



Jorge Miguel Bravo\*

**(IN)SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA  
DOS SISTEMAS PÚBLICOS DE SEGURANÇA SOCIAL  
EM PORTUGAL:  
PREVISÕES DE LONGO PRAZO E ARQUITECTURA  
DE UM NOVO CONTRATO SOCIAL ENTRE GERAÇÕES**

O sistema público de Segurança Social em Portugal (em particular o sistema de pensões) assenta genericamente numa lógica de financiamento em repartição contemporânea, no âmbito da qual é estabelecido em cada momento um contrato social implícito entre pelo menos três gerações: uma *geração activa* que financia as pensões e outras prestações da *geração inactiva e reformada*, na expectativa de ver no futuro as suas pensões financiadas pela *geração que a antecede*.

A sustentabilidade económica e financeira de um sistema com estas características depende de um conjunto de condicionantes **económicas** (crescimento económico, desemprego estrutural, produtividade do trabalho, novas formas de contratação, etc.), **demográficas** (aumento da longevidade, redução da fecundidade, movimentos migratórios, permanência no mercado de trabalho, etc.), **fiscais** (carga fiscal, composição do esforço fiscal, incentivos à declaração de rendimentos do trabalho e outros, neutralidade económica do sistema, etc.) **políticas** (visão de curto prazo, descontinuidade das políticas, desconfiança em relação ao Estado, miopia geracional, etc.) e **sociológicas** (cultura previdencial, literacia financeira, desconfiança em relação aos mercados financeiros, mito da gratuidade do sistema, etc.) entre outras.

As tendências demográficas projectadas para as próximas décadas em Portugal, marcadas por baixos níveis de fertilidade e uma longevidade acrescida, por

uma diminuição da população em idade activa e pelo aumento do rácio de dependência, aumentarão significativamente a pressão sobre a sustentabilidade financeira dos Sistemas Públicos de Pensões e sobre as finanças públicas do país, já hoje muito condicionadas pelos problemas de endividamento excessivo e pelos compromissos internacionais assumidos no contexto europeu.

Não obstante as sucessivas medidas de reforma paramétrica dos Sistemas de Segurança Social efectuadas em Portugal (vide, por exemplo, as contidas na Lei de Bases de 2007, como a introdução do factor de sustentabilidade, a aceleração da entrada em vigor da nova fórmula de cálculo que considera a totalidade da carreira contributiva, a introdução de um mecanismo automático de revalorização das pensões indexado à evolução do crescimento real do PIB e da inflação, o aumento da penalização das reformas antecipadas, etc.), que diminuíram e continuarão a diminuir o montante dos benefícios atribuídos pelo sistema às novas gerações de pensionistas (mas mantêm o esforço contributivo), e que puseram em evidência o significativo risco político dos sistemas, minando porventura de forma quase irremediável a confiança dos cidadãos, assistiu-se nos últimos anos a uma significativa deterioração nos equilíbrios dos Sistemas Públicos de Pensões. Esta tendência é explicada, por um lado, pela quebra nas contribuições e quotizações que constituem a sua principal fonte de receitas e, por outro, pelo significativo



