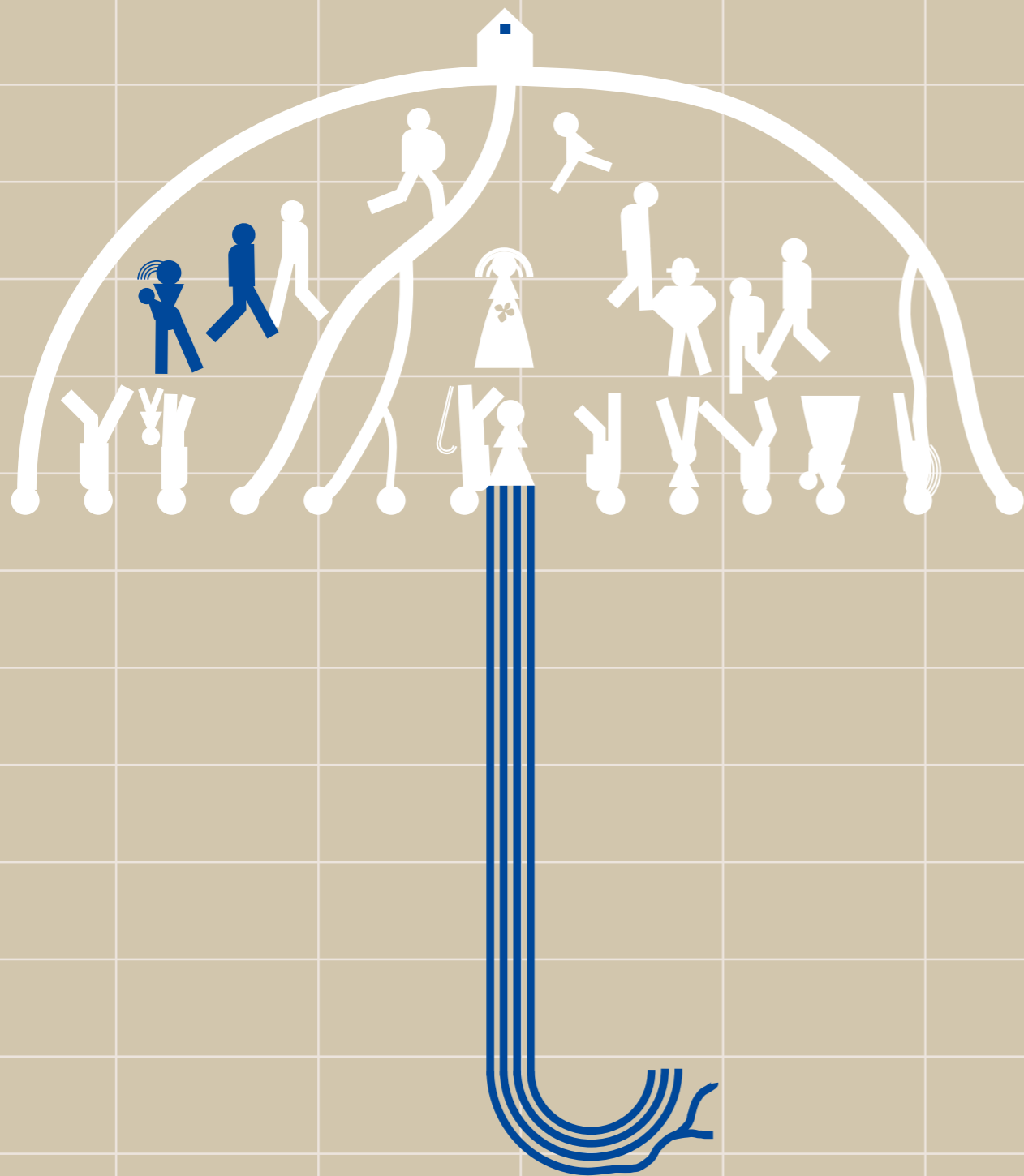
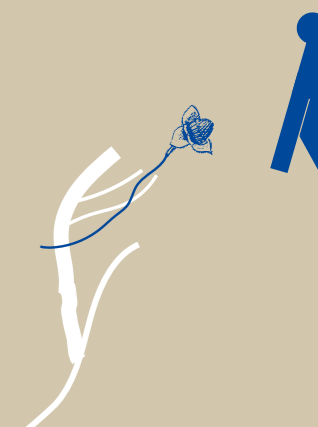


