



LIVRO VERDE PARA A SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL

Comentários da CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal

1. Sumário Executivo

O objecto da Comissão e o âmbito da análise contida no relatório são limitados e cingem-se, no essencial, a uma parte do Sistema Previdencial (SP) (pensões), não se debruçando sobre a protecção social nas demais eventualidades (doença, desemprego, etc.), o Regime da Protecção Social Convergente (RPSC), que cobre os funcionários e agentes da administração pública admitidos até 31-12-2005, prestações sociais de natureza não-contributiva e outros regimes. Ao menosprezar os vasos comunicantes e interdependências entre os vários sistemas, subsistemas e regimes, limita sobremaneira o seu contributo para uma discussão fundamentada sobre a organização, funcionamento, sustentabilidade financeira, suficiência e equidade do sistema de protecção social em Portugal.

A necessidade de uma análise integrada é particularmente evidente no caso dos sistemas contributivos de protecção social de natureza pública (SP, RPSC) dada a interdependência que estes terão durante cerca de 50 anos, fruto do encerramento do RPSC a novos subscritores em 31-12-2005 e a transferência dos novos trabalhadores em funções públicas para o SP, não obstante a separação funcional entre os regimes. A maior parte dos indicadores de sustentabilidade, adequação e equidade apresentados no relatório não tem em conta a interdependência entre os “aparentes” saldos correntes excedentários do SP e os saldos correntes altamente deficitários do RPSC, contribuindo para a desinformação e falta de transparência na avaliação das responsabilidades públicas com pensões e outras prestações sociais, incluindo os impactos orçamentais, e para a ausência de escrutínio relativamente ao cumprimento das disposições da LBSS relativas ao modelo de financiamento e princípios fundamentais de equidade e solidariedade entre gerações.

A estrutura do relatório, que se decompõe em três partes principais, é desequilibrada e dedica a maior parte do documento (110 páginas) à descrição da arquitectura institucional e ao modelo de financiamento do SP, com uma interessante resenha histórica mas uma insuficiente apreciação crítica (técnica e científica) de aspectos críticos do sistema como sejam o actual desenho paramétrico das condições de acesso às diferentes prestações sociais (e.g., da idade normal de reforma), do mecanismo de formação dos direitos e de acumulação das responsabilidades com benefícios imediatos e diferidos, do respeito ou não de princípios de equilíbrio actuarial e equidade no desenho das fórmulas de cálculo das pensões de velhice, invalidez e sobrevivência, da definição e cumprimento do

mecanismo de indexação automática das pensões em pagamento, ou do próprio modelo de financiamento.

O relatório não apresenta análises de sustentabilidade, equidade e adequação dos principais aspectos de desenho paramétrico do sistema de protecção social (e.g., determinação do prazo de garantia, fórmulas de cálculo das prestações, indexação da idade de reforma à esperança de vida, definição do factor de sustentabilidade, regimes de antecipação da idade de reforma, fórmula de actualização das pensões em pagamento, sistema de bónus/malus aplicado em caso de antecipação/postecipação da idade de reforma, método de revalorização dos rendimentos do trabalho para efeitos de cálculo das prestações,...). O documento limita-se assim apenas, em boa medida, a enunciar um conjunto de prioridades estratégicas e recomendações de reflexão, sem que estas sejam acompanhadas, como se esperava, de pareceres fundamentados e estudos quantitativos que suportem as propostas remetendo, por isso, sempre, para a realização de estudos actuariais, económicos e financeiros que avaliem os impactos esperados das medidas e informem em última instância a decisão política.

Um aspecto transversal a todo o documento é a ausência de reflexão e evidência empírica em torno do cumprimento do princípio constitucional da igualdade, da equidade e neutralidade e coesão intergeracional na concepção e gestão de sistemas de protecção social contributivos.

A legislação em vigor referente à densidade contributiva considerada no cálculo do prazo de garantia de acesso às prestações sociais, é de apenas 120 dias seguidos ou interpolados, com registo de remunerações por trabalho prestado ou situação de equivalência, mas até pode ser inferior. Ele determina, contudo, a acumulação de responsabilidades com prestações sociais diferidas (pensões de invalidez ou velhice, das quais podem ainda decorrer pensões de sobrevivência viuvez e orfandade) que não têm suporte nas receitas contributivas nem em outro mecanismo de financiamento do sistema, pelo que podem contribuir para o subfinanciamento do sistema, para a acumulação da dívida implícita e para a iniquidade. Sendo uma circunstância relevante na formação de direitos de trabalhadores com carreiras intermitentes, afectados pela sazonalidade da sua actividade profissional (como é frequente no sector primário) ou episódios recorrentes de desemprego, inactividade ou trabalho no sector informal, recomenda-se que o sistema quantifique de forma precisa este encargo e o financie adequadamente.

O mecanismo de indexação automática da idade normal de reforma à evolução da esperança de vida calculada aos 65 anos de idade estabelece a evolução das condições de acesso às pensões por velhice e invalidez e regula a repartição dos ganhos de longevidade entre a vida activa e o período da reforma. O relatório da comissão não avalia criticamente o desenho da política, mas demonstra-se que o seu desenho não é consistente com o equilíbrio financeiro do sistema previdencial e com o respeito, desejável, de princípios de neutralidade e de justiça entre gerações. No Anexo I são detalhadas condições de equilíbrio e apresentadas duas alternativas de indexação da idade de reforma consistentes com estes princípios e com objectivos de salvaguarda da adequação das prestações.

Subsistem em Portugal múltiplos regimes que permitem o acesso à pensão de velhice antes de se atingir a idade normal ou pessoal de reforma (antigo regime de antecipação por flexibilização, ainda em vigor; actual regime da flexibilização da idade de reforma; regime das carreiras contributivas muito longas; regime dos desempregados de longa duração; regimes de antecipação por motivo da natureza da actividade profissional) com distintas idades de acesso e referenciais de penalização, que acabam por determinar a transição do mercado de trabalho para a vida inactiva, afastar a idade efectiva de reforma da INR ou da IPR e ditar cortes muito significativos no rendimento na velhice com aumento do risco de pobreza. Num cenário de declínio demográfico, redução da oferta de trabalho e necessidade de incentivar o efectivo prolongamento da vida profissional, é necessário repensar os regimes de antecipação da idade de reforma e promover o emprego qualificado sénior, actuando de forma concertada nas áreas da educação e qualificação ao longo da vida, da saúde e da segurança em contexto de trabalho, em conjunto com a instituição de mecanismos flexíveis de reforma a tempo parcial, permitindo a acumulação transparente de rendimentos do trabalho com pensões (e.g. através da criação de contas individuais em mecanismo de repartição), e mecanismos de rotação no mercado de trabalho nas idades mais avançadas.

O factor de sustentabilidade é um factor de redução da pensão inicial antecipada indexado automaticamente à esperança de vida aos 65 anos (calculada por período) da população portuguesa. Criado originalmente para neutralizar o impacto dos ganhos de longevidade na despesa com pensões e como veículo de incentivo ao prolongamento da vida activa, o seu desenho paramétrico não respeita quesitos de neutralidade e equidade actuarial. Acresce que ele acumula, na maioria dos casos, com uma penalização de 0.5% por cada mês de antecipação face à INR ou IPR, reduzindo substancialmente o rendimento da velhice e gerando focos de pobreza. Consideramos que não existe hoje qualquer justificação para a coexistência de dois mecanismos de penalização da antecipação da idade de reforma com a mesma finalidade, ambos sem suporte actuarial, pelo que se deve proceder à sua reformulação.

Considerações similares podem ser feitas em relação ao desenho paramétrico e aos objectivos da bonificação das pensões postecipadas. Visando estimular o prolongamento da vida activa e a melhoria dos níveis de adequação das pensões, respeitando princípios de neutralidade financeira e actuarial, consideramos que se deve reavaliar o método de cálculo da bonificação mensal segundo as melhores práticas internacionais e repensar o tecto máximo da taxa global de formação da pensão (que se situa actualmente nos 92%) de forma a constituir um verdadeiro estímulo ao adiamento da reforma, e a ser compatível com o trabalho a tempo parcial e flexível daqueles trabalhadores que pretendem continuar a dar o seu contributo à sociedade através do trabalho.

Um dos elementos centrais na construção de um sistema de protecção social com prestações de benefício definido refere-se ao correcto desenho da fórmula de cálculo das prestações sociais contributivas, neste caso das pensões. Estas fórmulas determinam o

montante das responsabilidades imediatas e diferidas do sistema e devem ser consistentes com princípios de equilíbrio e sustentabilidade financeira e equidade intra e intergeracional. As actuais fórmulas de cálculo das diferentes prestações sociais contributivas do SP e do RPSC não respeitam genericamente estes princípios e constituem, por isso, um dos principais determinantes dos actuais défices de autofinanciamento e dívida implícita dos sistemas e factor de injustiça. Devem por isso ser revistas no quadro de uma reforma global do sistema.

A prossecução de uma política de redistribuição do rendimento deve ser feita preferencialmente através da progressividade do sistema fiscal (sobretudo no que toca aos impostos directos) e das transferências sociais de cariz não contributivo (sujeitas a condição de recursos) e não através da introdução de mecanismos implícitos e explícitos de redistribuição nas prestações de carácter contributivo. Nestas, deve prevalecer a aplicação do princípio da contributividade estrita como determina a LBSS, e a aplicação de princípios de justiça redistributiva, de neutralidade e equidade intra e intergeracional.

O mecanismo de atribuição e fixação dos complementos sociais para a pensão mínima dos regimes contributivos deve ser reformulado, para passar a assentar numa relação linear entre o esforço contributivo (contribuições efectivamente pagas durante todos os anos da carreira) e não de escalões de “pseudo” anos de descontos, incentivando assim a participação no mercado de trabalho formal, premiando mais quem mais declara na íntegra os seus rendimentos.

As condições de acesso e fórmula de cálculo do montante da pensão de sobrevivência devem ser repensadas segundo princípios de equidade e neutralidade actuarial e adequação dos rendimentos. O facto de a pensão de sobrevivência viuvez assegurar uma prestação vitalícia desde idades muito jovens pode, como refere o LVSSP, desincentivar a participação no mercado de trabalho ou, pelo menos, reduzir a intensidade dessa participação. As actuais condições de cessação da prestação em caso de remaridação (ou nova união de facto) são, em conjunto com os benefícios crescentes atribuídos às famílias monoparentais, um claro desincentivo à reconstituição formal das relações familiares, com potenciais implicações negativas em termos de pobreza, acompanhamento familiar de ascendentes ou descendentes a cargo e comportamentos indesejáveis à margem da lei.

A actualização das pensões em pagamento constitui um elemento fundamental dos sistemas de pensões (públicos ou privados). Tal deve-se à sua importância na garantia da manutenção (absoluta e relativa) do poder de compra das pensões face à evolução dos níveis de preços da economia e dos salários, minimizando os riscos de pobreza na velhice. Em Portugal, a actualização anual das pensões é efectuada seguindo uma regra automática que determina actualizações distintas, progressivas, consoante o escalão em que se situa o valor da pensão tendo em conta dois indicadores distintos: a evolução do nível de preços e o crescimento real do PIB. A opção por um mecanismo automático visava acomodar o sistema a choques de natureza demográfica ou económica, aumentar a previsibilidade e a transparência no processo de actualização das pensões, contornar a necessidade de efectuar negociações regulares com parceiros sociais e grupos de interesse e

representantes políticos, e impedir a sua manipulação discricionária para fins eleitorais de curto prazo, como frequentemente ocorre em Portugal. As múltiplas alterações de vária ordem que foram sendo aplicadas no mecanismo permitem hoje afirmar que este não atendeu aos seus propósitos originais.

Mais importante do que esta falta de estabilidade, previsibilidade e transparência é o facto de da sua aplicação terem resultado perdas significativas de poder de compra para uma parte importante das pensões e dos pensionistas. Com efeito, no actual desenho apenas num cenário bastante improvável de níveis de crescimento reais da economia portuguesa consistentemente acima de 2% (3%) ao ano as pensões do 2º e 3º escalões não perdem anualmente poder de compra, perda esta que pelo mecanismo de juro composto acumula no tempo. Neste sentido, importa reformular o mecanismo de actualização das pensões em pagamento dos regimes contributivos para que num quadro de equilíbrio financeiro do sistema e neutralidade actuarial, este assegure a manutenção do poder de compra de todas as pensões e não apenas das mais baixas, assegurando ainda, se financeiramente viável, a manutenção do poder aquisitivo face aos salários da população activa (i.e., a estabilidade do rácio de benefício do sistema).

O mecanismo de actualização das pensões em Portugal é “backward-looking” no sentido em que faz depender a actualização dos valores observados no passado dos dois indicadores de referência. Num cenário de rápido crescimento do nível de preços como aquele a que se assistiu recentemente, esta opção degrada rapidamente o poder de compra das pensões e agrava os riscos de pobreza e exclusão social. Uma opção alternativa passaria por adoptar mecanismos de actualização “forward-looking” com correcção de desvios entre os valores observados e estimados.

No que se refere ao modelo de financiamento do sistema de segurança social, a LBSS determina a aplicação do princípio da adequação selectiva (artigo 89.º) nos termos do qual as fontes de financiamento e afectação dos recursos financeiros aos sistemas em que se decompõe o SSS deve ser feita conforma a natureza e os objectivos das modalidades de protecção social prosseguidas por cada um. A concretização da aplicação do princípio da adequação selectiva no SSS tem revelado, contudo, casos flagrantes de desconformidade na afectação de prestações sociais de natureza contributiva cobertas pela TSU ao Sistema de Protecção Social de Cidadania (SPSC), representando mais de 10% da despesa total, em detrimento da sua classificação no âmbito do sistema previdencial, para assim serem financiados por impostos e não por contribuições e quotizações. Este facto, em conjunto com a retirada do âmbito da TSU de algumas prestações sociais, não para as eliminar, mas para as integrar no regime não contributivo, camufla contabilisticamente a posição financeira dos sistemas contributivos, acentua a opacidade e a falta de transparência do sistema no que se refere à evolução dos riscos sociais e ao seu real custo actual e futuro.

No tocante ao financiamento, a LBSS fixa ainda o princípio de contributividade na relação entre a formação dos direitos e o valor das prestações sociais, e o princípio do autofinanciamento dos sistemas contributivos (SP, RPSC) com base nas contribuições e

quotizações pagas por trabalhadores e empregadores e o respeito por princípios de justiça redistributiva, com equidade e neutralidade actuarial (relação sinalagmática directa) entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações. O facto de os regimes contributivos radicarem num modelo de taxa contributiva global sem fundamento actuarial e não em taxas contributivas específicas para cada um dos riscos sociais cobertos tem contribuído para uma maior opacidade na gestão financeira do sistema e na avaliação do impacto de políticas públicas.

A aplicação de princípio da diversificação das fontes de financiamento levou, nos últimos anos, à aprovação de fontes de financiamento de natureza fiscal e subsequente consignação (com excepções) das suas receitas ao FEFSS (e.g., adicional ao IMI, consignação de 2 pp. do IRC; Contribuição Adicional de Solidariedade sobre o Sector Bancário) pode colidir com a aplicação do princípio de contributividade visto que as prestações sociais deixam de decorrer e ser função estrita das remunerações e contribuições sociais pagas. Esta trajetória afasta o sistema do método de financiamento em regime de repartição e tem efeitos bastante perniciosos nos incentivos à participação no mercado de trabalho e à declaração integral de rendimentos, é contrária aos princípios da solidariedade no domínio laboral e no plano intergeracional que norteiam o sistema.

Não obstante as alterações legislativas conducentes à convergência do Regime de Protecção Social Convergente (RPSC), que abrange os trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída até 31 de Dezembro de 2005, inscritos na CGA, com o RGSS, mantém-se na prática a separação funcional entre os dois sistemas contributivos, que tem propiciado a desinformação e opacidade na avaliação das responsabilidades públicas e ocultado a insustentabilidade financeira dos sistemas. Com efeito, ela tem contribuído, de forma decisiva, para uma melhoria aparente e ilusória dos saldos financeiros anuais do SP e para um agravamento dos indicadores de autofinanciamento e solvência RPSC (em 2023, apenas 37% dos 11 002 M€ de receita corrente do RPSC se referem a receitas contributivas). Uma efectiva avaliação rigorosa da sustentabilidade financeira dos regimes contributivos de protecção social em Portugal só é possível considerando o conjunto dos regimes contributivos (SP, RPSC, RSB), dada a interdependência entre os saldos correntes e o balanço actuarial do SP e os saldos correntes e o balanço actuarial do RPSC.

Os sistemas fiscal e contributivo não se devem constituir como um obstáculo ao crescimento económico. Eventuais iniciativas de harmonização da base de incidência contributiva com a base de incidência fiscal devem ser cautelosamente consideradas de forma a não comprometer os objectivos da política social e fiscal e a gerar distorções económicas e sociais contrárias ao interesse global.

Os regimes contributivos em Portugal radicam num modelo de taxa contributiva global (TCG) e não num modelo de taxas contributivas específicas. Tal não isenta o Estado da

obrigação (prevista no art.º 51 do CRCSP) de apurar e reportar quinquenalmente o custo total de cada uma das eventualidades (velhice, doença, desemprego, ...) que a integram.

O exercício de avaliação da relação entre o custo técnico efectivo das prestações e os valores correspondentes previstos no CRCSP contido no relatório está enfermo de deficiências metodológicas importantes. O Ministério deveria promover a realização de estudos actuariais mais rigorosos que fundamentem a actualização da TCG e sua decomposição nos termos do art.º 51 do CRCSP, sinalizem as necessidades de financiamento e os problemas de sustentabilidade e suportem a decisão política.

Considerando a existência de um grande número de trabalhadores abrangido por regimes com taxas contributivas mais favoráveis sem a correspondente redução do âmbito material da cobertura ou justificação relevante, o desajustamento entre a decomposição da TCG e o custo efectivo das prestações sociais e o impacto financeiro nas receitas do sistema que produz, sem a devida compensação por transferências do OE, acompanha-se a recomendação da Comissão para a necessidade de analisar em detalhe e com recurso a estudos actuariais a delimitação e aplicação de taxas contributivas diferenciadas.

O instituto da equivalência à entrada de contribuições e registo de remuneração por equivalência cobre um número significativo de eventualidades, cria responsabilidades significativas com prestações sociais a pagar no futuro, mas não dispõem de qualquer fonte de financiamento, impactando fortemente a sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos. A forma heterogénea como os valores equivalentes a remunerações são determinados deixa margem para o aparecimento de problemas de iniquidade que não são justificáveis. Recomenda-se, por isso, a realização de estudos actuariais para quantificar o custo real deste instituto e fixação na lei de mecanismos explícitos de financiamento.

Não obstante as suas fragilidades metodológicas, a análise dos níveis de autofinanciamento e diversificação permite concluir que o conjunto dos sistemas contributivos não é capaz de autofinanciar as despesas com prestações sociais, em particular com as pensões de velhice, donde resulta a necessidade de financiamento fiscal da despesa ao arripio da LBSS, torna o financiamento do sistema altamente dependente do equilíbrio das finanças públicas e é financeiramente insustentável.

A diversificação das fontes de financiamento dos sistemas tem ocorrido maioritariamente pela via da orçamentação (transferência crescente de receitas fiscais indiscriminadas de forma directa ou indirecta para financiamento dos regimes contributivos) em detrimento da diversificação por via da afectação.

No que se refere ao Sistema Previdencial capitalização, corporizado no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), verifica-se que, passados 35 anos da sua criação, persistem dúvidas, indefinições e imprecisões legais relativamente à sua natureza e às suas finalidades, que a prática ajudou a acentuar, e que questionam a sua utilidade enquanto instrumento de estabilização financeira do sistema contributivo (previdencial) de protecção social.

Para minimizar a discricionariedade política e aumentar a transparência na gestão do sistema de segurança social recomenda-se a consagração expressa na legislação aplicável ao FEFSS das condições de ativação do FEFSS e a precisão quanto ao destino a dar aos fundos mobilizados, a definição precisa da sua finalidade para o conjunto dos sistemas contributivos (previdencial e RPSC), a clarificação das condições de acumulação e de utilização do fundo e que, em nome da transparência e do respeito pela solidariedade entre gerações, se quantifique o montante da dívida pública emitida para financiar os défices dos sistemas contributivos devido à não utilização do FEFSS para cobrir os crónicos défices de autofinanciamento dos sistemas contributivos.

A maior fonte de alimentação do FEFSS tem sido os “pseudo” saldos excedentários do sistema previdencial (em que uma parte considerável são transferências internas do SPSC) e, mais recentemente, receitas fiscais consignadas, representando a rentabilização dos activos sob gestão uma pequena parcela do crescimento do património. Esta prática de financiamento fiscal do FEFSS, é mais do que questionável à luz da LBSS e do princípio de adequação selectiva das fontes de financiamento, e levanta a questão da utilização do FEFSS não como um fundo (não soberano) de reserva e estabilização financeira do sistema de segurança social, mas como um “mero” instrumento de gestão da dívida pública.

Esta prática, conjugada com a política de investimento que tem vindo a ser seguida pelo FEFSS, que privilegia a alocação da maioria do património a instrumentos de dívida pública portuguesa, traduz-se, na prática, numa significativa e crescente redução (“aparente”) do valor da dívida pública consolidada devido à consolidação de contas entre entidades do sector das administrações públicas. Este “efeito de cancelamento” da dívida pública da carteira do FEFSS, que ascendia em 2022 a 8.4% da dívida pública bruta, tem gerado um incentivo claro para que o FEFSS seja usado como veículo de gestão da dívida pública e de melhoria “aparente” dos indicadores de finanças públicas, desviando-o da sua missão fundamental.

A excessiva concentração da carteira do FEFSS em dívida pública portuguesa é contrária a todas as boas práticas de gestão de carteira, expondo o fundo a riscos significativos de concentração e de incumprimento do Estado português. Em resultado desta política de investimento e de gestão de activos e riscos do FEFSS, subjugada a objectivos de gestão das finanças públicas e não de cumprimento do seu dever fiduciário em relação aos participantes e beneficiários dos sistemas de protecção social, a performance financeira tem sido decepcionante em termos de rentabilidade média anual real, particularmente quando comparada com o desempenho de fundos de reserva financeira congéneres a nível internacional.

