

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL



SEGURANÇA SOCIAL MODELOS E DESAFIOS



Conselho Económico e Social
PORTUGAL

Segurança Social: Modelos e Desafios

Segurança Social: Modelos e Desafios

2018

Conselho Económico e Social

SEGURANÇA SOCIAL: MODELOS E DESAFIOS

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Diogo Martins

EDITOR

Conselho Económico e Social

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

João Jegundo

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Janeiro, 2018

DEPÓSITO LEGAL

Esta publicação encontra-se reproduzida integralmente, em acesso livre, no endereço eletrónico: <http://www.ces.pt/atividade/publicacoes>

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

PORTUGAL. Conselho Económico e Social

Segurança social : modelos e desafios

ISBN 978-972-40- 7341-5

CDU 364

ÍNDICE

PREÂMBULO

Segurança Social: Modelos e Desafios ANTÓNIO CORREIA DE CAMPOS	7
---	---

SUMÁRIO EXECUTIVO	11
-------------------	----

Pensions at Glance EDWARD WHITEHOUSE	21
---	----

Swedish Pensions System OLE SETTERGREN	29
---	----

Desafios do sistema de pensões em Portugal: reflexões em torno da sustentabilidade financeira e social, dos modelos organizativos e das formas de financiamento SÉRGIO LAGOA e RICARDO BARRADAS	39
--	----

Segurança Social: a difícil equação MARIA MARGARIDA CORRÊA DE AGUIAR	67
---	----

Financeirização e Segurança Social JOÃO RODRIGUES, ANA CORDEIRO SANTOS e NUNO TELES	95
--	----

Posição da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional JOSÉ AUGUSTO OLIVEIRA	117
--	-----

Desafios do sistema de pensões em Portugal: reflexões em torno da sustentabilidade financeira e social, dos modelos organizativos e das formas de financiamento¹

SÉRGIO LAGOA² e RICARDO BARRADAS³

O sistema de pensões é um seguro e um meio de transferir rendimento para o período de reforma, mas é também um instrumento para reduzir a pobreza e a desigualdade. Os seus efeitos não se restringem ao indivíduo, pelo contrário estendem-se à sociedade e à economia como um todo. Aquele sistema aumenta a produtividade dos trabalhadores, facilita os ajustamentos estruturais e a inovação, aumenta a estabilidade social e funciona como um estabilizador automático da procura agregada. O desenho do regime de pensões afeta ainda o mercado de trabalho e as decisões de poupança.

Em geral, a intervenção do Estado na oferta de pensões é justificada como forma de garantir pensões mínimas e de contornar as dificuldades de funcionamento do mercado, tanto do lado da procura como da oferta. No que respeita à procura de pensões, é difícil obter informação adequada sobre os produtos disponíveis, a racionalidade e a vontade dos consumido-

¹ Este texto é uma síntese de um trabalho mais vasto sobre esta temática, patrocinado pelo Conselho Económico e Social. Agradecemos os comentários de José Almeida Ribeiro, José Constantino Ferreira, Paulo Marques, Isabel Salavisa, Helena Lopes, Paulo Pedroso, Margarida Corrêa de Aguiar e Eugénio Rosa.

² Professor Auxiliar do Departamento de Economia Política do ISCTE-IUL e investigador do DINÂMIA CET-IUL.

³ Professor Adjunto Convidado do Instituto Politécnico de Lisboa e Investigador do DINÂMIA CET-IUL.

res são limitadas e as comissões pagas são significativas. Do lado da oferta, há o risco de falência dos fundos de pensões privados, a possibilidade de estratégias de investimento subótimas e a dificuldade de cobertura dos riscos de inflação e de longevidade.

Em Portugal, o regime de proteção social é essencialmente público, com o Sistema Previdencial e a Caixa Geral de Aposentações (CGA) a funcionarem como um seguro social, para o qual os trabalhadores contribuem para ter direito à proteção. Por seu turno, o Sistema de Proteção Social na Cidadania (SPSC) é universal, financiado pelo Orçamento de Estado (OE) e tem como objetivo apoiar os mais pobres e assegurar a redistribuição de rendimentos.

Portugal enquadra-se no modelo social dos países do Sul (Ferrera, 1996), onde impera um menor grau de proteção social (em particular no que se refere aos excluídos do mercado de trabalho), cujo financiamento provém maioritariamente de contribuições. No nosso país, a família desempenha um papel importante na provisão de alguns serviços sociais, há um acesso universal aos serviços de saúde, um nível relativamente elevado do valor das pensões e os esquemas privados de pensões são pouco significativos.

A provisão de das pensões em Portugal deve ter em conta as características específicas e o modelo social do país, designadamente os elevados níveis de pobreza e desigualdade de rendimento, o fraco potencial de crescimento económico, a elevada dívida privada e pública, o baixo nível de poupança das famílias, o fraco desenvolvimento dos mercados financeiros e o reduzido nível de literacia financeira das famílias. Assim, numa situação ideal, a reestruturação do sistema de pensões deveria contribuir para aumentar a poupança das famílias, desenvolver o mercado de capitais e elevar o crescimento económico; mas sem aumentar a dívida pública, colocar em causa a competitividade-custo das empresas, exigir decisões financeiras complexas aos trabalhadores e desproteger as franjas mais pobres da população.

De seguida, apresentamos a situação atual do sistema de pensões, a sua eficiência relativa em termos europeus e as suas perspetivas de evolução. Posteriormente, analisamos as reformas internacionais mais marcantes e os argumentos a favor e contra os principais modelos de gestão. Por fim, analisamos as fontes de financiamento da Segurança Social e apresentamos os possíveis vetores de reforma paramétrica do sistema, com identificação de algumas propostas que nos parecem mais razoáveis.

As reformas aplicadas e as características atuais do sistema de pensões

Entre 1995 e 2014, a importância da despesa com pensões na economia registou em Portugal um dos maiores aumentos da área do euro 12 (AE12) (+ 6,4 p.p.), situando-se, em 2014, em 14,5% do PIB, um dos valores mais elevados daquela área económica, suplantado apenas pela Itália e Grécia.⁴ As explicações para este aumento são diversas: a expansão da proteção social dos idosos, o envelhecimento da população, o crescimento dos salários, a maturação do sistema (carreiras contributivas mais longas) e as reformas antecipadas (Silva e Pereira, 2015).

Com o objetivo de reforçar a sustentabilidade financeira, a organização do sistema de pensões foi alvo, principalmente a partir de 2002, de reformas significativas que preservaram a essência de um sistema de repartição e de benefício definido e colocaram as regras de funcionamento num patamar favorável em termos europeus.⁵ Em 2002, as pensões passaram a depender das remunerações de toda a carreira contributiva, e a partir de 2006 aprofundou-se a convergência das regras da CGA com as da Segurança Social, tendo este processo continuado até 2014. Em 2007, deu-se a reforma mais significativa com a introdução de um fator de sustentabilidade ligado à esperança média de vida (Murteira, 2011). Além disso, a indexação das pensões passou a depender da taxa de inflação e do crescimento do PIB. A reforma de 2007 reduziu significativamente a despesa pública com pensões através da diminuição do valor das novas pensões e de um menor crescimento das pensões ao longo do tempo.

Após as reformas descritas, a Segurança Social em Portugal encontra-se, grosso modo, em concordância com as melhores práticas da OCDE, em particular no que se refere à consideração de toda a carreira contributiva para a definição do valor da pensão, à idade para solicitar pensão antecipada (60 anos em 2017), aos desincentivos para antecipar a idade da reforma ou aos incentivos para a adiar, e à ligação da idade legal de reforma com a esperança média de vida. Em 2014, essa idade em Portugal era 66 anos, uma das mais elevadas da OCDE. Em geral, e quando bem desenhados, os

⁴ Estes dados da Eurostat incluem a despesa privada e pública, abrangendo as pensões de invalidez, antecipadas, de sobrevivência e de velhice.

⁵ Num sistema de repartição ou *pay-as-you-go* as contribuições atuais financiam as pensões presentes, e estas são uma fração do rendimento de referência do trabalhador, definida à partida de acordo com as regras em vigor.

sistemas de benefício definido, como o Português, conseguem igualar os sistemas de capitalização virtual (ou nocional) na promoção da eficiência económica. A mudança para sistemas de capitalização virtual traria poucos benefícios no que se refere à eficiência e à equidade, para quase todos os países da OCDE (Whitehouse, 2012).

