

Quatro Medidas para a Segurança Social*

Pedro G. Rodrigues e Pedro D. Silva

Direcção-Geral de Estudos e Previsão, Ministério das Finanças

VI. 19 Abril 2004, V4. 10 Janeiro 2005

Não obstante as recentes reformas, existe um consenso entre as principais organizações internacionais que em Portugal tanto a Segurança Social como a Caixa Geral de Aposentações continuam financeiramente insustentáveis a prazo. Este artigo foca a Segurança Social e, para além da questão da sustentabilidade, identifica outras insuficiências do sistema. É então, no espírito da Lei de Bases da Segurança Social em vigor, que são sugeridas quatro medidas de política que pretendem ser correctivas e que se enquadram na estratégia de reforma que é comum a muitos países da OCDE. Começa-se por propor uma única fórmula de cálculo das pensões, muito mais simples que as actuais, aplicável a todos os beneficiários activos, e que se estima que poderá reduzir para metade o problema da insustentabilidade financeira de longo prazo do sistema. A segunda medida introduz, de forma rentável para as finanças públicas, fortes incentivos financeiros para adiar a idade da reforma para além dos 65 anos, incentivos esses que são alargados a todos os beneficiários activos, incluindo aqueles que no futuro receberão pensões mínimas, e ainda aos seus empregadores. A terceira medida estabelece uma regra para o aumento anual das pensões que garante um ganho moderado em termos reais. Finalmente, para reforçar a adequabilidade do rendimento na velhice, são propostas contas pessoais de reforma que, mediante entregas regulares, garantem o pagamento aos 65 anos de um razoável complemento de pensão por capitalização. Por forma a “democratizar o terceiro pilar”, propõe-se que o Estado participe na poupança dos agentes de baixo rendimento. Este apoio não implica, contudo, um aumento de despesa dado que se eliminam os benefícios fiscais associados aos PPRs. Assim, apresenta-se um pacote de quatro medidas complementares com um objectivo claro: melhorar a sustentabilidade financeira de longo prazo do primeiro pilar, sem com isso aumentar os riscos de pobreza na velhice. A filosofia da proposta é dar a todos a oportunidade e os incentivos necessários para alterarem os seus comportamentos, por forma a poderem garantir uma pensão de acordo com as suas expectativas.

* Envie correspondência para prodrigues@dgep.pt. Agradecemos a Manuel Ribeiro da Costa e Eugénia Pires as valiosas críticas e comentários que enriqueceram este trabalho. Contudo, os eventuais erros que ficaram por detectar são da exclusiva responsabilidade dos autores. Igualmente, a análise e as opiniões não correspondem necessariamente à posição oficial da Direcção-Geral de Estudos e Previsão, do Ministério das Finanças, ou do Governo Português.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos cinco anos, Portugal fez várias alterações ao seu sistema de segurança social, um esforço impulsionado inicialmente por uma maior consciência social e posteriormente pela necessidade de responder aos desafios do envelhecimento da população. Não obstante estas mudanças, que neste período incluem duas revisões à Lei de Bases da Segurança Social, uma em 2000 e outra em 2002, e ainda alterações ao Estatuto de Aposentação, o regime dos funcionários públicos (CGA), é consensual entre organizações internacionais como a Comissão Europeia, a OCDE, e o FMI que as medidas já tomadas com o objectivo de garantir a sustentabilidade financeira de longo prazo são “provavelmente insuficientes” (International Monetary Fund 2004, European Commission 2004, e OECD 2004a).¹

O Quadro 1.1 apresenta as últimas projecções de longo prazo disponíveis para a despesa pública em pensões do Regime Geral, o regime contributivo dos beneficiários da Segurança Social.² Entre 2000 e 2050, espera-se um aumento de 3,1 para 6,6 por cento do PIB (uma variação de 3,5 pontos percentuais). Saliente-se, contudo, que estas projecções estão algo desactualizadas uma vez que só levam em conta a alteração da fórmula de cálculo das pensões, faltando ainda modelizar os efeitos da convergência das pensões mínimas com percentagens do salário mínimo nacional e o plafonamento das contribuições. À luz dos

¹ Também os mercados financeiros têm vindo a acompanhar cada vez mais de perto o previsível efeito do envelhecimento da população sobre a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas. Prova disso é o último relatório da agência de *rating* Standard and Poors (Financial Times 2004).

² Para projecções das restantes rubricas da conta da Segurança Social veja em Rodrigues (2002). Projecções de longo prazo das despesas e receitas da Caixa Geral de Aposentações, o regime dos funcionários públicos, encontram-se em Gouveia e Sarmento (2002).

crescimentos da despesa pública com pensões registados nos últimos anos, é provável que até 2050 a evolução da despesa pública em pensões do Regime Geral seja ainda mais adversa do ponto de vista das finanças públicas do que a sugerida pelo Quadro 1.1.

QUADRO 1.1
PROJECÇÕES DA DESPESA PÚBLICA EM PENSÕES DO REGIME GERAL

	2010	2020	2030	2040	2050
Despesa em pensões (% PIB)	4,1	4,7	5,6	6,1	6,6
Varição face a 2000 (p.p.)	1,0	1,6	2,5	3,0	3,5

Fonte: Rodrigues (2002).

Em nosso entender, pior do que serem ou não insuficientes, algumas das medidas adoptadas nos últimos anos foram menos apropriadas, ou porque tornaram o sistema mais complexo sem alcançar os objectivos a que se propunham, ou porque na prática foram inoperantes, alterando apenas a letra da lei, ou ainda porque, inadvertidamente, se vieram a revelar perversas.

Neste artigo, apresentam-se e defendem-se quatro medidas de política correctivas que visam melhorar o sistema de Segurança Social.³ As alterações que se propõem são inteiramente fieis ao espírito da Lei de Bases da Segurança Social em vigor, dado que entendemos que os problemas mais significativos

³ O regime de pensões dos funcionários públicos não será directamente o foco da nossa análise, não por já ser um sistema perfeito (Gouveia e Sarmento 2002 discutem algumas das suas insuficiências), mas sim por ser o maior esquema do segundo pilar, o que, só por essa razão, justifica dedicar-lhe um artigo inteiro. Vale a pena, contudo, salientar o seguinte facto: os funcionários públicos que se inscreveram na CGA a partir de 1 de Setembro de 1993 são, para todos os efeitos com excepção da idade de reforma, equiparados aos beneficiários da Segurança Social, trabalhadores no sector privado. Assim, este grupo de funcionários públicos será afectado pelas medidas de política dirigidas à Segurança Social.

tiveram origem na respectiva regulamentação. Antes de se proceder à apresentação das medidas propostas, elencamos as linhas gerais da política de segurança social que norteiam quer a Lei de Bases quer a posição de Portugal junto da União Europeia nesta matéria.

De entre os principais vectores da actual Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 32/2002) destacam-se: (1) uma nova fórmula de cálculo da pensão estatutária na qual, a prazo, se utiliza toda a carreira contributiva para determinar a remuneração de referência; (2) o aumento significativo das pensões mínimas; e (3) o reforço da componente do terceiro pilar. Com estas três linhas gerais pretende-se, respectivamente: (1) melhorar a sustentabilidade financeira do sistema e promover uma maior justiça actuarial, aproximando as contribuições dos beneficiários activos que tendem racionalmente a contribuir mais nos anos mais relevantes; (2) combater o risco para os idosos de cair numa situação de pobreza; e (3) diversificar as fontes de rendimento na velhice, com maior equilíbrio entre o primeiro e o terceiro pilar.

Em Setembro de 2002, o Governo Português entregou à União Europeia o Relatório Nacional de Estratégia Sobre o Futuro dos Sistemas de Pensões (Ministério da Segurança Social e do Trabalho 2002). Neste documento são reiterados três objectivos: (a) garantir a sustentabilidade financeira de longo prazo das finanças públicas e não apenas a do regime previdencial da Segurança Social; (b) garantir a adequabilidade ou suficiência de rendimentos na velhice, por forma a combater o risco de cair numa situação de pobreza; e (c) incentivar a permanência dos mais idosos no mercado de trabalho, ao mesmo tempo que é dada às pessoas a escolha da idade em que se reformam.

A proposta que se apresenta no presente artigo está em perfeita consonância com o objectivo de melhorar a sustentabilidade financeira de longo prazo das finanças públicas, mas sem agravar os riscos de pobreza, e permitindo às pessoas as escolhas (com incentivos) de quando se reformar e de como diversificar as suas fontes de rendimento na velhice.

O roteiro deste artigo é o seguinte. As próximas quatro secções são dedicadas a cada uma das medidas propostas. Nestas secções descrevemos e criticamos em pormenor as insuficiências das regras actuais. Depois apresentamos a medida proposta e analisamos até que ponto esta responde às críticas que anteriormente levantámos. Na secção 6 faz-se então um resumo das recentes medidas de política de segurança social que alguns países da OCDE adoptaram. Nesta secção mostra-se que as medidas que propomos seguem a tendência das reformas mais recentes nos países mais desenvolvidos. Na última secção sumariam-se as quatro medidas de política propostas, dando ênfase às vantagens que apresenta a sua adopção.

2. A FÓRMULA DE CÁLCULO DAS PENSÕES

A fórmula de cálculo das pensões relaciona as contribuições para a Segurança Social ao longo da vida activa com os benefícios que se recebe nos casos de invalidez, velhice e sobrevivência. A par do aumento anual das pensões, os parâmetros da fórmula de cálculo são, por excelência, os instrumentos do decisor político que determinam a generosidade do sistema. Assim, é compreensível a importância que é dada às reformas paramétricas na procura de garantir a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Para todas as pensões do Regime Geral a pensão estatutária (P) (que corresponde à primeira pensão paga, à qual depois se somam os complementos de pensão) é calculada como:

$$(2.1) \quad P = N * t * RR$$

onde, N é o número de anos de contribuições registadas, t é a taxa de formação, e RR é a remuneração de referência que é calculada em função das remunerações brutas sobre as quais as contribuições foram feitas. Se as pensões estatutárias forem inferiores a determinados valores mínimos, fixados anualmente discricionariamente pelo decisor político, então recebem um complemento de pensão.

2.1. O status quo

Com vista a salvaguardar o que na altura se entendeu como sendo direitos adquiridos, coexistem actualmente três fórmulas de cálculo (Decreto-Lei n.º 35/2002).⁴ Os beneficiários activos são agrupados pela data em que iniciaram as contribuições para a Segurança Social, pelo número de anos de contribuições que tinham no final de 2001, e pelo ano em que se tornarão pensionistas.

A primeira fórmula de cálculo é igual à fórmula antiga, onde a taxa de formação anual é de 2 por cento para todos e a remuneração de referência (RR) é calculada como a média dos melhores 10 dos últimos 15 anos de remunerações brutas, actualizadas até ao ano anterior à reforma usando o índice de preços no consumidor, excluindo habitação.

⁴ Veja em http://195.245.197.202/preview_documentos.asp?t=5944&m=PDF um quadro síntese.

A segunda fórmula de cálculo faz a média aritmética entre as pensões calculadas com a primeira fórmula e a terceira fórmula, em que os ponderadores são a parte da carreira contributiva até e depois de 2001, respectivamente.

Finalmente, na terceira fórmula de cálculo a taxa de formação é progressiva e varia entre 2 e 2,3 por cento, de acordo com o número de anos de contribuições à data da reforma e com a relação entre a remuneração de referência e o salário mínimo nacional (ver o Quadro 2.1). A remuneração de referência é calculada como a média das remunerações brutas de toda a carreira (até um máximo de 40 anos), actualizadas até ao ano anterior à reforma usando o índice de preços no consumidor, excluindo habitação. Acresce que as remunerações de 2002 a 2011, inclusive, beneficiam de um bónus de revalorização a uma taxa que pode ir até 50 pontos base acima da inflação.⁵

QUADRO 2.1
PERFIL PROGRESSIVO* DE TAXAS DE FORMAÇÃO

Escalão	Remuneração de referência	Taxa de formação
<i>Beneficiários com 20 ou menos anos de contribuições</i>		
-	-	2%
<i>Beneficiários com mais de 20 anos de contribuições</i>		
1º	$RR \leq 1,1 \times \text{Salário mínimo nacional (= SMN)}$	2,3%
2º	$RR > 1,1 \times \text{SMN e } RR \leq 2 \times \text{SMN}$	2,25%
3º	$RR > 2 \times \text{SMN e } RR \leq 4 \times \text{SMN}$	2,2%
4º	$RR > 4 \times \text{SMN e } RR \leq 8 \times \text{SMN}$	2,1%
5º	$RR > 8 \times \text{SMN}$	2%

*Progressivo no sentido em que a remunerações de referência mais baixas correspondem taxas de formação maiores.

⁵ Para estes anos, o coeficiente de revalorização leva em conta 75% da inflação dos preços no consumidor, excluindo a habitação, e 25% do crescimento nesse ano das remunerações dos trabalhadores por conta de outrem, desde que este crescimento supere a taxa de inflação.

A pensão é calculada com a mais favorável das três fórmulas para os contribuintes nas seguintes condições:

Condições
* Tornar-se pensionista até ao final de 2016, e * Ter começado a contribuir para a Segurança Social até ao final de 2001, ou * Ter pelo menos 15 anos de contribuições no caso da velhice, ou pelo menos 5 anos nos casos de invalidez e de sobrevivência, no final de 2001.

A pensão é calculada com a mais favorável das duas fórmulas (segunda e terceira) para os contribuintes nas seguintes condições:

Condições
* Tornar-se pensionista após 31 de Dezembro de 2016, e * Ter começado a contribuir para a Segurança Social até ao final de 2001, e * Não ter, pelo menos, 15 anos de contribuições no caso da velhice, ou pelo menos 5 anos nos casos de invalidez e de sobrevivência, no final de 2001.

A pensão é calculada com base na terceira fórmula para todos os beneficiários que começaram a fazer contribuições para a Segurança Social após 31 Dezembro 2001.

2.2. Críticas

As actuais fórmulas de cálculo das pensões suscitam-nos as seguintes críticas: (i) grande complexidade e falta de transparência, (ii) potenciais injustiças, (iii) a possibilidade de comportamentos estratégicos, (iv) efeitos perversos, e (v) efeitos incertos.

Com a última reforma, é inequívoco que aumentou a complexidade do sistema. Exemplo disso é a fórmula de cálculo de um beneficiário que se reforma em 2012, com 30 anos de contribuições ininterruptos e uma remuneração de referência usando toda a carreira contributiva (RR₂) que excede 8 vezes o salário mínimo nacional (SMN). Sob as actuais regras, a sua pensão estatutária será calculada como:

$$P = \max \left\{ \min (N ; 40) * RR_1 * 2\% ; \min (N ; 40) * [1,1 * SMN * 2,3\% + (2 - 1,1) * SMN * 2,25\% + (4 - 2) * SMN * 2,2\% + (8 - 4) * SMN * 2,1\% + (RR_2 - 8 * SMN) * 2\%] ; (20/30) * \min (N ; 40) * RR_1 * 2\% + (10/30) * \min (N ; 40) * [1,1 * SMN * 2,3\% + (2 - 1,1) * SMN * 2,25\% + (4 - 2) * SMN * 2,2\% + (8 - 4) * SMN * 2,1\% + (RR_2 - 8 * SMN) * 2\%] \right\},$$

onde $N = 30$ e RR_1 é a remuneração de referência calculada como a média dos melhores 10 dos últimos 15 anos de remunerações brutas, revalorizadas até ao ano anterior à reforma, usando o índice de preços no consumidor, excluindo habitação. Note-se que se a equação fosse escrita por extenso haveria ainda que detalhar o cálculo das remunerações de referência, recorrendo para isso à história de remunerações e aos coeficientes de revalorização correspondentes.

O aumento da complexidade do sistema causará, inevitavelmente, atrasos nos processamentos administrativos e ou um aumento dos custos de funcionamento. Também, o corolário da maior complexidade é a falta de transparência, o que para além de gerar um sentimento de desconfiança social, muitas vezes leva os beneficiários a procurar os serviços de consultores, o que a nível da sociedade representa um desperdício de recursos.

A segunda crítica centra-se nas potenciais injustiças que poderão ocorrer. As novas fórmulas de cálculo usam toda a carreira contributiva. No entanto, apenas existe registo informático das remunerações subjacentes às contribuições feitas a partir de 1971 em Lisboa, e a partir de 1981 para o resto do país. Neste contexto, quando não forem encontrados registos de remunerações, caberá ao beneficiário produzir prova documental das suas contribuições, ou então sujeitar-se à utilização das remunerações convencionais⁶ (baixas, por definição) para o efeito de cálculo da sua pensão. Esta situação pode resultar em redistribuições aleatórias de riqueza, uma vez que as remunerações efectivas podem ter sido maiores ou menores que as remunerações convencionais. Para além disso, é gerador de contencioso e de conflito social.

A terceira crítica prende-se com o incentivo a comportamentos estratégicos. Um dos objectivos visados com a utilização de toda a carreira contributiva no cálculo da remuneração de referência é evitar que os beneficiários activos declarem remunerações mais baixas nos anos que não contam para o cálculo da pensão. As novas fórmulas de cálculo parecem, a prazo, retirar esse incentivo de subdeclaração mas criam dois sérios problemas de comportamento estratégico. A forma como os três grupos de beneficiários activos foi definida deu aos agentes um fortíssimo incentivo para começar a contribuir (ainda que com uma contribuição simbólica) para a Segurança Social antes do final de 2001, para fugir ao grupo três onde as pensões são mais baixas.⁷ Preenchida esta condição, o agente tem um forte incentivo para se tornar pensionista até ao final de 2016, caso em que garante uma pensão calculada apenas com a fórmula antiga. Nestas condições, a cláusula de salvaguarda dos direitos adquiridos parece ser

⁶ Determinados pela Portaria n.º 56/94.

⁷ Segundo o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES), em 2001 a taxa de crescimento do número de pessoas singulares inscritas na Segurança Social foi de 3,9% (58% dos novos inscritos nesse ano são estrangeiros), contra 1,7% em 2002 e 2% em 2003.

demasiado generosa, sobretudo tendo em atenção o seu efeito sobre a sustentabilidade financeira do sistema.

A quarta crítica é relativa à utilização do salário mínimo nacional no cálculo da taxa de formação a aplicar. A indexação automática entre a taxa de formação e o salário mínimo (dada a estrutura progressiva do Quadro 2.1) determina que, quanto mais rapidamente crescer o salário mínimo nacional, maior será a taxa de formação efectiva. Num contexto de envelhecimento da população em que a tensão sobre o financiamento das pensões aumentará, a contenção orçamental tenderá a exercer-se sobre o salário mínimo, como forma de evitar o agravamento da despesa com pensões.

A última crítica prende-se com a dificuldade que há em determinar se a alteração da fórmula de cálculo contribuirá, ou não, para assegurar a sustentabilidade financeira de longo prazo do sistema. As projecções de longo prazo disponíveis para a conta da Segurança Social (Rodrigues 2002) sugerem que a recente alteração da fórmula de cálculo das pensões agravou, um pouco, a insustentabilidade financeira do sistema. Espera-se, agora, que o primeiro défice do Regime Geral surja em 2016 (dois anos mais cedo) e que o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social acabe em 2029 (três anos mais cedo). Como se explicam estes resultados?

Suponhamos que a fórmula de cálculo aplicável aos beneficiários activos que começaram a contribuir a partir de 1 Janeiro 2002 resulta, *para todos*, numa pensão mais baixa do que a estabelecida pela fórmula antiga. Se assim fosse, a alteração da fórmula de cálculo teria de, *forçosamente*, melhorar a sustentabilidade financeira do sistema, independentemente do maior ou menor tempo de transição, ou do número de cláusulas de salvaguarda previstas. Claro que, quanto mais longo o período de transição, menor o efeito positivo sobre as

finanças públicas. Assim sendo, se as projecções sugerem um agravamento da insustentabilidade financeira de longo prazo, então a actual fórmula de cálculo não pode resultar numa pensão mais baixa *para todos*. De facto, a mudança para a actual fórmula introduz dois efeitos que trabalham em sentidos opostos. Por um lado, reduz a remuneração de referência, que agora é a média das remunerações de toda a carreira contributiva. Mas por outro lado, aumenta a taxa de formação efectiva. Considere-se o caso de um beneficiário que começa a contribuir em 2002 e que, por isso, receberá uma pensão que será calculada apenas com a fórmula nova. Para determinar o efeito da alteração da fórmula, calculemos o valor da sua pensão caso ainda se aplicasse a fórmula de cálculo antiga. Considerando várias hipóteses de contribuições, o Quadro 2.2 detalha as hipóteses de trabalho e apresenta os resultados. Os resultados sugerem, muito claramente, que a nova fórmula de cálculo pode resultar em pensões superiores ou inferiores à antiga, conforme o número de anos de contribuições à data do pedido da pensão. Admitindo um crescimento real dos salários, em média, de 2 por cento ao ano, a actual fórmula de cálculo resulta numa pensão *maior* se o número de anos de contribuições se situar entre os [21, 26]. Neste caso, o aumento da taxa de formação efectiva de 2 para 2,25 por cento mais do que contrabalança a redução da remuneração de referência. A actual fórmula de cálculo só baixa a pensão estatutária se a carreira contributiva for superior a 26 anos. Contudo, este efeito não se faz sentir quando o número de anos de contribuições é inferior a 21 porque, neste caso, a taxa de formação é constante ao nível de 2 por cento (ver o Quadro 2.1).