Seguindo as melhores práticas internacionais, devem ser promovidas alterações na política de investimento e na regulamentação e governança da gestão de activos e de riscos do FEFSS visando assegurar que a função de gestão é desenvolvida segundo

princípios prudenciais de segurança e previsibilidade, rentabilidade do património do fundo, liquidez, responsabilidade social, ambiental e de boa governação, e efectiva aplicação do “Prudent Person Principle”. Deve ser adoptada uma adequada gestão do risco assentes em técnicas tais como a diversificação da carteira de investimentos e a dispersão das aplicações, minimização do risco de concentração, técnicas de gestão activo-passivo (ALM) e liability-driven-investment (LDI), risk-budgeting, e a adopção de critérios prudentes de selecção de instrumentos e instituições objecto de investimento. Devem ser fixadas metas exigentes de desempenho à gestão do FEFSS.

Para assegurar que as necessidades sociais são atendidas de forma sustentável e equitativa, para melhorar a adequação dos benefícios e a qualidade de vida, para diversificar e partilhar os riscos e gerar externalidades positivas na economia e no mercado de trabalho, devem ser empreendidas reformas no sentido de dotar Portugal de um efectivo sistema multipilar de protecção social combinando recursos públicos, privados e individuais.

Para tal, torna-se imprescindível o reforço do sistema complementar de base profissional (Pilar 2), nas diferentes modalidades de financiamento (fundo de pensões fechado, fundo de pensões aberto de adesão colectiva ou seguro colectivo) e individual (Pilar 3). Neste sentido, recomenda-se a realização de um conjunto de reformas de natureza fiscal e contributiva (e.g., redução dos impostos e contribuições sociais sobre a poupança; aplicação de um tratamento mais favorável às contribuições e quotizações de trabalhadores e empregadores para planos do 2º pilar), conducentes ao reforço da poupança das famílias, de natureza regulatória, que visem o aumento dos níveis de cobertura da população, em particular dos trabalhadores sazonais e em novas formas de trabalho, que regulem a portabilidade nacional e internacional dos direitos, que desenvolvam soluções de mobilização do património real para reforço do rendimento na velhice, de promoção da educação financeira, de aumento da cobertura, voluntária, por seguros.

O quadro de referência para a reforma dos sistemas de protecção social, em particular das pensões, é marcado por significativos desafios em termos demográficos (redução do efectivo populacional e acentuado envelhecimento, com agravamento do desequilíbrio estrutural de autofinanciamento do sistema de repartição e crescente dependência dos impostos), de transformações no perfil de especialização da economia portuguesa, com incerteza sobre a composição do rendimento agregado, da dinâmica do mercado de trabalho (maior volatilidade dos rendimentos, crescente mobilidade do factor trabalho, maior peso das formas atípicas de trabalho) e incerteza estratégica internacional.

O relatório da Comissão não apresenta uma avaliação actuarial da sustentabilidade financeira dos sistemas de protecção social (contributivos e não contributivos) que permita avaliar os efeitos esperados em termos de adequação e justiça intra e intergeracional. Em nosso entender, não oferece à sociedade, aos parceiros sociais e aos decisores políticos quaisquer ferramentas que lhes permitam discutir, de forma fundamentada e assente no conhecimento e boas práticas internacionais, alternativas de

reforma dos sistemas, avaliando ex-ante o seu impacto económico, financeiro e social, os riscos económicos, demográficos e financeiros que recaem sobre as actuais e futuras gerações.

O modelo de projecção das receitas e despesas do sistema previdencial da segurança social não assenta em princípios actuarialmente sólidos (modelo MODPENS) tem deficiências metodológicas e de aplicação graves que fazem com que tenha pouca (ou nenhuma) utilidade enquanto instrumento de análise prospectiva da evolução do sistema, de apoio à decisão e como instrumento de governança e de informação aos cidadãos; os resultados apresentados na secção 9 são, por isso, desprovidos de fundamentação técnica e científica pelo que devem, no essencial, ser ignorados.

A proposta da Comissão de introduzir uma Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global na parcela referente apenas ao empregador, não está minimamente fundamentada nos seus impactos macroeconómicos e sociais e não encontra paralelo na experiência internacional dos principais países da OCDE. Ela significaria um rompimento com os princípios da contributividade e da solidariedade profissional, adequação selectiva das fontes de financiamento na obtenção de receitas para o sistema, acentuando o financiamento por via fiscal.

Da sua aplicação poderiam ainda resultar efeitos perniciosos no investimento das empresas na inovação e na melhoria da produtividade, uma redução da intensidade capitalística da economia e do potencial de crescimento económico do país, a transferência das indústrias mais avançadas para outros países. Acresce que esta opção aumenta a regressividade do sistema fiscal. A aplicação de um imposto sobre o VAL pode contribuir para um incremento do nível de preços da economia e, por essa via, redução do poder de compra das prestações sociais e impactar negativamente a pobreza.

A introduzir uma Contribuição sobre o VAL combinada com a descida da Taxa Contributiva Global na parte do empregador configura, na prática, uma forma de “desvalorização fiscal” semelhante à ensaiada durante o programa de ajuste da Troika e finalmente não adoptada devido aos fracos resultados económicos esperados (BoP, 2011; Franco, 2011).

É importante aprofundar os mecanismos que permitam ajustar o actual modelo de protecção social às transformações do mercado de trabalho e às novas formas de trabalho (independentes, call-workers, Platform workers, part-time workers, trabalho ocasional, gig-economy), às carreiras contributivas fragmentadas, aos fluxos migratórios, e grupos vulneráveis.

As novas formas de trabalho afastam-se do paradigma tradicional da protecção social, exigindo ajustamento no mecanismo de formação de direitos e financiamento, garantias acrescidas de portabilidade dos direitos sociais entre múltiplos empregadores e entre países, formas adequadas de lidar com os gaps contributivos, políticas de promoção do

emprego jovem numa abordagem integrada entre a procura e a oferta. Requerem ainda abordagens inovadoras tendentes à minimização da subdeclaração de rendimentos e da evasão contributiva, em parte devido à descaracterização de rendimentos do trabalho como rendimentos empresariais, e um papel acrescido dos sistemas complementares privados.

A incorporação do risco de dependência (“long-term care”, LTC) no conjunto de eventualidades cobertas pelo regime previdencial é uma proposta que deve ser aprofundada dada a sua relevância crescente num quadro de envelhecimento do país. Tome-se como exemplo experiências de países europeus mais adiantados nesta matéria como a Áustria e a Alemanha. Na Áustria, o LTC é financiado por impostos federais, ao passo que os cuidados de saúde são financiados por contribuições para a segurança social. Parte das receitas fiscais federais é transferida para as províncias (Bundesländer) fornecendo-lhes os recursos que lhes permitam cumprir as suas responsabilidades descentralizadas, incluindo a organização de serviços LTC. Em Israel, a afectação de serviços é feita entre os sectores público e privado (OECD, 2020).

2. Comentários Gerais

Sobre o objecto da Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social e âmbito do relatório

A Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social, criada pelo Despacho n.º 9126/2022 de 26 de Julho, recebeu como mandato a realização de um livro verde para a sustentabilidade do Sistema Previdencial (SP), com especial enfoque nas pensões. Não obstante o esforço empreendido, o Livro Verde Para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial (LVSSP) apresentado como o resultado da reflexão e análise por parte dos membros da Comissão (que contou com o apoio de um conjunto muito alargado de instituições do universo da Segurança Social e de outras entidades e que auscultou, entre outros, representantes dos parceiros sociais, dos pensionistas e aposentados, das empresas de seguros e fundos de pensões) cinge-se, na maior parte da sua análise, apenas a uma parte do Sistema Previdencial, aquela que se prende com a eventualidade pensões (de velhice, invalidez e sobrevivência). Esta opção de deixar de fora:

- a) A protecção social conferida pelos diferentes Regimes do Sistema Previdencial nas demais eventualidades, a saber: doença, maternidade, paternidade e adopção, desemprego e doenças profissionais;
- b) O Regime da Protecção Social Convergente (RPSC), que cobre os funcionários e agentes da administração pública admitidos até 31-12-2005;
- c) O conjunto de prestações sociais de natureza não-contributiva no âmbito do Sistema de Protecção Social de Cidadania (SPSC);
- d) Outros regimes contributivos como o Regime Substitutivo Bancário (RSB), que cobre os trabalhadores bancários admitidos até 2009 e o regime da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS);
- e) Outras áreas de intervenção da protecção social,

limita de forma relevante e substantiva (como a própria Comissão o reconhece) o seu contributo para uma discussão fundamentada sobre a organização, funcionamento, sustentabilidade financeira, suficiência e equidade do sistema de protecção social em Portugal.

Com efeito, as sucessivas alterações legislativas empreendidas nas últimas décadas que desembocaram na actual arquitectura do sistema de Segurança Social em Portugal, vertida na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) de 2007, estabelecem múltiplos vasos comunicantes e interdependências entre os vários sistemas, subsistemas e regimes que a compõem, a saber:

- a) entre os três sistemas que integram o Sistema de Segurança Social (SSS): Previdencial, Protecção Social da Cidadania e Complementar;

- b) entre o Sistema Previdencial e o RPSC;
- c) entre eventualidades cobertas pelos regimes contributivos (e.g., através do instituto da equivalência à entrada de contribuições)
- d) entre os regimes contributivos (SP, RPSC) e os regimes não contributivos ou fracamente contributivos, por exemplo, através de Complementos Sociais para garantia de valores mínimos de pensões;
- e) entre sistemas obrigatórios e sistemas complementares facultativos (e.g., através de planos de pensões privados integrados com a Segurança Social);
- f) entre sistemas financiados com base no mecanismo de repartição contemporânea (PAYG) e sistemas financiados por via fiscal ou por capitalização real/financeira (e.g., através da transferência de saldos do SPSC para o SP).
- g) entre sistemas públicos, privados, sistemas mutualistas e o sector social.

Esta interdependência e complementaridade exigia uma análise integrada e holística dos sistemas e subsistemas do SSS de forma a oferecer à sociedade e aos cidadãos uma visão completa e integrada dos desafios, ameaças (económicas, demográficas, financeiras, etc.) e perspectivas que estes enfrentam na salvaguarda do direito à segurança social e no cumprimento dos princípios fundamentais que os norteiam (e.g. igualdade, solidariedade, equidade social, coesão intergeracional, adequação, complementaridade).

A necessidade de uma análise integrada é particularmente relevante para o conjunto dos sistemas contributivos de natureza pública (SP, RPSC) dada a interdependência ditada pelo encerramento do RPSC a novos subscritores em 31-12-2005 e a transferência dos novos trabalhadores em funções públicas para o SP. Com efeito, não obstante as disposições contidas no artigo 2.º da Lei n.º 4/2009, de 29 de Janeiro, que enquadram a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas no sistema de Segurança Social, aprovado pela LBSS, e da aprovação de legislação conducente à convergência progressiva do RPSC com o regime geral da segurança social, quer no que se refere aos direitos (condições de elegibilidade das prestações e fórmulas de cálculo dos benefícios), quer no que respeita aos deveres contributivos, continua a manter-se na prática a separação funcional entre os dois sistemas contributivos.

Esta separação funcional tem várias implicações, sendo a mais relevante a ausência de transparência na avaliação actuarial da sustentabilidade financeira do conjunto dos regimes contributivos de protecção social em Portugal (SP, RPSC), dada a interdependência entre os saldos correntes e o balanço actuarial do SP e os saldos correntes e o balanço actuarial do RPSC. A esta acrescem, entre outras,

- a) a falta de transparência no cumprimento da aplicação do princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento previsto no artigo 89.º da LBSS,

- b) a descaracterização do modelo de financiamento da protecção social, em particular do modelo de repartição, e
- c) a falta de transparência na avaliação das necessidades de financiamento fiscal do sistema de segurança social e na sua repartição entre gerações.

A receita do sistema previdencial da segurança social tem beneficiado de forma crescente das contribuições e quotizações relativas aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída a partir do encerramento do regime gerido pela Caixa Geral de Aposentações, IP, a novas inscrições, sem que tal tenha contrapartida proporcional na despesa com prestações sociais, sobretudo as diferidas (pensões). Esta só se revelará entre 40 a 45 anos após a data de encerramento a novos subscritores da CGA. Em resultado, são artificialmente favorecidos os saldos financeiros anuais do sistema previdencial, sem que tal corresponda a uma melhoria da sustentabilidade financeira do conjunto dos sistemas contributivos, ou seja das responsabilidades públicas no âmbito do contrato entre gerações.

Sobre a estrutura do relatório

A estrutura do relatório, que se decompõe em três partes principais, uma primeira centrada na caracterização do Sistema Previdencial, uma segunda na apresentação do enquadramento económico e financeiro do SP e uma terceira onde se elencam prioridades estratégicas e recomendações, é desequilibrada e dedica a maior parte do documento (110 páginas) à descrição da arquitectura institucional e modelo de financiamento do SP, com uma interessante resenha histórica dos principais marcos legislativos mas uma insuficiente apreciação crítica (técnica e científica) da sustentabilidade e equidade de aspectos relevantes do sistema como sejam:

- o actual desenho paramétrico das condições de elegibilidade das prestações sociais,
- do mecanismo de formação dos direitos,
- das fórmulas de cálculo da pensão inicial e do mecanismo de actualização das prestações em pagamento,
- do próprio modelo de financiamento.

Ainda assim, o LVSSP identifica um conjunto de áreas de actuação sobre as quais é urgente intervir como sejam a reavaliação do custo efectivo das diferentes eventualidades cobertas pela taxa contributiva global, o financiamento da equivalência à entrada de contribuições, ou a revisão dos mecanismos de reforma antecipada.

A segunda parte do relatório (42 páginas), que apresenta os cenários demográficos, do mercado de trabalho e da sustentabilidade financeira do sistema, baseia-se em grande medida na síntese de trabalhos já publicados (e.g., pelo INE, Ageing Report 2024) e assenta em pressupostos metodológicos inadequados e/ou bastante frágeis como aqueles

que suportam o exercício de projecção anexo ao Relatório do Orçamento do Estado elaborado pelo GEP, que tiram credibilidade ao quadro de referência no qual se fundam as recomendações da comissão e não oferece à sociedade um retrato rigoroso das perspectivas de sustentabilidade financeira do SP.

A própria Comissão reconhece esta fragilidade e limitação (secção 9.3, pag. 168) quando afirma que o objecto da comissão “...justificaria por si só um estudo mais aprofundado sobre a sustentabilidade da Segurança Social”. Ora a sociedade esperava que, no âmbito do seu mandato, a Comissão apresentasse esse trabalho.

O facto de a Comissão não dispor de capacidade autónoma técnica e científica para efectuar estudos de avaliação actuarial e projecções sobre a sustentabilidade financeira, a adequação e a justiça intra e intergeracional do sistema (como se exigia a uma Comissão com esta finalidade) e de efectuar análises de impacto de medidas de alteração legislativa condiciona naturalmente a terceira parte do documento (22 páginas), onde a Comissão enuncia um conjunto de prioridades estratégicas e recomendações mas não oferece qualquer fundamentação qualitativa ou quantitativa sobre o seu impacto remetendo, por isso, para a realização de estudos actuariais, económicos e financeiros que avaliem os impactos e informem a decisão política.

Um aspecto transversal a todo o documento é a ausência de reflexão e evidência empírica em torno do cumprimento de princípios fundamentais do sistema como seja o princípio constitucional da igualdade, ou o princípio da equidade e neutralidade e coesão intergeracional na concepção e gestão de sistemas de protecção social contributivos.

Esta lacuna afigura-se-nos grave na medida em que estes são princípios basilares na construção do sistema, significando a sua ausência a discussão a desconsideração do desejável equilíbrio entre custos e benefícios entre gerações sucessivas de contribuintes e beneficiários de prestações sociais, a justa partilha dos riscos económicos, demográficos e sociais entre trabalhadores e empregadores. Esta ausência pode, em última instância, minar o apoio político e social ao actual contrato intergeracional, que assenta numa lógica de solidariedade intergeracional de base laboral e de mutualização dos riscos sociais e não numa lógica patrimonial estrita, de transferência intrapessoal de rendimento no tempo.

A existência de tratamento discriminatório de trabalhadores da mesma geração e de diferentes gerações distorce as decisões de participação no mercado de trabalho e em relação ao “timing” da reforma, contribui para o crescimento da economia não registada, diminui o apoio social ao sistema, contribui para o aumento das desigualdades, gera efeitos redistributivos indesejáveis, aumenta o sentimento de opacidade e injustiça e contribui para a fractura social no país.

Nos sistemas não contributivos, a ausência ou insuficiência de mecanismos de controlo da atribuição de múltiplas prestações solidárias por parte do Estado (por exemplo, a não aplicação generalizada da condição de recursos com base nos rendimentos ou

património), garantia de que o esforço fiscal dos contribuintes é canalizado para aqueles que verdadeiramente mais necessitam, contribui para o aumento do sentimento de injustiça na sociedade portuguesa, agrava o risco moral e incentiva o crescimento da economia não registada e a distorção das condições de concorrência entre as empresas.

As boas práticas internacionais aconselham que nos exercícios de avaliação da sustentabilidade financeira dos sistemas de protecção social (vide, por exemplo, as International Standards of Actuarial Practice (ISAPs) emitidas pela International Actuarial Association (IAA), as directrizes da ISSA-OIT, designadas de Actuarial Work for Social Security) se opte por uma abordagem pelos stocks de activos e responsabilidades (lógica de balanço) e não pela lógica de fluxos e saldos correntes seguida pela Comissão.

Desta abordagem pelos stocks, ancorada em modelos de projecção actuarial, financeira e macroeconómica robustos, resultaria a elaboração e divulgação de um balanço actuarial para o conjunto dos sistemas contributivos de protecção social. Tal permitiria desde logo explicitar a verdadeira posição financeira plurigeracional dos sistemas, detalhando quer o seu activo (contribuições actuais e futuras, FEFSS, outras) quer as suas responsabilidades (com prestações sociais em formação e em pagamento). Acrescentaria à análise a identificação e quantificação, de forma rigorosa, das necessidades de financiamento (em especial de impostos gerais e dedicados) necessárias para cobrir os défices de autofinanciamento, e a explicitação da dívida implícita dos sistemas que onerará as futuras gerações. Tal metodologia não foi infelizmente adoptada, o que diminuiu naturalmente a utilidade do relatório enquanto instrumento de análise e de apoio à discussão de reformas e à decisão política. Apresentam-se, de seguida, comentários e apreciações sumárias ao conteúdo das várias secções do relatório:

Comentários Sobre Secções Específicas do Relatório

3. As Pensões no Sistema Previdencial

2.1. Condições de Acesso à Pensão

2.1.1. Pensão de Velhice

O regime jurídico das pensões de velhice e invalidez do Regime Geral (Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio) estabelece que a pensão de velhice é atribuída ao beneficiário que tenha cumprido o prazo de garantia de 15 anos civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações e que tenha atingido, ou a idade normal (estatutária) de reforma (INR), ou a idade pessoal de reforma (INR reduzida em 4 meses por cada ano civil que exceda os 40 anos de carreira contributiva com registo de remunerações na data em que o beneficiário perfaça 65 anos, com a condição adicional de que esta idade não possa ser inferior a 65 anos).

A legislação em vigor estabelece, contudo, que a densidade contributiva considerada no cálculo do prazo de garantia é de apenas 120 dias seguidos ou interpolados, com registo de remunerações por trabalho prestado ou situação de equivalência. Os anos civis com menos de 120 dias de registo de remunerações podem ser agregados para completar um ano civil. Esta disposição significa que, no limite, um trabalhador forma direitos de pensão correspondentes a um ano de despesa (i.e., soma taxa de formação da pensão) financiando (em conjunto com entidade empregadora) apenas 32,87% (120/365) dos encargos que gera para o sistema de pensões. Mais, o prazo de garantia pode ainda ser mais curto se tiver sido adquirido durante a vigência de enquadramentos legais anteriores à alteração da lei em 1993.

Esta acumulação de direitos a prestações diferidas (pensões de invalidez ou velhice, das quais podem ainda decorrer pensões de sobrevivência viuvez e orfandade) não tem qualquer contrapartida nas receitas contributivas nem em outro mecanismo de financiamento do sistema, pelo que contribui de forma relevante para a acumulação da dívida implícita do sistema previdencial. Sendo um aspecto relevante na formação de direitos de trabalhadores com carreiras intermitentes, afectados pela sazonalidade da sua actividade profissional (como é frequente no sector primário) ou episódios recorrentes de desemprego, inactividade ou trabalho no sector informal, a verdade é que se recomenda que o sistema quantifique de forma precisa este encargo, qual o seu impacto nos indicadores de sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos e encontre formas de financiamento apropriadas para não acumular dívida para as gerações futuras.

Acresce que esta condição de acesso às prestações sociais é geradora de desigualdade entre os diferentes participantes (TCO, TI, MOE, ...) no sistema na medida em que a possibilidade de acumular iguais direitos de pensão com base em densidades contributivas bastante distintas viola de forma clara o princípio da equidade redistributiva

e da equidade social (art.º da LBSS) nos termos do qual deveriam ser tratadas de forma igual situações iguais e de forma diferenciada situações desiguais. A violação de princípios de equidade intrageracional gera um sentimento de injustiça, tem efeitos nefastos no mercado de trabalho e não contribui para a confiança no contrato entre gerações.

A este respeito, o relatório da Comissão limita-se a descrever as condições de acesso à pensão de velhice, mas não oferece infelizmente qualquer informação estatística sobre a forma como são formados os “pseudo” anos que integram prazo de garantia de 15 anos civis e o montante das responsabilidades não financiadas dos sistemas contributivos (SP e RPSC).

