

PENSÕES - PROPOSTA DE INTERVENÇÃO ESTRUTURAL E SISTÉMICA¹
MODELO DO SISTEMA DE PENSÕES
MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA DAS PENSÕES
MODELO DE COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO DAS PENSÕES

Maria Margarida de Lucena Corrêa de Aguiar²

Setembro de 2014

Future pension systems can continue to provide adequate pensions only if they are financially sustainable; conversely, if pension systems fail to provide adequate income to the retired, there will be additional costs

Joint Report on Social Protection and Social Inclusion – Council of the European Union, 2005

Introdução

▪ Há hoje uma percepção clara de que os sistemas públicos de pensões estão em risco: os actuais pensionistas vivem na certeza da instabilidade dos rendimentos da reforma e as gerações mais novas deixaram de confiar no Estado, sentindo que o seu esforço contributivo não será recompensado. Instalou-se um novo olhar social sobre as pensões que deve ser visto como um alerta. O sinal é de que é preciso fazer alguma coisa diferente.

Nada pode ser pior para uma sociedade - que já de si enfrenta uma crise económica grave e prolongada - do que a perda da esperança e a falta de confiança em si mesma e no Estado.

A permanente alteração das regras das pensões – seja de forma avulsa seja enquadrada em reformas paramétricas – tem vindo a corroer a confiança no nosso sistema público de pensões³ e põe em causa a natureza dos planos de benefício definido⁴ que lhe estão associados, transformando-os gradualmente em planos de contribuição definida⁵, coisa que não são. O resultado é uma subversão do sistema não assumida explicitamente.

¹ O presente texto foi elaborado na sequência da apresentação feita pela Autora no seminário do ciclo “Sextas da Reforma” sobre o tema “Segurança Social: Que Futuro?”, realizado em 6 de Junho de 2014 na Fundação Calouste Gulbenkian em Lisboa. As propostas apresentadas no texto constam do livro da Autora “*Pensões: Um Novo Contrato Social para Reconciliar Gerações*”, a publicar em 2014.

A Autora agradece a Carlos Pereira da Silva a partilha da sua experiência e a Maximiano Pinheiro e a Norberto Rosa os seus comentários.

As opiniões expressas pela Autora são da sua exclusiva responsabilidade.

² Secretária de Estado da Segurança Social do XV Governo Constitucional, Banco de Portugal | Escreve de acordo com a antiga ortografia

³ Sistema Previdencial da Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações

⁴ Consultar glossário

⁵ Consultar glossário

O crescente recurso aos impostos para financiar os sistemas públicos de pensões perverte o princípio da contributividade ao acentuar a componente não contributiva. Esta política retira os incentivos para contribuir para a Segurança Social, ao mesmo tempo que promove a evasão contributiva e não ajuda a economia e, conseqüentemente, aprofunda os desequilíbrios financeiros existentes.

▪ A questão da sustentabilidade financeira⁶ entrou na agenda política há muitos anos, com a tomada, ao longo do tempo, de decisões políticas de natureza restritiva que visaram resolver desequilíbrios financeiros. Mas enquanto a questão financeira teve um papel activo nas políticas públicas de pensões, já os temas da adequação e da equidade não foram, e mal, colocados no mesmo plano, notando-se uma primazia daquele sobre estes. Não tinha que ser assim. Os três objectivos não são incompatíveis, pelo contrário, devem estar presentes na procura de caminhos e soluções que sejam capazes de compatibilizar todos os planos em jogo.

É hoje evidente que temos problemas nos sistemas de pensões. Estamos confrontados com a necessidade de resolver a difícil equação de atender, simultaneamente, à herança financeira e social do actual sistema público de pensões e à introdução de mudanças para o futuro na sua arquitectura e funcionamento.

O triângulo de preocupações da adequação do rendimento na reforma, da equidade intergeracional⁷ e da sustentabilidade financeira não terá solução se não formos capazes de ler correctamente a realidade demográfica, económica e financeira e compreender que os factores que estiveram na origem dos sistemas de pensões de repartição (*pay as you go*) – elevadas taxas de natalidade e elevados crescimentos económicos – são os mesmos que hoje lhes estão a ditar as dificuldades.

