigo do regime público de capitalização, criado em 2008 no âmbito da reforma da Segurança Social com o objetivo de proporcionar prestações complementares aos trabalhadores abrangidos pelo seguro social obrigatório. É também um regime de adesão voluntária e individual, que funciona por capitalização com base no princípio de contribuição definida. Os aderentes deverão pagar contribuições mensais ao longo da vida ativa, as quais são registadas numa conta individual nominativa e convertidas em unidades de participação num Fundo comum de investimento. O beneficiário pode optar entre taxas contributivas de 2, 4 ou 6% da remuneração de base (no caso de ter atingido os 50 anos de idade). Uma vez verificadas as condições de aquisição do direito à pensão por velhice ou invalidez absoluta, o aderente pode optar entre resgatar a totalidade do capital acumulado, receber uma renda vitalícia mensal, ou optar por uma solução mista. O Fundo dos Certificados de Reforma é gerido por um instituto público – o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social.

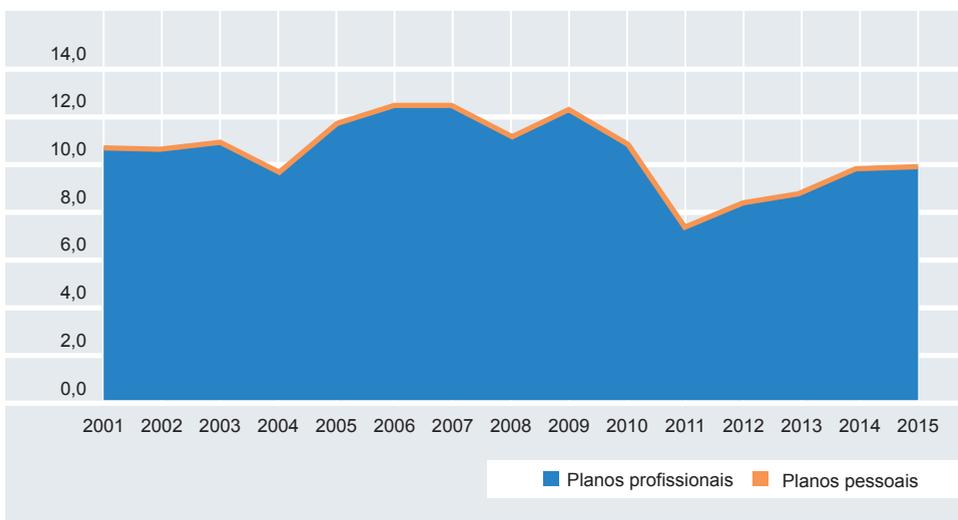
93. Existe ainda uma variedade de PPR, os planos de poupança-reforma-educação (PPR/E), em que o reembolso é possível por ocasião da frequência ou entrada do participante ou de um membro do seu agregado familiar num curso do ensino profissional ou do ensino superior.

10.2. Evolução do sistema de pensões complementares

10.2.1. Os fundos de pensões portugueses no quadro internacional

Segundo os dados publicados pela OCDE, e representados no Gráfico 10.1, o total de ativos financeiros associados a planos de pensões em Portugal elevava-se em 2015 a 18 164 milhões de euros, representando 10,1% do PIB, dos quais 97% pertenciam a planos de pensões de base profissional e apenas 3% a planos de base individual. O peso económico do setor atingiu o máximo de 12,7% do PIB em 2006-2007, mas entrou em regressão nos anos seguintes, provocada pela crise financeira de 2008, e agravada posteriormente por uma série de decisões do Governo. Em finais de 2011, o total dos ativos dos fundos de pensões reduziu-se de uma só vez em cerca de 33%, em consequência da decisão do Governo de encerrar os fundos de pensões do regime substitutivo do setor bancário e nacionalizar o respetivo património no Orçamento, passando a responsabilidade pelas pensões dos trabalhadores e pensionistas deste setor para o Regime Geral da Segurança Social⁹⁴. Esta decisão ficou a dever-se à necessidade do Governo de reduzir o défice orçamental e ao mesmo tempo minorar as dificuldades do setor bancário em cumprir os compromissos decorrentes dos planos de benefício definido.

GRÁFICO 10.1 – Ativos dos planos de pensões em % do PIB



Fonte: OECD, *Global Pension Statistics*, 2015.

94. Foram apenas encerrados os fundos do regime substitutivo, tendo continuado os fundos do regime complementar do setor bancário, os quais representam ainda parte substancial do mercado.

No mesmo sentido têm contribuído as decisões de sucessivos Governos desde meados da década de 90 de encerrar os fundos de pensões complementares de empresas públicas transferindo o respetivo património para a CGA e cometendo a esta a responsabilidade pela sua gestão assim como pelo pagamento das respetivas pensões.

Desde 2012, o setor dos fundos de pensões tem encetado uma rápida recuperação que no entanto não foi suficiente para ultrapassar o valor dos ativos em percentagem do PIB existente no princípio do século. É de salientar que esta evolução é atípica no contexto internacional. Embora o montante total de investimentos do setor no conjunto dos países da OCDE tenha sofrido uma forte contração em 2008 (mais de 18%) devido à crise financeira, eles aumentaram a uma taxa média anual próxima de 4% durante o período de 10 anos após dezembro de 2005⁹⁵. Entre 2000 e 2015, Portugal foi dos poucos países da OCDE em que o montante total de ativos consignados ao financiamento de planos de pensões praticamente estagnou em percentagem do PIB⁹⁶.

Em termos do rácio de ativos sobre o PIB, Portugal situa-se claramente abaixo da média da OCDE, que era de 82,8% em 2013, situando-se porém acima de países como a Áustria, a Bélgica, a República Checa, a Itália, a Alemanha ou a França, onde as pensões complementares cobrem uma muito maior parcela da população ativa.

Os valores mais elevados de ativos financeiros em percentagem do PIB (acima de 50%) encontram-se em países onde o sistema de pensões está fortemente sustentado por regimes privados de capitalização, como é o caso da Dinamarca, Países Baixos, Suécia, Reino Unido, Finlândia e Irlanda, (por ordem decrescente de importância) dentro da UE, e da Islândia, Canadá, Estados Unidos, Suíça, Austrália, Chile e Israel, fora da UE. Segundo dados publicados em OECD (2016b), o número de países em que os ativos representam uma percentagem superior a 50% do PIB tem vindo a aumentar e espera-se que esta tendência se reforce à medida que os novos sistemas implantados em países da Europa Central e Oriental e da América Latina vão entrando na fase de maturidade, apesar das regressões observadas em alguns destes países em consequência da crise financeira de 2008/09.

95. Segundo os dados publicados em OECD (2016a), p. 14.

96. OECD (2016b).

10.2.2. Evolução dos diversos tipos de fundos

O Quadro 10.II indica como evoluíram os diversos tipos de fundos de pensões entre os anos de 2011 e 2016. Verificou-se neste período uma sensível recuperação do montante total de ativos, que cresceu em valores nominais de 13,2 para 18,5 mil milhões de euros, ou seja mais de 40%. Em relação ao PIB, este montante evoluiu positivamente de 7,5% para 10%. Durante este período, todos os segmentos, à exceção dos Planos de Poupança Ações, registaram aumentos, tendo o subsetor dos fundos abertos de adesão individual tido o comportamento mais dinâmico, embora a sua parcela no total continue a ser reduzida. A grande maioria dos ativos dos fundos de pensões está concentrada em fundos fechados, que representam cerca de 90% do total.

Entre 2011 e 2016, o número de fundos fechados diminuiu significativamente embora o total de ativos tenha aumentado, pelo que o valor médio dos ativos geridos por estes fundos passou de 77 para 119 milhões de euros. No que respeita aos fundos abertos, o seu número aumentou, ao mesmo tempo que o seu valor médio, que passou de 17 para 28 milhões de euros.

QUADRO 10.II – Montante de ativos e número dos fundos de pensões, 2011-2016

| | 2011 | | 2016 | | |
|-------------------------|-------------------------------------|--------|-------------------------------------|--------|----------|
| | Montante (10 ⁶ euros) | Número | Montante (10 ⁶ euros) | Número | % Ativos |
| Fechados | 12 079 | 156 | 16 536 | 139 | 89,5 |
| Abertos, exceto PPR+PPA | 804 | 47 | 1 484 | 53 | 8,0 |
| - adesões coletivas | 573 | | 738,9 | | 4,0 |
| - adesões individuais | 231 | | 745,6 | | 4,0 |
| PPR | 350 | 22 | 446 | 25 | 2,4 |
| PPA | 5 | 4 | 2 | 2 | 0,0 |
| TOTAL | 13 238 | | 18 468 | | 100,0 |
| Em % do PIB | 7,5 | | 10,0 | | |

Fonte: ASF – Estatísticas de Fundos de Pensões, 2016, 2011.

Em comparação com os valores dos ativos gerados pelos fundos privados, o Fundo público dos Certificados de Reforma situa-se a um nível bastante mais modesto. Em finais de 2016, o valor acumulado da carteira de títulos do Fundo ascendia a cerca de 40 milhões de euros, o que representa pouco mais de 3% do total dos valores investidos em fundos de pensões individuais. Também em termos de cobertura, os Certificados de Reforma se ficam por um número modesto

– 7 700 aderentes⁹⁷ – que representam cerca de 5% do total de participantes em esquemas individuais de gestão privada.

A fraca adesão a este regime é explicada, por um lado, por alguma falta de informação ao público, e por outro, pela concorrência com produtos similares emitidos pelo setor privado, que beneficiam da promoção realizada diretamente junto do cliente pelos bancos e companhias de seguros. Além disso, os Certificados de Reforma apresentam em relação aos produtos do setor privado as desvantagens de uma menor liquidez, dada a impossibilidade de o capital poder ser resgatado antes da reforma, e de uma menor flexibilidade, decorrente da obrigatoriedade de realizar quotizações fixas.

10.2.3. Evolução por tipos de planos de pensões

Uma das tendências mais fortes na evolução dos sistemas de pensões em todo o mundo tem sido a crescente responsabilização do indivíduo pelos riscos associados à longevidade. Enquanto nos regimes de repartição esta tendência se traduz pela introdução de mecanismos de indexação automática dos benefícios ou das contribuições e pelo condicionamento do valor da pensão ou da idade de reforma pela esperança média de vida, nos regimes de capitalização esta tendência tem-se traduzido por uma significativa transferência de planos de tipo BD para CD, sobretudo visível a partir da crise financeira de 2008/2009.

Muitas empresas promotoras de planos de pensões têm fechado o acesso aos seus planos do tipo BD a novos participantes e encorajado os colaboradores a aderirem a novos planos do tipo CD⁹⁸. Em alguns países (Itália, Suécia) foram proibidas por lei novas adesões a planos de pensões do tipo BD. Os novos esquemas de pensões complementares criados com encorajamento estatal a partir de 2000 são todos eles do tipo CD (França, Alemanha, Itália, Suécia, Irlanda, Polónia). Esta tendência tem sido motivada principalmente pelo receio de que as empresas promotoras não sejam mais capazes por si só de arcar com os riscos financeiros associados a planos de pensões de tipo BD. Em particular, a grave situação vivida em consequência da crise de 2008 veio despoletar o risco de subcapitalização de muitos fundos de pensões e tornar mais exigentes os critérios de supervisão e as regras prudenciais em aplicação no espaço europeu. Os riscos financeiros têm causas múltiplas: as expectativas em baixa de retorno dos investimentos em

97. Segundo dados publicados em IGFCSS (2015).

98. OECD (2015a), p. 188.

ações, a queda das taxas de juro, que reduz o retorno das obrigações e aumenta a valorização atuarial das despesas futuras com pensões, e o aumento da longevidade.

Além dos fatores de ordem financeira, militam a favor dos planos de pensões de tipo CD a portabilidade e a visibilidade inerentes aos fundos deste tipo. O primeiro destes fatores será tanto mais importante quanto mais rotativo e flexível for o mercado de trabalho, e menor a possibilidade de um trabalhador terminar a sua carreira numa mesma empresa. O segundo destes fatores é importante na medida em que promove uma maior participação e motivação por parte dos colaboradores da empresa.

Dos 16 países analisados no *Pensions Outlook 2016* da OCDE, 10 viram o número de participantes e o valor dos ativos investidos em fundos do tipo CD aumentar entre 2000 e 2015. Em contrapartida, os participantes em esquemas do tipo BD e os respetivos investimentos diminuíram em muitos países, ou quando cresceram fizeram-no a um ritmo inferior ao dos esquemas de tipo CD.

Em Portugal, ao contrário da grande maioria dos países da OCDE, o valor total dos ativos financeiros detidos por esquemas de tipo BD é superior ao valor dos ativos associados a esquemas do tipo CD.⁹⁹ No entanto, tem-se observado igualmente uma tendência para a redução da importância dos planos do tipo BD, embora a um ritmo mais lento. Segundo os dados da OCDE, 92,2% dos ativos financeiros detidos por fundos de pensões em 2010 estavam aplicados em planos do tipo BD e apenas 6,4% em planos de tipo CD, sendo os 1,4% restantes de tipo misto. Em 2015, 82,4% dos ativos financeiros estavam adstritos a planos de pensões BD e mistos, e 17,6% a planos de pensões CD.

A distribuição dos planos de pensões por tipo de plano não é indiferente à natureza do fundo de pensões em causa. Assim, a contribuição definida é de regra no caso das pensões de base individual e, no caso português, é maioritária entre os fundos abertos de adesão coletiva. É junto dos fundos fechados que a predominância dos planos de BD é mais marcada, tanto em número de participantes como em montante investido, como indica o Quadro 10.III, baseado em dados publicados pelo organismo de supervisão nacional. Verifica-se igualmente que os fundos de pensões fechados associados a planos de benefício definido têm um valor médio muito superior: 131 milhões de euros, em 2016.