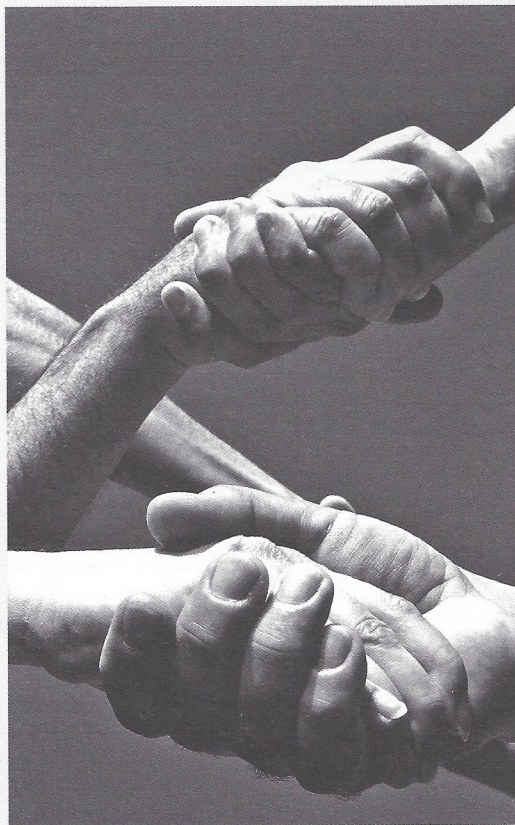
- 3 O índice de dependência total crescerá significativamente no período 2011-2060, passando dos actuais 62,6% para um valor de 93,9% em 2060, i.e., no final do período da projecção a relação entre os dependentes (jovens e idosos) e os indivíduos em idade activa (20-64 anos) aproximará-se à percentagem da barreira psicológica de um activo por cada dependente;
- 4 Uma diminuição de 19,2% na população em idade activa e um envelhecimento da estrutura etária da população activa, não obstante o aumento esperado na taxa de actividade feminina e o decréscimo substancial das taxas de desemprego face aos níveis actuais;
- 5 Uma previsão de crescimento real do PIB inferior a 2% em todos os anos até 2060, com o principal contributo para o crescimento a ser dado, na esmagadora maioria dos anos, pelo aumento esperado na produtividade do trabalho, em particular do crescimento da produtividade empregada crescentes salários reais da população empregada crescem em linha com o crescimento da produtividade do trabalho;
- 7 O número de pensionistas (velhice, invalidez, sobrevivência) do RGSS sofrerá um crescimento acentuado nas próximas décadas passando dos actuais 2944 milhões em 2011 para 4308 milhões em 2060, ou seja, um acréscimo estimado de 46,4%. No caso da CGA, não obstante o encerramento do sistema a novos subscritores desde finais de 2007, o número de aposentados continuará a aumentar nas próximas duas décadas passando dos actuais 591,8 milhões registados em 2011 até atingir um valor máximo de 672 mil no final de 2025. A partir desta data, o número de aposentados e reformados continuará a diminuir paulatinamente até alcançar um valor mínimo estimado de 192,3 milhões em 2060;
- 8 O rácio de suporte (relação entre o número de contribuintes individuais por pensionista) diminuirá de forma acentuada nos dois sistemas, no caso do RGSS dos actuais 1,17 para um valor no final do período de projecção de apenas 0,84, no caso da CGA dos actuais 0,94 para zero em 2073, em consequência da não entrada de novos subscritores desde finais de 2007. Este indicador é altamente revelador da insustentabilidade dos sistemas de repartição contemporânea como o nosso nos quais a existência de uma relação equilibrada entre o número de contribuintes e de beneficiários é condição essencial à sua manutenção a prazo;
- 1 Que as taxas de fertilidade permaneçam bem abaixo do nível necessário para assegurar a substituição natural das gerações e que a esperança média de vida aumente, contribuindo desta forma para o envelhecimento acelerado da população portuguesa, para a redução da população residente e para a diminuição substancial da população em idade activa;
- 2 A subida continuada da esperança média de vida completa aos 65 anos implicará uma trajetória decrescente para o factor de sustentabilidade que se traduzirá, ano após ano, em reduções crescentes no valor da pensão para os novos pensionistas;
- 1 Considerando um conjunto vasto de pressupostos demográficos (estimativas de população, dinâmica de longo prazo da fertilidade, longevidade e saldos migratórios, estrutura etária da população, rácios de dependência económica e demográfica, etc.), económicos (evolução do emprego, taxas de actividade, PIB real, produtividade de trabalho, etc.) e actuariais (tábuas de mortalidade, invalidez, turnover, etc.), os principais resultados das projecções indicam:
- 1 Que as taxas de fertilidade permanecerão bem abaixo do nível necessário para assegurar a substituição natural das gerações e que a esperança média de vida aumente, contribuindo desta forma para o envelhecimento acelerado da população portuguesa, para a redução da população residente e para a diminuição substancial da população em idade activa;
- 2 A subida continuada da esperança média de vida completa aos 65 anos implicará uma trajetória decrescente para o factor de sustentabilidade que se traduzirá, ano após ano, em reduções crescentes no valor da pensão para os novos pensionistas;
- Com o intuito de promover na sociedade portuguesa uma reflexão aprofundada sobre a situação actual e futura dos sistemas públicos de Segurança Social em Portugal (Sistema de Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações), publicámos recentemente dois estudos onde avaliamos por um lado a sustentabilidade de finanças de longo prazo dos sistemas no horizonte temporal 2011-2060 e, por outro, apresentámos um conjunto coerente de propostas que consubstanciavam uma reforma de fundo nos fundamentos do contrato social entre gerações com vista à criação de condições para a sua adequação, segurança e sustentabilidade no longo prazo.
- Disponíveis para consulta pública em [http://aireforma.pt/1/estudos\\_226589.html](http://aireforma.pt/1/estudos_226589.html).