No modelo de capitalização virtual são criadas contas individuais (meramente virtuais) de poupança para cada beneficiário, onde se registam as suas contribuições e a respetiva capitalização em função de uma taxa de juro pré-definida pelo Estado, que depende do crescimento económico e/ou do crescimento dos salários, de forma a garantir a sustentabilidade financeira a longo prazo. As contribuições não são, assim, aplicadas nos mercados financeiros, são antes utilizadas para pagar as pensões atuais, daí continuar a ser um sistema de repartição. Na data de passagem à reforma, o valor acumulado na conta individual é convertido numa anuidade de acordo com princípios atuariais, ou seja, o valor da conta iguala os encargos expectáveis para o Estado, atendendo à esperança média de vida à data da reforma.

Não sendo óbvia a vantagem da mudança para o sistema de capitalização virtual, tal como referido em cima, persistem, no entanto, áreas no atual sistema onde são necessárias melhorias. Em primeiro lugar, requerem-se melhores incentivos para os trabalhadores de menor rendimento trabalharem para além da idade legal de reforma e para procurarem emprego no caso de desemprego de longa duração. Em segundo lugar, em Portugal os pais que interrompem a sua carreira profissional para cuidar das crianças são consideravelmente prejudicados no valor da sua pensão, o que nos leva a sugerir a criação de um crédito de pensão para aquela situação, para além do que já existe para a licença por nascimento do filho. Finalmente, as carreiras longas, porque fazem uma contribuição adicional para o sistema, devem ser beneficiadas, algo que já está a ser desenhado em 2017 pelo governo.

Quaisquer mudanças na Segurança Social têm impacto na pobreza e desigualdade entre os idosos. Em 2014, a pobreza e a desigualdade na distribuição de rendimento entre os mais idosos eram mais elevadas em Portugal do que na AE (Tabela 1). Em 2014, a proporção da população com 65 ou mais anos em risco de pobreza era 15,1% em Portugal e 13,1% na AE.⁶

⁶ O patamar de pobreza é definido nos 60% do rendimento disponível mediano equivalente num dado país.

Na mesma população, o rácio entre o rendimento detido pelo primeiro quintil e o último quintil de rendimento era 4,9 em Portugal e 4,2 na AE. O sistema de pensões Português reduz menos a pobreza do que o da AE, devido, entre outros fatores, ao baixo nível dos salários e das pensões dos indivíduos de menores rendimentos.

De qualquer modo, em 2014, o risco de pobreza e o nível de desigualdade entre a população com 65 ou mais anos em Portugal e na AE eram inferiores aos da população com menos de 65 anos (Tabela 1), podendo concluir-se que o sistema de pensões tem capacidade para proteger os mais idosos da pobreza e redistribuir rendimento. A evolução mais favorável da pobreza entre a população com 65 ou mais anos do que entre a população com menos de 65 anos durante a crise económica recente (2009-12) também evidencia o suporte que o sistema de proteção social faz dos mais idosos.

Tabela 1 – Risco de pobreza e desigualdade (2014)

	Taxa de risco de pobreza (depois de transf. sociais)		S80/S20 – Rácio entre a proporção de rendimento dos dois quintis	
	Menos de 65 anos	65 ou mais anos	Menos de 65 anos	Mais de 65 anos
Portugal	20,5	15,1	6,6	4,9
Área Euro	18,0	13,1	5,5	4,2

Nota: S80/S20 é o rácio entre o rendimento detido pelo quintil superior e o detido pelo quintil inferior. Fonte: Eurostat.

Relativamente à capacidade das pensões substituírem o rendimento do trabalho, os indicadores usados para a avaliar comparam, grosso modo, o valor da pensão com a remuneração auferida pelo trabalhador no momento da reforma. Um destes indicadores é a Taxa Agregada de Substituição (TAS) que, incluindo as pensões privadas, compara a pensão bruta individual mediana das pessoas entre 65 e 74 anos com o rendimento bruto mediano individual das pessoas entre os 50 e os 59 anos. Em 2013, Portugal apresentava uma TAS ligeiramente acima da média da UE28 (59% e 56%, respetivamente). Este rácio subiu desde 2007 devido ao fraco crescimento das remunerações dos trabalhadores.

A substituição de rendimento acima da média da UE é confirmada por outros indicadores, designadamente pela taxa de substituição teórica (TST), que retrata a situação de um indivíduo representativo com uma carreira contributiva longa, em contraste com os outros indicadores, que se referem à situação média dos reformados. A TST compara a pensão no primeiro ano de reforma com a remuneração imediatamente antes da reforma, tendo em conta todos os tipos de pensões de esquemas públicos e privados. Apenas o rendimento mediano relativo dos idosos⁷ aponta no sentido oposto, sendo, em 2015, de 0,92, ligeiramente inferior ao da AE (0,95), apesar de se observar uma forte convergência com aquela área económica entre 1995 e 2015. Em síntese, os diversos indicadores mostram que o grau de substituição de rendimento do sistema de pensões em Portugal era, em 2013, superior à média da UE e próximo dos países do Sul (Espanha e Itália) e da França. Ressalva-se que o rendimento mediano relativo da população com mais de 65 anos é ligeiramente inferior ao da AE.

No entanto, a substituição de rendimento não é uniforme para todos os níveis de rendimento. Comparativamente à UE28, a taxa de substituição das pensões em Portugal beneficia menos os indivíduos de rendimento baixo e penaliza menos os de rendimento alto. Em Portugal, a TST bruta (i.e., antes de impostos) em 2013 era igual para os indivíduos com rendimentos médio e baixo (74,7%) e era inferior para os de rendimento alto (68,8%). Observa-se que o benefício em termos de TST dos indivíduos de rendimento baixo comparativamente aos de rendimento médio é maior na UE28 (+7,5%) do que em Portugal (0%), e a penalização dos indivíduos de rendimento alto é superior na UE28 (-14,1%) do que em Portugal (-5,9%).⁸ Daqui resulta que, o regime de pensões deveria favorecer mais os indivíduos de rendimento baixo.

Para os indivíduos de rendimento médio existe um tratamento fiscal das pensões mais benéfico em Portugal do que na UE, porque a diferença entre as TST líquida (i.e., após impostos) e bruta é maior em Portugal do que na UE (17,6 p.p. e 14,1 p.p. respetivamente). Mas o sistema fiscal Português penaliza os pensionistas de rendimento baixo, em contraste com o

⁷ Este indicador compara o rendimento disponível equivalente mediano das pessoas acima de 65 anos com o das pessoas abaixo desta idade.

⁸ É assumido que um indivíduo com rendimento baixo ganha 66% do salário médio durante a carreira, e um indivíduo de rendimento elevado ganha no início da carreira o salário médio e regista um crescimento linear na remuneração até 200% do salário médio ao fim de 40 anos.

que ocorre na Europa, o que sugere a necessidade de o nosso sistema ser reformulado igualmente neste ponto.

Para além de garantir a substituição de rendimento e o combate à pobreza e à desigualdade de rendimento entre os mais idosos, o sistema de pensões deve criar incentivos para que as pessoas permaneçam no mercado de trabalho. Até 2010, a taxa de emprego da população entre os 55 e os 64 anos em Portugal foi consistentemente superior à da AE17, mas a partir desse ano passou a ser inferior devido ao aumento do desemprego em geral. Em 2015, aquela taxa em Portugal situava-se em 49,9%, ligeiramente abaixo da média da AE17 (53,2%). Esta circunstância ajuda a explicar a relativamente elevada proporção de aposentações antecipadas: em 2012, em Portugal na população entre os 50 e os 69 anos que recebiam pensão de velhice, 57,7% teve uma aposentação antecipada, enquanto na AE13 aquele indicador situa-se em 47,2%.⁹ Para este facto, assim como para a menor taxa de emprego dos trabalhadores na faixa dos 55 aos 64 anos, contribui certamente a carência de formação ao longo da vida. No grupo dos 55 aos 64 anos, em 2015, a percentagem daqueles que receberam formação foi de 4,1% em Portugal e 6% na zona euro. Assim, torna-se necessária uma maior aposta na formação ao longo da vida para promover o envelhecimento ativo. A capacidade de manter ativos os trabalhadores mais idosos e de baixos rendimentos é fundamental para o combate à pobreza, na medida em que existe o risco de o aumento da esperança de vida levar a um incremento da pobreza caso estes trabalhadores não consigam prolongar a vida ativa até à idade normal de reforma, que irá certamente aumentar. No entanto, Portugal apresenta uma duração média das carreiras laborais ligeiramente acima da UE, apesar de esta ter diminuído.