99. OECD (2016b).

QUADRO 10.III – Distribuição dos fundos de pensões por tipos de planos de pensões, 2016

| | N.º de fundos | Montante global (10 ⁶ euros) | Valor médio por fundo (10 ⁶ euros) | N.º de participantes |
|--------------------------|---------------|---|---|----------------------|
| Fechados | 139 | 16 536,3 | 119,0 | 108 943 |
| - Benefício definido | 117 | 15 386,7 | 131,5 | 77 556 |
| - Contribuição definida | 69 | 1 026,3 | 14,1 | 43 263 |
| - Planos contributivos | 30 | 3 963,9 | 132,1 | 26 993 |
| Abertos, adesão coletiva | 836 | 738,9 | 0,88 | 55 280 |
| - Benefício definido | 107 | 363,7 | 3,40 | 8 331 |
| - Contribuição definida | 761 | 375,2 | 0,49 | 47 861 |
| - Planos contributivos | 688 | 397,4 | 0,58 | 44 461 |

Fonte: ASF (2016).

Uma explicação para este padrão reside na hipótese de a grande maioria dos fundos fechados terem como associadas empresas ou grupos de grande dimensão que criaram os respetivos planos há mais tempo, numa altura em que o benefício definido era a regra, e oferecia menores riscos financeiros, com o fim de atraírem pessoal mais qualificado. Em função da evolução observada, é de esperar que esta situação se modifique, passando os planos de pensões de tipo CD a assumir um papel preponderante no conjunto dos fundos de pensões.

10.3. Rendibilidade dos fundos de pensões

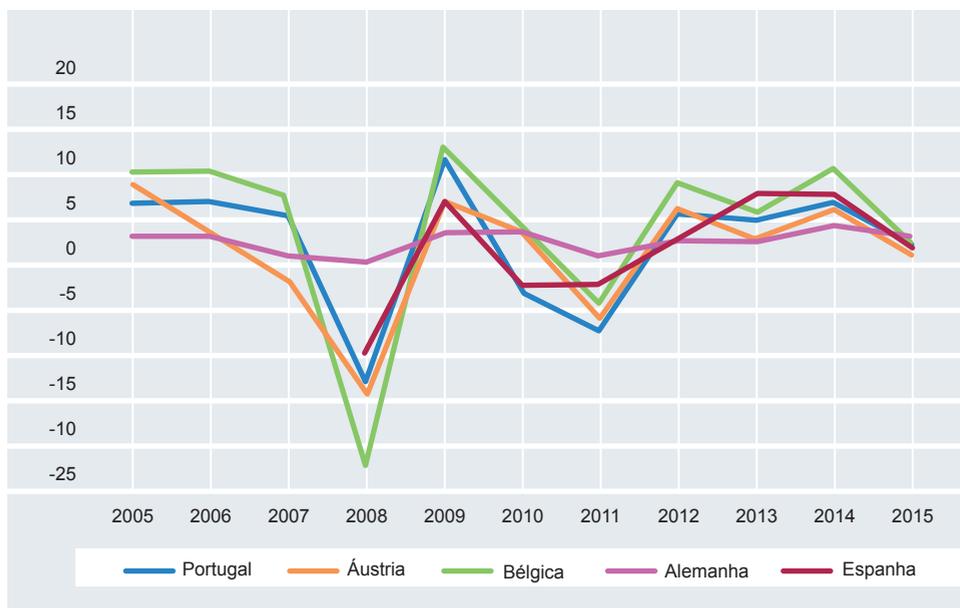
A crise financeira de 2008, com o conseqüente afundamento dos valores dos ativos nas bolsas mundiais, teve um impacto negativo sobre os fundos de pensões que viram cair substancialmente o valor das suas carteiras de ativos. Em vários países, muitos fundos tiveram de encerrar por não poderem mais satisfazer as suas responsabilidades e outros tiveram de ser reestruturados.

Desde então, no entanto, a rendibilidade dos investimentos dos fundos de pensões na grande maioria dos países da OCDE tem recuperado para níveis próximos dos existentes no período anterior à crise. Assim, a taxa de rendibilidade média ao longo dos 10 anos compreendidos entre 2005 e 2015 foi positiva para a grande maioria dos países da OCDE, e positiva para todos eles em termos nominais, tendo atingido valores superiores a 4% ao ano no Reino Unido, Canadá e Dinamarca.

No período 2005-2015, Portugal teve uma taxa de rendibilidade média anual em termos reais de 1,8%, sendo de 3,2% em termos nominais, abaixo dos valores

máximos já mencionados, mas dentro da gama média. O Gráfico 10.2 mostra a evolução desde 2005 da rendibilidade líquida real dos fundos portugueses em comparação com países europeus em que este setor apresenta uma dimensão relativa semelhante. Verificamos que existe paralelismo entre as evoluções das taxas de rendibilidade nos diferentes países, sendo estas caracterizadas por fortes oscilações: queda pronunciada em 2008, seguida por uma recuperação em 2009 e de novo uma queda, mas menos acentuada, em 2010 e 2011. Entre 2012 e 2014, verificaram-se níveis de rendibilidade mais estáveis e relativamente robustos, a oscilar entre 5 e 10%, a que sucedeu em 2015 uma nova queda.

GRÁFICO 10.2 – Rendibilidade líquida real do investimento dos fundos de pensões, 2005-2015



Fonte: OECD (2016a).

Segundo as estimativas publicadas em ASF (2016), o retorno global médio dos fundos de pensões foi positivo em todas as categorias entre 2013 e 2015, destacando-se em 2014 a rendibilidade dos fundos fechados que atingiu 7% e a dos PPR com 6,3%. Todas as categorias, à exceção dos PPA registaram baixas de rendibilidade média em 2015, tendo a dos fundos fechados diminuído para 2,3% e a dos PPR para 1,4%. Esta evolução é atribuída à queda das taxas de juro. Ao mesmo tempo aumentou a taxa média de volatilidade dos fundos de pensões.

A composição da carteira é um fator determinante da taxa de rendibilidade a longo prazo¹⁰⁰. Quanto maior for a proporção dos títulos de rendimento variável, como as ações ou as UP em fundos de investimento, maior será a volatilidade do valor dos ativos, e mais alta será a probabilidade de se conseguirem altas taxas de rendibilidade, dependendo disso da evolução dos mercados financeiros. Nos países que registam altas taxas médias de rendibilidade os fundos de pensões tendem a concentrar uma grande parte dos seus ativos em ações e produtos financeiros complexos, como fundos de *private equity*, produtos estruturados e *hedge funds*. No extremo oposto encontra-se a Alemanha, onde os fundos tendem a concentrar-se em produtos de rendimento constante como as obrigações, daí decorrendo uma rendibilidade mais estável e previsível (como é visível no Gráfico 10.2).

A composição dos ativos dos fundos de pensões portugueses reflete uma abordagem prudente. Segundo dados publicados em ASF (2016) relativos a 2015, a carteira média de ativos dos fundos portugueses era composta maioritariamente por títulos de rendimento fixo (dívida pública, obrigações e depósitos), que representavam 57% do total investido, e por 34% de ações e UP em fundos de investimento. A abordagem é mais prudente na gestão dos PPR e dos fundos abertos, que tendem a investir mais em títulos de rendimento fixo (cerca de 70%) do que os fundos fechados (55%).

10.4. Estrutura de mercado

O mercado português de fundos de pensões é partilhado entre 22 entidades gestoras, das quais 11 são empresas de seguros com ramo vida e 11 são sociedades gestoras de fundos de pensões (SGFP). Estas últimas são responsáveis pela gestão de mais de dois terços dos 219 fundos em atividade, cujos montantes geridos representam no seu conjunto 85% do total do setor. Trata-se de um mercado relativamente concentrado já que as 10 primeiras entidades gestoras são responsáveis por 98% do valor total dos fundos e as três maiores totalizam 60%.¹⁰¹

Encontramos igualmente uma elevada concentração ao examinarmos a distribuição de montantes geridos por fundos de pensões. Assim, os 19 fundos fechados mais importantes, representando 14% do número total, totalizavam 89%

100. Tem havido alguma discussão sobre se o número de fundos poderá influenciar a sua rendibilidade média, em virtude de economias de escala. A análise publicada em OECD (2016a) não revela uma correlação significativa entre estas duas variáveis.

101. ASF (2016).

GRÁFICO 10.3-A – Distribuição dos fundos de pensões fechados por escalões de montantes geridos

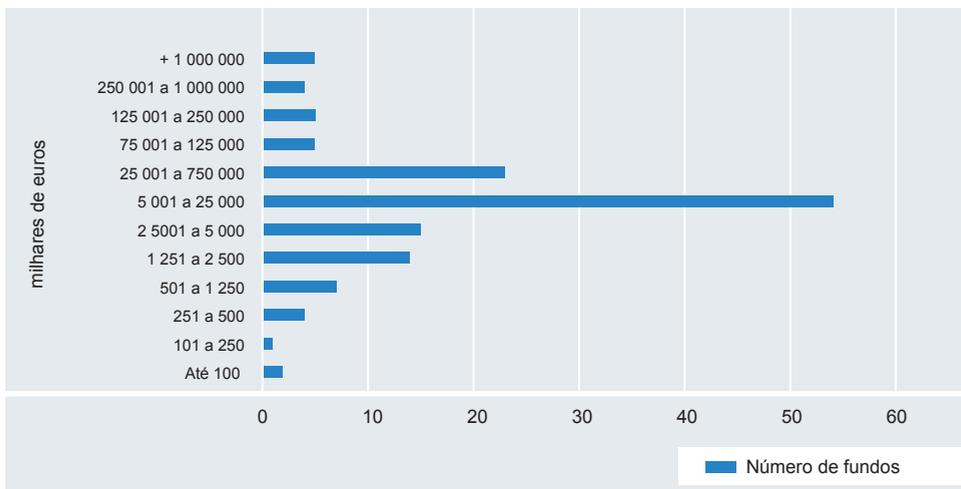
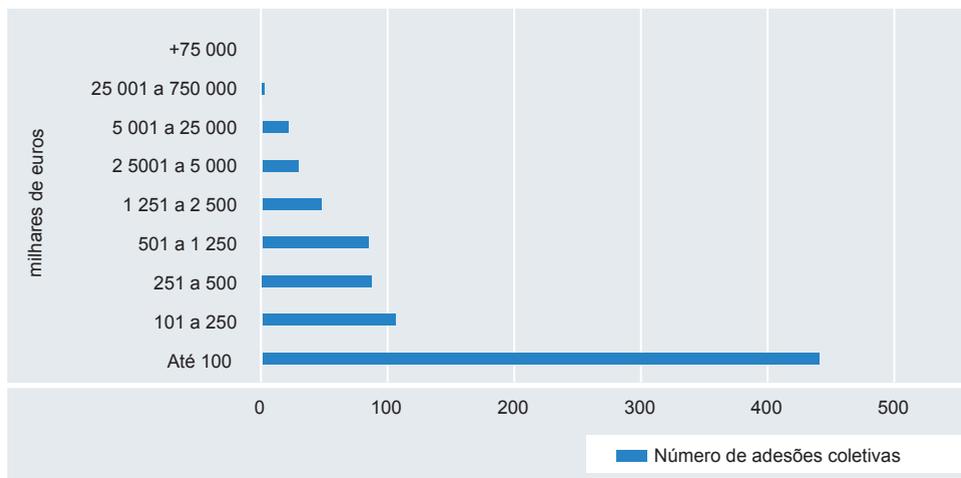


GRÁFICO 10.3-B – Distribuição das adesões coletivas de fundos de pensões abertos por escalões de montantes geridos



Fonte: ASF, Estatísticas de fundos de pensões, 2016.

dos ativos acumulados. Da observação do Gráfico 10.3-A verifica-se uma concentração dos fundos fechados no escalão entre 5 e 25 milhões de euros de ativos. A média de montantes geridos por fundo situa-se porém acima deste valor (119 milhões de euros), o que indicia a presença de fundos de elevado valor individual, como seja o caso dos 9 fundos que gerem ativos superiores a 250 milhões de euros cada.

A estrutura dos fundos abertos é diferente (Gráfico 10.3-B), já que a grande maioria dos fundos se situa no escalão inferior, com valores acumulados inferiores a 100 mil euros, sendo o valor médio muito mais baixo do que na categoria anterior, cerca de 880 mil euros. Porém, também aqui se encontra uma concentração elevada, com 7% dos fundos responsáveis por 70% dos ativos.

No respeitante aos PPR/fundos de pensões encontramos também uma estrutura de mercado muito concentrada com as três entidades gestoras mais representativas a alcançar em conjunto 89% do montante total de fundos geridos.

10.5. Cobertura dos fundos de pensões

O grau de cobertura da população ativa por pensões complementares é determinado em primeiro lugar pela natureza institucional do sistema de pensões. Quando as empresas são obrigadas a estabelecer um plano de pensões por determinação da lei ou de uma convenção coletiva, estamos perante um sistema de filiação obrigatória ou quase-obrigatória, como é típico dos países nórdicos, da Suíça ou dos Países Baixos. Neste caso o grau de cobertura é bastante elevado, não sendo raras taxas superiores a 80%. Em muitos países da América Latina e da Europa Central e Oriental, onde foram introduzidos sistemas de pensões complementares individuais de filiação obrigatória a partir dos anos 90, as taxas de cobertura situam-se entre os 40% e os 60%, mas tenderão a aumentar à medida que as gerações mais novas aderem aos regimes de capitalização e as mais antigas saem dos regimes de repartição.

Nos países onde a adesão aos planos de pensões complementares é voluntária, o grau de cobertura depende fundamentalmente dos benefícios fiscais concedidos e do grau de generosidade relativa do sistema público de pensões. Quando este assegura taxas de substituição próximas de 100%, ou quando o regime fiscal tributa as contribuições para os fundos de pensões em vez de tributar os rendimentos futuros, será pequeno o incentivo à constituição de planos de

pensão complementares, com o resultado de que a taxa de cobertura será baixa. Os hábitos de poupança individual (eles próprios determinados pela estrutura etária e o grau de desigualdade na distribuição de rendimento) ou o estado de endividamento ou subcapitalização das empresas podem também influenciar o grau de cobertura. Verificam-se por isso grandes diferenças de taxas de cobertura da população ativa entre países com sistemas voluntários.

Segundo os dados publicados em OECD (2015a) e reproduzidos no Quadro 10.IV, a cobertura por planos voluntários de base individual ou profissional em 2013 excedia os 40% em 12 Estados membros (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Estónia, Finlândia, Países Baixos, Polónia, Suécia, Rep. Checa, Irlanda e Reino Unido).