SEGURANÇA SOCIAL



Ricardo Barradas

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia' CET-Iscte



O envelhecimento demográfico é o principal desafio para o sistema de pensões português

O sistema de pensões português funciona segundo um esquema de repartição, onde as contribuições dos trabalhadores e as quotizações dos empregadores são diretamente canalizadas para suportar o pagamento das prestações contributivas (pensões de velhice, sobrevivência e invalidez; subsídios de desemprego, de parentalidade, por doença e por morte) concedidas aos atuais beneficiários. Trata-se de um sistema público e obrigatório para todos aqueles que residem e trabalham em Portugal e que permite a redistribuição de rendimentos entre as diferentes gerações. O sistema funciona segundo um plano de benefício definido, já que a pensão de velhice e/ou as demais prestações contributivas estão definidas à partida, correspondendo a uma certa percentagem do valor médio dos salários dos trabalhadores ao longo de toda a sua carreira contributiva.

Neste contexto, o envelhecimento demográfico representa o principal desafio para o sistema, por pressionar a sua sustentabilidade financeira futura. De facto, o envelhecimento demográfico contribui diretamente para a redução das receitas do sistema de pensões devido à diminuição da taxa de natalidade e, por conseguinte, à redução da população ativa e também para o aumento das despesas com pensões devido ao aumento da esperança média de vida com o concomitante crescimento da população idosa. Esta dupla pressão demográfica é ainda penalizada pelo aumento da emigração, sobretudo de jovens qualificados, que nem sempre tem sido compensado pelo aumento da imigração, traduzindo-se num saldo migratório negativo e, conseqüentemente, numa ainda maior redução da população ativa. Note-se que o saldo migratório português foi persistentemente

negativo entre 2011 e 2016, o que não acontecia desde 1992.

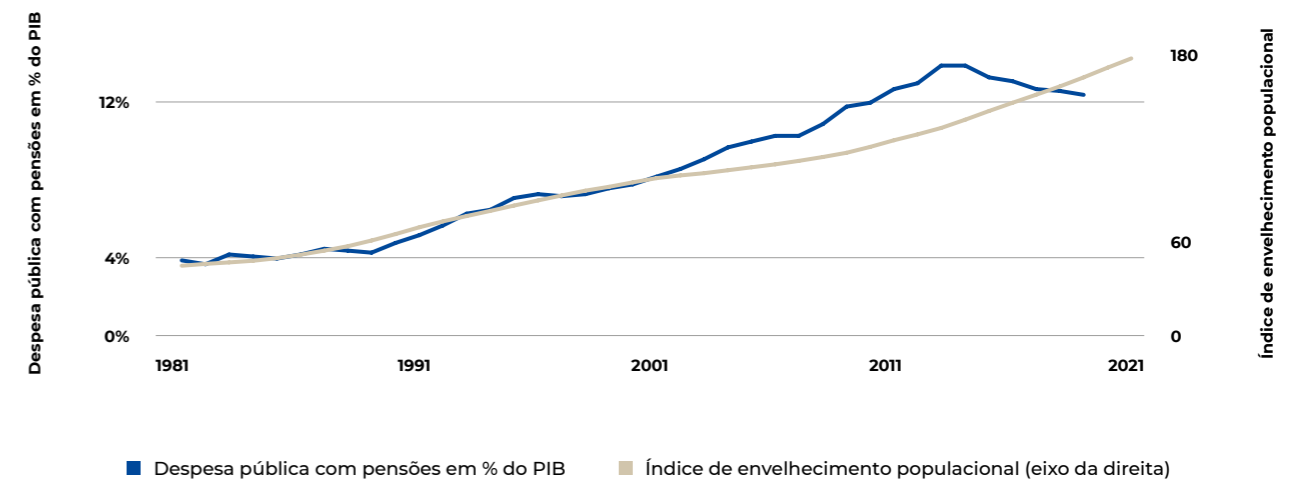
Portugal é um dos países mais envelhecidos da União Europeia. Em 2020, o país registou uma das taxas brutas de natalidade mais baixas da União Europeia (8,2%), apenas suplantando os valores registados na Grécia (7,9%), em Espanha (7,2%) e em Itália (6,8%). A esperança média de vida à nascença em Portugal, em 2021, era de 81,2 anos, superior ao valor de 80,1 anos registado na média dos países da União Europeia. Se compararmos a relação entre a população idosa e a população jovem, medida através do índice de envelhecimento (o número de pessoas com mais de 65 anos por cada 100 pessoas entre os 0 e os 14 anos), Portugal apresentou, em 2020, um valor de 165,1%, apenas superado pelo valor registado em Itália de 180,9%, e bastante superior ao valor médio observado nos países da União Europeia, de 137,2%. Nas últimas duas décadas, entre 2000 e 2020, Portugal foi o país da UE onde o índice de envelhecimento mais aumentou (66,3 pontos percentuais).