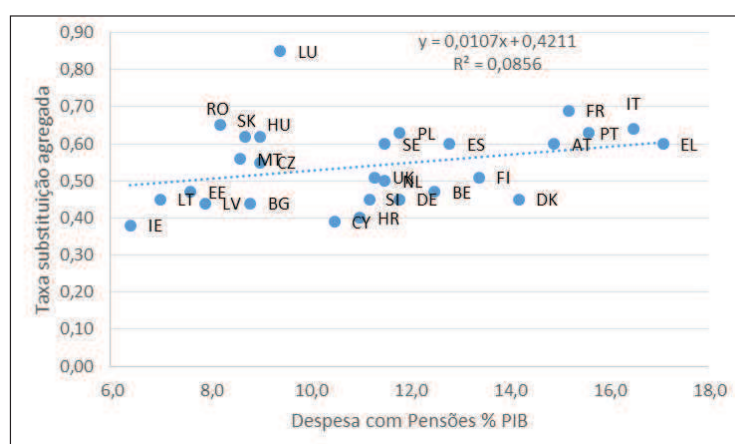
Eficiência dos sistemas Português e europeus

Até ao momento procedemos à comparação do sistema de pensões português com o da AE em diversas valências. Um aspeto ligeiramente diferente deste é o grau de eficiência do sistema, isto é, até que ponto, com os recursos financeiros que são despendidos e o respetivo enquadramento social e económico, o sistema produz o máximo de benefícios? A comparação entre países indica que a taxa de substituição em Portugal é ligeiramente melhor do que o esperado (Figura 1) e que o rácio de rendimento

⁹ Eurostat, Ah-doc module “Transition from work to retirement”.

relativo encontra-se no nível expectável. É na pobreza entre os mais idosos que o sistema Português tem um grau de eficiência ligeiramente inferior à média. Nas variáveis de emprego, que simultaneamente são de contexto e de resultado, Portugal tem uma eficiência média no emprego dos trabalhadores entre os 55 e os 64 anos e uma eficiência acima da média na duração da carreira laboral.¹⁰

Figura 1 – Relação entre a despesa em pensões e a taxa de substituição (2014)



Fonte de dados: Eurostat.

Da nossa análise foi também possível retirar algumas conclusões sobre os modelos de organização das pensões noutros países europeus. Os países Escandinavos, o Reino Unido, a Irlanda e a Holanda apresentam taxas de emprego de trabalhadores seniores e carreiras laborais médias acima do expectável. Por outro lado, a maioria dos países com um sistema público de pensões *flat rate*¹¹, como a Irlanda, a Dinamarca e a Holanda, é particularmente eficiente na redução da pobreza, assegurando pensões que retiraram todos os idosos dessa condição. No entanto, este tipo de sistema não é eficiente no que se refere à TAS. Por fim, ao contrário do que se pode-

¹⁰ Para as variáveis rácio de rendimento relativo, pobreza, emprego e duração da carreira laboral foi efetuada uma análise semelhante à da Figura 1, mas que não é aqui apresentada para poupar espaço. Note-se que no emprego dos 55 aos 65 anos a variável explicativa foi o emprego dos 25 aos 54 anos e na duração da carreira laboral foi o emprego dos 15 aos 64 anos.

¹¹ Estes sistemas atribuem uma pensão fixa não relacionada com o rendimento.

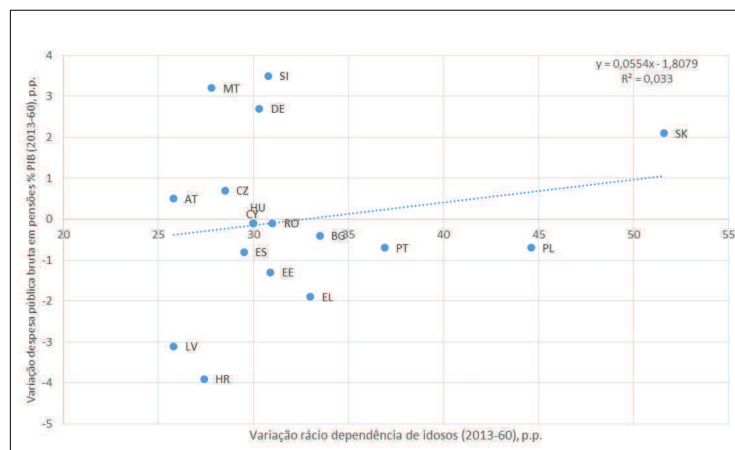
ria eventualmente esperar, os fundos de pensões privados por si só não explicam o nível de pobreza que se verifica entre a população acima dos 65 anos. Os casos do Reino Unido e Holanda demonstram precisamente isso, pois ambos têm um peso importante dos fundos privados, mas apresentam resultados díspares em termos de eficiência no combate à pobreza: enquanto o Reino Unido é pouco eficiente, a Holanda é muito eficiente.

O sistema de capitalização nocional na Suécia teve dificuldade em proteger os mais idosos em períodos de crise e abrandamento económico, ao ajustar o valor das pensões para garantir o seu equilíbrio financeiro. Naquele país, o rendimento relativo dos mais idosos, não obstante algumas oscilações, teve um crescimento nulo entre 1995 e 2004, ao passo que na AE18 aquele indicador registou um crescimento assinalável.

Quanto à evolução prevista para os diversos países até 2060, a mesma trajetória demográfica dá origem a resultados muito díspares no que se refere à despesa com pensões, dependendo da forma como o sistema social se organiza. Apesar de um aumento considerável no rácio de dependência de idosos, os países do Sul da Europa (Portugal, Espanha, Grécia e Itália) registam uma redução na despesa. Entre os países com elevado crescimento do rácio de dependência de idosos, Portugal surge com uma eficiência na evolução da despesa em pensões acima da média, e acima de países como a Áustria e a Alemanha (Figura 2).

Em média, os países com sistema de capitalização virtual apresentam uma queda na despesa significativamente maior do que a diminuição média. Quando se simula o impacto na despesa com pensões em 2060 de um aumento da esperança média de vida em dois anos acima do cenário base, aquela despesa aumenta menos nos sistemas de capitalização virtual do que nos de benefício definido.

Figura 2 – Projeção da evolução da despesa pública e do rácio de dependência de idosos no intervalo 26%-35%



Fonte: dados do Ageing Report 2015

Desafios e sustentabilidade presente e futura

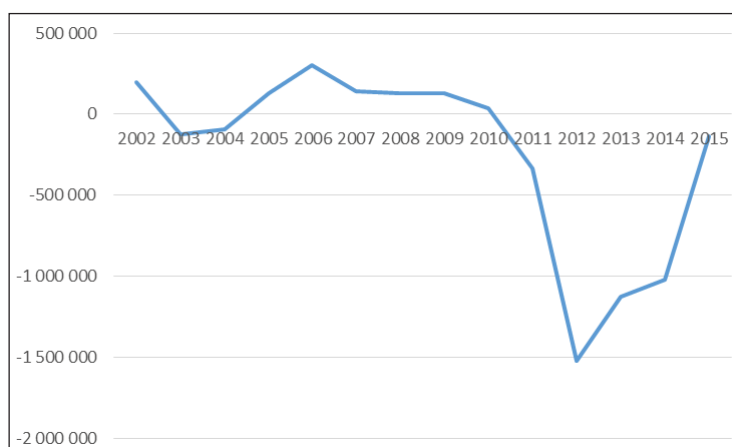
As reformas em Portugal procuraram responder aos desafios que o regime de pensões enfrenta, designadamente a dupla pressão demográfica resultante do aumento da esperança média de vida e da redução da taxa de natalidade, que originam um aumento do rácio de dependência. Acresce que, o fraco crescimento da produtividade do trabalho previsto para Portugal não é suficiente para contrariar o efeito demográfico. A globalização económica, para além da pressão que cria ao modelo de crescimento Português, limita a subida dos impostos e das contribuições sobre o capital e o trabalho como solução para o défice financeiro da Segurança Social. Todos estes fatores, em conjunto com erros passados na gestão do sistema, criam supostamente uma crise de confiança nos cidadãos, o que agrava ainda mais o problema. A solução mais fácil passa pela redução das pensões, que origina, no entanto, um problema de adequação, isto é, pensões demasiado baixas para as necessidades dos pensionistas.