A reforma de 2007, embora sendo uma reforma paramétrica⁸, teve efeitos estruturantes no sistema público de pensões e apresentou alguma descontinuidade com os parâmetros clássicos. Em termos das medidas mais relevantes: (i) introduziu um mecanismo de ajustamento automático das pensões à longevidade, ou seja, ao aumento da esperança média de vida aos 65 anos (“factor de sustentabilidade”), (ii) alterou a fórmula de cálculo das pensões, (iii) manteve inalteradas as pensões em pagamento. Em termos de efeitos: (i) desagravou a insustentabilidade financeira, (ii) reduziu de forma muito impressiva as taxas de substituição das gerações mais novas (para carreiras de maior progressão, a taxa de substituição passou de 77% antes da reforma para 48% depois da reforma), (iii) agravou a iniquidade intergeracional.

A reforma não alterou o papel do Estado que continua a dominar as responsabilidades com pensões e não reforçou a partilha de responsabilidades por entre todos os participantes do sistema – trabalhadores, empresas e Estado – no financiamento das pensões.

⁶ Consultar glossário

⁷ Consultar glossário

⁸ Consultar glossário

Também não alterou o paradigma da relação entre contribuições efectuadas e benefícios obtidos, ao manter a regra segundo a qual a pensão é função fundamentalmente do número de anos de carreira e não das contribuições acumuladas ao longo da vida activa.

A cultura política e social prevalecente

- O melhor caminho para não resolver um problema ou para iludir a sua existência é não o querer compreender ou, então, conhecendo-o, não o querer assumir. É por isso fundamental que, para se encontrar uma solução para um problema, seja primeiro necessário compreendê-lo, ou seja, identificar as suas causas. Mas não chega. É fundamental a transparência neste processo e é essencial que a sociedade em geral se envolva na discussão, o que não tem acontecido. O escrutínio público é incipiente.

Para este clima de anemia social tem contribuído o défice de informação com conteúdo e a existência de informação complexa, incompleta e opaca, a ausência de estudos com qualidade técnica, a ausência de partilha de conhecimento de fontes públicas com os vários actores sociais, por exemplo, com a comunidade académica. A falta de uma cultura de avaliação de políticas públicas impede, também, um real conhecimento da situação financeira do sistema público de pensões e de outras vertentes igualmente importantes como a equidade intergeracional.

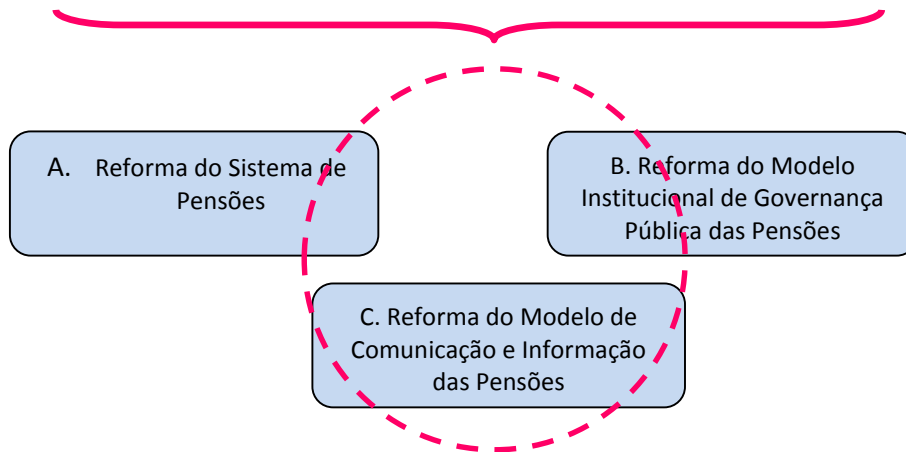
Este quadro de falta de transparência tem implicações graves. Por um lado, não favorece a participação cívica, empobrece o debate público e dificulta a criação de uma base alargada de representação social que viabilize mudanças. Por outro lado, contribui para um crescendo dos problemas do sistema de pensões e dificulta no médio prazo a decisão política.