Portugal apresenta o segundo maior índice de envelhecimento da UE e é o país onde este índice mais aumentou desde 2000

Em resposta a esta situação, desde a viragem do milénio têm vindo a ser adotadas medidas paramétricas ao sistema de pensões português no sentido de aumentar a sua resiliência perante o envelhecimento demográfico, de conter a despesa pública com pensões e de preservar

Comparação entre a despesa pública em pensões (percentagem do PIB) e o índice de envelhecimento populacional (número de idosos por cada 100 jovens)

Fonte: OCDE e Pordata



O envelhecimento tem aumentado, o que contribui para o aumento da despesa com pensões em percentagem do PIB. No entanto, esta despesa diminuiu desde 2014, invertendo o crescimento anterior.

a sua sustentabilidade financeira no futuro. Alguns exemplos destas medidas incluem a atribuição de pensões de velhice com base no valor médio dos salários de toda a carreira contributiva dos trabalhadores a partir de 2002, a convergência das regras entre a Caixa Geral de Aposentações e a Segurança Social a partir de 2006, a introdução do fator de sustentabilidade a partir de 2007, a indexação das pensões à taxa de inflação e ao crescimento económico a partir de 2007, o aumento das penalizações às pensões de velhice atribuídas antes da idade legal de reforma a partir de 2007, a criação do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social em 2007, o aumento das taxas contributivas dos funcionários públicos de 10% para 11% e do Estado de 15% para 23,75% a partir de 2011 e a criação de uma sobretaxa aplicada aos proprietários de imóveis de valor patrimonial elevado para financiar o sistema de pensões a partir de 2017. A adoção destas medidas permitiu reverter, a partir de 2013, a tendência crescente da despesa pública com pensões que se registava ao longo das últimas décadas em Portugal (ver gráfico).

Ainda assim, o sistema de pensões tem mantido um saldo marginalmente deficitário ao longo da última década, mais notório durante o período da Troika,

em virtude do aumento da taxa de desemprego. Ao longo desses anos, as receitas do sistema de pensões ficaram aquém das respetivas despesas, o que implicou a realização de transferências anuais extraordinárias do Orçamento de Estado para fazer face aos défices existentes. De acordo com o Relatório do Orçamento de Estado para 2023, as projeções para o sistema de pensões português sugerem que ele será excedentário até ao final desta década, invertendo a tendência depois disso. A partir da década de 2030 e ao longo da década de 2040, o sistema de pensões deverá registar um défice tendencialmente crescente até valores em torno de 0,9% do PIB. Ao longo das décadas de 2050 e 2060, o défice persistirá, mas denotando uma tendência decrescente até atingir um valor de cerca de 0,3% do PIB no final dessa década. Ainda assim, estes défices não deverão obrigar à realização de transferências anuais extraordinárias do Orçamento de Estado, na medida em que poderão ser acomodados pelos saldos positivos acumulados do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social que, de acordo com estas projeções, não se deverão esgotar até ao final da década de 2060. ▶

O envelhecimento é um desafio tão grande para os sistemas públicos como para os sistemas privados

A transição para um sistema privado de pensões ou para um sistema de capitalização implicaria custos de transição incompressíveis

A tendência de envelhecimento demográfico, ao colocar pressão sobre a sustentabilidade financeira do sistema de pensões português, tem feito surgir várias propostas de reformas estruturais. A privatização do sistema de pensões, a implementação de um eventual plafonamento, a adoção de um modelo de “contas virtuais” semelhante ao existente na Suécia, a adoção de medidas paramétricas adicionais ao atual sistema de repartição e o alargamento da diversificação das fontes de financiamento são algumas das medidas que têm merecido maior atenção.