A idade normal de reforma em Portugal, $x_{R,t}$, está indexada, desde 2014, à evolução da esperança de vida aos 65 anos (calculada numa óptica por período) do conjunto da população portuguesa, $e_{65,t}^P$, de acordo com a fórmula (Ayuso, Bravo, Holzmann e Palmer, 2021):

$$x_{R,t} = 66 + \frac{2}{3} (e_{65,t-2}^P - e_{65,2012}^P). \quad (1)$$

A equação (1), derivada da definição original vertida no Decreto-lei 167-D/2013 de 3 de Dezembro, estabelece, genericamente, que dois terços dos ganhos de esperança de vida da população portuguesa aos 65 anos de idade (relativamente ao ano base de 2012) devem ser transferidos para a geração activa através de um prolongamento da carreira contributiva (tomando como base os 66 anos de idade), sendo que apenas um terço se reflectirá num aumento da duração do tempo vida esperado na reforma. Na realidade, demonstra-se que no caso dos trabalhadores com 40 ou mais anos de carreira contributiva com registo de remunerações na data em que o beneficiário perfaça 65 anos, a repartição dos ganhos de longevidade entre a vida activa e a reforma tende a reduzir-se para 50% e não 2/3 com refere a equação (1) devido ao efeito da duração da carreira contributiva na idade pessoal de reforma.

Na formulação original, a indexação da idade de reforma à esperança de vida destinava-se a minimizar os impactos financeiros dos ganhos de longevidade da população, reduzindo por esta via o período esperado de atribuição das pensões e aumentando o esforço contributivo. Visava assim um equilíbrio entre os objectivos da adequação das prestações sociais e da sustentabilidade financeira do sistema. Pretendia induzir o prolongamento da vida activa, compensando desta forma a deterioração dos rácios de dependência do sistema (relação entre número de pensões e o número de contribuintes individuais) que se agravavam, e conferir maior previsibilidade à evolução da INR. Pretendia ainda contribuir para a minimização dos riscos políticos e de conflitualidade social associados à necessidade de efectuar periodicamente ajustamentos discricionários na idade de reforma para conter o impacto do aumento dos custos com pensões na despesa pública.

Ao contrário do que refere a Comissão na página 78 do relatório, a repartição dos ganhos de longevidade entre vida activa e a reforma implícita na equação (1) foi feita de forma ad-hoc e não tem suporte actuarial nem está conforme, como veremos de seguida, numa relação de equilíbrio, de equidade e de neutralidade entre gerações.

Acresce que ela se baseia, erradamente, no conceito de esperança de vida calculada por período que não contempla, como se sabe, os ganhos esperados de longevidade projectados para cada geração à idade de reforma, em detrimento do mais adequado conceito de esperança de vida calculado por Coorte que incorpora a dinâmica da mortalidade da população. Em resultado, o desenho da medida subestima de forma sistemática o tempo médio de vida remanescente da população após a reforma gerando, por esta via, ex-ante, de forma implícita, transferências de rendimento (impostos/subsídios) dos actuais trabalhadores (futuros pensionistas) para a actual geração de pensionistas. Esta redistribuição não intencional de rendimento cria uma ligação actuarial injusta entre o esforço contributivo e os direitos prestacionais, distorce as decisões de participação no mercado de trabalho e adia as reformas necessárias ao sistema.

A fórmula adoptada em (1) negligencia a justiça intergeracional e desconsidera o equilíbrio entre custos e benefícios entre gerações sucessivas de contribuintes e pensionistas. Esta opção pode, em última análise, minar o apoio político e social ao contrato intergeracional na medida em que contraria uma das principais razões pelas quais os governos possuem um mandato para a imposição de regimes de pensões de participação obrigatória: a promoção de uma justa partilha dos riscos económicos, demográficos e sociais entre gerações.

Num cenário de reforma das condições de acesso à pensão de velhice (e de outros parâmetros que regulam o sistema como sejam a fórmula de cálculo da pensão de velhice, das penalizações (bonificações) por reforma antecipada (postecipada), do factor de sustentabilidade, dos mecanismos de indexação das pensões em pagamento e de revalorização dos direitos constituídos), importa por isso recordar os requisitos de justiça actuarial e neutralidade entre gerações a satisfazer pela equação (1) na resposta do sistema a choques demográficos e/ou económicos dos sistemas contributivos (SP, RPSC).

No Anexo I demonstra-se que, num quadro em que a indexação da idade de reforma à esperança de vida é feita mantendo a taxa de formação da pensão, mas respeita quesitos de equilíbrio financeiro e neutralidade e justiça actuarial nos sistemas de pensões (Constant accrual-rate-per-year policy (CAR)), o desenho correcto da medida deveria ser o seguinte (para mais detalhes veja-se Bravo, Ayuso, Holzmann e Palmer, 2023):

$$\dot{e}_{x_r(t)}^C = \frac{D_0}{D_t} \cdot \dot{e}_{x_r(0)}^C \quad (2)$$

onde $\dot{e}_{x_r(t)}^C$ designa a esperança de vida calculada por Coorte à idade de reforma $x_r(t)$ e D_t representa o rácio de dependência o rácio de dependência dos idosos (OADR) do

regime - rácio entre o número de pensionistas L_t e o número de trabalhadores activos A_t -, $D_t = L_t/A_t$ no ano t .

Num cenário de ganhos de longevidade da população, a política (2) estabelece que a duração das carreiras contributivas deve aumentar para repor a justiça entre gerações, proporcionando neste caso maiores taxas de substituição, ou seja, pensões médias mais elevadas e um regime de pensões alargado com maior peso na despesa pública e no PIB. Em termos agregados, se o aumento da esperança de vida à idade de reforma for acompanhado de um agravamento do rácio de dependência dos idosos, o equilíbrio financeiro do sistema de repartição deteriora-se.

Em alternativa, se o objectivo de indexação da idade de reforma à esperança de vida visar a manutenção da taxa de substituição do sistema (i.e., a estabilidade do nível de suficiência das prestações sociais) respeitando quesitos de equilíbrio financeiro e neutralidade e justiça intergeracional (Constant replacement rate policy (CRR)), demonstra-se que o desenho correcto da medida deveria ser o seguinte:

$$\frac{\dot{e}_{x_r(t)}^C}{(x_{r(t)} - x_e)} = \frac{\dot{e}_{x_r(0)}^C}{(x_{r(0)} - x_e)} \cdot \frac{D_0}{D_t} \quad (3)$$

onde x_e designa a idade de entrada no mercado de trabalho. A equação (3) estabelece que num regime de pensões actuarialmente justo e neutro entre gerações, a actualização da idade de reforma necessária para acomodar o impacto de choques demográficos e/ou sobre o mercado de trabalho deve garantir que o rácio entre a duração do período de reforma e a duração do período contributivo, ajustado pela taxa de variação do rácio de dependência dos idosos, deve permanecer constante no tempo.

2.2. Mecanismos de Antecipação e Prolongamento da Idade de Reforma

Como refere o relatório da Comissão (pag. 80), subsistem em Portugal múltiplos regimes que permitem o acesso à pensão de velhice antes de se atingir a idade normal ou pessoal de reforma com distintas idades de acesso e referenciais de penalização, a saber:

- a) Antigo regime de antecipação por flexibilização, ainda em vigor
 - Acesso com idade ≥ 60 anos e, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva, independentemente da idade que tinham quando atingiram este limite;
 - Dupla penalização da pensão inicial por via do factor de sustentabilidade (FS) e do factor de redução de 0,5 % por cada mês de antecipação;
- b) O regime de flexibilização (normas adoptadas desde Janeiro de 2019);

- Beneficiários que atinjam pelo menos 40 anos de descontos aos 60 anos de idade;
 - penalização limitada ao factor de redução de 0,5 % por cada mês de antecipação face à INR ou à IPR;
- c) O regime das carreiras contributivas muito longas
- Acesso a que tem pelo menos 48 anos de descontos (em vigor desde Outubro de 2017) ou 46 ou 47 anos de descontos e início da carreira contributiva antes dos 17 anos (em vigor desde Outubro de 2018);
 - sem qualquer penalização;
- d) O regime dos desempregados de longa duração
- Acesso a desempregados com idade mínima de 52 ou 57 anos, idade de 57 ou 62 na data de passagem à reforma, carreira contributiva de 22 ou 15 anos, respectivamente;
 - Penalização igual ao factor de sustentabilidade acrescida de um factor de redução de 0.5%/mês ou apenas o factor de sustentabilidade, respectivamente;
- e) Regimes de antecipação por motivo da natureza da actividade profissional, que abrangem trabalhadores cuja actividade profissional foi caracterizada por condições particularmente penosas ou de desgaste rápido
- Sem penalização.

O factor de sustentabilidade é um factor de redução da pensão inicial (e naturalmente de todas as pensões subsequentes) indexado automaticamente à esperança de vida aos 65 anos (calculada por período) da população portuguesa, criado originalmente para neutralizar o impacto dos ganhos de longevidade na despesa com pensões e como veículo de incentivo ao prolongamento da vida activa. Quando desenhado de forma correcta e com base em pressupostos actuariais, ele reparte de forma equitativa os custos da longevidade entre gerações.

Na sua definição actual, e como descrevemos acima, o factor apenas é aplicado à algumas pensões antecipadas, sendo calculado da seguinte forma:

$$FS_t = \frac{\dot{e}_{65,2000}^P}{\dot{e}_{65,t-1}^P}, \quad (4)$$

onde $\dot{e}_{65,2000}^P$ e $\dot{e}_{65,t-1}^P$ denotam, respectivamente, a esperança de vida por período aos 65 anos da população portuguesa no ano 2000 e ano anterior ao da passagem à reforma. O

factor foi desenhado de forma a que ganhos de longevidade apurados aos 65 anos resultassem numa redução da pensão inicial e, por essa via, numa diminuição de toda a pension wealth do trabalhador, reequilibrando o sistema à custa de uma degradação da suficiência das prestações.

A construção do indicador não tem suporte actuarial na medida em que aplica o mesmo factor de redução (calculado aos 65 anos) independentemente da idade a que a passagem à reforma ocorre, e não considera a dupla penalização que decorre do factor de redução de 0.5% por cada mês de antecipação aplicável à maioria dos regimes de flexibilização acima referidos. Constitui, por isso, uma fonte de iniquidade no sistema. Carece, por isso, tal como a fórmula de indexação da idade de reforma, de revisão no quadro de eventuais alterações paramétricas globais a efectuar no sistema de pensões.

Com efeito, demonstra-se (veja-se Bravo et al. 2023 e Ayuso et al. 2021) que o factor de sustentabilidade desenhado para cada idade específica de passagem à reforma, $FS_{x_r(t)}$, com respeito dos princípios de equidade e neutralidade entre gerações respeita a seguinte relação:

$$FS_{x_r(t)} = FS_{x_r(0)} \cdot \frac{a_{x_r(0)}^{\pi,y}}{a_{x_r(t)}^{\pi,y}} \cdot \frac{D_0}{D_t} \quad (5)$$

$$a_{x_r(t)}^{\pi,y} := \sum_{\tau=1}^{\omega-x_r} \left(\frac{1+\pi_\tau}{1+y_\tau} \right)^t \tau p_{x_r(t)} \quad (6)$$

onde $a_{x_r(t)}^{\pi,y}$ denota o factor de renda vitalícia calculado considerando uma taxa de desconto y_τ , uma taxa de crescimento π_τ e probabilidades de sobrevivência calculadas por coorte. $\tau p_{x_r(t)}$.

Como se observa, a construção rigorosa do factor de sustentabilidade deve assentar no rácio entre dois factores de renda vitalícia (no ano base e no ano da reforma) à idade de reforma do participante e não num rácio entre esperanças de vida calculado para uma idade fixa (65 anos no caso de Portugal), corrigido da evolução do rácio de dependência do sistema de protecção social de modo a acomodar choques económicos (e.g. mercado de trabalho) e/ou demográficos.

Consideramos que não existe hoje qualquer justificação para a existência de dois mecanismos de penalização da antecipação da idade de reforma com a mesma finalidade, ambos sem suporte actuarial. Com efeito, demonstra-se igualmente, com base na condição de equilíbrio actuarial intergeracional descrita no Anexo I, que os valores dos factores de redução por mês de antecipação não deveriam ser uniformes (0.5% por mês) mas depender da idade de passagem à reforma e outros parâmetros da carreira contributiva do trabalhador. O relatório da Comissão nada refere, infelizmente, em relação ao desenho paramétrico das prestações sociais do sistema previdencial.

A idade estatutária de reforma (e as disposições relativas aos regimes de flexibilização ou antecipação da saída da vida activa) determinam a transição do mercado de trabalho para a vida inactiva. Apesar das reformas recentes, os dados empíricos mostram que a diferença média entre a idade normal e a idade efectiva de reforma continua a ser significativa. E antecipa-se que a disparidade permanecerá elevada nas próximas décadas.

Este facto põe em causa a capacidade de o país ajustar os parâmetros do sistema de pensões em resposta a choques económicos e/ou demográficos e contradiz os objectivos enunciados na LBSS de estimular o envelhecimento activo e a extensão das carreiras profissionais.

Os patamares de referência da idade mínima de acesso à pensão por velhice são, em Portugal, mais baixos do que a maioria dos países da UE e da OCDE, sendo que Portugal é um dos países com maior esperança de vida total. Os indicadores em termos de esperança de vida com saúde (HLE) são, pelo contrário, menos positivos. Este efeito de chamada pode induzir a antecipação prematura da vida profissional, com severas penalizações no rendimento na velhice e o alimentar de fenómenos indesejados de pobreza extrema e exclusão social entre os mais idosos.

Os períodos prolongados de desemprego no final da vida profissional conduzem, não raras vezes, a uma saída irreversível, mas nem sempre intencional do mercado de trabalho. Tal é assim porquanto os trabalhadores mais velhos desempregados tendem a preferir a certeza de uma pensão antecipada (mesmo que com fortes penalizações) à incerteza e ausência de rendimento decorrente da manutenção numa condição de desemprego. Além disso, não é incomum que a decisão de reforma tenha implicações no seio familiar, com os cônjuges ou parceiros, em média mais jovens, a optarem muitas vezes por antecipar igualmente a saída do mercado de trabalho aquando da reforma por velhice dos parceiros. Acresce que muitas vezes a procura do regime da flexibilização por desemprego de longa duração é estratégica e acertada com a entidade empregadora, não beneficiando em muitos casos, em última análise, nem o trabalhador nem o sistema de protecção social.

Para contornar esta evidência, para além de alterar os parâmetros do sistema de pensões é necessária uma actuação conjugada em áreas distintas como a educação e qualificação ao longo da vida, políticas de saúde e de segurança em contexto de trabalho, conjugada com a instituição de mecanismos flexíveis de reforma a tempo parcial, permitindo a acumulação transparente de rendimentos do trabalho com pensões (e.g. através da criação de contas individuais em mecanismo de repartição), mecanismos de rotação no mercado de trabalho nas idades mais avançadas, ajustando as profissões às competências e experiência dos trabalhadores seniores.

No que se refere aos incentivos ao prolongamento da carreira contributiva para além da idade pessoal ou normal de acesso à pensão de velhice, as regras em vigor em Portugal prevêm uma bonificação da pensão estatutária de valor igual ao produto do número de meses de trabalho adicionais face à INR ou IPR (com o limite de 70 anos) por uma taxa

mensal de bonificação que oscila entre os 0.33% e o 1%, função do número de “pseudo” anos civis com registo de remunerações que o beneficiário tenha cumprido à data do início da pensão (Tabela 1).

Os valores da taxa mensal de bonificação não têm, uma vez mais, qualquer suporte actuarial na relação entre as responsabilidades que constituem e as respectivas fontes de financiamento e são, por isso, geradores de desigualdade intrageracional e, potencialmente, um agravamento da despesa do SP. O relatório da Comissão não se pronuncia infelizmente sobre esta matéria, que impacta materialmente o equilíbrio do sistema.

Tabela 1. - Taxa de Bonificação Mensal, por duração da carreira

Duração da Carreira Contributiva	Taxa de Bonificação Mensal
De 15 a 24 anos	0,33 %
De 25 a 34 anos	0,50 %
De 35 a 39 anos	0,65 %
Superior a 40 anos	1,00 %

Fonte: Relatório CLVSS.

As normas actualmente em vigor impõem que da aplicação da bonificação não pode resultar uma taxa global de formação da pensão superior a 92% da remuneração de referência. Ora isto significa, por exemplo, que a um trabalhador com 40 anos de contribuições à INR ou IPR basta acrescentar mais 12 meses de vida profissional para alcançar o tecto máximo da taxa global de formação da pensão.

Considerando que os objectivos da bonificação são, por um lado, o de estimular o prolongamento da vida activa e de melhorar os níveis de adequação das pensões, respeitando princípios de neutralidade financeira e actuarial, consideramos que se deve proceder à revisão das taxas mensais de bonificação segundo princípios de neutralidade actuarial segundo as melhores práticas internacionais. Em paralelo, deve ser ajustado o tecto máximo da taxa global de formação da pensão de forma a constituir um verdadeiro estímulo à postecipação da reforma, acompanhando o desejo de muitos trabalhadores que pretendem continuar a dar o seu contributo à sociedade através do trabalho.

Reflexão semelhante deve ser seguida no caso da taxa de formação da pensão na circunstância da acumulação de pensões de invalidez ou de velhice com rendimentos resultantes do exercício de profissão remunerada, que se situa actualmente em 1/14 de 2 % do total das remunerações registadas. Este referencial carece de fundamentação actuarial porquanto é independente da idade do pensionista e dos rendimentos auferidos.

2.3. Método de Cálculo da Pensão

2.3.1. Fórmula de Cálculo para Pensões de Velhice e de Invalidez

Um dos elementos centrais na construção de um sistema de protecção social com prestação de benefício definido refere-se ao correcto desenho da fórmula de cálculo das prestações sociais contributivas, neste caso das pensões. As fórmulas de cálculo das prestações sociais determinam o montante das responsabilidades imediatas e diferidas e devem obedecer a princípios de equilíbrio e sustentabilidade financeira e equidade intra e intergeracional. As fórmulas de cálculo das diferentes prestações sociais contributivas do SP e do RPSC não respeitam estes princípios. Foram determinadas sem suporte em estudos de avaliação actuarial e constituem por isso um dos principais determinantes dos actuais défices de autofinanciamento e dívida implícita dos sistemas.

Em resultado da alteração da LBSS empreendida em 2002, foi modificada a base de cálculo da remuneração de referência da pensão de velhice que deixou de ser constituída pelos 10 melhores “pseudo” anos dos últimos 15 (RR_1) para passar a ser a totalidade da carreira contributiva, com o limite de 40 anos (RR_2), desde que cumprido o prazo de garantia de 15 anos.

Estabeleceu ainda o legislador que, para salvaguardar os direitos adquiridos (não quantificados) dos beneficiários inscritos antes desta data, a nova fórmula de cálculo só se aplicaria aos trabalhadores com carreira contributiva iniciada após 1 de Janeiro de 2002, aplicando-se aos inscritos anteriormente uma média ponderada (P) proporcional entre dois valores de pensão inicial, P_1 e P_2 , nos seguintes termos.

$$\begin{aligned} P_1 &= N \cdot 2\% \cdot RR_1 \\ P_2 &= N \cdot TFP_A \cdot RR_2, \quad TFP_A \in [2\%; 2.3\%] \\ P &= \frac{1}{(C_1 + C_2)} [P_1 C_1 + P_2 C_2] \end{aligned} \tag{7}$$

onde C_1 e C_2 denotam o número de anos de descontos completados até 31 de Dezembro de 2001 e a partir de 1 de Janeiro de 2002, respectivamente, e TFP_A designa a taxa de formação anual da pensão. RR_1 e RR_2 denotam as remunerações mensais de referência revalorizadas considerando, no primeiro caso, a evolução do nível de preços e, no segundo, uma média ponderada em 75% pela evolução dos preços e em 25% pela progressão dos salários (com limites na medida em que desta média não pode resultar um índice de actualização superior ao índice de preços no consumidor acrescido de 0,5 pp), regra que tenderá a beneficiar esta parcela na comparação com a opção adoptada em RR_1 .

No caso do cálculo de RR_2 , o total das remunerações de toda a carreira considera apenas até ao limite de 40 anos. Esta última restrição pressupõe que os trabalhadores com carreiras superiores a 40 anos tem a possibilidade de no cálculo de RR_2 descartarem os piores anos da carreira (tipicamente os primeiros anos de descontos ou períodos de

inactividade em resultado de desemprego ou doença), melhorando assim a base de cálculo da pensão inicial. Refira-se que, de forma incongruente, no cálculo de C_1 e C_2 se consideram todos os anos da carreira contributiva, mesmo que ultrapassem os 40 anos.

Considerando o longo período de transição, o valor de P_2 , tendencialmente mais baixo do que P_1 , só se assumirá como a verdadeira base de cálculo das novas pensões cerca de 40-45 anos após a sua entrada em vigor, reduzindo a taxa de substituição das pensões face ao último salário e, por esta via, os rendimentos absolutos e relativos na reforma.

Como se observa na equação (7), o legislador decidiu ainda diferenciar a taxa de formação anual da pensão no cálculo de P_1 e P_2 , optando neste último caso por introduzir uma escala regressiva na determinação da TFP_A , função do nível da remuneração de referência e do número de anos de carreira contributiva como se observa na tabela seguinte:

Tabela 2. - Taxa de Formação Anual

Valor de RR2	TFP _A para carreiras superiores a 20 anos	TFPA para carreiras inferiores ou iguais a 20 anos
RR2 < 1,1 IAS	2,30 %	2,00 %
1,1 IAS < RR2 < 2 IAS	2,25 %	
2 IAS < RR2 < 4 IAS	2,20 %	
4 IAS < RR2 < 8 IAS	2,10 %	
8 IAS < RR2	2,00 %	

Fonte: DGSS, Relatório CLVSS.

O objectivo do legislador foi, uma vez mais, o de atenuar o efeito negativo sobre o valor das pensões da consideração de toda a carreira contributiva. Contudo, ao fazê-lo introduziu uma injustificável iniquidade no sistema na medida em que passou a diferenciar os direitos formados pelas contribuições pagas por diferentes trabalhadores (e até diferentes salários do mesmo trabalhador em distintos momentos do tempo) consoante o seu nível remuneratório e a duração da carreira contributiva.