- 9 Os encargos com pensões dos sistemas públicas de Segurança Social assumirão, no seu conjunto, um valor superior a 10% do PIB a preços correntes durante todo o período da projecção, atingindo um valor máximo de 15,81% em 2022. A despesa nominal com pensões crescerá significativamente no período em análise, quer pelo efeito quantidade (aumento do número de pensionistas) quer por um efeito preço (aumento da pensão média em termos nominais). Assinale-se, contudo, que o aumento da pensão média *em termos reais* só se vai verificar nas pensões mais baixas, com valores inferiores a 1,5 IAS, fruto do mecanismo de actualização automática das pensões em vigor, perdendo as restantes pensões poder de compra durante todo o horizonte da projecção.
- 10 Com efeito, como a taxa de crescimento real do PIB prevista para o período 2011-2060 nunca ultrapassará os 2%, da aplicação das regras de revalorização das pensões em vigor resulta que apenas as pensões com valores inferiores a 1,5 IAS acompanharão o crescimento previsto para a inflação, perdendo as demais 50 ou 75 pontos base anualmente, conforme o escalão em que se situem em relação ao IAS. Tal significa, por exemplo, que um pensionista com pensão mensal situada no intervalo [1,5 IAS – 6 IAS] em todo o horizonte temporal da previsão perderá cerca de 21,4% do poder de compra entre 2011 e 2060, pela simples aplicação das regras de actualização anual das pensões em vigor. Se a pensão média mensal for, pelo contrário, sempre superior a 6 IAS, a perda de poder de compra será ainda mais significativa, estimada nesse caso em 30,4%. Esta previsão coloca em cima da mesa a questão da adequação das actuais e futuras pensões pagas pelos sistemas.
- 11 O saldo anual entre receitas de contribuições e despesas com pensões do conjunto dos sistemas públicos de segurança social é deficitário durante todo o período analisado, agravando-se anualmente até alcançar um máximo de 26,313 milhões de euros em 2047. Em % do PIB, o conjunto dos sistemas atingirá um défice máximo correspondente a 6,7% da riqueza criada no país já em 2024;
- 12 A utilização da dotação do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) para financiar o saldo negativo entre contribuições (considerando a desagregação da taxa contributiva relativa às eventualidades velhice, invalidez e morte) e encargos com pensões verificado nos regimes

contributivos do Sistema de Segurança Social (i.e., não contando com a CGA) levaria ao seu esgotamento total já em 2015.

Neste contexto, consideramos que é fundamental discutir um novo modelo de Segurança Social para Portugal que, sem abdicar de uma componente solidária e de combate à pobreza e à exclusão social, promova um tratamento justo de pessoas com diferentes carreiras contributivas, incorpore a liberdade de escolha, incentive a poupança financeira, promova mecanismos de redistribuição de rendimento transparentes e sustentáveis e assegure condições de estabilidade financeira a médio e longo prazo. O modelo social que propomos é bastante mais equilibrado do que o actual na repartição das responsabilidades entre o Estado e a iniciativa dos cidadãos, das famílias e das empresas, e visa contribuir para promover uma efectiva diversificação dos factores de risco (político, económico, de mercado) do sistema.