- Tem-se vindo, aliás, a agravar o problema do choque entre as necessidades de sustentabilidade e as pressões de curto prazo, prevalecendo o cariz reactivo da decisão política motivado por objectivos orçamentais e de tesouraria. Esta linha de actuação tornou-se mais evidente com a crise, relegando para segundo plano intervenções estruturais capazes de recolocar o sistema de pensões nas suas funções essenciais de coesão entre gerações e de garantia de estabilidade e normalidade de rendimentos adequados na reforma.

A falta de compromisso político e social é uma fonte de tensões que em nada contribui para encontrar soluções que gozem de uma representação alargada da sociedade.

Reformas estruturais no sector das pensões

- As reformas estruturais no sector das pensões dos regimes contributivos que são apresentadas nesta proposta desenvolvem-se em três planos: 1. uma reforma do sistema de pensões, 2. uma reforma do modelo institucional da governança pública das pensões e 3. uma reforma do modelo de comunicação das pensões.



O funcionamento de um sistema de pensões necessita de ser suportado num modelo de boa governança. Um mau modelo de governança é uma fonte de problemas. No plano da governança pública das pensões estão em causa questões de independência e transparência, de capacidade técnica e qualidade da decisão política e de escrutínio público.

Mas um sistema de pensões necessita, também, de assentar num modelo de comunicação eficiente. Um deficiente modelo de comunicação é uma fonte de desconfiança. Neste plano estão em causa a relação de proximidade entre o Estado e os beneficiários, o cumprimento do dever de informar e do direito de se estar informado e a promoção de escolhas racionais e de comportamentos responsáveis.

A. Reforma do sistema de pensões

A1. Abordagem à dívida implícita

- A dívida implícita⁹ das pensões é um indicador de avaliação da dimensão da ruptura financeira de um sistema de pensões.

Uma boa estimativa da dívida implícita de um sistema de pensões de repartição contemporânea (*pay as you go*)¹⁰ - como é o caso português - é importante para avaliar o seu desempenho financeiro num horizonte de médio e longo prazo. A determinação do nível dos passivos do sistema, isto é, do montante das responsabilidades com pensões sem cobertura financeira, é um elemento fundamental no quadro de uma reforma de um sistema de pensões, ex-ante na fase de preparação e de estudo e ex-post para acompanhamento e monitorização de resultados.

Uma boa estimativa da dívida implícita tem diversas vantagens de um ponto de vista da análise macroeconómica e do processo de decisão política de escolhas. Vejamos algumas delas:

⁹ Consultar glossário

¹⁰ Consultar glossário

a) Se as responsabilidades com pensões sem cobertura financeira não forem reconhecidas como um passivo, coloca-se a questão de saber como é que esta decisão política influencia as escolhas individuais de utilização do rendimento ao longo da vida activa. Sendo reconhecida a existência de um passivo no sistema de pensões, então os beneficiários das pensões não as podem assumir como um rendimento garantido.

b) Constituindo as responsabilidades com pensões sem cobertura financeira dívida pública, então há impacto intertemporal em termos de estrangulamentos orçamentais. No futuro estes estrangulamentos terão que ser resolvidos com agravamento de impostos e/ou contribuições sociais, redução dos benefícios e/ou redução de despesa pública de outros sectores públicos. O conhecimento da dívida implícita acentua estas necessidades e as escolhas políticas por entre as várias opções, incluindo uma reforma do sistema de pensões. A decisão política beneficia com o exercício regular e rigoroso do apuramento da dívida implícita.

c) Permite demonstrar a extensão do problema financeiro e em que medida uma reforma melhora a sustentabilidade financeira do sistema de pensões, ou seja, reduz ou elimina os passivos existentes, sendo certo que os efeitos da eliminação da dívida implícita em termos da despesa e da receita ocorrem apenas gradualmente ao longo do tempo.