QUADRO 10.IV – Cobertura da população ativa por planos de pensões privadas, 2013 (em %)

| Estado membro | Obrigatório/ Quase-obrigatório | Voluntário | | |
|---------------|-----------------------------------|--------------|------------|-------|
| | | Profissional | Individual | Total |
| Alemanha | x | 56.4 | 35.2 | 71.3 |
| Áustria | x | 15.1 | 18.0 | .. |
| Bélgica | x | 57.3 | .. | .. |
| Dinamarca | ATP: 86.3 QOP: 62.3 | x | 22.4 | 22.4 |
| Eslováquia | 55.3 | x | .. | .. |
| Eslovénia | x | .. | .. | 36.3 |
| Espanha | x | 3.3 | 15.7 | 18.6 |
| Estónia | 74.3 | x | 5.1 | 5.1 |
| Finlândia | 84.1 | 9.2 | 20.9 | 29.1 |
| França | x | 20.2 | 5.3 | .. |
| Grécia | x | 0.2 | .. | .. |
| Hungria | x | .. | 18.5 | .. |
| Irlanda | x | 31.0 | 12.0 | 41.3 |
| Itália | x | 7.4 | 8.9 | 15.7 |
| Luxemburgo | x | 5.2 | .. | .. |
| Países Baixos | 88.0 | x | 28.3 | 28.3 |
| Polónia | 60.3 | 1.4 | .. | .. |
| Portugal | x | 3.2 | 4.0 | .. |
| Reino Unido | x | 30.0 | 11.1 | 43.3 |
| Rep. Checa | x | x | 66.2 | 66.2 |
| Suécia | PPS: ~100 QOP: ~90 | x | 36.0 | 36.0 |

QOP: Quase-obrigatório profissional (negociada entre parceiros sociais).

PPS: Premium Pension System.

ATP: Esquema obrigatório de base profissional.

Fonte: OECD (2015a).

Verifica-se no mesmo quadro que Portugal está entre os países com mais baixa taxa de cobertura da população ativa por planos de pensões privados no contexto da EU, com apenas 3,2% cobertos por planos profissionais e 4% por planos individuais¹⁰².

Segundo os dados publicados pelo organismo supervisor nacional¹⁰³, e reproduzidos no Quadro 10.V, em 2016 participavam num qualquer fundo de pensões cerca de 320 mil trabalhadores, representando 6,2% da população ativa, dos quais um pouco mais de metade estavam cobertos por um fundo fechado ou aberto de adesão coletiva.

QUADRO 10.V – Número de participantes em fundos de pensões, 2011-2016

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Fechados | 136 977 | 121 073 | 119 818 | 116 681 | 114 463 | 108 943 |
| Abertos, exc. PPR+PPA | 97 236 | 102 125 | 108 483 | 129 350 | 140 179 | 143 973 |
| - adesões coletivas | 45 951 | 46 140 | 45 470 | 48 896 | 53 492 | 55 280 |
| - adesões individuais | 49 732 | 55 985 | 63 013 | 80 454 | 86 687 | 88 693 |
| PPR | 71 035 | 65 825 | 63 454 | 63 251 | 63 240 | 66 607 |
| PPA | 1 090 | 876 | 635 | 533 | 355 | 312 |
| TOTAL | 306 338 | 289 899 | 292 390 | 309 815 | 318 260 | 319 835 |
| % da população ativa | 5.6% | 5.4% | 5.5% | 5.9% | 6.1% | 6.2% |
| Fechados e adesões coletivas | 3.3% | 3.1% | 3.1% | 3.2% | 3.2% | 3.2% |

Fonte: ASF – Estatísticas dos fundos de pensões, vários anos, e cálculos do autor.

A análise da evolução do número de participantes nos fundos de pensões indica um aumento ligeiro deste número e da taxa de cobertura desde 2011. Esta tendência é o resultado de movimentos divergentes: enquanto a participação nos fundos fechados regista uma queda significativa (menos 20% em cinco anos), aumentou a participação nos fundos abertos, com realce para os de adesão individual. A adesão aos PPR, que diminuiu até 2015, regista em 2016 sinais de recuperação.

A evolução do número de participantes ao longo do período 2011-2016 foi acompanhada por uma evolução em sentido inverso do número de empresas associadas de fundos de pensões. Entre 2011 e 2016 o seu número diminuiu de 1 638 para 975, tendo esta diminuição afetado tanto os fundos abertos (de 1207 para 836) como os fundos fechados (de 431 para 139).

102. Estas duas percentagens não devem ser somadas, pois acontece que muitos beneficiários de planos individuais participam também em esquemas de tipo coletivo.

103. ASF (2015). Estes dados correspondem genericamente aos dados indicados nos relatórios da OCDE.

O Quadro 10.VI fornece dados sobre o número e a distribuição de empresas associadas de fundos de pensões fechados e abertos por setores de atividade. Saliente-se em primeiro lugar a forte concentração dos montantes dos fundos fechados no setor bancário que é responsável por cerca de 79% do total. Este setor é também maioritário entre os fundos abertos de iniciativa coletiva, com 38% do total.

QUADRO 10.VI – Distribuição dos fundos de pensões por setores de atividade, 2016

| Setores de atividade | Fundos fechados | | Fundos abertos | |
|--|----------------------|--|----------------------|--|
| | Número de associados | Montante de ativos (10 ⁶ euros) | Número de associados | Montante de ativos (10 ⁶ euros) |
| Indústrias transformadoras | 33 | 797 | 82 | 70 |
| Produção e distribuição de eletricidade, gás e água | 5 | 1 154 | 24 | 13 |
| Comércio | 21 | 244 | 184 | 75 |
| Transportes e comunicações | 14 | 522 | 61 | 233 |
| Bancos | 21 | 13 023 | 61 | 283 |
| Seguros e outras ativ. financeiras | 27 | 509 | 57 | 69 |
| Ativ. imobiliárias, e serviços prestados às empresas | 15 | 207 | 232 | 121 |
| Outras atividades | 3 | 80 | 88 | 14 |
| Total | 139 | 16 536 | 836 | 739 |

Fonte: ASF (2016).

Os setores de serviços têm uma participação muito diminuta nos fundos de pensões fechados, onde representam apenas 6% do total de ativos. A sua importância é bastante superior entre os fundos abertos de adesão coletiva, em que representam 58% do total de ativos. Existem 50 empresas nos setores de serviços associadas de fundos de pensões fechados e 429 associadas de fundos abertos.

Apenas 975 empresas detinham planos de pensões financiadas por fundos em 2016, o que representava 2,3% do universo potencial das empresas que poderiam criar tais fundos, que serão as empresas com mais de 10 trabalhadores. Havia um número bastante superior de empresas com fundos abertos do que com fundos fechados, em virtude de as exigências financeiras destes últimos serem bastante superiores. Isso mesmo pode ser confirmado pela distribuição dos fundos

fechados e abertos por escalões de montantes geridos. Em relação ao setor de serviços, calcula-se que um pouco mais de 1,5% das empresas com mais de 10 trabalhadores ao seu serviço fossem associadas de fundos de pensões.

Em virtude de uma taxa de cobertura relativamente reduzida, as pensões complementares fornecem um contributo igualmente reduzido para os rendimentos de substituição. O valor total das pensões pagas por fundos de pensões elevou-se a cerca de 880 milhões de euros em 2016, o que representa 7,5% do total de pensões pagas pelo sistema previdencial no mesmo ano¹⁰⁴.

Segundo os resultados da simulação apresentados por Isabel Fontes (2015), a taxa de substituição média dos planos de tipo BD foi de 14% em Portugal, no ano de 2015. No conjunto de países analisados neste estudo, trata-se de uma das taxas mais baixas. Os resultados confirmam a hipótese de que em países onde o sistema público de repartição assegura uma taxa de substituição elevada, os esquemas privados tendem a cumprir uma função residual na substituição de rendimentos.

10.6. Políticas públicas de promoção das pensões complementares

10.6.1. Objetivos e riscos das políticas de promoção

A promoção das pensões complementares prossegue o duplo objetivo de estimular a poupança privada e de assegurar um melhor nível de vida para os pensionistas. O contributo dos fundos de pensões e outros instrumentos afins para a poupança privada é importante e justifica-se numa perspetiva de garantir financiamento interno para o investimento sem gerar desequilíbrios externos insustentáveis. Há também a necessidade de compensar a propensão natural dos indivíduos, sobretudo em princípio de carreira, de afetarem o rendimento ao consumo imediato ou de bens duradouros, tornando mais atraente a poupança de longo prazo. O custo fiscal destes benefícios pode por vezes ser importante, chegando a atingir em certos países cerca de 1,7% do PIB, como acontece no Reino Unido e na Irlanda. Por isso, a utilização de instrumentos de promoção das pensões complementares requer alguma ponderação a fim de evitar a ocorrência de dois tipos clássicos de riscos¹⁰⁵.

104. ASF (2016).

105. Ver Social Protection Committee (2008).

Em primeiro lugar, existe o risco de que essas medidas não resultem numa verdadeira poupança adicional mas apenas num desvio de poupança de um produto financeiro para outro. Neste caso, a concessão do benefício ao aforrador será ineficaz pois não vai resultar num aumento da poupança global mas apenas numa redistribuição entre diferentes produtos financeiros. A concentração do benefício num produto de poupança de longo prazo associado à reforma terá de ser justificada por considerações de ordem social ligadas à necessidade de garantir que o pensionista terá um rendimento suficiente após a reforma sem necessidade de recorrer a auxílios sociais. Por isso é justificado que os esquemas de benefícios privilegiem o pagamento do capital acumulado sob a forma de renda vitalícia em vez de um resgate na totalidade, alisando assim a sua distribuição ao longo do tempo.

Em segundo lugar, existem vários estudos empíricos que sugerem que as medidas de incentivo à poupança para a reforma tendem a beneficiar sobretudo os rendimentos mais elevados, por serem estes os que proporcionalmente mais participam em planos de pensões privadas. Este resultado deriva do padrão de distribuição do rendimento e da concentração dos índices de poupança nos escalões de rendimento mais elevado. No entanto, não é inevitável que assim seja, pois é possível submeter os benefícios a limites máximos a fim de minorar o efeito regressivo, ou de os modular em função do rendimento ou da composição do agregado familiar, contribuindo assim para introduzir elementos de progressividade no sistema de pensões complementares.

10.6.2. Instrumentos de promoção das pensões complementares

Os instrumentos podem ser de tipo fiscal ou financeiro. No caso dos benefícios fiscais, eles traduzem-se por uma redução do imposto, a qual pode ser realizada através da equiparação das contribuições para fundos de pensões a custo fiscal, cujo efeito é reduzir o rendimento tributável antes do cálculo do imposto, ou da dedução à coleta em todo ou em parte. Pode ser também conseguido através de crédito fiscal a taxas preferenciais cujo efeito é reduzir o montante do imposto em função de um qualquer critério (origem dos rendimentos, montantes das contribuições). O crédito fiscal será não reembolsável quando o crédito não pode exceder o montante do imposto.

Os benefícios financeiros são atribuídos através de subsídios diretos, sob a forma de taxa fixa ou de taxas variáveis em função de certos atributos do beneficiário (escalão de rendimentos, composição do agregado familiar, etc.) a fim de permitir

uma maior individualização dos benefícios e implicitamente uma maior progressividade. Pode também ser atribuído sob a forma de suplemento às contribuições individuais para se atingir um determinado mínimo, ou de um crédito fiscal reembolsável.

Os benefícios fiscais podem ser aplicados sobre três componentes distintas do processo¹⁰⁶: as contribuições para o plano de pensões, os ganhos resultantes do investimento e os benefícios propriamente ditos, sob a forma de pensão vitalícia ou de resgate de uma soma única. Conforme o benefício incida sobre uma ou várias destas componentes assim se distinguem os diversos modelos de benefício fiscal. São dois os modelos mais frequentemente utilizados na União Europeia:

- O modelo EET = *Exempted contributions* + *Exempted investment returns* + *Taxed pension income* – É utilizado pela maioria dos países da UE, sendo o que mais incentivo à poupança proporciona, por diferir a tributação para o momento final, mas é também o mais oneroso em termos de custo fiscal.
- O modelo ETT = *Exempted contributions* + *Taxed investment returns* + *Taxed pension income* – É menos oneroso, por tributar o rendimento do capital, colocando assim este tipo de poupança em situação de igualdade relativamente a outros produtos financeiros; é utilizado na Dinamarca, Suécia, Itália e Países Baixos.

São também utilizados modelos do tipo TET (tudo é tributado, exceto os ganhos do investimento), TEE (tributação antecipada sobre as contribuições) ou EEE (isenção total).

10.6.3. O sistema de benefícios fiscais em Portugal

No atual sistema português, apenas existem benefícios de tipo fiscal. No que respeita aos benefícios fiscais que incentivam a adesão a planos de pensões complementares de base profissional, distinguem-se os que são atribuídos às empresas associadas e aos trabalhadores participantes. As empresas que estabelecem planos de pensões que confirmam direitos adquiridos e individualizados aos seus colaboradores, o que como vimos é a situação da maioria dos fundos, têm as suas contribuições consideradas como custo fiscal e portanto inteiramente dedutíveis da base de tributação em sede de IRC.

106. Normalmente os benefícios financeiros só se aplicam às contribuições.

Caso os direitos resultantes do plano de pensões não sejam adquiridos e individualizados para o trabalhador, mas tão-somente «meras expectativas», as contribuições pagas para um fundo de pensões podem ainda ser consideradas como custo fiscal, mas apenas até ao limite de 15% das despesas com pessoal (ou 25% se o trabalhador não tiver direito a pensão do regime geral da Segurança Social). Devem ainda ser observadas neste caso determinadas condições:

- os benefícios devem ser estabelecidos para todos os trabalhadores permanentes da empresa ou por determinação de contrato coletivo;
- os benefícios devem ser estabelecidos segundo um critério objetivo e idêntico para todos independentemente da classe profissional;
- pelo menos 2/3 dos benefícios devem ser pagos por prestação mensal vitalícia;
- as disposições do regime geral da Segurança Social quanto à idade de reforma devem ser respeitadas.