A privatização do sistema de pensões implicaria a passagem para um sistema de capitalização, segundo o qual as contribuições dos trabalhadores e as quotizações dos empregadores passariam a ser direcionadas para um fundo privado que seria investido no sistema financeiro e devolvido quando os trabalhadores atingissem a reforma. Esta opção poria em risco a redistribuição de rendimentos entre gerações e a existência de um plano de contribuição definida, na medida em que a pensão de velhice deixaria de estar definida à partida, passando a depender das contribuições, das quotizações e da rentabilidade do fundo escolhido para assegurar essa capitalização. A implementação desta proposta de reforma parece difícil, por três motivos.

Em primeiro lugar, esta solução acarreta dificuldades financeiras associadas à transição do atual sistema de repartição para o sistema de capitalização. Neste cenário, o Estado teria de assegurar o pagamento das pensões aos atuais beneficiários, já que as contribuições e as quotizações dos atuais trabalhadores e empregadores passariam a ser canalizadas para um fundo privado. O contexto de elevado endividamento do Estado português e as regras orçamentais europeias tornam pouco exequível a implementação de uma solução desta natureza. A transição poderia ser acomodada por um aumento das contribuições e das quotizações e/ou por uma redução das pensões de velhice aos atuais beneficiários, mas nenhuma destas possibilidades parece socialmente aceitável. Por um lado, o aumento

das pensões de velhice em pagamento e a acumulação de poupanças em fundos privados, além de gerar injustiças intergeracionais, teria um efeito negativo no crescimento económico e na criação de emprego. Por outro lado, seria injusto e provavelmente considerado inconstitucional reduzir as pensões de velhice aos atuais beneficiários.

Em segundo lugar, os fundos privados deixam os trabalhadores expostos aos riscos do sistema financeiro. Num contexto de escassa informação fiável e de elevados níveis de iliteracia financeira em Portugal, os trabalhadores poderão escolher um fundo privado que seja desadequado ao seu perfil de risco, cujo capital poderá nem sequer estar garantido e/ou cuja rentabilidade poderá ser insuficiente para cobrir o valor da inflação ao longo do tempo. Por um lado, rentabilidades muito elevadas implicam riscos mais acrescidos. Por outro lado, um crescimento do preço dos ativos financeiros superior ao crescimento da economia está sempre associado à formação de bolhas especulativas, cujas consequências podem ser devastadoras quando a bolha rebenta. Além disso, os fundos privados também implicam o pagamento de várias comissões às seguradoras privadas (comissão de subscrição, de gestão, de depósito e de resgate) que, por serem fixas, tendem a ter um efeito altamente regressivo, penalizando mais os trabalhadores de menores rendimentos. Os fundos privados são também suscetíveis a más decisões de investimento, a gestão danosa ou à existência de fraudes, as quais podem colocar em risco as pensões de velhice futuras dos atuais trabalhadores. Argumenta-se, por vezes, que a passagem de um sistema de repartição para um sistema de capitalização teria efeitos positivos no aumento da poupança nacional, na aceleração do investimento privado e do crescimento económico e na criação de emprego. Isso, porém, não é necessariamente verdade. De facto, os trabalhadores aumentariam a poupança, mas os pensionistas continuariam a desaforrar, o que implica um efeito nulo na poupança nacional ou mesmo um efeito negativo em contexto de envelhecimento da população. Esta redução da poupança nacional implicaria menores níveis de financiamento para as empresas, com efeitos nefastos na contração do investimento privado e do crescimento económico e na menor criação de emprego. Mesmo que a poupança nacional aumentasse isso não implicaria, necessariamente, que a mesma fosse canalizada para os investimentos produtivos que mais determinam o crescimento económico e a criação sustentada de postos de trabalho.

Em terceiro lugar, o sistema de capitalização também não está imune ao envelhecimento demográfico. Com o aumento da esperança média de vida, as poupanças que os trabalhadores receberão quando atingirem a idade legal de reforma terão de suportar as suas despesas durante mais anos, o que se traduz numa pensão mensal mais baixa. Além de que, quando essas poupanças acabam, os pensionistas podem ficar sem quaisquer rendimentos – o que nunca acontece no sistema público de repartição, que atribui pensões de velhice até à morte dos pensionistas e mesmo, nalguns casos, para além daquilo que os pensionistas tenham contribuído

Os fundos privados implicam o pagamento de várias comissões que, por serem fixas, tendem a penalizar mais os trabalhadores de menores rendimentos

Muitos países têm optado por manter o esquema público de repartição, adotando medidas paramétricas adicionais ou diversificando as fontes de financiamento

previamente. Acresce que o envelhecimento demográfico, por implicar uma diminuição relativa da população ativa (logo, da capacidade produtiva face à procura), contribui para o aumento das pressões inflacionistas. Isto origina uma redução no valor real das pensões atribuídas por parte dos fundos de pensões privados, o que não acontece com as pensões atribuídas por parte do sistema público de repartição por tenderem a estar indexadas à inflação e ao crescimento económico.