A suposta crise de confiança não é suportada por alguns dados disponíveis. Por um lado, não se tem observado uma redução das contribuições para a Segurança Social e CGA em percentagem do PIB; pelo contrário há uma tendência de crescimento, de 7,9%, em 2000, para 10,4%, em 2014. Por outro lado, os dados do Eurobarómetro para 2015 indicam que só 13%

dos portugueses colocam as pensões entre os dois problemas mais importantes que o país enfrenta, o que se encontra apenas ligeiramente acima da média da UE28 (12%).

Apesar dos desafios, o Sistema Previdencial apresentava antes de 2012 uma situação financeira aproximadamente equilibrada, que veio a ser comprometida pela crise económica, mas que foi restabelecida em 2015 (Figura 3). De facto, entre 2002 e 2011 existe uma equivalência aproximada de contribuições e prestações sociais, e só entre 2012 e 2014 se verifica um afastamento considerável entre aquelas. Quando comparamos a evolução das contribuições e da despesa com pensões, observamos um crescimento maior da última desde 2002, tendo-se agravado a diferença de trajetória entre as duas com o intensificar da crise económica, a partir de 2012. Por sua vez, a CGA tem um défice estrutural considerável coberto pelo OE, sendo este défice explicado, parcialmente, pelo facto de o sistema estar fechado a novos contribuintes desde 2006.

Figura 3 – Saldo do Sistema Previdencial sem considerar as transferências extraordinárias do OE (milhares de euros)



Nota: Saldo gerado no exercício após consideração das transferências internas relativas ao próprio exercício e sem considerar as transferências extraordinárias do OE para cobertura do défice. Dados da execução orçamental. Fonte: Conta da Segurança Social, vários anos.

No que concerne ao futuro, os estudos existentes apontam, em graus diferentes, para um défice considerável no sistema de pensões, mas sem

que a situação Portuguesa seja mais grave do que a dos restantes países da AE, a longo prazo (Tabela 2). Em 2060, o défice do sistema de pensões será menor do que atualmente, não obstante um aumento a médio prazo. Deste modo, não existe, a longo prazo, uma dinâmica de aumento continuado do défice do sistema, apesar de o défice persistir.

A redução da despesa com pensões em percentagem do PIB ocorre entre 2040 e 2060. Esta evolução tem implicações na equidade intergeracional, uma vez que a contenção da despesa pública em pensões no horizonte de 2060 será feita com a redução dos benefícios das gerações futuras, ao mesmo tempo que se preservam os direitos dos atuais pensionistas.

A contrapartida para que a despesa pública com pensões não tenha um crescimento acentuado é a redução do rácio de benefício e da taxa de substituição.¹² Assim, a função de substituição de rendimento estará consideravelmente diminuída no futuro, com consequências negativas para o combate à pobreza e a sustentação da procura agregada (Tabela 3).

Tabela 2 – Projeções financeiras do sistema de pensões em Portugal e AE do Ageing Report 2015 (em % do PIB)

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Portugal						
Contribuições para o sistema de pensões público	10,5	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6
Despesa pública bruta em pensões	13,8	14,6	15	14,8	14,4	13,1
Despesa pública bruta em pensões contributivas	12,1	13	13,5	13,2	12,4	11,1
<i>Saldo do sistema público de pensões contributivas</i>	-1,6	-3,4	-3,9	-3,6	-2,8	-1,5
Subsídio de desemprego	1,5	1,1	0,7	0,6	0,6	0,6
<i>Saldo do sistema público de pensões contributivas e subsídio de desemprego</i>	-3,1	-4,5	-4,6	-4,2	-3,4	-2,1
Área do euro						
Contribuições para o sistema de pensões público	9,8	9,8	10,1	10,3	10,2	10,2

¹² O rácio de benefício corresponde ao rácio entre a média da primeira pensão e o salário médio da economia no momento da reforma.

Despesa pública bruta em pensões	12,3	12,4	12,9	13,1	12,8	12,3
Despesa pública bruta em pensões contributivas	12	12	12,5	12,6	12,3	11,9
Saldo do sistema público de pensões contributivas	-2,2	-2,2	-2,4	-2,3	-2,1	-1,7

Fonte: Ageing Report 2015. Nota: as projeções incluem todas as pensões, designadamente as mínimas, de velhice, antecipadas, de invalidez, e de sobrevivência.

Tabela 3 – Evolução futura do sistema de pensões

Objetivo	Indicador
Equidade	– <u>Combate à pobreza</u> : a eficácia reduz-se.
Eficiência	
<i>Sustentabilidade financeira</i>	– <u>Despesa pública com pensões e défice do sistema</u> : estabilização no horizonte de 2060, continuando a haver défice.
<i>Substituição de rendimento</i>	– <u>Taxa de substituição</u> : redução significativa.

Experiências internacionais de reforma

As dificuldades projetadas para a Segurança Social requerem reformas adicionais, havendo diversas experiências internacionais que podem servir de inspiração. A proposta do Banco Mundial de 1994 foi uma das mais influentes e apontou para um sistema de três pilares, com uma predominância do sistema privado de capitalização com contribuição definida, em que as contribuições são direcionadas para uma conta individual e investidas nos mercados financeiros. Na data de reforma, as contribuições de cada indivíduo, acrescidas da rentabilidade conseguida através do seu investimento ao longo do tempo, são convertidas numa anuidade, tendo em conta a esperança média de vida. As razões apontadas para o desenvolvimento deste pilar prendem-se com a necessidade conjuntural de consolidação orçamental, o aumento das despesas com pensões devido ao envelhecimento da população e a necessidade de desenvolvimento dos mercados financeiros para promover o crescimento económico.

Alguns países têm optado pelo modelo advogado pelo Banco Mundial, como o Chile, enquanto outros têm escolhido alterações menos radicais

como a adoção de sistemas multipilar mitigados ou a reforma do sistema de repartição, quer através de ajustes paramétricos nas contribuições, nos benefícios e nas regras de acesso às pensões, quer através da introdução de capitalização virtual (Leiria e Pereira, 2000). A amplitude dos ganhos de crescimento económico da reforma Chilena continua a ser debatida, assim como a possibilidade de replicação dos seus efeitos noutros países, ao mesmo tempo que os custos em termos de cobertura do sistema, pobreza e desigualdade começam agora a emergir.

Não obstante o incentivo ao desenvolvimento de sistemas privados complementares, a preocupação central na UE tem sido a promoção da sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de repartição, onde existem três grandes tipos de sistemas públicos de pensões: benefício definido (incluindo benefício definido com *flat rate*), contribuição definida de capitalização virtual e o sistema de pontos.¹³ As soluções mais comuns para a mudança têm sido as reformas paramétricas e os incentivos à criação de emprego e ao prolongamento da vida ativa. Todavia, alguns países têm ido mais longe, criando sistemas de pensões de contribuição definida com capitalização virtual ou sistemas multipilar menos radicais do que a proposta do Banco Mundial.

Os Países da Europa Central e Oriental (PECOS) optaram por aplicar as orientações do Banco Mundial, reduzindo a generosidade do sistema público e reforçando o pilar privado. A Polónia e a Letónia, em particular, passaram para um sistema de capitalização virtual. Por sua vez, a Suécia e a Noruega, dois países do modelo Social-Democrata, transitaram também para um sistema de capitalização virtual. Os países do modelo Continental e os países mais periféricos (Portugal, Espanha, Itália, Grécia e Irlanda) optaram por reformas paramétricas.