A definição de dívida implícita mais indicada para conhecer a sustentabilidade financeira de um sistema de pensões de repartição contemporânea (*pay as you go*) é aquela que inclui o valor actual das contribuições e das pensões de todas as gerações, considerando um determinado horizonte temporal.

▪ O valor da dívida implícita da Caixa Geral de Aposentações ascende, em 2013, a 201.885 milhões de euros¹¹, ou seja, representa 122% do PIB. Tendo o sistema sido encerrado em 2005, os défices estão a agravar-se rapidamente devido à redução crescente das contribuições ditada pelo aumento do ritmo dos funcionários públicos que passam à situação de reforma. O valor da dívida implícita seria menos gravoso se os funcionários públicos admitidos depois de 2006 se fossem subscritores da Caixa Geral de Aposentações. Nesta hipótese, o valor da dívida implícita ascenderia a 91%.

Os desequilíbrios financeiros deste sistema devem, no entanto, ser analisados no quadro da capacidade financeira do Estado de lhes fazer face e das opções políticas de afectação dos recursos públicos disponíveis no médio e longo prazo às necessidades sectoriais que o Estado tem de prover.

O valor da dívida implícita das pensões do Sistema Previdencial da Segurança Social ascende, em 2013, a 87.550 milhões de euros¹², ou seja, representa 53% do PIB.

¹¹ Jorge Bravo - Avaliação Actuarial do Regime de Pensões da Caixa Geral de Aposentações, Novembro 2013

¹² Relatório de Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, Anexo ao Orçamento do Estado 2014 | Carlos Pereira da Silva, cálculos efectuados, Janeiro 2014

É expectável o seu agravamento devido à evolução demográfica e económica, em particular, das variáveis longevidade e emprego. Com efeito, o aumento da esperança média de vida aos 65 anos e o declínio da natalidade combinados com a redução do emprego, o aumento das taxas de desemprego estrutural e os baixos níveis de crescimento da economia introduzem dificuldades acrescidas à sustentabilidade financeira.

- A existência de dívida implícita e as dificuldades presentes e futuras que enfrenta o actual sistema público de pensões impele-nos a questionar a nossa capacidade de gerar riqueza suficiente para lhes fazer face e a nossa vontade de honrar os compromissos.

A questão da necessidade de assegurar no médio e longo prazo a sustentabilidade financeira deveria, só por si, constituir uma razão de peso para (i) reavaliar soluções de ajustamento nas responsabilidades com pensões em pagamento e (ii) desenhar um novo sistema de pensões. Ambos os planos de intervenção – “herança social” e pensões das gerações mais novas - terão que estar interligados na procura de uma solução.

Mas a questão deve ir, necessariamente, mais longe, não se confinando à dimensão financeira. Importa avaliar se o actual modelo de pensões é aquele que melhor responde em termos de equidade intergeracional e de adequação da pensão na reforma.

- Conhecer a dimensão financeira do problema é importante para a autonomizar e compreender a sua composição por natureza de responsabilidades, distribuição no tempo e estrangimentos orçamentais intertemporais. É também fundamental para se avaliarem alternativas possíveis de amortização num período suficientemente longo, compatível com a vontade política e social de fazer face aos compromissos assumidos, de acordo com uma determinada distribuição dos respectivos custos e com a capacidade económica e financeira do País para lhes fazer face.

É, por isso, necessário dispor de um estudo oficial de dívida implícita, assente em dados rigorosos sobre o sistema público de pensões, na utilização de pressupostos actuariais e financeiros adequados e em metodologias credíveis e robustas. Este estudo deve permitir fazer análise de sensibilidade a diferentes cenários sobre receitas e despesas, respectivamente, contribuições e taxas de substituição. A realização destes trabalhos depende da vontade política para o fazer e deve inserir-se num quadro de bons princípios de governança. O processo deverá ser transparente e os resultados devem ser claramente comunicados a todas as partes interessadas.

A proposta apresentada para a redução da dívida implícita tem a vantagem de ser compreendida por todas as gerações, parceiros sociais, agentes económicos e agentes políticos e abre espaço para uma reforma estrutural do sistema.