Esta opção não respeita, em nosso entender, o princípio da contributividade do sistema e o estabelecimento de uma relação sinalagmática entre o esforço contributivo e o valor das prestações, redistribui rendimento dos trabalhadores com salários mais elevados para os trabalhadores com salários mais baixos, cria (mais) um incentivo à subdeclaração de rendimentos ao favorecer aqueles que optam deliberadamente por declarar apenas parte do seu rendimento real, e desta forma poder continuar a beneficiar de uma multiplicidade de outras prestações monetárias e em espécie (ou isenções de taxas e impostos) que alavancam o rendimento real. Questiona ainda o princípio da solidariedade interprofissional à luz de argumentos de justiça redistributiva.

Portugal é ainda um país com elevada desigualdade na distribuição do rendimento. Esta realidade decorre, sobretudo, dos diferenciais verificados na distribuição primária do

rendimento, seja no plano dos rendimentos do trabalho seja na propriedade dos factores de produção. A redistribuição do rendimento pelo Estado é feita, em Portugal, de diferentes formas: por via de serviços públicos, por via das transferências sociais (em particular as de cariz não contributivo) e, sobretudo, através de um sistema fiscal altamente progressivo. Os impostos, no seu conjunto, têm um efeito redistributivo directo, principalmente ao nível da tributação do rendimento pessoal (IRS), e um efeito redistributivo indirecto na medida em que financiam quer os serviços públicos quer as transferências sociais.

Consideramos assim que a prossecução de uma política de redistribuição do rendimento deve ser feita preferencialmente através da progressividade do sistema fiscal (sobretudo no que toca aos impostos directos) e das transferências sociais de cariz não contributivo e não através da introdução de mecanismos implícitos e explícitos de redistribuição nas prestações de carácter contributivo. Nestas, deve prevalecer a aplicação do princípio da contributividade estrita como determina a LBSS, e a aplicação de princípios de justiça redistributiva, de neutralidade e equidade intra e intergeracional.

A correcta determinação da taxa de formação anual da pensão deve resultar da fixação de objectivos quanto à taxa de substituição global do sistema para uma carreira contributiva completa, assegurando o equilíbrio financeiro e a neutralidade actuarial do desenho paramétrico da medida. No caso português, a opção no passado foi a de fixar como objectivo uma taxa de substituição global de 80% para uma carreira completa de 40 anos. Daqui resulta uma taxa de formação uniforme de 2% por cada ano de carreira contributiva, taxa esta que determina como referimos o ritmo de acumulação de direitos sobre o sistema. A realidade do sistema de pensões mostra que, quando aplicada sobre remunerações declaradas baixas e carreiras incompletas, esta taxa de formação acabou por produzir, não raras vezes, pensões reconhecidamente baixas.

Este objectivo de atingir uma taxa de substituição global de 80% foi, de certa forma, relaxado no cálculo do valor de P_2 com a opção por taxas de formação anuais diferenciadas e decrescentes com o rendimento. Na maior parte dos países a opção tem sido a fixação de taxas de formação uniformes ao longo da carreira contributiva. Existem, contudo, exemplos contrários que consistiram na aplicação de taxas de formação crescentes com a idade e duração da carreira contributiva, como forma de incentivar maior participação no mercado de trabalho e a declaração integral dos rendimentos à medida que os trabalhadores se aproximam da idade da reforma.

A determinação da taxa de formação anual da pensão deve estar enquadrada na alteração da fórmula de cálculo das prestações sociais das diferentes eventualidades, adoptando sempre princípios de equilíbrio financeiro e actuarial. Qualquer intenção redistributiva que se afaste deste princípio deve ser sujeita a condição de recursos e ser financiada autonomamente.

A taxa de formação da pensão não depende, como refere erradamente o relatório da Comissão, da taxa interna de rentabilidade (TIR) de equilíbrio do sistema de pensões

PAYG estabelecida por Samuelson, a saber a taxa de variação da base contributiva. Esta última condição, ajustada do efeito do envelhecimento da força de trabalho, determinaria, isso sim, a TIR num sistema de contas individuais em repartição (NDC scheme) e o ritmo de indexação das prestações em pagamento (para mais detalhes veja-se, por exemplo, Knell 2018). Os défices estruturais a que se refere o relatório são o resultado do desajustamento global do mecanismo de formação dos direitos do valor actual das responsabilidades assumidas em relação a prestações imediatas e diferidas.

A fórmula de cálculo das pensões de velhice, invalidez e sobrevivência dos regimes contributivos (SP, RPSC) não respeita os princípios acima enunciados. Carece, uma vez mais, de fundamentação actuarial à luz dos princípios da neutralidade financeira. Gera, por isso, efeitos nefastos na participação no mercado de trabalho, estimula a economia não registada, é excessivamente complexa e pouco transparente para o trabalhador na relação entre os direitos formados e o valor das prestações, não incentiva a declaração integral de rendimentos (“nem todos os euros declarados e pagos contam”), não motiva para a apropriação do capital nocional acumulado. Contribui, pelo contrário, para a acumulação de défices financeiros do sistema previdencial e do RPSC e para a geração de rendimentos insuficientes na reforma. Não contribui ainda para uma tomada de decisão óptima do momento de saída do mercado de trabalho.

No seu desenho actual, e por mais paradoxal que tal possa parecer, por cada euro de contribuições são geradas mais responsabilidades correntes e diferidas do que o financiamento recebido, agravando os já elevados níveis de insustentabilidade do sistema. Teria sido importante que o relatório tivesse ilustrado, com base em casos representativos ou micro dados, o desequilíbrio actuarial do actual mecanismo de formação dos direitos e da fórmula de cálculo das pensões de demais prestações sociais.

Considera-se, assim, essencial que se avalie a revisão integral do actual mecanismo de formação dos direitos e das fórmulas de cálculo das prestações sociais no quadro de uma reforma global do sistema de protecção social, considerando:

- a) A manutenção de um sistema de benefício definido em PAYG mas com parâmetros desenhados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e a equidade actuarial entre trabalhadores e gerações;
- b) A adopção de um sistema de contas individuais em regime de repartição contemporânea (Notional Defined Contribution Scheme), incorporando mecanismos adicionais de ajustamento automático face a choques conjunturais e mecanismos de reequilíbrio em situações de insolvência estrutural, considerando como ponto de partida as experiências bem sucedidas na Suécia, Noruega, Itália, Letónia e Polónia;
- c) Em alternativa, a conversão num sistema por pontos similar ao adoptado em muitos países da OCDE (França, Alemanha, ...) respeitando os mesmos princípios que as opções anteriormente referidas.

Em termos agregados, a fórmula de cálculo das pensões de velhice, invalidez e sobrevivência não é compatível com a justiça entre gerações e com a sustentabilidade financeira do sistema, não permite a acomodação automática do sistema a choques de natureza económica, demográfica ou financeira. A acumulação de défices financiados por via fiscal e pela emissão de dívida pública acabará, mais tarde ou mais cedo, por gerar ajustes abruptos no sistema.

2.3.2. Montantes Mínimos de Pensão e Complementos Sociais

O sistema de pensões prevê que no caso de a pensão estatutária mensal resultante da aplicação da fórmula de cálculo de benefício definido sumariada na equação (7) resultar um montante inferior a mínimos sociais estabelecidos por lei (revisados anualmente), a pensão estatutária é acrescida de um complemento social (*top up*) de carácter não contributivo, financiado pelo subsistema de solidariedade da segurança social. O seu montante corresponde à diferença entre o valor mínimo garantido e o valor da pensão estatutária apurada nos termos da fórmula de cálculo. A atribuição do complemento social não depende de condição de recursos nem da verificação de critérios de residência, sendo por isso uma prestação solidária universal.

Os patamares de referência para a pensão mínima (e o valor dos complementos sociais que dela resultam) não são uniformes e dependem da duração da carreira contributiva do trabalhador (i.e., dos “pseudo” anos descontos), conforme se detalha na Tabela 3. Como se observa, a lei estabelece apenas quatro escalões de referência na diferenciação da pensão mínima, função dos anos de carreira contributiva, estando por isso totalmente desligados das remunerações efectivamente declaradas pelos diferentes trabalhadores. Tal construção não oferece, como se depreende, incentivos claros à participação no mercado e à contributividade para o sistema, um aspecto que é particularmente sensível em camadas significativas da força de trabalho situadas nos escalões inferiores de rendimento e riqueza, que oscilam frequentemente entre a economia registada e a economia não registada (ou com subdeclaração de rendimentos).

Tabela 3: Montantes Mínimos de Pensão, valor mensal em euros, 2024

Escalões por anos de carreira contributiva	Montante mínimo mensal
1.º – Menos de 15 anos	319,49 €
2.º – De 15 a 20 anos	335,15 €
3.º – De 21 a 30 anos	369,83 €
4.º – Mais de 31 anos	462,28 €

Fonte: DGSS, Relatório CLVSS.

Atente-se no seguinte exemplo. Considere um(a) trabalhador(a) com 21 anos de “pseudo” descontos que, a 8 anos da INR estima que, em função da sua carreira contributiva histórica e prevista, obterá aquando da reforma por velhice uma pensão estatutária abaixo do limiar mínimo do 3º escalão (369,83€ por mês). Sabe assim que, nesse contexto, independentemente do maior ou menor esforço contributivo que faça nos últimos anos de trabalho a sua pensão mensal dificilmente ultrapassará este patamar e necessitará, para lá chegar, muito provavelmente de complementos sociais.

Dito de outro, para este(a) trabalhador(a) o retorno das contribuições efectuadas nestes últimos anos da carreira contributiva será negativo uma vez do pagamento de contribuições e quotizações por empregador e trabalhador resultará um acréscimo nulo no valor da pensão final (pensão estatutária acrescida de complementos sociais). Perante este quadro, são evidentes os incentivos à migração da sua actividade laboral para a economia não registada (onde não pagará quaisquer contribuições para o sistema), reduzindo ainda mais a sua pensão estatutária, penalizando no imediato o financiamento do sistema previdencial e aumentando, a prazo, a despesa futura do sistema com valores mais significativos de complementos sociais e, eventualmente, outras prestações não contributivas de combate à pobreza como sejam o CSI.

Decorre daqui que, não obstante estarmos perante uma prestação de cariz solidário, o mecanismo de atribuição e fixação dos complementos sociais para a pensão mínima deve ser reformulado na íntegra, para passar a assentar numa relação linear entre o esforço contributivo (contribuições efectivamente pagas durante todos os anos da carreira) e não de escalões de “pseudo” anos de descontos, incentivando assim a participação no mercado de trabalho formal, premiando mais quem mais declara na íntegra os seus rendimentos. As experiências adoptadas neste sentido nos países nórdicos mostram que este desenho da pensão mínima contribui fortemente para a adequação dos rendimentos e para maximizar as externalidades positivas sobre o mercado de trabalho.

A juntar a estes aspectos, a complexa interacção e sobreposição dos complementos para mínimos com outras prestações sociais não contributivas visando a redução da pobreza nos idosos (e.g. Complemento Solidário para Idosos (CSI), Pensão Social (PS) do regime não contributivo, pensões do RESSAA), onde são aplicadas distintas condições de acesso, incluindo condição de recursos, não beneficia a transparência do sistema, dificulta o direccionamento das prestações sociais para quem delas verdadeiramente necessita, condiciona a maximização dos níveis de cobertura e pode conduzir à ineficiência e ineficácia da despesa social.

2.4. Pensão de Sobrevivência

O valor da pensão de sobrevivência dos respectivos titulares (cônjuge/ex-cônjuge/pessoa em união de fato no caso das pensões de sobrevivência-viuvez; descendentes e ascendentes no caso das pensões de sobrevivência-orfandade) nos regimes contributivos

é calculado pela aplicação de uma percentagem pré-determinada (que é fixa mas depende do tipo de ligação familiar à pessoa falecida e do número de titulares) ao valor da pensão de velhice ou invalidez do beneficiário (ou daquela a que teria direito a receber à data do falecimento se ainda não se encontrasse reformado). O seu montante pode ser repartido em partes iguais quando existir mais do que um titular de natureza idêntica ou semelhante.

As percentagens pré-determinadas em vigor não estão fundamentadas do ponto de vista actuarial e não é feita no relatório qualquer análise do impacto da sua atribuição nos rendimentos dos respectivos titulares para aferir da sua adequação. Esta deve ser uma matéria a reavaliar num futuro próximo.

A função original da pensão de sobrevivência era a de substituir os rendimentos (do trabalho ou de pensões) do beneficiário (tipicamente o único *bread winner* do agregado familiar) falecido, evitando assim que o/a viúvo/a e ascendentes/descendentes caíssem numa situação de pobreza absoluta ou relativa. Passadas quatro décadas da 1ª Lei de Bases da Segurança Social, os níveis de participação das mulheres no mercado de trabalho alteraram-se por completo, sendo cada vez maior o número de mulheres que chegam à idade da reforma usufruindo de pensões contributivas (e não pensões sociais não contributivas) por direito próprio.

O facto de a pensão de sobrevivência viuvez assegurar uma prestação vitalícia desde idades jovens pode, como refere o LVSSP, desincentivar a participação no mercado de trabalho ou, pelo menos, reduzir a intensidade dessa participação. As actuais condições de cessação da prestação em caso de remaridação (ou nova união de facto) são, em conjunto com os benefícios crescentes atribuídos às famílias monoparentais, um claro desincentivo à reconstituição formal das relações familiares, com potenciais implicações negativas em termos de pobreza, acompanhamento familiar de ascendentes ou descendentes a cargo e comportamentos indesejáveis à margem da lei.

2.5. Mecanismo de Actualização das Pensões em Pagamento

A actualização das pensões em pagamento constitui um elemento fundamental dos sistemas de pensões (públicos ou privados). Tal deve-se à sua importância na garantia, por um lado, da manutenção do poder de compra dos pensionistas face à evolução dos níveis de preços da economia e, por outro, na salvaguarda dos níveis de rendimento dos pensionistas e reformados face às gerações activas, minimizando os riscos de pobreza na velhice. O seu desenho tem um impacto significativo na sustentabilidade financeira do sistema de protecção social.

Existem, em termos internacionais, diferentes modelos de actualização das pensões, que podem passar pela adopção de mecanismos (mais ou menos) discricionários determinados pelos Governos em cada momento, ou podem passar pela adopção de mecanismos de

indexação (automática ou semi-automática) em função de um conjunto de indicadores específicos pré-determinados (e.g., taxa de inflação, crescimento do PIB).

Em Portugal, o mecanismo de actualização das pensões de velhice e invalidez (e indirectamente das pensões de sobrevivência) em vigor foi introduzido pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 187/2007 de 10 de Maio. Aplica-se aos beneficiários do sistema de Segurança Social e do RPSC. A actualização anual das pensões é efectuada seguindo uma regra automática que determina actualizações distintas, progressivas, consoante o escalão em que se situa o valor da pensão (a lei prevê três escalões de actualização fixados em função do valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS)), tendo em conta dois indicadores distintos:

- a) A evolução do nível de preços, medido pela variação média dos últimos 12 meses do IPC, sem habitação, disponível em Dezembro do ano anterior ao que reporta a actualização, ou em 30 de Novembro, se aquele não estiver disponível à data da assinatura do diploma de actualização:
- b) O crescimento real do PIB, quantificado pela taxa do crescimento médio anual dos últimos dois anos, terminados no 3.º trimestre do ano anterior àquele a que se reporta a actualização ou no trimestre imediatamente anterior, se aquele não estiver disponível à data de 10 de Dezembro;

A Tabela 4 resume o mecanismo actualmente em vigor salvaguardando-se que, desde a inclusão do aditamento ao artigo 7.º-A em 2010, da aplicação das regras não pode resultar uma diminuição do valor nominal das pensões.

Tabela 4: Mecanismo de Actualização das Pensões

Escalões	PIB < 2%	PIB ≥ 2% e < 3%	PIB ≥ 3%
1.º : ≤ 2 x IAS	IPC	IPC + 0,2 x PIB (*)	IPC + 0,2 x PIB
2.º : > 2 x IAS e ≤ 6 x IAS	IPC – 0,5%	IPC	IPC + 0,125 x PIB
3.º : > 6 x IAS (**)	IPC – 0,75%	IPC – 0,25%	IPC

Notas: (*) Mínimo: IPC + 0,5%. (**) As pensões superiores a 12 IAS apenas são actualizadas se o seu valor tiver resultado sobretudo da carreira completa (em rigor, se P2 for superior a P1 ou se tanto P1 como P2 forem superiores a 12 IAS).

Desta combinação resulta que, em cada ano, serão três e não apenas uma as taxas de actualização das pensões a aplicar, com valores subordinados ao crescimento real do PIB. A adopção de mecanismos automáticos de actualização visa acomodar o sistema a choques de natureza demográfica ou económica, aumentar a previsibilidade e a transparência no processo de actualização das pensões, contornando a necessidade de efectuar negociações regulares com parceiros sociais e grupos de interesse e

representantes políticos, e impedir a sua manipulação discricionária para fins eleitorais de curto prazo, como frequentemente ocorre em Portugal.

Como refere a o LVSSP, na prática verifica-se que, desde a sua entrada em vigor, o mecanismo foi objecto de múltiplas alterações de vária ordem e que foram mais os anos em que ocorreram actuações discricionárias sobre a actualização das pensões do que a efectiva aplicação do automatismo. Não atendeu, por isso, aos seus objectivos de garantir previsibilidade e transparência no processo.

As alterações passaram pela inclusão de uma cláusula de salvaguarda para impedir a diminuição do valor nominal das pensões, pela revisão do mês de referência para o indicador do IPC a utilizar na actualização, pela suspensão durante vários anos da sua aplicação e o congelamento nominal da maior parte das pensões, pela alteração do limite do primeiro escalão de actualização da pensão de 1,5 IAS para 2 IAS, pela aplicação em complemento de actualizações extraordinárias seguindo uma lógica de actualizações por pensionista e não por pensão como prevê a lei, e a substituição em 2023 do automatismo por um regime transitório que impôs a redução para cerca de metade do aumento previsto na lei, compensada posteriormente por um complemento extraordinário “one-off” correspondente a 50% do valor da pensão.

Mais importante do que esta falta de estabilidade é a confirmação, mais do que anunciada e discutida aquando da sua aprovação em 2006, que da aplicação do mecanismo de actualização anual resultaria uma significativa perda de poder de compra para uma parte muito significativa das pensões e dos pensionistas. Com efeito, se se tivesse lido com atenção as regras previstas na tabela 4, facilmente se concluiria antecipadamente que apenas num cenário bastante improvável de níveis de crescimento reais da economia portuguesa consistentemente acima de 2% (3%) ao ano as pensões do 2º (3º) escalão não perderiam, a cada ano, 0,5% (0,75%) do seu poder de compra.

Os cálculos representativos apresentados pelo LVSSP mostram que as perdas acumuladas de poder de compra (pension wealth) das pensões acima de duas vezes o IAS foi muito significativa desde a introdução do mecanismo, perdas essas que se continuarão a acumular se este mecanismo não for corrigido.

Neste sentido, importa reformular o mecanismo de actualização das pensões em pagamento dos regimes contributivos para que num quadro de equilíbrio financeiro do sistema e neutralidade actuarial, este assegure a manutenção do poder de compra de todas as pensões e não apenas das mais baixas, assegurando ainda, se financeiramente viável, a manutenção do poder aquisitivo face aos salários da população activa (i.e., a estabilidade do rácio de benefício do sistema).

O quadro seguinte resume a forma como nos países da OCDE se procede à actualização das pensões contributivas e mínimas. A opção pela indexação com base nos índices de preços é a mais comum. No entanto, oito países actualizam as prestações com base numa combinação entre indicadores de preços e de crescimento salarial, e quatro países (entre

os quais Portugal) combinam a inflação com o crescimento real do PIB ou da massa salarial. A Suécia indexa as pensões com base no crescimento salarial médio deduzido de 1,6% (a denominada “norma”), que efectua um “*frontloading*” dos crescimentos esperados na produtividade do trabalho e na economia.

Figura 1: Mecanismos de indexação das pensões na OCDE

	Basic	Minimum contributory	Safety net		Basic	Minimum contributory	Safety net
Australia			Highest of two price indexes, benchmarked to wages	Japan	Wages until age 67, then prices		Cost of living and wages
Austria		Prices	Discretionary	Korea	Prices		Prices
Belgium		Prices	Prices	Latvia		50%-80% wages/ 50% prices	50%-80% wages/ 50% prices
Canada	Prices (R)		Prices	Lithuania	Wb (C)		Prices
Chile		Prices	Prices	Luxembourg	Cost of living and annually consider wages (C)	Cost of living and annually consider wages	Cost of living and annually consider wages
Colombia		Wages		Mexico	Prices (R)	Prices	
Costa Rica		Wages	Wages	Netherlands	Legal net minimum wage (R)		Legal net minimum wage
Czechia	Wages (C)	Wages/none	Discretionary	New Zealand	Prices and periodically net average wage (R)		Prices and periodically net average wage
Denmark	Wages (R)		Wages	Norway	50% wages/ 50% prices (R)		50% wages/ 50% prices
Estonia	80% wages/20% prices (C)		80% wages/20% prices	Poland		Prices + 20% wages	Prices
Finland			Prices	Portugal		GDP and consumer price index without housing	Prices
France		Prices	Prices	Slovak Republic		Prices	Prices
Germany			70% prices/ 30% wages	Slovenia		60% wages/40% prices	Prices
Greece	Prices (R)		Prices	Spain		Prices	Prices
Hungary		Prices	Prices	Sweden			Prices
Iceland	Whatever is higher: wages or cost of living (R)		Whatever is higher: wages or cost of living	Switzerland		50% wages/50% prices	50% wages/50% prices
Ireland	Discretionary (C)		Discretionary	Türkiye		Prices	Prices
Israel	Prices (R/C)		Prices	United Kingdom	Whatever is highest: prices, wages or 2.5% (C)		Whatever is higher: prices, wages or 2.5%
Italy		Prices	Prices	United States			Prices

Fonte: OECD (2023)

A opção pela introdução de progressividade nas regras de actualização das pensões é questionável à luz do princípio da equidade intrageracional e da neutralidade actuarial na medida em que viola a desejada relação sinalagmática directa entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações e o respectivo montante. Acresce que ela não garante, porque não impõe condição de recursos, que a redistribuição de rendimento das pensões mais altas para as mais baixas é direccionada para quem efectivamente necessita e não para quem, manipulando as regras do sistema, se situou no 1º escalão de actualização.