Note-se que a exacta localização da banda de anos de contribuições, na qual a actual fórmula de cálculo resulta numa pensão maior do que com a antiga, é determinada pela hipótese sobre a taxa de crescimento real dos salários. Quanto menos os salários reais crescerem em média, maior será o número mínimo de anos de contribuições necessário para que a actual fórmula de cálculo resulte

numa pensão estatutária mais baixa do que com a antiga; isto é, maior será a banda. Se, por exemplo, os salários reais crescerem, em média, 1 por cento ao ano ao longo de toda a vida activa, então a banda situa-se entre os [21, 35].

QUADRO 2.2
IMPACTO DA ACTUAL FÓRMULA DE CÁLCULO FACE À ANTIGA
(EM %) PARA QUEM COMEÇA A TRABALHAR A PARTIR DE 2002

Anos de contribuições	Variação da pensão estatutária				1/
	<i>Crescimento médio anual dos salários reais</i>				
	1%	2%	3%	2%	
15	1,4	-1,0	-3,3	-	
20	-0,3	-4,9	-9,0	-	
21	11,7	5,5	0,1	17,3	
22	11,0	4,5	-1,2	13,7	
23	10,3	3,4	-2,6	10,2	
24	9,6	2,3	-4,0	7,0	
25	8,8	1,2	-5,4	3,9	
26	8,0	0,0	-6,8	0,9	
27	7,2	-1,1	-8,2	-	
28	6,4	-2,2	-9,6	-	
29	5,5	-3,4	-10,9	-	
30	4,7	-4,5	-12,2	-	
35	0,3	-10,1	-18,6	-	
40	-4,2	-15,5	-24,6	-	

Fonte: Cálculos dos autores.

Hipóteses: A remuneração média aos 25 anos é 1,5 vezes o salário mínimo nacional.

1/ Aumento mínimo da massa salarial declarada (em todos os anos excepto nos últimos 10) necessário para a fórmula actual face à antiga ser neutra em termos de finanças públicas.

Se for 3 por cento, a banda fica restrita aos 21 anos. É assim porque, com um menor crescimento real dos salários, menor será a redução da remuneração de

referência quando esta é calculada como a média de toda a carreira contributiva e não apenas como a média dos melhores 10 dos últimos 15 anos de remunerações brutas. Quando assim acontece, o aumento da taxa de formação efectiva domina a redução da remuneração de referência, resultando numa pensão estatutária comparativamente maior.

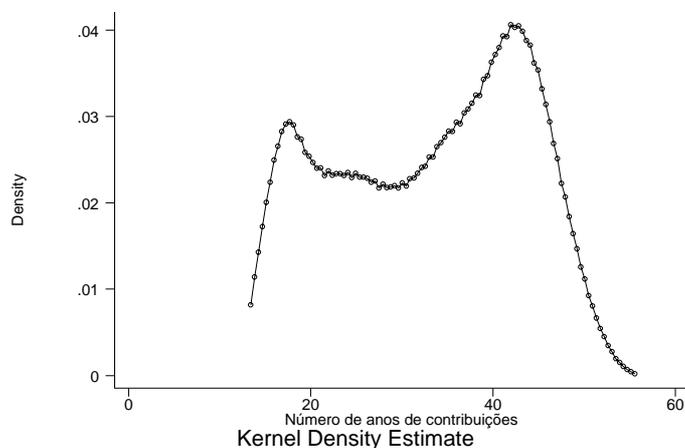
Aquando da alteração da fórmula de cálculo das pensões, foi argumentado que a utilização de toda a carreira contributiva na determinação da remuneração de referência desincentivaria a subdeclaração por parte dos beneficiários activos da base sobre a qual fazem as contribuições. Os cálculos que fizemos (ver a quinta coluna do Quadro 2.2 onde são levados em conta todos os fluxos financeiros, quer do lado da despesa, quer do lado das contribuições para a Segurança Social e das receitas de IRS) sugerem, por exemplo, que no caso de um agente que espera contribuir durante 21 anos (e cujos salários reais crescem em média 2 por cento ao ano) é necessário que a base contributiva aumente *pelo menos* 17,3 por cento para que a nova fórmula de cálculo seja, no mínimo, neutra do ponto de vista de finanças públicas.

Dadas as conclusões a que chegámos, trata-se agora de avaliar que impacto global poderão as situações identificadas ter. Para responder a esta questão olhámos para a função densidade do número de anos de contribuições dos novos pensionistas de velhice em 2000 com uma pensão de origem contributiva. A Figura 2.1 revela uma distribuição bimodal que vale a pena investigar com maior profundidade. A Figura 2.2 foca nos pensionistas do sexo feminino e fica aparente que é esta a razão principal da bimodalidade.

Segundo a nossa análise, a actual fórmula de cálculo só resultará em pensões mais baixas com uma esmagadora maioria de carreiras contributivas completas ou se, em média, os salários reais crescerem muito. Em nosso entender, há boas

razões para duvidar que o balanço da alteração da fórmula de cálculo seja positivo. Por um lado, há que reconhecer que também são pagas pensões de invalidez que se caracterizam naturalmente por carreiras mais curtas que as de pensões de velhice. Por outro lado, há a crescente participação feminina no mercado de trabalho e o facto de terem menos anos de contribuições à data da atribuição da pensão (ver a Figura 2.2).⁸ Se a estes dois factores juntarmos a persistência da economia informal ao nível corrente e a tendência para a maior mobilidade do factor trabalho, concluímos que, mesmo num futuro longínquo, poderemos ter muitas pessoas com um número de anos de contribuições que cai na banda que referimos. E nesse caso, será impossível argumentar no futuro que o balanço da alteração da fórmula de cálculo foi positivo.

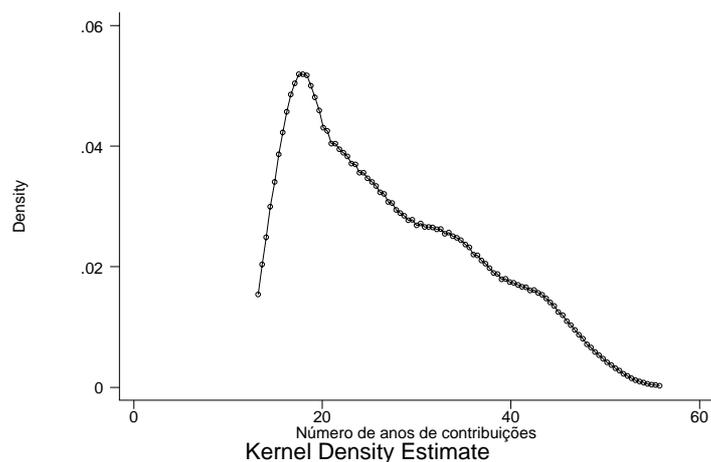
FIGURA 2.1
DENSIDADE ESTIMADA DO NÚMERO DE ANOS DE CONTRIBUIÇÕES (NOVOS PENSIONISTAS DE VELHICE EM 2000, COM PENSÃO DE ORIGEM CONTRIBUTIVA)



Fonte: Centro Nacional de Pensões, base de dados administrativos

⁸ É assim se o aumento da participação feminina for mais na margem extensiva (com mais mulheres a trabalhar) do que na margem intensiva (com as mulheres a trabalhar durante mais tempo).

FIGURA 2.2
DENSIDADE ESTIMADA DO NÚMERO DE ANOS DE CONTRIBUIÇÕES
(NOVOS PENSIONISTAS DE VELHICE EM 2000, DO SEXO FEMININO
E COM PENSÃO DE ORIGEM CONTRIBUTIVA)



Fonte: Centro Nacional de Pensões, base de dados administrativos

Assim, a nossa tese não é tanto que o balanço da alteração da fórmula de cálculo seja negativo (por mais importante que isso seja) mas sim que, devido à sua natureza e à dificuldade que há em prever a forma da distribuição do número de anos de contribuições, é impossível ter a certeza que o balanço é positivo. Contudo, parece-nos que há uma razoável probabilidade dele ser negativo.

2.3. A proposta

A fórmula de cálculo da pensão estatutária que aqui propomos é imune às cinco críticas que atrás referimos e tem como objetivos: (a) simplificar; (b) garantir que o balanço da alteração da fórmula de cálculo seja inequivocamente positivo

do ponto de vista das finanças públicas; (c) reduzir a generosidade do sistema para quem não adiar a idade da sua reforma; e (d) dar fortes incentivos financeiros aos trabalhadores para adiares a sua reforma.

Esta fórmula aplica-se a *todos* os beneficiários activos, independentemente do ano em que começaram a trabalhar, do número de anos de contribuições que tinham num determinado ano, ou do ano em que se tornarão pensionistas. Assim, de acordo com a nossa proposta, as pensões estatutárias de velhice e de invalidez com uma origem contributiva seriam calculadas de acordo com:

$$(2.2) \quad P = RR \cdot (N_0 \cdot 2\% + N_1 \cdot 1,9\%) + 1/14 \cdot \sum_{i=0}^4 R_{65+i} \cdot M_{65+i} \cdot (4\% + 0,5\% \cdot i)$$

em que:

- RR é a remuneração de referência calculada como a média (de todos os anos disponíveis desde 1995 até ao ano em que atinge a idade legal de reforma) das remunerações declaradas à Segurança Social, e *revalorizadas à data da reforma* com o índice de preços no consumidor, sem habitação;
- No é o número de anos de contribuições feitas até ao final de 2004;
- N1 é o número de anos de contribuições feitas a partir de 2005 até ao ano em que atinge a idade legal de reforma;⁹

⁹ Note-se que bastam 120 dias de contribuições num ano para que este seja contabilizado para efeitos do cálculo da pensão estatutária.

- R_{65+i} , com i a variar de 0 a 4, é a média das remunerações (revalorizadas à data da reforma com o índice de preços no consumidor, sem habitação) auferidas entre 1 de Maio do ano em que o trabalhador faz $65+i$ anos e 30 de Abril do ano seguinte; e
- M_{65+i} , com i a variar de 0 a 4, é o número de meses de contribuições feitas entre 1 de Maio do ano em que o trabalhador faz $65+i$ anos e 30 de Abril do ano seguinte.

Propomos, ainda, que o limite ao número de anos de contribuições que contam para o cálculo da pensão estatutária (40 anos, sob as regras actuais) seja retirado por completo. Como demonstramos na secção 3, a imposição de um limite deste tipo constitui um forte desincentivo a continuar a trabalhar depois de o atingir.

2.4. A análise

A fórmula que propomos (ver a equação 2.2) é simples e apresenta várias vantagens. Tal como a actual fórmula de cálculo que é mais complexa, a prazo usa-se toda a carreira contributiva para determinar a remuneração de referência, o que é positivo porque melhora a equidade¹⁰ e faz aproximar as contribuições dos benefícios. O período de transição é, contudo, significativamente mais curto dado que não prevemos quaisquer cláusulas de salvaguarda. Mesmo assim, a fórmula que propomos é mais generosa do que uma que respeitaria os direitos adquiridos que seria $RR' * N_0 * 2\% + RR'' * N_1 * 1,9\% + 1/14 * \sum_{i=0..4} R_{65+i} *$

¹⁰ Melhora a equidade porque os trabalhadores com mais educação formal têm um aumento significativo das remunerações no final da carreira. Se a remuneração de referência fosse calculada usando apenas os melhores 10 dos últimos 15 anos de salários, receberiam uma pensão comparativamente maior.

$M_{65+i} * (4\% + 0,5\% * i)$, onde RR' seria a remuneração de referência calculada como a média, revalorizada até ao ano anterior à reforma, das remunerações registadas num período de 10 anos entre 1995 e 2004, e RR'' seria a remuneração de referência de 2005 em diante até ao ano em que se atinge a idade legal de reforma.

Convém esclarecer que o conceito de direitos adquiridos que usamos está radicado nas contribuições já feitas, pois o compromisso do Estado gera-se quando este aceita as contribuições dos beneficiários. Assim, porque para a maioria dos beneficiários activos que pertencem ao grupo 1 a melhor das três fórmulas é a antiga, a fórmula que propomos garante uma pensão de igual valor a quem se reforme em 2005, tendo parado de trabalhar no final de 2004.

De referir, ainda, que a garantia dos direitos adquiridos refere-se principalmente à taxa de formação da pensão para os anos até 2004. Em condições normais, esperar-se-ia que RR'' (a média revalorizada dos rendimentos entre 2005 e o ano em que o trabalhador atinge a idade legal da reforma) fosse maior que RR' (referente aos rendimentos entre 1995 e 2004), e nesse caso a fórmula que propomos é mais generosa do que uma que respeita os direitos adquiridos. Para os pensionistas com RR'' inferior a RR' , contudo, haverá uma perda. De forma semelhante, porque na fórmula que propomos a remuneração de referência é calculada como a média das remunerações de todos os anos disponíveis, e já não com os melhores 10 dos últimos 15 anos, pode haver uma perda para alguns pensionistas.

Contudo, após uma consulta (salvaguardando-se o respectivo anonimato) aos registos individuais administrativos do Centro Nacional de Pensões, verificámos que, em mais de 90 por cento dos casos, os melhores 10 anos de remunerações coincidem com os últimos 10 anos de remunerações. Note-se,

também, que se se mantivesse a regra dos melhores 10 dos últimos 15 anos de remunerações brutas, seria difícil a transição para a utilização a prazo de toda a carreira contributiva.

De forma muito elementar, o que a fórmula que propomos faz é fechar o sistema antigo no final de 2004,¹¹ e abrir um novo a partir de 2005 com a seguinte particularidade. Para quem não adiar a idade de reforma para além da idade regulamentar, estará sujeito a uma taxa de formação efectiva ligeiramente mais baixa. Esta redução é gradual, sendo que matematicamente é atribuída uma taxa de formação efectiva comparativamente mais alta a quem tenha contribuído durante mais anos antes de 2005, protegendo assim os direitos adquiridos.¹² Contudo, é dada a oportunidade a todos os agentes de garantirem, ou mesmo aumentarem, o valor das suas pensões. Ao trabalhar e ao fazer contribuições para a Segurança Social para além da idade normal da reforma, beneficiam *na margem* de uma taxa de formação duas a três vezes maior que a anterior. Por exemplo, um ano de trabalho aos 65 anos conta como dois anos normais (porque a taxa de formação associada a esse ano é de 4 por cento, em vez de 2 por cento) e um ano de trabalho aos 69 anos conta como três anos normais (porque a taxa de formação associada a esse ano é de 6 por cento). Assim, através de taxas de formação que são maiores *na margem* (o que os Finlandeses e os Islandeses designam por taxas de formação aceleradas; veja em Finnish Centre for Pensions 2003, 2004), premeia-se o esforço de trabalhar até mais tarde, prémio esse que aumenta com a idade do trabalhador. Na secção 3 mostramos que, mesmo assim, estes aumentos não são lesivos para as finanças públicas. A

¹¹ É esta a justificação para usar todos os anos disponíveis desde 1995.

¹² Por exemplo, para quem o último ano de contribuições foi 2004 e se reforme com a idade regulamentar, recebe uma pensão estatutária onde a taxa de formação é 2% e a remuneração de referência é calculada usando os últimos dez anos de remunerações declaradas à Segurança Social.

fórmula de cálculo que propomos cumpre, assim, todos os objectivos que estabelecemos à partida e responde às críticas que atrás referimos.

Note-se, também, que há três características importantes na fórmula de cálculo que propomos. Em primeiro lugar, já não existe o limite ao número de anos de contribuições (actualmente, 40) que conta para o cálculo da pensão estatutária. Por um lado, esta alteração vai no sentido de maior justiça actuarial uma vez que se atribui uma pensão maior a quem tenha contribuído mais.¹³ Por outro lado, eliminar o limite ao número de anos de contribuições remove efectivamente o desincentivo a continuar a trabalhar depois de completados 40 anos de contribuições.¹⁴ O outro aspecto da fórmula de cálculo que propomos é que a revalorização das remunerações nominais brutas, declaradas à Segurança Social, é feita *até à data da reforma* e não até ao ano anterior à reforma. Assim, deixamos de discriminar negativamente aqueles beneficiários activos que não se reformam em Janeiro.¹⁵ Finalmente note-se que, como o período M_{65+i} é medido em

¹³ Entendemos que é injusto que dois beneficiários activos, declarando sempre a mesma remuneração, recebam uma pensão igual se um deles contribuiu durante 40 anos e outro durante 45 anos, por exemplo.

¹⁴ Há dois casos a considerar. Para aqueles que completam 40 anos de contribuições antes dos 65, apenas vale a pena continuar a trabalhar para evitar a penalização estatutária de 4,5 por cento por cada ano de reforma antecipada e, eventualmente, para beneficiar do bónus de 10 por cento por cada ano de reforma adiada, se se reformarem depois dos 65 anos. Para aqueles beneficiários activos que completam os 40 anos depois de atingir os 65, não compensa continuar a trabalhar a partir dessa altura porque não beneficiam do referido bónus e os anos extra já não contam para o cálculo da pensão estatutária. Teoricamente, poderá valer a pena se a remuneração de referência for muito maior com mais um ano de trabalho, algo que achamos ser muito improvável.

¹⁵ Por exemplo, aquele que se reforma em Dezembro de 2004 vê agora a história das suas remunerações ser revalorizada a preços de 2003, o último ano completo de contribuições. Tecnicamente, tem um coeficiente de revalorização de 1 associado às remunerações declaradas em 2004 e em 2003. Se este beneficiário esperar e se reformar em Janeiro de 2005 verá a história das suas remunerações ser revalorizada a preços de 2004. Com uma inflação de 2% no último ano em que trabalha e um crescimento real médio dos salários ao longo da vida contributiva de 2 por cento, por reformar-se em Janeiro recebe uma pensão 1,8% mais alta se a remuneração de referência for a média dos últimos 10 anos de contribuições, e 1,9% mais alta se usar toda a carreira contributiva. Se a inflação no último ano em que trabalha for 6%, por exemplo, as respectivas diferenças são 5,1% e 5,5%, já bastante significativas.

meses, é dada total flexibilidade aos beneficiários activos na sua decisão quanto à idade da reforma.

Na análise que fazemos dos efeitos da nova fórmula que propomos, preferimos adoptar uma posição que é financeiramente conservadora. Não obstante os fortes incentivos financeiros atribuídos a quem adiar a reforma para além da idade regulamentar, assumimos que nenhum beneficiário as quer aproveitar. Assim sendo, a equação (2.2) fica reduzida a $RR * (N_0 * 2\% + N_1 * 1,9\%)$. Como na secção 3 mostramos que estes incentivos, dada a forma como foram concebidos, nunca são lesivos para as finanças públicas, os resultados que aqui apresentamos são um limite inferior dos efeitos positivos sobre a sustentabilidade financeira de longo prazo do sistema de Segurança Social.

Analizamos dois tipos de indicadores. Começamos com a evolução de 2005 a 2050 da taxa de substituição bruta (definida como o rácio entre a primeira pensão que é paga e a última remuneração bruta obtida enquanto ainda no activo) de novos pensionistas com 40 anos de contribuições (ver o Quadro 2.3), e depois apresentamos alguns indicadores do impacto da alteração da fórmula de cálculo sobre a sustentabilidade financeira do sistema previdencial (consulte o Quadro 2.4). As Figuras 2.3 e 2.4 apresentam os dados que são cruciais para esta análise. São respectivamente o perfil *cross-section* e a história das remunerações que se calcula usando esse perfil.

Uma das mais importantes conclusões que se tiram do Quadro 2.3 é que a transição da fórmula antiga para a fórmula actual nem sempre implica uma redução da generosidade, expressa pela taxa de substituição bruta. Mais concretamente, quanto menor for o crescimento real médio das remunerações ao

QUADRO 2.3
TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO BRUTAS (%) DE NOVOS PENSIONISTAS
COM 40 ANOS DE CONTRIBUIÇÕES

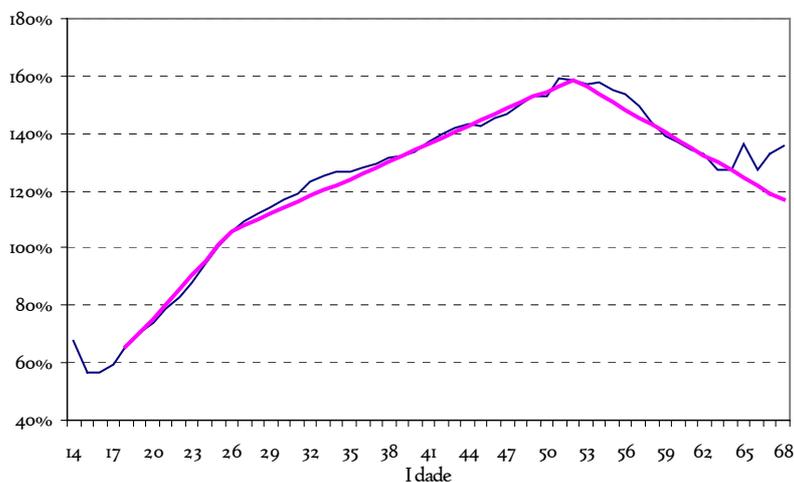
Fórmula	2005	2010	2020	2030	2050
Com os salários reais a crescer a 3% ao ano					
Antiga	76,6	76,6	76,6	76,6	76,6
Actual	76,6	76,6	76,6	64,2	58,8
Proposta	76,1	73,2	63,5	54,0	49,9
Com os salários reais a crescer a 2% ao ano					
Antiga	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0
Actual	80,0	80,0	80,0	72,3	68,9
Proposta	79,9	78,6	71,0	62,3	58,2
Com os salários reais a crescer a 1% ao ano					
Antiga	87,0	87,0	87,0	87,0	87,0
Actual	87,0	87,0	87,0	83,3	81,9
Proposta	83,9	84,6	79,8	71,9	68,8
Com os salários reais a crescer a 0,5% ao ano					
Antiga	91,3	91,3	91,3	91,3	91,3
Actual	91,3	91,3	91,3	90,2	89,7
Proposta	86,1	87,9	84,8	78,7	75,1
Com os salários reais a crescer a 0,25% ao ano					
Antiga	93,5	93,5	93,5	93,5	93,5
Actual	94,0	94,0	94,0	94,0	94,0
Proposta	87,2	89,7	87,5	82,1	78,6
Com os salários reais a crescer a 0% ao ano					
Antiga	95,8	95,8	95,8	95,8	95,8
Actual	98,6	98,6	98,6	98,6	98,6
Proposta	88,3	91,4	90,3	85,6	82,3

Fonte: Cálculos dos autores.