## ARQUITECTURA DE UM NOVO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

A arquitectura do novo sistema de segurança social que propomos envolve uma mudança profunda no modo de organização e financiamento dos riscos sociais e a reintrodução da componente de poupança individual obrigatória no regime de pensões. Apresentamos de seguida uma síntula das principais propostas de reforma do sistema.

## PROPOSTAS RELATIVAMENTE AO SISTEMA DE PENSÕES

Criação de um Sistema Nacional de Pensões composto por quatro pilares:

1 Um primeiro pilar, denominado de **Rendimento Público de Solidariedade**, asseguraria um rendimento mínimo de substituição a todos os pensionistas (igual, por exemplo, ao Índice de Apoios Sociais, com a possibilidade de incorporar maiores funções em função da dimensão e composição do agregado familiar), proporcionando um parâmetro mínimo de rendimento a todos os trabalhadores cujo montante da pensão estatutária calculado com base nas respectivas carreiras contributivas se revelasse inferior ao valor acima referido. Este rendimento de solidariedade poderia ser atribuído mediante verificação da condição de recursos (considerando a totalidade dos rendimentos ou apenas parte destes) ou simplesmente como pensão base universal (*universal flat-rate pension*). O financiamento deste rendimento público de solidariedade seria assegurado, em cada momento, por uma contribuição social generalizada que incidisse sobre todos os tipos de rendimento (do trabalho, de capital, de propriedade). O valor desta contribuição seria autonomizado das demais contribuições e impostos e poderia variar periodicamente em função do nível de protecção social, de solidariedade e de redistribuição do rendimento que a sociedade entendesse estar disposta a financiar com as suas contribuições e impostos.

2 O segundo pilar responderia à criação um **Regime Público de Capitalização Virtual**, com contribuições definidas para trabalhadores e empresas, assente em contas individuais noionais remuneradas a uma taxa de juro virtual, dependente dos parâmetros estruturais da economia (e.g., taxa de

crecimento real das contribuições para a segurança social, taxa de crescimento real do PIB). As pensões de velhice atribuídas pelo sistema resultariam da conversão actuarial do capital noional acumulado à idade da reforma numa renda vitalícia, calculada com base na longevidade estimada para cada geração e à idade da reforma e numa taxa de juro interna do sistema. A lógica de financiamento deste pilar dada em que as contribuições arrecadadas em cada momento no tempo continuariam a ser destinadas ao pagamento dos actuais benefícios e não reservadas e capitalizadas em termos financeiros.

O Regime Público de Capitalização Virtual incluiria a constituição de direitos de pensão não contributivos, i.e., não baseados nas contribuições individuais, para períodos fora do emprego (e.g., doença, invalidez, maternidade, desemprego, serviço militar, etc.), financiados integralmente com base em verbas transferidas do Orçamento de Estado ou dos seguros sociais.

O regime incluiria mecanismos que assegurassem o equilíbrio automático da relação entre os activos e as responsabilidades do sistema, independentes do poder político, que distribuissem os custos do ajustamento de forma equitativa entre as gerações activas e inactivas.

Considerando a ligação actuarial entre contribuições e benefícios existentes neste sistema de contas individuais noionais, não é imprescindível que a existência de um prazo de garantia para a atribuição da pensão de velhice, quer de uma idade legal de reforma fixa. Deste modo, o sistema deveria apenas definir uma idade mínima estatutária de acesso à pensão de velhice, destinada a evitar que a reforma prematura se traduza num valor da pensão demasiado baixo que aumente o risco de pobreza, e dar liberdade aos cidadãos para escolher a sua idade de reforma.

Propõe-se ainda que o sistema permita a possibilidade de uma reforma parcial e gradual com a idade de, com continuação da acumulação de direitos de pensão, de modo a incentivar a permanência no mercado de trabalho durante mais tempo e uma transição gradual para a vida inactiva.

A gestão deste regime competiria a entidades públicas (e.g., um organismo público autónomo das formas controlado pela Segurança Social), com representação paritária de trabalhadores e demais parceiros sociais.



As pensões atribuídas pelo sistema serão actualizadas anualmente em função da taxa interna de rentabilidade do sistema com possibilidade de ajustamento caso o sistema entre em desequilíbrio actuarial.