Na diversidade de sistemas de pensões existente na Europa, os países onde os fundos privados têm um peso mais relevante são o Reino Unido, a Holanda, a Dinamarca, a Finlândia e a Irlanda. Adicionalmente, a Suécia, Bulgária, Estónia, Croácia, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia e Eslováquia transferiram parte do sistema público para esquemas privados obrigatórios.

¹³ Num sistema de pontos, a pensão é calculada tendo em conta os pontos acumulados pelo beneficiário ao longo da vida ativa. No caso alemão, a partir de 1992, os pontos em cada ano passaram a depender essencialmente do quociente entre os salários do trabalhador e os salários médios da economia.

Independentemente do radicalismo das diversas transformações adotadas, a promoção da poupança privada complementar para a reforma é essencial face à previsível redução da taxa de substituição assegurada pela pensão pública. O incremento dos incentivos fiscais à poupança de longo prazo, como aqueles que já existem para os Planos Poupança-Reforma (PPR), seria um contributo assinalável para aquele desiderato.

Análise comparativa dos modelos organizativos

Uma das razões pelas quais muitos países procuram salvaguardar o sistema de repartição prende-se com as suas diversas vantagens, a saber: permite que o valor das pensões acompanhe o ritmo de crescimento económico, oferece cobertura adequada contra a inflação, apresenta maior imunidade a crises financeiras, contorna os problemas de risco moral, de seleção adversa, de elevados custos de transação e de imobilidade dos trabalhadores, e, por fim, permite uma maior redistribuição de rendimento (Barr, 2012).

Porém, os sistemas de repartição têm dificuldade em lidar com o envelhecimento da população, sendo comum afirmar-se que os sistemas de capitalização (real) são mais vantajosos nesse aspeto.¹⁴ Mas, na verdade, estes também são afetados pelo envelhecimento da população, se bem que de forma mais indireta. A maneira mais eficaz de lidar com o desafio demográfico em ambos os sistemas de financiamento é através do crescimento económico.

A capitalização pode contribuir para acelerar o crescimento do rendimento nacional ao promover a poupança, o investimento e o desenvolvimento dos mercados financeiros. No entanto, o impacto positivo daquele sistema na poupança não é inequívoco, sobretudo numa situação de equilíbrio em que a poupança positiva dos trabalhadores é compensada pela poupança negativa dos reformados. Outras vantagens apontadas ao sistema de capitalização são a redução das distorções no mercado de trabalho, a geração de pensões superiores, o aumento da responsabilidade individual e a redução da interferência política na gestão das pensões.

Por outro lado, o sistema de capitalização tem a desvantagem de expor os trabalhadores à volatilidade dos mercados financeiros, ao risco de más decisões de investimento e de fraudes pelos fundos de pensões e, por último, ao risco da informação assimétrica, que é particularmente ele-

¹⁴ Chamamos sistema de capitalização real quando existe investimento efetivo nos mercados financeiros, por oposição ao sistema de capitalização virtual.

vado se a literacia financeira for reduzida. O regime de capitalização também tem mais dificuldade em proteger os pensionistas do risco de inflação, apresenta custos de transição consideráveis e promove uma menor redistribuição de rendimento.

Em Portugal, os PPR funcionam em sistema de capitalização e são procurados maioritariamente por indivíduos de rendimentos elevados, já que as pessoas de menor rendimento têm dificuldade em fazer poupança voluntária para a reforma. Deste modo, o recurso a um terceiro pilar complementar tenderá a aumentar a desigualdade na distribuição de rendimento entre os pensionistas.

As vantagens de um sistema de capitalização serão ainda mais reduzidas se os fundos de pensões e as companhias de seguros investirem os seus fundos no estrangeiro, fazendo com que os benefícios da poupança não se façam sentir na economia nacional. Esta é a situação em Portugal devido à pequena dimensão dos mercados financeiros e ao facto de os principais investidores institucionais serem estrangeiros (Rodrigues et al., 2016).

A ideia de que o sistema privado é mais eficiente na gestão das pensões é, em certa medida, posta em causa pelo facto de os fundos de benefício definido de grandes empresas e de bancos em Portugal terem sido transferidos para o sistema público de segurança social. Aqueles fundos foram afetados pelas mesmas condicionantes que o sistema público.

Em alternativa à capitalização real, existe o modelo de capitalização virtual (ou nocional) com contribuição definida, que não tem custos de transição, por se basear no princípio de repartição, nem expõe os trabalhadores aos mercados financeiros. Este modelo tem sido proposto para Portugal por vários autores (designadamente Mendes, 2011; Bravo, 2012; e Aguiar, 2015) como forma de garantir a sustentabilidade financeira do regime de pensões, mas o seu efeito na adequação das pensões não é claro. As simulações efetuadas por Serrano (2014) para Portugal indicam que o sistema de capitalização virtual teria uma dívida implícita menor, que dependerá muito da forma como a transição for organizada, e que haveria uma ligeira redução das taxas de substituição.

A experiência de implementação efetiva do sistema de capitalização nocional em Itália, Suécia, Polónia e Letónia foi relativamente consensual do ponto de vista político (Chlon-Dominczak et al., 2012). Mas tem sido difícil para as populações interiorizar o conceito de taxa de rendibilidade inerente à capitalização virtual. A questão do equilíbrio financeiro neces-

sita de ser reformulada em Itália, Letónia e Polónia, devido à extrema vulnerabilidade a choques. Por último, a dimensão do pilar de capitalização real demonstrou ser excessiva, sendo difícil para os contribuintes compreender o esforço adicional necessário para o financiar.

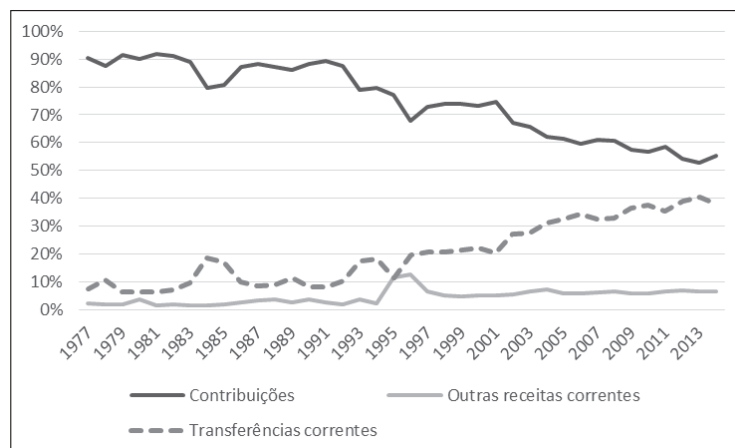
Outras alternativas de reforma e as fontes de financiamento

Em alternativa a uma mudança radical de modelo e seguindo o princípio da prudência, existem outras soluções para melhorar de forma incremental o atual sistema de pensões, que passam, designadamente, pela identificação de novas formas de financiamento. No caso Português, o Sistema Previdencial, por ser um seguro social obrigatório, é financiado por contribuições, enquanto o SPSC, por ter funções redistributivas, é financiado por impostos.

Quando atendemos ao sistema de pensões contributivas e não contributivas (da Segurança Social e da CGA), observamos que o financiamento, no que se refere às contribuições e participação do Estado, tem uma estrutura relativamente semelhante à da UE: as contribuições representam 62,6% e as transferências do OE 29,9%. A evolução das fontes de financiamento do sistema de Segurança Social indica que o peso das contribuições tem vindo a diminuir desde 1977, em contrapartida do aumento do peso das transferências do Estado (Figura 4). Um dos fatores preponderantes nesta evolução foi o crescimento do SPSC. Do mesmo modo, entre 2007 e 2011, verificou-se, na UE, uma tendência para a redução do peso das contribuições no financiamento das pensões, sobretudo por parte das empresas, em favor de um aumento da comparticipação do Estado (Comissão Europeia, 2015c).