Hipótese: A remuneração média aos 25 anos é 1,5 vezes o salário mínimo nacional.

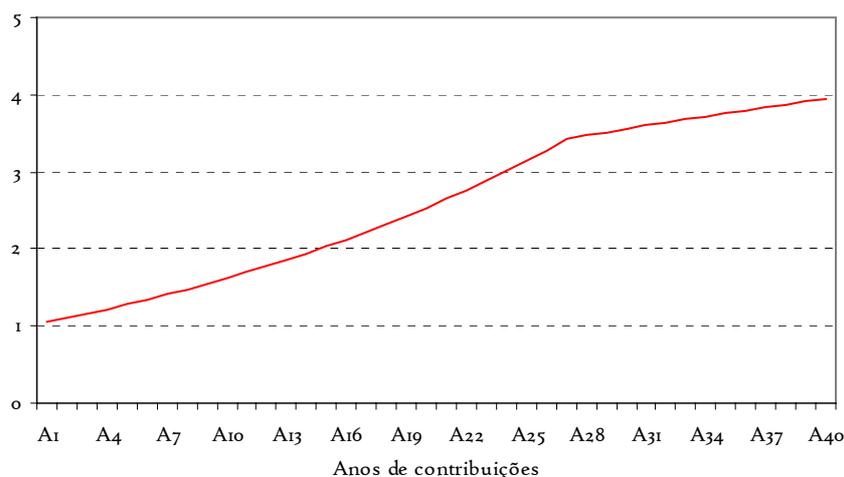
longo da carreira, menor será a redução da taxa de substituição. Com uma taxa de crescimento real, em média, à volta dos 0,5 por cento ao ano, a redução é mínima, e quando fica abaixo dos 0,25 por cento ao ano, regista-se um *aumento* da generosidade. Outra conclusão aparente é que, devido às cláusulas de salvaguarda, apenas a partir da segunda metade da década de 2020 é que se farão sentir os efeitos da actual fórmula de cálculo para quem tenha 40 anos de contribuições. Dado que a fórmula que propomos, $RR * (No * 2\% + Ni * 1,9\%)$, tem implícita uma taxa de formação efectiva que é sempre mais baixa que a actual, e a remuneração de referência é, a prazo, calculada usando todos os anos da carreira contributiva, não é surpresa que, independentemente da taxa à qual os salários reais crescem, as taxas de substituição baixam sempre.

FIGURA 2.3
PERFIL DE REMUNERAÇÕES NO SECTOR PRIVADO (25 ANOS = 100%)
E UMA APROXIMAÇÃO LINEAR POR PARTES



Fonte: Instituto Nacional de Estatística

FIGURA 2.4
 HISTÓRIA HIPOTÉTICA DE REMUNERAÇÕES REAIS PARA QUEM COMEÇA A
 TRABALHAR NO SECTOR PRIVADO AOS 25 ANOS E TEM SALÁRIOS A CRESCER
 A 3% AO ANO (25 ANOS = 1)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística e cálculos dos autores.

Para determinar o impacto que a fórmula de cálculo que propomos terá na sustentabilidade financeira do sistema, utilizámos como base as projecções oficiais até 2075 da despesa pública em pensões da Segurança Social (Rodrigues 2002) e simulamos a seguinte reforma paramétrica usando o modelo PROST. A partir de 2005, a taxa de formação da pensão diminui de 2 para 1,9 por cento ao longo de 40 anos, no caso da carreira completa, e em cada ano aumentamos, progressivamente, o número de anos de contribuições usados para calcular a remuneração de referência. O Quadro 2.4 apresenta os resultados preliminares da alteração da fórmula de cálculo.¹⁶ Sem considerar, ainda, nem os efeitos da

¹⁶ Uma avaliação mais aprofundada dos efeitos desta medida, assim como das reformas de 2000 e de 2002 está a ser o objecto de análise de Pereira e Rodrigues (2004) no contexto de um modelo

convergência das pensões mínimas a percentagens fixas do salário mínimo nacional, nem os efeitos do plafonamento das contribuições, as simulações sugerem que, com a actual fórmula de cálculo, o sistema previdencial verá o seu primeiro défice em 2016, sendo que em 2028 o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) se extingue. Neste cenário, o défice do sistema previdencial atinge 1,5 por cento do PIB em 2050. Com a fórmula que propomos (ver a terceira coluna do Quadro 2.4), estimamos que o problema da insustentabilidade financeira de longo prazo fica reduzido para metade. O primeiro défice só aparece em 2030 e o FEFSS só se extingue em 2042. Assim, o défice do sistema previdencial é de 0,7 por cento do PIB em 2050.

QUADRO 2.4
INDICADORES DA SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO SISTEMA PREVIDENCIAL

Indicadores	Fórmula de cálculo actual	Fórmula de cálculo proposta
Primeiro ano com défice	2016	2030
Ano em que o FEFSS se extingue	2028	2042
Défice em 2050 (% do PIB)	1,5	0,7

Fonte: Cálculos dos autores usando o modelo PROST (ver também Rodrigues 2002).

Como na próxima secção mostramos que os incentivos a adiar a reforma que propomos não são onerosos para as finanças públicas, estima-se assim que, com

económico de equilíbrio geral dinâmico com um módulo de pensões detalhado. Nesse trabalho faz-se a análise da sustentabilidade financeira de longo prazo dos dois sistemas públicos de pensões, a Segurança Social e a Caixa Geral de Aposentações, e de seguida consideram-se medidas de reforma para ambos.

a fórmula de cálculo que propomos, a extinção do fundo de reserva só acontecerá depois de 2042.

3. OS INCENTIVOS A ADIAR A IDADE DE REFORMA

O aumento da esperança média de vida é um sinal do desenvolvimento económico. De acordo com as últimas projecções demográficas das Nações Unidas (ver o Quadro 3.1), de 2000 a 2040 a esperança média de vida à nascença em Portugal deverá aumentar quase 5 anos para os homens e um pouco mais de 4 anos para as mulheres. Nos próximos cinquenta anos, o Eurostat projecta para Portugal um aumento de 3 a 4 anos da esperança média de vida *aos 65 anos*.

QUADRO 3.1
EVOLUÇÃO HISTÓRICA E PROJEÇÕES DA ESPERANÇA MÉDIA DE VIDA À NASCENÇA
(EM ANOS)

Portugal	1960	1980	2000	2020	2040
Homens	61,4	68,8	72,6	75,5	77,5
Mulheres	67,1	75,8	79,6	81,9	83,7

Fonte: Nações Unidas, *World Population Prospects: (2002 revision, variante média)*, <http://esa.un.org/unpp>

Uma consequência do aumento da esperança média de vida é o crescente risco de insustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social organizados em torno do princípio da repartição, especialmente quando a fórmula de cálculo da pensão estatutária não é corrigida para garantir a neutralidade actuarial. É assim, porque, sem um aumento da idade efectiva de reforma, os ganhos de longevidade traduzem-se no pagamento de pensões durante mais anos.

Para aumentar a idade efectiva da reforma, o sistema de Segurança Social português precisa de ser modernizado. Uma opção seria decretar a idade até à qual as pessoas têm que trabalhar para receber uma pensão sem penalização.

O aumento do peso do sector dos serviços e a entrada mais tardia no mercado de trabalho devido à prevalência da educação formal são tendências que, no futuro, facilitarão a decisão de trabalhar até mais tarde. No presente, contudo, o aumento da idade efectiva da reforma acarreta algumas dificuldades. Por um lado, há que reconhecer que se está a pedir ao trabalhador um esforço acrescido que aumenta com a idade. Por outro lado, pede-se também um esforço à empresa onde trabalha, dado que a remuneração que lhe é paga muitas vezes não acompanha a quebra de produtividade em idades mais avançadas porque existe um prémio de senioridade ou de antiguidade.¹⁷ Isto explica porque é que as empresas não contrariam e às vezes até patrocinam a saída precoce da vida activa. Tradicionalmente, existe uma quebra de produtividade porque, para além dos efeitos que decorrem de uma idade mais avançada, a depreciação das aptidões profissionais domina o efeito do aumento da experiência. É assim, porque actualmente a incidência de iniciativas de formação profissional cai com a idade. Contudo, como tem acontecido noutros países da OCDE, esta situação pode ser contrariada através da implementação de políticas de envelhecimento activo onde acções de formação profissional são dirigidas a trabalhadores mais velhos com o objectivo de os tornar mais produtivos.

¹⁷ Este hiato entre a produtividade do trabalhador e a sua remuneração pode, num contexto de maior flexibilização do mercado de trabalho, fazer aumentar a probabilidade do seu despedimento. No entanto, é preciso perceber (1) que um contrato de trabalho é válido até o trabalhador se reformar, o que pode acontecer depois dos 65 anos; e (2) se ficar desempregado a partir dos 65, a idade regulamentar para a reforma, passa directamente a pensionista de velhice. Nesse caso, a idade efectiva de reforma não aumenta, mas isso não se traduz num aumento da despesa pública face à situação actual. De forma semelhante, se o trabalhador optar por não aproveitar os incentivos que existem para quem prolonga a sua vida activa, as finanças públicas não saem prejudicadas, apenas não se realizam os ganhos potenciais.

Em vez do Estado decretar a idade até à qual as pessoas têm que trabalhar para receber uma pensão sem qualquer penalização, entendemos que é preferível desenhar um conjunto de regras que dá, a todos os parceiros sociais, fortes incentivos financeiros para, em conjunto, adiarem a idade da reforma para além da idade regulamentar. A ideia é partilhar com o beneficiário e com a entidade patronal o ganho significativo para as finanças públicas que surge sempre que se adia a idade de reforma. Com o aumento da idade efectiva de reforma obtido de forma voluntária, não só se melhora a moral dos trabalhadores mais velhos que recebem um significativo estímulo financeiro, como também se premeiam as empresas por mantê-los no activo. Os recursos que a empresa poupa pela redução das contribuições patronais podem então financiar parte das acções de formação profissional no âmbito da política de envelhecimento activo.

3.1. *O status quo*

A escolha sobre quando se reformar depende crucialmente dos incentivos para continuar a trabalhar, que resultam do enquadramento legislativo. Sob a legislação actual, os beneficiários activos dividem-se em dois grupos: os que aos 65 anos têm pelo menos 40 anos de contribuições feitas, e os que nessa idade não o têm. Ao perfazer 40 anos de contribuições, pode reformar-se sem qualquer penalização, independentemente da idade. Por via do Decreto-Lei n.º 9/99, quem tiver 40 ou mais anos de contribuições aos 65 anos vê a sua pensão estatutária aumentar 10 por cento por cada ano em que trabalha e paga contribuições a partir dos 65. A bonificação tem como limite 50 por cento da pensão estatutária. Assim sendo, o beneficiário vê a sua taxa de substituição bruta aumentar entre 8 a 8,5 pontos percentuais por cada ano de trabalho a partir

dos 65. Tanto para um grupo como para outro, 40 é o número máximo de anos que contam para o cálculo da pensão estatutária.

3.2. *As críticas*

Para além de serem demasiado generosos, os incentivos a adiar a idade de reforma para além dos 65 anos são muito restritivos, pois apenas os beneficiários com pelo menos 40 anos de contribuições aos 65 são elegíveis. Mesmo para este grupo, o limite do número de anos de contribuições relevantes para o cálculo da pensão estatutária (40) faz com que dois beneficiários com igual remuneração de referência, mas um número de anos de contribuições diferente, recebam uma pensão igual se se reformarem com a mesma idade. A combinação deste limite com a possibilidade de uma pessoa se reformar sem qualquer penalização, desde que tenha 40 anos de contribuições feitas e independentemente da idade, faz com que poucos beneficiários aproveitem estes incentivos, em particular os que completam 40 anos de contribuições muito antes dos 65 anos. É assim porque se não puderem trabalhar para além dos 65 anos, devido ao limite dos 40 anos, não receberão uma pensão maior.

Quanto ao grupo de beneficiários que não têm pelo menos 40 anos de contribuições aos 65 anos, ao adiar a idade de reforma para além da idade regulamentar, vêem a sua taxa de substituição bruta aumentar, no máximo, 2 pontos percentuais por cada ano a partir dos 65. Mais uma vez, o limite ao número de anos relevantes para o cálculo da pensão estatutária faz com que quem tenha entre 36 e 39 anos de contribuições aos 65 receba aumentos inferiores a 2 pontos percentuais por cada ano. Por exemplo, quem tem 39 anos de contribuições aos 65 anos recebe um aumento na taxa de substituição de 2 pontos percentuais se se reformar aos 66 anos e zero pontos percentuais a partir daí.

Esta disparidade nos incentivos a adiar a idade de reforma não é nem necessária nem desejável, como a seguir demonstramos. De facto, é possível alargar estes incentivos a *todos* os beneficiários activos (incluindo aqueles que receberão uma pensão mínima) e produzir significativos ganhos para as finanças públicas.

3.3. A proposta

Como detalhámos na secção 2, propomos que a fórmula de cálculo para as pensões de origem contributiva, aplicável a *todos os beneficiários*, seja a equação (2.2) que aqui rescrevemos:

$$P = RR \cdot (N_0 \cdot 2\% + N_1 \cdot 1,9\%) + 1/I_4 \cdot \sum_{i=0}^4 R_{65+i} \cdot M_{65+i} \cdot (4\% + 0,5\% \cdot i),$$

em que *nem* N_0 *nem* N_1 *estão limitados a 40* para efeitos de cálculo da pensão estatutária e RR é a média de todas as remunerações brutas disponíveis desde 1995 (que pode incluir mais de 40 anos de remunerações), devidamente revalorizadas até ao ano da reforma segundo o IPC sem habitação.

As taxas de formação aceleradas correspondentes ao período de trabalho a partir dos 65 aumentam 0,5 pontos percentuais em cada ano, dos 4 por cento aos 6 por cento. Para que as eventuais manipulações de carreira não sejam proveitosas, impomos como condição de elegibilidade para estes incentivos que os beneficiários tenham, para além do prazo de garantia de 15 anos, os 5 anos de contribuições entre os 60 e os 64 anos de idade. Assim, os beneficiários têm de declarar uma remuneração e fazer pelos menos 120 dias de contribuições em cada um destes anos. Propomos igualmente que estes incentivos sejam alargados às

pensões mínimas, sendo que por cada ano de dilação para além dos 65 anos, para além do aumento decretado pelas autoridades, o valor da pensão aumenta progressivamente de 4 por cento, para quem começar a receber aos 66 anos de idade, até aos 27,6 por cento ($1,276 = 1,04 * 1,045 * 1,05 * 1,055 * 1,06$), para quem só começar a receber a sua pensão mínima aos 70.

Para além destes bónus que são atribuídos a quem decidir trabalhar para além da idade regulamentar de reforma, propomos ainda que as contribuições sociais sobre as remunerações auferidas a partir dos 65 baixem dos 23,75 por cento para os 20 por cento, no caso da entidade patronal, e dos 11 por cento para os 9 por cento, no caso dos empregados. No caso dos trabalhadores por conta própria, a redução deverá ser proporcional à das contribuições dos trabalhadores por conta de outrem.

3.4. *A análise*

Que efeitos é que estes incentivos têm sobre o montante das pensões e sobre as finanças públicas? Para responder a esta pergunta, calculamos as taxas de substituição brutas que resultam da fórmula que propomos, e depois determinamos como varia o valor actualizado das pensões de velhice que são pagas do início da reforma até à morte do pensionista, líquido das contribuições sociais e das receitas de IRS relativas ao período adicional de trabalho a partir da idade regulamentar da reforma. Não incluímos o eventual IRS sobre as pensões. Assim, quando o beneficiário adia a idade da sua reforma, assumimos que este continua a trabalhar e a fazer contribuições para a Segurança Social. Finalmente, investigamos que efeitos é que a manipulação da carreira contributiva terá sobre a pensão estatutária. Concluimos que, tanto em termos absolutos como em

termos relativos, o comportamento estratégico é menos vantajoso para o beneficiário sob a fórmula proposta do que sob o *status quo*.

O Quadro 3.2 apresenta uma comparação das taxas de substituição brutas, segundo a fórmula de cálculo das pensões que é usada, o número de anos de contribuições aos 65, e ainda segundo a idade de reforma. Vale a pena salientar que as taxas de substituição apresentadas são brutas, i.e., são calculadas como o rácio entre a pensão estatutária e a última remuneração bruta. Para efeitos de uma análise à adequabilidade do rendimento na velhice, contudo, seria melhor usar a taxa de substituição líquida, determinada como o rácio entre o valor da primeira pensão que é paga (calculada como a soma da pensão estatutária com os eventuais complementos de pensão) e o valor da última remuneração, líquida das contribuições sociais e do IRS. Assim, a taxa de substituição líquida é sempre superior à sua correspondente em termos brutos.

A terceira coluna do Quadro 3.2 mostra, em função da fórmula de cálculo que é usada e do número de anos de contribuições aos 65, as taxas de substituição brutas que resultam quando o beneficiário se reforma aos 65 anos de idade. Nesta circunstância, este não beneficia de qualquer incentivo porque não adiou a idade da sua reforma para além dos 65, a actual idade regulamentar. Quem tem 40 anos de contribuições recebe uma taxa de substituição bruta de 79,8 por cento sob as regras do *status quo*. Sob a fórmula proposta, se se reformar em 2004 (ver a linha que diz Proposta (c.p.) que se refere aos efeitos da fórmula proposta no curto prazo), recebe um valor idêntico. Se, quando se reformar, não tiver nenhuns anos de contribuições anteriores a 2005 (ver a linha que diz Proposta (l.p.) que se refere aos efeitos da fórmula proposta no longo prazo), receberá uma taxa de substituição bruta de 58,1 por cento (uma quebra de 21,7 pontos percentuais). Note-se que a quebra no longo prazo é menor para quem tem

QUADRO 3.2
TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO BRUTAS SEGUNDO A IDADE DE REFORMA

Número de anos de contribuições aos 65	Cenário	Idade da reforma					
		65	66	67	68	69	70
40	<i>Status quo</i>	79,8	88,2	96,4	104,7	113,1	121,6
	Proposta (c.p.)	79,8	84,1	88,8	94,0	99,8	106,2
	Proposta (l.p.)	58,1	62,3	66,9	72,1	77,8	84,1
39	<i>Status quo</i>	77,9	80,2	80,3	80,5	80,8	81,0
	Proposta (c.p.)	77,9	82,1	86,8	92,0	97,8	104,1
	Proposta (l.p.)	57,3	61,5	66,2	71,3	77,1	83,3
35	<i>Status quo</i>	69,9	72,1	74,3	76,5	87,7	81,0
	Proposta (c.p.)	69,9	74,1	78,8	84,0	89,7	96,0
	Proposta (l.p.)	54,1	58,3	62,9	68,0	73,7	80,0
30	<i>Status quo</i>	59,9	62,1	64,3	66,4	68,6	70,9
	Proposta (c.p.)	59,9	64,1	68,7	73,9	79,6	85,9
	Proposta (l.p.)	49,2	53,4	58,0	63,1	68,8	75,1
25	<i>Status quo</i>	49,9	52,1	54,2	56,4	58,6	60,8
	Proposta (c.p.)	49,9	54,1	58,7	63,8	69,5	75,8
	Proposta (l.p.)	43,4	47,5	52,1	57,3	62,9	69,2
20	<i>Status quo</i>	39,9	42,1	44,2	46,3	48,5	50,7
	Proposta (c.p.)	39,9	44,1	48,7	53,8	59,4	65,7
	Proposta (l.p.)	36,5	40,6	45,2	50,3	55,9	62,0
15	<i>Status quo</i>	29,9	32,1	34,1	36,2	38,4	40,5
	Proposta (c.p.)	29,9	34,1	38,6	43,7	49,3	55,5
	Proposta (l.p.)	28,3	32,4	36,9	42,0	47,7	53,8

Fonte: Cálculos dos autores.

Notas: Entende-se por taxa de substituição bruta o rácio entre a pensão estatutária e a última remuneração bruta. As taxas de substituição mais relevantes para o pensionista são calculadas como o rácio entre a primeira pensão paga (que pode incluir complementos) e a última remuneração líquida de impostos e de contribuições sociais. Assim, conclui-se que estas taxas de substituição são superiores às taxas que aqui são apresentadas.

Hipóteses: Assume-se que o pensionista vive até aos 85 anos, a taxa de desconto usada é 3%, o aumento anual das pensões é 0,5%, e a taxa de crescimento real dos salários 2%. No status quo, a taxa de formação das pensões é 2% e os prémios por adiar a idade de reforma (Decreto Lei n.º 9/99) só se aplicam a quem tem pelo menos 40 anos de contribuições aos 65 anos de idade. Na nossa proposta, a taxa de formação normal é 1,9% e a taxa de formação acelerada começa em 4% para quem se reforma aos 66 anos e aumenta 0,5 pontos percentuais na margem até chegar aos 6% aplicado à remuneração aos 70 anos. A taxa efectiva de IRS, determinada pelo calculador de IRS, é de 5,809% e as contribuições patronais para a Segurança Social a partir dos 65 anos são 20% em termos estatutários (11,8985% em termos efectivos; ver Pereira e Rodrigues 2001 para a forma como as taxas estatutárias e efectivas se relacionam). De forma semelhante, as contribuições dos empregados para a Segurança Social a partir dos 65 anos são 9% em termos estatutários (9,5164% em termos efectivos, porque os trabalhadores por conta própria são considerados empregados).

menos anos de contribuições à data da reforma, porque nestes casos a remuneração de referência é uma média que usa menos parcelas e, logo, sofre uma redução menos acentuada. Por exemplo, no caso que um beneficiário que se reforma aos 65 anos de idade com apenas 15 anos de contribuições, a quebra na taxa de substituição bruta é de apenas 1,6 pontos percentuais, face ao *status quo*.