No que respeita aos benefícios fiscais concedidos em sede de IRS aos trabalhadores participantes, as suas contribuições podem ser deduzidas à coleta em 20% do seu valor (no caso do sujeito passivo ser solteiro) ou 40% (no caso de ser casado), dedução essa que é sujeita a uma dupla limitação:

- Limites máximos sobre a dedução relativa à contribuição para o fundo: 300, 350 ou 400 euros, consoante a idade;
- Limites máximos sobre a soma das deduções à coleta incluindo as relativas ao fundo de pensões, despesas de saúde, seguro de saúde, despesas de educação, etc. em função do escalão de rendimentos.

Para o trabalhador ter direito a esta dedução é ainda necessário cumprir a condição de não requerer o reembolso do montante investido no prazo de 5 anos.

Quanto às contribuições pagas pela empresa, elas serão isentas de tributação para o trabalhador em sede de IRS, desde que confirmem apenas «meras expectativas», ou que, conferindo direitos adquiridos e individualizados, cumpram as quatro condições acima referidas. A tributação será assim diferida para o momento do pagamento do benefício. Caso as condições não sejam cumpridas, as contribuições da empresa serão consideradas como rendimento do trabalho e tributadas em sede de IRS.

No momento de pagamento do benefício em forma de capital, no caso de direitos adquiridos e individualizados sem isenção de IRS, assim como das contribuições próprias, a componente correspondente às contribuições será isenta em sede de IRS, havendo apenas lugar a tributação sobre a componente de rendimento do fundo a uma taxa preferencial de 8% sobre a parcela do rendimento que corresponder às contribuições próprias. No caso de planos de «meras expectativas» ou de direitos adquiridos e individualizados com isenção de IRS, há lugar a tributação da componente de contribuições a título de remuneração não fixa, beneficiando os primeiros de uma isenção de 1/3. À componente de rendimento do fundo aplica-se a mesma taxa de 8%.

Se o benefício for recebido em forma de renda vitalícia, a componente correspondente ao reembolso do capital não será tributada e a componente correspondente ao rendimento dos fundos será tributada como rendimento de pensão, se o plano for de direitos adquiridos e individualizados sem isenção de IRS, ou na parte correspondente às contribuições próprias.

No caso de a participação no fundo de pensões dar direito a meras expectativas, ou a direitos adquiridos e individualizados com isenção de IRS no momento da contribuição, a totalidade da renda será tributada como pensão em sede de IRS no momento do recebimento.

Além dos benefícios fiscais previstos para as empresas associadas dos fundos de pensões e para os respetivo participantes, existem ainda várias isenções a título definitivo de impostos diretos e indiretos sobre os rendimentos e as atividades dos fundos de pensões propriamente ditos. Assim, estão isentos de IRC os rendimentos dos fundos de pensões, uma isenção que valeu em 2015 um total de cerca de 132 milhões de euros. Estão também isentos de IMT e estiveram isentos de IMI até 2016.

Os benefícios fiscais concedidos aos trabalhadores que subscrevam planos individuais de pensões são semelhantes aos concedidos àqueles que participem enquanto contribuintes num plano de pensões de base profissional. No momento da contribuição beneficiam de dedução à coleta de 20% ou 40%, submetida a duplo plafonamento. No momento do recebimento do benefício em forma de capital, a parte correspondente ao reembolso do capital não é tributada e a componente de rendimento é tributada à taxa preferencial de 8%¹⁰⁷.

107. Este regime parece favorecer os resgates de capital no momento da reforma, que representam 89% do valor dos benefícios pagos pelos fundos de base individual.

Caso o pagamento seja feito por renda vitalícia, a componente de rendimento é tributada como pensão¹⁰⁸.

Os benefícios fiscais têm exercido um importante papel na determinação do nível de poupança através destes veículos. Assim, os benefícios estabelecidos para os PPR na altura da sua introdução em 1989 foram responsáveis pelo grande sucesso inicial desta forma de poupança. Era então possível deduzir ao rendimento coletável em sede de IRS o montante aplicado até 500 contos (cerca de 2500 euros) desde que não se ultrapassasse 20% do rendimento bruto. Na atualidade, o benefício fiscal no momento da contribuição é sujeito a um duplo plafonamento, do que resulta uma vantagem bastante mais modesta. As 385 mil famílias que subscreveram PPR conseguiram uma dedução à coleta média de 75 euros em 2014; nove anos antes, a dedução média atingira os 436 euros. Isto explica em grande parte a tendência decrescente da subscrição destes instrumentos de poupança. Assim, o número total de subscrições de PPR (incluindo os efetuados através de seguros e fundos de investimento, além dos fundos de pensões) em 2015 foi de 2 192 milhares, 21% abaixo do nível alcançado em 2011¹⁰⁹.

Os PPR mantêm no entanto uma posição importante no conjunto dos instrumentos de poupança individual, o que se explica pelo significativo benefício fiscal à saída, pois a parte correspondente ao rendimento do capital investido é tributada a uma taxa de 8%, enquanto a taxa normal para aplicações financeiras é de 28%.

Não existem diferenças entre o tratamento fiscal concedido aos fundos de pensões e aos outros veículos financeiros de suporte aos planos de pensões, exceto no que toca ao imposto sucessório, ao qual os subscritores de seguros se podem furtar através da nomeação de beneficiário em caso de morte.

10.6.4. Análise comparativa dos benefícios concedidos às pensões complementares

Na última edição do *Pensions Outlook*, a OCDE publica os resultados de uma análise comparativa das medidas de incentivo dos planos de pensões complementares¹¹⁰. A análise procura avaliar se o tratamento concedido aos esquemas

108. Caso não seja possível determinar a parte correspondente às contribuições, abate-se ao valor da renda uma importância igual a 85%, para efeitos de determinação do montante tributável.

109. APS (2016), p. 183.

110. OECD (2016c).

de pensões complementares confere uma efetiva vantagem fiscal aos indivíduos que poupam para a reforma ao longo da sua vida.

A vantagem fiscal é definida como a diferença entre o valor poupado em impostos pagos durante todo o ciclo de vida por um indivíduo que tivesse contribuído para um plano de pensões em vez de aplicar o mesmo dinheiro num veículo alternativo de poupança (considerado como *benchmark*). Os regimes fiscais são assim comparados em função da sua eficácia para desviar a poupança de um produto financeiro normal para um plano de pensões.

A vantagem fiscal relativa assim definida depende de um conjunto complexo de fatores, entre os quais cabe destacar:

- O regime fiscal dos planos de pensões complementares
- O regime fiscal dos produtos financeiros de poupança não associados à reforma
- O sistema de tributação do rendimento individual
- O nível de rendimento individual
- O valor da poupança individual
- A duração do período de contribuições
- O tipo de pagamento escolhido (pensão vitalícia ou resgate total)

Os resultados da análise, que incide sobre 16 tipos de regimes fiscais para pensões complementares, indicam que todos eles se traduzem por uma vantagem fiscal. Radica esta vantagem no fato de os produtos tradicionais de poupança serem tratados fiscalmente com um regime do tipo TTE, ou seja, tributam-se as contribuições e os ganhos de investimento à cabeça, e deixam-se isentos os benefícios ulteriores. Em contrapartida, a grande maioria dos regimes fiscais aplicados aos esquemas complementares deduzem grande parte das contribuições e isentam total ou parcialmente os rendimentos da aplicação de capital.

Em todos os regimes analisados, os detentores de rendimentos médios pagam menos impostos ao longo da sua vida quando contribuem para um plano de pensões do que quando o fazem para um outro tipo de produto financeiro de poupança. A vantagem fiscal é porém maior nos regimes EEE (isenção total), e igualmente tEE (tributação reduzida sobre as contribuições e isenção dos benefícios ulteriores) e EET (tributação dos benefícios como rendimento individual), espe-

cialmente quando estes regimes incluem uma ajuda direta sob a forma de suplemento financeiro à contribuição individual. Nestes casos a vantagem fiscal varia entre 35 e 50%.

Os regimes que menos vantagem fiscal conferem (entre 0 e 10%) são do tipo TET (isenção sobre o retorno do investimento e taxa reduzida sobre o montante da pensão), tEt (taxa reduzida sobre as contribuições e a pensão, e isenção sobre o retorno) e EtT (isenção das contribuições e tributação dos benefícios ulteriores).

Em todos os regimes fiscais analisados a duração do período de contribuição influencia positivamente o valor da vantagem fiscal, o que significa que as diferenças entre benefícios fiscais são cumulativas. Entre os 16 tipos de regimes, 10 proporcionam maior vantagem fiscal aos detentores de rendimentos médios relativamente aos detentores de rendimentos altos e baixos. Isto justifica-se pelo efeito dos *plafonds* que limitam os benefícios em função dos valores das contribuições e da própria estrutura de tributação do rendimento individual. Onde existem subsídios diretos, a vantagem fiscal tende a beneficiar mais os detentores de baixos rendimentos. Os indivíduos que resgatam o capital acumulado de uma só vez recebem menos vantagens fiscais do que aqueles que preferem receber uma pensão mensal vitalícia.

No Quadro 10.VII, reunimos os dados respeitantes aos 10 países europeus cujos regimes fiscais concedem maiores vantagens fiscais. Encontram-se aí 15 esquemas de pensões complementares que proporcionam uma vantagem fiscal bastante significativa, superior a 30%. Os resultados sugerem que, quando comparado com os regimes destes países, o regime fiscal português está longe de proporcionar a mesma ordem de benefícios, situando-se a vantagem fiscal em 15% no caso dos planos profissionais e em 21% no caso dos planos individuais.

Em síntese, o regime de benefícios português afigura-se bastante favorável da perspetiva das empresas, já que, uma vez cumpridas certas condições, as contribuições para um plano de pensões de base profissional se podem abater ao rendimento coletável. Será menos interessante do ponto de vista dos beneficiários, pois remete a vantagem para o momento da saída, em que a taxa sobre os rendimentos do capital é bastante inferior à taxa normal, mas «castigando» em contrapartida as contribuições com uma forte tributação em sede de IRS, já que as deduções à coleta foram reduzidas ao mínimo. Em termos de captação de poupanças esta estratégia é necessariamente menos eficaz pois não atende à maior preferência do aforrador pelo ganho imediato.

QUADRO 10.VII – Regimes fiscais aplicados a pensões complementares, 2015

| País | Tipo de plano | Regime fiscal | Vantagem fiscal (%) | | | |
|-----------------|--|------------------------------|---------------------|-----------|------------|-----------|
| | | | Contrib. | Retornos | Benefícios | Total |
| Reino Unido | Planos de auto-adesão | EET+ ajuda às contribuições | 46 | 25 | -23 | 48 |
| | Planos profiss. CD | EET | 31 | 26 | -23 | 34 |
| | Planos profiss. BD | EET | 31 | 26 | -28 | 30 |
| Hungria | Fundos de pensões privadas voluntários | tEE + ajuda às contribuições | 26 | 19 | 0 | 45 |
| | Contas individuais de reforma | TEE + ajuda às contribuições | 20 | 19 | 0 | 39 |
| Islândia | Planos profiss. CD | EET | 43 | 12 | -12 | 44 |
| | Planos profiss. BD | EET | 43 | 12 | -18 | 37 |
| Estónia | Contribuições voluntárias | tEE (crédito fiscal) | 20 | 17 | 0 | 37 |
| Eslováquia | Planos do 2.º pilar | EEE | 19 | 17 | 0 | 36 |
| Irlanda | Todos | EET | 40 | 24 | -29 | 35 |
| Itália | Todos | Ett | 38 | -1 | -5 | 32 |
| Países Baixos | Planos profissionais | EET | 48 | 26 | -42 | 32 |
| Suíça | Planos profissionais obrigatórios | EET | 31 | 18 | -18 | 31 |
| | Planos pessoais | EET | 30 | 22 | -22 | 30 |
| Turquia | Planos pessoais | TtE + ajuda às contribuições | 25 | 5 | 0 | 30 |
| Portugal | Planos profissionais | EET | 32 | 20 | -36 | 15 |
| | Planos pessoais | tEt | 5 | 20 | -4 | 21 |

Fonte: OECD (2016c).

Notas:

1. A vantagem fiscal refere-se aos detentores de rendimentos médios.
2. A vantagem fiscal é calculada em percentagem do valor atualizado das contribuições.

10.7. Poupança e sistema de pensões

A preocupação com a sustentabilidade financeira do sistema de pensões cruza-se com um outro tipo de preocupação motivado pela queda acentuada dos níveis de poupança ao longo das últimas décadas. Esta evolução compromete a capacidade de financiamento interno do investimento cuja recuperação é essencial a fim de criar condições para um crescimento económico sustentável. Dado o nível elevado de endividamento externo tanto público como privado a que se chegou, não há como iludir a necessidade de retomar níveis de poupança interna mais vigorosos. Este tema tem vindo a ganhar merecido destaque em Portugal.

Um trabalho de análise do Banco de Portugal¹¹¹ procura encontrar explicações para a tendência de queda dos níveis da poupança, em particular das famílias, e um trabalho conjunto de uma equipa de quatro economistas¹¹², coloca aquela tendência no quadro da evolução recente da economia portuguesa e propõe políticas corretivas.

10.7.1. Evolução da taxa de poupança

Os dados disponíveis são claros ao indicarem uma forte tendência regressiva da taxa de poupança interna. Após um período de oscilação entre 20% e 30% durante os anos 70 e 80, a taxa de poupança¹¹³ passou de 28% em 1992 para 20% durante a segunda metade dos anos 90, tendo a partir do início do século XXI seguido uma tendência de decréscimo continuado até atingir o mínimo histórico de 11% em 2008. Desde então tem-se verificado uma ligeira recuperação, situando-se a taxa de poupança em 15% em 2015.

O Estado tem contribuído com uma poupança negativa ao longo de todo o período desde 1974, à exceção dos anos que precederam a entrada de Portugal no euro, na segunda metade dos anos 90, em que a política orçamental esteve submetida aos critérios de convergência em termos de défice e de dívida pública. No entanto, tem sido a evolução da poupança das famílias o fator determinante da queda da taxa de poupança global. Em F. Alexandre et al. (2017) estima-se que a redução da taxa de poupança nacional entre 1977-91 e 1992-2008 ficou a dever-se em 75% à redução da taxa de poupança das famílias, tendo os restantes 25% ficado a cargo da redução da taxa de poupança das empresas.