A proposta

- A metodologia de abordagem ao problema passa por decompor a dívida implícita em parcelas de responsabilidades, de acordo com o critério do prazo de vencimento.

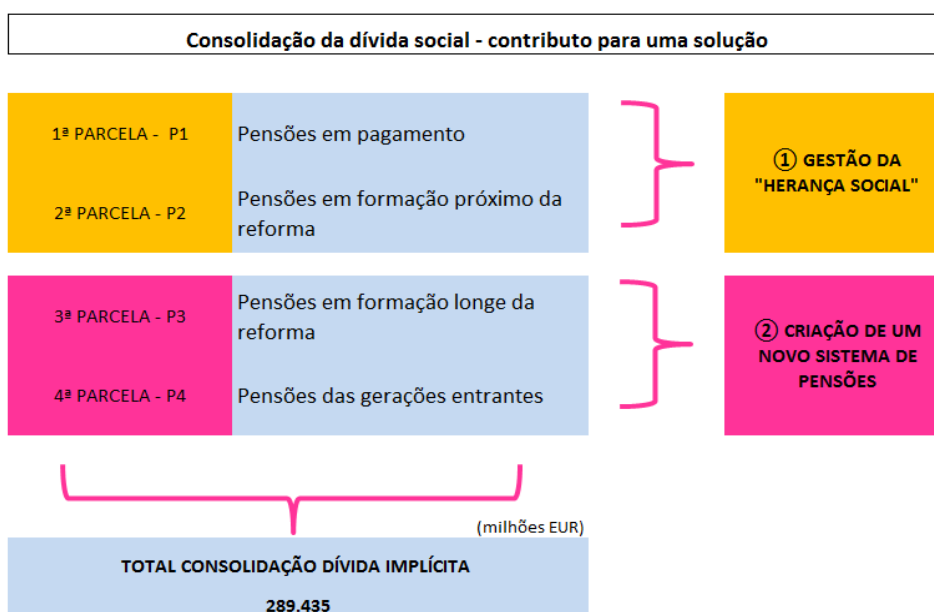
Segundo este critério, a dívida implícita é decomposta em quatro grandes parcelas, como se ilustra no quadro abaixo:

1ª Parcela (P1): corresponde ao montante das responsabilidades com as pensões em pagamento;

2ª Parcela (P2): corresponde ao montante das responsabilidades com pensões em formação próximas do seu vencimento (esta proximidade pode ser medida em anos e combinada com a idade, por exemplo, a menos de 10 anos da data de reforma para trabalhadores com mais de 55 anos);

3ª Parcela (P3): corresponde ao montante das responsabilidades com pensões em formação, longe do seu vencimento (esta proximidade pode ser medida em anos e combinada com a idade, por exemplo, a mais 10 anos da data de reforma para trabalhadores com menos de 55 anos);

4ª Parcela (P4): corresponde às pensões das gerações entrantes no sistema.



▪ A abordagem ao problema passa por uma intervenção sistémica em dois planos distintos que se complementam:

. A gestão da “herança social” do actual sistema público de pensões.

. A criação de um novo sistema de pensões único.

A.2 Gestão da “herança social”

▪ As responsabilidades constituídas pelas parcelas P1 e P2 constituem a “herança social” do sistema público de pensões para a qual se preconiza um plano de amortização.

A intervenção sistémica na gestão da “herança social” passa pelas seguintes medidas:

- . São fechados os actuais sistemas de pensões, destacando as parcelas P1 e P2 para amortização e transferindo as parcelas P3 e P4 para um sistema público de pensões único a criar.
- . Mantêm-se as regras de formação das pensões dos actuais sistemas de pensões para os trabalhadores que estão próximo data da reforma.
- . As pensões continuam a ser financiadas pelas contribuições do novo sistema público de pensões, mantendo-se o mecanismo de repartição do sistema de redistribuição em vigor.