As colunas 4 em diante são mais interessantes, dado que mostram os efeitos dos incentivos a adiar a idade de reforma para além dos 65 anos. De forma geral, conclui-se que, no curto prazo, a fórmula proposta é preferível ao *status quo* e, no longo prazo, adiar a idade de reforma para além dos 65 anos é uma estratégia possível para contrariar a quebra na taxa de substituição bruta que é uma consequência da alteração da fórmula de cálculo. Uma exceção à fórmula proposta ser sempre melhor no curto prazo do que o *status quo* é o caso do beneficiário com pelo menos 40 anos de contribuições aos 65. Este beneficiário perde porque, sob a fórmula proposta, as taxas de formação aceleradas variam de 4 a 6 por cento, enquanto que no *status quo* ele recebe um aumento de 10 por cento por cada ano de trabalho a mais a partir dos 65, o que se traduz numa taxa de formação acelerada equivalente de 8 por cento.

Mesmo assim, note-se que, com a fórmula proposta, deixa de haver a discriminação negativa dos beneficiários com um número de anos de contribuições inferior a 40 aos 65 anos de idade. O caso mais flagrante é o dos beneficiários com 39 anos de contribuições aos 65. Para estes, ao trabalhar até aos 69 anos, reformando-se aos 70 anos, recebem um aumento de 23,1 pontos percentuais na sua taxa de substituição bruta. Nos outros casos, o aumento é de (apenas) 15 pontos percentuais.

Para terminar esta análise, vale a pena assinalar o caso de um beneficiário com 30 anos de contribuições aos 65. Apesar de não ter nenhum ano de contribuições

antes de 2005, caso em que se aplica a proposta (l.p.), ao trabalhar até aos 67 anos e meio, consegue garantir a mesma taxa de substituição bruta que teria se se reformasse aos 65 anos sob as regras do *status quo*. Este exemplo, mostra que como é possível assegurar uma pensão do primeiro pilar a um nível esperado.

De seguida, analisa-se o efeito dos incentivos ao adiamento da idade de reforma sobre as finanças públicas. Adoptando uma perspectiva intertemporal, calculamos a diferença entre o valor actualizado do fluxo de pensões de velhice pagas desde o início da reforma até à morte do pensionista, e o valor actualizado das contribuições sociais e do IRS pago nos anos em que trabalha a partir dos 65. Mostramos que, não obstante os generosos incentivos que a fórmula proposta contempla, ainda existe um ganho significativo para as finanças públicas quando um beneficiário adia a idade da sua reforma. É assim porque, no *status quo*, o ganho para as finanças públicas de alguém adiar a sua idade de reforma para além dos 65 e *sem qualquer incentivo extra* é ainda maior. Contudo, este ganho é apenas potencial, dado que raras vezes é materializado. O que se propõe, então, é partilhar o ganho com todos os parceiros sociais de modo a que se consiga aumentar a idade efectiva da reforma.

Do ponto de vista das finanças públicas, o ganho surge porque, ao conseguir prolongar a vida activa dos beneficiários, o Estado (em valor actualizado) recebe mais contribuições sociais e mais IRS, e paga pensões durante menos anos. Esta poupança permite, então, pagar uma pensão maior a quem adia a idade da sua reforma para além da idade regulamentar.

O Quadro 3.3, assim como as Figuras 3.1 a 3.5 apresentam o efeito dos incentivos sobre as finanças públicas. O indicador usado é a variação do valor actualizado líquido que leva em consideração as receitas de contribuições sociais e de IRS, assim como as despesas em pensões de velhice dos 65 até à morte do pensionista,

que se assume ser aos 85. Note-se que uma variação negativa do valor actualizado líquido corresponde a um ganho para as finanças públicas, porque as despesas entram com sinal (+) e as receitas com sinal (-).

QUADRO 3.3
EFEITO DO ADIAMENTO DA IDADE DE REFORMA SOBRE O VALOR ACTUALIZADO
DAS PENSÕES, LÍQUIDO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E DO IRS (%)

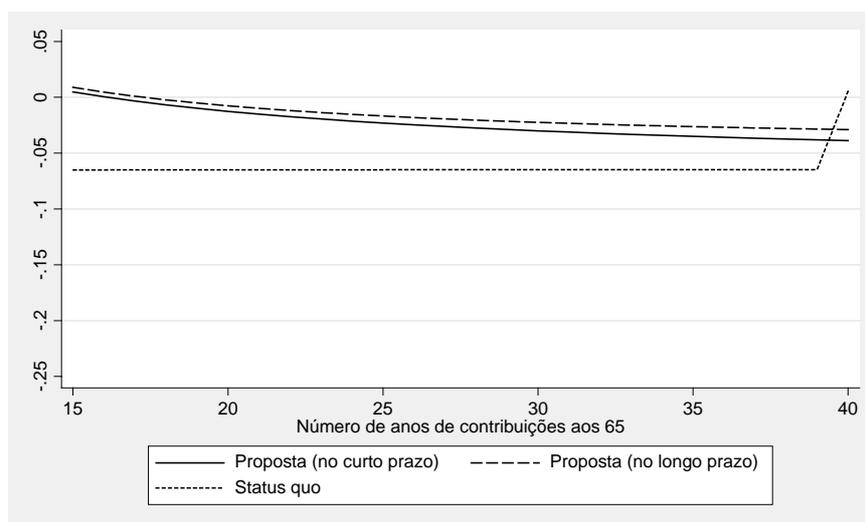
NOTA: Um valor negativo corresponde a um ganho para as finanças públicas

Número de anos de contribuições aos 65	Cenário	Idade da reforma					
		65	66	67	68	69	70
40	<i>Status quo</i>	-	+0,5	+0,1	-1,3	-3,6	-6,7
	Proposta (c.p.)	-	-3,9	-7,6	-11,2	-14,8	-18,5
	Proposta (l.p.)	-	-2,9	-5,6	-8,3	-11,1	-14,0
39	<i>Status quo</i>	-	-6,5	-15,3	-23,8	-32,0	-40,0
	Proposta (c.p.)	-	-3,8	-7,4	-11,0	-14,5	-18,2
	Proposta (l.p.)	-	-2,8	-5,4	-8,2	-10,9	-13,8
35	<i>Status quo</i>	-	-6,5	-13,1	-19,7	-26,4	-33,1
	Proposta (c.p.)	-	-3,5	-6,8	-10,1	-13,4	-16,8
	Proposta (l.p.)	-	-2,6	-5,1	-7,5	-10,0	-12,8
30	<i>Status quo</i>	-	-6,5	-13,1	-19,8	-26,7	-33,5
	Proposta (c.p.)	-	-3,0	-5,8	-8,6	-11,5	-14,5
	Proposta (l.p.)	-	-2,2	-4,3	-6,4	-8,6	-11,0
25	<i>Status quo</i>	-	-6,5	-13,2	-20,0	-27,0	-34,2
	Proposta (c.p.)	-	-2,3	-4,4	-6,6	-8,8	-11,3
	Proposta (l.p.)	-	-1,7	-3,2	-4,7	-6,4	-8,4
20	<i>Status quo</i>	-	-6,5	-13,3	-20,3	-27,6	-35,1
	Proposta (c.p.)	-	-1,3	-2,4	-4,2	-4,8	-6,5
	Proposta (l.p.)	-	-0,8	-1,4	-2,7	-3,0	-4,3
15	<i>Status quo</i>	-	-6,5	-13,5	-20,8	-28,6	-36,7
	Proposta (c.p.)	-	+0,5	+1,1	+1,6	+1,8	+1,4
	Proposta (l.p.)	-	+0,9	+1,9	+2,8	+3,4	+3,3

Fonte: Cálculos dos autores.

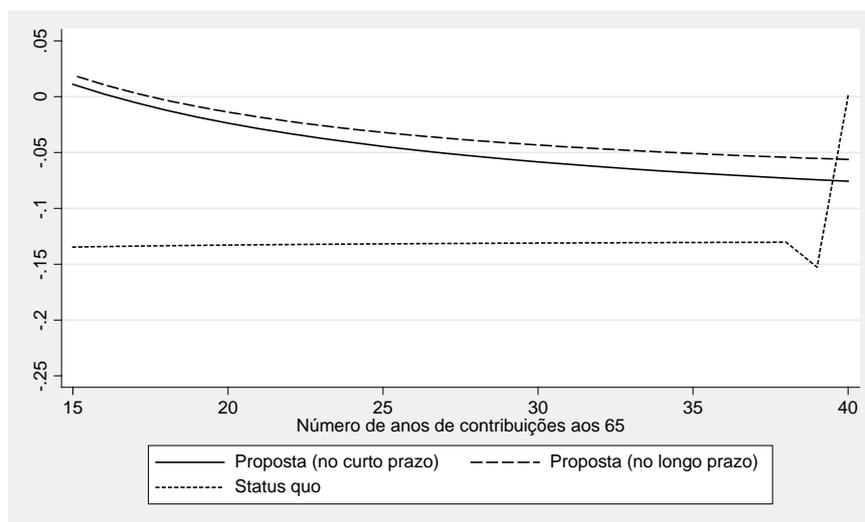
Hipóteses: As mesmas do Quadro 3.2.

FIGURA 3.1
EFEITO SOBRE O VALOR ACTUALIZADO DAS PENSÕES (LÍQUIDO DAS CONTRIBUIÇÕES
SOCIAIS E DO IRS) DE ADIAR A IDADE DE REFORMA PARA OS 66 ANOS



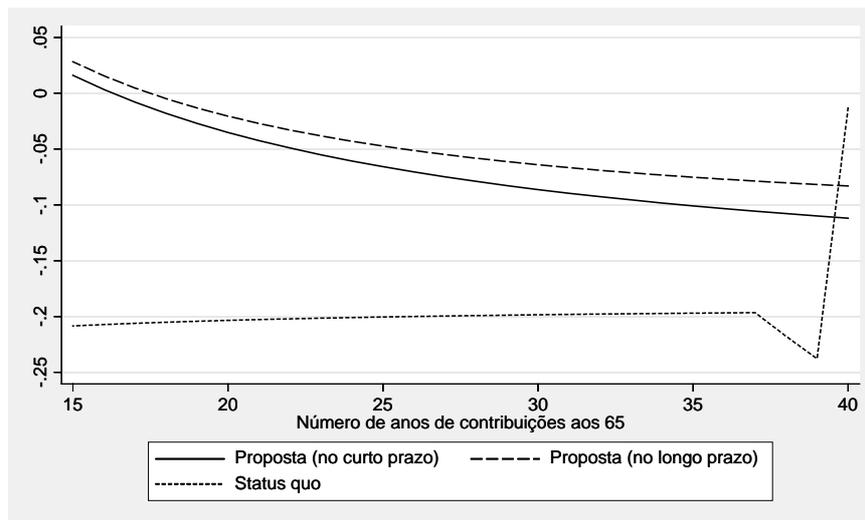
Fonte: Cálculos dos autores.

FIGURA 3.3
EFEITO SOBRE O VALOR ACTUALIZADO DAS PENSÕES (LÍQUIDO DAS CONTRIBUIÇÕES
SOCIAIS E DO IRS) DE ADIAR A IDADE DE REFORMA PARA OS 67 ANOS



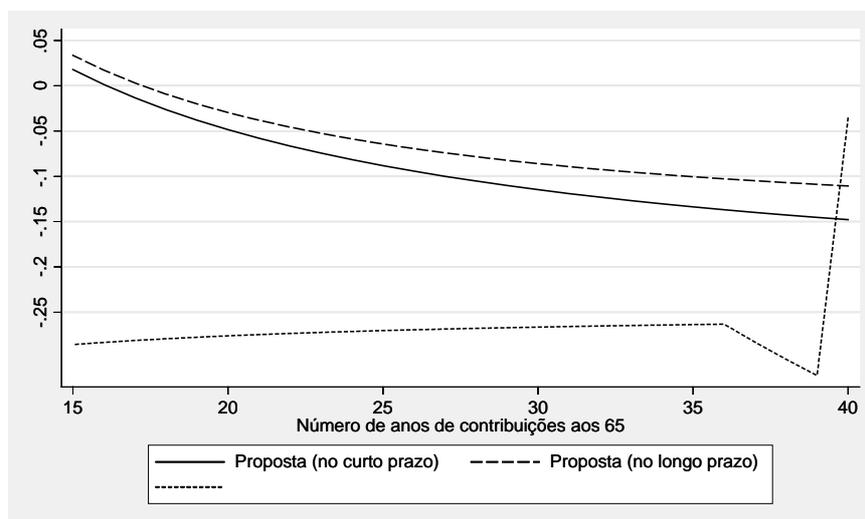
Fonte: Cálculos dos autores.

FIGURA 3.3
EFEITO SOBRE O VALOR ACTUALIZADO DAS PENSÕES (LÍQUIDO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E DO IRS) DE ADIAR A IDADE DE REFORMA PARA OS 68 ANOS



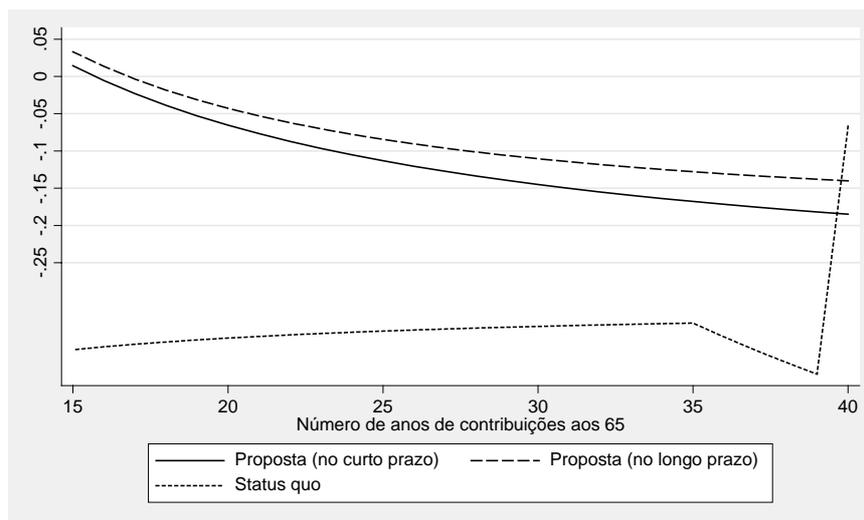
Fonte: Cálculos dos autores.

FIGURA 3.4
EFEITO SOBRE O VALOR ACTUALIZADO DAS PENSÕES (LÍQUIDO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E DO IRS) DE ADIAR A IDADE DE REFORMA PARA OS 69 ANOS



Fonte: Cálculos dos autores.

FIGURA 3.5
EFEITO SOBRE O VALOR ACTUALIZADO DAS PENSÕES (LÍQUIDO DAS CONTRIBUIÇÕES
SOCIAIS E DO IRS) DE ADIAR A IDADE DE REFORMA PARA OS 70 ANOS



Fonte: Cálculos dos autores.

O primeiro comentário a fazer é que os actuais incentivos para adiar a idade de reforma, os que apenas estão disponíveis para quem tiver pelo menos 40 anos de contribuições aos 65 anos, são onerosos nos primeiros dois anos. Isto é (ver a primeira linha do Quadro 3.3), assumindo uma taxa de desconto de 3 por cento, só se o beneficiário se reformar aos 68 é que existe um pequeno ganho para as finanças públicas. Estes resultados vêm confirmar a excessiva generosidade destes incentivos.

Quem não tem pelo menos 40 anos de contribuições aos 65 anos, não tem direito aos incentivos que existem no *status quo*. Nestes casos (ver as primeiras linhas de cada bloco), quando o beneficiário, mesmo assim, adia a idade da sua reforma, o ganho em valor actual para as finanças públicas é muito significativo.

No caso de um beneficiário com 39 anos de contribuições aos 65 que, mesmo no *status quo*, decide só se reformar aos 70 anos, o valor actual líquido reduz-se em 40 por cento!

Tanto no Quadro 3.3 como nas Figuras 3.1 a 3.5, fica patente que a fórmula proposta partilha o ganho significativo quer com o empregador quer com o beneficiário (através de uma pensão estatutária mais elevada e de contribuições sociais mais baixas nos anos em que trabalha a partir dos 65). Mesmo assim, o efeito sobre as finanças públicas é quase sempre positivo (a variação do valor actual líquido é quase sempre negativa). Só não o é no caso em que o beneficiário tem poucos anos de contribuições aos 65 e, mesmo nestes casos, a perda nunca ultrapassa os 3,4 por cento. De referir, ainda, que o ganho para as finanças públicas reduz-se ao longo do tempo (ver a segunda e terceira linha de cada bloco). É assim porque, sob a fórmula proposta, as pensões no longo prazo são mais baixas.

De seguida, replicamos a análise para as pensões mínimas. Neste caso, contudo, adopta-se uma postura mais conservadora e assume-se que estes beneficiários não pagam nem contribuições sociais nem IRS. Esta hipótese não deverá ser interpretada como sendo parte da nossa proposta, a qual não prevê a isenção.

O Quadro 3.4 apresenta os prémios por começar a receber a pensão mínima depois dos 65, que variam dos 4 por cento para quem se reforma aos 66 anos até aos 27,6 por cento para quem esperar até aos 70 anos. Assumindo uma taxa de desconto de 3 por cento, também neste caso existe sempre um ganho para as finanças públicas, não obstante o incentivo que é dado.

O Quadro 3.5 apresenta os mesmos resultados de forma ligeiramente diferente. Faz uma análise de sensibilidade à taxa de desconto usada pelo Estado e

pergunta qual o aumento real máximo das pensões mínimas que ainda é compatível com um efeito não negativo sobre as finanças públicas. Para uma taxa de desconto de 1 por cento, por exemplo, o aumento real máximo permitido é de aproximadamente 2 por cento ao ano.

QUADRO 3.4
EFEITO DO ADIAMENTO DA IDADE DE REFORMA
SOBRE O VALOR ACTUALIZADO DAS PENSÕES MÍNIMAS (%)

NOTA: Um valor negativo é um ganho para as finanças públicas

	Idade da reforma				
	66	67	68	69	70
Prémio por adiar a reforma	4,0	8,7	14,1	20,4	27,6
Aumento real das pensões mínimas:					
0,5	-2,3	-4,2	-6,0	-7,6	-9,0
1	-2,0	-3,7	-5,2	-6,5	-7,7
2	-1,5	-2,7	-3,7	-4,5	-5,2
3	-1,0	-1,7	-2,2	-2,5	-2,8
4	-0,5	-0,7	-0,8	-0,8	-0,5

Fonte: Cálculos dos autores.

Hipóteses: A última pensão mínima é paga aos 85 anos de idade, a taxa de desconto é de 3%, e assume-se (apenas como hipótese conservadora) que o beneficiário, enquanto activo, não paga nem contribuições sociais nem IRS. Obtém-se o prémio por adiar a reforma multiplicando sucessivamente os factores: 1,04; 1,045; 1,05; 1,055; e 1,06.

Para terminar, investigamos os efeitos da manipulação da carreira sobre a pensão estatutária (ver o Quadro 3.6). Em particular, queremos averiguar se a fórmula proposta é mais vulnerável (do que a fórmula actual) a comportamentos estratégicos dos beneficiários. Concluimos que a fórmula proposta é menos vulnerável.

QUADRO 3.5
 AUMENTO REAL MÁXIMO PERMITIDO ÀS PENSÕES MÍNIMAS
 TAL QUE O EFEITO DO ADIAMENTO DA IDADE DE REFORMA
 NÃO LESE AS FINANÇAS PÚBLICAS (%)

Taxa de desconto do Estado	Aumento real máximo das pensões mínimas
0,5	1,6
1	2,1
2	3,2
3	4,2

Fonte: Cálculos dos autores.

Hipóteses: As mesmas do Quadro 3.4.

Assumimos que a manipulação da carreira é feita ora subdeclarando ora sobredeclarando as remunerações efectivas, por forma a maximizar a pensão estatutária que resulta da aplicação da fórmula de cálculo. Admite-se que quando o beneficiário subdeclara, apenas reporta 10 por cento da sua remuneração, sendo que quando sobredeclara (o que pode acontecer antes ou depois de ter subdeclarado) repõe a diferença. Assume-se também um número igual de sub e sobredeclarações. Os resultados a que se chega mostram que a fórmula actual onde no presente a remuneração de referência na prática é calculada usando apenas os melhores 10 dos últimos 15 anos de remunerações é muito vulnerável a este tipo de manipulações de carreira, sendo possível obter um aumento de 45 por cento da pensão estatutária!