No futuro, o sistema de pensões tenderá a gerar défices financeiros, tornando necessário melhorar o combate à pobreza entre os idosos e a taxa de substituição entre o salário e a pensão. As principais soluções, que não passam pela alteração do sistema de repartição de benefício definido, são: o aumento da idade de reforma, a subida da taxa de contribuição, o alargamento da base de contribuições, a redução do valor das pensões, a recuperação de dívidas à Segurança Social, os incentivos à natalidade e, a mais estrutural, o incremento do crescimento económico. A última solução encontra-se ameaçada pela possibilidade de o envelhecimento poder reduzir o crescimento da economia. Para evitar esta possibilidade, o sistema de Segurança Social económico pode por meio de reduções direcionadas da Taxa Social Única (TSU) constituir-se como instrumento para a promoção do crescimento económico e do emprego.

Figura 4 – Fontes de Financiamento da Segurança Social (%)



Nota: Exclui a CGA. Transferências correntes incluem designadamente transferências do OE e do FSE. Outras receitas correntes incluem, entre outros elementos, IVA consignado e Rendimentos. Fonte: IGSS/MTSS, PORDATA

Para aumentar as receitas, pode-se recorrer a um aumento da TSU ou ao alargamento da base de contribuições e das fontes de receitas consignadas à Segurança Social. Em Portugal, a TSU afeta, em 2015, às pensões (20,2%) está em consonância com a que se verificava em França (21,25%) e na Alemanha (19%), sendo inferior à de Espanha (28,3%) e da Itália (33%). Neste contexto, a subida da TSU poderia ter um efeito pernicioso sobre o emprego e a competitividade das empresas.

Pelo contrário, a redução da TSU, compensada pelo aumento de impostos indiretos, tem sido muitas vezes proposta como forma de reduzir os custos das empresas e aumentar a sua competitividade. O objetivo direto de tal medida não é aumentar a receita, mas sim promover o emprego e o crescimento económico. Tendo em conta a elevada carga fiscal indireta em Portugal em comparação com a AE, 14,74% e 13,12% do PIB¹⁵, respetivamente, a margem de manobra para adotar aquela medida parece pequena.

As simulações e os resultados empíricos não sugerem que a redução de contribuições para a Segurança Social compensada por um aumento de impostos sobre o consumo tenha um impacto *geral* positivo no emprego e na inclusão social, mas sublinham os seus efeitos negativos na distribuição

¹⁵ Comissão Europeia (2015), Tax reforms in EU member states.

de rendimento (Comissão Europeia, 2015c). Medidas a favor dos trabalhadores desfavorecidos poderão ser mais úteis para aumentar os seus níveis de emprego. Em 2015 e 2016, a redução temporária da TSU dos empregadores em Portugal, direcionada para os trabalhadores com salário mínimo, teve um efeito positivo, ainda que pequeno, na criação de emprego, apesar de os resultados serem ainda preliminares.¹⁶

Outra possibilidade é a TSU ser progressiva, como ocorre em França; o que poderia não ser muito prejudicial para a criação de emprego melhor remunerado, que é menos sensível ao custo salarial pela sua associação a atividades de maior valor acrescentado. Os trabalhadores mais qualificados, que são beneficiados pela Economia Baseada no Conhecimento, dariam, assim, um contributo adicional para a Segurança Social.

Para além de alterações na TSU, a diversificação das fontes de financiamento é outra forma de incrementar as receitas da Segurança Social. Atente-se que os impactos que os diferentes impostos têm no crescimento económico são diferenciados. No que se refere ao impacto negativo, do maior para o menor, temos o IRC (devido à mobilidade do capital), o IRS, os impostos indiretos e os impostos sobre a propriedade (Comissão Europeia, 2012b).

É usual propor-se, igualmente, uma alteração filosófica do sistema, que seria fazer o fator capital contribuir para a Segurança Social, o que pode ser feito pela sua tributação direta (Coelho, 2014) ou pela tributação do valor acrescentado das empresas (Rosa, 2013 e 2016), que inclui os lucros. Um imposto sobre o capital irá levar a uma redução do investimento, porque a remuneração do capital antes do imposto irá aumentar (isto é, o custo de financiamento de investimento aumenta), para compensar o imposto, e os lucros retidos irão diminuir. O impacto será ainda maior devido à liberdade de circulação de capital, que leva as empresas a concorrerem no mercado internacional pela obtenção de capital.

Em vez de se tributarem todos os lucros, poderá optar-se por uma medida com menos impacto, a de taxar apenas os lucros distribuídos, atendendo a que a distribuição excessiva de dividendos tende a descapitalizar as empresas (Rosa, 2016). Como muitas vezes os mercados financeiros exercem efeitos desestabilizadores na economia e no emprego, devido à

¹⁶ De acordo com a nossa estimação de uma equação de emprego para o período 2000-16, usando dados anuais, um aumento de 1% no salário mínimo reduz o emprego em 0,33%. Este efeito foi menor em 0,0099% nos anos de 2015 e 2016 devido à redução da TSU.

especulação ou à pressão para que as empresas distribuam dividendos de forma excessiva, seria razoável financiar a Segurança Social com recurso a uma sobretaxa sobre as mais-valias em bolsa (Rosa 2016), ou a uma tributação das transações financeiras internacionais, se bem que, neste caso, a sua implementação por um país individual não é exequível.

A tributação do valor acrescentado (que inclui remunerações, lucros e juros) seria outra forma de envolver o capital e outros rendimentos no financiamento da Segurança Social. Esta alteração permitiria corrigir a desigualdade setorial que se verifica nas contribuições, estabilizar a base de contribuição em face a uma descida do peso das remunerações, e colocaria a Segurança Social a beneficiar diretamente dos aumentos de produtividade decorrentes do progresso tecnológico nas empresas intensivas em capital. Esta tributação teria consequências positivas na criação de emprego, mas reduziria o rácio capital-trabalho e o ritmo de modernização das empresas, com consequências negativas no crescimento do emprego e da produtividade do trabalho, a médio-longo prazo (Cichon et al., 2002). Simultaneamente, haveria lugar a uma saída de capital para setores menos capital-intensivos ou à deslocação de empresas capital-intensivas para fora do país. Esta medida tem efeitos similares aos do IVA (que, recorde-se, também é um imposto sobre o valor acrescentado), com impacto regressivo nas famílias, podendo ainda implicar um aumento dos preços e a redução do rendimento real dos trabalhadores.

No que respeita à tributação da globalidade dos rendimentos das *famílias*, a contribuição social generalizada sobre todas as fontes de rendimento, como existe em França, permitiria não só a inclusão, de forma solidária, da totalidade dos rendimentos no financiamento da Segurança Social, como também a diversificação das fontes de financiamento. Seria possível abarcar inclusivamente os ganhos com a valorização da propriedade, heranças de propriedade, e *fringe benefits* pagos pelas empresas. Alguns autores, como a Comissão do LBSS (1998) e Corrêa de Aguiar (2015), sugerem a sua aplicação para Portugal para financiar a componente de solidariedade e de políticas de emprego e formação profissional ou para amortizar a dívida implícita do sistema.

Outra solução seria a consignação ao sistema de proteção social de aumentos do IVA sobre certos produtos, como o álcool, o tabaco e produtos de luxo, ou o recurso à fiscalidade verde (Ferraz e Vieira, 2001; Rosa, 2013; Corrêa de Aguiar, 2015, entre outros). Todos estes impostos não só

permitiriam aumentar a receita, como também contribuiriam para desincentivar comportamentos nefastos para o indivíduo e com externalidades negativas para a sociedade. Os impostos verdes impulsionariam a transição para uma economia mais sustentável e a criação de emprego nesta área, apesar de poderem ter efeitos regressivos.

Finalmente, a recuperação das dívidas à Segurança Social e o combate à fraude e à evasão contributiva constituem outras hipóteses comumente aceites para aumentar a receita (Rosa, 2013). A recuperação de dívidas à Segurança Social já identificadas seria possível através do cruzamento de dados entre esta entidade e o Ministério das Finanças e com mais poderes e recursos para os inspetores da Segurança Social. Há ainda contribuições que não chegam a ser declaradas, ligadas à economia não-oficial, que podem ascender a 27% do valor das atuais contribuições, e que poderiam ser recuperadas por meio de medidas de política pública para transformar as atividades não oficiais em oficiais.