Anualmente seria elaborado um relatório sobre a sustentabilidade de longo prazo do sistema, a apresentar ao parlamento e aos parceiros sociais, e criado um sistema de difusão de informação que incluía um reporte anual aos trabalhadores dos direitos acumulados sobre o sistema. (registo de contribuições capitalizadas acumulado até à data e correspondente valor provisional da pensão de velhice).

As responsabilidades com pensões futuras assumidas pelo Regime Público de Capitalização Virtual deveriam ser vertidas numa *lei com valor reforçado*, de modo a impedir que a indisciplina na gestão das finanças públicas e do sistema de segurança social colocassem em causa o cumprimento das responsabilidades do sistema para com os cidadãos.

Deveria ser criado um Fundo de Capitalização de Reserva, financiado com base no capital nocional acumulado pelos trabalhadores contribuintes que faleçam prematuramente antes de alcançada a idade de tomada de benefícios de reforma, e com base no actual património acumulado pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Este fundo destinava-se a financiar a atribuição de pensões de sobrevivência (*viuvez e/ou orfandade*), a suportar os custos da transição entre os regimes de pensões actuais e os novos regimes e a constituir uma reserva de estabilidade e segurança dos sistemas de pensões para fazer face a cenários macroeconómicos especialmente adversos.

- 3 O terceiro pilar corresponderia à criação de um **Regime Complementar Integrado Privado de Capitalização Real**, de participação obrigatória para todos os trabalhadores por conta de outrem e independentes, de contribuição definida, podendo ser colectivo ou individual, mas assente novamente em contas individuais. Este pilar seria financiado com base na criação de uma contribuição suplementar sobre os rendimentos do trabalho ou, em alternativa, na alocação de parte da actual taxa contributiva se tal for financeiramente sustentável para o sistema e possibilitar a constituição de pensões adequadas.

Esta contribuição obrigatória poderia ser feita directamente pelo trabalhador ou pela entidade

empregadora em seu nome e constituir, por exemplo, parte de um sistema remuneratório.

As verbas entregues no âmbito deste regime seriam capitalizadas segundo taxas de rentabilidade geradas nos mercados financeiros, geridas por entidades credenciadas para o efeito segundo princípios de prudência, segurança e rentabilidade. A gestão seria totalmente privada, atribuída apenas a entidades acreditadas que preencham os requisitos para o efeito, estando aberta a instituições de previdência sob a forma de Caixas de Reforma, Fundações ou Mútuas, entidades da economia social, organizações financeiras privadas ou instituto público. A gestão seria supervisionada pelo Instituto de Seguros de Portugal, sendo acompanhada de perto pelo organismo público das reformas.

O complemento de pensão obtido através deste regime resultaria da conversão do capital acumulado e juros capitalizados em renda vitalícia garantida calculada segundo princípios actuariais de prudência e equidade, segundo bases técnicas regulamentadas para o conjunto do mercado.

- 4 O quarto pilar do sistema integraria todos os **regimes complementares não integrados privados de capitalização real**, e seria financiado pelas contribuições individuais efectuadas voluntariamente pelos trabalhadores para fundos de pensões, PPR's, seguros de vida e outros regimes complementares de Segurança Social pelos cidadãos. Na parte em que o somatório das pensões atribuídas nos pilares 1, 2 e 3 não exceda o valor máximo definido para os regimes públicos, deve ser considerada a aplicação de um regime fiscal mais favorável para as poupanças entregues no âmbito dos regimes complementares não integrados.

#### PROPOSTAS RELATIVAMENTE ÀS CONTINGÊNCIAS SOCIAIS IMEDIATAS

Para as contingências sociais imediatas como a invalidez, a morte, o subsídio de desemprego e o subsídio de doença, seria organizado um **regime de seguro social de adesão obrigatória**, de contribuição actuarial em função das perdas expectáveis e de equilíbrio a médio prazo. O financiamento deste sistema assentaria no pagamento de prémios de seguro determinados actuarialmente segundo um princípio de mutualização dos riscos que reparte os encargos dos sistemas entre um número significativo de tomadores de seguro.