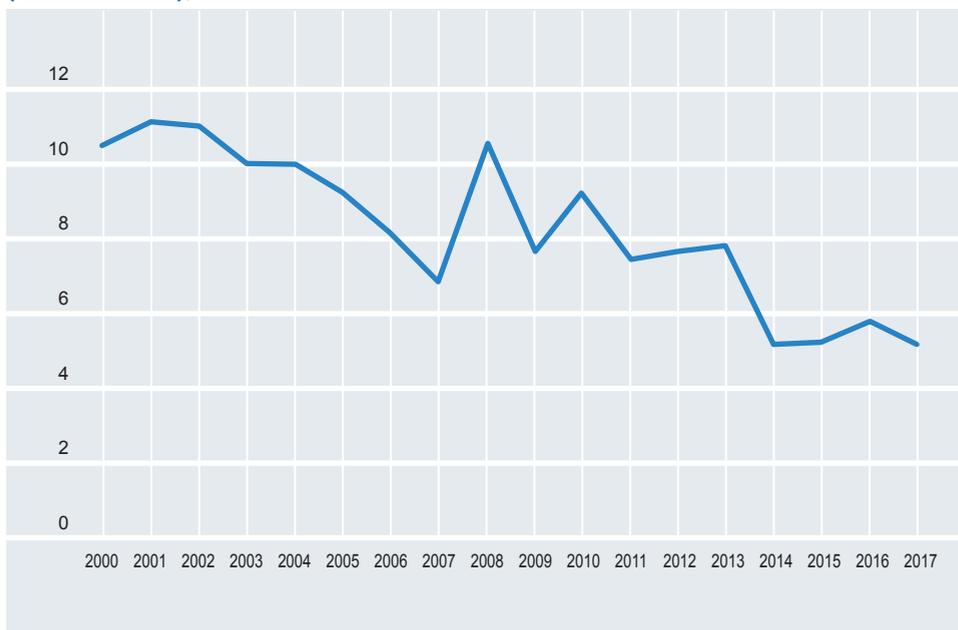
A taxa de poupança dos particulares (famílias e instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias) passou de 10,5% em 2000 para 5,2% em 2017 (ver Gráfico 10.4). Esta evolução contrasta com a registada na média da zona euro, onde a taxa de poupança se reduziu apenas ligeiramente desde 1999, permanecendo a um nível significativamente mais elevado (12,5% em 2015). Mesmo no quadro dos países do sul da Europa, onde a taxa de poupança é inferior à dos países do norte, Portugal distingue-se por uma queda muito acentuada da taxa de poupança das famílias, sendo o país com a taxa mais baixa da zona euro, a seguir à Grécia.

111. Banco de Portugal (2016).

112. F. Alexandre et al. (2017).

113. Taxa de poupança definida como o rácio da diferença entre rendimento disponível e consumo final, sobre o rendimento disponível, e calculada com base nos dados das Contas Nacionais.

**GRÁFICO 10.4 – Taxa de poupança dos particulares
(em % do PIB), 2000-2017**



Fonte: Séries do Banco de Portugal.

Nota: Valores em final de ano; 2017: final do 1.º semestre.

Para explicar uma queda destas dimensões há a considerar não uma mas diversas razões. Os estudos mencionados são unânimes em atribuir a principal responsabilidade pela queda da taxa de poupança das famílias à alteração das condições de financiamento da economia a partir da adesão ao euro, que se traduziu por uma baixa acentuada da taxa de juro e uma muito maior facilidade de acesso ao crédito por parte dos particulares, o que os levou a substituir poupança por consumo. A queda da taxa de poupança coincide com um aumento muito significativo do endividamento e um crescimento do consumo privado a um ritmo superior ao do rendimento disponível. Jogaram ainda a favor da queda acentuada da taxa de poupança um conjunto de outros fatores entre os quais cumpre destacar:

- a significativa diminuição das remessas dos emigrantes a partir de finais da década de 90, motivada tanto pelo abrandamento dos fluxos migratórios como pelo fim dos estímulos à captação desses fundos;
- as expectativas em alta quanto ao crescimento do rendimento, alimentadas pela adesão ao euro, e que terão provocado a retração da poupança motivada pela necessidade de acautelar o consumo futuro.

Durante os anos de crise verificou-se alguma recuperação, em particular nos anos de 2008 e 2010, explicados pela maior restritividade no mercado de crédito e à reavaliação das expectativas quanto à prevalência das restrições de liquidez no futuro. Porém, a partir de 2011, a tendência decrescente é retomada, o que pode ser explicado pela tendência das famílias em reagir ao aumento dos impostos diretos e indiretos mantendo o nível de consumo anterior à adoção das medidas de contenção, baixando conseqüentemente a sua taxa de poupança, além do impacto da baixa da taxa de juro nos depósitos e outras aplicações financeiras.

10.7.2. O papel do sistema de Segurança Social na determinação da poupança

Entre as principais razões para a poupança das famílias figuram, por um lado, a necessidade de os indivíduos se precaverem contra riscos futuros e assim assegurarem um fluxo previsível de rendimentos ao longo da vida, e por outro lado, a necessidade de salvaguardarem a sua reforma e a constituição de um património para os herdeiros¹¹⁴. A criação e o desenvolvimento do Estado Social veio atenuar em grande parte esta dupla necessidade ao garantir, por meio de sistemas financiados por impostos e/ou por contribuições, que os indivíduos recebam prestações compensatórias, pecuniárias ou em espécie, sempre que ocorram determinadas eventualidades (desemprego, doença, etc.) ou que atinjam a idade de reforma. Vários estudos¹¹⁵, muitos deles com fundamentação empírica, têm comprovado o efeito redutor da criação e desenvolvimento dos sistemas de Segurança Social sobre os níveis de poupança das famílias, sobretudo quando tais sistemas se baseiam no modelo bismarckiano e são orientados para a substituição dos rendimentos com taxas de substituição relativamente elevadas.

Esta tese encontra uma ilustração empírica no caso português, em que taxas de poupança muito reduzidas coexistem com uma cobertura muito modesta do sistema complementar financiado por capitalização e em que uma parte muito substancial do rendimento disponível das empresas e das famílias é canalizado para impostos e contribuições a fim de financiar o sistema de Segurança Social. Um aumento das contribuições para sistemas de capitalização voluntários, quer de base profissional quer de base individual, faria aumentar a taxa de poupança

114. Além destas razões, a literatura menciona também a necessidade de poupar para acumular valor suficiente para fazer aquisições de elevado montante e para fazer face a despesas contínuas previsíveis (por ex. educação dos filhos).

115. O trabalho pioneiro é M. Feldstein (1980).

privada, e por conseguinte a capacidade interna de financiamento da economia. Este impacto seria não só direto como indireto e a prazo, pois a variação líquida dos ativos de fundos de pensões detidos pelas famílias entraria para o cálculo do valor agregado da poupança das famílias¹¹⁶.

10.8. Necessidade de reforma do sistema de pensões complementares

Portugal possui um sistema de pensões complementares caracterizado por três aspetos:

É em primeiro lugar, um sistema atrofiado, que cobre uma muito pequena parcela da população ativa e do universo empresarial, contribuindo pouco para o conjunto de rendimentos de substituição recebidos pelos pensionistas em situação de reforma.

É também um sistema em regressão em virtude não só da crise financeira de 2008 e do período recessivo que se abriu com a crise da dívida soberana e as medidas de ajustamento orçamental, como também de decisões governamentais tomadas no sentido da coletivização de importantes fundos de pensões, e da redução dos benefícios fiscais à poupança privada.

Por fim, é um sistema altamente concentrado, onde a esmagadora maioria dos ativos está acumulada em alguns poucos fundos fechados em benefício definido, de alto valor, de que são associadas grandes empresas, sobretudo do setor bancário, sendo o valor dos ativos geridos por fundos de base individual e abertos dirigidos a PME's extremamente limitado.

Esta situação deve ser reavaliada criticamente por várias razões.

Em primeiro lugar, porque a baixa participação dos fundos de pensões nos benefícios esperados retira à grande maioria dos futuros pensionistas a possibilidade de compensarem com rendimentos suplementares as quedas projetadas do valor relativo das pensões do regime geral.

Em segundo lugar, porque não potencia a captação da poupança, necessária ao reforço da capacidade interna de financiamento da economia.

Em terceiro lugar, porque a concentração num único modelo de financiamento

116. No caso de sistemas de capitalização obrigatórios, as contribuições são deduzidas do rendimento disponível das famílias, e não são por isso contabilizadas como poupança dos particulares.

– por repartição simultânea – e numa única base contributiva – a massa salarial – retira ao sistema a flexibilidade necessária para se proteger contra choques sistémicos de origem demográfica ou económica, expondo-o de maneira excessiva aos riscos decorrentes do envelhecimento demográfico e da baixa tendencial da remuneração do trabalho.

Finalmente, a rendibilidade média anual demonstrada pelos fundos de pensões durante a última década, apesar da crise económica e das baixas taxas de juro, provou ser superior ao ritmo de crescimento da massa salarial¹¹⁷. Esta evolução sugere por isso que o financiamento do sistema contributivo ficará mais garantido a prazo se o papel dos regimes de capitalização for reforçado.

Sendo a atual situação do sistema de pensões complementares em Portugal o resultado de um conjunto multifacetado de fatores (incentivos fiscais modestos, decisões *ad hoc* no sentido da coletivização, desigual repartição do rendimento, fraca literacia financeira, desconfiança em relação ao setor financeiro), a promoção de um sistema alargado de pensões complementares baseado em planos de base profissional e pessoal, de adesão voluntária, e em regime de contribuição definida, terá que assentar num *policy mix* assente nos seguintes vetores:

- Uma atitude de inequívoco apoio político ao desenvolvimento de um setor de pensões complementares, incluindo uma ação incentivadora junto dos parceiros sociais;
- A introdução no sistema de um novo tipo de plano de pensões que fomenta a adesão das PMES e de camadas mais largas da população trabalhadora, nomeadamente através de esquemas de adesão semiautomática;
- A adoção de medidas prudenciais, de supervisão e de transparência, de acordo com as melhores práticas a nível internacional, que melhorem as garantias de segurança aos aforradores e lhes proporcionem uma informação permanente sobre a evolução dos seus investimentos.
- Uma reavaliação dos regimes de incentivos fiscais com vista a promover a poupança para a reforma tanto de base profissional como de base individual;

117. Enquanto a valorização média anual dos fundos de pensões durante a última década atingiu os 1,8%, a massa salarial recuou no mesmo período 1,1% ao ano, em termos reais.

- Uma comunicação de qualidade e acessível ao grande público acerca da evolução futura das pensões em função das medidas de reforma já adotadas.

Para o sucesso desta reforma, será fundamental que as empresas passem a considerar a criação de planos de pensões para os seus colaboradores entre os instrumentos de política de recursos humanos, numa ótica de remunerações deferidas, e como fator de atração de pessoal qualificado. Será também necessário que as associações empresariais e os sindicatos passem a integrar a criação de planos de pensões nas respetivas agendas de negociação coletiva. São de registar algumas experiências de contratação coletiva noutros países, em que se abre espaço para o reforço dos planos de pensões complementares. Por exemplo, em Itália, no mais recente contrato coletivo da indústria metalúrgica a nível nacional, os parceiros sociais chegaram a acordo sobre a atribuição de benefícios flexíveis no valor de 200 euros por ano a cada trabalhador, a fim de serem aplicados em planos de pensões privadas ou seguros de saúde, em vez do aumento dos salários mínimos contratuais.

Porém, não basta que os parceiros sociais se decidam autonomamente pela via do reforço do sistema de pensões complementares, utilizando para isso o instrumento convencional. É também necessário que as autoridades promovam ativamente a criação de novos planos de pensões no mundo empresarial. Seria por isso de considerar a proposta de um novo tipo de planos de pensões de base profissional, assente no princípio de adesão semiautomática, que estabeleça o princípio da criação de planos de pensões em empresas a partir de uma certa dimensão, mas que permita aos trabalhadores não aderir se assim o desejarem. Este novo produto, que se situaria assim a meio caminho entre adesão voluntária e automática, seria financiado por contribuições das empresas e dos trabalhadores, e deveria ser promovido por um regime de benefícios fiscais para contribuintes, mais generoso do que aquele que existe atualmente.

Existem várias experiências bem sucedidas deste tipo de plano de pensões, a mais conhecida das quais é a do esquema de *auto-enrolment* implementado no Reino Unido¹¹⁸. A partir de 2012, as empresas que não tivessem ainda um plano de pensões passaram a ter de oferecer um plano no regime de *auto-enrolment*

118. A Itália instituiu um esquema semelhante segundo o qual o trabalhador pode optar por transferir a indemnização pecuniária devida por rescisão de contrato para um fundo de pensões e assim criar uma conta individual. Esquemas semelhantes estão em aplicação na Nova Zelândia, Canadá e EUA. Ver OECD (2015a), p. 186.

aos seus colaboradores que satisfaçam um conjunto de condições de elegibilidade, e pagar uma contribuição por cada participante. Este dever é preenchido de forma progressiva no tempo de acordo com a dimensão da empresa. Os trabalhadores têm a possibilidade de não subscrever o plano (direito de *opt-out*), mas se nada fizerem serão automaticamente incluídos e pagarão uma contribuição, que será descontada no vencimento. Os resultados já disponíveis mostram que esta medida tem sido bastante bem sucedida. Cerca de 4,7 milhões de assalariados estão atualmente abrangidos, o que representa 43% da força de trabalho elegível. E apenas 8 – 12% dos assalariados utiliza a faculdade do *opt-out* durante o primeiro mês após a oferta ser feita. Das mais de 38 mil empresas que aderiram, a maioria são de grande e média dimensão, colocando-se agora o desafio de como encorajar as pequenas empresas a aderirem ao esquema.

Para que o conjunto das medidas políticas possa ter um impacto real na expansão do 2.º pilar do nosso sistema de pensões, é essencial reforçar a confiança dos aforradores nos fundos de pensões e outras entidades gestoras de planos de pensões e a transparência no seu funcionamento. Neste contexto, assume grande relevo a futura transposição da Diretiva IRPPP II¹¹⁹. Com esta Diretiva estabelecem-se normas comuns que garantam a solidez das pensões profissionais e protejam de forma mais eficaz os respetivos membros e beneficiários, através de novas obrigações sobre os dispositivos de governança dos fundos de pensões, a avaliação de risco interna a estas instituições, a obrigação de designar um depositário para guarda dos ativos do fundo e poderes reforçados para os supervisores. A nova Diretiva estabelece ainda a obrigação para os fundos de pensões de divulgarem entre os seus membros e beneficiários informações de caráter pessoal e geral sobre o plano de pensões, sob a forma de uma «Declaração sobre os benefícios de pensão».