O montante da “herança social” e a gestão da sua amortização implicam:

1. O cálculo da dívida afecta às parcelas P1 e P2.
2. A autonomização e a estabilização da dívida.
3. O estudo e a modulação de um mecanismo de amortização e das fontes de financiamento e respectiva ponderação.
4. A consignação do financiamento à amortização da dívida.
5. Um plano de amortização sujeito a revisão periódica obrigatória.

Este plano de amortização deverá ser ajustado ao longo do tempo em função do desempenho da economia, da longevidade da população pensionista e da evolução endógena do sistema constituído pelas duas parcelas P1 e P2.

A autonomização da “herança social” permite a introdução da gestão de longo prazo desta componente da dívida, garantindo que os défices futuros têm uma fonte de financiamento previamente comprometida, acautelando a geração de dívida pública explícita e evitando a persistência no futuro de conflitos de escolhas políticas entre aumentar contribuições e impostos e/ou reduzir pensões.

▪ A dívida implícita não deverá ser suportada apenas pelas gerações futuras e pelos rendimentos do trabalho. Não seria socialmente justo, nem economicamente viável aumentar os custos de produção. O Estado deve assumir a sua quota-parte no financiamento da dívida implícita através, por exemplo, da distribuição do esforço pelas várias categorias de rendimentos, o que poderá ser feito através da criação de uma “contribuição social intergeracional” para apoio ao esforço orçamental exigido.

A “contribuição social intergeracional” seria aplicada a todos os contribuintes, incluindo pensionistas e trabalhadores. Poderia incluir, para além do rendimento, o consumo, sendo instituída uma tributação adicional para os bens e serviços com externalidades negativas e os bens e serviços de luxo. O factor capital seria incluído na perequação, de modo a trazer

para dentro do mecanismo de financiamento da dívida implícita as actividades de capital intensivo e as de grande incorporação tecnológica que pouco contribuem para o financiamento do Sistema Previdencial de Segurança Social.

Poderão ser adoptadas políticas que discriminem a participação neste sistema, excepcionando fontes de rendimento e/ou diferenciando-as em função da natureza das respectivas actividades, de modo a proteger grupos populacionais com carências económicas e a minimizar os efeitos sobre o investimento produtivo.

- A gestão de longo prazo da dívida implícita tem a vantagem de introduzir melhorias na projecção da despesa pública e no respectivo impacto na política orçamental futura e na pressão das finanças públicas. A solução tem a vantagem de permitir um compromisso político e social que minimiza no futuro riscos de ruptura política e social.
- As responsabilidades constituídas pela parcela P3 são transferidas para o novo sistema de pensões único a criar e as responsabilidades com a parcela P4 serão integradas à medida da entrada dos novos contribuintes (trabalhadores) no novo sistema de pensões.

A3. Criação de um novo sistema de pensões

- A proposta de configuração de um novo sistema de pensões único permitiria eliminar a parte da dívida implícita resultante das responsabilidades com pensões das parcelas P3 e P4 porque, justamente, substitui planos de benefício definido, insuficientemente financiados, por planos de contribuição definida cujos benefícios – as pensões de reforma – dependeriam da acumulação das contribuições ao longo da vida activa e da evolução das variáveis-chave da economia e demografia.

O novo sistema de pensões único assenta numa configuração mais alargada de um modelo de financiamento tripartido: (i) contribuição definida para as contingências de longo prazo, (ii) mutualização para as contingências imediatas e (iii) fiscalidade para as contingências de solidariedade.

A nova configuração separa a gestão das contingências de longo prazo – por exemplo, pensões de reforma - da gestão das contingências imediatas – por exemplo, o desemprego e a doença. A autonomização da gestão destes dois grupos de prestações sociais tem a vantagem de fazer uma segregação de riscos, uma vez que estamos perante riscos de natureza diferente, com implicações distintas em termos de gestão técnica e gestão financeira, obedecendo a lógicas de cobertura e de financiamento diferentes.