A fórmula proposta, contudo, revela-se muito menos vulnerável, quer no curto prazo quer no longo prazo. É também notório que torna o comportamento estratégico mais complexo. É assim, porque a estratégia de sub/sobredeclaração

QUADRO 3.6
EFEITOS DA MANIPULAÇÃO DA CARREIRA SOBRE A PENSÃO ESTATUTÁRIA

Cenário	Manipulação da carreira	Idade da reforma				
		66	67	68	69	70
<i>Em termos absolutos</i>						
Status quo	Não	1,000	1,033	1,065	1,097	1,129
	- / +	1,089	1,218	1,352	1,492	1,637
	+ / -	1,089	1,218	1,352	1,492	1,637
Proposta (c.p.)	Não	1,032	1,105	1,185	1,273	1,369
	- / +	0,993	1,035	1,091	1,163	1,251
	+ / -	1,071	1,175	1,280	1,386	1,493
Proposta (l.p.)	Não	0,846	0,960	1,040	1,128	1,224
	- / +	0,877	1,025	1,150	1,289	1,445
	+ / -	0,815	0,894	0,932	0,970	1,008
<i>Em termos relativos (variação percentual da pensão estatutária por manipular a carreira)</i>						
Status quo	- / +	8,9	17,9	26,9	36,0	45,0
	+ / -	8,9	17,9	26,9	36,0	45,0
Proposta (c.p.)	- / +	-3,8	-6,3	-7,9	-8,6	-8,7
	+ / -	3,8	6,4	8,0	8,9	9,1
Proposta (l.p.)	- / +	3,6	6,8	10,6	14,3	18,0
	+ / -	-3,6	-6,8	-10,4	-14,1	-17,6

Fonte: Cálculos dos autores.

- Notas:
1. (- / +): subdeclara antes dos 65 e sobredeclara a partir dos 65 anos de idade.
 2. (+ / -): sobredeclara antes dos 65 e subdeclara a partir dos 65 anos de idade.
 3. Assume-se que, quando subdeclara, apenas reporta 10% da sua remuneração, sendo que quando sobredeclara repõe a diferença.
 4. Assume-se o mesmo número de anos de sub- e sobredeclarações de remunerações. Por exemplo, se se reforma aos 67 anos e fez a manipulação (- / +), assume-se que declarou apenas 10% da sua remuneração aos 63 e 64 anos de idade e sobredeclarou, repondo a diferença aos 65 e 66 anos de idade.
 5. É necessário ter feito contribuições dos 60 aos 64 anos para ser elegível aos incentivos a adiar a idade de reforma associados às taxas de formação aceleradas.

que é maximizadora da pensão estatutária vai mudando no tempo. Note-se que, no curto prazo, a melhor estratégia é primeiro sobredeclarar (estratégia +/-) enquanto que, no longo prazo, a melhor estratégia já é primeiro subdeclarar e depois sobredeclarar a partir dos 65 (estratégia -/+). Esta complexidade acrescida obriga estes beneficiários a considerarem de forma contínua várias estratégias, o que ajuda a desincentivar esta má prática. Mesmo assim, a maior variação percentual da pensão estatutária é de 18 por cento referente à fórmula proposta no longo prazo, o que compara com os 45 por cento da fórmula actual.

Assim, conclui-se que, do ponto de vista das finanças públicas, não só é viável como é desejável prosseguir com estes incentivos para adiar a idade de reforma de forma voluntária. Parece ser possível, então, aumentar a idade efectiva de reforma e reduzir os graus de liberdade de quem pretende manipular as carreiras contributivas.

4. O AUMENTO ANUAL DAS PENSÕES

A par do envelhecimento da população, os aumentos anuais das pensões decretados pelas autoridades foram identificados por Pereira e Rodrigues (2001) como um dos principais factores que põe em causa a sustentabilidade financeira de longo prazo do sistema de Segurança Social. Esta não é uma conclusão surpreendente dado que são os parâmetros da fórmula de cálculo da pensão estatutária e o aumento anual das pensões que determinam, respectivamente, o nível inicial da pensão média e a sua evolução ao longo do tempo. Sendo que alterações na fórmula de cálculo afectam apenas os novos pensionistas, enquanto o aumento anual das pensões afecta todos os beneficiários, não é de estranhar que estes aumentos sejam particularmente sensíveis ao ciclo político. Dado este enquadramento, numa lógica de garantir a sustentabilidade financeira de longo

prazo, muitos países têm adoptado regras que disciplinam estes aumentos anuais.

4.1. *O status quo*

Em Portugal, os aumentos anuais das pensões são discricionários. Isto aplica-se tanto às pensões de origem contributiva como às pensões mínimas.¹⁸ Existe hoje o firme objectivo de completar até 2006 a convergência das pensões mínimas com determinadas percentagens do salário mínimo nacional (ver Pereira e Rodrigues 2004 para mais detalhes e uma simulação dos efeitos que esta medida terá na sustentabilidade de longo prazo do sistema de Segurança Social).

4.2. *As críticas*

A principal crítica que fazemos é relativa à discricionariedade das autoridades políticas no aumento anual das pensões. Resumidamente, os aumentos discricionários (i) são sensíveis ao ciclo político, podendo resultar em aumentos reais exagerados, (ii) não garantem a manutenção do poder de compra das pensões, e (iii) não têm em consideração o equilíbrio financeiro do sistema de Segurança Social.

No entanto, a adopção de uma regra qualquer para o aumento anual das pensões nem sempre é melhor. No que diz respeito às pensões mínimas, por exemplo, a prática de indexação ao salário mínimo pode ser perversa porque reduz a flexibilidade das autoridades na política de rendimentos. Conclui-se, assim, que não se deve usar como variável indexante um instrumento de política, porque isso reduz os graus de liberdade do decisor de política económica.

¹⁸ No passado recente, as pensões mínimas têm beneficiado de aumentos intercalares.

Quanto às pensões de origem contributiva, onde o aumento anual é, também, discricionário, poderá existir a tentação de atribuir aumentos exagerados no final do ciclo político por forma a maximizar a probabilidade de reeleição. Por outro lado, não só os aumentos reais podem ser exagerados num determinado ano, como no ano a seguir podem ser insuficientes para manter o poder de compra das pensões, o que nesse caso discriminaria negativamente os novos pensionistas.

Finalmente, sem uma regra, corre-se o risco de ter decisões discricionárias que são insensíveis à necessidade de garantir a sustentabilidade financeira do sistema. Isto é particularmente relevante para Portugal que enfrenta já um sério desafio orçamental com o envelhecimento previsto da sua população.

No Quadro 4.1 analisa-se em pormenor os aumentos anuais das pensões decretados pelas autoridades no período compreendido entre Dezembro de 1990 e Dezembro de 2003. Note-se que expurgamos a taxa de inflação verificada para poder determinar o aumento real que foi dado.

Há três conclusões que são imediatas. Em primeiro lugar, houve alguns anos em que os aumentos reais foram negativos, resultando numa diminuição do poder de compra das pensões; este problema teve maior incidência nas pensões de origem contributiva mais elevadas. Em segundo lugar, a sensibilidade ao ciclo político fez-se sentir muito mais nos aumentos das pensões mínimas, de 1996 a 2002, em particular nos anos de eleições legislativas. Por último, os maiores aumentos em anos sem eleições registaram-se no início dos anos 90, num contexto de forte crescimento económico.

QUADRO 4.1
AUMENTOS ANUAIS DAS PENSÕES DECRETADOS
EXPURGADOS DA TAXA DE INFLAÇÃO VERIFICADA (%)

Período	Eleições	Pensões mínimas					Pensões contributivas	
		RG<15	RG30	RG40	RESSAA	RNCE70+	Menor	Maior
1991	L , P	5,6	5,6	5,6	5,1	4,2	3,2	3,2
1992		4,7	4,7	4,7	3,9	3,1	2,8	2,8
1993	A	1,7	1,7	1,7	1,4	1,0	0,0	0,0
1994	E	0,8	0,8	0,8	0,5	0,5	-0,2	-0,2
1995	L	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	0,4	0,4
1996	P	1,9	1,9	1,9	3,9	10,8	1,4	0,9
1997	A	1,6	1,6	1,6	2,5	2,7	1,1	0,3
1998		1,2	1,2	1,2	2,1	2,4	0,5	-0,3
1999	E , L	1,8	34,6	70,4	2,4	4,4	1,0	0,2
2000		1,4	1,1	1,1	1,6	2,9	0,4	-0,4
2001	A , P	1,4	0,6	0,6	11,9	0,6	-0,9	-1,4
2002	L	1,9	0,5	0,5	11,4	21,3	-0,1	-0,7
2003		0,7	-0,8	-0,9	0,7	0,1	-1,3	-1,3
2004	E	3,5	0,8	0,5	3,1	4,2	0,5	0,5
1991-1995		2,8	2,8	2,8	2,4	2,0	1,3	1,3
1996-2002		1,6	5,9	11,0	5,1	6,5	0,5	-0,2
2003-2004		2,1	0,0	-0,2	1,9	2,1	-0,4	-0,4
1991-2004		2,1	4,0	6,5	3,7	4,2	0,6	0,3

Fonte: Cálculos dos autores.

Hipótese: A inflação de preços no consumidor em 2004 é de 2%.

Chave para as eleições: A – Autárquicas; E – Europeias; L – Legislativas; P – Presidenciais.

Chave para as pensões mínimas: RG<15 – Pensões do Regime Geral com menos de 15 anos de contribuições; RG30 – ... com 30 anos de contribuições; RG40 – ... com 40 anos de contribuições; RESSAA – Regime dos agrícolas; RNCE70+ – Regime dos não contributivos e equiparados com 70 ou mais anos.

4.3. A proposta

Uma boa regra deve ser simples, transparente e eficaz. Propomos que a regra única para o aumento nominal decretado pelas autoridades quer para as pensões de origem contributiva quer para as pensões mínimas seja:

(5.1) variação média anual do IPC + 0,5 pontos percentuais.

Esta regra deverá entrar em vigor depois de se completar o processo de aproximação das pensões mínimas (pensões sociais e pensões mínimas escalonadas do Regime Geral, assim como pensões do Regime Não Contributivo e Equiparados e do Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas) ao salário mínimo nacional.

A regra que aqui sugerimos é imune a todas as críticas que atrás apontámos, excepto a uma. Entendemos que a indexação explícita à solvabilidade financeira de longo prazo do sistema complicaria significativamente a regra. Preferimos então optar por uma regra mais simples que tem um efeito semelhante.

Propomos ainda que os aumentos anuais das pensões sejam dados a 1 de Janeiro e não a 1 de Dezembro do ano anterior. Assim, sugerimos que a variação média dos últimos 12 meses (VM12) do índice de preços do consumidor (IPC) que é necessário saber para implementar a regra se reporte ao final de Outubro do ano anterior. Note-se que esta estatística está disponível a partir do dia 15 de Novembro, aproximadamente.

4.4. *A análise*

A regra que propomos tem duas vantagens. Em primeiro lugar, note-se que o indexante é a inflação (medida pela variação média dos últimos 12 meses do IPC), o que não é um instrumento de política económica; é, por excelência, o *benchmark* usado nas análises do poder de compra. Em segundo lugar, com a regra

que propomos disciplina-se a generosidade excessiva dos políticos que, num quadro de pior desempenho macroeconómico, enfraqueceria a sustentabilidade financeira de longo prazo do sistema de Segurança Social. Elimina-se, assim, a sensibilidade dos aumentos anuais das pensões ao ciclo eleitoral. Em terceiro lugar, mas não menos importante, a regra assegura aos pensionistas um ganho real de poder de compra de meio por cento em cada ano. Dado que em anos recentes houve perdas em termos reais, a garantia de um ganho, ainda que moderado, deve ser encarada de forma positiva. De facto, se a regra que propomos estivesse já em vigor desde 1990, em 7 destes 14 anos os pensionistas com uma pensão de origem contributiva teriam recebido um aumento maior do que aquele que tiveram. No caso das pensões, ainda de origem contributiva, mas mais elevadas, em 10 destes 14 anos (isto é, em mais de 70 por cento das vezes) teriam recebido mais. Comparados com as médias dos aumentos anuais reais referentes ao período 1991-2004, constata-se que, completado o processo de convergência com o salário mínimo nacional, a regra que propomos, se vier a ser introduzida, refreará a evolução extraordinária das pensões mínimas, ao mesmo tempo que dará às pensões de origem contributiva melhores perspectivas.

Finalmente, sugerimos que em tempos de crise a aplicação da regra possa ser suspensa, devendo as autoridades procurar, sempre que possível, garantir o poder de compra dos pensionistas.

Quais as vantagens de alterar o mês em que é dado o aumento anual das pensões? A razão mais importante é acertar o calendário com o ciclo orçamental que começa a 1 de Janeiro de cada ano. Outra razão prende-se com a pertinência do aumento, dado que o preço da generalidade dos bens e serviços sofre uma actualização no início de cada ano.

5. OS INCENTIVOS PARA O REFORÇO DO TERCEIRO PILAR

Em particular nos países com um sistema de segurança social dominado pelo primeiro pilar, é hoje uma prática comum o Estado dar fortes incentivos fiscais para a constituição de poupanças privadas que visam financiar o consumo durante os anos da reforma. Na sequência da estratégia de reforma dos sistemas de segurança social sugerida pelo Banco Mundial (World Bank 1994) gerou-se o consenso que é necessário fomentar a diversificação das fontes de rendimento, com maior equilíbrio entre os três pilares. O objectivo é evitar a concentração do risco, seja ele de que natureza for: político, demográfico ou da volatilidade do mercado de capitais.

5.1. *O status quo*

Em Portugal, de entre os investimentos que visam complementar as pensões públicas, os planos poupança reforma/educação são os mais populares, talvez porque o sistema fiscal português tem incentivos bastante significativos para a sua subscrição. De facto, os benefícios fiscais associados aos PPRs não se limitam a subsidiar as entregas, pois estão presentes também aquando do resgate. Em função da idade do contribuinte, uma dada percentagem (25 por cento se tiver mais de 50 anos, 26,25 por cento se tiver entre 35 e 50 anos, e 27,5 por cento se tiver menos de 35 anos) da entrega é-lhe devolvida no ano seguinte em sede de IRS, na forma de uma dedução à colecta. No ano de 2003, estas deduções por cada sujeito passivo tinham como limite máximo o menor de dois montantes: (i) 5 por cento do rendimento bruto total englobado, e (ii) um valor variável determinado pela Administração Fiscal (661,41 EUR se tiver mais de 50 anos, 694,48 EUR se tiver entre 35 e 50 anos, e 727,55 EUR se tiver menos de 35

anos). Desde que 5 por cento do rendimento bruto total englobado fosse superior a estes limites, a entrega mínima que em 2003 garantia a maior dedução à colecta era de 2645,64 EUR, independentemente da idade do contribuinte. Uma vez que se trata de uma dedução à colecta, não beneficiam deste incentivo os que não têm colecta. Isto é, para um contribuinte cujo imposto apurado a pagar é zero, mesmo que subscreva ou reforce um PPR, não recebe do Estado qualquer benefício fiscal. Portanto, é preciso ter uma colecta e um rendimento suficientemente altos para poder usufruir deste benefício fiscal.

O tratamento fiscal dos rendimentos de PPRs depende da forma como estes são recebidos. Para além de outras eventuais considerações, entre receber os rendimentos do seu PPR na forma de uma renda ou todo de uma só vez (designado por resgate), os agentes optam pela alternativa segundo a qual pagam menos impostos.

Se o capital for convertido numa renda (uma prestação periódica e regular) o englobamento é obrigatório, e é considerado como rendimento de pensões (categoria H), estando sujeito a retenção na fonte. O Quadro 5.1 apresenta o perfil progressivo das taxas efectivas de imposto a que todas as pensões (independentemente do pilar donde provêm) estão actualmente sujeitas.

No caso do resgate total ou parcial, o rendimento é considerado como rendimento de capitais (categoria E) e o seu englobamento é facultativo. A diferença entre o valor reembolsado (isto é, o montante capitalizado) e a soma das entregas (isto é, o capital) é tributada à taxa de 4 por cento sempre que o resgate (total ou parcial) é feito num dos seguintes casos: (a) quando o titular do PPR se reforma, (b) no ano em que o titular atinge os 60 anos de idade, ou (c) numa situação em que o próprio, o seu cônjuge, ou os seus filhos sejam

QUADRO 5.1
TAXAS EFECTIVAS DE IMPOSTO
SOBRE RENDIMENTOS DE PENSÕES (CATEGORIA H) EM 2003

Rendimento bruto total (EUR)	Como múltiplo do SMN	Taxa efectiva de imposto
≤ 795,79 x 14	≤ 2,23	0,0
891,50 x 14	2,5	1,5
1069,80 x 14	3,0	3,2
1248,07 x 14	3,5	4,6
1426,40 x 14	4,0	5,8
1604,70 x 14	4,5	7,5
1783,00 x 14	5,0	9,2
2139,60 x 14	6,0	11,7
2852,81 x 14	8,0	14,9
3566,00 x 14	10,0	18,7
7132,00 x 14	20,0	30,2

Fonte: Cálculos dos autores usando o simulador de IRS (www.e-financas.gov.pt/simulador/2003).

Hipótese: Na declaração de IRS apenas consta o rendimento bruto da categoria H.

desempregados de longa duração, ou se encontrem permanentemente incapacitados para o trabalho, gravemente doentes, ou a frequentar um curso do ensino profissional ou do ensino superior. Excluindo estes casos, os resgates (totais ou parciais) são considerados antecipados e os juros correspondentes são tributados a uma taxa mais elevada. Quando o resgate é feito 8 ou mais anos após a constituição do PPR, a taxa a aplicar sobre a diferença entre o valor

reembolsado e a soma das entregas é de 8 por cento, desde que a soma das entregas na primeira metade da vigência do contrato perfaça pelo menos 35 por cento do valor a reembolsar. No caso em que o resgate é feito entre 5 e 7 anos após a constituição do PPR, a taxa correspondente aumenta de 8 para 16 por cento sobre o valor dos juros. Nos casos em que a regra dos 35 por cento não é satisfeita, ou no caso em que o resgate é feito antes de decorrer o prazo de 5 anos, a taxa a aplicar é de 20 por cento. Note-se que o tratamento fiscal dos rendimentos dos PPRs é sempre mais favorável do que aquele que é dado a um depósito a prazo, os juros do qual são tributados *anualmente* em retenção na fonte à taxa de 20 por cento. Note-se também que no ano seguinte ao do resgate, o contribuinte é obrigado a devolver as deduções à colecta relativas às entregas correspondentes, com um acréscimo de 10 por cento por cada ano.

5.2. *As críticas*

Na subsecção anterior descrevemos os benefícios fiscais associados aos PPRs. Aqui desenvolvemos um conjunto de seis críticas ao *status quo*, referentes não só ao elevado rácio custo/benefício como também às falhas ao nível da tributação das pensões do terceiro pilar e do risco para o Orçamento de Estado.

A primeira crítica que fazemos é que o actual quadro de incentivos do Estado ao desenvolvimento do terceiro pilar é extremamente oneroso para as finanças públicas. Segundo um estudo recente (OECD 2004b), os incentivos à constituição e reforço dos PPRs e de outros instrumentos similares, no seu formato actual, não se pagam a si mesmos. Oneram as finanças públicas porque o valor actualizado das despesas fiscais é muito superior ao valor actualizado das receitas que advêm da tributação de uma pensão do terceiro pilar. É fácil perceber que assim é, dado que o Estado subsidia cerca de 25 por cento das

entregas aos PPRs (até um certo limite) e, algumas dezenas de anos depois, tributa apenas 4 por cento da capitalização.

O Quadro 5.2 apresenta os resultados de dois exercícios que visam medir, com indicadores complementares, o custo dos actuais benefícios fiscais associados aos PPRs. O primeiro exercício (ver o bloco de cima) mantém inalteradas as actuais taxas estatutárias de subsídio das entregas (que rondam os 25 por cento) e determina qual teria que ser a taxa de imposto a aplicar aos juros de um resgate por forma a que o programa de incentivos fosse financeiramente neutro em valor actualizado. Os resultados a que se chegam são alarmantes: se, dos 35 aos 64 anos de idade, um agente fizesse entregas que aumentassem 2 por cento em termos reais em cada ano, com uma taxa de rendibilidade real anual do PPR também de 2 por cento, seria necessário que 107,4 por cento do montante da capitalização fosse pago em impostos para equilibrar o programa. O segundo exercício (ver o bloco de baixo) inverte a situação. Mantendo a taxa de imposto sobre os juros de um resgate em 4 por cento, qual a taxa estatutária de subsídio sobre as entregas que equilibra o programa? Como seria de prever, também aqui, os resultados são preocupantes: com uma taxa de rendibilidade do PPR de 2 por cento ao ano e uma taxa de crescimento real das entregas de 2 por cento, a taxa de subsídio de equilíbrio seria de 0,95 por cento, quase $1/29$ vezes a taxa máxima em vigor, fixada nos 27,5 por cento.

Infelizmente, para além de ser muito oneroso, o actual programa de apoio ao desenvolvimento do terceiro pilar é também pouco eficaz. Como já referimos, porque o subsídio nas entregas de PPRs é pago na forma de uma dedução à colecta, é necessário ter um rendimento e uma colecta suficientemente altos para ser elegível. Logo, um agregado de baixos rendimentos, i.e. quem mais precisa destes incentivos, está efectivamente excluído ou porque não é obrigado a

entregar a declaração do IRS ou porque auferir um rendimento tal que não lhe é apurada nenhuma colecta.

QUADRO 5.2
MEDIDAS DO CUSTO DOS ACTUAIS BENEFÍCIOS FISCAIS
ASSOCIADOS AOS PPRS (%)

Taxa de crescimento real da entrega para o PPR	Taxa de rendibilidade real do PPR e de um investimento pelo Estado			
	1%	2%	3%	4%
<i>Taxa de equilíbrio para os juros do resgate com as actuais taxas de subsídio (26,25% e 25%)</i>				
1%	195,4	102,9	72,3	57,3
2%	205,0	107,4	75,2	59,3
3%	215,5	112,4	78,4	61,5
4%	226,8	117,8	81,8	64,0
<i>Taxa de subsídio de equilíbrio com a actual taxa para os juros do resgate (4%)</i>				
1%	0,52	1,00	1,42	1,80
2%	0,50	0,95	1,37	1,73
3%	0,47	0,91	1,31	1,67
4%	0,45	0,87	1,25	1,60

Fonte: Cálculos dos autores.