A implementação no contexto português de um novo tipo de pensões complementares de adesão semiautomática com possibilidade de *opt out* poderia, juntamente com as outras medidas acima enunciadas, dinamizar e aprofundar o atual sistema de pensões complementares, fazendo-o progressivamente abranger categorias mais amplas de assalariados, nomeadamente nos escalões intermédios de rendimentos. Deveriam por isso as modalidades para a sua implementação merecer uma mais profunda investigação, tanto da parte dos organismos

119. Diretiva (UE) 2016/2341 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (reformulação). Esta Diretiva entrou em vigor em 12/1/2017, e os Estados membros têm 24 meses após esta data para a transporem em direito nacional. Substitui a Diretiva 2003/41, dita Diretiva IRPPP I.

oficiais, como dos investigadores privados e académicos, rompendo com a paralisia que parece existir neste setor.

10.9. Conclusões da Terceira Parte

Num contexto de crescimento lento da economia portuguesa desde o início do século, o setor de atividades de serviços no seu conjunto tem-se vindo a afirmar pelo seu dinamismo relativo pois tem crescido a taxas superiores à média nacional, em resultado do que a sua contribuição para o VAB nacional passou de 54% em 2000 para 63% em 2015. Esse dinamismo tem-se refletido na capacidade de criar emprego: o setor de serviços foi o que mais emprego criou entre 2000 e 2015, tendo a sua parcela no conjunto da economia nacional aumentado de 50,6% para 63,9% no período 2000-2015. A produtividade no conjunto do setor cresceu a taxas relativamente modestas, em linha com o conjunto da economia (0,9% no período 2000-2007 e 0,7% no período 2007-2014) mantendo-se por isso a média do setor próxima da média nacional.

Entre 2000 e 2014 o peso das exportações nacionais no PIB aumentou de 24,4% para 34,7%, refletindo uma maior abertura da economia ao exterior, tendo o setor de serviços acompanhado esta evolução ao passar de um rácio de 2,8% para 6,4% durante esse período. Foi aliás o setor de serviços o que mais positivamente contribuiu para a significativa melhoria do saldo da balança de bens e serviços que passou de negativo a positivo. Além disso, é de salientar que uma grande parte das exportações de bens industriais contém uma parcela significativa de serviços incorporados.

O emprego no setor de serviços está maioritariamente concentrado em micro e pequenas empresas. Em média, emprega uma mão-de-obra com melhores habilitações do que o conjunto da economia, com realce para os setores de educação e telecomunicações. Trata-se também de um emprego com maior rotatividade, expressa não só numa maior utilização de contratos a termo, como numa maior incidência do desemprego registado. Esta rotatividade assume particular significado nos subsectores do alojamento e restauração e nos serviços às empresas.

Sendo o maior empregador da economia portuguesa, o setor de serviços é também o que mais contribui para o sistema previdencial de Segurança Social. Em 2015, o setor no seu conjunto, excluindo os trabalhadores independentes,

contribuiu mais de 8 200 milhões de euros para o regime previdencial, quase 60% do total de contribuições e quotizações recebidas nesse ano (excluindo a CES). O montante pago pelas entidades empregadoras a título de TSU foi de 5 582 milhões de euros, o que representou uma taxa efetiva de 22,72%; o montante pago pelos trabalhadores a título de quotizações foi de 2 645 milhões de euros, representando 10,76% de taxa efetiva.

Dada a importância do setor de serviços enquanto contribuinte do sistema de Segurança Social, e a sua importante posição no conjunto da economia, justifica-se uma atenção particular ao modo como o sistema poderá ser financiado no futuro de modo a assegurar a sua sustentabilidade, sem que isso se reflita por um aumento desproporcional do esforço contributivo das empresas de serviços e dos seus colaboradores. Quatro questões se salientam pela sua acuidade na perspectiva do setor de serviços:

1. Como se pode tornar o financiamento do sistema de Segurança Social simultaneamente mais justo, mais amigo do emprego e mais sustentável?
2. Como se pode continuar a garantir uma política ambiciosa de salário mínimo sem comprometer a competitividade e o emprego?
3. Como repartir de modo mais justo o custo social do desemprego sem comprometer a necessária flexibilidade da contratação individual?
4. Como garantir reformas de nível adequado aos trabalhadores dos serviços através de uma utilização mais abrangente dos regimes de capitalização?

Nos esforços de reforma em Portugal tem sido dada atenção quase exclusiva à revisão dos parâmetros do lado da despesa. As tentativas de diversificar o modo de financiamento do sistema contributivo têm tido alcance modesto, e a TSU tem-se mantido constante ao nível fixado em 1995, continuando a incidir unicamente sobre a massa salarial. No entanto, é hoje claro que uma base de financiamento da Segurança Social limitada à massa salarial não é sustentável a prazo. A manterem-se as tendências atuais, a força de trabalho reduzir-se-á dos atuais 5 milhões para perto de 3,3 milhões em 2060, e a remuneração do trabalho deverá continuar a ver cair a sua parcela no rendimento nacional, na perspectiva de continuidade dos desenvolvimentos tecnológicos em curso (digitalização, robotização) e da globalização. Assim, a massa salarial deverá crescer a um ritmo inferior ao que seria necessário para poder financiar o aumento da despesa provocado pelo envelhecimento da população.

Justifica-se por isso que se investigue um modo de financiamento alternativo, que não dependa unicamente da massa salarial, e que esteja mais próximo da evolução do PIB. Entre os modelos alternativos de financiamento do sistema previdencial, merece especial atenção o que consiste no alargamento da base de incidência da TSU ao Valor Acrescentado Líquido. Isso permitiria reduzir de modo substancial a taxa que incide sobre as remunerações, sendo as respectivas receitas compensadas de modo fiscalmente neutro por uma taxa incidindo sobre o VAL criado por cada empresa de que se deduziria o montante pago pelas empresas sobre as remunerações. Por exemplo, uma baixa de 10 pontos percentuais da atual TSU sobre as remunerações poderia ser compensada integralmente por uma taxa de 5,4% sobre o VAL.

Esta reforma do modelo de financiamento apresenta quatro vantagens principais.

- Uma maior neutralidade da fiscalidade em relação à combinação de fatores de produção, em comparação com o sistema atual, que favorece as empresas que empregam pouca mão-de-obra e muito capital. Em resultado do novo modelo, a maioria dos setores e das empresas do setor de serviços veriam diminuídas a respetiva carga contributiva, assim como a generalidade das pequenas e médias empresas.
- Um efeito favorável sobre o emprego por via da substituição do capital por trabalho (ou pelo menos um abrandamento da tendência de substituição), e daí um crescimento mais rico em emprego. A redução de 10 pontos percentuais da TSU provocaria uma redução do custo médio do trabalho da ordem dos 8%, que poderia promover a criação líquida de 200 mil novos empregos no curto prazo.
- Uma evolução da base tributária mais dinâmica, na medida em que evoluiria a um ritmo mais próximo do PIB, e não estaria tão dependente da evolução da massa salarial.
- Uma menor volatilidade das receitas contributivas em função do ciclo económico, pois passariam a depender não só das remunerações como também dos rendimentos do capital incluído no VAL.

Em contrapartida, devemos reconhecer que esta solução apresenta alguns riscos *a priori*:

- Um risco de desincentivo do investimento privado nos setores mais penalizados pelo novo modelo em virtude da redução da rentabilidade do

capital, caso não seja possível transferir para o consumidor o efeito de aumento dos custos de exploração. Porém, é de salientar que os resultados das simulações *ex ante* sugerem impactos relativamente modestos em termos de rendibilidade do capital. Por exemplo, uma contribuição sobre o VAL de 5,4% não faria diminuir o Excedente Bruto de Exploração em mais do que 2,7%, ao nível setorial.

- Um risco de evasão fiscal, por ser o Valor Acrescentado um agregado mais difícil de controlar fiscalmente do que a massa salarial. No entanto, trata-se de um problema mais geral que afeta também a coleta em sede de IRC, e que pode ser minorado por um reforço da coordenação entre autoridades tributárias e da Segurança Social.
- Um risco de reação negativa concertada assente na lógica de *lobbys*, pelo fato de os maiores encargos contributivos recaírem sobre um pequeno número de setores e de empresas de grande dimensão.

Os efeitos positivos sobre o emprego e a distribuição da carga contributiva poderiam também ser alcançados por recurso a um modelo alternativo de modulação da TSU (que continuaria a incidir apenas sobre a massa salarial) em função de determinados escalões fixados segundo o rácio da remuneração do trabalho sobre o VAL apurado por exemplo, com base numa média do VAL dos três últimos anos.

A análise dos custos e benefícios deste novo sistema não poderá no entanto ser feita separadamente de outras alternativas que pretendem responder à questão colocada de início: como financiar no futuro o sistema previdencial sabendo que o atual modo não é sustentável a prazo. Todas estas alternativas têm em comum a necessidade de alargar a base de contribuição para a Segurança Social, seja ao consumo seja a outros fatores de produção. Mas à partida apresentam outros tipos de risco: o efeito regressivo na distribuição de rendimentos, o efeito inflacionista sobre os preços e os salários, o efeito de cascata sobre os custos de produção, ou o agravamento da carga fiscal sobre os contribuintes individuais.

A solução que menos custos políticos acarreta consiste na progressiva erosão por inércia da parcela das contribuições assentes na massa salarial e sua substituição por transferências do orçamento ou do Fundo de Estabilização. É porém uma falsa solução pois remete para decisões anuais no quadro da preparação do Orçamento de Estado opções que deveriam ser equacionadas num quadro de reforma estrutural, capazes de proporcionar maior credibilidade e

sustentabilidade ao desempenho futuro do sistema de Segurança Social.

Justifica-se por isso um esforço sério de investigação no sentido de determinar qual o modelo de financiamento da Segurança Social que melhor poderá corresponder no futuro aos desafios da sustentabilidade financeira, do emprego e da justiça fiscal.

Uma segunda questão relevante na perspetiva do setor de serviços consiste em saber em que medida um modelo alternativo de financiamento poderia, sem pôr em causa a sustentabilidade do sistema, tornar-se mais favorável à criação de emprego, por via da redução da carga contributiva que incide sobre o salário mínimo.

O salário mínimo tem assumido nos últimos anos um papel de crescente importância como instrumento de política de rendimentos e é de prever que assim continue a ser, dado o objetivo de elevar a RMMG até 600 euros na presente legislatura. No quadro europeu, Portugal pratica um dos salários mínimos mais altos da UE em proporção do salário mediano, do que resulta uma elevada percentagem de assalariados a receber a RMMG – 23% no 1.º semestre de 2017. Entre 2009 e 2017, a RMMG aumentou cerca de 14% em termos reais, claramente acima do crescimento da produtividade, sendo este aumento responsável por cerca de metade do aumento do custo do trabalho médio no setor de serviços. Acresce que Portugal mantém uma das taxas mais elevadas de contribuição patronal na EU ao nível do salário mínimo.

A redução significativa e permanente da TSU para salários baixos permitiria manter a RMMG em níveis relativamente elevados sem comprometer a criação de emprego ou a competitividade das empresas. O estudo analisa os efeitos de uma redução da TSU patronal para trabalhadores que auferem uma remuneração bruta de base igual à RMMG (variando entre 13.75, 10 e 5 pontos percentuais) a qual seria degressiva para trabalhadores cuja remuneração bruta se situasse entre a RMMG e um «ponto de saída» equivalente a 1.2, 1.3 ou 1.4 vezes a RMMG.

O principal efeito desta reforma seria uma redução significativa do custo do trabalho. Uma redução da TSU em 10 pontos percentuais ao nível da RMMG de 2015 (505 euros) degressiva até ao nível de 656 euros, teria produzido uma redução média do custo de trabalho de 2,7% para o setor de serviços, o que poderia criar entre 43 e 78 mil postos de trabalho. Este impacto permitiria reduzir não só a taxa de desemprego como ainda dar emprego a muitos inativos e assalariados a

tempo parcial que estão disponíveis para aceitar ofertas de emprego. O risco de se promoverem empregos de baixas qualificações e/ou baixos salários pode ser mitigado pela introdução de cláusulas de condicionalidade e pelo próprio carácter degressivo da redução da TSU.

Uma grande parte do custo fiscal gerado pela perda de receitas pode ser recuperado por via das receitas adicionais causadas pelo emprego criado e da poupança em prestações por desemprego e outros apoios sociais. Seria também possível reduzir o montante gasto com medidas pontuais de apoio à contratação de desempregados, cujas condições de elegibilidade e montantes variam todos os anos. Por ser de carácter permanente e transversal, a redução de contribuições apresenta vantagens consideráveis em relação a estas medidas tradicionais, que são de carácter temporário e por isso encorajam a precariedade nas relações de trabalho. Estima-se em 2 350 euros o custo fiscal líquido de cada emprego criado por uma redução da TSU em 10 pontos percentuais sobre baixos salários, inferior ao montante gasto em subsídios à contratação por emprego criado.

Uma terceira questão sobre financiamento da Segurança Social analisada no estudo incide sobre a proteção do desemprego. A elevada utilização de contratos com termo no nosso país é um dos fatores de inflacionamento da despesa com subsídios de desemprego, pois na atualidade 63% dos subsídios são causados pela cessação de contratos não permanentes. As empresas que recorrem com frequência a este tipo de contratos geram assim custos sociais muito superiores à sua contribuição para o sistema.

Com o fim de minorar este problema e reduzir a elevada segmentação no mercado de trabalho, legislou-se no Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social (CRCSS) a majoração da TSU em 3 pontos percentuais para empresas que contratem a termo resolutivo, e a redução em 1 ponto percentual para empresas que contratem trabalhadores sem termo. No entanto, esta medida aguarda regulamentação que deverá ser precedida por acordo dos parceiros sociais. A introdução desta medida provocaria o aumento em 1,6% do montante das contribuições patronais para a Segurança Social no conjunto dos serviços, sendo que para alguns subsectores (serviços às empresas, alojamento e restauração) o aumento seria superior a 3%.