Em suma, caso seja necessário aumentar o financiamento da Segurança Social no futuro, as opções possíveis e mais razoáveis são: contribuição generalizada sobre todos os rendimentos; imposto sobre o património; impostos indiretos sobre bens cujo consumo em excesso impacte negativamente a sociedade; subida da TSU para empresas com práticas laborais negativas; impostos verdes; TSU progressiva; cobrança de dívidas e redução da fraude e evasão contributivas. Naturalmente, não se propõe a aplicação de todas as alternativas mencionadas, mas estas constituem um leque de opções possíveis.

A forma como o sistema é financiado (benefício definido, capitalização real ou virtual) não resolve o problema de fundo levantado pelas alterações demográficas. As formas de capitalização de contribuição definida garantem, sem dúvida, maior equilíbrio financeiro, mas colocam o ónus do ajustamento nos pensionistas, que podem ficar com pensões insuficientes para um nível de vida digno. No limite, um sistema de repartição de benefício definido, com os mecanismos de equilíbrio adequados, é igualmente capaz de assegurar o equilíbrio financeiro. A questão estrutural só pode ser resolvida com uma combinação de políticas sociais e económicas que visem o aumento do crescimento da economia, do emprego e da natalidade.

Algumas propostas de reforma

Terminamos a análise ao sistema de pensões, avançando com algumas propostas de reforma, muitas delas presentes na literatura revista ao longo do trabalho:

Medidas essencialmente internas à Segurança Social:

- Favorecer mais os indivíduos de baixo rendimento no que refere à taxa de substituição. De igual modo, o sistema fiscal deveria ser reformulado no sentido de favorecer os pensionistas de rendimento baixo assegurando uma maior TST líquida relativamente à bruta.
- Para além da atual licença por nascimento de filhos, criar um crédito de pensão para os pais que interrompem a sua carreira profissional para cuidar das crianças, que pode também ser financiado pela componente não contributiva do sistema.
- Melhorar os incentivos para os trabalhadores de menor rendimento trabalharem para além da idade legal de reforma e para procurarem emprego no caso de desemprego de longa duração. Designadamente, em vez de se definir a pensão mínima por intervalos de anos de contribuição, fazer uma ligação direta entre a pensão mínima e os anos de contribuição para que mais anos corresponda sempre a um aumento da pensão.
- Pensar a possibilidade da passagem gradual da vida ativa para a reforma, que poderá ser facilitada por meio de pensões parciais.
- Fazer depender a atualização das pensões (excluindo as pensões mínimas) de um fator de ajustamento automático que tenha em conta a situação financeira do sistema de pensões. Nomeadamente, este fator poderia ajudar a corrigir o défice do sistema em caso de uma evolução demográfica mais negativa do que o esperado.
- Incentivar os trabalhadores com novas formas de emprego ligadas à economia digital, e eventualmente os seus empregadores, a contribuir para a Segurança Social de forma a garantirem a sua proteção.
- Diversificar os investimentos do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), nomeadamente através de um aumento dos investimentos em ações, que tendem a garantir maiores taxas de retorno a médio e longo-prazo, ainda que sejam mais arriscados. Adicionalmente, a estratégia de investimento do Fundo deve ser fundamentalmente diferente da de um fundo privado, pro-

- curando privilegiar o investimento na economia nacional, ainda que com a necessária diversificação internacional de investimentos.
- Passar o financiamento das despesas com formação profissional e com políticas ativas de emprego, que atualmente são cobertas pela TSU, para o OE, como acontece com as despesas em outras políticas de recursos humanos (educação, qualificação e emprego).
 - Reavaliar de forma periódica a repartição da TSU pelos diversos riscos tendo em conta critérios atuariais, o que poderia permitir reafectar uma parte da taxa dos riscos que diminuem ao longo do tempo para as pensões de velhice, cujo custo tem tendência a aumentar.
 - Reforçar o uso da TSU como instrumento de promoção de emprego de qualidade. Por exemplo, penalizar as empresas que façam uso excessivo de trabalhadores a termo, ou beneficiar com reduções na TSU (ou benefícios fiscais ou subsídios) as empresas que empreguem trabalhadores mais idosos (por exemplo, entre os 55 e 66 anos).
 - Tornar a TSU progressiva com o salário do trabalhador.
 - Aumentar a recuperação de dívidas à Segurança Social já identificadas com o cruzamento de dados entre a Segurança Social e o Ministério das Finanças e com atribuição de mais poderes e recursos aos inspetores da Segurança Social.
 - Tomar medidas, no âmbito da Segurança Social e das políticas públicas em geral, que visem transformar as atividades não-oficiais em oficiais, adotando, em especial, ações no que se refere ao incentivo à formalização das atividades, aos procedimentos da administração pública, à fiscalização, ao domínio judicial e, por fim, à educação e ao envolvimento da sociedade civil. O reforço da confiança no sistema e da relação entre as contribuições e os benefícios poderá diminuir a evasão e o trabalho não declarado. Seria igualmente útil esclarecer o contribuinte, com recurso a campanhas educacionais, que a sua pensão depende das contribuições que fizer para o sistema.
 - Minorar as fraudes na receção dos benefícios sociais, bem como reforçar a fiscalização do uso de recibos verdes e garantir que o montante adicional de contribuição exigido neste caso é pago à Segurança Social.
 - Incrementar os incentivos fiscais à poupança de longo prazo (como os que já existem para os PPR) de forma a aumentar a poupança

para a reforma, mas procurando minorar os seus efeitos nefastos na desigualdade de rendimento.

- Proceder a uma maior divulgação dos produtos de PPR privados e públicos.
- Fundir a estrutura administrativa do Regime Geral Contributivo e da CGA.

Medidas externas à Segurança Social:

- Reforçar as políticas ativas de emprego e a formação ao longo da vida direcionadas para os trabalhadores mais idosos, em especial com idades compreendidas entre os 55 e os 66 anos, com o objetivo de promover o envelhecimento ativo.
- Desenvolver políticas que melhorem a literacia financeira da população, designadamente no que se refere à poupança para a reforma, para reforçar a confiança dos indivíduos na sua reforma.
- Inverter o declínio demográfico com políticas adequadas de imigração, de incentivo à natalidade, incluindo suplementos generosos para as pensões dos pais, e de apoio à conciliação entre as vidas familiar e laboral.
- Reforçar as leis e a cultura contra a discriminação de género no local de trabalho, bem como aumentar o apoio às famílias com crianças, por meio de apoio estatal para as despesas com creches e de horários laborais mais flexíveis, de forma a aumentar a taxa de natalidade e a participação feminina no mercado de trabalho. De igual modo, são necessárias ações legais e culturais para evitar a discriminação baseada na idade por parte dos empregadores.
- Melhoria dos ambientes de trabalho mais degradados, inseguros e pouco saudáveis, para evitar a saída antecipada do mercado de trabalho. Políticas públicas que promovam a melhoria da saúde das pessoas com mais de 60 anos são também uma forma de promover o trabalho numa idade mais avançada.

Bibliografia

Afonso, Óscar e Soares, Afonso (2016), Economia não registada: Índice para Portugal, Apresentação em 9 de Novembro de 2016, Observatório de Economia e Gestão da Fraude. Aguiar-Conraria, Luís; Alexandre, Fernando; Bação, Pedro; Cerejeira, J.; e Portela, Miguel. (2012), Emprego e TSU: O impacto no emprego das alterações nas contribuições dos

- trabalhadores e das empresas. NIPE Policy Paper, Nº 1. Escola de Economia e Gestão: Universidade do Minho
- Amaral, João Ferreira do (2007), Sustentabilidade da Segurança Social: O desafio económico e financeiro, Apresentação na Conferência “Os caminhos da sustentabilidade e a reforma dos sistemas de pensões”, 13-14 Novembro.
- Bailey, Clive (2001), Strategies to Reduce Contribution Evasion in Social Security Financing, *World Development*, 29 (2), pp. 385-393.
- Barajas, A., Chami, R. and Yousefi, S.R. (2012), *The Finance and Growth Nexus Re-Examined: Do All Countries Benefit Equally?*, IMF Working Paper, Nº 13/130, Washington: International Monetary Fund.
- Barr, Nicholas (2012), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, 5 edition.
- Barr, Nicholas, Diamond, Peter (2008), *Reforming pensions: Principles and policy choices*, Oxford University Press, New York.
- Bloom, D. E., Canning, D., Fink, G. (2010), Implications of population aging for economic growth, *Oxford Review of Economic Policy*, 26 (4). Pg. 583-612.
- Bloom, D. E., D. Canning, B. Graham (2003), Longevity and Life-Cycle Savings, *Scandinavian Journal of Economics* 105(3): 319-38.
- Bravo, Jorge (2012a), Sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de Segurança Social em Portugal: Situação actual e análise prospectiva, Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios, Lisboa, Dezembro.
- Bravo, Jorge (2012b), Sistemas de Segurança Social em Portugal: Arquitectura de um novo modelo social e contributos para o debate sobre a reforma do regime de pensões, Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios, Lisboa, Dezembro.
- Bravo, Jorge M. V; e Herce, José A. (2014), As pensões em Portugal e Espanha: Descrição dos esquemas e evolução recente comparada, Instituto BBVA de Pensões. Madrid
- Bravo, Jorge M., Afonso, Lourdes B., Guerreiro, Gracinda R. (2013), Avaliação actuarial do regime de pensões da caixa geral de aposentações: Formulação actual e impacto de medidas legislativas, Estudo para o Ministério das Finanças, Novembro.
- Campos, António Correia de (2000), *Solidariedade Sustentada: Reformar a Segurança Social*, Gradiva, Lisboa.
- Capéu, Bart; Decoster, A.; Swerdt, K. D.; e Orsini, Kristian (2008), Welfare effects of alternative financing of social security: Some calculations for Belgium. *Mimeo*
- Carolo, D. (2015), Despesa e redistribuição na Segurança Social em Portugal: Análise da Reforma de 2007, Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa.
- Chlon-Dominczak, Agnieszka, Franco, Daniele, e Palmer, Edward (2012), The first wave of NDC reforms: The experiences of Italy, Latvia, Poland, and Sweden, in Holzmann, Robert, Palmer, Edward, Robalino, David (Editors), *Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world – Volume 1: Progress, lessons and implementation*, The World Bank, Washington D.C.
- Churchill, Jennifer (2013), Towards a framework for understanding the recent evolution of pension systems in the European Union. FESSUD Working Paper Series, Nº 12. Leeds: University of Leeds.
- Cichon, M., Scholz, W., Meerendonk, A. van de, Hagemeyer, K., Bertranou, F., Plamondon, P. (2004), *Financing Social Protection*, International Labour Office and International Social Security Association, Geneva.

- Coelho, Miguel (2014), Sistema de Segurança Social – Situação atual e vetores de intervenção para uma reforma futura, in Mendes, Fernando R. e Cabral, Nazaré da C. (organizadores), Por onde vai o Estado Social em Portugal?, Vida Económica, Porto.
- Comissão Europeia (2012), Livro Branco: Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2012b), Employment and social developments in Europe 2012, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, November.
- Comissão Europeia (2014a), The 2015 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies, European Economy 8, Brussels.
- Comissão Europeia (2014b), Employment and social developments in Europe 2014, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, December, Brussels.
- Comissão Europeia (2015a), The 2015 Ageing report: Economic and budgetary projections for 28 EU Member States (2013-2060), *European Economy* 3, Brussels.
- Comissão Europeia (2015b), The 2015 Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU, volume I, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Social Protection Committee, Brussels
- Comissão Europeia (2015c), Social Protection systems in the EU: Financing arrangements and the effectiveness and efficiency of resource allocation, Report jointly prepared by the Social Committee and the European Commission Services, Brussels.
- Comissão do LBSS (Livro Branco da Segurança Social), Livro Branco da Segurança Social, 1998.
- Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (2015), Relatório do inquérito à literacia financeira da população portuguesa, Lisboa.
- Conselho das Finanças Públicas (2016), Análise da Execução Orçamental da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações em 2015. Relatório Nº 4. Lisboa.
- Corrêa de Aguiar, Maria M. (2015), Pensões: Restaurar o contrato social para reconciliar as gerações, *Bnomics*.
- Cunha, Vanda, Paulo, Ariana, Pereira, Nuno S. e Reis, Hélder (2009), The Reform of the Portuguese Public Employees' Pension System: Reasons and Results, Working paper series 002/2009, GPEARI Ministério das Finanças e da Administração Pública, Lisboa, June.
- Dieckhoener, C. e Peichl, A. (2009), "Financing Social Security: Simulating Different Welfare State Systems for Germany", *Discussion Paper N° 4135*, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Ferraz, António M. da S. e Vieira, Mónica (2001), Reforma do Sistema de Segurança Social em Portugal: Um contributo Crítico, Documentos de Trabalho NIPE WP 14/2001. 33 p.
- Ferrera, M. (1996), "The "Southern" Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy* 6 (1): 17–37.
- FMI (2013), Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options, IMF Country Report no. 13/6, January, Washington DC.
- Gonzalez-Eiras, M., Niepelt, D. (2012), Ageing, government budgets, retirement, and growth, *European Economic Review*, 56, pg. 97-115.
- Goulart, Noémia (2014), O financiamento da Segurança Social, in Mendes, Fernando R. e Cabral, Nazaré da C. (organizadores), Por onde vai o Estado Social em Portugal?, Vida Económica, Porto.

- Goulart, Noémia e Camacho, Carmen (2014), Sistemas de Proteção Social, Apontamentos do Conselho de Finanças Públicas nº 2/2014, Conselho de Finanças Públicas, outubro.
- Guimarães, Manuel de V. (2006), A sustentabilidade financeira da Segurança Social: Novos contributos para análise, Fórum, nº 22 (Maio), p. 77-83.
- Heijdra, B. J., Romp, W. E. (2009), Retirement, pensions, and ageing, *Journal of Public Economics*, 93, 3-4, pg. 586-604.
- IGFSS (2012), Relatório da Conta da Segurança Social 2012, Lisboa.
- IGFSS (2015), Relatório da Conta da Segurança Social 2015, Lisboa
- Leiria, P. e Pereira, P. T. (2000), Princípios de reforma do sistema de Segurança Social in Pereira, P. T. (organizador), A reforma da Segurança Social: Contributos para reflexão, Celta Editora, Oeiras
- Madeira, Miguel (2013), Ensaio sobre a falsa panaceia dos “sistemas de capitalização” ou fundos de pensões, in Varela, Raquel (organizadora), A Segurança Social é sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal, Bertrand Editora, Lisboa, 173-188.
- Maestas, N., Powell, D. (2015), The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity, *Rand Working Papers* WR-1063-1, August.
- Marin, B. (2007), “Living longer, working longer. Challenges for Education, labour market and social protection”, *UNECE Ministerial Conference on Ageing*, 6 to 8 November 2007, León.
- Mendes, Fernando R. (2011), Segurança Social: O futuro Hipotecado, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa
- Mendes, Fernando Ribeiro (2017), Anatomia da TSU – Às voltas com a TSU: origens e evolução de um conceito, Revista E, Expresso 28/Janeiro/2017, p. 38-41.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS) (2002), A Sustentabilidade Financeira do Sistema de Solidariedade e Segurança Social: Relatório Final, MTS/DEPP, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento, Lisboa.
- Murteira, M. C. (2011), A economia das pensões, Angelus Novus Editora, Coimbra.
- Murteira, Mário (2004), O que é economia do conhecimento, Quimera.
- OECD (2011), Pensions at a Glance 2011: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.
- OCDE (2013), Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.
- OECD (2014), OECD Economic Surveys: Portugal 2014, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris
- OECD (2016a), OECD/INFE International survey of adult financial literacy competencies, OECD
- OECD (2016b), Financial Education in Europe: Trends and Recent Developments, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), Labour Market Reforms in Portugal 2011-2015: A preliminary assessment, 19/January.
- Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2002), Segurança social: Um novo consenso, Ministério da Segurança Social e do Trabalho, Lisboa.
- Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS) (2015), Avaliação actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social, GEP/MSESS, Junho.
- Pereira da Silva, Carlos, Calado, João P. T., Garcia, Maria T. M. (2004), The financial sustainability of the Portuguese social security system, *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 29 (3), 417-439.