Hipóteses: Dos 35 aos 64 anos de idade, o agente subscreve um PPR no montante mínimo que lhe garante a máxima poupança fiscal (2645,64 EUR em 2003). A taxa de rendibilidade real do PPR é já líquida de comissões. O resgate total é feito aos 65 anos. A taxa de equilíbrio aplicada à diferença entre o valor a reembolsar e a soma das entregas é tal que o imposto pago é igual ao saldo financeiro que o Estado teria se em cada ano tivesse investido o valor da dedução à colecta à mesma taxa de rendibilidade do PPR. A taxa de subsídio de equilíbrio é determinada de forma semelhante, assumindo que os juros apurados aquando do resgate são tributados à taxa actual de 4%.

O Quadro 5.3 apresenta resultados que demonstram que os actuais incentivos que o Estado dá são enviesados e discriminam negativamente os agregados de

baixos rendimentos. Usando o simulador de IRS,¹⁹ concluímos que, para agregados com um rendimento bruto mensal até 1,2 vezes o salário mínimo nacional, o Estado não premeia de todo o esforço que fazem ao subscrever a um PPR.

QUADRO 5.3
ACTUAIS TAXAS DE SUBSÍDIO (%) PARA UM AGENTE COM 40 ANOS DE IDADE
EM 2003 E QUE POUPOU 10% DO SEU RENDIMENTO NA FORMA DE UM PPR

Rendimento bruto total (EUR)	Como múltiplo do SMN	Taxa de subsídio
≤ 427,92 x 14	≤ 1,2	0,0
431,49 x 14	1,21	8,1
435,05 x 14	1,22	16,2
438,62 x 14	1,23	24,2
442,18 x 14	1,24	25,7
De 445,75 x 14 a 1890 x 14	De 1,25 a 5,3	26,25
1961,3 x 14	5,5	25,3
2140 x 14	6	23,2

Fonte: Cálculos dos autores usando o simulador de IRS (www.e-financas.gov.pt/simulador/2003).

Notas: 1. A taxa de subsídio é calculada como a redução (em EUR) do imposto a pagar por ter feito o PPR a dividir pelo montante do PPR.
2. Assume-se que todo o rendimento é da categoria A.

Outro sintoma da fraca eficácia do programa é a baixa cobertura, o que é algo surpreendente nos agregados de elevado rendimento, não obstante as muito generosas taxas de subsídio de que beneficiam. Usando microdados de IRS,

¹⁹ Disponível na Internet em: <http://www.e-financas.gov.pt/simulador/2003>.

apurámos que apenas 6 por cento dos agregados em que o primeiro titular tem entre 25 e 64 anos de idade subscreveram um PPR em 2000 (ver o Quadro 5.4). Mais preocupante é a ainda mais reduzida cobertura nos agregados de menor rendimento, o que não é de estranhar dado que, como vimos, os incentivos são enviesados a favor dos agregados com maiores rendimentos.

Na mesma amostra de microdados, foram também detectados numerosos casos de agregados com taxas de poupança em PPRs absurdamente elevadas (ver as colunas referentes ao Caso 3). Note-se que a taxa de poupança em PPRs é calculada como o rácio entre a entrega e o rendimento bruto total englobado. Nos casos em que existem rendimentos (como os rendimentos de capitais) que não são de englobamento obrigatório, a taxa de poupança que se apura poderá estar sobrestimada.

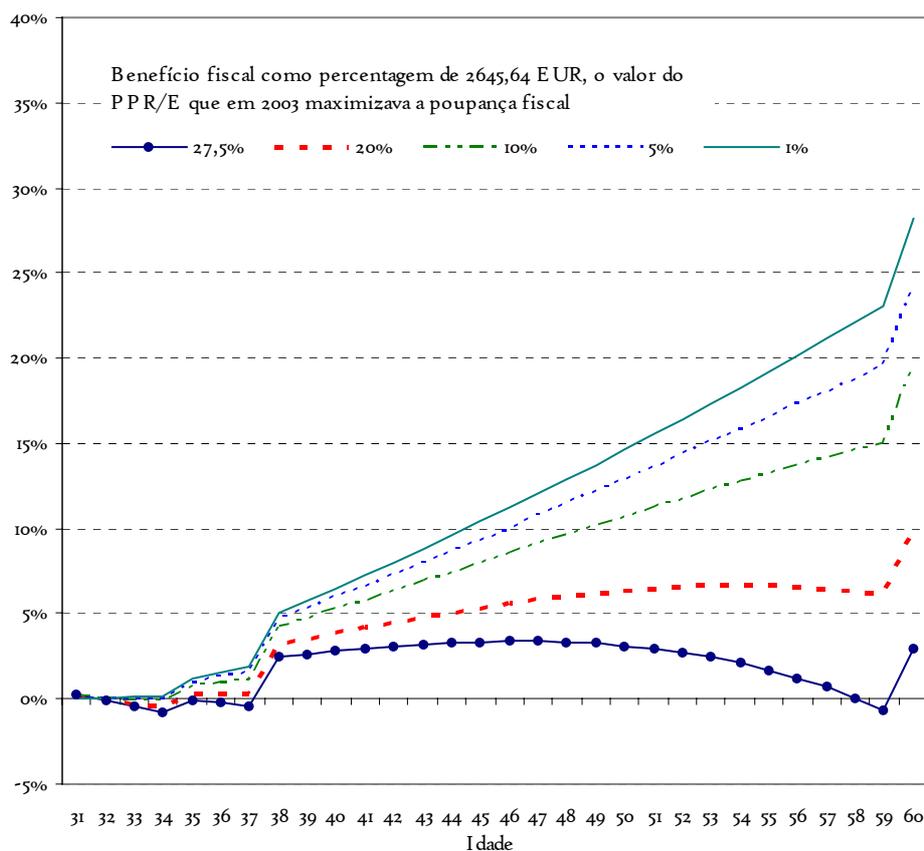
O que poderá explicar porque é que alguém, declarando um rendimento baixo, decide fazer um PPR muito acima do montante que lhe garante a poupança fiscal máxima? Uma explicação plausível é que estes contribuintes estão a usar os PPRs como um depósito de longo prazo com um tratamento fiscal mais favorável. Dado que, ao fazer o resgate antecipado, são obrigados a devolver as deduções à colecta correspondentes com uma penalização de 10 por cento por cada ano, estes contribuintes têm todo o incentivo em declarar um rendimento bruto total englobado (RBTE) baixo para que a dedução à colecta por conta da entrega do PPR avultado seja limitado a 5 por cento do RBTE. Assim, conseguem minimizar a penalização associada ao resgate antecipado. Depois, se esperarem 5 anos, apenas pagam um imposto no valor de 16 por cento sobre os juros vencidos; se esperarem 8 anos, ficam sujeito à taxa de 8 por cento sobre os mesmos. Dado que o investimento alternativo, um vulgar depósito a prazo, obriga-os a pagar em impostos 20 por cento dos juros vencidos, *no final de cada ano*, ganham sempre em recorrer aos PPRs.

A Figura 5.1 retrata os ganhos para o contribuinte de usar o PPR como um depósito de longo prazo com um tratamento fiscal mais favorável. Conclui-se, por exemplo, que subscrevendo um PPR de uma só vez aos 30 anos de idade e declarando um rendimento baixo, só nesse ano, por forma a que a dedução à colecta seja muito baixa, o contribuinte consegue fazer um resgate antecipado aos 50 anos de idade com um montante capitalizado (já líquido de impostos) que é 15 por cento maior do que teria se tivesse optado pelo vulgar depósito a prazo. Esperando até aos 60 anos, pode ter um montante capitalizado, líquido de impostos, que é 28,2 por cento maior. Como se esperava, o ganho é tanto menor quanto mais cedo for o resgate e quanto maior for a dedução à colecta inicial que o agente tem depois de devolver com uma forte penalização de 10 por cento por ano. Note-se que o ganho pode ser ainda maior do que o retratado na Figura 5.1 se, por exemplo, o contribuinte usar o capital do resgate para financiar os custos da sua educação, do seu cônjuge, ou dos seus filhos. Todo este enquadramento parece explicar porque é que há contribuintes a fazer avultadas entregas de PPRs no mesmo ano em que declaram baixos rendimentos.

Uma outra falha grave do sistema é a forma como as rendas (as prestações periódicas e regulares do terceiro pilar) são tributadas. Actualmente, todas as pensões, independentemente do pilar donde provêm são de englobamento obrigatório e são consideradas rendimentos da categoria H. As taxas efectivas de imposto são então aquelas que constam do perfil progressivo do Quadro 5.1. No entanto, quem opta por receber o rendimento do seu PPR na forma de uma renda é altamente penalizado porque é, em parte, duplamente tributado. Enquanto que as contribuições sociais no âmbito do primeiro pilar são uma dedução ao rendimento tributável, o mesmo não acontece com as entregas para os PPRs. Assim, as pensões pagas pelo primeiro pilar devem ser tributadas na sua totalidade enquanto que as rendas do terceiro pilar apenas devem pagar

FIGURA 5.1

RÁCIO ENTRE O MONTANTE CAPITALIZADO NUM PPR E NUM DEPÓSITO A PRAZO, AMBOS CONSTITUÍDOS AOS 30 ANOS, SEGUNDO A IDADE AQUANDO DO RESGATE



Fonte: Cálculos dos autores.

Hipóteses: A TBA é 5%. Assume-se que a entrega única ao PPR aos 30 anos de idade inclui a correspondente dedução à colecta e que a devolução da mesma se faz no mesmo ano do resgate, com uma penalização de 10% por cada ano. Ao declarar um rendimento mais baixo, a dedução à colecta associada ao PPR passa a ser 5% do rendimento bruto total englobado, um valor abaixo do limite (2645,64 EUR em 2003). No status quo, os juros dos depósitos a prazo são tributados à taxa de 20%. No caso do reembolso dos PPRs, se o levantamento for feito até 4 anos após a constituição do mesmo, a diferença entre o valor reembolsado e a soma das entregas é tributada a 20%. Se o reembolso for feito entre 5 e 7 anos após a constituição do PPR, a taxa cai para 16%, e se for a partir do oitavo ano, a taxa é de 8%. A partir dos 60 anos de idade, os juros são tributados à taxa de 4%. Assume-se que a regra dos 35% (i.e., que até metade do tempo de vigência do contrato, a soma das entregas totaliza pelo menos 35% do capital final a reembolsar) é sempre satisfeita.

QUADRO 5.4
ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS RELATIVAS AOS PPR EM 2000 (%)

Classes de rendimento (múltiplos do SMN)	Cobertura			Taxa de poupança			Taxa de subsídio		
	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 1	Caso 2	Caso 3
[0,1)	0,4	0,3	0,3	10,6	51,9	386,8	25,0	13,4	2,1
[1,2)	1,2	0,5	0,1	8,1	37,4	314,8	25,0	17,0	3,6
[2,3)	2,7	0,7	0,1	7,6	31,8	147,9	25,0	21,0	5,3
[3,4)	4,7	0,7	-	7,4	30,7	-	24,7	20,5	-
[4,5)	6,4	0,9	-	6,1	26,8	-	24,7	20,5	-
[5,6)	9,9	0,5	-	6,9	27,6	-	24,5	15,6	-
[6,7)	12,3	-	-	6,4	-	-	24,5	-	-
[7,8)	13,5	-	-	5,8	-	-	24,5	-	-
[8,9)	16,3	-	-	6,1	-	-	24,4	-	-
[9,10)	19,1	-	-	5,5	-	-	24,2	-	-
[10,11)	20,4	-	-	5,0	-	-	24,5	-	-
[11,12)	24,6	-	-	5,1	-	-	24,2	-	-
[12,13)	26,1	-	-	4,7	-	-	24,3	-	-
[13,14)	26,8	-	-	4,4	-	-	24,1	-	-
[14,15)	32,2	-	-	4,3	-	-	24,0	-	-
[15,16)	29,2	-	-	3,9	-	-	24,2	-	-
[16,17)	34,0	-	-	3,5	-	-	24,2	-	-
[17,18)	36,6	-	-	3,8	-	-	23,9	-	-
[18,19)	27,9	-	-	4,2	-	-	24,3	-	-
[19,20)	41,7	-	-	3,7	-	-	24,1	-	-
[20,∞)	45,3	-	-	2,9	-	-	23,8	-	-
Total	5,4	0,5	0,1	5,9	34,4	302,5	24,5	18,2	2,8

Fonte: Cálculos dos autores usando microdados.

- Notas: 1. Fazem parte do universo os agregados em que o primeiro titular de rendimentos tem entre 25 e 64 anos.
2. Consideram-se classes do rendimento bruto total englobado (RBTE).
3. Consideram-se três casos: Caso 1 - PPR positivo e até 20 por cento do RBTE; Caso 2 - PPR entre 20 por cento e 100 por cento do RBTE; Caso 3 - PPR positivo e maior ou igual ao RBTE.
4. Designa-se por taxa de poupança o rácio entre o PPR do agregado e o seu RBTE, e designa-se por taxa de subsídio o rácio entre a despesa fiscal associada ao PPR e o montante do mesmo.

impostos sobre a parte da capitalização. De facto, as entregas são feitas a partir de rendimentos que já foram tributados. Concluimos, assim, que o *status quo* discrimina negativamente quem opta por receber o seu rendimento do PPR na

forma de uma renda em vez de o resgatar, i.e., em vez de o levantar todo de uma só vez. Note-se que, se o contribuinte também tiver uma pensão do primeiro pilar, a discriminação é ainda maior uma vez que a tributação dos rendimentos da categoria H é progressiva.

QUADRO 5.5
RÁCIO ENTRE O VALOR ACTUAL DO IMPOSTO PAGO SE OPTAR PELA RENDA
(CATEGORIA H) E O IMPOSTO PAGO SE OPTAR PELO RESGATE (CATEGORIA E)

Taxa de desconto do agente	Taxa de rendibilidade real do PPR		
	2%	3%	4%
3%	1,74	2,85	3,69
5%	1,54	2,53	3,27
7%	1,38	2,26	2,92
10%	1,18	1,94	2,51

Fonte: Cálculos dos autores.

Hipóteses: Dos 35 aos 64 anos de idade, o agente subscreve um PPR no montante mínimo que lhe garante a máxima poupança fiscal (2645,64 EUR em 2003). Este limite cresce à taxa real de 3% por ano. A taxa de rendibilidade real do PPR é já líquida de comissões e assume-se que é igual tanto na fase de acumulação como na fase de desacumulação de activos, o que só acontece quando o rendimento do PPR é pago na forma de uma renda (categoria H). Assume-se que a renda é paga dos 65 aos 79 anos de idade. A totalidade dos rendimentos da categoria H estão sujeitos às taxas efectivas de imposto apresentadas no Quadro 5.1, enquanto apenas a componente dos juros vencidos (a diferença entre o valor a reembolsar e a soma das entregas) dos rendimentos da categoria E é tributada à taxa de 4%. Note-se que, porque a tributação das pensões é progressiva, os rácios serão ainda maiores se o agente também tiver uma pensão paga pelo primeiro pilar.

O Quadro 5.5 reporta uma medida desta discriminação. Conclui-se, por exemplo, que se o agente tiver uma taxa de desconto de 5 por cento e a rendibilidade real do seu PPR for 3 por cento em cada ano, pagará 2,53 vezes mais imposto (em valor actual) se optar por receber uma renda em vez de sob a forma de resgate. Nessas condições, isso quer dizer que se o agente não tivesse outra

fonte de rendimento para além da pensão do terceiro pilar, este seria indiferente entre receber sob a forma de uma renda e sob a forma de um resgate em que $4 \times 2,53 = 10,12$ por cento dos juros fossem pagos em imposto. Dado que no *status quo* apenas se paga uma taxa de imposto de 4 por cento, os agentes preferem naturalmente o resgate. Ao contrário do professado pela teoria do rendimento permanente, entendemos que o Estado não deve ser neutro quanto à forma em que o PPR é pago, porque os resgates tendem a financiar a compra de bens e serviços de segunda necessidade, enquanto as rendas tendem a ser usadas em bens de primeira necessidade, como sejam a saúde e a alimentação. Assim, a haver uma discriminação, ela deverá ser feita ao contrário, i.e. desincentivando o levantamento do rendimento do PPR na forma de um resgate.

A nossa última crítica diz respeito ao risco para o Orçamento de Estado que o actual quadro de incentivos ao desenvolvimento do terceiro pilar representa. É assim, porque o orçamento do qual esta despesa fiscal é financiada é efectivamente aberto, no sentido em que se o dobro ou o triplo dos contribuintes decidir fazer um PPR então a despesa fiscal aumentará em conformidade. Não obstante o aumento da cobertura que se obteria, o que é sempre positivo, chamamos mais uma vez a atenção para o elevado rácio custo/eficácia actualmente associado a este programa. Esta situação configuraria, portanto, um aumento de despesa com benefícios duvidosos.

5.3. *A proposta e a análise*

O conjunto de medidas que propomos pretende resolver as insuficiências que atrás referimos. Em jeito de síntese, criticámos o programa actual (1) por ser muito oneroso, (2) por excluir os agregados de baixo rendimento e ser enviesado a favor dos agregados de maior rendimento, (3) por ter uma baixa cobertura, (4) pelos PPRs poderem ser usados por alguns como um depósito a prazo com um

melhor tratamento fiscal, (5) por haver uma dupla tributação das rendas do terceiro pilar que faz com que os agentes prefiram, por razões de ordem fiscal, o resgate, e finalmente (6) pelo orçamento que financia os subsídios à entrega de PPRs ser um orçamento aberto.

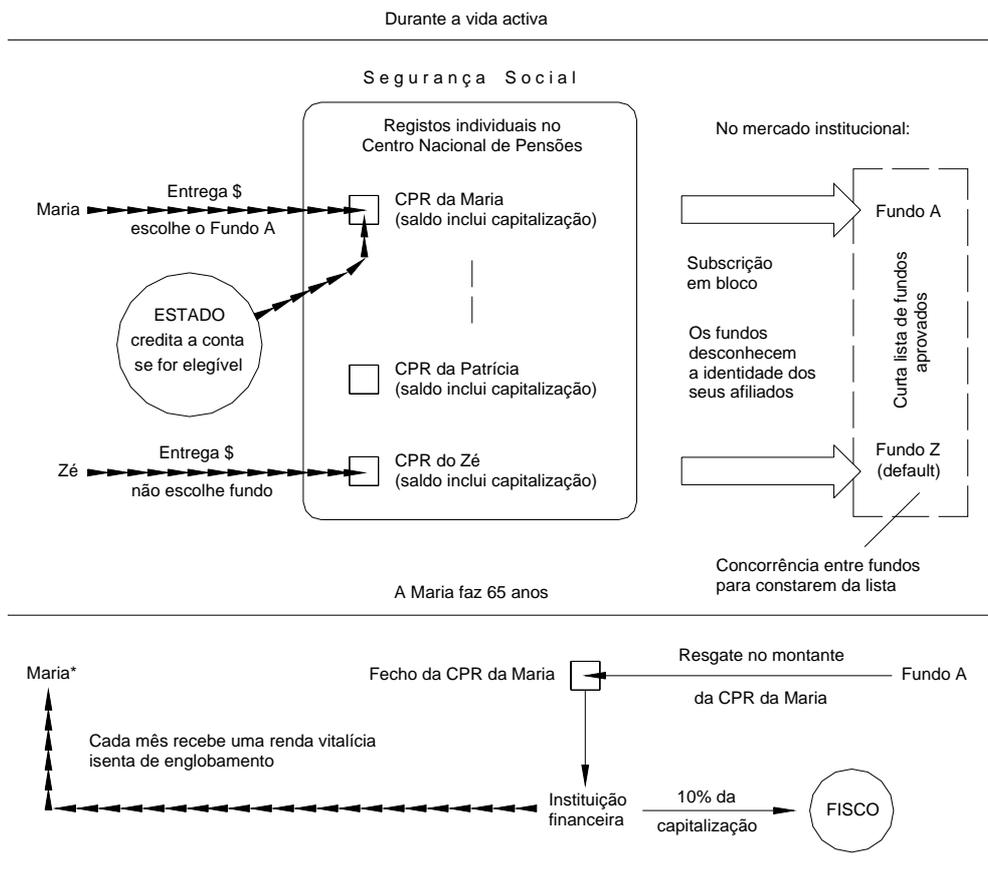
Para garantir a sustentabilidade financeira de longo prazo do sistema de Segurança Social, as prestações do primeiro pilar terão, no futuro, que ser reduzidas. A alteração da fórmula de cálculo que propomos (ver a secção 2) é claramente um passo nesse sentido. Contudo, para combater a pobreza entre os idosos, é vital salvaguardar a adequabilidade do seu rendimento na reforma. Para isso, é necessário encontrar um complemento da pensão pública.