A medida apresenta um sério inconveniente. Uma parte dos trabalhadores contratados com termo veem os seus contratos transformados em contratos sem

termo, ao atingir o período máximo ou o número máximo de renovações permitido por lei. Neste caso, a empresa terá sido penalizada embora de fato tenha contribuído para a criação de emprego e não para a sua destruição. Seriam tratadas da mesma maneira as empresas que utilizam os contratos com termo como alternativa ao período experimental (demasiado curto na lei geral) e aquelas que os utilizam sistematicamente através de uma sucessão de contratos de curta duração.

Em alternativa à medida prevista no Código seria de considerar uma modulação da TSU em função da classificação de cada empresa numa escala *bonus malus* construída a partir da respetiva média de cessações de contratos com termo não seguidas por contratos sem termo. Esta medida permitiria aproximar os custos privados de cada empresa dos custos sociais decorrentes do desemprego que provocam, os quais recaem sobre a Segurança Social.

Na atual arquitetura da Segurança Social, o sistema de pensões complementares caracteriza-se por ser um sistema atrofiado e em regressão, situação que reflete um conjunto de fatores estruturais, entre os quais o baixo nível da poupança das famílias, um fraco nível de literacia financeira e a confiança ainda generalizada no papel do sistema público de pensões. Resulta também de decisões governamentais do passado que encerraram os fundos de pensões do setor bancário substitutivo e de várias empresas públicas e transferiram as respetivas responsabilidades para os organismos estatais. É também um sistema altamente concentrado, já que a grande maioria do capital dos fundos de pensões pertence a um número reduzido de fundos fechados de grandes empresas em regime de benefício definido.

Tal como se encontra, o sistema complementar é incapaz de desempenhar o seu papel de canalização de poupanças a fim de garantir um rendimento adicional após a reforma, que compense a queda esperada das pensões nas próximas décadas. Portugal tem uma das mais baixas taxas de cobertura da população ativa por planos de pensões complementares na OCDE: apenas 6,2% é coberta por um qualquer tipo de plano de pensões; e apenas 2,5% das empresas com mais de 10 trabalhadores estavam associadas a planos de pensões, estando a grande maioria dos ativos concentrada nos fundos das empresas do setor bancário e segurador.

Os benefícios fiscais concedidos às aplicações financeiras em fundos de pensões são modestos na comparação internacional, e têm vindo a ser reduzidos,

em particular no que se refere aos planos individuais. As contribuições para tais planos são parcialmente deduzidas do IRS, mas apenas até um *plafond* muito baixo. Tributam-se os rendimentos do investimento embora a uma taxa mais favorável, e tributa-se 15% da pensão vitalícia. Em virtude da redução progressiva dos benefícios fiscais tem vindo a cair o número de participantes nos Planos de Poupança Reforma.

A fim de que o sistema de pensões complementares cumpra um papel mais relevante no futuro, será necessário operar um conjunto de medidas reformistas que alarguem consideravelmente a cobertura dos planos de pensões, tanto de base profissional como individual:

- Uma atitude de inequívoco apoio político ao desenvolvimento de um setor de pensões complementares, incluindo uma ação incentivadora junto dos parceiros sociais;
- Uma reavaliação dos regimes de incentivos fiscais no sentido da sua melhoria;
- Uma comunicação de qualidade e transparente acerca da evolução futura das pensões;
- A introdução de um novo tipo de plano de pensões de natureza voluntária ou quase automática, que estimule a constituição de planos por empresas e categorias de trabalhadores até agora excluídos do sistema;
- A adoção de medidas prudenciais e de supervisão de acordo com as melhores práticas a nível internacional, que melhorem as garantias de segurança aos aforradores.

Para o sucesso desta reforma é fundamental que as empresas passem a considerar a criação de planos de pensões para os seus colaboradores entre os instrumentos da sua política de remunerações, e que os parceiros sociais passem a integrar tais planos nas negociações coletivas sobre atualização de remunerações.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Adão e Silva, Pedro, Joaquim, Cláudia e Trigo Pereira, Mariana (2015) – «O programa de assistência económica e financeira e as pensões», in Rodrigues, Maria de Lurdes e Adão e Silva, Pedro (orgs.) *Governar com a Troika – Políticas públicas em tempos de austeridade*, Almedina, Coimbra.
- Adão e Silva, Pedro e Trigo Pereira, Mariana (2015) – *Cuidar do Futuro – Os mitos do Estado social português*, Clube do Autor, Lisboa.
- Alexandre, Fernando et al. (2017) – *Poupança e financiamento da economia portuguesa*, APS – Associação Portuguesa de Seguradores e Imprensa Nacional, Lisboa.
- Allianz (2016) – *2016 Pension Sustainability Index*, Munich.
- ASF (2016) – *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões 2015*, Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, Lisboa.
- Banco de Portugal (2016) – «Uma interpretação da evolução da taxa de poupança das famílias em Portugal», *Boletim Económico do Banco de Portugal*, maio de 2016.
- Barr, Nicholas e Diamond, Peter (2009) – «Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions», *International Social Security Review*, vol. 62, 2/2009
- Blanchard, Olivier e Tirole, Jean (2003) – «Protection de l'emploi et procédures de licenciement», *Rapport au Conseil d'Analyse Economique*, Documentation Française, 2003
- Bravo, Jorge (2012) – «Sustentabilidade Financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal: Situação Actual e Análise Prospectiva», APFIPP, Lisboa.
- Cadilhe, Miguel (2016) – «As pensões e a dívida intergeracional», *Cadernos de Economia*, n.º 116, julho-setembro.
- Cahuc, P. (2003) – «Baisser les charges sociales : jusqu'où et comment ?», *Revue française d'économie*, janvier 2003.
- Cahuc, Pierre e Carcillo, Stéphane (2014) – «Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi: les clefs de la réussite», Institut Montaigne, avril 2014.
- Cahuc, Pierre e Zylberberg, André (2015) – *Les Ennemis de l'Emploi – Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Coll. Champs, Flammarion, Paris.
- Carone, Giuseppe et al. (2016) – «Pension reforms in the EU since the early 2000s: Achievements and challenges ahead», Discussion Paper 042, *European Economy*, December 2016.
- Centeno, Mário, Machado, Carla e Novo, Álvaro (2007) – «A criação e destruição de emprego em Portugal», *Boletim Económico do Banco de Portugal*, inverno.
- Centeno, Mário, Duarte, Cláudia e Novo, Álvaro (2011) – «O impacto do salário mínimo sobre os trabalhadores com salários mais baixos», *Boletim Económico do Banco de Portugal*, outono.
- Centeno, Mário (2013) – *O trabalho, uma visão de mercado*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
- Chadelat, Jean-François (1997) – «La réforme des cotisations patronales», *Rapport au premier-ministre, Liaisons Sociales n.º 79/97*.
- Cichon, Michael et al. (2004) – *Financing social protection*, Quantitative methods in social protection series, ILO & ISSA, Geneva
- Cichon, Michael (2013) – «The Social Protection Floors Recommendation, 2012(No. 202): Can a six-page document change the course of social history?», *International Social Security Review*, vol. 66, 3-4.
- Coelho, Miguel (2013) – *Segurança Social – Situação Actual e Perspectivas de Reforma*, Diário de Bordo, Lisboa.
- Comissão Europeia (2012) – *Livro Branco "Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis"*, COM (2012) 55 final, 16.2.2012
- Comissão Europeia (2015) – «Medidas a adotar com vista à conclusão da União económica e Monetária», Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Banco Central Europeu, COM (2015) 600 de 21.10.2015.
- Corrêa de Aguiar, Maria Margarida (2015) – *Pensões – Restaurar o contrato social para reconciliar as gerações*, Bnomics, Lisboa.
- Correia de Campos, António (2000) – *Solidariedade sustentada – Reformar a Segurança Social*, Gradiva, Lisboa.

- Costa Cabral, Nazaré (2014) – «A reforma da Segurança Social portuguesa: Análise de soluções à luz de uma escala gradativa de intensidade», in Ribeiro Mendes, F. e Costa Cabral N. (orgs.), *Por onde vai o Estado Social em Portugal?*, Vida Económica, Porto.
- Crépon, Bruno e Desplatz, Rozenn (2001) – «Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires», *Économie et Statistique*, n.º 348.
- Dias, Mónica Costa e Varejão, José (2012) – «Estudo de avaliação das políticas activas de emprego», FEP, Porto, junho de 2012
- Esperança, Pedro (2011) – «Labor adjustment dynamics: An application of System GMM», GEE Working Paper no. 43, dezembro de 2011.
- Eurofound (2013) – *Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, Dublin.
- Eurofound (2017a) – *Employment effects of reduced non-wage labour costs*, Dublin
- Eurofound (2017b) – *Statutory minimum wages in the EU 2017*, Dublin
- European Commission (2008) – «A European economic recovery plan», COM (2008) 800 final, Brussels.
- European Commission (2012) – «Taxation in the context of the Europe 2020 strategy on employment and poverty», *Employment and Social Developments in Europe 2012*.
- European Commission (2015 a) – *The 2015 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, Joint report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), European Economy, 3/2015
- European Commission (2015 b) – *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, 2 vols, 2015.
- Feldstein, Martin (1980) – «The effect of social security on saving», *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 5, no. 15, pp. 4 – 17, Palgrave-MacMillan.
- Félix Ribeiro, José (coord.) (2012) – *O Sector dos Serviços e a Competitividade da Economia*, CCP, Lisboa.
- Fontes, Isabel Sarmento (2015) – «Planos de Pensões: Que país paga melhores reformas?», Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa
- Franco, Francisco (2010) – «Research highlights: melhorando a competitividade através de uma desvalorização fiscal: o caso de Portugal», Fórum para a Competitividade.
- Franco, Francesco (2013) – «External rebalancing in the EMU, the case of Portugal», Faculdade de Economia, Universidade Nova de Lisboa.
- GEP-MSESS (2015) – *Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social*, Lisboa.
- GEP-MTSSS (2017) – *6.º Relatório de acompanhamento do acordo sobre a RMMG*, outubro 2017, Lisboa.
- Goulart, Noémia (2014) – «O financiamento da Segurança Social», in Ribeiro Mendes, F. e Costa Cabral N. (orgs.), *Por onde vai o Estado Social em Portugal?*, Vida Económica, Porto.
- Haltiwanger, John, Scarpetta, Stefano e Schweiger, Helena (2010) – «Cross country differences in job relocation : the role of industry, firm size and regulations», *EBRD Working Paper no. 116*
- Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (2014) – «Analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe», Paris.
- Holzmann, Robert (2012) – «Global pension systems and their reform: Worldwide drivers, trends and challenges», *IZA Discussion Paper no. 6800*, August 2012.
- IGFSS (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social) – *Relatórios da Conta da Segurança Social*, vários anos.
- IGFCSS (Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social) (2015) – *Relatório e Contas do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social*, 2014.
- ILO (2001) – *Social security – A new consensus*, Geneva.
- IMF (2012) – «The challenge of public pension reform in advanced and emerging market economies», *Occasional Papers no. 275*.
- IMF (2017) – *World Economic Outlook*, April 2017
- Langenbucher, Kristine (2015) – «How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits?», Seminar on coverage of unemployment benefits, OECD-European Commission, Brussels.

- Lichter, A., Peichl, A. e Sieglösch, S. (2015) – «The own-wage elasticity of labor demand: A meta-regression analysis», *European Economic Review*, vol. 80.
- Maquet, Isabelle, Maestri, Virginia e Thévenot, Céline (2016) – «The coverage rate of income support measures in the EU: measurement and challenges», Working Paper 2/2016, EC.
- Medeiros Garcia, Maria Teresa (2014) – «Public pension reserve funds – evidence from Portugal», in F. Ribeiro Mendes e N. Da Costa Cabral (orgs.) *Por onde vai o Estado Social em Portugal?*, Vida Económica, Porto.
- Medina Carreira, Henrique (1996) – *As políticas sociais em Portugal*, Gradiva, Lisboa.
- Malinvaud, Edmond (1998) – *Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique*, La Documentation Française, Conseil d'Analyse Économique, Paris
- Ministerio das Finanças (2017) – *Relatório do Orçamento de Estado 2018*, Lisboa.
- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2016) – *Livro Verde sobre as relações laborais 2016*.
- Monteiro Veludo, José Manuel (2010) – *Como financiar a Segurança Social no século XXI – Uma proposta de sustentabilidade social*, Edição da ANET, Lisboa.
- Nouveau, Cyril e Ourliac, Benoît (2012) – «Reduced rate employers' social contributions on low wages in France, 1993-2009», *Trésor-Economics*, No. 97, January 2012.
- OCDE (2006) – «Politiques générales d'amélioration des possibilités d'emploi pour tous», *Perspectives de l'emploi 2006*.
- OCDE (2012) – *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*.
- OECD (2013) – «Pensions at a Glance 2013 – OECD and G20 indicators», Paris.
- OECD (2014) – «Portugal – Deepening structural reform to support growth and competitiveness», *Better Policy Series*, July 2014.
- OECD (2015a) – «Pensions at a Glance 2015 – OECD and G20 indicators», Paris.
- OECD (2015b) – «Minimum wages after the crisis: Making them pay», Focus newsletter May.
- OECD (2016a) – *Pension markets in focus*.
- OECD (2016b) – «The changing pensions landscape: the growing importance of pension arrangements in which assets back pension benefits», Chapter 1, *Pensions Outlook 2016*.
- OECD (2016c) – «Does the tax treatment of retirement savings provide an advantage when people save for retirement?», Chapter 2, *Pensions Outlook 2016*.
- OECD (2017) – *Labour Market Reforms in Portugal 2011-2015 – A preliminary assessment*, Paris.
- OIT (2016) – *Rapport mondial sur les salaires 2016/17*
- Orlandi, Fabrice (2012) – «Structural unemployment and its determinants in the EU countries», *European Economy Economic Papers* 455, May.
- Palier, Bruno (2014) – *La réforme des retraites*, 5ème édition, PUF, Paris.
- Pereira da Silva, Carlos (2014) – «O futuro do seguro social: regressar ao essencial no contexto do modelo social europeu», in Ribeiro Mendes, F. e Costa Cabral N. (orgs.), *Por onde vai o Estado Social em Portugal?*, Vida Económica, Porto.
- Pisani-Ferry, Jean (1998) – «Commentaire», in Malinvaud, Edmond – *Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique*, La Documentation Française, Conseil d'Analyse Économique, Paris
- Pisani-Ferry, Jean (2000) – *Plein Emploi*, La Documentation Française, Conseil d'Analyse Économique, Paris.
- Portugal, Pedro (2015) – «Sobre os paralogismos que gravitam em torno das políticas de redução da taxa social única», *Boletim do Banco de Portugal*, julho de 2015
- Ribeiro Mendes Fernando (2011) – *Segurança Social – O futuro hipotecado*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
- Rosa, Eugénio (2013) – «O futuro da proteção social em Portugal e a sustentabilidade da Segurança Social e da CGA», in Varela, Raquel (coord.) *A Segurança Social é sustentável*, Bertrand, Lisboa.
- Santos Pereira, Álvaro (2011) – *Portugal na hora da verdade*, Gradiva, Lisboa.