O plafonamento consistiria numa versão mitigada da privatização do sistema de pensões português. Esta proposta de reforma implicaria a definição de um determinado valor do salário, até ao qual as contribuições e as quotizações dos atuais trabalhadores e empregadores continuariam a ser direcionadas para o sistema público de repartição. De acordo com esta solução, só as contribuições e as quotizações associadas aos valores do salário acima desse valor pré-definido seriam canalizadas para um fundo privado. Esta solução, embora menos radical do que a privatização total do sistema público de repartição, parece igualmente de difícil exequibilidade porque também envolve custos financeiros avultados associados à transição e enfrenta o mesmo conjunto de desvantagens proporcionadas pelos fundos privados, sobretudo num contexto de envelhecimento demográfico.

A adoção de um modelo de “contas virtuais” semelhante ao existente na Suécia implicaria, também, a mudança para um plano de contribuição definida, na medida em que a pensão a receber deixaria de estar estabelecida à partida e passaria a estar dependente das contribuições dos trabalhadores, das quotizações dos empregadores e de uma taxa de rendibilidade que seria definida administrativamente pelo Estado. As contribuições e as quotizações dos atuais trabalhadores e empregadores continuariam a ser usadas para suportar o pagamento das atuais pensões de velhice, tal como no sistema público de repartição, ainda que passassem a ser registadas numa conta individual para que todos conseguissem acompanhar de perto a evolução das suas poupanças para a reforma. Esta solução tem a vantagem de, potencialmente, reduzir a evasão contributiva, mas continua a ser dependente da evolução demográfica para assegurar a sua sustentabilidade financeira no futuro, ao manter-se inalterado o esquema público de repartição.

Dados os riscos das três propostas de reforma anteriormente descritas e a ineficácia na resposta que dão ao problema do envelhecimento demográfico, muitos países têm optado por manter o esquema público de repartição através da adoção de medidas paramétricas adicionais e/ou do alargamento da diversificação das fontes de financiamento do sistema de pensões. É o caso da Espanha, da Itália, da Grécia, da Irlanda, da Alemanha, da França e, também, de Portugal. Várias medidas adicionais poderão ser adotadas para reforçar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões português ao longo das próximas décadas e, principalmente, se o défice se revelar superior ao previsto. Entre as medidas que parecem mais razoáveis, destacam-se: a introdução de progressividade nas taxas contributivas em função dos rendimentos do trabalhador, o aumento das taxas contributivas para os empregadores com práticas laborais atípicas (por exemplo, ao nível da maior precarização das

condições laborais), o alargamento da base das contribuições (por exemplo, passando a incidir sobre outros rendimentos dos trabalhadores que não exclusivamente os seus salários ou, também, passando a incidir sobre o fator capital dos empregadores), o aumento e a respetiva consignação ao sistema de pensões de determinados impostos¹, a recuperação de dívidas à Segurança Social, o combate à fraude e à evasão contributiva e a promoção de uma maior literacia financeira. Estas medidas deverão ser sempre acompanhadas da adoção de políticas económico-sociais capazes de estimular o crescimento económico, de assegurar a criação de emprego e de rejuvenescer a população através do aumento da natalidade, da imigração e da concomitante diminuição da emigração. ▶

Medidas que promovam o crescimento económico, a criação de emprego e o rejuvenescimento da população serão sempre essenciais

¹ Por exemplo, dos impostos verdes para assegurar a transição climática; dos impostos sobre o consumo de bens com consequências sociais nefastas, como o tabaco e/ou as bebidas alcoólicas, que podem causar originar determinadas doenças que contribuem para mais pedidos de antecipação de reforma; dos impostos sobre as grandes fortunas ou sobre o consumo de bens de luxo para mitigar os elevados níveis de desigualdade; dos impostos sobre os lucros distribuídos para evitar a descapitalização das empresas; dos impostos sobre as transações financeiras ou das mais-valias bolsistas para conter a especulação financeira e a distribuição excessiva de dividendos por parte das empresas