Como o terceiro pilar pode ser um instrumento não só do combate à pobreza entre os idosos mas principalmente da diversificação do risco, como sugerido pela estratégia de reforma do Banco Mundial (veja em World Bank 1994), propomos que no futuro todos os beneficiários venham a receber um *complemento de pensão por capitalização*. Este programa é financiado quer por contribuições obrigatórias quer por contribuições voluntárias. A todos os trabalhadores por conta de outrem do sector público e do sector privado, nascidos a partir de 1 de Janeiro de 1955 e com 30 anos de idade ou mais, que tenham um rendimento bruto mensal de pelo menos 1,5 vezes o salário mínimo nacional é-lhes exigida uma contribuição adicional de 3 por cento,²⁰ que é recolhida junto com as contribuições sociais. Muito embora seja obrigatória, esta contribuição não é um imposto, dado que o montante que se paga é creditado numa *Conta Pessoal de Reforma*, em nome do trabalhador, e cuja única finalidade é o pagamento de um complemento de pensão por capitalização na forma de uma renda vitalícia a partir dos 65 anos de idade (ver a Figura 5.2). Portanto, esta conta não pode ser desmobilizada antecipadamente nem pelo Estado nem pelo seu titular. Esta

²⁰ O trabalhador pode contribuir mais do que 3 por cento do seu rendimento se quiser.

contribuição é obrigatória por forma a garantir um alargamento efectivo da cobertura. Não obstante as muito generosas taxas de subsídio à subscrição de PPRs, vimos que a actual cobertura é ainda muito reduzida, o que revela que, talvez por miopia, as pessoas quando não são obrigadas não poupam o suficiente para fazer face às necessidades de consumo nos anos de reforma.

FIGURA 5.2
 DAS ENTREGAS PARA A CONTA PESSOAL DE REFORMA
 AO PAGAMENTO DO COMPLEMENTO DE PENSÃO POR CAPITALIZAÇÃO



Maria*

Cada mês recebe uma renda vitalícia isenta de englobamento

Fecho da CPR da Maria

}

Instituição financeira

Resgate no montante da CPR da Maria

Fundo A

}

FISCO

10% da capitalização

Adicionalmente, todos os trabalhadores terão à sua disposição as seguintes modalidades de contribuições mensais voluntárias para a sua Conta Pessoal de Reforma: 0 EUR, 5 EUR, 10 EUR, 15 EUR e 20 EUR, sendo-lhes dada completa flexibilidade para alterar ou suspender provisoriamente as entregas, as quais são feitas juntamente com as contribuições sociais.

E quanto aos agregados de baixo rendimento e os trabalhadores por conta própria? Para estes não é possível exigir-lhes uma contribuição obrigatória. Assim, porque é desejável que também estejam cobertos, há que desenhar um mecanismo em que, não obstante as contribuições serem voluntárias, estes dois grupos têm fortes incentivos a participar.

Como vimos, os agregados de baixo rendimento têm uma muito reduzida participação no terceiro pilar, um resultado directo da falta de apoio por parte do Estado a quem, quer por motivos financeiros quer por falta de informação, maiores dificuldades tem em poupar com vista a aumentar o consumo nos anos de reforma. Assim, e dado a duvidosa eficácia dos actuais benefícios fiscais para a subscrição de PPRs, propomos que esta despesa fiscal (que ronda os 160 milhões de euros em 2004) seja redireccionada para o apoio à poupança dos agregados de mais baixo rendimento por forma a que, no futuro, recebam um razoável complemento de pensão por capitalização.

Assim, os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores por conta própria com um rendimento bruto não superior a 2 vezes o salário mínimo nacional garantido à maioria dos trabalhadores terão à sua disposição um incentivo do Estado totalmente dissociado do pagamento de IRS. Em vez da situação actual em que se subsidia (até um limite) a subscrição do PPR na forma de uma dedução à colecta, propomos que o Estado participe na poupança dos que fazem contribuições voluntárias, na forma de um crédito na sua Conta

Pessoal de Reforma. Note-se que, assim, a despesa fiscal anteriormente dedicada aos benefícios fiscais associados à subscrição de PPRs passa a ser direccionada no apoio ao esforço de poupança dos trabalhadores com rendimentos brutos mensais até 2 vezes o salário mínimo nacional. Entendemos que, entre pagar imediatamente o subsídio ao agente e fazer um crédito na Conta Pessoal de Reforma, o Estado deve privilegiar a última opção. Segundo a teoria do rendimento permanente, é indiferente. Contudo, na realidade, os contribuintes não parecem ser indiferentes a consumir o acréscimo do rendimento disponível ou a reinvestir o benefício fiscal associado ao PPR que subscreveram.

Como é determinada a comparticipação do Estado? É calculada em função de uma grelha de pesos que são proporcionais às taxas de poupança que estão implícitas nas contribuições obrigatórias e voluntárias para as Contas Pessoais de Reforma (ver o Quadro 5.6). Por exemplo, ao trabalhador com uma remuneração mensal bruta de 1,5 vezes o salário mínimo nacional que, para além da contribuição obrigatória dos 3 por cento faz 14 entregas mensais de 20 EUR cada uma, é-lhe atribuído o peso máximo de 1,000 porque, de todos, é aquele que tem a maior taxa de poupança implícita (6,6 por cento do seu rendimento). Se o mesmo agente apenas fizer 7 entregas ao longo do ano, vê o seu peso cair para 0,726 (é como se fizesse 14 entregas de 10 EUR ao longo de todo o ano). Se não fizer qualquer contribuição voluntária recebe um peso de 0,000.

De que serve ter um peso maior? Quanto maior o peso, maior o crédito que o Estado fará na sua Conta Pessoal de Reforma. O Centro Nacional de Pensões (CNP) mantém um registo individual da sequência temporal das entregas e comunica ao beneficiário em Março de cada ano o saldo da sua conta, um mês depois do Estado fazer o crédito por conta das contribuições voluntárias feitas no ano anterior. Em Janeiro, o CNP determina a soma global dos pesos no final

QUADRO 5.6
PESOS ANUAIS ATRIBUÍDOS COM UMA MÉDIA MENSAL DE ENTREGAS VOLUNTÁRIAS
E TAXAS DE POUPANÇA EM CPR

Remuneração em 2004 (múltiplo do SMN) (EUR)		Entrega obrigatória (EUR)	Peso*			
			5 EUR	10 EUR	15 EUR	20 EUR
≤ 1	≤ 365,60	-	0,206 1,4%	0,412 2,7%	0,617 4,1%	0,823 5,5%
1,1	402,16	-	0,187 1,2%	0,374 2,5%	0,561 3,7%	0,748 5,0%
1,2	438,72	-	0,171 1,1%	0,343 2,3%	0,514 3,4%	0,686 4,6%
1,3	475,28	-	0,158 1,1%	0,317 2,1%	0,475 3,2%	0,633 4,2%
1,4	511,84	-	0,147 1,0%	0,294 2,0%	0,441 2,9%	0,588 3,9%
1,5	548,40	16,45	0,588 3,9%	0,726 4,8%	0,863 5,7%	1,000 6,6%
1,6	584,96	17,55	0,580 3,9%	0,709 4,7%	0,837 5,6%	0,966 6,4%
1,7	621,52	18,65	0,572 3,8%	0,693 4,6%	0,814 5,4%	0,935 6,2%
1,8	658,08	19,74	0,566 3,8%	0,680 4,5%	0,794 5,3%	0,909 6,0%
1,9	694,64	20,84	0,560 3,7%	0,668 4,4%	0,776 5,2%	0,884 5,9%
2	731,20	21,94	0,554 3,7%	0,657 4,4%	0,760 5,1%	0,863 5,7%
>2	> 731,20	3%	0,000 3,0%	0,000 3,0%	0,000 3,0%	0,000 3,0%

* Peso atribuído com uma média mensal de entregas voluntárias de ...

Fonte: Cálculos dos autores.

Notas: 1. Ver o texto para a forma como os pesos são calculados.

2. A taxa de poupança em CPR (inclui entregas obrigatórias e voluntárias) está na segunda linha.

do ano transacto. Dividindo o montante que o Estado nesse ano afectou para as participações da poupança (por hipótese, os 160 milhões de euros em 2004 inscritos como despesa fiscal com os PPRs) pela soma global dos pesos, obtém-se o crédito em conta para quem tiver um peso igual a 1,000. Este é o valor de referência, do qual os restantes créditos são depois facilmente determinados de forma proporcional.

Note-se que, usando a terminologia da teoria dos jogos, este mecanismo cria um jogo não cooperativo entre os agentes que os leva a participar. Quanto menos agentes participarem, maior será o subsídio anual que cabe a cada um porque o bolo tem um tamanho fixo e o que varia é o número de participantes. Ao decidir não participar, o beneficiário sabe que está a dar um subsídio maior a quem de facto participar. Note-se também que, porque a participação é restrita aos trabalhadores com uma remuneração mensal bruta até 2 vezes o salário mínimo nacional, quem faz contribuições voluntárias não corre o risco de receber um crédito infinitesimal na sua Conta Pessoal de Reforma.

Existe uma boa razão económica para este apoio ser dirigido aos agregados de baixo rendimento (James 2001). Para além da questão da miopia dos agentes, o objectivo do programa é evitar situações de risco moral em que as pessoas não poupam porque sabem que terão o apoio assistencial por parte do Estado quando forem idosas. No programa que propomos, este problema do risco moral é aliviado dado que é garantido que, no futuro, não serão discriminados com uma pensão estatutária ou um complemento social mais baixos só porque participaram no programa. Perguntar-se-á, então, qual é o ganho para as finanças públicas? Com uma grande adesão voluntária, muitos destes pensionistas receberão um complemento por capitalização. Minorada que estará a questão da adequabilidade do rendimento, os aumentos anuais das pensões

mínimas e de origem contributiva poderão então ser mais moderados, como na regra que propomos (ver a secção 4).

Descritos que estão todos os passos da subscrição e reforço das CPRs (Contas Pessoais de Reforma), falta ainda explicar o processo de capitalização e a posterior conversão numa renda vitalícia.

Quando o trabalhador faz o seu plano de contribuições obrigatórias e voluntárias, pode escolher o fundo para a capitalização das suas entregas. Se não designar um provisor, então ser-lhe-á atribuído um pré-definido. As instituições financeiras, nacionais e estrangeiras, concorrem entre si em dimensões como a taxa de rendibilidade mínima garantida ou a composição da carteira, para garantirem um lugar na lista de fundos escolhidos pela Segurança Social. Em função das escolhas dos beneficiários, a Segurança Social age como um investidor institucional, subscrevendo em bloco depois de negociar com os provisos designados os mais baixos custos de administração e comissões. Existe evidência que aponta que os investidores institucionais enfrentam custos bem menores devido a economias de escala e uma melhor informação, para além do maior poder de negociação.²¹ Também, uma vez que as operações de marketing dos fundos são dirigidas à Segurança Social e não ao público em geral, e cerca de metade dos custos no mercado a retalho são devidos a operações de marketing (James, Smalhout e Vittas 2001), é provável que a Segurança Social possa negociar condições bem favoráveis. Note-se que os registos individuais são mantidos centralizados na base de dados do Centro Nacional de Pensões e os fundos desconhecem os nomes e as características dos seus subscritores.

²¹ James, Smalhout e Vittas (2001) referem uma redução de custos no mercado institucional entre 75 e 85%, que pode aumentar o valor das pensões entre 10 a 20%, em relação ao mercado por retalho.

A tempo de pagar o complemento de pensão por capitalização no 65^o aniversário do beneficiário, o Centro Nacional de Pensões faz o resgate junto do provisor e, depois de pagar os devidos impostos (ver mais à frente), contrata um intermediário financeiro para o converter numa renda vitalícia conjunta, que garante o pagamento ao cônjuge sobrevivente em caso de morte do titular. Assim, de facto, os beneficiários recebem dois complementos de pensão, o primeiro na velhice e o segundo na sobrevivência.

Abordam-se agora as alterações que propomos em relação à tributação dos rendimentos provenientes do terceiro pilar. No que diz respeito aos direitos adquiridos, o critério que sugerimos é que às entregas já efectuadas seja aplicada o regime de tributação que agora vigora.

Para o caso em que o rendimento do terceiro pilar é obtido na forma de uma renda, como acontece com a CPR, sugerimos que seja eliminada a dupla tributação que existe actualmente (veja a secção 5.2). Propomos que se pague um imposto de 10 por cento sobre a diferença entre o valor a reembolsar e a soma das entregas. Desta forma, o imposto é pago sobre os juros, antes da conversão do montante capitalizado numa renda, sendo que, depois, esta fica isenta do englobamento.

No caso dos resgates antecipados dos PPRs com entregas feitas a partir de 1 Janeiro de 2005, propomos que este rendimento de capitais tenha um tratamento fiscal igual ao rendimento de um depósito a prazo, isto é, que os juros apurados no final de cada ano sejam tributados à taxa de 20 por cento. Assim, o imposto a pagar é determinado como a diferença entre o valor reembolsável, V , e o valor que seria reembolsável caso as taxas de rendibilidade em cada ano tivessem sido 20 por cento mais baixas, V' . Para resgates antecipados com entregas feitas até ao final de 2004, aplica-se o regime actual, pela qual a diferença entre o valor

reembolsável e a soma das entregas é tributada a 8, 16 ou 20 por cento dependendo do prazo decorrido desde a constituição do PPR e dependendo também da satisfação ou não na regra dos 35 por cento (veja a secção 5.1 para mais detalhes).

No caso do resgate do PPR em condições normais, propomos que também se faça a distinção entre as entregas até ao final de 2004, e depois dessa data. Assim, aplica-se uma taxa de imposto de 4 por cento à capitalização correspondente às entregas até ao final de 2004, e 15 por cento aos juros correspondentes às entregas depois dessa data. Note-se o tratamento fiscal mais desfavorável que é dado ao resgate, em qualquer um dos casos, quando comparado com a renda.

QUADRO 5.7
CARGA FISCAL EFECTIVA (%) SOBRE UMA RENDA
CUJA PARTE DE CAPITALIZAÇÃO É TRIBUTADA À TAXA DE 10 POR CENTO

	Taxa de rendibilidade real			
	1%	2%	3%	4%
Taxa efectiva sobre a renda	1,4	2,6	3,7	4,7

Fonte: Cálculos dos autores.

Hipóteses: Dos 35 aos 64 anos de idade, o agente faz entregas para um plano do terceiro pilar (um PPR ou uma CPR). As entregas crescem à taxa de 1% em termos reais. A taxa de rendibilidade real associada é já líquida de comissões.

O Quadro 5.7 apresenta a taxa efectiva de imposto que está implícita na tributação que propomos em 10 por cento dos juros, i.e. da diferença entre o valor reembolsável e a soma das entregas. Note-se que para taxas de rendibilidade real maiores, correspondem também taxas efectivas de imposto

QUADRO 5.8
RENDAS LÍQUIDAS DE IMPOSTOS A PREÇOS DE 2004,
TAXAS DE SUBSÍDIO NAS ENTREGAS VOLUNTÁRIAS, E TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO

Remuneração (múltiplo do SMN)	Taxa de subsídio (%) nas entregas voluntárias	Mensalidade com uma entrega voluntária de				
		o EUR	5 EUR	10 EUR	15 EUR	20 EUR
≤ 1	31,3	-	22,97	45,94	68,89	91,87
		-	6,2%	12,6%	18,9%	25,1%
1,1	28,5	-	22,48	44,95	67,43	89,90
		-	5,6%	11,2%	16,8%	22,4%
1,2	26,1	-	22,07	44,13	66,20	88,27
		-	5,1%	10,0%	15,1%	20,2%
1,3	24,1	-	21,72	43,44	65,16	86,88
		-	4,6%	9,2%	13,7%	18,3%
1,4	22,4	-	21,43	42,85	64,27	85,70
		-	4,2%	8,4%	12,6%	16,8%
Entregas obrigatórias de 3%	1,5	57,80	90,81	111,98	133,14	154,31
		10,5%	16,6%	20,4%	24,3%	28,1%
	1,6	61,66	94,44	115,39	136,34	157,28
		10,5%	16,2%	19,8%	23,3%	26,9%
	1,7	65,53	98,12	118,87	140,57	160,34
		10,5%	15,8%	19,1%	22,6%	25,8%
	1,8	69,35	101,76	122,36	142,90	163,46
10,5%		15,5%	18,6%	21,7%	24,8%	
1,9	73,22	105,47	125,88	146,29	166,71	
	10,5%	15,2%	18,1%	21,0%	24,0%	
2	77,08	109,20	129,47	149,73	170,00	
	10,5%	14,9%	17,7%	20,4%	23,3%	

Fonte: Cálculos dos autores. Nota: As taxas de substituição, líquidas de impostos, estão nas linhas de baixo.

Hipóteses: As entregas fazem-se dos 35 anos aos 64 anos, a remuneração de base cresce à taxa real anual de 1%, a taxa de rendibilidade real é de 2% (já líquida de comissões), e tanto a taxa de poupança em CPR como a taxa de subsídio se mantêm constantes ao longo dos 30 anos. A mensalidade, que é paga durante 15 anos, dos 65 aos 79, é tal que o capital disponível aos 80 anos é nulo. O subsídio é creditado na Conta Pessoal de Reforma com um desfasamento de 1 ano. Assume-se que a soma dos pesos atribuídos atinge 1 500 000, o que com uma despesa fiscal de 160 milhões de euros, em 2004, resulta num subsídio de 7,62 EUR/mês para quem tenha um peso igual a 1. A diferença entre o valor reembolsável e a soma das entregas (quer pelo agente quer pelo Estado), i.e., a capitalização é tributada à taxa de 10%.

maiores. Contudo, é importante salientar que estas taxas efectivas de imposto não são comparáveis com as do Quadro 5.1 uma vez que, como já referimos, as contribuições sociais são dedutíveis ao rendimento tributável enquanto as entregas para os planos do terceiro pilar (os PPRs e as CPRs) não o são. Isto faz com que, de facto, a carga fiscal sobre as pensões públicas seja ainda menor do que aquela que se depreende do Quadro 5.1.

De seguida, no Quadro 5.8 apresentamos o valor das rendas, a preços de 2004 e já líquidas de impostos, que seriam pagas no futuro aos trabalhadores que hoje têm uma remuneração até 2 vezes o salário mínimo nacional. Note-se como a taxa de subsídio nas entregas voluntárias é tanto maior quanto mais baixa for a remuneração. Sob algumas hipóteses detalhadas no Quadro 5.8, concluímos que as taxas de substituição variam entre 4,2 e 28,1 por cento, o que constitui um razoável complemento à pensão pública. O caso da taxa de substituição igual a 4,2 por cento corresponde à situação de um trabalhador com um remuneração bruta de 1,4 vezes o salário mínimo que faz uma entrega mensal de 5 EUR (a preços de 2004) dos 35 aos 64 anos e depois recebe aos 65 anos uma renda vitalícia de 21,43 EUR (a preços de 2004) por mês. O outro caso extremo, com uma taxa de substituição de 28,1 por cento corresponde ao trabalhador com uma remuneração bruta de 1,5 vezes o salário mínimo nacional que, para além da contribuição obrigatória de 3 por cento do seu rendimento de trabalho, faz uma entrega voluntária mensal de 20 EUR (a preços de 2004) dos 35 aos 64 anos de idade. Aos 65 anos de idade, recebe uma renda vitalícia de 154,31 EUR (a preços de 2004), um pouco mais de 4,2 vezes o que contribuía enquanto no activo.

No programa que propomos extinguem-se os benefícios associados aos PPRs e redireccionam-se estes recursos no apoio à poupança-reforma por parte dos agregados de rendimentos mais baixos. Nesse contexto, que incentivos é que os agregados de rendimentos médios e altos têm para continuar a fazer poupanças com vista a financiar o seu consumo nos anos de reforma? Uma resposta

possível é que estes dois grupos não necessitam de quaisquer incentivos. Por um lado, estão mais informados acerca das dificuldades de solvabilidade que no futuro se perspectivam para a Segurança Social em Portugal, e por outro têm maior capacidade financeira para se prepararem a tempo, sendo que continuarão a proceder a entregas enquanto a respectiva rendibilidade total seja superior às alternativas de mercado. Outra resposta possível, e que é a que nós subscrevemos, é que o programa de benefícios fiscais associados aos PPRs agora em vigor, para além de algumas sérias insuficiências, nunca foi eficaz, como revela a baixa cobertura entre os agregados de rendimento médio e alto. Assim, os que usufruíam destes incentivos vão perder com a sua extinção, e os que não os aproveitavam não ficam piores do que estavam.

Mas a situação que propomos não é necessariamente pior para aqueles que agora usufruem do benefício fiscal associado ao PPR. De facto, propomos que as rendas obtidas deixem de ser duplamente tributadas como o são agora e que beneficiem de metade da carga fiscal quando comparadas como um depósito a prazo. Depois, com o novo modelo que propomos em que a Segurança Social recorre ao mercado institucional, todos beneficiarão da subscrição de planos do terceiro pilar com menores custos de administração, o que poderá traduzir-se em pensões até 20 por cento mais altas do que actualmente, segundo as estimativas de James, Smalhout e Vittas (2001). Finalmente, e talvez o mais importante para os agregados de rendimento médio e alto, o programa que propomos integra-se num pacote de quatro medidas que se complementam. Se as Contas Pessoais de Reforma e o Complemento de Pensão por Capitalização se materializarem com franca adesão, o problema da adequabilidade do rendimento será no futuro largamente aliviado, o que tornará política e socialmente mais sustentável quer a regra dos aumentos anuais moderados quer a alteração da fórmula de cálculo no sentido de reduzir a generosidade das prestações diferidas do primeiro pilar. Também, com contribuições obrigatórias para o terceiro pilar e dado que os

agregados de rendimentos baixos tendem mais a criar do que a desviar poupança, espera-se, com o alargamento efectivo da cobertura, um aumento da taxa nacional de poupança e do investimento. Estes recursos suplementares deixar-nos-ão melhor preparados para, no futuro, financiar os custos de uma população mais envelhecida. Contudo, se continuarmos tão impreparados como estamos agora, tememos que o ajustamento que será necessário mais cedo ou mais tarde se faça pelo lado da receita e com maior incidência nos agregados de maiores rendimentos.