Reforço da fiscalização sobre a atribuição de pensões de invalidez e de baixas por doença.

Rever as regras de atribuição das pensões de sobrevivência (vivez) nos casos em que o cônjuge sobrevivente é titular de rendimentos e/ou pensões concedidas por direito próprio consideradas suficientes para garantir um nível de vida adequado ao agregado familiar.

#### OUTRAS PROPOSTAS

Reduzir o número de prestações sociais (diminuindo a complexidade do sistema) e simplificar do processo de atribuição e administração, visando o aumento da equidade horizontal e da eficácia social dos regimes prestacionais no combate à pobreza, melhorando a sua

eficiência a qualidade da sua gestão

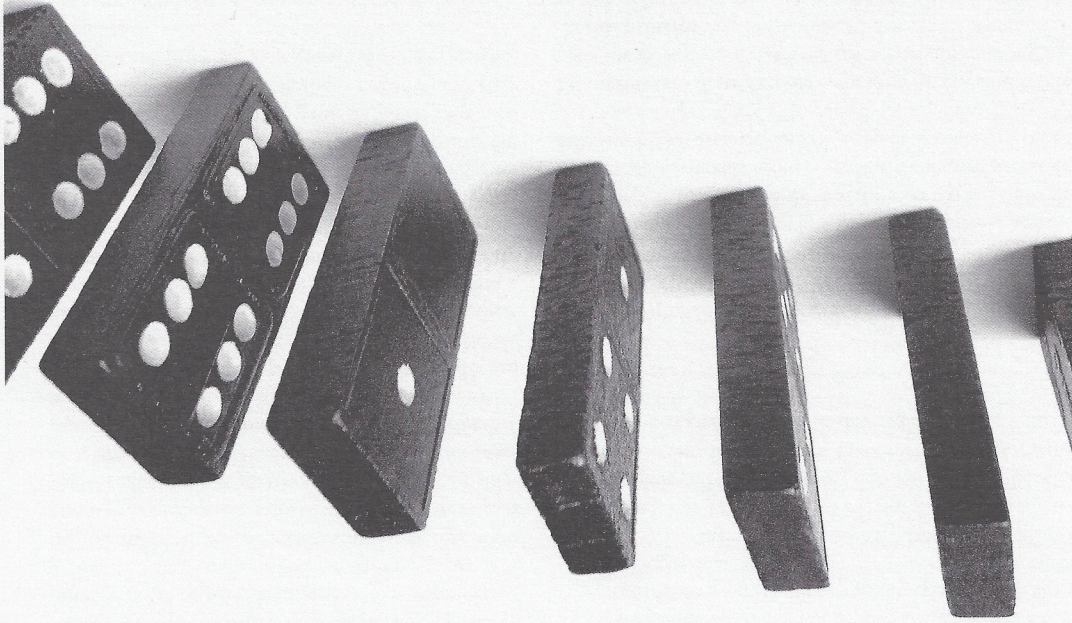
Proceder a uma análise sistemática dos sistemas de prestações sociais não contributivas (e.g., rendimento social de inserção) visando o aumento da sua eficiência e eficácia. Dessejavelmente, os dispositivos de protecção social devem ambicionar um equilíbrio apropriado entre o encorajamento da auto-suficiência

Seriam definidos os montantes das pensões de invalidez e de sobrevivência em função da antiguidade das carreiras e os montantes de subsídios por doença e desemprego deviam ter em conta respectivamente a natureza da doença e a carreira contributiva.

A organização, supervisão e gestão do mecanismo de seguro de garantia de perdas de rendimento pelas eventualidades de desemprego, doença e acidentes de trabalho será assegurada por instituições públicas mas em parceria com entidades especializadas. O seu financiamento será autónomo e incluirá uma componente para cobertura da equivalência de contribuições no âmbito do Regime Público de Capitalização Virtual destinada ao financiamento das pensões de velhice e invalidez.

A gestão das mutualidades resultantes dos riscos de doença e acidentes de trabalho poderá ser realizada por entidades especializadas, de economia social ou privada.