Tal como referimos acima a propósito da aplicação de uma escala regressiva na determinação da TFP_A , consideramos que a prossecução de objectivos de redistribuição do rendimento é melhor concretizada através da progressividade do sistema fiscal e das transferências sociais de cariz não contributivo e não através da introdução de mecanismos implícitos (por vezes encapotados) de redistribuição nas prestações de carácter contributivo.

O mecanismo de actualização das pensões em Portugal é, como se depreende da Tabela 4, “backward-looking” no sentido em que faz depender a actualização dos valores observados no passado dos dois indicadores de referência. Num cenário de rápido crescimento do nível de preços como aquele a que se assistiu recentemente, esta opção degrada rapidamente o poder de compra das pensões e agrava os riscos de pobreza e exclusão social.

Uma opção alternativa passaria por adoptar mecanismos de actualização “forward-looking” com correcção de desvios entre os valores observados e estimados. Assim, por exemplo, em cada ano a actualização das pensões tomaria como referência a taxa de crescimento dos preços projectada para esse ano por um organismo independente, corrigindo-se no final do ano (ou seguintes) os eventuais desvios que viessem registar-se entre os valores projectados e os valores observados.

4. O Financiamento do Sistema Previdencial e Outros Sistemas Contributivos

Nos termos da LBSS, o modelo de financiamento do sistema de segurança social deve respeitar o princípio da adequação selectiva (artigo 89.º) nos termos do qual as fontes de financiamento e afectação dos recursos financeiros aos sistemas em que se decompõe o SSS deve ser feita conforme a natureza e os objectivos das modalidades de protecção social prosseguidas por cada um. Assim, a lei estipula nomeadamente que:

- O Sistema Previdencial-Repartição (SPR) deve ser essencialmente financiado em repartição contemporânea por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras devidas no âmbito do RGSS e outras contribuições devidas no âmbito de outros regimes de segurança social de inscrição facultativa;¹ Em caso de défice, devem ser utilizadas transferências do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e transferências do OE, algo que nunca ocorreu não obstante a verificação de défices crónicos em boa parte da sua história e em particular quando considerado o conjunto dos regimes contributivos (SP, RPSC, RSB)
- O SPSC deve ser financiado por transferências do OE e por receitas consignadas;
- O Sistema Previdencial na componente de Capitalização (SPC) deve ser financiado pela transferência de uma parcela entre 2 e 4 pontos das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, por transferências de excedentes do

¹ Outras fontes de financiamento do sistema, regra geral de menor importância, incluem Receitas provenientes de entidades ou fundos públicos associados a políticas activas de emprego e formação profissional; Receitas do FSE e respectiva contrapartida nacional a cargo do OE; Rendimentos provenientes da rendibilização dos excedentes de tesouraria; Transferências do sistema de protecção social de cidadania; O produto de sanções pecuniárias aplicáveis no âmbito do sistema; Receitas resultantes da contracção de empréstimos, autorizados nos termos da lei; Outras receitas legalmente previstas.

sistema de Segurança Social e por rendimentos patrimoniais como mais adiante se detalha.

A concretização da aplicação do princípio da adequação selectiva no SSS tem revelado, contudo, casos flagrantes de desconformidade na afectação de prestações sociais de natureza contributiva ao RPSC em detrimento da sua classificação no âmbito do sistema previdencial, para assim serem financiados por impostos e não por contribuições e quotizações.

Os casos mais prementes em termos de impacto financeiro, em parte apontados no RLVSP, são os das pensões de reforma antecipada por desemprego de longa duração, do abono de família e dos complementos sociais de pensões do regime contributivo, cuja despesa é alocada ao subsistema de solidariedade, mas cujos montantes e condições de acesso são determinados pela carreira contributiva dos beneficiários e estão cobertos, na sua essência, pela taxa contributiva global (TSU).

A retirada destas despesas de grande envergadura (representando mais de 10% da despesa total) do perímetro do SP impacta de forma significativa os saldos do conjunto dos regimes contributivos, camufla contabilisticamente a sua posição financeira e distorce invariavelmente qualquer análise rigorosa da sua sustentabilidade financeira. Esta evidência, que o RLVSP assinala, mas acaba por efectivamente não corrigir nos quadros de síntese que apresenta, reduz sobremaneira a validade da informação prestada.

A reconfiguração do sistema previdencial (contributivo), à margem da LBSS e legislação complementar, em prol do financiamento por via fiscal (transferências do OE ou consignação de receitas fiscais) de prestações sociais contributivas acentua a ilusão orçamental quanto às condições de sustentabilidade dos sistemas contributivos e agrava a opacidade e a falta de transparência do sistema no que se refere à evolução dos riscos sociais e ao seu real custo actual e futuro.

O facto de o nosso regime contributivo radicar num modelo de taxa contributiva global e não num modelo de taxas contributivas específicas para cada um dos riscos sociais cobertos têm impedido, com excepção de alguns estudos independentes, uma avaliação actuarial rigorosa da desagregação do custo total das eventualidades abrangidas pela TSU, conduzindo a uma maior opacidade, quer na gestão financeira do custo dos diferentes riscos sociais, quer na avaliação do impacto de políticas públicas que modifiquem as condições de acesso ou a generosidade das prestações sociais (e.g., desemprego, pensões). Tal é assim porquanto o custo das medidas não é estimado nem internalizado no equilíbrio actuarial de cada eventualidade.

A reconfiguração do perímetro de consolidação dos regimes contributivos foi ainda feita através da retirada do âmbito da taxa contributiva global de algumas prestações sociais, não para as eliminar, mas para as integrar no regime não contributivo. Um dos exemplos mais paradigmáticos prende-se com os encargos com prestações familiares (e.g., abono de família), eventualidade coberta pela TSU até 1999, que foram transferidos para o

subsistema de solidariedade do SPSC sem que desta reconfiguração tenha resultado, na mesma proporção, uma redução da TSU (que se manteve inalterada nos 34,75%).

O argumento usado é o de que o abono de família é um direito próprio das crianças e dos jovens e não um direito subordinado à carreira contributiva dos seus ascendentes, não devendo por isso ser financiado pela TSU, mas por impostos. Este argumento é questionável uma vez que a redução da cobertura material da TSU não foi acompanhada da correspondente redução da taxa contributiva.

No que refere em particular ao Sistema Previdencial, a LBSS fixa ainda no artigo 54.º o princípio de contributividade na relação entre o processo de formação dos direitos e o valor das prestações sociais, segundo o qual o sistema deve ser fundamentalmente autofinanciado com contribuições e quotizações tendo por base uma relação sinalagmática directa (subentendendo-se que guiada por princípios de justiça redistributiva, com equidade e neutralidade actuarial) entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações.

Estabelece ainda o princípio da diversificação das fontes de financiamento (artigo 88.º) nos termos do qual devem ser alargadas as bases de obtenção de recursos financeiros do sistema tendo em mente a alteração antecipada do peso da base contributiva (massa salarial declarada) no conjunto dos rendimentos e as mudanças no mundo do trabalho e no perfil de especialização da economia portuguesa em curso.

A aplicação deste princípio levou, nos últimos anos, à aprovação de fontes de financiamento de natureza fiscal e subsequente consignação (com excepções) das suas receitas ao FEFSS (Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI); consignação de 2 pontos percentuais (a partir de 2021) do IRC; Contribuição Adicional de Solidariedade sobre o Sector Bancário (2020); parcela do IRS correspondente ao englobamento das mais-valias mobiliárias resultantes de operações cujo período de detenção do respectivo título seja inferior a 365 dias) que incidem nos rendimentos do património e do capital.

A aplicação deste princípio da diversificação pode colidir, a nosso ver, com a aplicação do princípio de contributividade visto que as prestações sociais deixam de decorrer e ser função estrita das contribuições sociais (em rigor das remunerações declaradas) pagas, uma opção com efeitos bastante perniciosos nos incentivos à participação no mercado de trabalho e à declaração integral de rendimentos. Embate ainda com a aplicação dos princípios da solidariedade no domínio laboral e no plano intergeracional que norteiam o sistema.

Com efeito, o financiamento dos custos com a protecção social através de contribuições sociais incorpora mecanismos salutares de mutualização do risco e de redistribuição dos custos entre distintos grupos profissionais (mais ou menos expostos aos riscos sociais de desemprego, doença, longevidade, etc.) que são enfraquecidos com a opção pelo financiamento fiscal, recaindo sobre os contribuintes (individuais e colectivos) os

encargos das prestações sociais contributivas, mesmo que muitos deles nunca venham a ter qualquer contrapartida (benefício) dos impostos pagos.

Acresce que a opção pelo financiamento fiscal (com base em impostos gerais ou dedicados) afasta o sistema do método de financiamento em regime de repartição uma vez que, por exemplo, no caso dos impostos sobre a propriedade como o AIMI, a base de tributação não são rendimentos, mas sim o património imobiliário.

No quadro dos regimes contributivos, merece especial destaque o Regime de Protecção Social Convergente (RPSC). Trata-se de um regime fechado de protecção social que abrange os trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída até 31 de Dezembro de 2005, inscritos na CGA. O RPSC concretiza os objectivos do SP, através da atribuição de prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos em razão das mesmas eventualidades do SP, e do subsistema de solidariedade do SPSC, no que respeita a situações de compensação social ou económica em virtude de insuficiências contributivas ou equivalentes, ou de insuficiências prestacionais do SP.

Ao RPSC aplicam-se actualmente os princípios gerais constantes da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social (LBSS) e ainda os princípios e restantes disposições referentes ao SP, em particular os que se referem à aplicação do princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento e ao valor da taxa contributiva global.

No âmbito do RPSC, a CGA é responsável pelo pagamento de prestações na ocorrência das eventualidades invalidez, velhice e morte. O financiamento destas eventualidades deve ser assegurado, pelas quotizações dos trabalhadores em funções públicas e por contribuições dos empregadores públicos.

A receita com quotizações e contribuições dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída até 31 de Dezembro de 2005, inscritos na CGA, é manifestamente insuficiente para fazer face às prestações em pagamento, em parte devido à natureza fechada do regime e à progressiva redução do número de subscritores. Em resultado, torna-se necessário que ao arripio do princípio da adequação selectiva o Estado contribua anualmente para a CGA com uma dotação do OE suficiente para assegurar o equilíbrio financeiro da instituição. No ano de 2023, apenas 37% dos 11 002 M€ de receita corrente do RPSC se referem a receitas contributivas, um nível de autofinanciamento e solvência baixíssimo, correspondendo já hoje 56% do total do financiamento a receitas fiscais transferidas do OE.

A posição financeira do RPSC é agravada pelo facto de este sistema ser responsável pelo pagamento das prestações sociais (e.g. pensões de aposentação) dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público inscritos até 31 de Dezembro de 2005 sem, contudo, beneficiar das receitas contributivas dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída após essa data.

Prevê-se, por isso, o aumento da comparticipação do Estado para cobrir os défices de autofinanciamento do RPSC, em resultado da redução do número de subscritores da CGA, do aumento do número de pensionistas, do aumento do valor da pensão média, bem como do esgotamento progressivo das reservas contabilísticas constituídas em resultado da transferência de fundos de pensões de empresas públicas e de sociedades anónimas de capitais públicos para a CGA (e.g., ANA, CTT, BNU, CGD, PT, NAV, INCM, MARCONI, RDP), do desaparecimento das receitas extraordinárias como a contribuição extraordinária de solidariedade (CES), das dotações obtidas com a integração dos fundos de pensões, e com a aceleração das reformas antecipadas.

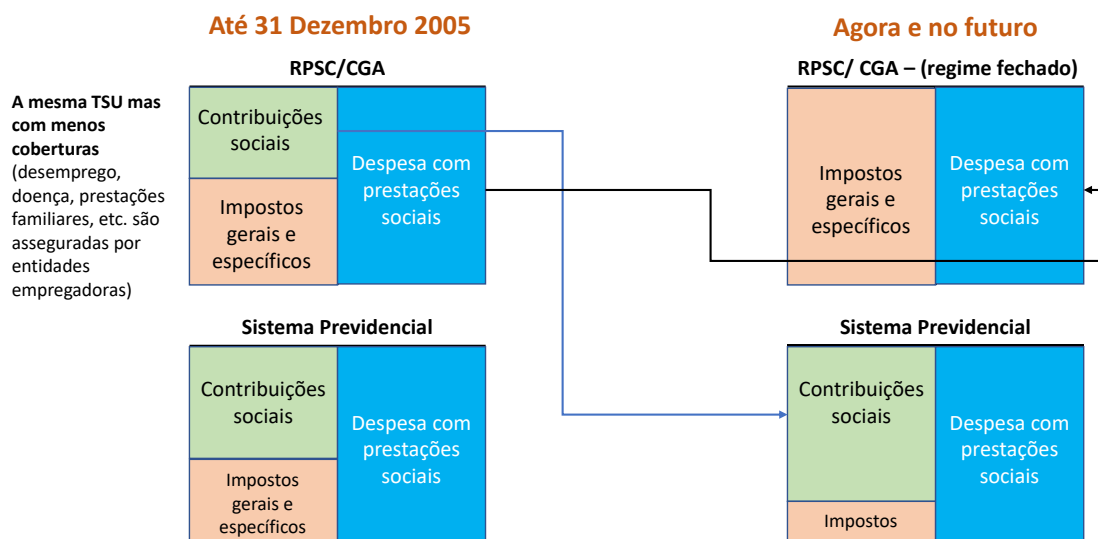
As sucessivas alterações legislativas nesta matéria transferiram responsabilidades para a CGA sem cuidar de assegurar devidamente a sua neutralidade actuarial e salvaguardar o interesse público, assacando às actuais e futuras gerações de contribuintes encargos que, na verdade, correspondiam às entidades empregadoras.

Em sentido oposto e em contrapartida, a receita corrente do Sistema Previdencial da segurança social tem beneficiado (e continuará a beneficiar durante décadas a um ritmo crescente) das contribuições e quotizações relativas aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída desde 1 de Janeiro de 2006, sem que a despesa evidencie as correspondentes responsabilidades com o pagamento de prestações sociais diferidas (e.g. pensões de velhice, invalidez e sobrevivência) dos actuais trabalhadores e futuros pensionistas melhorando assim, de forma aparente, ilusória, os saldos financeiros anuais do SP. No final de 2023, estima-se que esta receita se aproxime já de 15% da receita total com contribuições e quotizações do SP.

Não obstante as alterações legislativas conducentes à convergência do RPSC com o regime geral da segurança social, mantém-se na prática a separação funcional entre os dois sistemas contributivos. Uma avaliação actuarial rigorosa da sustentabilidade financeira dos regimes contributivos de protecção social em Portugal só é possível considerando o conjunto dos regimes contributivos (SP, RPSC, RSB), dada a interdependência entre os saldos correntes e o balanço actuarial do SP e os saldos correntes e o balanço actuarial do RPSC como se observa de forma sumária na Figura 2.

A este propósito, o RLVSP incorpora na secção 5.5 um primeiro ensaio de cálculo de um rácio de autofinanciamento do SP-Repartição e do conjunto dos sistemas contributivos, definido como despesa financiada em cada ano pela respectiva receita contributiva. No quadro do princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento, este rácio de autofinanciamento oferece uma estimativa grosseira do rácio de solvência dos sistemas contributivos (deixando de fora o SP-Capitalização) e pode ser usado, numa abordagem pelos fluxos, para aferir os níveis de insustentabilidade financeira corrente dos sistemas e a respectiva necessidade de financiamento externo para cobrir os défices.

Figura 2: Interdependência entre o balanço actuarial do Sistema Previdencial e do RPSC



Fonte: Elaboração própria.

Não obstante as limitações desta análise, os resultados apresentados permitem confirmar o que já se sabia, ou seja, que o rácio de autofinanciamento do conjunto dos regimes contributivos se situa em todo o período analisado abaixo do patamar de solvência dos regimes, atingindo apenas 70% em 2012-2013 subindo em 2022 para 86,5 %, evidenciando assim a insustentabilidade financeira dos regimes contributivos.

Em termos mais rigorosos, um sistema de protecção social diz-se financeiramente sustentável se as suas receitas são em cada momento suficientes para assegurar o pagamento das prestações actuais e futuras sem comprometer a viabilidade financeira, tendo em conta as regras de financiamento aplicáveis e a evolução demográfica e macroeconómica em que o sistema opera. Neste sentido, o aparecimento de défices crónicos e a necessidade de realizar regularmente ajustes nas fontes de financiamento do sistema e nas condições de elegibilidade e regras de cálculo das prestações sociais são sintomas de insustentabilidade financeira.

A análise da sustentabilidade financeira de sistemas de protecção social deve por isso ser realizada, fundamentalmente, com o auxílio de modelos: de natureza actuarial/contabilística, determinísticos ou estocásticos; dinâmicos de equilíbrio geral com gerações sobrepostas; ou de microsimulação. A este respeito, as normas actuariais e as directrizes constituem um conjunto de boas práticas no exercício de avaliações actuariais da sustentabilidade de sistemas de protecção social (e.g., International Standards of Actuarial Practice (ISAPs) emitidas pela International Actuarial Association (IAA), as directrizes da ISSA-OIT, designadas de Actuarial Work for Social Security).

De acordo com as normas e directrizes emitidas pela IAA e ISSA, nas avaliações de natureza actuarial devem ser utilizadas metodologias consistentes com o método de financiamento do sistema em exame. Assim, para sistemas do tipo “Pay-As-You-Go” (PAYG), tal como o sistema de segurança social português, deve ser usada uma metodologia de grupo aberto, nos termos da qual se assume que o sistema de protecção social continuará a operar de forma contínua no futuro, ou seja, ao longo de um horizonte temporal prolongado, o que significa que as contribuições futuras dos actuais e novos participantes e as prestações sociais que daí decorrem devem ser incluídas para determinar se os activos correntes e as contribuições futuras serão suficientes para pagar todas as despesas do sistema, ou seja, para aferir se o sistema é financeiramente sustentável.

Nos termos da metodologia de grupo aberto, as responsabilidades actuariais (o passivo) do sistema correspondem ao valor presente das despesas futuras projectadas em relação aos actuais e futuros participantes (contribuintes) do sistema. O activo do sistema corresponde à soma entre o valor actual das contribuições futuras projectadas dos actuais e futuros contribuintes e o valor actual de eventuais activos reais ou financeiros existentes, por exemplo, um fundo de reserva financeira como o FEFSS.

Em síntese, para avaliar com rigor a sustentabilidade financeira do conjunto dos sistemas contributivos a Comissão deveria ter apresentado um balanço actuarial (“open group actuarial balance sheet”) elaborado para um horizonte de pelo menos, 75 anos nos termos das melhores práticas internacionais. Não só não o fez como insistiu em reproduzir na Secção 9.3 os resultados apresentados pelo GEP-MTSSS e pelo GPEARI-MF no âmbito do AWG Report de 2024, que assentam num modelo de projecção das receitas e despesas do sistema previdencial (Modelo MODPENS) ultrapassado, sem suporte em metodologia actuarial consolidada, desprovido de rigor e fundamentos técnicos e científicos sólidos, que distorce conscientemente os resultados para oferecer um retrato irreal da situação financeira do SP, tornando-o inútil enquanto instrumento de governança e de informação aos cidadãos.

5. Base de Incidência e Taxas Contributivas

5.1. Base de Incidência Contributiva

A base de incidência contributiva (BIC) dos regimes contributivos (detalhada no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social (CRCSP)) delimita o montante das remunerações ilíquidas do trabalho (reais ou convencionais, pecuniárias ou em espécie) sobre as quais se aplicam as taxas contributivas para efeitos de cálculo do valor das contribuições e quotizações.

O CRCSP elenca um conjunto de prestações remuneratórias que estão isentas de contribuição ou excluídas da BIC (e.g., vales de apoio social à infância e à educação, subsídios de compensação de encargos familiares com lares de idosos e outros serviços).

Existem ainda outros benefícios extrasalariais como os subsídios de refeição, as ajudas de custo, despesas de representação, abonos de viagem, despesas de transporte e outras despesas equivalentes que não são considerados rendimentos do trabalho, mas sim benefícios sociais ou compensações por encargos acrescidos em contexto de trabalho (e.g. o pagamento do custo de uma refeição). Só são consideradas para efeitos de tributação em sede de IRS e inclusão na BIC se excederem determinados limites legais (e.g., 9,60€ no caso do subsídio de refeição, valor a ser revisto nos termos do acordo de rendimentos recentemente aprovado na Concertação Social e incluído na proposta de OE para 2025).

O Relatório do LVSP menciona algumas prestações pecuniárias cuja inclusão na BIC está prevista mas não tem sido aplicada por ausência de regulamentação (e.g., valores despendidos pela entidade empregadora em seguros de vida, fundos de pensões ou PPR a favor dos trabalhadores, montantes pagos a título de participação nos lucros da empresa quando ao trabalhador não esteja assegurada uma remuneração certa, prestações relacionadas com o desempenho obtido pela empresa quando revistam carácter estável, independentemente do seu montante), e outras remunerações acessórias não contempladas na remuneração base mas que são auferidas devido à prestação do trabalho ou em conexão com esta e que já fazem parte da base tributária em sede de IRS mas não da BIC.

Sendo sempre desejável uma maior simplificação, transparência e coerência na definição das bases de incidência tributária e contributiva de maneira a desincentivar comportamentos contrários ao interesse do financiamento do SSS, é importante realçar que o sistema fiscal prossegue objectivos que não são integralmente coincidentes com os dos sistemas de segurança social contributivos.

Com efeito, a política fiscal insere-se em termos macroeconómicos na política orçamental e utiliza como instrumentos os impostos e suas características como a incidência, as isenções e as taxas. Visa arrecadar receita e, num plano mais alargado, alcançar objectivos económico-sociais como sejam a redistribuição do rendimento e da riqueza, a estabilização económica (activa ou automática), a promoção do desenvolvimento económico, do emprego, do investimento, da reestruturação empresarial ou da internacionalização das empresas.