Em jeito de conclusão, discutimos como é que a nossa proposta responde às seis críticas que levantámos. Em primeiro lugar, este programa é menos oneroso que o actual, pois do lado do subsídio das entregas a despesa é a mesma e do lado do levantamento do rendimento já capitalizado o tratamento fiscal é menos favorável. Mais ainda, o nosso programa tem como objectivo central a “democratização do terceiro pilar” e, assim, é especialmente dirigido aos agregados de rendimentos mais baixos. Através de um mecanismo que combina entregas voluntárias com entregas obrigatórias, a partir de um determinado limiar de rendimento, pretende-se alargar ao máximo a cobertura. Porque propomos que o tratamento fiscal dos resgates antecipados seja idêntico ao dos depósitos a prazo, deixa de haver o abuso que parece existir dos planos do terceiro pilar. Também, deixa de haver a discriminação negativa das rendas em favor dos resgates, uma vez que se elimina a dupla tributação que sobre estas existe. Finalmente, deixa de haver um orçamento aberto que financia estes incentivos, uma vez que existe um mecanismo pelo qual o tamanho do “bolo” é fixo à partida. Curiosamente, é o funcionamento deste mesmo mecanismo que incentiva a participação do agregado de rendimento mais baixo nas entregas voluntárias para a sua Conta Pessoal de Reforma.

6. INICIATIVAS RECENTES DE REFORMA EM PAÍSES DA OCDE

O objectivo desta secção é mostrar que as quatro medidas de política que propomos já têm precedentes na OCDE e enquadram-se numa estratégia de reforma seguida por muitos dos seus países membros. Contudo, a comparação internacional que aqui fazemos não pretende ser exaustiva.

O Quadro 6.1 faz o resumo, inevitavelmente parcelar, das medidas de política no âmbito da segurança social tomadas desde 2000, do qual se descortinam tendências interessantes.

6.1. *A fórmula de cálculo*

Uma das alterações à fórmula de cálculo das pensões que todos os países estão a implementar é a progressiva utilização de mais anos da carreira contributiva, na determinação da remuneração de referência. Em alguns países a transição será mais lenta e noutras será mais rápida, mas esta é uma das grandes tendências, a par da mudança para a revalorização das remunerações usando o índice de preços no consumidor. Vale também a pena referir a redução da taxa de formação efectiva e a eliminação da taxa de substituição máxima, porém estas duas medidas não são comuns a todos os países.

6.2. *A idade de reforma*

Neste domínio, constata-se que a tendência é no sentido de dar fortes incentivos financeiros para continuar a trabalhar em vez de decretar o aumento da idade legal de reforma. Para além de agravar a penalização para quem antecipa a sua

reforma, recentemente muitos países da OCDE têm optado por introduzir taxas de formação aceleradas (ou outros instrumentos com os mesmos efeitos) que premeiam o esforço de continuar a trabalhar, mesmo que seja apenas por mais alguns meses após a idade regulamentar da reforma.

QUADRO 6.1 (CONTINUA)
ALTERAÇÕES RECENTES AOS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL NA OCDE

Páís	Domínio
<i>Fórmula de cálculo</i>	
Áustria	Melhores 40 anos para a remuneração de ref. ^a ; redução da tx. de formação;
Espanha	Extensão da carreira contributiva considerada;
Finlândia	Toda a carreira; Menor taxa de formação; taxa de substituição sem limite;
França	Melhores 25 anos, com revalorização das remunerações usando o IPC;
Reino Unido	Melhores 25 anos;
<i>Idade de reforma</i>	
Alemanha	Prémio (penalidade) de 0,5% (0,3%) por cada mês após (anterior a) os 65;
Austrália	Bónus (isento de imposto) de 9,4% por cada ano de trabalho após os 65;
Áustria	Aumento da idade mínima para a reforma antecipada;
Canadá	Prémio (e penalidade) de 6% por cada ano a partir dos 65;
Espanha	Aumento da taxa de substituição em 2 pp por cada ano de adiamento;
Estados Unidos	Prémio de 8% (penalidade de 5 a 6,7%) a partir dos 67;
Finlândia	Taxa de formação anual de 4,5% (vs. 1,9%) para anos a partir da idade legal;
Hungria	Bónus de 6% por cada ano depois da idade legal; aumento da idade legal;
Islândia	Prémio (e penalidade) de ±7,2-9,6% por cada ano;
Japão	Prémio de 8,4% a partir dos 65;
Republica Checa	Aumento da idade legal; aumento da penalidade da reforma antecipada;
Reino Unido	Prémio de 10,4% por cada ano após os 65;
Suécia	Prémio de 6-7% por ano, dependente da esperança de vida à data da reforma;

Fontes: OECD (2002), Casey *et. al* (2003, Quadro 8) e correspondência com representantes nacionais.

QUADRO 6.1 (CONTINUAÇÃO)
ALTERAÇÕES RECENTES AOS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL NA OCDE

Páís	Domínio
<i>Aumento anual das pensões</i>	
Finlândia	20% da tx. crescimento (t.c.) dos salários nom. e 80% da inflação do IPC;
Hungria	50% da t.c. dos salários nom. e 50% da inflação do IPC;
Republica Checa	33% da t.c. salários nom. e 100% da inflação do IPC; aumentos em Janeiro;
<i>Contribuições para a Segurança Social e tributação das pensões</i>	
Áustria	Redução das contribuições para trabalhadores com mais de 58 anos;
Espanha	Trabalhadores a partir dos 65 anos isentos de contribuições e IRS menor;
Finlândia	Tributação das pensões através de um coeficiente de esperança de vida;
Hungria	As contribuições não são fiscalmente dedutíveis; pensões tributadas em 2013;
Republica Checa	Aumento das contribuições em 2 pp; contrib. mínima para independentes;
Suécia	Tributação das pensões através de um coeficiente de esperança de vida;
<i>Desenvolvimento do terceiro pilar</i>	
Austrália	Contrib. obrigatória para trabalhadores dependentes (acima de um limiar);
Alemanha	Incentivos dirigidos a trabalhadores de baixo rendimento;
Espanha	Incentivos dirigidos a trabalhadores de baixo rendimento;
Itália	Incentivos dirigidos a trabalhadores de baixo rendimento;
Países Baixos	Contrib. obrigatória para trabalhadores dependentes (acima de um limiar);
Reino Unido	Incentivos dirigidos a trabalhadores de baixo rendimento;
Suécia	Contrib. obrigatória para trabalhadores dependentes (acima de um limiar);
Suíça	Contrib. obrigatória para trabalhadores dependentes (acima de um limiar);

Fontes: OECD (2002), Casey *et. al* (2003, Quadro 8) e correspondência com representantes nacionais.

6.3. O aumento anual das pensões

Outra tendência, porém não tão marcante como as duas anteriores, é a utilização de regras para disciplinar o aumento anual das pensões. Os países que tomaram

esta medida recorreram a uma média ponderada entre a taxa de crescimento dos salários nominais e a taxa de crescimento dos preços no consumidor.

6.4. As contribuições para a segurança social e a tributação das pensões

Aqui não parece haver uma tendência comum no que toca a medidas que alteram as contribuições sociais. Nos últimos anos, alguns países de leste têm optado pelo agravamento da carga fiscal, enquanto pelo menos dois países da UE15 reduziram recentemente as contribuições para os trabalhadores mais idosos.

Quanto à tributação das pensões, a tendência é para o aumento das taxas efectivas de imposto, quer directamente, quer indirectamente através da introdução de um coeficiente de esperança de vida que faz um ajustamento actuarial das pensões em função dos ganhos de longevidade dos beneficiários.

6.5. O desenvolvimento do terceiro pilar

Casey et al (2003) argumentam que a melhor forma dos indivíduos se prepararem face a uma previsível redução da generosidade dos benefícios do primeiro pilar no futuro é constituindo uma poupança-reforma no contexto do terceiro pilar. Isto para que, mesmo assim, tenham um rendimento suficiente na velhice. Este é o argumento de diversificação do risco que tem levado vários países da OCDE a apoiar nos últimos anos o desenvolvimento do terceiro pilar.

Contudo, estes autores referem ainda que para os Estados Unidos, por exemplo, estima-se que dois terços dos benefícios fiscais associados aos PPRs são aproveitados pelo último quintil de rendimento, enquanto os dois primeiros

quintis de rendimento beneficiam apenas de 2,1 por cento. Porque esta situação não deve ser exclusiva dos Estados Unidos, não surpreende que muitos países tenham recentemente dirigido os incentivos que atribuem aos trabalhadores de baixo rendimento. Esta medida constitui uma tendência marcante na OCDE e baseia-se no argumento que o terceiro pilar pode ser um instrumento importante no combate à pobreza através do reforço da adequabilidade do rendimento dos idosos.

Existe alguma evidência (ver Rein e Turner 2001) que as taxas de pobreza têm vindo a cair nos países que tornaram obrigatórias as contribuições para o terceiro pilar.

Para terminar, falta discutir se a ideia das contas pessoais de reforma que sugerimos tem algum precedente entre os países da OCDE.

Em 2001, o Presidente dos Estados Unidos nomeou uma comissão para estudar uma solução para os problemas financeiros da segurança social. James (2002) refere que a comissão recomendou a adopção do modelo institucional sueco. Sugeriram que abrissem contas pessoais de reforma (*personal retirement accounts*, ou PRAs) como uma parte integrante do sistema de segurança social para que no futuro os beneficiários recebam duas prestações, uma do primeiro pilar e outra do terceiro pilar. Sugeriram ainda que as contribuições sociais fossem usadas como forma de recolher o financiamento. Porque a maior crítica aos sistemas multipilares prende-se com as elevadas comissões e custos de administração inerentes, sugeriram que uma agência federal recorresse ao mercado institucional fazendo subscrições em bloco junto dos fundos designados pelos beneficiários. Através de um concurso público, escolher-se-ia o conjunto de fundos que garantissem as melhores rendibilidades compatíveis com um risco moderado. Também referiram que aos trabalhadores de baixos rendimentos

deveriam ser atribuídos apoios nas entregas que fazem para as suas contas pessoais de reforma. Trata-se, assim, de reconhecer que esta franja da população é aquela que mais necessita deste apoio para garantir um rendimento suficiente na velhice.

7. ARGUMENTOS FINAIS E CONCLUSÃO

Neste artigo argumentámos que existem actualmente várias falhas estruturais no sistema de Segurança Social em Portugal. Em nossa opinião, por causa destas graves insuficiências, continuamos largamente impreparados para enfrentar os desafios associados ao envelhecimento da população portuguesa. As recentes reformas ou não resolveram ou ainda agravaram alguns dos problemas existentes, como é o caso da sustentabilidade financeira de longo prazo.

Para modernizar o sistema, propomos uma nova arquitectura que tem como objectivo garantir a sustentabilidade financeira de longo prazo da Segurança Social, sem com isso agravar os riscos de pobreza na velhice. É importante o Estado assegurar que os beneficiários possam, no futuro, atingir a taxa de substituição que pretendem e, assim, garantir um determinado nível de vida esperado. Dado que, no futuro, a generosidade das pensões do primeiro pilar terá forçosamente que ser reduzida, para assegurar um determinado rendimento de pensões na velhice o beneficiário poderá continuar a trabalhar depois de completar 65 anos de idade e ou poderá contribuir para a sua Conta Pessoal de Reforma, que lhe garantirá um razoável complemento de pensão por capitalização. Tanto num caso como noutro, em particular para o beneficiário de rendimento mais baixo, o Estado presta um significativo apoio financeiro e compromete-se, através da adopção de uma regra para o aumento anual das pensões, a dar-lhe em cada ano um ganho moderado de poder de compra.

Mesmo em anos de crise, anos em que a regra será provisoriamente suspensa, procurará assegurar-lhe a manutenção do seu poder de compra.

O Quadro 7.1 sumaria o pacote de quatro medidas de política que são complementares entre si. Neste artigo demonstrámos que existe um espaço de parâmetros que melhora claramente o sistema e que o torna mais robusto.

Em conclusão, frisamos as características do pacote de quatro medidas que achamos mais determinantes:

1. *Procura-se que o pacote não discrimine negativamente ninguém*, pois existe uma única fórmula de cálculo para todos os beneficiários e, em princípio, todos podem aceder aos incentivos que o Estado dá, quer para adiar a idade de reforma para além da idade regulamentar, quer para contribuir para a sua Conta Pessoal de Reforma;
2. *O aumento da idade efectiva de reforma é voluntário*, um adiamento que é indispensável para garantir a solvabilidade do primeiro pilar; e finalmente
3. *Procura-se que o esforço de ajustamento necessário para, de facto, reformar o sistema de Segurança Social em Portugal seja partilhado entre todos os parceiros sociais* – o Estado, as entidades patronais, e os beneficiários.

QUADRO 7.1
UM SUMÁRIO DAS QUATRO MEDIDAS PROPOSTAS

Medida #1	Alteração da fórmula de cálculo
Descrição	<ul style="list-style-type: none"> • $RR * (N_0 * 2\% + N_1 * 1,9\%)$ <p>RR é a remuneração de referência calculada com as remunerações de 1995 até à idade regulamentar de reforma,</p> <p>N_0 é o número de anos de contribuições até ao final de 2004, e N_1 é o número de anos de contribuições de 1 Janeiro 2005 até à idade regulamentar de reforma;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revalorização das remunerações até à data de reforma usando o IPC excluindo a habitação; • Eliminação do número máximo de anos de contribuições que contam;
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> * A simplicidade, porque há uma fórmula apenas para todos os beneficiários; * Tem um efeito inequivocamente positivo sobre a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas; * Acerta a revalorização das remunerações; * Dá incentivos a quem tem 40 anos de contribuições para continuar a trabalhar;
Medida #2	Incentivos para adiar voluntariamente a idade de reforma
Descrição	<ul style="list-style-type: none"> • $1/14 * \sum_{i=0 \dots 4} R_{65+i} * M_{65+i} * (4\% + 0,5\% * i)$ <p>Esta é a segunda parcela da fórmula de cálculo que se aplica quando existem remunerações declaradas a partir de 1 de Maio do ano em que o trabalhador faz 65 anos. A condição de elegibilidade para estes incentivos é ter feito contribuições dos 60 aos 64;</p> <p>R é a remuneração revalorizada (até à data de reforma) segundo o IPC sem habitação, e M é o número de meses de contribuições;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivos alargados às pensões mínimas: os prémios são de 4%, 8,7%, 14,1%, 20,4% e 27,6% para quem só começar a receber aos 66, 67, 68, 69 e 70 anos; • Redução das contribuições sociais que incidem sobre as remunerações auferidas a partir dos 65 (as contribuições patronais caem de 23,75% para 20% e as contribuições dos empregados de 11% para 9%);
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> * Permite o aumento da idade efectiva de reforma, de forma voluntária;

- * Partilha com todos os parceiros sociais do ganho para as finanças públicas que advém do adiamento da idade de reforma para além da idade regulamentar;
- * Permite aumentar a taxa de substituição para, no futuro, contrariar o efeito da alteração da fórmula de cálculo das pensões do primeiro pilar;

Medida #3 Uma regra para o aumento anual nominal das pensões

- Descrição
- Aumentos em Janeiro;
 - Regra: variação média anual do IPC (em Outubro do ano anterior) + 0,5 p.p.;
 - A regra aplica-se a todas as pensões, uma vez completa a convergência das pensões mínimas com o salário mínimo nacional;

- Vantagens
- * Torna o aumento anual das pensões imune ao ciclo político/eleitoral;
 - * Garante um ganho real, ainda que moderado, aos pensionistas;
 - * Torna mais previsível a sustentabilidade financeira do sistema;
 - * Acerta o calendário dos aumentos com o ciclo orçamental;

Medida #4 Introdução de contas pessoais de reforma que pagam complementos por capitalização

- Descrição
- Entregas *obrigatórias* de 3% das remunerações brutas, para trabalhadores por conta de outrem, do sector público ou privado, com pelo menos 30 anos de idade, nascidos a partir de 1 Janeiro 1955 e com um rendimento bruto de pelo menos 1,5 vezes o salário mínimo nacional;
 - Entregas *voluntárias* e flexíveis de {0, 5, 10, 15, ou 20} euros (a preços de 2005) para todos os trabalhadores;
 - É garantido a todos que participam neste programa que não terão, por isso, uma pensão estatutária ou um complemento de pensão mais baixos;
 - As entregas são recolhidas junto com as contribuições sociais, e o Centro Nacional de Pensões encarrega-se de manter, para cada subscritor, um registo individual dos movimentos da sua conta pessoal de reforma;
 - Os fundos de capitalização concorrem entre si em características como a taxa de rendibilidade garantida para serem escolhidos através de concurso público para constar de um lista curta. Aquando das entregas, os subscritores escolhem um fundo desta lista;
 - A Segurança Social subscreve a estes fundos em bloco no mercado institucional, por forma a minimizar as comissões. Assim, os fundos de capitalização desconhecem a identidade dos seus subscritores;

- Participação do Estado na poupança dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores por conta de outrem com um rendimento bruto até 2 vezes o salário mínimo nacional;
- O orçamento para esta participação é, por construção, um orçamento fechado, cujos recursos advêm da eliminação dos benefícios fiscais associados aos PPRs;
- A conta pessoal de reforma só pode ser resgatada pela Segurança Social aos 65 anos de idade do subscritor, momento em que o montante capitalizado é convertido numa renda vitalícia conjunta, depois isenta de IRS;
- No que respeita a tributação dos rendimentos de pensões do terceiro pilar, estes estão isentos do englobamento em IRS. Contudo, no caso de uma renda (de uma CPR ou de um PPR), paga-se 10% da capitalização, e no caso de um resgate de PPR em condições normais paga-se 15% da capitalização. Sempre que o resgate do PPR for antecipado, tem o mesmo tratamento fiscal de um depósito a prazo. Para entregas já efectuadas, aplica-se o regime de tributação em vigor;

Vantagens

- * Aumenta a cobertura do terceiro pilar;
 - * Reforça a adequabilidade do rendimento na velhice;
 - * Permite um moderado aumento anual das pensões do primeiro pilar;
 - * Privilegia a renda em vez do resgate;
 - * Elimina o risco para as finanças públicas que é ter um orçamento aberto;
 - * Torna o apoio do Estado mais custo-eficiente;
 - * Permite obter um razoável complemento de pensão por capitalização para, no futuro, contrariar o efeito da alteração da fórmula de cálculo;
 - * Permite obter comissões mais baixas na subscrição a fundos de capitalização;
-

REFERÊNCIAS

- CASEY, BERNARD, HOWARD OXLEY, EDWARD WHITEHOUSE, PABLO ANTOLIN, ROMAIN DUVAL E WILLI LEIBFRITZ (2003): “Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform”, OECD Economics Department Working Paper no. 369.
- EUROPEAN COMMISSION (2004): “How the Sustainability of Public Finances was Assessed on the Basis of the 2003 Updates of the Stability and Convergence Programmes,” Note for the Attention of the Economic Policy Committee, ECFIN/155/04-EN, March 15.
- FINANCIAL TIMES (2004): “Sovereign Ratings Under Threat”, p. 31, April 1.
- FINNISH CENTRE FOR PENSIONS (2004): *The Employee’s Pension*.
- FINNISH CENTRE FOR PENSIONS (2003): *The Finnish Pension System*, Ed. Marjukka Hietaniemi e Mika Vidlund.
- GOUVEIA, MIGUEL E LUÍS M. SARMENTO (2002): “Financiamento das Pensões dos Funcionários Públicos em Portugal: Estimativas do Impacto de Longo Prazo nas Finanças Públicas”, *Boletim Económico do Banco de Portugal*, Junho.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2004): “Pension Reform Issues in Portugal,” Chapter IV in *Portugal: Selected Issues*, IMF Country Report No. 04/81, 42-62, March.
- JAMES, ESTELLE (2002): “Social Security - Its Problems and How to Solve Them”, *Perspectives on Work*, December.
- JAMES, ESTELLE (2001): “Reforming Social Security in the US: An International Perspective - Lessons From Abroad Can Help the US Get It Right”, *Business Economics*, 16-31, January.
- JAMES, ESTELLE, JAMES SMALHOUT, E DIMITRI VITTAS (2001): “Administrative Costs and the Organization of Individual Account Systems: A Comparative Perspective”, in *Private Pensions Systems: Administrative Costs and Reforms*, Paris: OECD.

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO (2002): “Relatório Nacional de Estratégia Sobre o Futuro dos Sistemas de Pensões,” Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social, Lisboa, Setembro.

OECD (2004a): *Economic Survey – Portugal 2004*.

OECD (2004b): “Tax-Favoured Retirement Savings Plans: A Review of Budgetary Implications and Policy Issues,” Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, ECO/ CPE/WP1(2004)4, February.

OECD (2002): “Increasing Employment: The Role of Later Retirement”, *Economic Outlook*, December.

OECD (2001): *Ageing and Income, Financial Resources and Retirement*.

PEREIRA, ALFREDO M. E PEDRO G. RODRIGUES (2004): “Refoming Social Security in Portugal” (em progresso).

PEREIRA, ALFREDO M. E PEDRO G. RODRIGUES (2001a): “Kou-rei-na-mi in Portugal: A Tale of Population Ageing and the Sustainability of the Public Pension Schemes”, mimeo.

PEREIRA, ALFREDO M. E PEDRO G. RODRIGUES (2001b): “Parâmetros Fiscais na Economia Portuguesa: Impostos Directos”, *Boletim Económico do Banco de Portugal*, Junho.

REIN, MARTIN E JOHN TURNER (2001): “Public-Private Interactions: Mandatory Pensions in Australia, the Netherlands and Switzerland”, *Review of Population and Social Policy*, No 10, 107-153.

RODRIGUES, PEDRO G. (2002): “Social Security in Portugal: An Update of Long-Term Projections,” Lisboa: Ministério das Finanças, Documento de Trabalho da DGEP n.º 27, Outubro.

WORLD BANK (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington DC.