Social Protection Committee (2008) – «Privately managed funded pension provision and their contribution to adequate and sustainable pensions», Report by the SPC to the Council

Social Protection Committee (2015 a) – «Financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation», Joint SPC and Commission report to the Council (EPSCO), 16 February 2015.

Social Protection Committee (2015 b) – «Review of recent social policy reforms», Report of the Social Protection Committee to the Council meeting (EPSCO), Brussels.

Stovicek, Klara e Turrini, Alessandro (2012) – «Benchmarking unemployment benefit systems», *European Economy Economic Papers* 454, May.

Tribunal de Contas – *Relatório de Acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social*, vários anos.

Varejão, J. e Portugal, P. (2007) – «Spatial and temporal aggregation in the estimation of labor demand functions», *IZA Discussion Paper*, 2701,

World Bank (1994) – *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington.

Zucman, Gabriel (2017) – *La richesse cachée des nations – Enquête sur les paradis fiscaux*, Ed. du Seil, Paris.



ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

| | |
|-----|---|
| 63 | QUADRO 2.I – Recomendações Específicas por País relativas à política de pensões, 2013-2016 |
| 69 | QUADRO 3.I – Principais reformas sistémicas das pensões na União Europeia |
| 100 | QUADRO 4.I – Estrutura do sistema de Segurança Social |
| 105 | QUADRO 4.II – Pensões do sistema de proteção social, 2009-2015 |
| 109 | QUADRO 4.III – Despesa do sistema de proteção social de cidadania, 2011-2016, 10 ⁶ euros |
| 118 | QUADRO 4.IV – Número e valor médio das pensões do sistema previdencial, 2009-2015 |
| 120 | QUADRO 4.V – Despesa do sistema previdencial-repartição, 2011-2016, 10 ⁶ euros |
| 126 | QUADRO 4.VI – Modelo de financiamento do sistema de Segurança Social |
| 128 | QUADRO 4.VII – Receitas do sistema de proteção social de cidadania, 2011-2016, 10 ⁶ euros |
| 130 | QUADRO 4.VIII – Receitas do sistema previdencial-repartição, 2011-2016, 10 ⁶ euros |
| 132 | QUADRO 4.IX – Impacto da crise no saldo do sistema previdencial, 2009-2014, 10 ⁶ euros |
| 133 | QUADRO 4.X – Evolução das despesas e receitas da CGA, 2011-2016 |
| 138 | QUADRO 4.XI – Necessidade de financiamento do sistema público contributivo de pensões, 2011-2016, 10 ⁶ euros |
| 154 | QUADRO 5.I – Projeção das despesas e receitas do sistema de pensões, 2013-2060 |
| 156 | QUADRO 5.II – Decomposição da variação da despesa ilíquida com pensões, 2013-2060 |
| 157 | QUADRO 5.III – Hipóteses demográficas e económicas da projeção – Portugal, 2013-2060 |
| 158 | QUADRO 5.IV – Resultados dos testes de sensibilidade sobre a despesa com pensões |
| 160 | QUADRO 5.V – Projeções relativas ao sistema previdencial, 10 ⁶ euros, preços constantes |
| 162 | QUADRO 5.VI – Projeções dos indicadores financeiros do sistema público de pensões (em % do PIB) – cenário de base |
| 163 | QUADRO 5.VII – Projeção da conta da Segurança Social – sistema previdencial (em % do PIB) |
| 165 | GRÁFICO 5.1. Projeções dos saldos do sistema previdencial e do sistema público de pensões |
| 170 | QUADRO 6.1 – Rácio de benefício e taxa média de substituição das pensões contributivas |
| 171 | GRÁFICO 6.1. – Rácio de benefício, projeções 2013-2060 |
| 171 | GRÁFICO 6.2. – Taxa média de substituição, projeções 2013-2060 |
| 172 | QUADRO 6.II – Taxas teóricas de substituição líquidas, Portugal, 2013 e 2053 |
| 173 | GRÁFICO 6.3. – Taxas líquidas de substituição – rendimentos médios, 2013 |
| 175 | QUADRO 6.III – Taxas teóricas de substituição brutas, Portugal, 2013 e 2053 |

- 176 QUADRO 6.IV – Taxas teóricas de substituição líquidas por tipos de carreira, Portugal, 2053
- 177 QUADRO 6.V – Taxas teóricas de substituição líquidas, 2060
- 179 QUADRO 6.VI – Rácio do valor-riqueza das pensões sobre os rendimentos médios anuais
- 184 QUADRO 6.VII – Taxas teóricas de substituição brutas das pensões, setor de serviços, 2017- 2055
- 185 GRÁFICOS 6.4 – Taxas brutas de substituição, setor de Serviços, 2017-2055
- 185 GRÁFICO 6.4-A – Salário mínimo
- 185 GRÁFICO 6.4-B – Salário médio
- 186 GRÁFICO 6.4-C – Salário médio x 1,5
- 188 QUADRO 6.VIII – Taxas teóricas de substituição líquidas das pensões, setor de serviços, 2017 e 2055
- 202 GRÁFICO 7.1 – Custo horário médio da mão de obra por hora de trabalho – 2016 (em euros)
- 203 GRÁFICO 7.2 – Parcela das contribuições patronais nos custos do trabalho – 2016
- 204 QUADRO 7.I – Taxas de contribuição obrigatórias para o sistema de pensões, 2014
- 205 GRÁFICO 7.3 – Contribuições para o sistema público de pensões, 2013-2060 (em % do PIB)
- 207 QUADRO 7.II – Contribuições e quotizações dos setores de serviços, 10⁶ euros, 2015
- 207 QUADRO 7.III – Taxas efetivas de contribuição, 2015
- 208 QUADRO 7.V – Valores médios da produtividade, e das proporções de gastos com pessoal e contribuições no VAB, por dimensão das empresas, 2015
- 208 QUADRO 7.IV – Valores médios da produtividade, e das proporções de gastos com pessoal e contribuições no VAB, nas empresas dos setores de serviços, 2015
- 211 GRÁFICO 7.4 – Projeções do emprego e pensões, 2013-2060
- 213 GRÁFICO 7.5 – Parte relativa da remuneração do trabalho no PIB
- 225 GRÁFICO 7.6 – Relação entre os valores hipotéticos das componentes da TSU
- 226 QUADRO 7.VI – Combinações possíveis de taxas sobre as componentes remunerações e VAL
- 226 QUADRO 7.VII – Simulação dos efeitos sobre o custo do trabalho e o emprego
- 228 QUADRO 7.VIII – Simulação dos efeitos sobre a carga contributiva
- 230 QUADRO 7.IX – Simulação dos resultados por setores de atividade, 2014
- 232 QUADRO 7.X – Simulação dos resultados conforme os setores de serviços e as dimensões da empresa, 2015

- 235 GRÁFICO 7.7 – Projeção do rácio das contribuições para a Segurança Social sobre o PIB
- 236 GRÁFICO 7.8 – Taxas de crescimento das remunerações e do Produto Interno Líquido
- 244 GRÁFICO 8.1 – Evolução do salário mínimo, 2000-2017
- 245 GRÁFICO 8.2 – Evolução da RMMG, do salário médio e da produtividade
- 247 GRÁFICO 8.3 – Taxa de incidência e valor da RMMG, 2010-2017
- 249 QUADRO 8.I – Impacto do aumento da RMMG sobre a remuneração de base média, 2014-2016
- 250 GRÁFICO 8.4 – Salário mínimo, em euros, Estados membros da EU, 2008 e 2017
- 251 GRÁFICO 8.5-A – Comparação internacional com base no índice de Kaitz (em relação à mediana)
- 251 GRÁFICO 8.5-B – Comparação internacional com base no índice de Kaitz (em relação à média)
- 258 GRÁFICO 8.6 – Reduções da TSU sobre baixas remunerações – 4 variantes
- 259 QUADRO 8.II – Remunerações-base médias por níveis de qualificação, 2015
- 259 QUADRO 8.III – Redução da TSU por níveis de remuneração-base (em pontos percentuais)
- 260 QUADRO 8.IV – Estimativa da redução do custo de trabalho por aplicação do abatimento da TSU para baixos salários, 2015
- 261 QUADRO 8.V – Impacto sobre o emprego
- 263 QUADRO 8.VI – Estimativa do custo fiscal do abatimento da TSU para salários baixos, milhões de euros
- 270 QUADRO 9.I – Despesa com prestações de desemprego, 2010-2016, milhões de euros (preços correntes)
- 271 GRÁFICO 9.1 – Taxas de desemprego e despesa com prestações por desemprego, 2010-16
- 272 QUADRO 9.II – Decomposição da variação anual da despesa com subsídios de desemprego, 2011-2016 (preços constantes de 2012)
- 275 GRÁFICO 9.2 – Relação entre repartição teórica da TSU e despesa com subsídio de desemprego
- 277 QUADRO 9.III – Número de beneficiários das prestações por desemprego, 2010-2016 (médias mensais)
- 278 QUADRO 9.IV – Subsídio de desemprego: taxa de substituição e duração média, 2010-2015
- 279 QUADRO 9.V – Taxas de substituição líquidas do subsídio de desemprego, nível médio de remuneração, 2014
- 281 QUADRO 9.VII – Beneficiários de subsídios de desemprego, atividades de serviços, 2015
- 281 QUADRO 9.VI – Desempregados registados das atividades de serviços, 2010 e 2016
- 283 QUADRO 9.VIII – Beneficiários e despesa com subsídios por cessação de atividade, e subsídio por cessação de atividade profissional, 2015

| | |
|-----|---|
| 287 | GRÁFICO 9.3 – Trabalhadores com contratos a termo e temporários (em % dos trabalhadores por conta de outrem), 2008-2015 |
| 287 | GRÁFICO 9.4 – Proporção de pessoas com contrato a termo na União Europeia, 2015 |
| 289 | GRÁFICO 9.5 – Proporção de contratos sem termo e com termo, por setores de serviços, 2015 |
| 293 | QUADRO 9.IX – Efeito estimado da modulação da TSU por tipo de contrato, 2015 |
| 295 | QUADRO 9.X – Contratos com termo e custos sociais, médias anuais |
| 298 | QUADRO 10.I – Composição do sistema de pensões complementares |
| 303 | GRÁFICO 10.1 – Ativos dos planos de pensões em % do PIB |
| 305 | QUADRO 10.II – Montante de ativos e número dos fundos de pensões, 2011-2016 |
| 308 | QUADRO 10.III – Distribuição dos fundos de pensões por tipos de planos de pensões, 2016 |
| 309 | GRÁFICO 10.2 – Rendibilidade líquida real do investimento dos fundos de pensões, 2005-2015 |
| 311 | GRÁFICO 10.3-A – Distribuição dos fundos de pensões fechados por escalões de montantes geridos |
| 311 | GRÁFICO 10.3-B – Distribuição das adesões coletivas de fundos de pensões abertos por escalões de montantes geridos |
| 313 | QUADRO 10.IV – Cobertura da população ativa por planos de pensões privadas, 2013 (em %) |
| 314 | QUADRO 10.V – Número de participantes em fundos de pensões, 2011-2016 |
| 315 | QUADRO 10.VI – Distribuição dos fundos de pensões por setores de atividade, 2016 |
| 326 | GRÁFICO 10.4 – Taxa de poupança dos particulares (em % do PIB), 2000-2017 |

Tal como em todos os países da União Europeia, o sistema de Segurança Social português encontra-se confrontado a prazo com o desafio do envelhecimento demográfico, a que se juntam dois fatores cuja combinação o tornam especialmente vulnerável: um forte movimento migratório de indivíduos em idade ativa e uma muito elevada dívida pública.

Só existe por isso uma possibilidade realista: a reforma estrutural do modelo existente de Segurança Social de modo a garantir a sua sustentabilidade financeira e social. Para o sucesso de uma tal reforma é essencial que se formem consensos alargados só possíveis a partir de um debate público apoiado por informação e análise de qualidade.

Apesar do vasto conjunto de reformas desde o princípio do século, existem ainda os riscos de elevados défices do sistema de pensões e o esgotamento a prazo do Fundo de Estabilização. Ao mesmo tempo, perspectiva-se a queda do valor relativo das pensões futuras, com impacto negativo sobre as gerações mais jovens.

Dada a importância do setor de serviços enquanto contribuinte do sistema e criador de emprego, é relevante que se reavalie o modo de financiamento da Segurança Social, a fim de reduzir a carga contributiva das empresas deste setor. O estudo efetua uma simulação dos efeitos de um alargamento da base de incidência da TSU ao Valor Acrescentado Líquido.

O estudo aborda também a questão de saber em que medida um modelo alternativo de financiamento poderia, sem pôr em causa a sustentabilidade do sistema, tornar-se mais favorável à criação de emprego, por via da redução da carga contributiva que incide sobre as remunerações próximas do salário mínimo.

O estudo aborda ainda a questão de como assegurar uma base de financiamento do sistema de proteção do desemprego mais sustentável ao mesmo tempo que se reduz o incentivo à rotatividade excessiva do emprego.

Por fim, o estudo analisa a situação do sistema de pensões complementares. Por se encontrar presentemente atrofiado e muito concentrado, o sistema atual não está preparado para compensar a queda prevista do valor relativo das pensões. Impõe-se por isso uma reavaliação do papel que podem desempenhar novos tipos de pensões financiados por capitalização.

Cofinanciado por:

