



RESUMOS DA FUNDAÇÃO ▶ 8

Sustentabilidade do sistema de pensões português

Amílcar Moreira, coordenação

- A coleção Resumos da Fundação pretende levar até si as ideias-chave dos Estudos da FFMS, de uma forma sintética, linear e clara. Para quem gosta da conclusão mais perto do início.

Sustentabilidade do sistema de pensões português

Amílcar Moreira, coordenação

Alda Botelho Azevedo

Luís P. Manso

Rui Nicola



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 00
ffms@ffms.pt

Director de publicações: António Araújo
Director da colecção Resumos da Fundação: João Tiago Gaspar
Título: Sustentabilidade do Sistema de Pensões Português
Coordenação: Amílcar Moreira
Revisão de texto: Mariana Matias
Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign
Impressão e acabamento: Guide Artes Gráficas

© Fundação Francisco Manuel dos Santos e os autores
Abril de 2019

ISBN: 978-989-8943-74-3
Depósito Legal n.º 454 622/19

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Os autores desta publicação não adoptaram o novo Acordo Ortográfico. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

Sustentabilidade do sistema de pensões português

Prefácio	9
Introdução	13
1. O que é e como funciona o sistema público de pensões?	21
2. Como é calculado o valor das pensões?	39
3. O sistema de pensões será financeiramente sustentável a longo prazo?	49
4. O sistema de pensões será socialmente sustentável a longo prazo?	69
5. Como poderíamos melhorar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões?	77
6. E se adoptássemos o sistema de pensões da Suécia?	89
Conclusão	105
Abreviaturas	115
Glossário	117
Para saber mais	123
Autores	127

Prefácio

Este estudo foi adjudicado ao Instituto de Ciências Sociais pela Fundação Francisco Manuel dos Santos e é da exclusiva responsabilidade dos autores, não vinculando qualquer das entidades abaixo referidas. A investigação utiliza um modelo inovador em Portugal, o DYNAPOR (Dynamic Microsimulation Model for Portugal), que foi inicialmente desenvolvido por um consórcio formado pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, pela Universidade de Southampton, e pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP/MTSSS). O Conselho das Finanças Públicas (CFP) e a Direcção-Geral da Segurança Social do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (DGSS/MTSSS) são também membros associados deste consórcio. O desenvolvimento do projecto DYNAPOR foi possível graças ao financiamento da Fundação Calouste Gulbenkian, que possibilitou a compra do modelo MIDAS_BE, e da Fundação Francisco Manuel dos Santos, a qual, através deste estudo, permitiu o desenvolvimento do modelo DYNAPOR.

Este modelo (Moreira, Azevedo, Manso e Nicola, 2019, no prelo) foi desenvolvido a partir do modelo MIDAS_BE (Dekkers *et al.*, 2009; Dekkers *et al.*, 2015; Dekkers e Van den Bosch, 2016). O DYNAPOR é implementado em LIAM2 (De Menten *et al.*, 2014), uma plataforma baseada em *Python*

desenvolvida por investigadores do FPB (Federal Planning Bureau) da Bélgica, do CEPS/INSTEAD e da Inspeção Geral de Segurança Social do Luxemburgo.

Além de adoptar a arquitectura do MIDAS_BE, várias características-chave foram preservadas. Alguns processos de simulação no bloco demográfico – como as rotinas de formação e de dissolução familiar – foram mantidos ou sujeitos a alterações mínimas para reflectir com mais exactidão as singularidades da sociedade portuguesa, como é o caso das rotinas de mortalidade, fecundidade e níveis de escolaridade (ver Moreira, Azevedo, Manso e Nicola, 2019, no prelo). Os procedimentos de alinhamento, são em grande parte os que são utilizados no MIDAS_BE, tendo sido adaptados para se adequarem às especificidades do contexto português.

O trabalho de desenvolvimento do DYNAPOR a partir do MIDAS_BE foi conduzido por uma equipa de investigadores coordenada por Amílcar Moreira (investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa) e Asghar Zaidi (investigador sénior do Oxford Institute of Population Ageing, na Universidade de Oxford, e professor de Gerontologia Social na Seoul National University, na Coreia do Sul). A equipa incluiu Alda Botelho Azevedo e Luís P. Manso (investigadores do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa) e Rui Nicola (bolseiro de doutoramento na Universidade de Southampton).

No desenvolvimento do DYNAPOR, recebemos precioso aconselhamento técnico sobre modelização e questões relacionadas com o LIAM2 de Gijs Dekkers (Federal Planning

Bureau, Bélgica) bem como de Raphaël Desmet, Ekaterina Tarantchenko e Gaëtan de Menten (Federal Planning Bureau, Bélgica).

Obtivemos ainda contributos essenciais sobre questões relativas aos benefícios de pensões, bem como informações estatísticas imprescindíveis de uma equipa de técnicos do GEP/MTSSS, nomeadamente de Rita Figueiras, Elsa Gomes, Paulo Dias e Andreia José. Finalmente, recebemos aconselhamento de técnicos do CFP, nomeadamente, de Noémia Goulart, Carmen Camacho e Ariana Paulo.

Embora a contribuição das pessoas acima referidas tenha sido fundamental para o desenvolvimento do modelo DYNAPOR, este estudo é da responsabilidade exclusiva dos seus autores.

De referir ainda que algumas partes do modelo DYNAPOR foram desenvolvidas no âmbito da preparação das teses de doutoramento de Luís Manso (em Estudos de Desenvolvimento no Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa) e de Rui Nicola (em Gerontologia, Universidade de Southampton), o que os credita com os direitos exclusivos de autoria sobre partes do código DYNAPOR, a saber:

- Rui Nicola foi responsável por modelizar a elegibilidade, parametrização e validação da Pensão de Velhice (Segurança Social), do Regime de Reforma Antecipada, Flexibilização (Segurança Social), do Regime de Reforma Antecipada por Desemprego de Longa Duração (Segurança Social)

e do Regime de Pensão Social, incluindo a imputação de carreiras contributivas e remunerações registadas, por meio de dados administrativos. Foi também responsável pela preparação dos parâmetros macroeconómicos e projecções para Portugal, introduzindo dados oficiais quando disponíveis, e ajustando o período de convergência para os valores de projecção do Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento da Comissão Europeia (Ageing Working Group – AWG), bem como definindo a tabela de parâmetros a ser executada num modelo de preços constantes;

- Luís Manso foi responsável por modelizar o cenário de reforma apresentado no Capítulo 5, relativo à introdução do sistema de pensões de tipo sueco, nomeadamente a Pensão Base, a Pensão *Premium* e uma Pensão Mínima Garantida.

Introdução

Em 1998, o *Livro Branco da Segurança Social*, desenvolvido por uma comissão especialmente criada para estudar este tema, previa que a Segurança Social deixaria de ser sustentável a partir do ano 2020, e que tal se deveria ao aumento da despesa com pensões. O impacto deste *Livro Branco* foi tão significativo que acabou por inspirar duas reformas do sistema público de pensões (em 2002 e 2007). Desde aí, a discussão em torno da sustentabilidade do sistema de pensões português tem emergido na esfera pública de forma recorrente. Um episódio marcante coincidiu com a publicação, em 2013, de um relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre a reforma da despesa pública em Portugal. Entre as medidas propostas nesse relatório, encontrava-se um corte de 15% em todas as pensões acima da Pensão Social, a equiparação das fórmulas de cálculo da Segurança Social (SS) e da Caixa Geral de Aposentações (CGA), com efeitos retroactivos, e a equalização dos valores das Pensões Mínimas da Segurança Social e da CGA.

A discussão sobre a sustentabilidade do sistema de pensões português tem sido cada vez mais marcada pelos alinhamentos político-ideológicos dos seus intervenientes. Admitindo que um tema desta magnitude tem, necessariamente, implicações políticas, importa proporcionar um debate informado e objetivo, que esclareça questões importantes como:

- O sistema de pensões português é financeiramente sustentável?

- São necessárias medidas para melhorar a sua sustentabilidade?
- Que tipo de reformas poderiam ser prosseguidas?

A crescente partidarização da discussão sobre a sustentabilidade do sistema de pensões português reflecte (em parte) a escassez de estudos sobre este tópico. Assim, se excluirmos uma série de trabalhos de instituições nacionais e internacionais (Ministério da Segurança Social, 2006; Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, 2015; Comissão Europeia, 2012, 2015, 2018; OCDE, 2019), contam-se pelos dedos de uma mão os estudos sobre a sustentabilidade do sistema de pensões português (Pinheiro e Cunha, 2007; Pereira e Rodrigues, 2007; Bravo, 2012; Bravo, Afonso e Guerreiro, 2013, Serrano, 2015). Acresce ainda o facto de os estudos disponíveis, pelo facto de empregarem metodologias muito diversas, serem dificilmente comparáveis.

O debate sobre a sustentabilidade do sistema de pensões português está também demasiado centrado na questão da sustentabilidade financeira, isto é, a maioria dos autores tem tentado perceber, sobretudo, se as contribuições serão suficientes para pagar as pensões, no futuro. Como bem referem Stefano Scarpetta e Adrian Blundell-Wignall num relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), publicado em 2015, é importante que a avaliação dos sistemas de pensões tenha também em conta a sua sustentabilidade social, ou seja: conseguirão os sistemas de pensões assegurar um nível de vida adequado aos pensionistas? Conseguirão garantir que a

passagem à reforma não resultará numa quebra abrupta no rendimento. Conseguirão proteger os pensionistas contra o risco de pobreza? Algumas destas questões foram tratadas num estudo recente da OCDE, publicado em Março de 2019, sobre o sistema de pensões português.

O estudo que aqui se apresenta pretende contribuir para um debate mais informado sobre a sustentabilidade financeira e a sustentabilidade social do sistema público de pensões português. A sua principal finalidade é considerar conjuntamente estes dois objectivos numa perspectiva de longo prazo, ilustrando caminhos que reforçam convergências positivas, mas também identificando trajectórias que podem trazer divergências e desafios acrescidos. Para isso desenvolveu-se uma ferramenta absolutamente inovadora no contexto nacional: o DYNAPOR – *Dynamic Microsimulation Model for Portugal*. O DYNAPOR é um modelo de microsimulação dinâmica do sistema público de pensões português, que foi desenvolvido a partir de um modelo (MIDAS_BE) usado pelo Federal Planning Bureau para fazer avaliações sobre a evolução futura do sistema de pensões belga.

O DYNAPOR simula de uma forma fiável as trajectórias de vida de uma amostra representativa da população portuguesa, até 2070. Neste caso, a amostra foi composta pelos participantes do Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos (ICOR) de 2013, aplicado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). A referida simulação é feita da seguinte forma: por cada ano que passa, o modelo calcula a probabilidade de cada indivíduo incluído na amostra vir a experienciar um conjunto de eventos determinantes: casar-se,

divorciar-se, ter filhos, ficar desempregado, encontrar um emprego, ter um aumento no salário, passar à reforma, morrer, entre outros.

Uma vez que consegue simular as trajectórias profissionais e pessoais dos indivíduos inseridos na amostra (e dos seus agregados familiares), o DYNAPOR permite projectar quantas pessoas, anualmente, estarão em condições de receber uma das várias pensões do sistema, qual o valor dessas pensões e qual a despesa pública associada a esse contingente de pensionistas. Além disso, o modelo permite-nos projectar quantas pessoas estarão a trabalhar e quanto pagarão, em contribuições para a Segurança Social e para a CGA, o que nos possibilita estimar a evolução das contribuições para o sistema, assim como a sustentabilidade financeira do mesmo.

Por outro lado, por se basear nos dados individuais (incluindo os respectivos agregados familiares) de uma amostra representativa da sociedade portuguesa, o modelo consegue medir os efeitos redistributivos do sistema de pensões, como as taxas de substituição das pensões, os rácios de benefício, ou o risco de pobreza (ver Capítulo 4). O modelo é absolutamente distinto de outros modelos disponíveis em Portugal, que se baseiam na análise da evolução de conjuntos de indivíduos, nomeadamente grupos etários semelhantes (Pinheiro e Cunha, 2007; Bravo, 2012; Serrano, 2015; GPEAR, 2018) ou adoptam modelos de natureza macroeconómica (Pereira e Rodrigues, 2007; Castro, Maria, Félix e Braz, 2013).

É de notar que o DYNAPOR não é um modelo macroeconómico, ou seja, não faz projecções sobre a evolução da

economia, da produtividade e do emprego – variáveis que condicionam, de forma estrutural, o futuro desempenho do sistema de pensões. No entanto, através de procedimentos de alinhamento, o modelo consegue reproduzir este tipo de indicadores sobre o desempenho da economia e do mercado de trabalho. Neste sentido, os resultados deste estudo baseiam-se no cenário macroeconómico adoptado pela Comissão Europeia (CE) no *Ageing Report 2018* – uma análise sobre o impacto do envelhecimento demográfico nas contas públicas dos estados-membros da União Europeia (UE), até 2070.

Nos capítulos que se seguem, apresentaremos, em maior detalhe, os resultados deste estudo. Num primeiro momento, no Capítulo 1, explicamos como funciona o sistema de pensões português e como este tem evoluído nos últimos anos, no que respeita ao número de pensionistas, ao valor das pensões e à despesa com as pensões. No Capítulo 2, tratamos de clarificar como é calculada a Pensão de Velhice da Segurança Social, em Portugal.

No Capítulo 3, depois de percebermos como deverão evoluir as contribuições para o sistema entre 2020 e 2070, avaliamos até que ponto o sistema de pensões português é financeiramente sustentável, isto é, até que ponto as contribuições pagas pelos trabalhadores serão suficientes para evitar défices crónicos no sistema. Analisamos também o que poderá acontecer, quer ao sistema, quer aos pensionistas, se o crescimento da economia, da produtividade e dos salários não for ao encontro dos pressupostos assumidos no cenário macroeconómico traçado pela Comissão Europeia.

Avaliada a sustentabilidade financeira do sistema de pensões português, a nossa atenção volta-se para a sustentabilidade social do mesmo (Sistema de Contas Nacionais). Como referimos acima, por sustentabilidade social entende-se a capacidade de o sistema de pensões cumprir as seguintes funções:

- garantir um nível de rendimento adequado na reforma a todos os pensionistas;
- evitar que a passagem à reforma implique uma quebra abrupta nos rendimentos dos indivíduos;
- proteger os pensionistas contra o risco de pobreza.

Na sequência da análise da sustentabilidade financeira e social do sistema de pensões português, nos restantes capítulos, procuramos estudar o impacto de um conjunto de medidas que poderiam ser introduzidas para melhorar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões português: além disso, avaliamos a sua repercussão em termos da sustentabilidade social do sistema. Sendo assim, no Capítulo 5 analisamos os efeitos da introdução, em 2025, de um conjunto de medidas que poderiam ser implementadas no actual quadro legislativo que rege o sistema de pensões português: nomeadamente, aumentar as contribuições para a Segurança Social (e CGA), reduzir a taxa de formação da pensão (o que implicaria um corte no valor das futuras pensões) e aumentar a idade de reforma.

No Capítulo 6, avaliamos o impacto de uma reforma estrutural do sistema de pensões português, que – à semelhança

do sistema sueco – implicaria a introdução de um sistema de contas nocionais (Pensão Base) com uma garantia de pensão (Pensão Mínima Garantida), complementado por uma pensão em regime de capitalização (Pensão *Premium*).

Por último, na conclusão sumariamos os resultados principais do estudo e procuramos reflectir sobre as vias futuras de formulação de políticas neste domínio.

Este Resumo procura expor as principais conclusões do estudo *Sustentabilidade Financeira e Social do Sistema de Pensões Português*, editado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos. Poderá aceder gratuitamente ao estudo completo em ffms.pt.

1. O que é e como funciona o sistema público de pensões?

Os sistemas de pensões ocupam um lugar central na arquitectura dos sistemas de protecção social modernos. Por um lado, tendem a formar a parte mais substantiva da despesa social (OCDE, 2015). Por outro, estruturam a maior parte do ciclo de vida dos indivíduos numa economia, seja durante a sua vida activa – ao imporem contribuições sobre os rendimentos dos trabalhadores e das suas famílias –, seja na inactividade, ao assegurarem rendimentos quando os indivíduos não têm condições para trabalhar.

À medida que os indivíduos vão envelhecendo, correm o risco de ir perdendo a capacidade para garantir a sua subsistência por via da participação no mercado de trabalho. O sistema de pensões justifica-se, precisamente, pela necessidade de proteger as pessoas desse risco. Na impossibilidade de os indivíduos conseguirem prever adequadamente quando deixarão de conseguir trabalhar, ou de quanto necessitarão para viver condignamente, é imperioso garantir a existência de um mecanismo que permita aos mesmos alocar, de forma eficiente, os seus rendimentos do trabalho ao longo do seu ciclo de vida. O sistema de pensões cumpre, primordialmente, esta função. Contudo, de modo a evitar que aqueles que não pouparam ao longo da sua vida activa possam beneficiar das poupanças feitas por outros, importa que estes sistemas de redistribuição ao longo do ciclo de vida sejam obrigatórios (Barr, 1998).

Neste capítulo descreveremos como está desenhado o sistema de pensões português e como este tem evoluído nos últimos anos no que respeita ao número de beneficiários, ao valor dos principais benefícios e ao seu custo.

i. Como está estruturado o sistema de pensões português e como se compara com outros sistemas de pensões?

Mesmo se considerarmos apenas as economias mais avançadas, existe uma grande diversidade na forma como estão organizados os sistemas de pensões (OCDE, 2018). As diferenças cruciais entre as diversas arquitecturas podem resumir-se a cinco pontos essenciais:

- se o sistema de pensões assenta maioritariamente em esquemas de natureza pública ou privada;
- se a componente pública do sistema é financiada num regime de repartição, em que as pensões a pagamento são financiadas pelas contribuições dos trabalhadores no activo; ou se, pelo contrário, é financiada através de um regime de capitalização, em que os subscritores depositam as suas contribuições numa espécie de conta-poupança, que vai acumulando juros até ao momento de passagem à reforma – altura em que os activos acumulados são convertidos numa pensão;
- se a componente pública do sistema assenta maioritariamente em pensões de natureza contributiva, financiadas pelas contribuições dos trabalhadores, ou se integra uma parte importante de benefícios de natureza não

contributiva, financiados por impostos (Pensões Mínimas, benefícios sujeitos a condição de recursos, entre outros);

- se os esquemas de pensão privados são maioritariamente de iniciativa colectiva ou individual, ou seja, se são organizados em torno das empresas/grupos profissionais, ou se são adquiridos pelos indivíduos no mercado;
- se a adesão aos esquemas de pensão (especialmente no que diz respeito aos esquemas privados) é obrigatória ou facultativa.

À semelhança da maioria dos países da União Europeia, o sistema de pensões português é fundamentalmente público. Segundo dados do Eurostat, em 2013, apenas 7% da despesa total em pensões era alocada a esquemas de privados. Nestes incluem-se esquemas de pensão de iniciativa colectiva, organizados por empresas (como os fundos de pensões dos bancos), ou por grupos profissionais (como a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores); e esquemas de iniciativa individual, nomeadamente os planos poupança-reforma (PPR) que os indivíduos podem subscrever no mercado. Este cenário contrasta com países como a Holanda ou a Suíça, em que praticamente um quarto da despesa total em pensões (25% e 26%, respectivamente) estava relacionada com esquemas de pensões privados.

É ainda de salientar que, em Portugal, a adesão a planos de poupança individual, tanto de natureza privada, como pública (veja-se o Regime Público de Capitalização ou “PPR do Estado”, como são comumente designados), é facultativa. Tal não acontece em países como a Suécia, para dar um

exemplo, nos quais a adesão a planos de poupança individual é obrigatória (OCDE, 2018).

O sistema de pensões português é, maioritariamente, financiado através de um regime de repartição, isto é, pelas contribuições dos trabalhadores no activo, à semelhança de boa parte dos restantes países da OCDE. No entanto, Portugal encontra-se no grupo de países – onde também se incluem a Dinamarca, a Austrália, ou a França – com uma percentagem mais elevada de pensionistas a receber benefícios de natureza não-contributiva (OCDE, 2018), isto é, pensionistas que não contribuíram o suficiente para que a sua pensão tenha um montante acima dos valores mínimos, ou para terem direito a uma pensão contributiva. Assim sendo, em 2016, 38% dos pensionistas, em Portugal, recebiam uma pensão mínima.

Se, nos casos dinamarquês ou australiano, a percentagem significativa de beneficiários de pensões não contributivas reflecte a centralidade deste tipo de benefícios na arquitectura do sistema de pensões, no quadro português isso deve-se ao facto de, ao longo da sua (breve) história, o sistema de pensões ter incorporado um conjunto de grupos (nomeadamente mulheres inactivas) com pouca ligação ao mercado de trabalho.

Tendo em conta a menor importância da componente privada no nosso sistema de pensões, este estudo irá centrar-se apenas na sua componente pública. Como se observa na Tabela 1, o sistema (público) de pensões integra benefícios de dois universos distintos: o sistema de Segurança Social – que cobre os trabalhadores do sector privado e os trabalhadores que entraram para a Função Pública a partir de 2006

- e o subsistema da Caixa Geral de Aposentações, que cobre os trabalhadores que entraram para a Função Pública, antes de 2006, e que está fechado à entrada de novos subscritores desde esse ano. Apesar de, em 2009, ter sido enquadrada na Segurança Social, ao abrigo do Regime de Protecção Social Convergente, a CGA mantém um conjunto de regras próprias que justificam que esta continue a ser tratada como uma entidade independente (ver Conselho das Finanças Públicas, 2014; GPEAR, 2018).

A Segurança Social está organizada em três ramos: Sistema Previdencial, Sistema de Protecção Social de Cidadania, e o Sistema Complementar. O Sistema Previdencial inclui um conjunto de pensões que se destinam a compensar os indivíduos pela perda de rendimentos do trabalho e que são financiadas pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores. O modo como os indivíduos contribuem para este sistema assim como os benefícios a que terão direito dependem da natureza do seu vínculo laboral. Sumariando, o Sistema Previdencial incorpora os seguintes regimes contributivos:

- o Regime Geral dos Trabalhadores por Conta de Outrem, que incorpora todos os trabalhadores em funções públicas, admitidos desde 1 de Janeiro de 2006, além dos trabalhadores do sector privado;
- o Regime dos Trabalhadores Independentes;
- o Regime do Seguro Social Voluntário e outros Regimes Especiais (como o Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas ou os regimes transitórios).

Tabela 1. O Sistema Público de Pensões: principais benefícios e complementos para pensionistas

EVENTUALIDADE					
Segurança Social	Velhice	Morte	Invalidez	Dependência	Insuficiência de Recursos
Sistema Previdencial					
Regime Geral	Pensão de Velhice	Pensão de Sobre-vivência	Pensão de Invalidez Absoluta		
Regime dos Trabalhadores Independentes			Pensão de Invalidez Relativa		
Regime do Seguro Social Voluntário e Outros Regimes					
Sistema de Protecção Social de Cidadania	Pensão Social de Velhice		Pensão de Social de Invalidez ^a	Complemento por Dependência ^{a,b}	Complemento Social ^c Complemento Solidário para Idosos Complemento Extraordinário de Solidariedade
Sistema Complementar	Regime Público de Capitalização				
CAIXA GERAL DE APO-SENTAÇÕES (CGA) ^d	Pensão de Velhice (CGA)	Pensão de Sobre-vivência (CGA)	Pensão de Invalidez (CGA) ^a	Complemento por Dependência ^{a,b}	Complemento Social ^c

Notas:

- Este benefício foi extinto em Janeiro de 2018 e não está incluído no nosso estudo.
- Os complementos por dependência são pagos aos beneficiários de Pensões de Velhice e Invalidez que se encontrem em situação de dependência. Estes benefícios não estão incluídos no nosso estudo.
- Os complementos sociais são pagos aos beneficiários de Pensões de Velhice, Sobre-vivência e Invalidez (Absoluta e Relativa).
- Enquadrada no Regime de Protecção Social Convergente da Segurança Social, desde 2009.

O Sistema de Protecção Social de Cidadania cobre um conjunto de pensões e benefícios de natureza não contributiva que visam garantir um nível de rendimento mínimo, ou compensar a existência de encargos com pessoas em situação de deficiência ou dependência. O Sistema Complementar, que compreende o Regime Público de Capitalização, permite aos indivíduos subscrever a pensão complementar em regime de capitalização.

Como se pode observar na Tabela 1, as pensões da Segurança Social cobrem uma série de riscos sociais (ou eventualidades). Assim sendo, os indivíduos com 15 anos de contribuições para a Segurança Social e idade superior a 66 anos e 5 meses têm direito a uma Pensão de Velhice (ver Capítulo 2). Se não cumprirem os requisitos de elegibilidade da Pensão de Velhice, estas pessoas poderão ter direito a uma Pensão Social de Velhice, contanto que tenham idade superior à idade normal de reforma, cumpram a condição de recursos, e residam em Portugal.

Em caso de morte, os familiares próximos sobreviventes têm direito a uma Pensão de Sobrevivência, que é calculada com base nas contribuições feitas pelo/a falecido/a. Se existir um problema de saúde que iniba uma pessoa de trabalhar, esta tem direito a uma Pensão de Invalidez Absoluta; mas se um determinado problema de saúde não impedir o indivíduo de trabalhar, este terá direito a uma Pensão de Invalidez Relativa, isto é, parcial.

A Segurança Social comporta ainda um conjunto de benefícios, de natureza não contributiva, que se destinam

a proteger os indivíduos do risco de pobreza na velhice, dos quais se destacam:

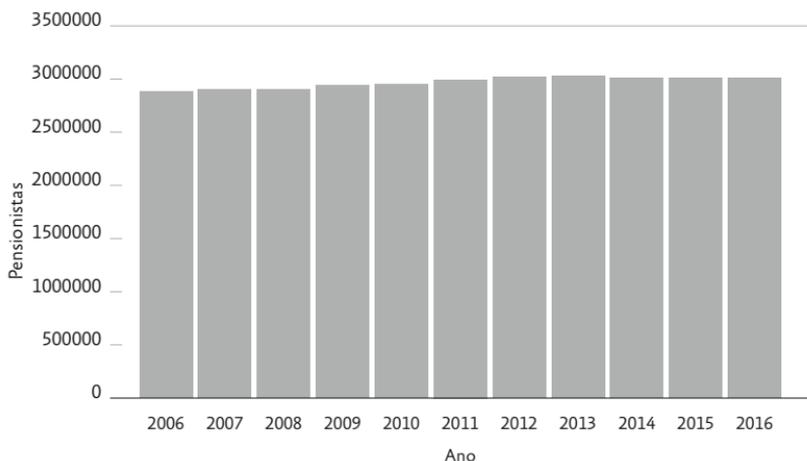
- o Complemento Social, que garante uma pensão mínima para os beneficiários de Pensões de Velhice, Sobrevivência e Invalidez (Absoluta e Relativa);
- o Complemento Extraordinário de Solidariedade (CES), que é pago automaticamente aos beneficiários da Pensão Social de Velhice;
- o Complemento Solidário para Idosos (CSI) é um benefício sujeito a uma condição de recursos, que se destina a assegurar um nível mínimo de rendimentos aos indivíduos acima da idade de reforma. Por condição de recursos entende-se um conjunto de condições que um agregado familiar deve reunir para ter acesso a subsídios e apoios do Estado.

Como se pode observar na Tabela 1, a CGA cobre estes riscos de uma forma muito semelhante.

ii. Quantos pensionistas temos?

Entre 2006 e 2015, como se constata na Figura 1, o número de pensionistas aumentou aproximadamente 4,2%: de 2,89 milhões para 3,01 milhões de pessoas. Em 2015, 29% da população residente em Portugal recebia, pelo menos, uma pensão. Este aumento do número de pensionistas reflecte, por um lado, o envelhecimento da população e, por outro, a maturidade do sistema de pensões português.

Figura 1. Evolução do número de pensionistas (2006)



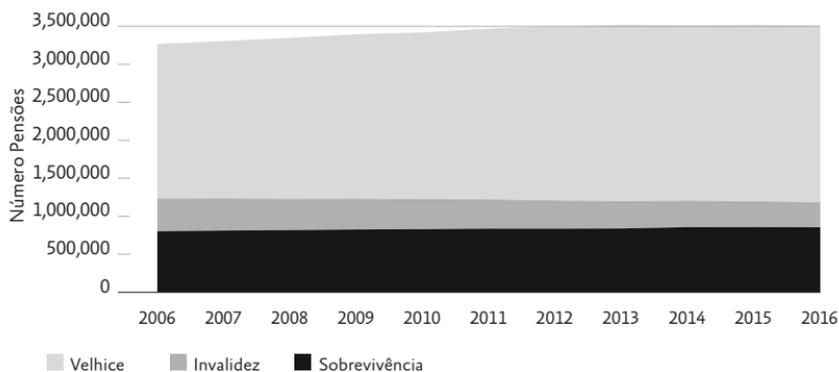
Fonte: Eurostat

Por esta altura, o leitor perguntar-se-á: será este aumento do número de pensionistas transversal aos vários tipos de pensões? Na verdade, para respondermos a esta questão com objectividade, precisaríamos de aceder a dados estatísticos que distinguissem, de forma clara, as situações em que o mesmo indivíduo recebe mais do que uma pensão, como é o caso das pessoas que acumulam uma Pensão de Velhice e uma Pensão de Sobrevivência. Infelizmente, os dados disponíveis criam situações de dupla contagem, o que leva a que o número de pensões reportado seja superior ao número total de pensionistas.

Por forma a contornar a dificuldade apontada no parágrafo anterior, teremos em consideração a evolução do número de pensões a pagamento. Como se observa na Figura 2, a grande maioria dos pensionistas (sejam da Segurança Social ou da

CGA) recebe, pelo menos, uma Pensão de Velhice. Aliás, o número de Pensões de Velhice a pagamento aumentou de 2,03 milhões, em 2006, para 2,32 milhões em 2016. A mesma figura demonstra que uma parte substantiva dos pensionistas recebe uma Pensão de Sobrevivência – tendo o número de pensões a pagamento aumentado de 803 mil, em 2006, para 855 mil em 2016. Curiosamente, o número de beneficiários de Pensões de Invalidez tem vindo a diminuir de forma significativa durante o período em análise, de 430 mil para 329 mil, o que representa um decréscimo de quase 25% do total de pensionistas por invalidez.

Figura 2. Evolução do número de pensões pagas, por tipo de pensão (2006-16)



Fonte: Eurostat

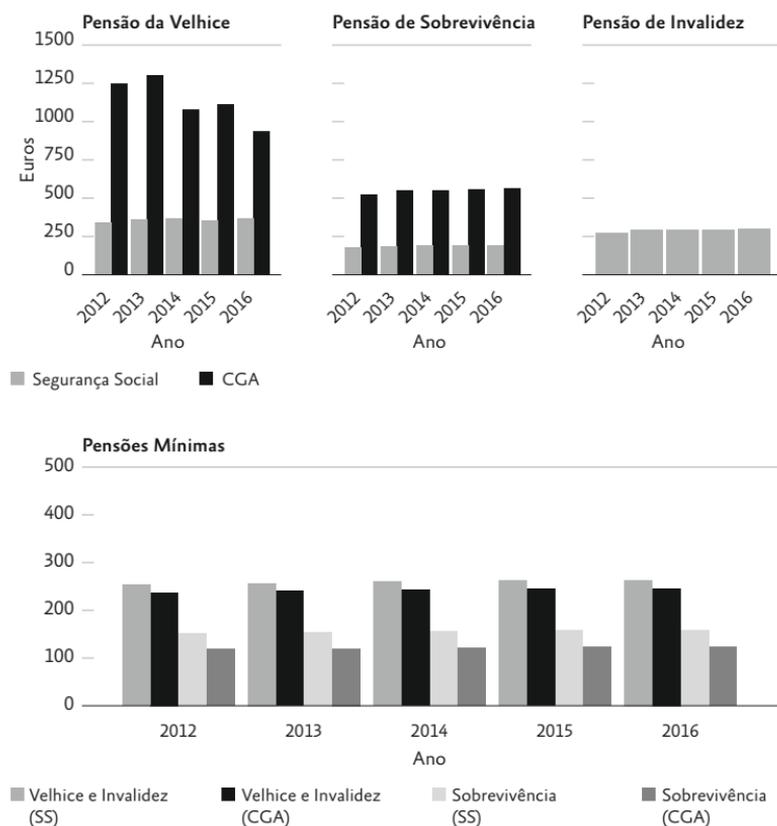
iii. Qual é o valor médio de uma pensão em Portugal?

Como se observa na Figura 3, o valor das pensões pagas pela CGA é significativamente superior ao valor médio das pensões da Segurança Social. Por exemplo, em 2016, o valor médio (mensal) da Pensão de Velhice na CGA era 2,5 vezes mais alto do que o valor médio da Pensão de Velhice da Segurança Social – 935,64€ contra 366,53€, respectivamente. Além de regras de cálculo historicamente mais favoráveis, esta diferença reflecte a existência de uma maior percentagem de trabalhadores altamente qualificados (professores, juízes, médicos), com carreiras contributivas mais longas no universo da CGA, e também as diferentes práticas salariais entre sector público e privado. É ainda de salientar que, fruto das medidas introduzidas ao longo dos últimos anos, em 1993 e em 2005, para alinhar as regras de cálculo das pensões da CGA com as da Segurança Social, o valor médio das Pensões de Velhice da CGA tem vindo a descer. Pelo contrário, o valor médio das Pensões de Velhice da Segurança Social aumentou ligeiramente (8%): de 338,81€ para 366,53€ mensais.

Tal como nas Pensões de Velhice, o valor das Pensões de Sobrevivência da CGA é substancialmente mais alto do que o valor pago pela Segurança Social. Apesar deste diferencial, o ritmo de crescimento tem sido relativamente similar: um pouco acima dos 8%. Portanto, o valor médio (mensal) da Pensão de Sobrevivência da Segurança Social aumentou de 179,89€, em 2012, para 195,21€ em 2016. No mesmo período, o valor médio da Pensão de Sobrevivência da CGA passou de 526,32€ para 568,48€, por mês.

No período em análise, o valor médio das Pensões de Invalidez da Segurança Social também subiu (cerca de 9%). Em 2012, o montante médio pago por mês era de 276,51€. Em 2016, o valor médio da Pensão de Invalidez atingia os 300,53€ mensais.

Figura 3. Evolução do valor médio mensal das pensões da SS e CGA, em euros (2012-16)



Fonte: PORDATA (com base em dados do IGFSS/MTSSS e ISS/MTSSS).

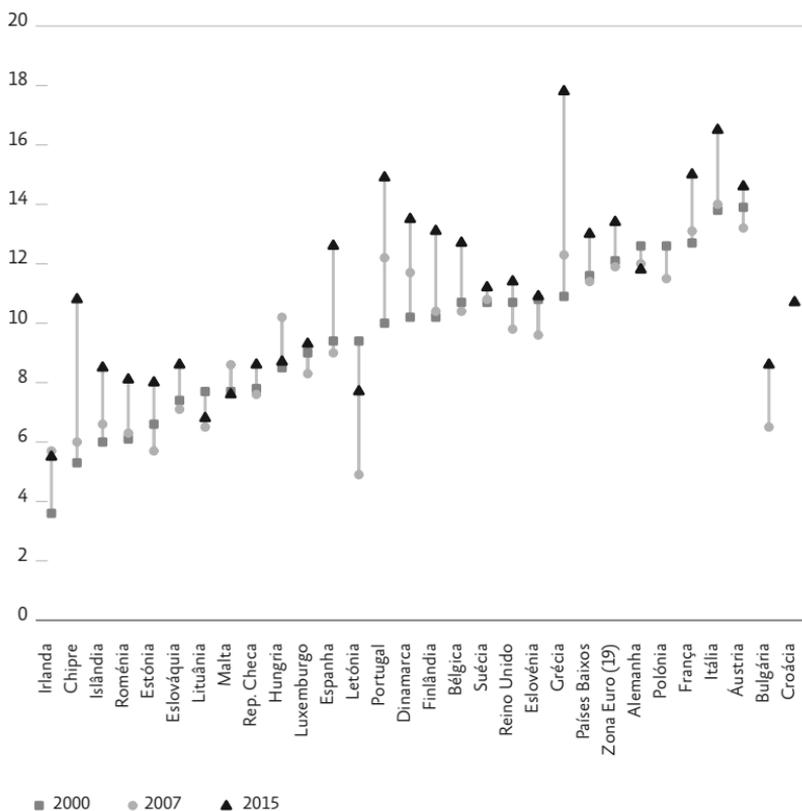
Exceptuando o caso das Pensões de Velhice da CGA, este crescimento do valor médio ocorre num contexto em que as regras de actualização dos valores que se aplicam à grande maioria das pensões estavam suspensas – o que sugere que o crescimento se deve à entrada de pensionistas com pensões mais altas do que aquelas que estavam a pagamento. Curiosamente, e apesar de este tipo de pensões ter sido o único a sofrer actualizações no decorrer do Programa de Assistência Económica e Financeira (2011-2014), as Pensões Mínimas foram aquelas cujo valor menos cresceu durante este período (cerca de 3,5%). Por exemplo, o valor (mensal) do escalão mais baixo das Pensões Mínimas de Velhice e de Invalidez da Segurança Social (para pessoas com menos de 15 anos de contribuições) subiu 19€ – de 254€, em 2012, para 263€, em 2015. Na CGA, o escalão mais baixo (para pessoas com 5 a 12 anos de contribuições) aumentou de 237,38€ para 245,79€. Da mesma forma, o valor do escalão mais baixo das Pensões Mínimas de Sobrevivência da Segurança Social subiu de 152,40€ para 157,80€; e, na CGA, o montante do escalão mais baixo das Pensões Mínimas de Sobrevivência aumentou de 118,69€ para 122,90€.

iv. Quanto gastamos em pensões?

Num contexto em que tanto o número de pensionistas como os valores médios das pensões têm vindo a crescer, não surpreende que a despesa com pensões tenha subido consideravelmente, nos últimos anos. Entre 2000 e 2015, a despesa com pensões, em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), cresceu 4,9 pontos percentuais – muito acima do crescimento médio registado nos países da Zona Euro, que foi de

1,3 pontos percentuais. Na verdade, Portugal é, no âmbito da Zona Euro, um dos cinco países onde a despesa pública em pensões mais cresceu nesse período, sendo apenas suplantado pela Croácia, Bulgária, Grécia e Chipre.

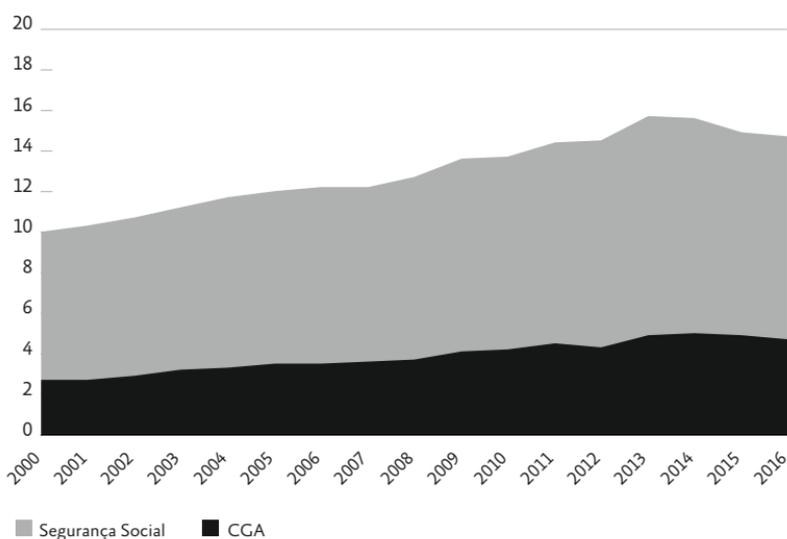
Figura 4. Evolução da despesa em pensões, em % do PIB, na União Europeia (2000-15)



Fonte: Eurostat

Perante os valores apresentados, não é de admirar que Portugal se encontre no conjunto de países da Zona Euro entre os quais a dimensão orçamental da despesa com pensões é mais elevada – representando cerca de 14,9% da riqueza produzida no país. De notar, no entanto, que se registou uma descida do peso da despesa com pensões no PIB, entre 2013 e 2015. O valor provisório para 2016 aponta para a continuação da diminuição do peso da despesa com pensões em percentagem do PIB, situando-se nos 14,7%.

Figura 5. Evolução da despesa em pensões, em % do PIB, SS e CGA (2000-16)



Fonte: Eurostat, INE | BP, CGA/MTSSS, PORDATA

Como fica patente na Figura 5, apesar de as pensões da Segurança Social constituírem o grosso da despesa pública com pensões, em Portugal, é no regime de protecção social

dos funcionários públicos (CGA) que a despesa com pensões mais aumenta, tendo passado de 2,7% do PIB, em 2000, para 4,7% em 2016, o que consubstancia um aumento de aproximadamente 74%. Por comparação, no mesmo período, a despesa com pensões na Segurança Social aumentou 37%: de 7,3% para 10% do PIB.

A subida da despesa global com pensões é essencialmente explicada pelo aumento da despesa com as Pensões de Velhice – que cresceu mais de 70% entre 2000 e 2016, atingindo os 11,3% do PIB, nesse último ano. A despesa com Pensões de Sobrevivência tem também vindo a crescer, mas a um ritmo mais lento (50%), representando 1,8% do PIB, em 2016. Por contraponto, reflectindo a diminuição do número de beneficiários (ver Secção ii, Capítulo 1), a despesa com Pensões de Invalidez diminuiu cerca de 24%, descendo de 2,1%, em 2000, para 1,6% do PIB, em 2016.

Ideias-chave

- »» O sistema de pensões português é maioritariamente financiado pelas contribuições dos trabalhadores no activo, à semelhança de boa parte dos restantes países da OCDE.
- »» Portugal encontra-se no grupo de países da OCDE que apresentam uma percentagem mais elevada de pensionistas a receber benefícios de natureza não contributiva, financiados pelos impostos.
- »» Em 2015, Portugal tinha pouco mais de três milhões de pensionistas, ou seja, 29% da população residente recebia, pelo menos, uma pensão.
- »» Portugal é um dos cinco países, em toda a Zona Euro, onde a despesa pública em pensões mais cresceu nos últimos anos, sendo apenas suplantado pela Croácia, Bulgária, Grécia e Chipre.
- »» A despesa com pensões representou 14,7% de toda a riqueza produzida no nosso país, em 2016. Portugal encontra-se entre os países da Zona Euro onde a despesa com pensões, em percentagem do PIB, é mais elevada.

2. Como é calculado o valor das pensões?

No capítulo anterior descrevemos as principais características da arquitectura do sistema de pensões português, assim como a sua evolução nos últimos anos. Antes de analisarmos o desempenho do sistema a longo prazo, importa perceber ainda como são calculadas as pensões no sistema de pensões português. De modo a facilitar a compreensão do leitor, iremos concentrar a nossa atenção na forma como é calculada a Pensão de Velhice do Regime Geral da Segurança Social. Esta escolha justifica-se por duas razões: em primeiro lugar, porque a fórmula usada para calcular o valor da Pensão de Velhice serve de base para calcular o valor das outras pensões contributivas da Segurança Social – nomeadamente a Pensão de Sobrevivência e Pensão de Invalidez; em segundo lugar, porque a fórmula de cálculo da Pensão de Velhice da CGA segue uma metodologia relativamente similar, apesar de existirem diferenças na determinação da Remuneração de Referência bem como na aplicação da taxa de formação pelos diferentes grupos de elegibilidade.

Em Portugal, como num grande número de países da OCDE, as pensões de natureza contributiva são calculadas segundo o método de Benefício Definido (ver Tabela 2). Este método assume que a forma como o indivíduo deverá contribuir assim como os benefícios que resultarão dessas contribuições estão definidos à partida. Esses benefícios são representados

através de uma taxa de substituição, que compara o valor da pensão com o último salário do trabalhador ou com um valor que reflecte os rendimentos do trabalho acumulados ao longo da vida.

Tabela 2. Como são calculadas as Pensões de Velhice na UE?

Benefício Definido	Sistema de Pontos	Contas Nacionais
Bélgica	Alemanha	Suécia
França*	Eslováquia	Itália
Finlândia	Estónia	Polónia
República Checa		Noruega
Luxemburgo		Lituânia**
Espanha		
Reino Unido		
Eslovénia		
Áustria		
Grécia		
Hungria		
Portugal		

Fonte: OCDE, *Pensions at a Glance 2017*, p. 87

* Complementado por esquema de Contas Nacionais

** Complementado por esquema de Contribuição Definida

Ao longo das duas últimas décadas, um conjunto de países europeus (Suécia, Polónia, Itália, Noruega) introduziu Sistemas de Contas Nacionais, ou de capitalização virtual, se quisermos utilizar um termo mais comum. Neste tipo de sistemas, apesar de o financiamento se fazer numa lógica de repartição, em que as contribuições sociais das pessoas

em actividade financiam as pensões a pagamento, estas são calculadas como se fossem planos de poupança privada, isto é, utilizando o método de Contribuição Definida. Assim, as contribuições dos trabalhadores são integradas numa conta-poupança virtual, que vai acumulando juros até à altura da tomada de benefícios – que podem ser pagos de uma só vez ou anualmente. Neste caso, o valor que o trabalhador receberá de pensão não está definido à partida e poderá variar em função da forma como esses activos financeiros forem investidos e até do valor dos juros que vão acumulando (OCDE, 2005).

Além dos países que adoptaram Sistemas de Contas Nacionais, outros houve – como a Alemanha ou a Eslováquia – que optaram por um sistema de pontos. Para melhor percebermos como funciona este tipo de sistemas, observemos o exemplo alemão. Neste país, por cada ano de trabalho remunerado, um indivíduo acumula pontos (ver Tabela 2). Se o salário anual do trabalhador for equivalente ao salário anual médio na economia alemã, o indivíduo receberá um ponto. O número de pontos aumenta ou diminui proporcionalmente, consoante a diferença entre o salário do trabalhador e o salário médio anual. Na altura da passagem à reforma, os pontos acumulados a cada ano são multiplicados por um factor de conversão que tem em consideração as remunerações do trabalhador ao longo da sua carreira contributiva, além da evolução dos salários na economia (Lagoa e Barradas, 2018).

Como mencionámos no Capítulo 1 (ver secção i), no sistema de pensões português, uma pessoa pode pedir uma Pensão de Velhice da Segurança Social se tiver uma carreira contributiva de, pelo menos, 15 anos. A forma como o valor da Pensão

de Velhice é calculado depende da idade do indivíduo. Se, à altura do pedido, a idade for igual à idade normal de acesso à Pensão de Velhice (comumente denominada por idade de reforma) – que, em 2019, é de 66 anos e 5 meses –, o valor da pensão de reforma é apurado da seguinte forma:

- i. calcula-se a média dos salários anuais dos melhores 40 anos da carreira contributiva do indivíduo – a chamada Remuneração de Referência;

No caso dos indivíduos que ingressaram no mercado de trabalho antes de 2002, a Remuneração de Referência é uma média ponderada, tendo como base as remunerações recebidas antes e depois de 2002:

- no que concerne às remunerações recebidas antes de 2002, a Remuneração de Referência é uma média dos melhores 10 anos de remunerações nos últimos 15 de contribuições;
- no que diz respeito às remunerações recebidas depois de 2002, a Remuneração de Referência é uma média dos melhores 40 anos da carreira contributiva do indivíduo (GPEARI, 2015).

- ii. tendo sido apurada a Remuneração de Referência, de seguida calcula-se a Taxa Global de Formação, que estabelece o valor da Pensão de Velhice como uma percentagem da Remuneração de Referência. Esta taxa é determinada multiplicando a chamada Taxa de Formação Anual – que estabelece a percentagem dos ganhos anuais a considerar

para o cálculo da pensão – pelo número de anos que o indivíduo contribuiu. Esta fórmula de cálculo garante que o valor da Pensão de Velhice aumenta, à medida que a pessoa vai acumulando anos de contribuições.

Como se observa abaixo, na Tabela 3, a forma como se determina o valor da Taxa de Formação Anual está desenhada para favorecer indivíduos com menores rendimentos e com carreiras contributivas maiores, neste caso, com mais de 20 anos de contribuições.

Tabela 3. Fórmula de cálculo da Pensão de Velhice: taxas de formação anual

NÚMERO DE ANOS COM REGISTO DE REMUNERAÇÕES		
≤ 20 ANOS		> 20 ANOS
Taxa de Formação Anual	Remuneração de Referência	Taxa de Formação Anual
2%	≤ 1,1*IAS	2,3%
	> 1,1*IAS & ≤ 2*IAS	2,25%
	> 2*IAS & ≤ 4*IAS	2,2%
	> 4*IAS & ≤ 8*IAS	2,1%
	> 8 x IAS	2%

Fonte: Decreto-Lei n.º 187/2007.

Nota: IAS – Indexante de Apoios Sociais.

Caso um indivíduo pretenda solicitar uma Pensão de Velhice antes da idade de reforma, o valor da pensão é reduzido de duas formas:

- i. em primeiro lugar, por cada mês de antecipação em relação à idade de reforma, o valor da Pensão de Velhice é reduzido em 0,5%. Tal significa que a pessoa pode ver a sua pensão reduzida em 6%, por cada ano de antecipação;
- ii. posteriormente, é aplicada uma segunda penalização por via da aplicação do Factor de Sustentabilidade. Este mecanismo foi introduzido em 2007 com o propósito de penalizar (ainda mais) os indivíduos que optassem por reformar-se antes dos 65 anos e, simultaneamente, permitir a indexação do valor das reformas à evolução da esperança de vida da população. Logo, o valor da pensão passou a ser multiplicado por um rácio entre os valores da esperança de vida aos 65 anos, em 2006, e no ano anterior ao pedido de reforma antecipada. Como a esperança de vida aos 65 anos tende a aumentar ao longo do tempo, a expectativa é que o valor do Factor de Sustentabilidade seja sempre inferior a 1 – o que irá, naturalmente, reduzir o valor da prestação.

Em 2013, a forma de cálculo do Factor de Sustentabilidade foi revista no sentido de ajustar o valor da pensão à esperança de vida dos indivíduos com 65 anos de idade no ano 2000 (e não em 2006). Esta medida, conjugada com o aumento da idade de reforma para os 66 anos, tal como a indexação da idade normal de reforma à evolução da longevidade, significou um aumento substancial da penalização imposta pelo Factor de Sustentabilidade, que, em 2018, já significava um corte (adicional) de 14,5% no valor da pensão antecipada.

Tabela 4. Fórmula de cálculo da Pensão de Velhice: taxas de bonificação mensal

Carreira Contributiva	Taxa de Bonificação Mensal
15-24	0,33%
25-34	0,5%
35-39	0,65%
≥ 40	1%

Fonte: Decreto-Lei n.º 187/2007.

Por outro lado, se uma pessoa adiar o requerimento da Pensão de Velhice, isto é, se não pretender reformar-se aos 66 anos e 5 meses (em 2019), terá direito a uma bonificação. Esta bonificação é calculada da seguinte forma: primeiro, apuram-se os meses que a pessoa adiou a tomada da pensão (até um limite de idade máximo de 70 anos); posteriormente, multiplica-se o número de meses de adiamento pela Taxa de Bonificação Mensal, que varia em função da carreira contributiva do indivíduo. A Taxa Global de Bonificação, assim apurada, é usada para calcular a percentagem de bonificação que deve ser acrescida ao valor da Pensão de Velhice.

Tabela 5. Factores de actualização da Pensão de Velhice

ESCALÃO DA PENSÃO	CRESCIMENTO REAL DO PIB		
	<2%	≥2% e ≤3%	>3%
< 2* IAS	Inflação	Inflação + 1/5 do Crescimento Real do PIB ^a	Inflação + 1/5 do Crescimento Real do PIB
	Inflação – 0,5%	Inflação	Inflação + 1/8 do Crescimento Real do PIB
≥ 2* IAS e ≤ 6* IAS			
> 6* IAS	Inflação – 0,75%	Inflação – 0,25%	Inflação

Fonte: Lei n.º 53-B/2006.

Notas:

a) Sujeito a um limite mínimo igual ao valor da inflação acrescida de 0,5 pontos percentuais.

Antes de terminar, importa destacar que a Pensão de Velhice é actualizada anualmente através de uma fórmula que tem em conta o crescimento da economia (aferido pelo crescimento real do PIB), a inflação (medida pelo Índice de Preços no Consumidor) e o valor da pensão, por referência ao Indexante de Apoios Sociais (IAS). Como se observa na Tabela 5, a aplicação desta fórmula assegura que: a) as pensões de valor mais baixo sejam actualizadas com valores mais altos; e que b) o factor de actualização do valor das pensões apenas aumente acima da inflação em situações em que a economia cresça, em termos reais, acima de 2% ao ano.

Ideias-chave

- »» No sistema de pensões português, uma pessoa pode pedir uma Pensão de Velhice da Segurança Social, se tiver acumulado, no mínimo, 15 anos de contribuições. A forma como a Pensão de Velhice é calculada depende da duração da carreira contributiva, do montante das remunerações registadas e da idade.
- »» Em 2019, a idade de reforma por velhice é de 66 anos e 5 meses, sendo expectável que venha a crescer nos próximos anos.
- »» Com a introdução do Factor de Sustentabilidade, em 2007, entretanto revisto em 2013, e com a penalização por cada mês de antecipação da Pensão de Velhice, o Estado tem procurado desincentivar as reformas antecipadas. Em 2018, o Factor de Sustentabilidade significava um corte de 14,5% no valor da pensão antecipada, a somar aos 6% retirados por cada ano de antecipação.
- »» Caso uma pessoa opte por adiar o requerimento da Pensão de Velhice, terá direito a uma bonificação (até aos 70 anos).
- »» A Pensão de Velhice é actualizada anualmente através de uma fórmula que tem em consideração o crescimento da economia (medido pelo crescimento real do PIB), a inflação (medida pelo Índice de Preços no Consumidor) e o valor da pensão.

3. O sistema de pensões será financeiramente sustentável a longo prazo?

Descritas a arquitectura do sistema de pensões português (Capítulo 1) e a forma como as pensões são calculadas (Capítulo 2), estamos em condições de nos focar sobre a sustentabilidade financeira do sistema. Por sustentabilidade financeira entende-se a situação em que as contribuições pagas pelos trabalhadores e empregadores são suficientes para assegurar o pagamento das pensões de natureza contributiva do sistema, ao longo do tempo. Neste sentido, o aparecimento de défices crónicos é um sintoma da insustentabilidade financeira do sistema de pensões.

Antes de avançarmos na nossa tarefa, é importante clarificar algumas questões. Em primeiro lugar, como se depreende da definição que acabámos de propor, a questão da sustentabilidade financeira refere-se apenas à componente contributiva do sistema de pensões. Em segundo lugar, tendo em conta a actual arquitectura do sistema de pensões português (ver secção i, Capítulo 1), não faz sentido promover uma análise de conjunto da sustentabilidade do sistema de pensões português, dado que este é composto por dois sub-sistemas de pensões com evoluções opostas: a Segurança Social, que será cada vez mais abrangente e integrará as gerações mais recentes de trabalhadores do sector público e praticamente a globalidade do sector privado; e a Caixa

Geral de Aposentações, que foi fechada à entrada de novos subscritores e que tenderá a diminuir significativamente nas próximas décadas.

Assim sendo, procederemos a uma análise diferenciada da sustentabilidade financeira do Regime Previdencial da Segurança Social e da CGA. Contudo, de modo a podermos perceber o impacto sistémico dos défices financeiros nestes dois segmentos, iremos também avaliar o peso da despesa com pensões não suportada por contribuições (que inclui o valor dos défices no Regime Previdencial da Segurança Social e na CGA e ainda a despesa com pensões não contributivas: Pensão Social de Velhice, Complementos Sociais, CSI, entre outros). Finalmente, e apesar de a definição explanada acima se restringir apenas às contribuições de trabalhadores e empregadores, a nossa análise terá em consideração a importância do Fundo de Equilíbrio Financeiro da Segurança Social (FEFSS) no prolongamento da sustentabilidade financeira do Regime Previdencial da Segurança Social.

Esclarecidos estes pontos, concentrar-nos-emos na análise dos principais resultados deste estudo. Começaremos por especificar em que medida os futuros desenvolvimentos na demografia e na economia do país poderão influenciar o desempenho futuro do sistema de pensões. Seguidamente, abordaremos a evolução do sistema de pensões no que toca ao número de pensionistas, ao valor das pensões, assim como ao volume e à composição da despesa. Concluída esta análise da evolução das contribuições para o sistema, avaliaremos a sustentabilidade financeira do Regime Previdencial da Segurança Social e da CGA, tentando apurar o custo do sistema

de pensões para o erário público. Finalmente, avaliaremos o que poderá acontecer se o cenário macroeconómico no qual baseámos estas projecções acabar por não se confirmar.

i. Como é que as mudanças na demografia e na economia poderão influenciar o futuro do sistema de pensões?

A longo prazo, a evolução do nosso sistema de pensões é influenciada por três factores:

- i. **as próprias regras do sistema.** Para efeitos deste estudo assumiu-se que o quadro legislativo, em vigor a 1 de Janeiro de 2018, não sofrerá alterações. A excepção será o valor dos benefícios não-contributivos e dos escalões das contribuições para a Segurança Social e do Imposto sobre Rendimentos Singulares que são actualizados em linha com o crescimento dos salários a partir de 2025;
- ii. **as dinâmicas demográficas** (respeitantes à fecundidade, mortalidade e migrações). Estas irão determinar a dimensão do fluxo de potenciais pensionistas que virão a entrar no sistema, bem como o número de pessoas em idade activa que estarão em condições de poder contribuir para o mesmo;
- iii. **a evolução da economia.** Esta far-se-á sentir através de dois mecanismos: a evolução do emprego, na medida em que este condiciona o número de pessoas que poderá contribuir para o sistema; e a evolução dos salários, que irá reflectir-se no valor das contribuições pagas pelos trabalhadores e empregadores, mas também acabará por

influenciar o valor dos benefícios e, logo, a evolução da despesa com pensões.

É fundamental salientar que o desempenho da economia é, ele próprio, influenciado pela evolução demográfica de um país, que determina quer o número de consumidores, quer a oferta de trabalho no mercado.

Como referimos na Introdução, o modelo usado neste estudo (DYNAPOR) não nos permite definir um conjunto de projecções sobre o crescimento da economia, da produtividade e do emprego. No entanto, as características técnicas do modelo permitem-nos reproduzir as projecções demográficas e macroeconómicas que sustentam o cenário do *Ageing Report* de 2018, desenvolvido pela Comissão Europeia.

No que respeita à demografia, se nos focarmos apenas nos aspectos que poderão ter um impacto directo sobre o desempenho do sistema de pensões, a nossa análise baseia-se nos seguintes pressupostos:

- apesar de se prever um aumento na esperança de vida (de 5,8 anos nas mulheres e 7,3 nos homens) e ainda saldos migratórios positivos (na ordem dos 0,2% da população residente, anualmente), os baixos níveis de fecundidade (entre 1,25 e 1,5) significam que, entre 2020 e 2070, a população portuguesa deverá diminuir perto de 23%: de 10,2 milhões para 7,9 milhões de pessoas;
- estima-se que o processo de envelhecimento da população portuguesa se acentue, nas próximas décadas, devido

à conjugação de uma fecundidade baixa com aumentos progressivos da esperança de vida. Assim, projectamos que, em 2070, mais de um terço da população (36%) terá 65 anos ou mais, o que compara com pouco mais de 22%, em 2020;

- pelos mesmos motivos, o número de indivíduos em idade activa deverá diminuir quase 37%, até 2070.

No que concerne à economia, a nossa análise baseia-se nos pressupostos seguintes:

- a economia portuguesa deverá crescer a um ritmo muito mais lento do que o resto da economia europeia, com as taxas (médias) de crescimento do PIB Potencial a situarem-se entre 0,8% e 1%. Estas taxas ficarão muito abaixo das taxas de crescimento da UE27, sempre acima de 1%;
- os baixos níveis de crescimento do PIB Potencial poderão ser explicados (em grande parte) pela quebra da população e, principalmente, pela diminuição da população activa, mesmo que o impacto desta descida seja, em parte, mitigado por um aumento das taxas de participação no mercado de trabalho. Neste sentido, espera-se que a Taxa de Emprego cresça de 67,2%, em 2020, para 71,3% em 2070;
- porém, é imperioso perceber que mesmo estes níveis de crescimento do PIB Potencial só serão atingidos à custa de um conjunto de pressupostos (bastante optimistas) sobre o crescimento da produtividade em geral e da produtividade do trabalho, em particular. Duas constatações breves demonstram cabalmente esta afirmação:

i. a Comissão Europeia projecta que a Produtividade Total dos Factores da economia portuguesa deverá crescer significativamente no período entre 2020 e 2045, com taxas de crescimento entre 0,75% e 1% ao ano – um ritmo similar ao da Alemanha;

ii. perante uma quebra significativa da força de trabalho, o aumento previsto da Produtividade Total dos Factores implica que a produtividade do trabalho crescerá a níveis razoavelmente altos e bastante acima do registado nas duas últimas décadas (Alves, 2017).

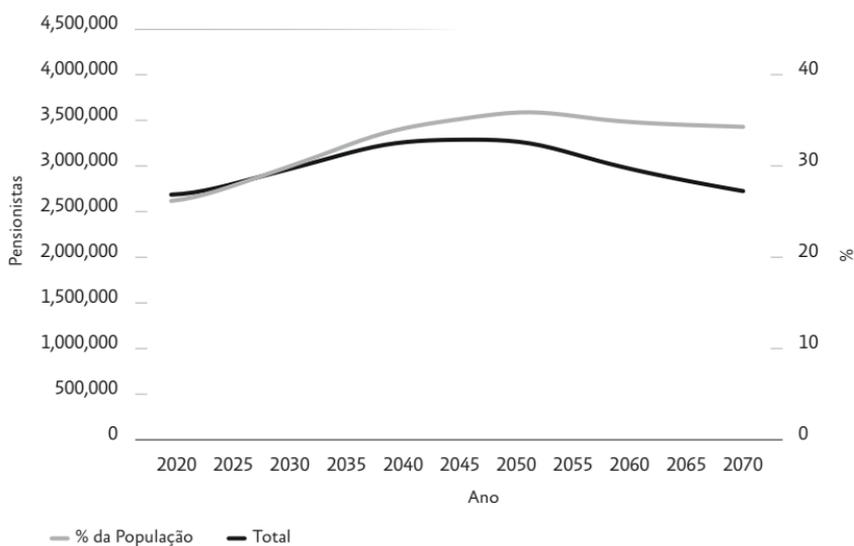
- finalmente, em linha com a metodologia adoptada pela Comissão Europeia (2017), prevemos que os salários aumentem em função dos ganhos de produtividade do trabalho. Tal significa que, no período entre 2035 e 2070, os salários deverão crescer a taxas entre os 1,5% e 2% ao ano.

ii. Como irá evoluir o número de pensionistas até 2070?

Fruto do aumento substancial do número de indivíduos com idades superiores a 65 anos (demonstrado na secção anterior), o número de pensionistas deverá crescer de forma significativa – de cerca de 2,7 milhões, em 2020, para 3,3 milhões em 2045. Posteriormente, por via da redução no fluxo de novos pensionistas e do desaparecimento das coortes mais idosas, o número de pensionistas deverá descer de forma progressiva para, aproximadamente, 2,7 milhões de pessoas, em 2070.

Em sentido contrário, tendo em conta que, durante esse mesmo período, a população portuguesa deverá diminuir cerca de 23% (ver Secção i, Capítulo 3), este decréscimo não se traduzirá em termos percentuais. Portanto, como se observa na Figura 6, a partir de 2040 os pensionistas representarão mais de um terço da população portuguesa.

Figura 6. Evolução do número de pensionistas, total e percentagem da população (2020-70)



Olhando mais em pormenor para a evolução do número de pensionistas, encontramos um conjunto de tendências que merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, e reflectindo a decisão de fechar este subsistema a novas entradas a partir de 2006 (ver Secção i, Capítulo 1), prevê-se que o número

de pensionistas da CGA decresça de forma progressiva – de 503 mil, em 2020, para apenas cerca de 20 mil, em 2070.

Em segundo lugar, espera-se uma diminuição substantiva – de 923 mil em 2020 para 546 mil em 2070 – do número de pensionistas a receber prestações não contributivas (Pensões Sociais de Velhice, Complementos Sociais, CSI, entre outros). Por último, será de esperar uma diminuição do número de beneficiários de Pensões de Sobrevivência e de Invalidez. Entre 2020 e 2070, o número de beneficiários de Pensões de Sobrevivência deverá mesmo diminuir em mais de 34%, de 573 mil para 379 mil. O número de pensionistas por invalidez deverá diminuir igualmente, mas a um ritmo significativamente mais lento (cerca de 11%): de 214 mil, em 2020, para 190 mil, em 2070.

iii. Como evoluirá o valor das pensões?

Partindo do pressuposto que os salários crescerão em linha com as projecções da Comissão Europeia sobre a evolução da produtividade do trabalho (ver Secção i, Capítulo 3), devemos esperar um crescimento sustentado do valor das pensões da Segurança Social, entre 2020 e 2070. Se assim for, o valor médio das Pensões de Velhice (a preços de 2018) deverá subir de 482€, em 2020, para 924€ em 2070, ou seja, um aumento de 91%.

Como pode observar-se na Tabela 6, no que toca à Segurança Social prevê-se um aumento mais substancial nas Pensões de Invalidez (Absoluta e Relativa), com aumentos na ordem dos 120% e dos 138%, respectivamente. Por oposição, o valor médio das Pensões de Sobrevivência (a preços constantes) aumentará apenas 59%, entre 2020 e 2070. No pressuposto de que, a partir

de 2025, o valor deste tipo de benefício será actualizado em função do crescimento dos salários na economia (ver Secção i, Capítulo 3), estima-se que a Pensão Social de Velhice aumente de 208€, em 2020, para 502€, em 2070.

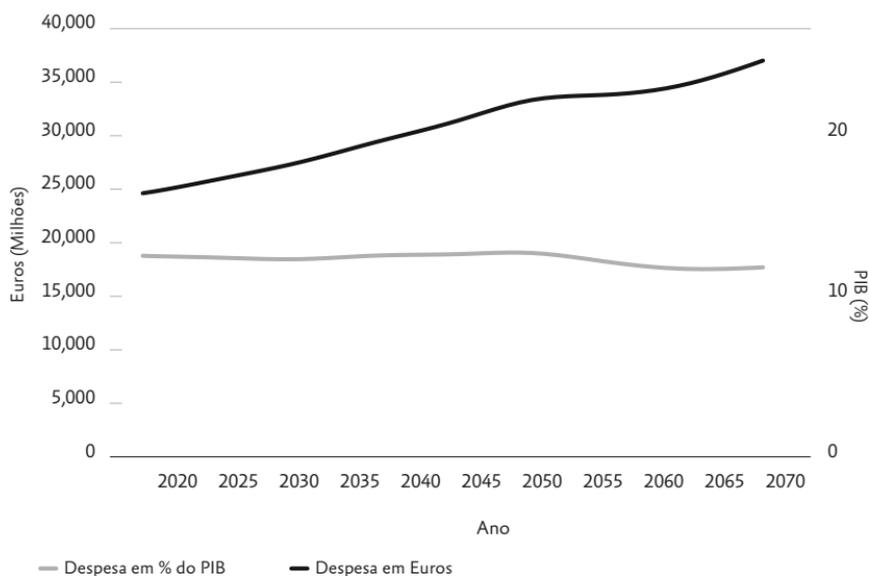
Tabela 6. Valores médios das pensões a preços de 2018 (2020-2070)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070
Segurança Social	Pensão de Velhice	482€	505€	547€	643€	759€	924€
	Pensão de Sobrevivência	280€	307€	329€	349€	387€	446€
	Pensão de Invalidez (Absoluta)	376€	428€	524€	590€	700€	830€
	Pensão de Invalidez (Relativa)	409€	492€	613€	701€	820€	975€
	Pensão Social de Velhice	208€	243€	297€	359€	428€	502€
CGA	Pensão de Velhice	1304€	1118€	829€	580€	467€	470€
	Pensão de Sobrevivência	411€	549€	575€	463€	319€	270€

Em contraste com a Segurança Social, prevê-se que o valor médio da Pensão de Velhice da CGA (a preços constantes) deverá descer de 1304€, em 2020, para 470€ em 2070. Da mesma forma, espera-se que o valor das Pensões de Sobrevivência da CGA desça de 411€, em 2020, para 270€ em 2070. Esta redução considerável é fruto do conjunto de medidas introduzidas nas duas últimas décadas, no sentido de reduzir a despesa em pensões neste subsistema.

iv. Quanto iremos gastar em pensões até 2070?

Figura 7. Despesa com pensões, em euros (preços correntes), e em % do PIB (2020-70)



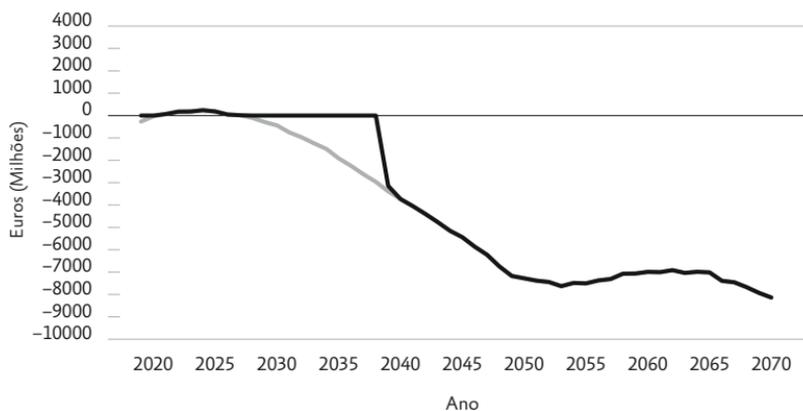
Reflectindo o aumento do número de pensionistas (pelo menos até 2045) e ainda do valor das pensões da Segurança Social, é de esperar que, em termos absolutos, a despesa total com pensões aumente substancialmente entre 2020 e 2070 – de 24,8 mil milhões de euros para 37 mil milhões de euros. No entanto, o cenário muda quando medimos a despesa com pensões em percentagem do PIB. Como pode observar-se na Figura 7, a despesa com pensões (em percentagem do PIB) deverá aumentar apenas de 12,5%, em 2020, para 12,7% em 2050, caindo mesmo para 11,8%, em 2070.

Esta evolução da despesa reflecte de duas tendências opostas. Por um lado, resulta da diminuição (gradual, mas significativa) da despesa em pensões da CGA, neste período. Devido à saída gradual dos pensionistas deste subsistema, a despesa com as pensões na CGA deverá cair de 3,7%, em 2020, para 0,1% em 2070. Por outro lado, reflecte o crescimento notório da despesa em pensões da Segurança Social que, no mesmo período, deverá subir de 8,2% para 11,7% do PIB.

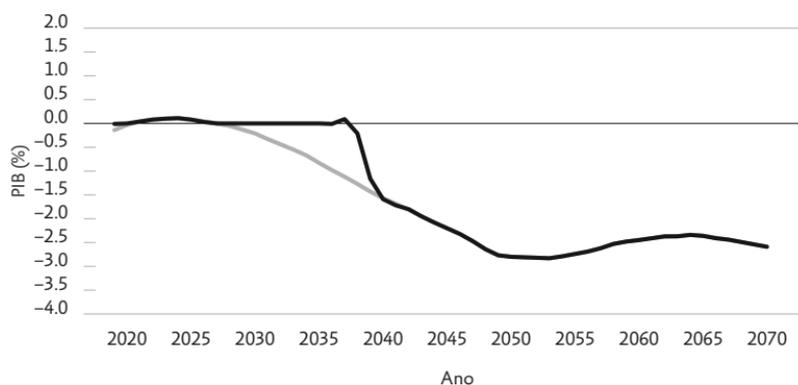
v. As receitas do sistema vão chegar para pagar as nossas pensões?

Tal como referimos anteriormente, até 2070 a população activa, isto é, o número de pessoas a trabalhar ou que se encontrem em procura activa de emprego, deverá diminuir substancialmente (37%). Perante este cenário, seria de esperar que este declínio no número de potenciais contribuintes se traduzisse numa redução das contribuições para a Segurança Social. Todavia, tal não deverá acontecer. Pelo contrário, devido ao forte ritmo de crescimento dos salários previsto pela Comissão Europeia (ver Secção i, Capítulo 3), as contribuições para a Segurança Social poderão mesmo registar um ligeiro aumento entre 2020 e 2070: de 8,1% do PIB para 8,7%, respectivamente.

Figura 8. Saldo financeiro do Regime Previdencial da Segurança Social, antes e depois do FEFSS



— Antes do FEFSS — Depois do FEFSS



— Antes do FEFSS — Depois do FEFSS

Nota: FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

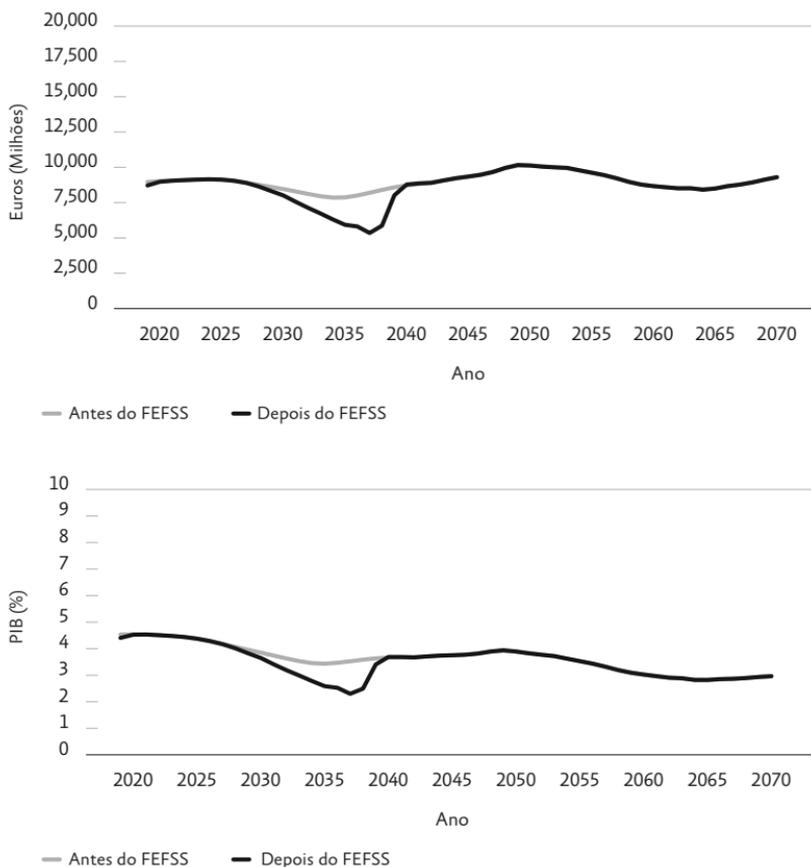
O crescimento das contribuições não será suficiente para compensar a subida da despesa em pensões no Regime Previdencial da Segurança Social. Portanto, é de esperar que

este regime comece a registar défices crónicos. A partir de 2027 em diante, a dimensão dos défices deverá aumentar de forma progressiva até atingir o seu pico (cerca de 2,8% do PIB) por volta de 2050. Posteriormente, fruto da estabilização da despesa com pensões (ver Secção iv, Capítulo 3), é expectável que o tamanho dos défices comece a melhorar ligeiramente, estabilizando em valores próximos de 2,5% do PIB.

Como mencionámos no início deste capítulo, a emergência de défices crónicos pode ser adiada mediante a utilização dos activos do FEFSS. Se esses activos fossem utilizados seria possível prolongar a sustentabilidade financeira do Regime Previdencial da Segurança Social em 11 anos, ou seja, até 2038. Como se observa na Figura 8, uma vez esgotados os fundos do FEFSS, o valor do défice do Regime Previdencial subiria (de forma abrupta) para valores acima dos 2% do PIB.

Reflectindo a progressiva diminuição da despesa em pensões na CGA (ver Secção iv, Capítulo 3), estima-se que o tamanho dos défices neste subsistema também diminua ao longo deste período – de 3,1% do PIB em 2020, para 1,9% em 2040, e 0,2% em 2060.

Figura 9. Transferências do Orçamento de Estado financiadas por impostos do sistema de pensões, em euros e em % do PIB



A despesa com pensões suportada por impostos deverá decrescer no período até 2035: de 4,4% do PIB para 3,8%. Esta redução ficará a dever-se à diminuição dos défices no subsistema da CGA, nomeadamente até 2045, e ainda à evolução da despesa em prestações não-contributivas.

Entre 2035 e 2050, à medida que os ganhos na situação financeira da CGA deixarem de ser suficientes para contrabalançar o crescimento da despesa com pensões na Segurança Social, as necessidades de financiamento público deverão subir ligeiramente, atingindo os 3,9% do PIB, em 2050. Após esse período, e beneficiando da descida na despesa com pensões da Segurança Social (ver Secção iv, Capítulo 3), o valor das transferências do Orçamento de Estado para o sistema de pensões deverá diminuir e estabilizar em valores próximos dos 3% do PIB.

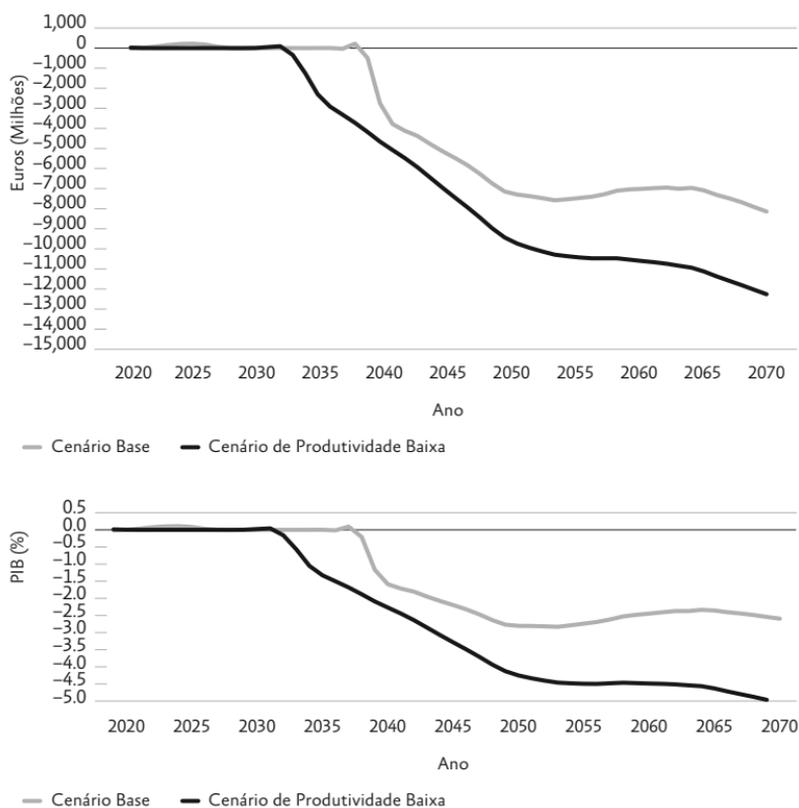
vi. E se a economia crescer menos do que o previsto?

Conforme mencionado no início deste capítulo (ver Secção i), as projecções deste estudo sobre a sustentabilidade financeira e social do sistema de pensões português baseiam-se num cenário macroeconómico relativamente optimista, nomeadamente quanto ao crescimento da produtividade do trabalho e, conseqüentemente, dos salários.

Torna-se, por isso, fundamental analisar o que poderá acontecer se a produtividade do trabalho não crescer em linha com o inicialmente projectado pela Comissão Europeia. Fazendo uso de um cenário macroeconómico alternativo, também preparado pela CE, tentaremos perceber o que sucederá se, entre 2016 e 2070, a taxa média de crescimento da produtividade de trabalho, por hora trabalhada, crescer (em média) menos 0,4 pontos percentuais ao ano.

Como pode verificar-se na Figura 10, um crescimento da produtividade do trabalho abaixo do previsto no nosso cenário central resultará numa degradação significativa da situação financeira do Regime Previdencial da Segurança Social, com os défices desse Regime a variarem entre os 4% e os 5% do PIB, entre 2050 e 2070.

Figura 10. Saldo financeiro: regime contributivo da Segurança Social, após o FEFSS, em euros e em % do PIB



Esta degradação da situação financeira do Regime Previdencial da Segurança Social é o produto de três tendências paralelas:

- em primeiro lugar, por via de um crescimento mais lento dos salários, prevê-se que as contribuições para a Segurança Social diminuam de uma forma acentuada – entre 2 e 2,5% do PIB, ao ano;
- em segundo lugar, sendo certo que a despesa com pensões em valores absolutos irá descer, o impacto da diminuição da produtividade na criação de riqueza será de tal forma negativo que, em termos relativos, a despesa com pensões aumentará em percentagem do PIB. Tomando como referência o último ano da projecção (2070), um desempenho menos positivo da produtividade do trabalho aumentaria a despesa com pensões em mais de 2 pontos percentuais do PIB – de 11,7% para 13,9%;
- finalmente, níveis de produtividade abaixo do esperado irão também limitar a capacidade de o FEFSS agir como estabilizador financeiro do Regime Previdencial da Segurança Social. A diminuição das contribuições para a Segurança Social, por um lado, e o aumento (em percentagem do PIB) da despesa com pensões, por outro, anteciparão a necessidade de activar transferências do FEFSS de 2027 para 2020. Essa antecipação acabará por esgotar os fundos do mesmo em 2033, e não em 2038.

Não se prevendo um efeito idêntico sobre a situação financeira da CGA, na medida em que este cenário não terá impacto nem no que respeita à despesa, nem no que concerne

às contribuições, este agravamento da situação financeira do Regime Previdencial da Segurança Social resultará num aumento significativo do fardo que o sistema de Pensões Públicas acabará por impor ao erário público, nomeadamente após 2035, quando se esgotarem os fundos do FEFPS. Logo, em 2050, será de esperar que o volume de transferências do Orçamento de Estado para financiar a despesa com pensões aumente aproximadamente 34% – de 3,9% do PIB, no cenário central, para 5,2%, no cenário alternativo.

Ideias-chave

- »» Entre 2020 e 2070, a população portuguesa deverá diminuir de 10,2 milhões para 7,9 milhões de pessoas. Esta redução da população em cerca de 23% é acompanhada por uma redução da população activa em cerca de 37%, e de um aumento da proporção de pessoas com 65 ou mais anos (de 22% para 36%).
 - »» Entre 2020 e 2045, o número de pensionistas deverá crescer de forma significativa: de cerca de 2,7 milhões para 3,3 milhões. Posteriormente, por via da redução no fluxo de novos pensionistas e do desaparecimento das coortes mais idosas, o número de pensionistas deverá descer de forma progressiva. Mesmo assim, em 2070, mais de um terço da população receberá, no mínimo, uma pensão.
 - »» Reflectindo o aumento do número de pensionistas (pelo menos até 2045) e do valor das pensões da Segurança Social, a despesa em pensões, em valores absolutos, deverá crescer substancialmente. No entanto, quando medida em percentagem do PIB, deverá aumentar de 12,5%, em 2020, para 12,7% em 2050 – acabando por cair para 11,8% em 2070.
 - »» Apesar do decréscimo da população activa, espera-se que as receitas das contribuições para a Segurança Social possam vir a crescer ligeiramente: de 8,1% do PIB, em 2020, para 8,7% em 2070 (fruto do aumento dos salários).
-

-
- »» Esta evolução da receita em contribuições não será suficiente para evitar o surgimento de défices no Regime Previdencial da Segurança Social, que se estimam ter início no final da próxima década (2028) e que esgotarão os fundos do FEFSS pouco mais de uma década depois.
- »» Apesar do aumento dos défices no Regime Previdencial da Segurança Social, a diminuição da despesa na CGA e com as pensões não contributivas significa que a despesa com pensões suportada por transferências do Orçamento de Estado deverá decrescer ao longo do período em análise: de 4,4% do PIB, em 2020, para aproximadamente 3%, em 2070.
- »» Caso a produtividade do trabalho cresça abaixo do previsto, é provável que o défice do Regime Previdencial da Segurança Social atinja os 4% do PIB, em 2050, e os 5%, em 2070. Este cenário alternativo mais pessimista implicaria o aumento análogo das transferências do Orçamento de Estado para pagar pensões.
-

4. O sistema de pensões será socialmente sustentável a longo prazo?

No capítulo anterior demonstrámos que o sistema de pensões português enfrenta um problema de sustentabilidade financeira a médio prazo. Esta realidade terá um custo significativo para o erário público, visto que as transferências do Orçamento de Estado rondarão os 3% do PIB, a partir de 2050. Neste quarto capítulo, olharemos para a outra face da sustentabilidade do sistema de pensões: a sua sustentabilidade social.

Como referimos na Introdução, por sustentabilidade social entende-se a capacidade que o sistema de pensões desejavelmente terá para cumprir as seguintes funções:

- garantir um nível de rendimento adequado na reforma a todos os pensionistas;
- evitar que a passagem à reforma implique uma quebra abrupta nos rendimentos dos indivíduos;
- proteger os pensionistas contra o risco de pobreza.

Tabela 7. Indicadores de sustentabilidade social (2020-2070)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070
RÁCIO DE BENEFÍCIO	Pensão de Velhice (SS)	0,45	0,42	0,39	0,38	0,38	0,39
	Pensão de Velhice (CGA)	1,20	0,92	0,59	0,34	0,23	0,20
	Pensão de Sobrevivência (SS)	0,26	0,25	0,23	0,21	0,19	0,19
	Pensão de Sobrevivência (CGA)	0,38	0,45	0,41	0,28	0,16	0,11
	Pensão de Invalidez Absoluta (SS)	0,35	0,35	0,37	0,35	0,35	0,35
	Pensão de Invalidez Relativa (SS)	0,38	0,41	0,44	0,42	0,41	0,41
	Pensão Social de Velhice (SS)	0,19	0,20	0,21	0,21	0,21	0,21
TAXA DE SUBSTITUIÇÃO BRUTA	Pensão de Velhice (SS)	65%	70%	69%	67%	66%	68%
	Pensão de Velhice (CGA)	88%	81%	69%	-	-	-
LIMIAR DE POBREZA (A PREÇOS DE 2018)		€458	€491	€534	€604	€676	€770
TAXA DE POBREZA NOS PENSIONISTAS (65+)		9,5%	11%	12,3%	13,2%	14,1%	15,4%

A capacidade que o sistema de pensões deverá ter para garantir um nível de rendimento adequado na reforma, a longo prazo, será medida pela evolução do Rácio de

Benefício das Pensões (ver Tabela 7), que compara o valor médio das pensões no sistema com o valor médio dos salários (OCDE, 2018). A capacidade que o sistema deverá revelar para evitar quebras abruptas nos rendimentos dos indivíduos na transição para a reforma será aferida pela evolução da Taxa de Substituição Bruta das Pensões de Velhice (ver Tabela 7), que estabelece a média do valor das novas pensões como percentagem do último salário dos indivíduos (OCDE, 2018). Finalmente, a capacidade que o sistema de pensões deverá demonstrar a fim de proteger os pensionistas do risco de pobreza será medida pela evolução da Taxa de Pobreza neste grupo, que mede a percentagem de pensionistas, com 65 ou mais anos, com rendimentos abaixo do limiar da pobreza. De notar que, ao contrário da aferição da sustentabilidade financeira do sistema, este tipo de indicadores não se presta a julgamentos claros sobre a sua (in)sustentabilidade. Trata-se antes de avaliar se a sustentabilidade social do sistema vai melhorar ou regredir.

De seguida, avaliaremos a sustentabilidade social do sistema de pensões português nas suas três dimensões fundamentais.

i. As pensões futuras irão assegurar um nível de vida adequado aos pensionistas?

No capítulo anterior demonstrámos que, a preços de 2018, a generalidade do valor das pensões da Segurança Social crescerá de forma substancial no período entre 2020 e 2070. Em contraponto, espera-se que o valor das pensões da CGA desça (a preços correntes). Esta evolução dos valores nominais das pensões irá, obviamente, reflectir-se na adequação do valor

das pensões. Como se observa na Tabela 7, fruto da descida do valor médio das pensões da CGA (a preços constantes), deveremos assistir a uma degradação considerável da adequação das pensões deste subsistema. Por exemplo, espera-se que o Rácio de Benefício das Pensões de Velhice da CGA desça de 1,20, em 2020, para quase metade (0,59), em 2040.

Curiosamente, o aumento do valor das pensões da Segurança Social (a preços constantes) não se traduz numa melhoria da adequação das mesmas. Aliás, como se observa na Tabela 7, será mesmo de esperar uma ligeira quebra do Rácio Benefício das Pensões de Velhice (de 0,45, em 2020, para 0,39 em 2070) e das Pensões de Sobrevivência (de 0,38, em 2020, para 0,11 em 2070). Esta estimativa sugere que o aumento do valor (a preços constantes) destas prestações não será suficiente para acompanhar o crescimento dos salários durante este período.

Perante estes dados, não é demais destacar o facto de não se preverem alterações de maior à adequação das Pensões de Invalidez (Absoluta e Relativa), assim como das Pensões Sociais de Velhice da Segurança Social (ver Tabela 7).

ii. Conseguiremos evitar grandes quebras de rendimento na passagem à reforma?

Em linha com o que reportámos anteriormente (ver Secção i, Capítulo 4), encontrámos diferenças sensíveis quanto à capacidade revelada pela Segurança Social e pela CGA para protegerem os futuros pensionistas de uma quebra abrupta de rendimentos aquando da passagem à reforma. Reflectindo o impacto do conjunto de medidas tomadas no sentido de

alinhar a fórmula de cálculo das pensões da CGA com as regras adoptadas pela Segurança Social (ver Secção i, Capítulo 1) – que reduziram a importância do último salário no cálculo do valor das pensões –, prevemos que a taxa bruta de substituição (média) das novas Pensões de Velhice da CGA desça de 88%, em 2020, para 81% (em 2030) e para 69% (em 2040).

Como se pode observar na Tabela 7, depois de uma subida de cinco pontos percentuais (de 65% para 70%) na fase inicial da nossa simulação, é de esperar que a taxa bruta de substituição (média) das novas Pensões de Velhice da Segurança Social se mantenha relativamente estável, variando entre 66% e 69%, depois de 2030. Assim, em média, o montante da pensão irá assegurar, pelo menos, um nível de rendimento que representa cerca de dois terços do último salário auferido.

iii. Conseguiremos proteger os pensionistas do risco de caírem na pobreza?

Como foi referido anteriormente, olharemos para a taxa de pobreza entre os pensionistas (com 65 ou mais anos) com o intuito de aferir a capacidade (ou a incapacidade) demonstrada pelo sistema de pensões para proteger os pensionistas do risco de pobreza. Infelizmente, o modelo adoptado neste estudo (DYNAPOR) apresenta algumas restrições, que limitam a nossa habilidade para medir a taxa de pobreza entre os pensionistas. Mais especificamente, a versão atual do DYNAPOR ainda não simula um conjunto de rendimentos (de propriedade ou de capital, etc.) e de prestações (Abono de Família, Rendimento Social de Inserção). Visto que o modelo não permite, presentemente, simular esse tipo de rendimentos,

poderíamos correr o risco de subestimar (ou sobrestimar) o valor da mediana do rendimento, e a forma como os indivíduos (ou os seus agregados) são classificados por referência ao limiar de pobreza.

Na impossibilidade de reproduzir a metodologia adoptada pelo INE, optou-se por ancorar o limiar de pobreza aos valores históricos reportados pelo INE, até 2018, sendo que, a partir desse ano, o limiar de pobreza passará a ser actualizado em linha com a evolução da mediana do rendimento disponível (calculado com base nos salários e pensões, apenas) Com base nestes pressupostos, prevê-se que, a preços de 2018, o limiar de pobreza cresça de 458€, em 2020, para 604€, em 2050, e para 770€ em 2070 (ver Tabela 7).

Sendo a menos problemática de entre as opções possíveis, esta abordagem metodológica traduziu-se numa subestimação da percentagem de pensionistas com rendimentos abaixo do limiar de pobreza. Logo, como se observa na Tabela 7, a Taxa de Pobreza entre os pensionistas (com 65 anos ou mais) estimada pelo nosso modelo no início do período simulado é de 9,5% – bastante abaixo da taxa de pobreza entre as pessoas com mais de 65 anos, reportada pelo INE: 17,7% (INE, 2018).

Todavia, e assumindo que o efeito destas limitações é constante ao longo do período em análise, prevê-se que a percentagem de pensionistas (com 65 anos de idade ou mais) em risco de pobreza poderá aumentar praticamente 5 pontos percentuais: de 9,5%, em 2020, para 15,4%, em 2070 (ver Tabela 7).

Ideias-chave

- »» O aumento expectável do valor das pensões da Segurança Social (a preços constantes) não se traduzirá numa melhoria da adequação das mesmas, dado que, apesar do aumento das pensões, estas não conseguirão acompanhar a dinâmica dos salários.
- »» A Taxa Bruta de Substituição das novas Pensões de Velhice da Segurança Social vai manter-se relativamente estável depois de 2030, variando entre os 66% e 69%. Isto significa que os pensionistas da Segurança Social receberão uma pensão correspondente a dois terços dos rendimentos que auferiam quando decidiram sair do mercado de trabalho.
- »» Em linha com a metodologia adoptada neste estudo, e tendo em conta a dinâmica assumida nos rendimentos de trabalho e das pensões, estima-se que a percentagem de pensionistas (com idade igual ou superior a 65 anos) em risco de pobreza possa aumentar.

5. Como poderíamos melhorar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões?

Nos capítulos anteriores demonstrámos que, a médio prazo, o sistema de pensões Português enfrentará um problema de sustentabilidade financeira, e que a dimensão dos desequilíbrios do sistema poderá ser, inclusivamente, maior se a produtividade do trabalho não crescer de acordo com o cenário macroeconómico central do *Ageing Report* de 2018, elaborado pela Comissão Europeia.

Reconhecendo o desafio evidenciado por estes resultados, no que resta deste estudo avaliaremos um conjunto de alternativas que, potencialmente, poderão melhorar a sustentabilidade financeira do Sistema de Pensões Português, a longo prazo, e que, de alguma forma, reflectem as propostas que têm vindo a ser discutidas no espaço público Português (ver Carolo, Vicente e Morais, 2018).

Neste capítulo analisaremos um conjunto de opções que poderiam melhorar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões Português e que não implicariam a substituição completa do sistema, podendo ser implementadas dentro da arquitectura actual. Nas secções seguintes, especificaremos, com maior detalhe, os cenários de reforma considerados e avaliaremos o seu impacto na sustentabilidade financeira social do Sistema de Pensões Português.

i. Três alternativas de reforma

Reconhecendo a variedade de opções disponíveis para melhorar a sustentabilidade financeira, a longo prazo, dos sistemas de pensões (ver FMI, 2013; OCDE, 2019), neste capítulo focar-nos-emos num conjunto de cenários de reforma que, podendo ser facilmente implementados no âmbito da actual arquitectura do sistema de pensões Português, nos permitam avaliar o impacto de intervenções tanto no lado da receita como no lado da despesa. De fora ficaram um conjunto de opções – como estimular a imigração ou encontrar formas de financiamento alternativas – que não poderiam ser adequadamente analisadas pela versão actual do nosso modelo.

Feitas estas ressalvas, nos parágrafos seguintes iremos aferir o impacto de três cenários de reforma que, eventualmente, poderão contribuir para incrementar a sustentabilidade financeira e social do sistema de pensões Português:

- i. Aumentar as contribuições para o sistema.** Neste cenário, avaliámos o impacto de aumentos graduais das taxas contributivas da Segurança Social e da CGA, de 0,5 pontos percentuais até um limite máximo de 2,5 pontos percentuais, aplicadas tanto a trabalhadores como a empregadores;
- ii. Reduzir o valor das futuras pensões.** Neste cenário, avaliámos o impacto de cortes graduais, de 0,1 pontos percentuais até um limite máximo de 0,5 pontos percentuais, na taxa de formação anual usada para calcular o valor das pensões da Segurança Social e da CGA (ver Capítulo 2);

- iii. **Aumentar a idade de reforma.** Neste cenário, avaliámos o impacto de aumentar até quatro anos a idade de acesso à Pensão de Velhice da Segurança Social e da CGA, assim como das respectivas pensões antecipadas.

Todos estes cenários seriam introduzidos em 2025.

Antes de avançarmos na nossa análise, importa clarificar um conjunto de limitações na avaliação do impacto destes cenários de reforma:

- Primeiro, um aumento das contribuições para a Segurança Social significaria um aumento do custo do trabalho, o que poderia induzir os empregadores a reduzir a mão-de-obra – o que acabaria por traduzir-se numa contracção do emprego (ver Lichter, Peichl e Sieglösch, 2015). Tendo em conta a actual estrutura do sistema de pensões (ver Secção i, Capítulo 1) isto significaria que o previsível impacto positivo do aumento das contribuições para a Segurança Social poderia vir a ser mitigado pelo potencial impacto negativo no emprego, ao reduzir o número de potenciais contribuintes. Uma vez que o DYNAPOR não está equipado para capturar esse tipo de dinâmica macroeconómica (ver Introdução), optámos por assumir que este cenário não terá impactos substanciais no emprego.
- Segundo, é importante não esquecer que, perante a introdução de cortes na taxa de formação anual das pensões, os indivíduos poderiam adoptar estratégias – como procurar um segundo emprego, aumentar o número de horas trabalhadas, ou mesmo adiar a idade de passagem à reforma

- com o intuito de minorar o efeito da introdução dos cortes, o que poderia subverter o efeito esperado deste tipo de medida. Considerando que o DYNAPOR não está equipado para capturar esse tipo de respostas comportamentais, assumiremos que os indivíduos inseridos na nossa amostra não aumentarão o esforço de trabalho nem optarão por adiar a idade de passagem à reforma.
- Terceiro, o efeito esperado do aumento da idade de reforma depende da capacidade da economia para manter os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho. Se não for esse o caso, o aumento da idade de reforma poderá expor os trabalhadores mais velhos a períodos de inatividade forçada, reduzindo o universo de potenciais contribuintes para o sistema. Por outro lado, a absorção desta oferta adicional de mão-de-obra poderá desencadear pressões para reduzir os salários na economia, diminuindo então as contribuições para o sistema. Visto que o DYNAPOR não está equipado para capturar esse tipo de dinâmica macroeconómica (ver Introdução), decidimos assumir que este cenário não terá impactos substanciais no emprego ou na formação de salários na economia.

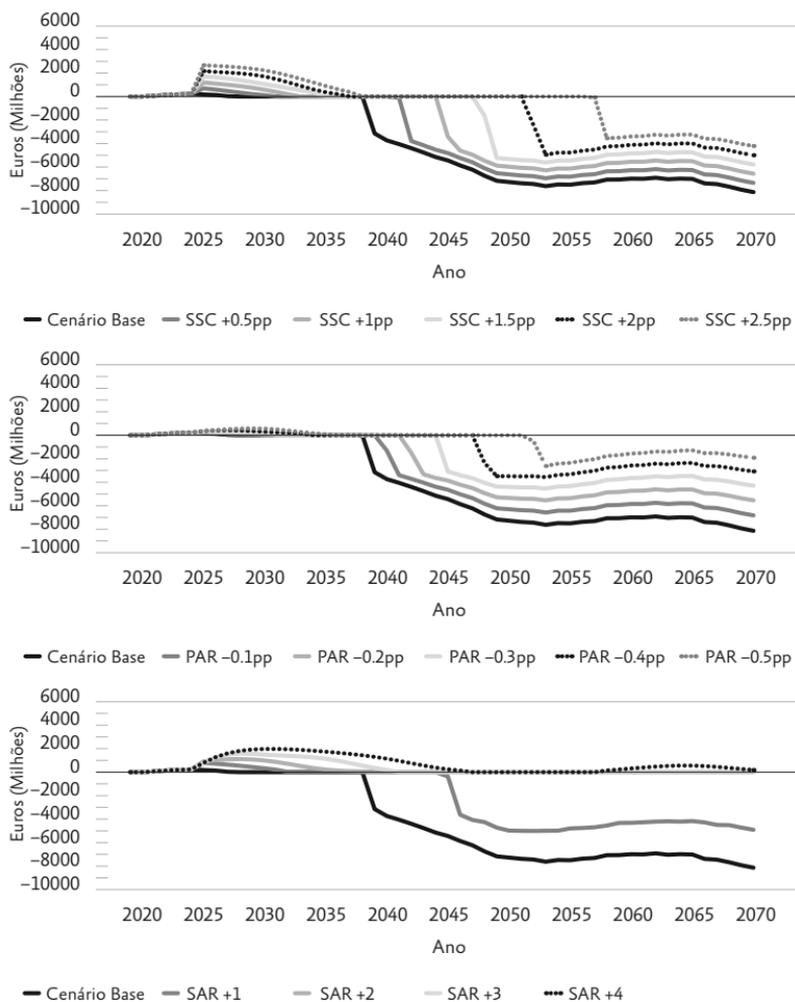
ii. Como compara a eficácia destas medidas?

Uma vez concluída a apresentação dos cenários, passaremos à avaliação do seu impacto sobre a sustentabilidade financeira do sistema de pensões Português. Tendo em conta que os cenários propostos podem ter implicações ao nível macroeconómico, a análise do impacto destes cenários incidirá apenas sobre a evolução dos indicadores de

desempenho financeiro do sistema, em termos absolutos, e não em percentagem do PIB.

De entre os cenários de reforma considerados, o aumento da idade de reforma é aquele que parece oferecer um maior potencial para melhorar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões. Como se observa na Figura 11, abaixo, aumentar em três anos a idade de acesso às Pensões de Velhice (e pensões antecipadas) da Segurança Social e da CGA permitiria adiar o aparecimento de défices crónicos no Regime Previdencial da Segurança Social para além de 2070.

Figura 11. Impacto das reformas no saldo financeiro do regime previdencial da segurança social, após o FEFSS, em euros

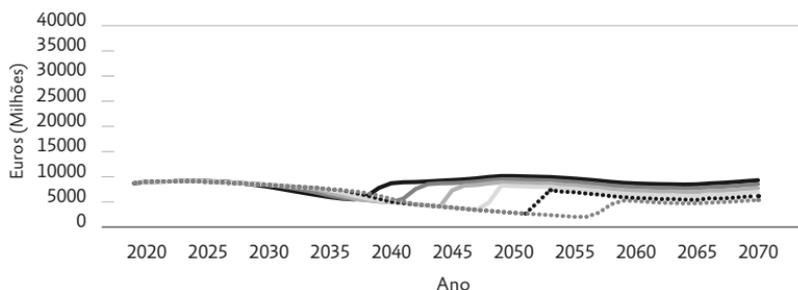


A redução de benefícios mais acentuada considerada neste estudo (-0,5 pontos percentuais) permitiria um adiamento da

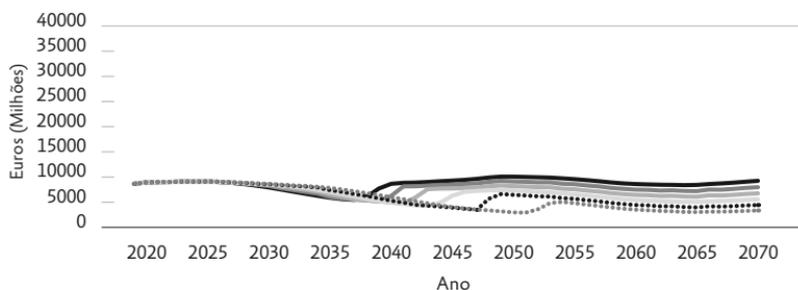
necessidade de activar os fundos do FEFSS em 8 anos, e, adicionalmente, prolongar a vida do FEFSS em cinco anos. Para além disso, geraria uma redução significativa (entre os 75% e 80%) do valor dos défices que se seguiriam à extinção dos activos do FEFSS. Por sua vez, o aumento máximo das contribuições considerado neste estudo (2,5 pontos percentuais), possibilitaria um adiamento da necessidade de activar os fundos do FEFSS em dez anos, e um prolongamento da vida do FEFSS em oito anos. No entanto, uma vez esgotados os activos do FEFSS, este tipo de abordagem seria menos eficiente a reduzir o valor dos futuros défices do Regime Previdencial da Segurança Social – apresentando reduções na ordem dos 50%.

Estas disparidades reflectem a forma como os diferentes cenários potenciariam o papel do FEFSS enquanto almofada financeira do Sistema de Segurança Social. Por exemplo, a imposição de cortes no valor das pensões futuras limitaria consideravelmente o ritmo do crescimento da despesa em pensões – sendo que um corte de 0,5 pontos percentuais na taxa de formação anual das pensões reduziria a despesa em pensões do Regime Previdencial da Segurança Social em aproximadamente 19% – passando de 35 mil milhões de euros (em 2020) para 28 mil milhões de euros (em 2070). Sendo obviamente virtuosa, esta descida no valor da despesa não seria suficiente para alimentar excedentes que pudessem fazer crescer os activos do FEFSS de forma significativa. Mas seria suficiente para adiar a necessidade de utilizar fundos do FEFSS, prolongando a sua vida útil e, sobretudo, permitiria uma diminuição substantiva do tamanho dos défices quando os activos do FEFSS se extinguissem.

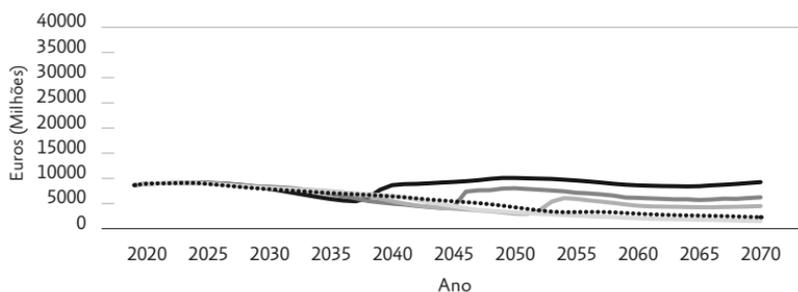
Figura 12. Impacto das reformas na carga fiscal associada ao sistema de pensões, depois do FEFSS, em euros



— Cenário Base — SSC +0.5pp — SSC +1pp — SSC +1.5pp — SSC +2pp — SSC +2.5pp



— Cenário Base — PAR -0.1pp — PAR -0.2pp — PAR -0.3pp — PAR -0.4pp — PAR -0.5pp



— Cenário Base — SAR +1 — SAR +2 — SAR +3 — SAR +4

O aumento das contribuições para o sistema de pensões permitiria um incremento das receitas do sistema. Por exemplo, um aumento de 2,5 pontos percentuais das contribuições produziria um acréscimo de 14% nas receitas do Regime Previdencial da Segurança Social. Esta medida teria um impacto quase imediato, permitindo a criação de excedentes que alimentariam o FEFSS no período inicial, possibilitando o adiamento da necessidade de recorrer a fundos do FEFSS e ainda prolongando a vida deste por um período mais vasto de tempo do que a opção de cortar o valor das pensões. No entanto, uma vez extintos os activos do FEFSS, o crescimento contínuo da despesa geraria défices do Regime Previdencial da Segurança Social bastante superiores àqueles que seriam produzidos num cenário de corte do valor futuro das pensões.

Reflectindo a forma como foi modelizado – que ignora os seus efeitos potenciais no mercado de trabalho (ver Secção i, capítulo 5) – o impacto do aumento da idade de reforma na sustentabilidade financeira do Regime Previdencial da Segurança Social, far-se-ia sobretudo por via da redução da despesa. Ao contrário do cenário de redução da taxa de formação inicial, onde o impacto na despesa se vai acentuando ao longo do tempo, o aumento da idade de reforma geraria poupanças muito significativas na despesa logo após a sua introdução – gerando excedentes que alimentariam o FEFSS, permitindo que este acumulasse um volume de activos claramente superiores aos dos outros cenários. Posteriormente, ao impor um ritmo de crescimento da despesa mais lento, geraria défices baixos que, sendo financiáveis pelo FEFSS, não colocariam em causa a sua existência no período em análise.

Como se observa na Figura 12, acima, o impacto dos diferentes cenários na sustentabilidade financeira do Regime Previdencial da Segurança Social refletir-se-á no volume das transferências do Orçamento de Estado necessárias para financiar a despesa com pensões. Assim, e como seria de esperar, a opção de aumentar a idade reforma seria mais eficaz a reduzir a necessidade de transferências. Em contraste, aumentar as contribuições seria o cenário menos eficaz.

iii. Até que ponto estas medidas afectariam a sustentabilidade social do Sistema?

De entre os cenários considerados o aumento das contribuições revelou ser o menos eficaz na redução da necessidade de transferências do Orçamento de Estado. No entanto, esta seria a opção com um impacto menos negativo na sustentabilidade social do sistema de pensões. Como não implica qualquer corte no valor das futuras pensões não teria qualquer impacto, quer na adequação das pensões, quer na capacidade do sistema para proteger as pessoas de uma quebra abrupta de rendimentos. Por sua vez, estima-se que o efeito sobre a taxa de pobreza, resultante do impacto do aumento das taxas contributivas no rendimento disponível das famílias, seria também marginal.

Em contraponto, os cenários que implicam um corte no valor das futuras pensões teriam um impacto mais negativo sobre a sustentabilidade social do sistema de pensões. Por exemplo, um aumento de três anos na idade de acesso às pensões da Segurança Social e da CGA, implicaria uma redução

considerável na adequação da Pensão de Velhice – com uma redução do rácio benefício de 0,45, em 2020, para 0,33 em 2070. Um corte na taxa de formação anual de 0,5 pontos percentuais teria um impacto equivalente. Para além disso, ambos os cenários estão associados a fortes incrementos da taxa de pobreza entre os pensionistas (com 65 ou mais anos). Por outras palavras, um aumento de três anos na idade de reforma, em 2070, estaria associado a uma taxa de pobreza entre os pensionistas de quase 19%. Mais uma vez, um corte da taxa de formação anual de 0,5 pontos percentuais teria implicações similares.

Apesar desta similitude, há uma área onde estes dois cenários se distinguem de forma clara: na capacidade de proteger os futuros pensionistas de uma quebra abrupta de rendimentos na passagem à reforma. Assim, em 2070, um corte de 0,5 pontos percentuais na taxa de formação anual produziria um corte de quase 12 pontos percentuais relativamente à taxa de substituição bruta (média) da Pensão de Velhice no nosso cenário de referência – que se situaria nos 69%. Por contraponto, o aumento da idade de reforma, ao forçar um prolongamento da carreira contributiva dos trabalhadores, redundaria em taxas de substituição mais elevadas. Tomando mais uma vez por referência o último ano da nossa simulação (2070), um aumento de três anos na idade de reforma geraria um incremento de aproximadamente 12 pontos percentuais da taxa de substituição bruta (média) da Pensão de Velhice – relativamente ao valor do nosso cenário de referência.

Ideias-chave

- »» Dos três cenários analisados, o aumento da idade de reforma é aquele que parece oferecer um maior potencial para melhorar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões. Um aumento de três anos da idade de reforma permitiria mesmo adiar o aparecimento de défices crónicos no Regime Previdencial da Segurança Social para além de 2070.
- »» Em comparação com a opção de cortar o valor das futuras pensões, aumentar as contribuições para o sistema seria mais eficiente a adiar o aparecimento de défices crónicos no sistema e a prolongar a vida útil do FEFSS. No entanto, no longo prazo, a imposição de cortes nas pensões asseguraria uma redução mais expressiva dos défices no Regime Previdencial da Segurança Social.
- »» Os cenários que implicam uma redução do ritmo de crescimento do valor das pensões teriam consequências mais gravosas para a sustentabilidade do sistema de pensões, nomeadamente no que se refere à adequação das pensões e à taxa de pobreza entre os pensionistas, com 65 ou mais anos. Por se concentrar no lado das receitas do sistema, o aumento das contribuições para o sistema não teria implicações de maior para a sustentabilidade social do sistema de pensões.

6. E se adoptássemos o sistema de pensões da Suécia?

No capítulo anterior, analisámos o impacto potencial de um conjunto de reformas – aumento das contribuições para o sistema, redução do valor das futuras pensões, e aumento da idade de reforma – que poderia ser implementado sem alterar a arquitectura actual do sistema de pensões português. Neste capítulo, optámos por olhar para as implicações de uma reforma de natureza sistémica, isto é, uma reforma que altere toda a lógica de funcionamento do sistema de pensões. Mais especificamente, e tendo em conta o interesse que este tipo de modelo atraiu em alguns círculos académicos e políticos (ver Bravo, 2012; FMI, 2013; Serrano, 2015), iremos avaliar o impacto da eventual introdução, em 2025, de um modelo de pensões semelhante ao sueco. Este modelo, que foi introduzido na Suécia em 2003 (OCDE, 2017), assenta em três esquemas:

- i. uma pensão de natureza contributiva (Pensão Base), calculada a partir do método de Contas Nacionais (ver Capítulo 2), e financiada em regime de repartição;
- ii. um plano de pensão privado (Pensão *Premium*), de carácter obrigatório, financiado em regime de capitalização;
- iii. um complemento de pensão (Pensão Mínima Garantida), financiado pelos impostos e sujeito a uma condição de recursos.

A popularidade do sistema previdenciário sueco resulta de um conjunto de vantagens que são comumente associadas aos esquemas de Contas Nacionais:

- i. em primeiro lugar, este tipo de esquemas reforça a ligação entre as contribuições dos indivíduos e os benefícios que daí advirão (Simonovits, 2006);
- ii. ao fazê-lo, criam um incentivo para os indivíduos permanecerem no mercado de trabalho ou para aumentarem o seu tempo de trabalho (Brooks e Weaver, 2006);
- iii. ao ligarem o valor das pensões à evolução da esperança de vida, incorporando um mecanismo de equilíbrio automático, os esquemas de Contas Nacionais estão especialmente preparados para ajustar o crescimento do valor das pensões à evolução da economia e da demografia. Por esse motivo, estão mais bem preparados para conter o crescimento da despesa com pensões (Chlo-Domiczak e Góra, 2004; Palmer, 2000; Holzmann, 2017).
- iv. finalmente, estes esquemas estão mais protegidos contra flutuações no mercado financeiro do que os esquemas de capitalização pura (Góra e Palmer, 2004), visto que não promovem uma acumulação real de capital.

No que resta deste capítulo descreveremos a arquitetura do novo sistema de pensões e como poderia realizar-se o processo de transição, para depois avaliarmos o impacto deste novo sistema na sustentabilidade financeira e social do sistema de pensões.

i. Como funcionaria o sistema de pensões alternativo?

Nos parágrafos seguintes, procuraremos expor as características fundamentais dos novos esquemas que seriam introduzidos em 2025: a Pensão Base, a Pensão *Premium* e a Pensão Mínima Garantida.

Pensão Base

A Pensão Base seria calculada da seguinte forma:

- i. a cada indivíduo ser-lhe-ia alocado um plano de poupança-reforma (PPR) virtual, sendo que os activos de todos os PPR constituiriam um fundo de pensões (virtual). Para efeitos práticos, poderíamos denominá-lo como Fundo de Pensões NDC;
- ii. no início de cada ano, o PPR seria creditado com a fração das contribuições para a Segurança Social, alocada ao financiamento dos benefícios relacionados com a velhice relativos ao ano anterior (58,16%), e com os juros acumulados no ano anterior;
- iii. o valor dos juros acumulados é determinado, tendo como referência a relação entre os activos do Fundo e as suas responsabilidades futuras. Se os activos forem superiores às responsabilidades futuras, a taxa de retorno é indexada à evolução do salário médio nos últimos dois anos. Por outro lado, se os activos forem iguais ou inferiores às responsabilidades futuras, a taxa de retorno é ajustada para baixo, para compensar a diferença entre

activos e passivos. Uma exposição mais pormenorizada deste cálculo está disponível no estudo que inspirou este Resumo, e que poderá ser consultado em ffms.pt.

- iv. Para calcular os activos do Fundo de Pensões NDC, ter-se-iam em conta os seguintes tipos de activos:
- a) o valor das contribuições pagas no último ano, multiplicando a diferença entre a idade média dos pensionistas e a idade média da população empregada;
 - b) os excedentes virtuais que são obtidos quando as contribuições para o Fundo ultrapassam a despesa com pensões.

Para apurar as responsabilidades futuras do Fundo, seria considerado o valor dos benefícios a pagar às pessoas que já estão a receber uma pensão e também o valor a pagar às pessoas que ainda se encontram a trabalhar.

Neste modelo, um indivíduo poderia retirar os fundos do seu PPR aos 61 anos, ou inclusivamente aos 60, caso tivesse, no mínimo, 40 anos de contribuições. O capital virtual acumulado seria, então, convertido numa anuidade, calculada dividindo os fundos do PPR pela expectativa de vida para um indivíduo com aquela idade. O valor da Pensão Base seria actualizado anualmente, usando as mesmas regras que regem a acumulação de fundos no PPR.

Pensão *Premium*

A Pensão *Premium* é um plano de pensão, financiado em regime de capitalização. Como parte deste esquema, cada pessoa receberia um plano de poupança-reforma – o PPR *Premium*. De acordo com a legislação actual, o indivíduo veria o seu PPR creditado com um valor equivalente a 2,5% dos rendimentos pensionáveis, mensalmente. Os empregadores não seriam obrigados a contribuir para o PPR *Premium*. No início de cada ano, o PPR *Premium* seria creditado com os juros obtidos através dos investimentos feitos pelo titular, e a taxa de retorno daquele PPR dependeria do sucesso destes investimentos.

Aos 61 anos, o indivíduo poderia retirar os activos do seu PPR *Premium*, que seriam convertidos numa anuidade, obtida pela divisão daqueles activos pela esperança de vida para um indivíduo com essa idade.

Pensão Mínima Garantida

A Pensão Mínima Garantida seria um complemento de pensão para pessoas com 65 anos (ou mais), com, pelo menos, 15 anos de contribuições para a Segurança Social, e cuja Pensão Base estivesse abaixo de um determinado limiar. Para uma pessoa que vivesse sozinha, e que acumulasse 40 anos de contribuições, o valor do limiar seria igual ao valor de referência do CSI. Se a pessoa fosse casada ou vivesse em união de facto, o limiar corresponderia a 88,5% do valor de referência do CSI.

O valor da Pensão Mínima Garantida seria determinado, tendo em consideração o valor da Pensão Base e o número de anos de contribuições para a Segurança Social, de cada indivíduo. O montante da Pensão Mínima Garantida seria actualizado todos os anos em linha com as alterações introduzidas ao valor de referência do CSI. A Pensão *Premium* não seria considerada na atribuição deste complemento de pensão. A fórmula de cálculo da Pensão Mínima Garantida está explanada, com maior detalhe, no estudo que inspirou este Resumo, e que poderá ser consultado em ffms.pt.

De um modo muito simplista, a transição para o novo sistema aconteceria nos seguintes termos:

- o novo sistema seria introduzido e só se aplicaria ao cálculo das novas pensões da Segurança Social;
- a fim de proteger os direitos adquiridos das pessoas próximas da idade de reforma, seria adoptado um período de transição de 10 anos, durante o qual esses indivíduos receberiam o valor de pensão mais alto (depois de este ser calculado utilizando as regras do antigo e do novo sistema). Após esse intervalo temporal, todas as novas pensões seriam calculadas de acordo com as regras do novo sistema;
- de modo a facilitar a transição para o novo sistema, seria permitido o acesso antecipado à Pensão Base a indivíduos com 60 anos e, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva. No entanto, as penalizações seriam computadas de acordo com as regras do novo sistema;

- com o objectivo de proteger indivíduos com carreiras contributivas mais curtas, e para facilitar a transição para o novo sistema, vários grupos não seriam integrados no novo sistema, a saber:
 - as pessoas com menos de 15 anos de contribuições, que permaneceriam elegíveis para a Pensão Social de Velhice;
 - as pessoas que recebessem uma Pensão de Invalidez Absoluta ou Relativa. As suas pensões continuariam a ser convertidas numa Pensão de Velhice quando atingissem a idade de reforma;
 - os desempregados de longa duração, que permaneceriam elegíveis para uma Pensão de Velhice antecipada, de acordo com as regras actuais.
- finalmente, quer os excedentes quer os défices do novo sistema seriam geridos pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Para uma descrição mais pormenorizada do processo de transição, consultar Moreira, Azevedo, Manso e Nicola, 2019.

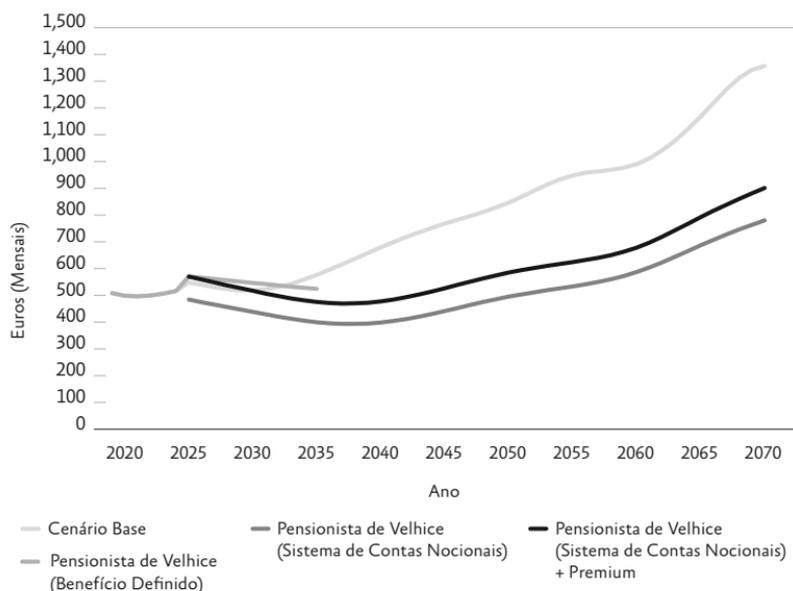
ii. Que impacto teria este sistema sobre o valor das pensões?

A introdução do novo sistema teria um impacto significativo no valor das pensões futuras. Como se observa na Figura 13, o valor médio da Pensão Base cresceria de uma forma muito menos acentuada. Tomando como referência o ano de 2070, o valor médio mensal da Pensão Base seria, a preços de 2018,

216€ mais baixo do que o valor da Pensão de Velhice no nosso cenário de referência (708€ contra 982€, respectivamente).

A queda no rendimento dos futuros pensionistas seria bastante pior, se a Pensão *Premium* não acabasse por complementar os benefícios da Pensão Base. Por exemplo, em 2040, prevê-se que a Pensão *Premium* viesse a acrescentar (em média) 78€, por mês, à Pensão Base. Aliás, seria de esperar que o valor da Pensão *Premium* aumentasse, à medida que o sistema fosse maturando e os PPR *Premium* acumulassem um volume cada vez maior de activos. Logo, seria expectável que o valor médio da Pensão *Premium* subisse para 94€, por mês.

Figura 13. Pagamento médio mensal das novas Pensões de Velhice



Além do impacto que teria na qualidade de vida dos futuros pensionistas, a diminuição do valor das futuras pensões conduziria também ao aumento significativo da percentagem de pensionistas que passariam a precisar de receber um complemento de pensão ou algum tipo de prestação de natureza não contributiva. De acordo com a simulação realizada, estima-se que, em 2070, aproximadamente 66% dos pensionistas receberiam algum tipo de benefícios de natureza não contributiva, se o modelo sueco fosse introduzido em Portugal. Este valor contrasta fortemente com os 20% estimados no cenário de referência, isto é, caso não se fizessem alterações à actual arquitectura do sistema de pensões.

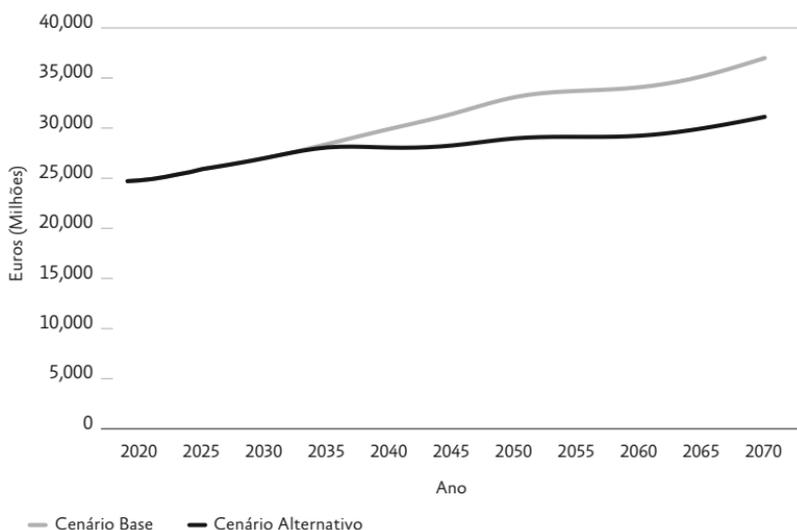
iii. Que impacto teria sobre a sustentabilidade financeira do sistema de pensões?

Tal como no capítulo anterior, o impacto financeiro da introdução de um sistema de pensões inspirado no modelo sueco será medido apenas em termos absolutos, a preços constantes. É de salientar ainda que estes resultados são baseados no pressuposto de que os indivíduos da amostra irão reformar-se com a mesma idade que teriam no sistema antigo. Isto permite-nos eliminar variações, quer no que toca ao número de pensionistas, quer no que toca às contribuições para o sistema, eliminando assim possíveis factores de distúrbio que limitariam a nossa capacidade de avaliar o impacto da introdução do novo sistema.

Dito isto, e reflectindo o declínio do valor das futuras pensões, a introdução do novo sistema irá produzir uma redução substancial na despesa em pensões. Tomando 2070

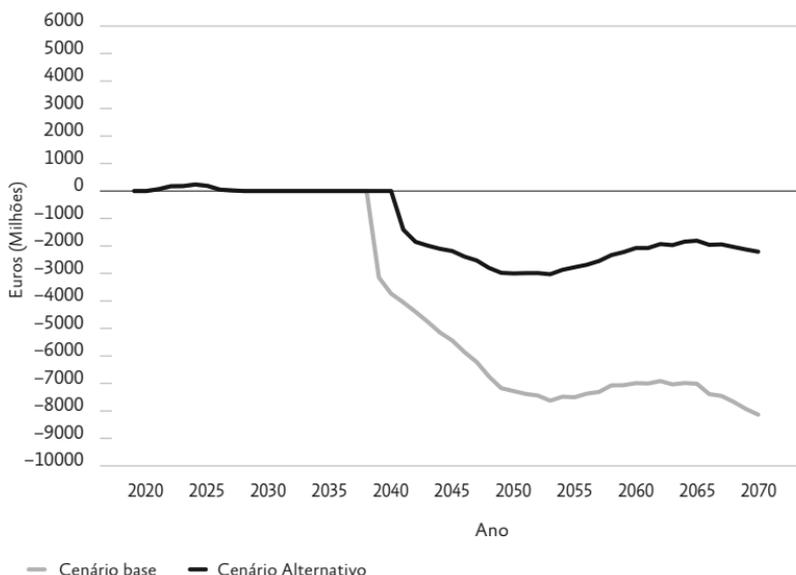
como referência, seria de esperar uma diminuição na ordem dos 15% da despesa em pensões: de 37 mil milhões de euros (no cenário de referência) para 31,1 mil milhões de euros (no cenário alternativo).

Figura 14. Despesa total em pensões



Curiosamente, o esperado aumento de beneficiários de prestações não contributivas (ver Secção ii, Capítulo 6), não se traduz num aumento proporcional da despesa neste tipo de benefícios. Ainda assim, em 2070, as despesas com prestações não contributivas deverão representar 23% de toda a despesa em pensões da Segurança Social, contra aproximadamente 4%, no cenário de referência.

Figura 15. Saldo financeiro do Regime Previdencial da Segurança Social, depois do FEFFS (em milhões de euros)



Considerando o impacto que a despesa com pensões deverá ter, no futuro, e presumindo que as contribuições para o sistema se manteriam num nível semelhante ao do cenário de referência (ver Secção i, Capítulo 6), espera-se que a introdução do sistema que estamos a analisar tenha uma repercussão bastante positiva sobre a situação financeira do sistema de pensões.

Esse impacto reflecte-se, sobretudo, na diminuição do tamanho dos desequilíbrios financeiros no Regime Contributivo da Seguridade Social (ver Figura 15) e menos no incremento da capacidade do FEFFS para prolongar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões. Aliás,

a diminuição da despesa produzida pela eventual introdução do novo sistema permitiria prolongar a vida do FEEFFS em apenas três anos.

Obviamente, esta melhoria na situação financeira do Regime Previdencial da Segurança Social possibilitaria uma redução da necessidade de transferências do Orçamento de Estado para o sistema de pensões. Portanto, em 2070, caso o novo sistema fosse introduzido, as necessidades de financiamento do sistema de pensões, por via de transferências do Orçamento de Estado, ficariam quase 20% abaixo do previsto no nosso cenário de referência, passando de 7,4 mil milhões de euros para 9,3 mil milhões de euros.

iv. Que impacto teria na sustentabilidade social do sistema de pensões?

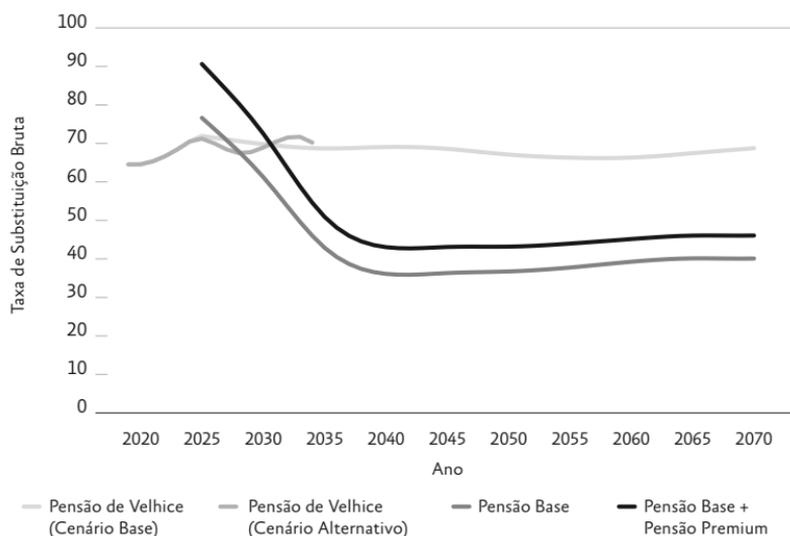
Nas secções anteriores procurámos demonstrar que a introdução de um sistema de pensões similar ao sueco teria um impacto negativo sobre a progressão do valor das futuras pensões (ver Secção ii, Capítulo 6). Se, por um lado, isso implicaria uma redução da despesa em pensões bem como uma redução do tamanho dos défices do sistema (ver Secção ii, Capítulo 6), por outro, a introdução do sistema alternativo teria consequências adversas para a sustentabilidade social do sistema de pensões.

Em primeiro lugar, um crescimento mais lento do valor das pensões significaria que estas não conseguiriam acompanhar o crescimento dos salários, ou seja, que a adequação das pensões iria deteriorar-se. Deste modo, previu-se que,

em 2070, o rácio de benefício da Pensão Base seria apenas de 0,30 – o que compara com um rácio de benefício da Pensão de Velhice de 0,39 no cenário de referência. Se ao valor da Pensão Base somássemos o valor da Pensão *Premium*, o rácio de benefício subiria para 0,34.

Em segundo lugar, a introdução deste modelo alternativo reduziria significativamente a capacidade do sistema para proteger os indivíduos de uma quebra significativa de rendimentos na reforma. Como se pode observar na Figura 16, o impacto do novo sistema sobre a Taxa de Substituição Bruta (média) é praticamente imediato. Depois de terminado o processo de transição para o novo modelo (2040), a Taxa de Substituição Bruta (média) da Pensão Base seria de apenas 36,1% – o que compara com uma Taxa de Substituição Bruta (média) da Pensão de Velhice de 69,1% no cenário de referência. Se ao valor da Pensão Base somássemos o valor da Pensão *Premium*, a Taxa de Substituição Bruta (média) subiria para aproximadamente 43%.

Figura 16. Taxas de substituição bruta (média) da Pensão de Velhice



Curiosamente, não se prevê que a potencial introdução de um sistema de pensões semelhante ao da Suécia viesse a ter um impacto negativo sobre a taxa de pobreza entre os pensionistas. Pelo contrário, findo o período de transição esperava-se que a percentagem de pensionistas (com 65 anos ou mais) a viver abaixo do limiar da pobreza começasse a descer de forma gradual, de tal modo que, em 2070, a percentagem de pensionistas pobres estivesse próxima dos 7,2%, o que contrasta com os 15,5% do nosso cenário de referência. Porém, é importante não esquecer que o modelo utilizado neste estudo apresenta algumas limitações no que respeita à captura e evolução da pobreza (ver Secção iii, Capítulo 4). A evolução favorável da taxa de pobreza entre os pensionistas – expectável se um sistema semelhante ao sueco fosse

implementado em Portugal – poderá ser explicada à luz de dois mecanismos distintos. Em primeiro lugar, o facto de as pensões crescerem menos do que no nosso cenário de referência faria com que a mediana dos rendimentos, sobre a qual é ancorado o limiar de pobreza (ver Secção iii, Capítulo 4), também crescesse menos. Ora, um limiar de pobreza (comparativamente) mais baixo resultaria, necessariamente, numa redução da percentagem de indivíduos em risco de pobreza. Em segundo lugar, aquela tendência pode ser explicada pelo facto de o novo sistema implicar um crescimento substancial do número de pessoas a receber uma prestação não contributiva, nomeadamente a Pensão Mínima Garantida. A acumulação desta pensão com os rendimentos da Pensão *Premium* poderia vir a colocar muitos pensionistas acima do limiar da pobreza.

Ideias-chave

- »» A introdução de um sistema inspirado no modelo sueco em Portugal permitiria uma redução significativa da despesa em pensões, que atingiria, em 2070, poupanças na ordem dos 15%. Tal possibilitaria ainda uma redução do tamanho dos défices do sistema quando se esgotassem os fundos do FEFSS.
- »» Este nível de poupanças é fruto de um crescimento mais lento do valor das pensões no novo sistema. Assim, em 2070, o valor da Pensão Base no novo sistema seria 28% inferior ao valor da Pensão de Velhice no nosso cenário de referência. Este crescimento mais lento das pensões teria consequências negativas para a sustentabilidade social do sistema de pensões, afectando, nomeadamente, a sua capacidade de proteger os indivíduos de uma quebra significativa de rendimentos na passagem à reforma.
- »» A introdução do novo sistema poderia reduzir a taxa de pobreza entre os pensionistas. Não podendo deixar de ser interpretada como o reflexo do papel da Pensão Mínima Garantida no sistema, esta redução é também produto de um processo menos virtuoso, que tem que ver com a diminuição do valor da mediana de rendimentos que resulta do corte de pensões.

Conclusão

Tal como referimos no início, este estudo tem como missão principal contribuir para a promoção de um debate mais informado sobre a sustentabilidade financeira e social do sistema de pensões português. A este respeito, o estudo oferece um conjunto de elementos relevantes:

- o futuro do sistema de pensões português será indelevelmente marcado pela evolução demográfica (ver Secção i, Capítulo 3). Fruto da manutenção de níveis preocupantemente baixos de fecundidade, e do aumento da esperança de vida, Portugal enfrenta o espectro de uma diminuição significativa da população total (23%, entre 2020 e 2070) e da população em idade activa (37%). No mesmo período, a percentagem de pessoas com 65 ou mais anos aumentará de 22% para 36%;
- de acordo com o cenário macroeconómico central assumido pela Comissão Europeia (2017), e que também sustenta os resultados deste estudo, a diminuição da população em idade activa limitará, de forma decisiva, o potencial de crescimento da economia portuguesa no período em análise. Assim, as taxas (médias) de crescimento do PIB Potencial da economia portuguesa deverão situar-se entre os 0,8% e os 1% – muito abaixo da taxa média de crescimento da UE27 (ver Secção i, Capítulo 3);

- no entanto, mesmo estes níveis preocupantes de crescimento económico só serão possíveis se se cumprirem as projecções – relativamente optimistas – da Comissão Europeia quanto ao crescimento da produtividade e dos salários em Portugal (ver Secção i, Capítulo 3);
- em face deste cenário demográfico e macroeconómico, prevê-se que o número de pensionistas cresça consideravelmente no período entre 2020 e 2045: de cerca de 2,7 milhões para 3,3 milhões. Posteriormente, por via da redução da entrada de novos pensionistas e da diminuição do número de pessoas nas coortes mais idosas, o número de pensionistas deverá descer progressivamente para, aproximadamente, 2,7 milhões de pessoas, em 2070 (ver Secção ii, Capítulo 3);
- assumindo que os salários crescerão em linha com as projecções da Comissão Europeia sobre a evolução da produtividade do trabalho (ver Secção i, Capítulo 3), devemos esperar um crescimento sustentado do valor das pensões da Segurança Social. Por exemplo, a preços de 2018, o valor médio das Pensões de Velhice deverá subir de 482€, em 2020, para 924€ em 2070 – um aumento de 91%. Pelo contrário, na CGA, o valor médio das pensões deverá descer de forma acelerada (ver Secção ii, Capítulo 3);
- se, em termos absolutos, a despesa com pensões subir, quando medida em percentagem do PIB, após um período de subida face ao nível observado em 2020 de 12,5%, essa despesa deverá mesmo descer de 12,7% para 11,8%, entre 2050 e 2070;

- a cumprir-se o ritmo de crescimento acelerado dos salários, previsto pela Comissão Europeia (ver Secção i, Capítulo 3), apesar da quebra significativa do número de pessoas em idade activa, estima-se que o valor das contribuições para a Segurança Social possa até crescer (ligeiramente) entre 2020 e 2070: de 8,1% do PIB para 8,7%;
- este crescimento (ligeiro) das contribuições não será suficiente para compensar a subida da despesa com pensões no Regime Previdencial da Segurança Social, que deverá começar a registar défices crónicos, a partir de 2027. Porém, recorrendo a transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro da Segurança Social, seria possível prolongar a sustentabilidade financeira do Regime Previdencial da Segurança Social em 12 anos, ou seja, até 2039.
- quando consideramos os universos da Segurança Social e da CGA como um todo, concluímos que a necessidade de transferências do Orçamento de Estado para assegurar o pagamento de pensões não é uma questão para resolver no futuro, mas antes uma realidade do presente. Se, num primeiro momento, essas transferências servem para cobrir os défices da CGA e para financiar as componentes não contributivas das pensões da Segurança Social, à medida que avançamos no tempo, as transferências do Orçamento de Estado serão necessárias para cobrir os défices do Regime Previdencial da Segurança Social. Em todo o caso, é de prever que o volume de transferências necessárias para assegurar o pagamento de pensões vá diminuir ao longo do tempo, de 4,4%, em 2020, para aproximadamente 3%, em 2070.

- se a produtividade e os salários não crescerem ao ritmo previsto pelo cenário macroeconómico central adoptado pela Comissão Europeia no seu *Ageing Report 2018*, a situação financeira do Regime Previdencial da Segurança Social deverá degradar-se marcadamente, atingindo valores entre os 4% e os 5% do PIB, no período entre 2050 e 2070;
- apesar de se prever um aumento do valor nominal das pensões, tal não irá repercutir-se numa melhoria da adequação das pensões. Inclusivamente, deveremos assistir a uma degradação, ainda que ligeira, do valor das Pensões de Velhice e de Sobrevivência da Segurança Social em comparação com os salários. Além disso, e tendo em consideração as limitações do presente estudo neste domínio, prevê-se que a taxa de pobreza entre os pensionistas (com 65 anos ou mais) possa aumentar (cerca de 6 pontos percentuais), ao longo do período em análise.

Como referimos anteriormente, o sistema de pensões exigirá transferências avultadas para cobrir os défices financeiros da CGA (primeiro) e da Segurança Social (depois), assim como o custo das prestações não contributivas do sistema. Neste sentido, avaliámos um conjunto de alternativas para tentar melhorar a sustentabilidade financeira do sistema e reduzir o seu peso para o erário público.

Em primeiro lugar (Capítulo 5), avaliámos o impacto de um conjunto de reformas que poderiam ser implementadas na actual arquitectura do sistema de pensões, a partir de 2025:

- i. aumentar as contribuições para o sistema através do agravamento (gradual) das taxas contributivas da Segurança Social e da CGA, de 0,5 pontos percentuais até um limite máximo de 2,5 pontos percentuais, aplicadas tanto a trabalhadores como a empregadores;
- ii. reduzir o valor das futuras pensões através de cortes graduais – de 0,1 pontos percentuais até um limite máximo de 0,5 pontos percentuais – na taxa de formação anual usada para calcular o valor das pensões da Segurança Social e da CGA;
- iii. aumentar a idade de reforma até quatro anos, tanto na Pensão de Velhice da Segurança Social e da CGA, como nas respectivas pensões antecipadas.

Em segundo lugar (Capítulo 6), avaliámos uma opção de reforma mais ambiciosa, que implicaria a introdução de um novo modelo que, em linha com o sistema de pensões sueco (OCDE, 2017), assentaria em três esquemas:

- i. uma pensão de natureza contributiva (Pensão Base), calculada com base no método de Contas Nacionais (ver Capítulo 2), e financiada em regime de repartição, sendo que, ao contrário do modelo sueco, não haveria qualquer tecto às contribuições;
- ii. um plano de pensão privado (Pensão *Premium*), de carácter obrigatório, financiado em regime de capitalização;

iii. um complemento de pensão (Pensão Mínima Garantida), sujeito a uma condição de recursos, financiado pelos impostos.

Os resultados da nossa análise mostram que, como seria de esperar, a introdução de um sistema de pensões análogo ao sueco propiciaria uma melhoria vincada da situação financeira do Regime Previdencial da Segurança Social, sendo de destacar uma ampla redução dos défices deste Regime. Como consequência, o novo sistema reduziria a necessidade de financiamento do sistema por via de transferências do Orçamento de Estado, que, em 2070, poderiam atingir poupanças na ordem dos 20% (ver Secção iii, Capítulo 6).

O sucesso do novo sistema na melhoria da situação financeira do sistema de pensões seria, todavia, conseguido à custa de uma redução considerável da adequação do valor das pensões e, sobretudo, da capacidade do sistema para proteger os pensionistas de uma quebra abrupta de rendimentos na passagem à reforma (ver Secção iv, Capítulo 6). Curiosamente, a introdução deste novo sistema poderia ter um impacto positivo no que toca à redução da pobreza entre os pensionistas. Contudo, se é verdade que parte desse impacto pode ser explicado pela eficácia da Pensão Mínima Garantida ao proteger os pensionistas com menores rendimentos, também é verdade que aquele sistema alternativo desencadearia um processo menos virtuoso em que a pobreza cai porque, devido à redução do valor das pensões a mediana de rendimento (à qual a linha de pobreza está indexada) também cai. Ou seja, a pobreza cai, porque a sociedade também fica um pouco menos rica.

Por comparação, as reformas de natureza incremental que foram testadas parecem oferecer um quadro mais interessante de melhoria da sustentabilidade financeira do Regime Previdencial da Segurança Social. Em primeiro lugar, parecem ser mais eficazes a potenciar o papel desempenhado pelo FEFSS no adiamento do surgimento de défices crónicos no Regime Previdencial da Segurança Social. Ao contrário do modelo análogo ao sueco aqui analisado – que apenas estende a vida do FEFSS em 3 anos (ver Secção iii, Capítulo 6) –, aumentar a idade de reforma da Segurança Social e da CGA em 3 anos permitiria estender a vida do FEFSS para além de 2070 (ver Secção i, Capítulo 5). E mesmo aumentar 1,5 pontos percentuais as contribuições (de trabalhadores e de empregadores) para a Segurança Social seria mais eficaz a estender a vida do FEFSS. Por contraste, cortar o valor das pensões futuras revela-se uma opção menos interessante para cumprir o objectivo de adiar o aparecimento de défices crónicos no sistema. No entanto, tal como no caso do modelo sueco, a opção de cortar o valor dos benefícios futuros parece ser mais eficaz a reduzir o tamanho dos futuros défices, uma vez extintos os fundos do FEFSS.

Dentro das opções consideradas, aumentar a idade de reforma parece ser a forma mais eficaz de minorar a necessidade de financiar o sistema com recurso a transferências do Orçamento de Estado. Sem surpresa, a opção de cortar futuros benefícios tem consequências bastante negativas para a adequação das pensões no futuro, bem como para a capacidade do sistema para proteger os indivíduos contra uma quebra abrupta de rendimentos na passagem à reforma,

e mesmo para a taxa de pobreza entre os pensionistas (ver Secção ii, Capítulo 5). Por oposição, aumentar as contribuições para o sistema teria consequências praticamente nulas para a sua sustentabilidade social.

O cenário de aumento súbito da idade de reforma tem efeitos diferenciados no que toca à sustentabilidade social do sistema de pensões. Por um lado, ao promover carreiras contributivas mais longas, o aumento da idade de reforma reforçaria a capacidade de proteger os indivíduos contra uma quebra abrupta de rendimentos na passagem à reforma (ver Capítulo 2). Por outro lado, este tipo de alteração diminuiria marcadamente a adequação das futuras pensões – tal como aconteceria caso o modelo sueco fosse implementado (ver Secção ii, Capítulo 5, e Secção iv, Capítulo 6) – e ainda colocaria pressões que poderiam resultar no aumento da pobreza entre os pensionistas.

Como fica demonstrado nos parágrafos anteriores, este estudo visa oferecer um vasto conjunto de elementos que poderão proporcionar um debate mais esclarecido sobre a evolução do sistema de pensões português, ao descrever os efeitos que diferentes cenários de reforma poderão produzir. Mas, uma vez que esta análise resulta de um estudo científico, não seria de todo adequado apontar um caminho a seguir, ou opções de reforma a tomar, com base nas conclusões obtidas. Essa discussão deverá ser feita na esfera da sociedade civil e na esfera político-partidária.

Contudo, há um conjunto de **recomendações** que, no nosso entender, devem ser tidas em conta pelos decisores políticos, nesta área:

- i. futuras discussões sobre como melhorar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões devem ter sempre em consideração os efeitos distributivos do mesmo, ou seja, a sua sustentabilidade social;
- ii. quaisquer medidas neste domínio devem ser baseadas em evidência sólida, independente e publicamente auditável;
- iii. o Estado português deve adoptar um mecanismo de avaliação da sustentabilidade financeira do sistema de pensões português que seja autónomo do *Ageing Report*, desenvolvido pela Comissão Europeia, e baseado num cenário macroeconómico que reflecta – de uma forma mais precisa – as especificidades da economia portuguesa;
- iv. os resultados alcançados neste estudo, a propósito da introdução em Portugal de um sistema de pensões semelhante ao sueco, não devem excluir a possibilidade de avaliar outras modelizações deste tipo de sistema (por exemplo, com a inclusão de uma opção de plafonamento das contribuições) ou de se estudar outras alternativas de reforma sistémica – como, por exemplo, a introdução de um sistema de pontos;
- v. analogamente, não deve excluir-se a possibilidade de estudar aprofundadamente opções de reforma que

dependam de variáveis externas ao sistema, como a identificação de fontes alternativas de financiamento;

- vi. caso se opte por reformas de natureza mais incremental, deve ser dada particular atenção ao modo como as reformas em análise poderão potenciar, ou limitar, a capacidade do FEFSS para assegurar a sustentabilidade financeira do sistema. Seria também importante avaliar formas de melhorar a regulação do FEFSS, com o intuito de potenciar o seu impacto no sistema de pensões, nomeadamente, introduzindo limites à utilização dos fundos do FEFSS, e definindo critérios que maximizem a rentabilidade dos activos do Fundo, entre outros;
- vii. finalmente, é essencial ter em consideração que o sistema de pensões é um terreno especialmente propício à existência de efeitos não lineares e de consequências não previstas. Assim sendo, a escolha de uma estratégia de reforma deverá ser cuidadosamente calibrada, procurando potenciar os efeitos positivos e minorizar os impactos negativos.

Abreviaturas

- CE** Comissão Europeia
- CES** Complemento Extraordinário de Solidariedade
- CFP** Conselho das Finanças Públicas
- CGA** Caixa Geral de Aposentações
- CSI** Complemento Solidário para Idosos
- DGSS/MTSSS** Direcção Geral da Segurança Social/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
- DYNAPOR** *Dynamic Microsimulation Model for Portugal*
- EUROSTAT** Direcção-Geral de Estatística da União Europeia (*European Statistical Office*)
- FEFSS** Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
- FMI** Fundo Monetário Internacional
- GEP/MTSSS** Gabinete de Estratégia e Planeamento/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
- GPEARI** Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças
- IAS** Indexante dos Apoios Sociais
- IGFSS/MTSSS** Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
- INE** Instituto Nacional de Estatística
- IPC** Índice de Preços no Consumidor
- ISS/MTSSS** Instituto da Segurança Social/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
- NDC** Sistema de Contas Nacionais (*Notional Defined Contribution*)

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB Produto Interno Bruto

p.p. Pontos Percentuais

PPR Plano Poupança Reforma

UE União Europeia

UE27 União Europeia com 27 estados-membros

Glossário

Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA) – entidade que gere o regime de segurança social dos funcionários públicos e trabalhadores equiparados admitidos até 31 de Dezembro de 2005, em matéria de pensões (ex: reforma, sobrevivência e invalidez).

Complemento Solidário para Idosos (CSI) – valor pago mensalmente a pessoas com baixos recursos residentes em Portugal, titulares de Pensão de Velhice ou de sobrevivência, com idade superior à idade normal de reforma, ou que são titulares da Pensão de Invalidez e não beneficiem da Prestação Social para a Inclusão. Excepcionalmente, em 2019, também podem aceder ao CSI os titulares de Pensões de Velhice Antecipadas, que tenham sido iniciadas a partir de Janeiro de 2014.

Condição de recursos – instrumento que define o limite de rendimentos até ao qual as pessoas têm direito a determinadas prestações sociais e que é utilizado no cálculo do montante dos benefícios (Rendimento Social de Inserção, Complemento Solidário para Idosos, Prestações Familiares, Subsídio Social de Desemprego e Subsídios Sociais de Parentalidade, outros subsídios e apoios do Estado).

Complemento Extraordinário de Solidariedade (CES) – valor mensal pago a quem recebe Subsídio Mensal Vitalício ou Pensão Social de Velhice, e que tem valores diferenciados de acordo com a idade.

Coorte – grupo de indivíduos que experienciou um determinado evento, comumente o nascimento, durante um determinado período de tempo, habitualmente um ano civil. Por extensão, pode referir-se, por exemplo, a coorte de indivíduos que se aposentou em 2015.

DYNAPOR – modelo de microsimulação dinâmica do sistema de pensões português. Foi desenvolvido a partir de um modelo usado pelo Federal Planning Bureau para fazer avaliações *ex ante* do sistema de pensões belga, o MIDAS_BE.

Factor de Sustentabilidade – rácio de ajustamento do montante da Pensão de Velhice inicial, cuja aplicação teve início em 2008. É revisto regularmente com base na esperança de vida aos 65 anos, calculada pelo Instituto Nacional de Estatística. Actualmente, é aplicado a Pensões de Velhice atribuídas antes da idade normal de reforma, com algumas excepções, nomeadamente no âmbito da pensão antecipada por carreiras contributivas muito longas.

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) – património financeiro autónomo para onde reverte parte das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem. Visa assegurar a estabilização financeira da Segurança Social, garantindo o pagamento das pensões por um período mínimo de dois anos.

Indexante dos apoios sociais (IAS) – montante pecuniário de referência no cálculo das prestações sociais.

Índice de preços no consumidor (IPC) – indicador que mede a variação dos preços de um conjunto de bens e serviços considerados representativos das despesas dos consumidores. É calculado pelo Instituto Nacional de Estatística.

Índice sintético de fecundidade – número médio de nados-vivos que cada mulher em idade fértil teria (usualmente 15-49 anos), mantendo-se as condições observadas no momento.

Média ponderada – média em que os valores têm pesos relativos (ponderações) diferentes.

Modelo de microsimulação dinâmica – modelo que possibilita a simulação do comportamento de microunidades, por exemplo indivíduos ao longo do tempo, permitindo que essas mesmas unidades alterem os seus atributos por influência de factores endógenos ao modelo, por exemplo, possibilitando que os indivíduos transitem entre situações perante o emprego.

Notional Defined Contributions (NDC) – Os Sistemas de Contas Nacionais são desenvolvidos de modo a emular os sistemas de contribuição definida, no sentido em que a pensão depende das contribuições do indivíduo. No entanto, ao contrário dos sistemas de contribuição definida, os Sistemas de Contas Nacionais não acumulam capital. Em vez disso, as contribuições individuais são utilizadas para cobrir as despesas correntes. A designação de Contas Nacionais deve-se ao facto de o registo do somatório das contribuições efectuadas ao longo da carreira contributiva ser meramente notional.

Pensão de Invalidez – valor pago mensalmente aos beneficiários do regime geral de Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações como protecção em situações de incapacidade permanente para o trabalho (absoluta ou relativa).

Pensão de sobrevivência – valor pago mensalmente aos familiares dos beneficiários do regime geral de Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações como compensação pela perda de rendimentos de trabalho resultante da sua morte.

Pensão de Velhice – valor pago mensalmente aos beneficiários do regime geral de Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações, substituindo as remunerações de trabalho, na circunstância de velhice.

Pensionista – indivíduo que recebe uma pensão da Segurança Social ou da Caixa Geral de Aposentações, por exemplo uma Pensão de Velhice, invalidez, sobrevivência ou outras.

Produto Interno Bruto (PIB) – corresponde à soma dos bens e serviços produzidos numa determinada região, usualmente um país, num determinado ano, habitualmente o ano civil. É utilizado para avaliar e comparar o desempenho de uma economia.

Rácio de benefício – corresponde ao rácio entre os valores médios de uma determinada pensão e o vencimento dos trabalhadores, numa população específica, num dado período. É geralmente expresso em percentagem.

Regime de capitalização – modelo de financiamento do sistema de pensões em que os indivíduos depositam as suas contribuições numa espécie de conta-poupança, que vai acumulando juros até ao momento de passagem à reforma, altura em que os activos acumulados são convertidos numa pensão.

Regime de repartição – modelo de financiamento do sistema de pensões em que as pensões a pagamento são financiadas pelas contribuições dos trabalhadores no activo.

Salário médio – valor médio do rendimento bruto dos trabalhadores por conta de outrem.

Segurança Social (SS) – entidade que gere o regime de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem e independentes em matéria de pensões (velhice, incapacidade, sobrevivência e outras).

Taxa anual de formação – percentagem do salário anual considerado para efeito do cálculo da taxa global de formação da pensão. É utilizada no cálculo do valor da Pensão de Velhice.

Taxa de pobreza – corresponde ao rácio entre o número de indivíduos de um determinado grupo etário com recursos abaixo do limiar de pobreza e a população, num dado período. É geralmente expressa em percentagem.

Taxa de substituição bruta – corresponde ao rácio entre os valores brutos de pensão e de vencimentos antes da reforma, numa determinada população, num dado período. É geralmente expressa em percentagem.

Taxa global de formação – produto da multiplicação entre a taxa anual de formação e o número de anos civis com remunerações registadas. Assume um limite mínimo de 30% e máximo de 80%.

Zona Euro – é uma união monetária entre vários estados-membros da União Europeia. No início de 2019, a Zona Euro contemplava os seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, República da Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, e Portugal. Além destes 19 estados-membros, existem alguns microestados que detêm acordos formais com a União Europeia para utilizarem o Euro como moeda oficial (tais como: Andorra, Mónaco, San Marino e Vaticano). Nem todos os estados-membros da União Europeia optaram por aderir ao Euro, e mantiveram as suas moedas nacionais.

Para saber mais

Bibliografia recomendada, dividida por capítulos.

Capítulo 1

Para uma descrição pormenorizada do sistema de pensões português, consultar:

Carolo, D., Vicente, J.A. e Morais, L.T., *o Actual Sistema Público de Pensões em Portugal*. Policy Paper 11, Institute of Public Policy, 2018a. Disponível [aqui](#).

OCDE, *OECD Reviews of Pension Systems: Portugal*, Paris, OECD Publishing, 2019. Disponível [aqui](#).

Informação estatística sobre o sistema de pensões português está disponível na PORDATA [Seg. Social - Pensões](#) e [CGA](#).

[Estatísticas da Segurança Social](#)

[OECD Pensions Statistics](#)

Capítulo 2

Para uma descrição dos diferentes modelos de pensões nos países da OCDE, ver:

OCDE, *Pensions at a Glance 2018*, Paris, OECD Publishing, 2018. Disponível [aqui](#).

Para informação detalhada sobre a forma como é calculada a Pensão de Velhice da Segurança Social, ver [aqui](#).

Capítulo 3

Para um conhecimento mais detalhado das projecções da Comissão Europeia sobre a sustentabilidade financeira do sistema de pensões português, consultar:

GPEARI, *Portugal Country Fiche: 2018 Ageing Working Group Pension Projection Exercise*, 2018. Disponível [aqui](#).

Para um conhecimento mais detalhado do cenário demográfico e macroeconómico que sustenta as previsões da Comissão Europeia sobre a sustentabilidade financeira do sistema de pensões português, consultar:

Comissão Europeia, *The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*. Institutional paper 065, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2017. Disponível [aqui](#).

Capítulo 4

Para uma análise comparativa dos efeitos distributivos dos sistemas de pensões na União Europeia, consultar:

Comissão Europeia (2018). *The 2018 pension adequacy report. Current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I*. Disponível [aqui](#).

Capítulo 5

Para conhecer reformas do sistema de pensões introduzidas noutros países, consultar:

PENSREF: Pension Reform Database. Disponível [aqui](#).

ETUI Reforms Watch. Disponível [aqui](#).

Para conhecer outras propostas de reforma do sistema de pensões português, consultar:

Fundo Monetário Internacional, *Portugal: Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options*, 2013. Disponível [aqui](#).

OCDE, *OECD Reviews of Pension Systems: Portugal*, Paris, OECD Publishing, 2019. Disponível [aqui](#).

Capítulo 6

Para uma descrição detalhada do sistema de pensões sueco, consultar:

Palmer, E., *The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues*, Washington, The World Bank, 2000. Disponível [aqui](#).

Swedish Social Insurance Agency, *Orange Report: Annual Report of the Swedish Pension System 2016*, Stockholm, Swedish Social Insurance Agency, 2016. Disponível [aqui](#).

Autores

Amílcar Moreira é doutorado em Política Social pela Universidade de Bath. Presentemente, é investigador auxiliar no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e professor convidado do ISEG-ULisboa (Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa). Foi também investigador no Trinity College Dublin e na Oslo Metropolitan University. Com vasta experiência em projectos de investigação nacionais e internacionais, é autor de artigos e livros sobre envelhecimento, pensões e políticas sociais activas. É o investigador principal do projecto DYNAPOR – *Dynamic Microsimulation Model for Portugal*.

Alda Botelho Azevedo é doutorada em Demografia pela Universidade Autónoma de Barcelona. Presentemente, é investigadora no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e professora auxiliar convidada no ISCTE-IUL (Instituto Universitário de Lisboa). Além disso, é membro do Conselho Directivo da Associação de Demografia Histórica e membro do Conselho Fiscal da Associação Portuguesa de Demografia. A sua investigação tem-se centrado no estudo do envelhecimento demográfico e da demografia da habitação.

Luís P. Manso é doutorado em Estudos de Desenvolvimento pelo ISEG-ULisboa (Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa). Presentemente, é investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. A sua investigação tem-se centrado no estudo do sistema de pensões em Portugal, nomeadamente no impacto de reformas paramétricas e estruturais na sua sustentabilidade.

Rui Nicola é mestre em Economia e Política Social pelo ISEG-ULisboa (Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa) e doutorando em Gerontologia na Universidade de Southampton. Presentemente, trabalha no Gabinete da Secretária de Estado para a Inclusão das Pessoas com Deficiência. Enquanto técnico do GEP do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, integrou o Grupo de Peritos em Assuntos Demográficos, colaborou com a Divisão de Política Social e com o Grupo de Peritos em Pensões da OCDE.

“Como funciona o sistema de pensões em Portugal?”

“Até quando será o nosso sistema financeiramente sustentável?”

“Conseguiremos garantir um nível de vida adequado aos pensionistas?”

“Podemos melhorar a sustentabilidade financeira do sistema sem degradar a sua sustentabilidade social?”