Os sistemas fiscal e contributivo não se devem constituir como um obstáculo ao crescimento económico. Os incentivos fiscais (que operam ex-ante) e as isenções fiscais e contributivas (que operam ex-post) são instituídos para tutela de interesses públicos extrafiscais e extra contributivos relevantes, em muitos casos superiores aos da própria tributação, incluindo a prossecução de fins de política social como seja o subsídio de refeição, os apoios sociais à infância e à educação, os apoios aos encargos familiares com lares de idosos e outros serviços. Significa isto que eventuais iniciativas de harmonização

da BIC com a base de incidência fiscal devem ser cautelosamente consideradas de forma a não comprometer os objectivos da política social e fiscal e a gerar distorções económicas e sociais contrárias ao interesse global.

O n.º 2 do artigo 46.º enumera o conjunto de prestações em numerário ou em espécie que se consideram englobadas na delimitação da base contributiva. É de salientar que, da adopção do CRC resultou o alargamento da BIC, aproximando-a às remunerações efectivamente auferidas, como forma de evitar o recurso a esquemas retributivos que resultam na desprotecção dos trabalhadores. Esse alargamento resultou numa convergência, ainda que parcial, com a base de incidência fiscal.

Contudo, desde 2011, ano em que o CRC entrou em vigor, que não se verificam alterações significativas da BIC, apesar das mudanças profundas que ocorreram no mercado de trabalho desde então. Haverá por isso razões para revisitarmos o actual perímetro definido por lei no sentido de integrar na BIC prestações que, pelo seu carácter de regularidade, devam participar do esforço contributivo, com isso melhorando não só a sustentabilidade

5.2. Taxas Contributivas

Os regimes contributivos em Portugal radicam num modelo de taxa contributiva global (TCG) e não num modelo de taxas contributivas específicas para cada um dos riscos sociais cobertos como acontece em muitos países europeus e da OCDE. Este facto não impede que o Estado deva deixar de cumprir (como tem acontecido) a sua obrigação (prevista no art.º 51 do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social) de apurar e reportar quinquenalmente (a partir de 1 de Janeiro de 2011), com base em estudos actuariais de carácter prospectivo, o custo total de cada uma das eventualidades (velhice, doença, desemprego, ...) que a integram, decompondo-o em particular em:

- a) Custo técnico das prestações;
- b) Encargos de administração;
- c) Encargos de solidariedade laboral;
- d) Encargos com políticas activas de emprego e valorização profissional.

A Tabela 5 recapitula a actual desagregação da TCG, por eventualidade do RGSS e tipo de custo. A importância de cada eventualidade na desagregação da TCG, ou seja, o peso relativo que as diferentes prestações sociais assumem no orçamento do Sistema, é apurado na Tabela 6. Assinala-se o elevado peso da eventualidade velhice na distribuição prevista

da TCG (58,16%), correspondente a 62,03% do custo técnico das prestações sociais (pensões) associadas.

Tabela 5: Desagregação da TCG, por eventualidade do RGSS e tipo de custo

Eventualidades	Taxa desagregada (percentagem)				
	Total	Custo técnico das prestações	Administração	Solidariedade laboral	Políticas ativas de emprego e valorização pessoal
Doença	1,41	1,33	0,03	0,04	1,16 0,58
Doença profissional	0,50	0,06	0,00	0,44	
Parentalidade	0,76	0,72	0,02	0,02	
Desemprego	5,14	3,76	0,09	0,12	
Invalidez	4,29	3,51	0,09	0,12	
Velhice	20,21	19,10	0,48	0,63	
Morte	2,44	2,31	0,06	0,08	
Total global	34,75	30,79	0,77	1,45	1,74

Fonte: Elaboração própria com base no CRCSP.

O RLVSS apresenta para os anos compreendidos entre 2017 e 2021 uma avaliação da relação entre o custo técnico efectivo das prestações e os valores correspondentes previstos no CRCSP, com base numa análise retrospectiva construída a partir de elementos de cálculo fornecidos pela DGSS.

Tabela 6: Importância de cada eventualidade na desagregação da TCG

Eventualidade	Total	Custo Técnico	Administração	Solidariedade Laboral	Políticas Activas Emprego e FP	Total sem Administração
Doença	4,03%	4,32%	3,90%	2,76%		4,03%
Doença Profissional	1,44%	0,19%		30,34%		1,47%
Parentalidade	2,19%	2,34%	2,60%	1,38%		2,18%
Desemprego	14,76%	12,21%	11,69%	8,28%	66,67%	14,83%
Invalidez	12,37%	11,40%	11,69%	8,28%	33,33%	12,39%
Velhice	58,16%	62,03%	62,34%	43,45%		58,06%
Morte	7,05%	7,50%	7,79%	5,52%		7,03%
Total global	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base no CRCSP.

Procurou a Comissão avaliar, ainda que forma naïve e com base num princípio de repartição PAYG, se a decomposição actual da TCG é compatível com a sustentabilidade de cada umas das eventualidades cobertas e para o conjunto da despesa contributiva. Conclui que a componente “custo técnico” da TCG excede o custo total real em 0,73 pontos percentuais, e que as eventualidades mais deficitárias são as de doença profissional, parentalidade, velhice e morte. Em contrapartida, identifica as eventualidades de doença, desemprego e invalidez como recebendo nestes anos um financiamento que excede o custo técnico real das prestações.

Este exercício inicial, interessante do ponto de vista do alerta para a necessidade e avaliar o problema, está, no entanto, enfermo de deficiências metodológicas importantes (que a própria Comissão em parte sinaliza), a saber:

- a) A opção por uma abordagem retrospectiva e não prospectiva baseada em métodos actuariais que diferenciem as eventualidades segundo a natureza diferida ou imediata das prestações que lhes correspondem;
- b) A não consideração, no cálculo do custo técnico das prestações e da massa salarial, do conjunto formado pelos regimes contributivos (SP, RPSC, RSB), limitando-se apenas ao SP, com todas as distorções que tal implica dada a interdependência, em particular com o RPSC, acima detalhadas;
- c) A não inclusão no cálculo da despesa com prestações sociais da despesa contributiva incorrectamente classificada (nos termos acima detalhado) no subsistema de solidariedade e que é, na verdade, despesa contributiva;
- d) A opção por um método de estimação denominado “PAYG financing method”, que se limita a relacionar o custo anual com a BIC e assume implicitamente uma revisão periódica da TCG, o que não tem acontecido em Portugal, em detrimento da adopção mais correcta de um “General average premium principle”, particularmente apropriada para as prestações diferidas (as mais significativas na despesa do sistema) que considera as necessidades de financiamento num horizonte de longo prazo (veja-se Bravo et al. 2014);
- e) A não consideração nas responsabilidades da equivalência à entrada de contribuições;
- f) A não consideração das reduções e isenções de taxa contributiva.

Neste sentido, deve o Ministério promover a realização de estudos actuariais mais rigorosos que fundamentem a actualização da TCG e sua decomposição nos termos do art.º 51 do CRCSP, sinalizem as necessidades de financiamento e os problemas de sustentabilidade e suportem a decisão política.

A opção por um modelo de taxa contributiva global única tem impedido, com excepção de alguns estudos independentes, uma avaliação actuarial rigorosa da desagregação do

custo total das eventualidades abrangidas pela TSU, conduzindo a uma maior opacidade, quer na gestão financeira do custo dos diferentes riscos sociais, quer na avaliação do impacto de políticas públicas que modifiquem as condições de acesso ou a generosidade das prestações sociais (e.g., desemprego, pensões). Tal é assim porquanto o custo das medidas não é estimado nem internalizado no equilíbrio actuarial de cada eventualidade.

Acresce que nos últimos anos se assistiu a uma reconfiguração do perímetro de consolidação dos regimes contributivos através da retirada do âmbito da TCG de algumas prestações sociais, não para as eliminar, mas para as integrar no regime não contributivo. O exemplo mais sintomático prende-se com os encargos com prestações familiares, eventualidade coberta pela TSU até 1999, que foram transferidos para o subsistema de solidariedade do SPSC sem que esta reconfiguração tenha resultado, na mesma proporção, na redução do custo técnico das prestações e da TSU, que se manteve como se observa abaixo inalterada nos 34,75%.

Tabela 7: Desagregação da TCG 1993-2009

DESAGREGAÇÃO DA TSU (1993-2009)

EVENTUALIDADES	1993	1999	2009
ENCARGOS FAMILIARES	2,8	2,15	-
DOENÇA	3,3	3,05	1,41
DOENÇA PROFISSIONAL	0,5	0,5	0,5
MATERNIDADE/ PARENTALIDADE	0,5	0,73	0,76
DESEMPREGO	3,5	5,22	5,14
INVALIDEZ	6,9	3,42	4,29
VELHICE	13,9	16,01	20,21
MORTE	4,1	3,67	2,44
TOTAL	35,5	34,75	34,75

VALORES EM PERCENTAGEM

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 8: Evolução da Taxa Contributiva Global (valores em pontos percentuais)

	1966	1977	1979	1981	1986	1994
Empregadores	15,00	19,00	20,50	21,00	24,50	23,75
Trabalhadores	5,50	7,50	8,00	8,00	11,00	11,00
TCG	20,50	26,50	28,50	29,00	35,50	34,75

Fonte: Elaboração própria.

5.3. Reduções, Isenções da Taxa Contributiva e Equivalências

O CRCSS prevê, no âmbito do princípio da adequação da taxa contributiva, que se apliquem a categorias de trabalhadores (e.g., MOE, trabalhadores ao domicílio, trabalhadores do serviço doméstico, ...) ou situações específicas taxas diferentes da TCG, fixadas por referência ao custo efectivo de protecção social de cada uma das eventualidades garantidas e o âmbito material da protecção conferida, usando como referencial a decomposição da TCG prevista no art.º 51 do código.

A fixação de taxas contributivas mais favoráveis do que a estabelecida no artigo 53.º do CRCSS deve traduzir-se na redução da taxa contributiva global na parte imputável à entidade empregadora, ao trabalhador ou a ambos, conforme o interesse que se visa proteger e depende da verificação de uma das seguintes situações:

- a) Redução do âmbito material do regime geral;
- b) Prossecução de actividades por entidades sem fins lucrativos;
- c) Sectores de actividade economicamente débeis;
- d) Adopção de medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho;
- e) Adopção de medidas de estímulo ao emprego relativas a trabalhadores que, por razões de idade, incapacidade para o trabalho ou de inclusão social sejam objecto de menor procura no mercado de trabalho;
- f) Inexistência de entidade empregadora.

Estabelece o CRCSS que as taxas contributivas mais favoráveis referentes às situações previstas no número anterior devem ser calculadas de harmonia com o custo das eventualidades protegidas e a relação custo/benefício das mesmas.

Segundo relatório do LVSP, em 2021 estavam abrangidos por regimes com taxas mais favoráveis cerca de 1,6 milhões de trabalhadores por conta de outrem, 447 mil trabalhadores independentes e 12,4 mil beneficiários do seguro social voluntário, totalizando cerca de 2,05 milhões de trabalhadores, correspondentes a 39 % do total. Mais relevante, deste universo, 1,73 milhões estão abrangidos por taxas que se traduzem numa perda de receita contributiva para o sistema na medida em que a redução da taxa não é acompanhada da respectiva redução do âmbito material, ou seja, da redução dos riscos sociais (e respectivos encargos) cobertos. O valor acumulado (desde 2009) das receitas cessantes não financiadas é quantificado em 2022 a 1077,5 M€.

Considerando o grande número de trabalhadores abrangido por regimes com taxas mais favoráveis, sem a correspondente redução do âmbito material da cobertura ou justificação relevante, o desajustamento entre a decomposição da TCG e o custo efectivo das prestações sociais acima assinalado e o impacto financeiro nas receitas do sistema que

produz, sem a devida compensação por transferências do OE, acompanha-se a recomendação da Comissão para a necessidade de analisar em detalhe e com recurso a estudos actuariais a delimitação e aplicação de taxas contributivas diferenciadas. No quadro do modelo de financiamento previsto na LBSS para os regimes contributivos, o princípio a seguir em todos os casos é claro: a assunção de responsabilidades com prestações sociais contributivas e não contributivas, imediatas ou diferidas, deve ser sempre acompanhada, sem excepção, da respectiva fonte de financiamento de montante mínimo igual aquele que em termos prudenciais for estimado para o custo da protecção social.

Medidas excepcionais e temporárias, conjunturais (e.g. de incentivo ao emprego, de redução de encargos não salariais, de apoio em situações de calamidade natural, etc.) que se traduzam na isenção, redução ou diferimento contributivo, total ou parcial, devem ser devidamente financiadas por transferências do OE ou estar previstas no custo efectivo (e financiamento estrutural) dos respectivos seguros sociais (e.g. seguro de desemprego).

5.4. O Instituto da Equivalência à Entrada de Contribuições

O instituto da equivalência à entrada de contribuições e registo de remuneração por equivalência é um mecanismo que permite manter os efeitos da carreira contributiva dos beneficiários com exercício de actividade que, em consequência da verificação de eventualidades protegidas pelo Regime Geral da Segurança Social (RGSS), ou da ocorrência de outras situações consideradas legalmente relevantes, deixem de receber ou vejam reduzidas as respectivas remunerações.

Nas situações em que é reconhecido o direito à equivalência à entrada de contribuições são registados em nome dos beneficiários os valores equivalentes à remuneração, conferindo relevância jurídica a situações em que não há entrada de contribuições, mas que são tratadas como se essa entrada ocorresse.

Este instituto é comum nos regimes contributivos dos países da OCDE e destina-se a minimizar o impacto nas prestações sociais (sobretudo as diferidas) de gaps contributivos involuntários ou por causas atendíveis que podem ser, como se demonstra em Bravo e Herce (2022), ter impactos muito significativos no valor das prestações sociais diferidas.

As situações relevantes para a equivalência (Artigo 72.º do CRCSS) são:

- a) Incapacidade temporária para o trabalho que dê direito à atribuição de subsídio de doença ou à concessão provisória do mesmo subsídio;
- b) Incapacidade temporária ou indisponibilidade para o trabalho que dê direito à atribuição dos subsídios previstos no regime jurídico de protecção na parentalidade;

- c) Incapacidade temporária para o trabalho que dê direito à atribuição do subsídio de gravidez a artistas, intérpretes e executantes;
- d) Incapacidade temporária absoluta para o trabalho por doença profissional ou por acidente de trabalho que dê direito à atribuição de indemnização;
- e) Incapacidade temporária parcial para o trabalho por doença profissional ou acidente de trabalho que dê direito à atribuição de indemnização;
- f) Desemprego que dê direito à atribuição dos respectivos subsídios, salvo se o seu montante for pago de uma só vez;
- g) Cumprimento de serviço militar efectivo decorrente de convocação ou de mobilização e, ainda, de serviço cívico, desde que tenha existido prévio registo de remunerações;
- h) Cumprimento de serviço de jurado;
- i) Redução de actividade ou suspensão do contrato de trabalho em situação de crise empresarial nos termos do disposto no Código do Trabalho.
- j) Trabalhadores independentes se encontrem em situação de incapacidade temporária absoluta, com direito a indemnização por acidente de trabalho ou doença profissional.

Os valores equivalentes a remunerações são determinados de forma distinta considerando a natureza das situações acima descritas e podem ser (vide art.º 73º do CRCSS):

- A remuneração de referência considerada para o cálculo das prestações;
- A remuneração de referência considerada para o cálculo da indemnização;
- O valor da diferença entre a remuneração efectiva do trabalhador declarada pela entidade contribuinte e o valor que seria considerado para registo caso a incapacidade fosse absoluta
- A remuneração de referência considerada para o cálculo dos subsídios de desemprego;
- A remuneração média dos últimos três meses com registo de remunerações;
- A última remuneração registada;
- O valor correspondente à diferença entre a remuneração normal do trabalhador e a efectivamente paga.

Não obstante cobrir um número significativo de eventualidades, não está previsto nenhum mecanismo que assegure o financiamento das responsabilidades contingentes (dos direitos acumulados) criadas pelo regime de equivalências nem está quantificado o valor da dívida implícita dos sistemas contributivos daí resultante e as suas implicações na sustentabilidade financeira dos sistemas. Mais, a forma heterogénea de determinação dos

valores equivalentes a remunerações deixa margem para o aparecimento de problemas de iniquidade e injustiça na determinação das prestações sociais que não é compreensível. O relatório do LVSP assinala este ponto, mas não apresenta quaisquer indicadores quantitativos do seu impacto no subfinanciamento dos sistemas nem no custo técnico das diferentes prestações.

Não se questionado a importância do instituto da equivalência à entrada de contribuições na salvaguarda da adequação dos sistemas, a ausência de indicadores quantitativos sobre o seu custo, que se estima ser elevado atendendo ao montante das situações previstas e à forma de determinação da equivalência, e a falta de esclarecimentos sobre a forma como este custo (não) está a ser financiado e qual o seu impacto nos indicadores de sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos apresentados nos relatórios oficiais não podem deixar de nos preocupar e exigir uma rápida resposta a este problema.

5.5. Evolução das Receitas Contributivas e Grau de Diversificação dos Sistemas Contributivos

A evolução das receitas do Sistema Previdencial nas últimas décadas tem sido particularmente ditada:

- Pelo peso crescente das contribuições dos trabalhadores em funções públicas admitidos após 31 de Dezembro de 2005, que decorrem de salários médios substancialmente mais elevados do que os do sector privado e carreiras mais estáveis e prolongadas, cujo efeito transitório no ritmo de crescimento da receita do sistema previdencial é temporário, mas prolongado e deve perdurar até 2050. Este aumento da receita contributiva corrente não tem correspondência na evolução da inerente despesa com prestações sociais, que é diferida no tempo;
- Pelo aumento do emprego de trabalhadores da administração pública, que alcançou os 749 mil em 2024;
- Pela evolução conjuntura do emprego e da massa salarial (onde importam os salários médios) declarada no sector privado;
- Pela taxa contributiva efectiva que é inferior à TCG em virtude da existência de regimes de taxa mais favoráveis;
- Pela dinâmica dos contribuintes entre os diferentes regimes do RGSS (TCO, TI, MOE, SD, SSV, RPSC);
- Pelas alterações legislativas na RMMG;
- À reforma do estatuto contributivo dos trabalhadores independentes.

Em contrapartida, no caso do RPSC, as receitas contributivas têm registado uma diminuição contínua em termos reais, explicável em boa medida pela natureza fechada do regime e a diminuição do número de subscritores. Em sentido oposto, a despesa com prestações sociais (sobretudo pensões tem vindo a aumentar), agravando o défice estrutural entre despesas correntes e receitas contributivas, colmatado por transferências crescentes do OE para reequilíbrio financeiro, à margem do princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento e da contributividade, sendo na sua maioria já hoje um sistema de protecção social contributiva financiado por via fiscal.

Neste quadro, a análise dos resultados da estimação econométrica (Caixa 5.3, pag. 113), que concluem que as receitas contributivas do SP tiveram ao longo dos últimos anos um comportamento mais dinâmico do que seria de esperar em função da evolução do emprego e dos salários, devem ser lidos com bastante cautela e reserva, na medida em que ao não considerar, como se aconselhava, as dinâmicas bastantes heterogéneas (em nível e em taxa de crescimento) dos salários dos diferentes regimes (TCO, TI, MOE, SD, SSV) do RGSS e o choque estrutural que representou a entrada de um novo colectivo (os trabalhadores em funções públicas) com salários médios e taxas contributivas efectivas bastantes mais elevadas. Uma revisão deste exercício deve acautelar estes aspectos.

A análise dos níveis de autofinanciamento e diversificação apresenta as fragilidades metodológicas já antes mencionadas, mas permite concluir, ainda que forma básica, que o conjunto dos sistemas contributivos não é capaz de autofinanciar as despesas com prestações sociais, em particular as pensões de velhice, donde resulta a necessidade de reforços fiscais e se conclui que a despesa está, ao arrepio da LBSS, dependente da situação das finanças públicas e não é financeiramente sustentável.

Relativamente ao nível de diversificação das fontes de financiamento dos sistemas, constata-se que esta tem ocorrido maioritariamente pela via da orçamentação (transferência crescente de receitas fiscais indiscriminadas de forma directa ou indirecta para financiamento dos regimes contributivos) em detrimento da diversificação por via da afectação, que envolve a transferência de receitas (fiscais ou de outra natureza) dedicadas para financiamento de prestações sociais. O peso das receitas consignadas ao FEFSS continua a ser relativamente marginal (<2% das receitas do SP).

6. O Sistema Previdencial-Capitalização

O Sistema Previdencial capitalização corresponde à componente de capitalização do sistema público de Segurança Social e visa genericamente, nos termos da LBSS (cf. n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 367/2007) contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do Sistema Previdencial garantindo, através de reservas acumuladas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), instituído pelo Decreto-Lei n.º 259/1989, de 14 de Agosto, um montante equivalente ao pagamento de pensões aos beneficiários por um período mínimo de dois anos.

Passados 35 anos da sua criação, persistem dúvidas, indefinições e imprecisões legais relativamente à natureza (Fundo de estabilização macroeconómica estrutural? Fundo de desenvolvimento estratégico? Heritage Fund?, ...) e finalidades do FEFSS, que a prática ajudou a acentuar, e que questionam a sua utilidade enquanto instrumento de estabilização financeira do sistema contributivo (previdencial) de protecção social. Com efeito, assinala-se que:

- a) Não são precisas na lei as condições de activação do FEFSS, em particular se este deve ocorrer na observância de défices conjunturais e/ou estruturais nos sistemas contributivos (Previdencial + RPSC?), porquanto estes têm sido crónicos e o FEFSS nunca foi chamado a financiar o pagamento de prestações sociais (e.g., pensões); pelo contrário, os Governos têm optado por financiar os défices através de transferência do OE;
- b) Num modelo de financiamento assente numa taxa contributiva global, não é claro se o fundo só pode ser usado para pagar despesa com pensões ou se, pelo contrário e seria expectável, este deve financiar todas as prestações contributivas (desemprego, doença, ...);
- c) Na ausência de regras claras quanto à razão determinante para a activação do FEFSS nem quanto ao destino a dar aos fundos mobilizados, a decisão de o fazer fica dependente de decisões discricionárias do Governo, e estas vão variando ao longo do tempo e não atendem necessariamente ao melhor interesse dos participantes no sistema;
- d) Não é claro se, em caso de utilização do FEFSS, o fundo pode ser integralmente mobilizado para pagar prestações sociais ou se existe um patamar mínimo de existência do fundo a partir do qual cessa o recurso a esta fonte de financiamento;
- e) Não é claro o significado da expressão "...por um período mínimo de dois anos..." na actual legislação, em particular se ela delimita (nos termos da LBSS) uma obrigatoriedade e uma meta temporal relativa ao financiamento do FEFSS por via apenas das quotizações dos trabalhadores ou igualmente por outras fontes, ou se ela determina a obrigatoriedade de acumular e manter em permanência um valor (não inferior) a dois anos de despesa com pensões (e/ou com outras prestações sociais) do sistemas contributivos (ou só do Sistema Previdencial?), ou se ela dita o montante a partir do qual o FEFSS pode ser usado para cobrir os défices de autofinanciamento do sistema. A prática corrente tem sido a de não considerar este objectivo quantitativo no balizamento das transferências anuais para efeitos de acumulação do fundo, muito menos para a sua utilização.