Revisão do código contributivo de modo a fixar uma desagregação da taxa contributiva global nas diferentes eventualidades (desemprego, morte, parentalidade, invalidez,...) assente em critérios actuariais e de equidade e sustentabilidade financeira intergeracional





e a assistência financeira aos que não conseguem prover pela sua própria subsistência, desincentivar a subsídio-dependência, evitar uma espiral de fracos incentivos à participação no mercado de trabalho e empregabilidade decrescente, promover a equidade horizontal entre os insiders e os outsiders no mercado de trabalho e ser transparentes na contabilização exacta dos benefícios primários e secundários concedidos.

Incentivar a participação no mercado de trabalho permitindo a acumulação parcial e com limites das prestações sociais não contributivas com rendimentos do trabalho.

Adoptar políticas de forte incentivo à natalidade mediante a atribuição de prestações sociais maioritariamente não pecuniárias (e.g., gratuidade de creches e infantários), reforçando a estabilidade no emprego das mães, concedendo a equiparação a contribuições aos períodos de licença de maternidade e discriminando positivamente as famílias com 3 ou mais filhos no plano fiscal. Atribuir benefícios fiscais às empresas que criem creches e infantários (isoladamente ou em parceria) nos locais de trabalho dos pais.

Melhorar a eficácia e eficiência das políticas activas de emprego e de crescimento económico no sentido de reduzir o desemprego, aumentar o nível de contribuições para o sistema e reduzir os encargos com o subsídio de desemprego.

Combater fortemente a fraude e evasão contributivas, aproximando o número de contribuintes dos sistemas de segurança social do universo da população empregada e agravando a taxa contributiva às empresas e trabalhadores que não cumpram as regras estabelecidas.

#### REGIME TRANSITÓRIO

A transição para o novo sistema deve ser marcada pelas seguintes preocupações:

- a. **Minimização das perdas para a geração dos actuais activos**, pelo que não deverão estar abrangidos pelo novo sistema de pensões os indivíduos com idade igual ou superior a 55 anos. Para os restantes, deverão ser garantidos os direitos adquiridos relativamente a serviços anteriores à entrada em vigor da reforma do sistema, nomeadamente no que se refere à taxa de formação da pensão e à garantia de um rendimento de substituição. Os direitos implícitos

na carreira futura terão de ser financiados em função das modificações introduzidas, nomeadamente tendo em consideração a criação de um complemento financiado em técnica de capitalização colectiva em contas individuais.

- b. **Manutenção dos custos do regime de repartição** a um nível suportável para os jovens que entrarão no mercado de trabalho, ou que tendo entrado recentemente, ainda não têm direitos formados no regime de repartição.

- c. **Equidade inter-temporal e intra-temporal entre gerações**

Neste sentido, as medidas a introduzir para os activos devem resultar num regime que tenha em conta a proporcionalidade entre o regime antigo e o novo regime.

- d. **Compatibilização dos objectivos em conflito, nomeadamente:**

- Justiça social e redistribuição transparente;
- Responsabilidade individual e incentivo à poupança financeira;
- Manutenção integral das expectativas dos actuais activos e sustentabilidade financeira dos sistemas;
- Equilíbrio financeiro com manutenção do custo relativo do factor trabalho;
- Eficiência económica e diversificação das fontes de financiamento;
- Equidade intergeracional e solidariedade.

Com o presente contributo pretendemos proporcionar uma alternativa ao actual modelo de protecção social, baseado na mera distribuição contemporânea, propondo uma reforma estrutural, que mantendo a garantia do Estado no domínio da solidariedade institucional obrigatória, introduza uma componente de poupança com base na responsabilidade individual, na livre escolha dos instrumentos de preparação da reforma em capitalização, de forma a manter um equilíbrio intergeracional justo e sustentável a prazo.

\*Universidade de Évora

- Departamento de Economia. Coordenador do Observatório dos Riscos Biométricos da População Segura em Portugal  
(Associação Portuguesa de Seguradores)



## repensar a segurança social



*Iniciamos, neste número, a publicação de contributos para o debate do futuro da Segurança Social. Seguem-se as contribuições de Jorge Bravo, economista, e de José Veiga Sarmiento, Presidente da Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios.*