Para minimizar a discricionariedade política e aumentar a transparência na gestão do sistema de segurança social recomenda-se:

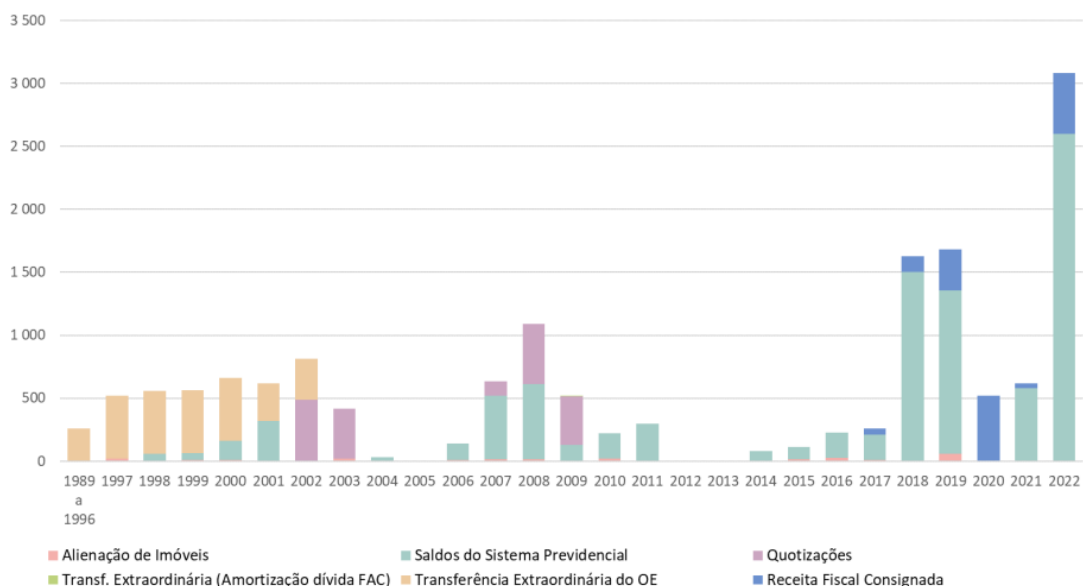
- A consagração expressa na legislação aplicável ao FEFSS das condições de activação do FEFSS e a precisão quanto ao destino a dar aos fundos mobilizados (pagamento de pensões e outras prestações sociais ou despesas do sistema);
- A consagração expressa na legislação aplicável ao FEFSS da sua finalidade de acção conjuntural ou contra cíclica e de sustentabilidade de longo prazo do conjunto dos sistemas contributivos (previdencial e RPSC);
- Clarifique o significado da expressão “...por um período mínimo de dois anos...” na actual legislação relativa ao financiamento do FEFSS;
- Clarificar as condições de utilização do FEFSS, nomeadamente a existência de um património mínimo de reserva e a existência ou não de limites aos montantes que podem ser usados periodicamente (e.g., anualmente);
- Que em nome da transparência e do respeito pela solidariedade entre gerações se quantifique o montante da dívida pública emitida para financiar os défices dos sistemas contributivos devido à não utilização do FEFSS para cobrir os crónicos défices de autofinanciamento dos sistemas contributivos e os encargos futuros para as futuras gerações.

O actual modelo de financiamento do FEFSS (LBSS; Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro; LOE) estipula que são receitas do fundo:

- a) Entre dois e quatro pontos percentuais das quotizações dos, condicional
- b) Alienação do património do sistema de segurança social
- c) Rendimentos do património do FEFSS
- d) Ganhos das aplicações financeiras geridas em regime de capitalização
- e) Excedentes anuais do sistema de segurança social, excepto os financiados por transferências da UE
- f) Receitas fiscais consignadas (AIMI, 2 p.p. IRC, adicional solidariedade sobre o sector bancário, receitas da aplicação do princípio da onerosidade à Seg. Social, IRS englobamento + valias)
- g) Receitas fiscais gerais, nomeadamente o financiamento fiscal dos subsistemas capitalização e repartição
- h) Rendimentos do património do Estado consignados ao reforço das reservas de capitalização
- i) O produto de eventuais excedentes de execução do OE de cada ano

A realidade da evolução das receitas do FEFSS mostra, contudo, que foram raros os anos em que foi possível cumprir a norma de financiamento estabelecida pela LBSS. Pelo contrário, a maior fonte de alimentação do fundo tem sido os “pseudo” saldos excedentários do sistema previdencial (representando 65 % do total das receitas do Fundo entre 2017 e 2023) e, mais recentemente, receitas fiscais consignadas, representando a rentabilização dos activos sob gestão do fundo uma pequena parcela do crescimento do património do FEFSS como se observa na Figura 3.

Figura 3: Evolução das Receitas do FEFSS (M€)



Fonte: IGFCSS. CFP | Nota: Entre 1989 e 1996 não foi possível efectuar a desagregação entre saldos do sistema de segurança social e transferências extraordinárias do OE.

Acresce que uma parte significativa dos “pseudo” saldos excedentários do Sistema Previdencial repartição transferidos para o FEFSS corresponderam a transferências internas do SPSC, que é inteiramente financiado por receitas gerais do Estado e impostos consignados. Esta prática de financiamento fiscal do FEFSS, que opera de forma indirecta pela via de transferências de saldos excedentários do SPSC, é mais do que questionável à luz da LBSS e do princípio de adequação selectiva das fontes de financiamento, e levanta a questão da utilização do FEFSS não como um fundo (não soberano) de reserva e estabilização financeira do sistema de segurança social, mas como um “mero” instrumento de gestão da dívida pública.

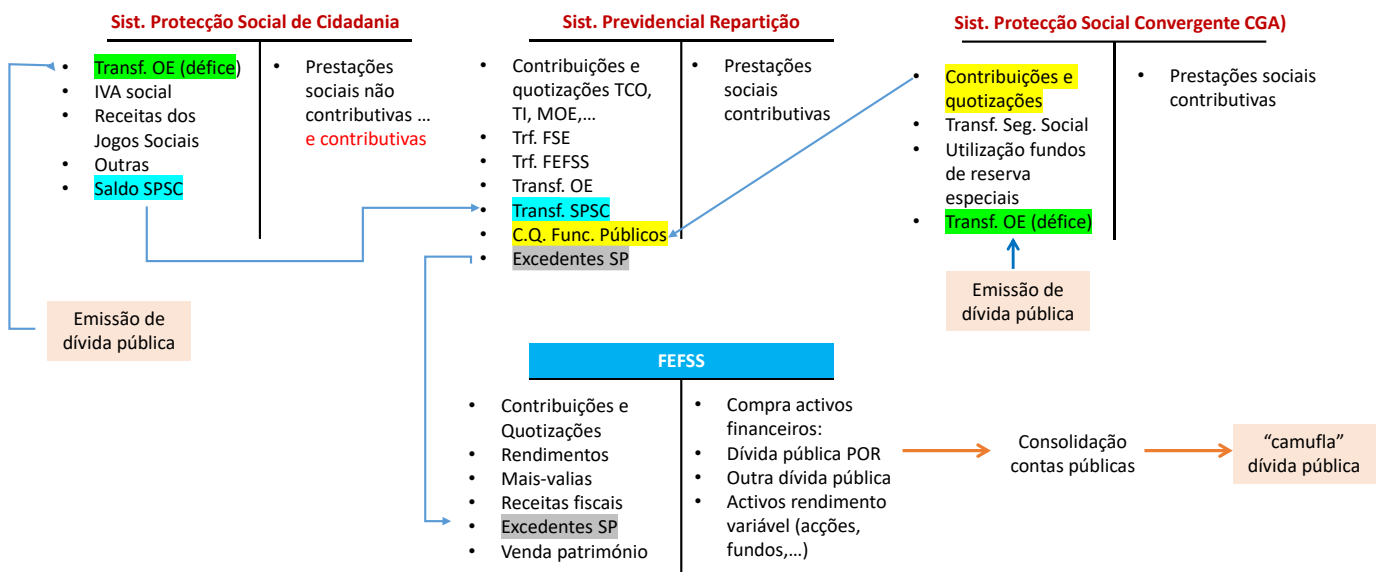
Como se observa na Figura 4, a maior parte do financiamento do FEFSS tem ocorrido pela transferência de “pseudo” saldos excedentários do sistema previdencial, que só são possíveis:

- a) Porque o valor das receitas com contribuições de quotizações do SP é “inflacionado” artificialmente pelas contribuições de quotizações pagas por

trabalhadores em funções públicas admitidos após 31-12-2005, sem que tal tenha sido acompanhado da correspondente transferência da despesa com prestações do RPSC gerido pela CGA;

- b) Pelo facto de o Estado optar por financiar por via fiscal os défices de autofinanciamento do RPSC e, na insuficiência de receitas fiscais, pela emissão de dívida pública e transferência dos respectivos encargos para as gerações futuras;
- c) Pela transferência de saldos excedentários do SPSC (gerados, em parte, devido ao sobrefinanciamento deste sistema via OE) para o sistema previdencial-repartição, e deste canalizados para o FEFSS; considerando que o SPSC é inteiramente financiado por receitas gerais do Estado e impostos consignados e, na sua insuficiência, pela emissão de dívida pública, podemos afirmar que o Estado se tem endividado para financiar o FEFSS, uma prática mais do que questionável à luz da LBSS, de princípios de justiça entre gerações e da transparência das contas públicas.

Figura 4: Política de Financiamento e Investimento do FEFSS, dívida pública e camuflagem dos défices dos sistemas contributivos

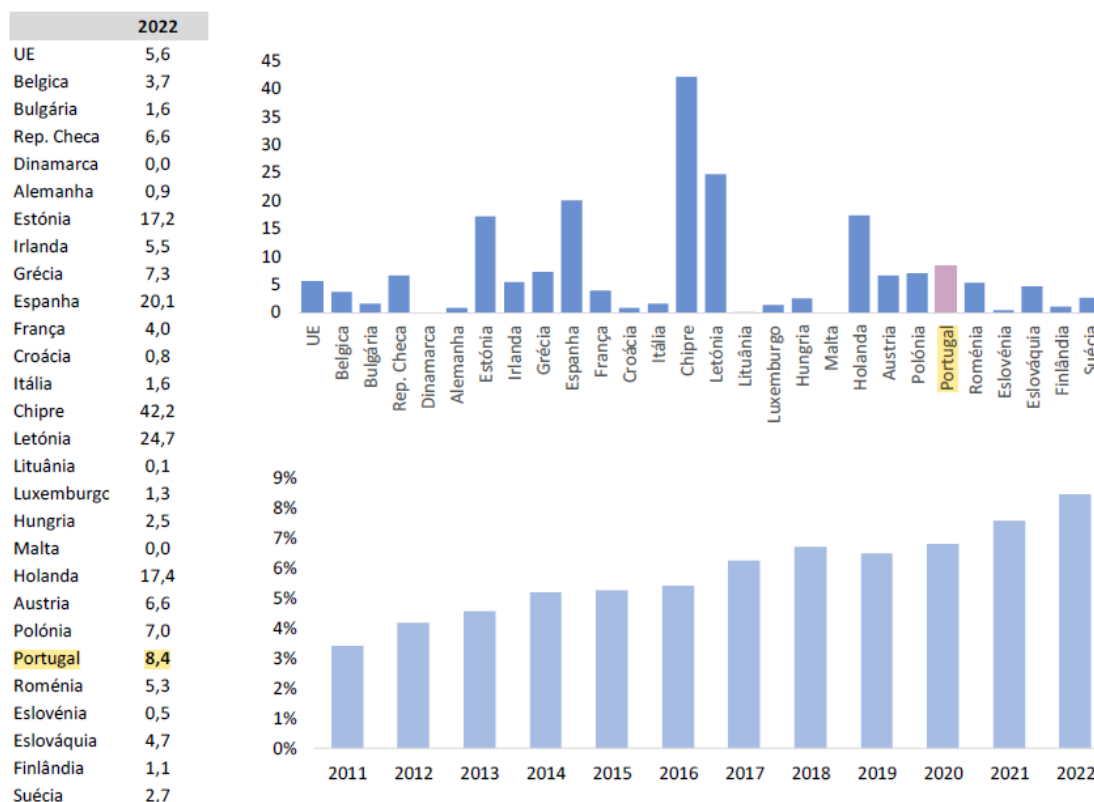


Fonte: Elaboração própria.

Considerando a política de investimento que tem vindo a ser seguida pelo FEFSS, que recorde-se tem privilegiado a alocação da maioria do património sob gestão em títulos de rendimento fixo (obrigações de taxa fixa ou variável), maioritariamente instrumentos de

dívida pública portuguesa, a transferência crescente de “pseudo” excedentes do sistema previdencial-repartição para o FEFSS traduz-se, na prática, numa significativa e crescente redução (“aparente”) do valor da dívida pública consolidada, como se observa com mais pormenor na Figura 5.

Figura 5: Impacto da consolidação da dívida pública na carteira do FEFSS (em % da dívida pública bruta)



Fonte: Eurostat. Banco de Portugal.

Devido à consolidação de contas entre entidades do sector das administrações públicas, existe como que um cancelamento da dívida pública entre entidades do perímetro. O impacto na consolidação da dívida pública da carteira do FEFSS ascendia, em 2022, a 8.4% da dívida pública bruta, e subirá bastante em 2023 e 2024 devidos aos fluxos crescentes acima descritos.

Este efeito de cancelamento da dívida pública na fase de acumulação do FEFSS tem gerado um incentivo claro para que o fundo (e outras entidades do sector das administrações públicas) seja usado como veículo de gestão da dívida pública e de melhoria “aparente” dos indicadores de finanças públicas. Esta prática gera alguns benefícios de curto prazo em termos de redução dos custos com a emissão de novas obrigações e em termos de serviço da dívida pelo reflexo positivo que pode eventualmente

ter no rating da República, mas fá-lo em claro prejuízo do cumprimento da LBSS e de princípios de transparência na gestão dos passivos do Estado, que se alerta não desaparecem devido a este efeito contabilístico. De resto, na fase de utilização do FEFSS (se esta alguma vier a ocorrer!), ocorrerá um efeito contrário de explicitação da dívida pública oculta no balanço do FEFSS.

A excessiva concentração da carteira do FEFSS em dívida pública portuguesa é contrária a todas as boas práticas de gestão de carteira, expondo o fundo ao risco de concentração e de incumprimento do Estado português. Este risco é acrescido num cenário em que o Estado deixe de ser capaz de emitir dívida ou tenha de o fazer a custos incomportáveis, como os registados no período que antecedeu o pedido de ajuda financeira à “Troika” e assinatura do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (Memorando de Entendimento), sendo por isso obrigado a recorrer aos activos do fundo para financiar os défices de autofinanciamento da protecção social.

Neste cenário, o FEFSS enfrentaria um eventual default do Estado português ou ver-se-ia forçado a vender os títulos de dívida com perdas substanciais face ao seu valor facial, pondo em causa o pagamento das prestações sociais. Esta exposição excessiva ao risco de incumprimento do Estado português não é recomendável no melhor interesse dos participantes, é contrária a todas as boas práticas na gestão de carteira e torna vulnerável a gestão do fundo a conflitos de interesses.

Devem, por isso, ser questionadas as actuais políticas de financiamento e investimento do FEFSS e o desvio da sua missão fundamental tal como previsto na LBSS. Por via da compra de títulos de dívida pública portuguesa, o FEFSS tem-se assumido como um importante credor do Estado, contribuindo, directa e indirectamente, para o financiamento do Estado. Este resultado não pode nunca pôr em causa a salvaguarda dos direitos dos participantes e beneficiários do sistema de protecção social.

A política de investimento e de gestão de activos e riscos do FEFSS, subjugada como tem sido a objectivos de gestão das finanças públicas e não de cumprimento do seu dever fiduciário em relação aos participantes e beneficiários dos sistemas de protecção social, tem proporcionado resultados decepcionantes em termos de rentabilidade média anual real (1,48% ao ano) do fundo, resultados que são particularmente negativos quando comparados com os obtidos por fundos de reserva congéneres em termos internacionais.

Neste quadro, e seguindo as melhores práticas internacionais, devem ser promovidas alterações na política de investimento e na regulamentação e governança da gestão de activos e de riscos do FEFSS visando assegurar que a função de gestão é desenvolvida segundo princípios prudenciais de segurança e previsibilidade, rentabilidade do património do fundo, liquidez, responsabilidade social, ambiental e de boa governação, e efectiva aplicação do “Prudent Person Principle”.

Tal deve ser prosseguido através de uma adequada gestão do risco assentes em técnicas tais como a diversificação da carteira de investimentos e a dispersão das aplicações, de

modo a limitar a acumulação de riscos e a concentração excessiva em qualquer activo, emitente ou grupo de empresas, uma adequada gestão activo-passivo (ALM) e liability-driven-investment (LDI) strategy, risk-budgeting, e a adopção de critérios prudentes de selecção de instrumentos e instituições objecto de investimento.

A política de investimento deve fixar objectivos de desempenho (meta de rentabilidade, taxa mínima actuarial, índices de referência), consistentes com o perfil e a natureza das responsabilidades com prestações sociais dos sistemas de protecção social, com o nível de tolerância ao risco e com o risk budget.

7. Sistemas Complementares

Nos modernos sistemas de protecção social a cobertura dos diferentes riscos sociais é assegurada através de um sistema multipilar combinando recursos públicos, privados e individuais para assegurar que as necessidades sociais sejam atendidas de forma sustentável e equitativa. O sistema compreende, regra geral, um:

1. **Pilar Zero (Protecção Básica):** prestações sociais não contributivas destinadas a garantir mínimos sociais, reduzir/erradicar a pobreza e exclusão social, a protecção de grupos vulneráveis, a promoção da igualdade de oportunidades. Corresponde em Portugal, grosso modo, ao SPSC;
2. **Pilar Um (Previdência Social Pública):** Sistemas contributivos obrigatórios geridos em repartição contemporânea (PAYG), pelo governo, financiados através de contribuições dos trabalhadores e empregadores, organizados sob a forma de um sistema de benefício definido, em contas individuais (NDC) ou através de sistemas por pontos. Corresponde em Portugal, grosso modo, ao sistema previdencial, ao RPSC e à CPAS;
3. **Pilar Dois (Previdência Complementar Colectiva, facultativa ou obrigatória):** Planos de previdência complementares, facultativos, obrigatórios ou semi-obrigatórios, de contribuição definida, financiados em regime de capitalização real individual ou colectiva, administrados por entidades especializadas do sector privado.
4. **Pilar Três (Previdência Complementar individual, Voluntária):** Planos de protecção social assentes no aforro individual, de contribuição definida, voluntários, que permitem aos indivíduos poupar adicionalmente para a velhice e outras eventualidades, frequentemente usufruindo de incentivos fiscais ou outras vantagens.
5. **Pilar Quatro (Outros Recursos):** activos pessoais, apoio familiar, seguros privados e outros programas sociais que complementam os demais pilares.

O sistema multipilar visa a melhoria da adequação dos benefícios, a manutenção da qualidade de vida, e a diversificação dos riscos, combinando diferentes fontes de financiamento e gestão, mitigando riscos associados a choques económicos, demográficos ou políticos.

Visa ainda a sustentabilidade financeira, integrando pilares contributivos e não contributivos, e a maximização da cobertura da população. O sistema promove a partilha da responsabilidade pela protecção social entre o Estado, os empregadores e os indivíduos, equilibrando a solidariedade social com a equidade e a eficiência económica.

Em Portugal, não obstante o papel relevante que é reservado pela LBSS ao sistema complementar (planos profissionais e planos individuais) num quadro de um sistema multipilar de protecção social, a realidade mostra que este ocupa uma posição insignificante e assimétrica no conjunto da protecção social, em particular na velhice, quer em termos de taxas de cobertura pessoal, quer em termos de valor dos benefícios assegurados.

Esta cobertura insuficiente é explicada, entre outros factores, pela baixa propensão à poupança das famílias portuguesas, pela baixa literacia financeira da população, pela constante desinformação relativamente aos níveis de substituição do rendimento proporcionados pela previdência social pública, pela elevada fiscalidade aplicável a todas as formas de poupança, pela insuficiência dos benefícios extrasalariais no quadro das políticas remuneratórias dos empregadores, e pela fraca cultura previdencial e visão intemporal dos cidadãos.

Neste quadro, e perante a esperada degradação acentuada dos indicadores de sustentabilidade financeira e adequação dos sistemas públicos de protecção social, torna-se imprescindível o reforço do sistema complementar de base profissional (Pilar 2), nas diferentes modalidades de financiamento (fundo de pensões fechado, fundo de pensões aberto de adesão colectiva ou seguro colectivo) e individual (Pilar 3). Este objectivo passa por alterações:

- a) de natureza fiscal e contributiva,
 - (i) através da redução dos impostos e contribuições sociais sobre a poupança
 - (ii) da aplicação de um tratamento mais favorável às contribuições e quotizações de trabalhadores e empregadores para planos do 2º pilar (incluindo a majoração do gasto com as contribuições para efeitos da determinação da matéria colectável em sede de IRC);
 - (iii) do aumento das deduções em sede de IRS e TSU (com limites acima dos actualmente fixados) para as contribuições para planos de pensões individuais (incluindo as contribuições voluntárias das entidades empregadoras para planos de pensões individuais detidos pelos seus colaboradores), geridos por entidades públicas ou privadas;

- b) que combinem de forma automática o acto de consumir com o acto de poupar, por exemplo através de Sistemas de Poupança via Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) como o equacionado em Itália, canalizando parte do IVA pago para contas individuais de aforro como sugere a Comissão, mediante Programas Governamentais de Poupança Vinculados ao Consumo como o adoptado em Singapura através do Central Provident Fund (CPF), através de Programas de Arredondamento de Compras para Poupança, através de deduções específicas associadas a gastos (e.g., com saúde) que contribuem para o bem-estar a longo prazo;
- c) de natureza regulatória, adaptando os regimes complementares profissionais ao regime jurídico dos fundos de pensões;
- d) destinadas a aumentar os níveis de cobertura da população, considerando os enviesamentos comportamentais bem conhecidos nesta área, em particular a introdução e generalização do mecanismo de “auto-enrollment” com opção de saída (“opting-out”) – vide por exemplo o sistema NEST (National Employment Savings Trust) adoptado no Reino Unido -, a criação de planos de protecção adequados às diferentes etapas do ciclo de vida (“lifecycle plans”) e que salvaguardem os participantes que desejam uma gestão passiva dos seus investimentos (“default options”), o fomento de planos de empresa negociados e celebrados no âmbito de instrumentos de contratação colectiva que incluam a totalidade dos trabalhadores da empresa;
- e) A cobertura adequada dos trabalhadores sazonais e em novas formas de trabalho, onde a intermitência, volatilidade e descontinuidade das carreiras contributivas é maior;
- f) A salvaguarda da portabilidade de direitos na transição entre empregadores e para períodos de emprego no estrangeiro, bem como a atribuição de direitos adquiridos e individualizados;
- g) O desenvolvimento de soluções eficientes de mobilização do património real (sobretudo o património imobiliário) das famílias para reforço do rendimento na velhice;
- h) A promoção da educação financeira em múltiplas plataformas, incluindo as digitais;
- i) A promoção do aumento da cobertura, voluntária, por seguros complementares que cubram as eventualidades de desemprego e doença prolongada, visando a manutenção dos níveis de rendimento.

8. Quadro de Referência da Sustentabilidade Financeira e Adequação do Sistema Previdencial e demais Sistemas Contributivos

O quadro de referência para a reforma dos sistemas de protecção social, em particular das pensões, é marcado por significativos desafios em termos demográficos (redução do efectivo populacional e acentuado envelhecimento, com agravamento do desequilíbrio estrutural de autofinanciamento do sistema de repartição e crescente dependência dos impostos), de transformações no perfil de especialização da economia portuguesa, com incerteza sobre a composição do rendimento agregado, da dinâmica do mercado de trabalho (maior volatilidade dos rendimentos, crescente mobilidade do factor trabalho, maior peso das formas atípicas de trabalho) e incerteza estratégica internacional.

Não obstante os dados e os recursos colocados à disposição da Comissão, esta não foi capaz (como o reconhece na página 168) de apresentar uma avaliação actuarial rigorosa da sustentabilidade financeira dos sistemas de protecção social (contributivos e não contributivos) e de estudar os efeitos esperados em termos de adequação e justiça intra e intergeracional. Não ofereceu por isso à sociedade, aos parceiros sociais e aos decisores políticos ferramentas que lhes permitissem discutir, de forma fundamentada e assentes no conhecimento e boas práticas internacionais, alternativas de reforma dos sistemas, avaliando ex-ante o seu impacto económico, financeiro e social.

Ainda assim, a Comissão insistiu em utilizar instrumentos adoptados pelo GEP (do MTSSS) e pelo GPEARI (do MF) no âmbito da preparação do capítulo referente a Portugal do Ageing Report 2024 publicado pela Comissão Europeia para apresentar projecções de evolução financeira do SP e do FEFSS em diferentes cenários descritos na página 169 do RLVSS.

Ora, é bem sabido que o modelo de projecção das receitas e despesas do sistema previdencial da segurança social (Modelo MODPENS) não assenta em métodos e técnicas actuariais rigorosas e consistentes e não acompanha as melhores práticas e orientações internacionais nesta área (e.g., ISSA-ILO Guidelines on Actuarial Work for Social Security 2022), o que inviabiliza a sua capacidade para projectar adequadamente a evolução do sistema e, desta forma, a sua fiabilidade e a sua utilidade enquanto instrumento de governança e de informação aos cidadãos. Os dados apresentados não são completos nem abrangentes e incidem apenas sobre a componente contributiva da segurança social, o sistema previdencial, excluindo dessa forma o regime de protecção social convergente e a componente não contributiva da segurança social que estão intrinsecamente interligadas.

A projecção das rubricas de receita e despesa e do valor do FEFSS são sujeitas a alterações inexplicáveis na metodologia de cálculo e nos pressupostos considerados, sem que fossem evidenciados os correspondentes impactos, prejudicando a comparabilidade da informação.

A inexistência de uma avaliação global e integrada dos activos e das responsabilidades financeiras actuais e futuras dos sistemas de protecção social não permite uma efectiva quantificação das responsabilidades públicas com os sistemas e prejudica a compreensão, pelos cidadãos, dos riscos económicos, demográficos e financeiros que recaem sobre a sua sustentabilidade.

Para ilustrar, em nosso entender, a irrelevância do conteúdo apresentado na secção 9.3 do RLVSS e a ausência de fundamentação técnica e científica das projecções apresentadas, atente-se no facto de a Comissão estimar que alterações substanciais nos pressupostos demográficos (esperança de vida, fecundidade, saldo migratório), mercado de trabalho (emprego sénior) e económicos (produtividade total dos factores) não produzirão, qualquer impacto relevante nas receitas correntes do sistema previdencial (Figura 9.13), um resultado que não pode ser explicado à luz da realidade e do conhecimento sobre os determinantes da receita corrente do sistema.

Com efeito, tal só acontece porque a metodologia de projecção da receita com contribuições e quotizações usada pelo modelo MODPENS do GEP é desprovida de base actuarial e científica, não contemplando a maioria dos determinantes da receita, designadamente:

- a dinâmica do número de contribuintes activos e a sua composição (regime contributivo em que se enquadram, sexo, idade, nível de qualificações e actividade profissional);
- a dinâmica da base de incidência contributiva (Montante das remunerações, reais ou convencionadas, sobre as quais incidem as taxas contributivas para efeitos de apuramento do montante das contribuições e das quotizações);
- as taxas contributivas aplicáveis a cada regime;
- as isenções e exclusões de incidência contributiva;
- a evolução da taxa de cobrança efectiva da receita;
- a dinâmica da recuperação e regularização de dívida contributiva e de contribuições diferidas;
- a existência de reembolso de contribuições;
- a restituição de contribuições pagas indevidamente;
- o pagamento voluntário de contribuições;
- a equivalência à entrada de contribuições e registo de remuneração por equivalência;
- a transferência progressiva dos subscritores do RPSC para o RGSS, desde 1 de Janeiro de 2006;
- o pagamento de contribuições/quotizações como pensionista em acumulação com actividade remunerada.

Referências

- Ayuso, M., & Bravo, J. M. (2022). Indexing pensions to life expectancy: Keeping the system fair across generations. In: Corazza, M., Perna, C., Pizzi, C., Sibillo, M. (eds) *Mathematical and Statistical Methods for Actuarial Sciences and Finance*. MAF 2022. Springer, Cham. pp. 31–37.
- Ayuso, M., Bravo, J. M. & Holzmann, R. (2021). Getting Life Expectancy Estimates Right for Pension Policy: Period versus Cohort Approach. *Journal of Pension Economics and Finance*, 20(2), 212–231.
- Ayuso, M., Bravo, J. M., Holzmann, R. & Palmer, E. (2021). Automatic indexation of pension age to life expectancy: When policy design matters. *Risks*, 9(5): 96.
- BoP (2011). The Impact of a Tax Change Aimed at Increasing the External Competitiveness of the Portuguese Economy. *Bank of Portugal Economic Bulletin*, Box 2, Spring 2011.
- Bravo, J. M., & Ayuso, M. (2021). Linking Pensions to Life Expectancy: Tackling Conceptual Uncertainty through Bayesian Model Averaging. *Mathematics*, 9(24): 3307, p. 1-27.
- Bravo, J. M., & Herce, J. A. (2022). Career Breaks, Broken Pensions? Long-run Effects of Early and Late-career Unemployment Spells on Pension Entitlements. *Journal of Pension Economics and Finance*, 21(2): 191–217.
- Bravo, J. M., Ayuso, M., Holzmann, R. & Palmer, E. (2021). Addressing the Life Expectancy Gap in Pension Policy. *Insurance: Mathematics and Economics*, 99, 200-221.
- Bravo, J. M., Ayuso, M., Holzmann, R., and Palmer, E. (2023). Intergenerational Actuarial Fairness when Longevity Increases: Amending the Retirement Age. *Insurance: Mathematics and Economics* 113, 161-184.
- Bravo, J. M., Guerreiro, G., Afonso, L. (2014). *Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social e Prestação Única da Segurança Social*. GEP - Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, Lisboa, Dezembro.
- Franco, F. (2011). Improving Competitiveness through Fiscal Devaluation: the case of Portugal. mimeo.
- KNELL, M. (2018). Increasing life expectancy and NDC pension systems. *Journal of Pension Economics and Finance*, 17(2), 170–199.
- OECD (2020). *Long-Term Care and Health Care Insurance in OECD and Other Countries*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023). *PENSIONS AT A GLANCE 2023*. OECD Publishing, Paris.

ANEXO I

Condição de Equilíbrio Financeiro e Neutralidade e Justiça Actuarial Intergeracional nos Sistemas de Pensões

Considere-se um regime de pensões de benefício definido financiado em repartição contemporânea não financeiro (*earnings-related* NDB) como o português, com pensão de velhice inicial dependente dos rendimentos obtidos ao longo de toda a carreira contributiva (devidamente revalorizados), calculada actuarialmente considerando a longevidade remanescente à idade da reforma.

A condição de equilíbrio actuarial intemporal do sistema de pensões é respeitada quando o valor revalorizado das contribuições e quotizações (capital nocional), acrescido de eventuais fundos de reserva financeira (capital real, por exemplo o FEFSS), iguala o valor actual das responsabilidades actuais e futuras do sistema (a «pension wealth»). Formalmente, a condição é definida por:

$$A_t \cdot c_t \cdot V_t + F_t = L_t \cdot P_{x_r(t)} \cdot a_{x_r(t)}^{\pi, y}, \quad (1)$$

onde A_t representa o número de contribuintes activos no sistema; c_t designa a taxa contributiva; V_t denota o salário médio pensionável w_t do conjunto dos trabalhadores participantes no sistema, auferido desde a idade de entrada no mercado de trabalho x_e e revalorizado usando uma taxa de indexação ou revalorização v_t ; x_r é a idade estatutária de reforma; F_t representa, caso existam, as fontes de financiamento externo do sistema (e.g., um fundo de reserva financeira do tipo FEFSS, receitas fiscais gerais ou dedicadas); L_t denota o número de pensionistas; $a_{x_r(t)}^{\pi, y}$ simboliza o factor de renda vitalícia calculado à idade $x_r(t)$ usando uma abordagem por coorte no cálculo da longevidade remanescente, i.e., usando tábuas de mortalidade dinâmicas ou prospectivas, com $a_{x_r(t)}^{\pi, y} := \sum_{\tau=1}^{\omega-x_r} \left(\frac{1+\pi}{1+y}\right)^\tau \tau p_{x_r(t)}$, onde π designa a taxa de crescimento das pensões, y simboliza a taxa de desconto do sistema PAYG, e $\tau p_x(t)$ representa a probabilidade de um indivíduo com idade x no ano t sobreviver τ anos.

A variável $P_{x_r(t)}$ representa a pensão de velhice inicial (anual), que é calculada da seguinte forma:

$$P_{x_r(t)} = \theta_t \cdot N_{x_r(t)} \cdot \overline{RE}_{x_r(t)} \cdot RF_{x_r(t)} \cdot b_{x_r(t)}, \quad (2)$$

onde θ_t representa uma taxa de formação da pensão linear (assume-se um perfil flat) por cada ano com registo de contribuições, $N_{x_r(t)} = x_r(t) - x_e$ expressa a duração em anos da carreira contributiva, $RF_{x_r(t)}$ denota o factor de sustentabilidade; $b_{x_r(t)}$ são decrementos (incrementos) devidos por antecipação ($b_{x_r(t)} < 1$) ou diferimento ($b_{x_r(t)} > 1$) da idade de reforma face à idade estatutária; $\overline{RE}_{x_r(t)}$ simboliza os rendimentos médios revalorizados auferidos ao longo de toda a carreira contributiva.

O equilíbrio actuarial do sistema de pensões é influenciado pela dinâmica da população (fertilidade, mortalidade, saldo migratório), pela estrutura etária da população e pela dinâmica do mercado de trabalho (salários, emprego, desemprego, inactividade). Como tal, choques de natureza demográfica como sejam o envelhecimento na base, no meio ou no topo da pirâmide etária, provocados por baixas taxas de fecundidade, aumento da longevidade e/ou fluxos migratórios negativos, e/ou alterações conjunturais ou estruturais no mercado de trabalho (por exemplo, oscilações na taxa de participação, na taxa de emprego, aumentos no desemprego estrutural ou um incremento do peso das novas formas de emprego) que afectem a dimensão e a composição da população activa têm impacto no equilíbrio do sistema de repartição.

Designemos por D_t o rácio de dependência dos idosos (OADR) do regime - rácio entre o número de pensionistas L_t e o número de trabalhadores activos A_t -, $D_t = L_t/A_t$. A condição de equilíbrio pode ser reescrita como:

$$c_t \cdot V_t + \frac{F_t}{A_t} = D_t \cdot P_{x_r(t)} \cdot a_{x_r(t)}^{\pi,y} \quad (3)$$

A equação (3) evidencia que aumentos na longevidade da população, e/ou alterações no rácio de dependência dos idosos e choques de natureza económica exigem a alteração dos parâmetros do sistema (e.g., idade de reforma, taxa de contribuição, factor de sustentabilidade, taxa de actualização das pensões) de forma a preservar o equilíbrio financeiro e a justiça e neutralidade actuarial entre gerações. Caso contrário, o sistema dependerá crescentemente de fontes externas de financiamento, perdendo a sua natureza contributiva e de solidariedade interprofissional, passando a adoptar uma matriz assistencialista.

Admitamos que os parâmetros que não são instrumentos directos de política pública (e.g., idade média de entrada dos trabalhadores no mercado de trabalho) se mantêm inalterados. Assuma-se ainda que os indivíduos de ambas as gerações se reformam à idade normal, que o factor de sustentabilidade é constante e que o sistema não recebe financiamento externo. Para garantir a justiça e neutralidade do sistema entre os membros das gerações inicial (rotulada de geração 0) e actual (rotulada de geração t), a seguinte relação entre contribuições e benefícios deve ser mantida constante:

$$\frac{c_t}{c_0} \cdot \frac{V_t}{V_0} = \frac{D_t}{D_0} \cdot \frac{\theta_t \cdot N_{x_r(t)}}{\theta_0 \cdot N_{x_r(0)}} \cdot \frac{\overline{RE}_{x_r(t)}}{\overline{RE}_{x_r(0)}} \cdot \frac{a_{x_r(t)}^{\pi,y}}{a_{x_r(0)}^{\pi,y}} \quad (4)$$

A equação (4) oferece um menu completo de mecanismos de ajustamento automático e de regras de política pública destinadas a neutralizar o impacto de choques económicos e/ou demográficos no sistema de pensões preservando os princípios fundamentais da justiça actuarial e da neutralidade entre gerações. Enquadra, por isso, um contrato social intergeracional credível e sustentável ao incorporar, de forma explícita, quesitos de equidade intra e intergeracional.

Se nos centrarmos na definição de mecanismos de indexação da idade de reforma compatíveis com a justiça actuarial e equidade entre gerações necessários para responder a choques demográficos e/ou económicos, podemos considerar pelo menos duas opções de política alternativa que divergem entre si na medida em que consideram ou excluem os impactos sobre os direitos de pensão de períodos contributivos adicionais.

A. Indexar da idade de reforma mantendo a taxa de formação da pensão

Segundo esta política, designada por Constant accrual-rate-per-year policy (CAR), o aumento da idade de reforma e do período contributivo necessários para acomodar o sistema aos choques é acompanhado de um aumento na taxa de substituição do sistema de pensões. Esta política assume que a taxa de formação da pensão se mantém constante no tempo, ao mesmo que mantém inalterados todos os demais parâmetros do sistema de pensões.

Num cenário de ganhos de longevidade da população, a duração das carreiras contributivas deve aumentar para repor a justiça entre gerações, proporcionando neste caso maiores taxas de substituição, ou seja, pensões médias mais elevadas e um regime de pensões alargado com maior peso na despesa pública e no PIB.

Em termos agregados, se o aumento da esperança de vida à idade de reforma for acompanhado de um agravamento do rácio de dependência dos idosos, o equilíbrio financeiro do sistema de repartição deteriora-se. Sem perda de generalidade, demonstra-se (veja-se Bravo et al. 2023) que o equilíbrio intergeracional exige que:

$$\dot{e}_{x_r(t)}^C = \frac{D_0}{D_t} \cdot \dot{e}_{x_r(0)}^C. \quad (5)$$

A equação (5) estabelece que para fazer face aos ganhos de longevidade e ao envelhecimento da população, mantendo constante a taxa de formação da pensão, a idade estatutária de reforma x_r deve ser actualizada automaticamente de forma que a esperança de vida à idade de reforma, ajustada por eventuais alterações no rácio de dependência dos idosos, permaneça constante entre gerações.

No caso particular em que o rácio de dependência dos idosos não se altera, a idade normal de reforma deve ser ajustada de forma que todas as gerações usufruam, em termos esperados (médios), do mesmo tempo de duração da sua pensão de velhice.² Num cenário de aumento do rácio de dependência dos idosos, aumentos da idade de reforma em linha com os aumentos da esperança de vida não são suficientes para restaurar o equilíbrio financeiro do sistema de repartição e repor a equidade entre gerações. Neste cenário, os

² Refira-se, a este propósito, que esta tem sido, por exemplo, a opção política adoptada por países como a Dinamarca ou os Países Baixos para ajustar automaticamente a idade de reforma, pese embora o seu desenho e a implementação práticos sofram de erros de concepção que enviesam e impedem a efectiva concretização dos objectivos enunciados (Bravo et al. 2023; Ayuso et al. 2021a,b).

aumentos da idade de reforma e da duração das carreiras contributivas devem ser maiores, o que penaliza as gerações mais jovens.

B. Indexar a idade de reforma mantendo constante a taxa de substituição

Segundo esta política, designada genericamente por Constant replacement rate policy (CRR), o aumento da idade de reforma e do período contributivo necessários para acomodar choques demográficos e/ou económicos é acompanhado de uma redução na taxa de formação anual da pensão de modo a manter a taxa de substituição (taxa global de formação da pensão) constante entre gerações. Neste cenário, o impacto de períodos contributivos mais longos no valor das pensões é mitigado uma vez que decorreria apenas do efeito dos anos de quotização adicionais no rendimento médio revalorizado de toda a carreira. Sem perda de generalidade, prova-se que a condição de equilíbrio intergeracional preconizada pela política CRR se reduz a:

$$\frac{\dot{e}_{x_r(t)}^C}{(x_{r(t)} - x_e)} = \frac{\dot{e}_{x_r(0)}^C}{(x_{r(0)} - x_e)} \cdot \frac{D_0}{D_t} \quad (7)$$

A equação (7) estabelece que num regime de pensões actuarialmente justo e neutro entre gerações, a actualização da idade de reforma necessária para acomodar o impacto de choques demográficos e/ou sobre o mercado de trabalho deve garantir que o rácio entre a duração do período de reforma e a duração do período contributivo, ajustado pela taxa de variação do rácio de dependência dos idosos, deve permanecer constante no tempo.

Tal significa, por exemplo, que os ganhos de longevidade da população devem ser repartidos proporcionalmente pela vida activa e pela reforma. Dito de outro modo, os custos e os benefícios dos ganhos de longevidade são repartidos entre a população activa e os reformados. Acresce que, se admitirmos que a idade de entrada no mercado de trabalho e o rácio de dependência dos idosos se mantêm estáveis no tempo, a política CRR prescreve que o período da reforma deve constituir-se como uma percentagem fixa da vida adulta.

Num cenário de envelhecimento da população, de menor taxa de participação no mercado de trabalho ou de níveis de desemprego estrutural maiores, o rácio D_0/D_t diminui. Nesse caso, para manter o regime equitativo entre gerações será necessário que os futuros pensionistas aceitem usufruir de uma fracção menor das suas vidas na reforma em comparação com as gerações precedentes.

Em Bravo et al. (2023) demonstra-se empiricamente que a fórmula de indexação da idade normal de reforma à esperança de vida adoptada em Portugal, que recordamos repercute 2/3 dos ganhos de esperança de vida no acréscimo de carreira contributiva, é inconsistente com a equidade e neutralidade entre gerações, qualquer que seja a opção política (A, B)

acima adoptadas. Daqui decorre que deveria ser corrigida e adoptar as melhores práticas internacionais nesta matéria.

Refira-se, a este propósito, com surpresa, que em nenhuma parte do relatório da Comissão esta se debruça sobre o cumprimento do princípio constitucional (e normativo na LBSS) da equidade intergeracional, um princípio basilar em qualquer Estado Social moderno e sobre o qual se funda a própria obrigatoriedade de participação nos sistemas contributivos em Portugal.

De igual forma, as reformas a empreender nos sistemas contributivos deveriam ajustar idade de reforma antecipada (e as respectivas penalizações) acompanhando a evolução da longevidade e reduzindo o gap face à INR que é excessivo (mesmo em termos internacionais), de forma a desincentivar a saída prematura do mercado de trabalho, com impactos muito significativos na suficiência das pensões e na redução da força de trabalho, que assume especial cuidado num contexto de significativo envelhecimento do país.

CAP, Lisboa, 9 de dezembro de 2024