- A proposta apresentada de um novo sistema de pensões único é inspirada no sistema de pensões da Suécia¹³. Este país realizou nos anos 90 uma reforma estrutural¹⁴ do seu sistema

¹³ Palmer, Edward (2000), *The Swedish Pension Model: Framework and Issues*, World Bank's Pension Reform Primer Social Protection Discussion Paper No.0012

¹⁴ Consultar glossário

de pensões: substituiu o sistema de pensões de benefício definido financiado em regime de *pay as you go* por um sistema de pensões financiado em regime de *pay as you go* de contribuição definida em contas individuais com capitalização virtual¹⁵, complementado por um segundo pilar de contribuição definida em contas individuais em capitalização financeira¹⁶ e por uma pensão garantida pelo Estado que visa proteger na velhice os trabalhadores com carreiras insuficientes para gerar um adequado nível de bem-estar na reforma.

Os principais factores que mobilizaram o país para reformar o sistema de pensões foram: (i) a consideração de injustiça de um sistema que penalizava longas carreiras com uma história bem-sucedida de contribuições acumuladas, devido à regra segundo a qual a pensão era função do número de anos de carreira e não das contribuições acumuladas ao longo da vida activa, (ii) o sentimento das gerações mais novas, acompanhado pela sociedade em geral, de que o sistema de pensões não iria cumprir no futuro as promessas feitas no presente e (iii) a constatação, através de cálculos actuariais - baseados na assumpção de pressupostos de crescimentos mais baixos da economia e do aumento da esperança média de vida – que seria necessário aumentar a taxa contributiva, solução que não seria aceite pelas futuras gerações.

Com a economia em recessão e perante uma crise financeira e orçamental, a Suécia decidiu empreender uma mudança no sistema de pensões da qual se realçam três grandes preocupações: (i) articulação virtuosa entre a economia e as pensões (designadamente através de incentivos a uma maior participação e permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho), (ii) diversificação das fontes de rendimento das pensões, de modo a melhorar a sua adequação na reforma (designadamente através de um sistema multipilar de poupança para a reforma) e (iii) implementação de mecanismos de ajustamento automático do equilíbrio de longo prazo do sistema e de manutenção da taxa contributiva entre gerações, garantindo, assim, a estabilidade financeira e a equidade do esforço contributivo ao longo do tempo.

A proposta de reforma foi sujeita a um processo de discussão pública. A sua concretização foi possível graças ao consenso político que reuniu cinco dos sete partidos com assento parlamentar, representativos de 80% do eleitorado. Esta base alargada de representação social manteve-se, garantindo a continuidade da reforma.

▪ A arquitectura e o funcionamento do novo sistema de pensões único proposto obedecem aos seguintes princípios:

1. Garantia do Estado no domínio da solidariedade institucional obrigatória.
2. Matriz de regime público obrigatório e universal.
3. Substituição dos actuais planos de benefício definido (característica dos actuais sistemas de pensões) por planos de contribuição definida.

¹⁵ Consultar glossário

¹⁶ Consultar glossário

4. Regime de capitalização virtual em contas individuais.
5. Sistema de repartição, sem perda de contribuições para financiar as pensões dos sistemas de pensões fechados e do novo sistema de pensões.
6. Introdução de uma cultura de poupança para a reforma e de responsabilidade individual.
7. Reforço da importância dos planos complementares de reforma de iniciativa colectiva/empresarial na formação da pensão de reforma global.

▪ Devem ser acauteladas as situações particulares que decorrem de direitos formados pelos trabalhadores nos actuais sistemas de pensões. Terá que haver regimes transitórios para acautelar estas situações. Pode ser estudada a possibilidade de introduzir uma condição de *opting out* para os trabalhadores ficarem ou saírem para o novo sistema, ponderando os direitos formados de forma distinta.

As contribuições continuam a financiar as pensões em pagamento, mantém-se o mecanismo de repartição clássico dos sistemas de redistribuição. Com efeito, a viabilidade deste novo sistema de pensões não implica perda de contribuições. Trata-se de uma condição *sine qua non*, atendendo à impossibilidade de o País recorrer à emissão de dívida pública e à dificuldade de aumentar contribuições sociais e/ou impostos para repor as contribuições perdidas.

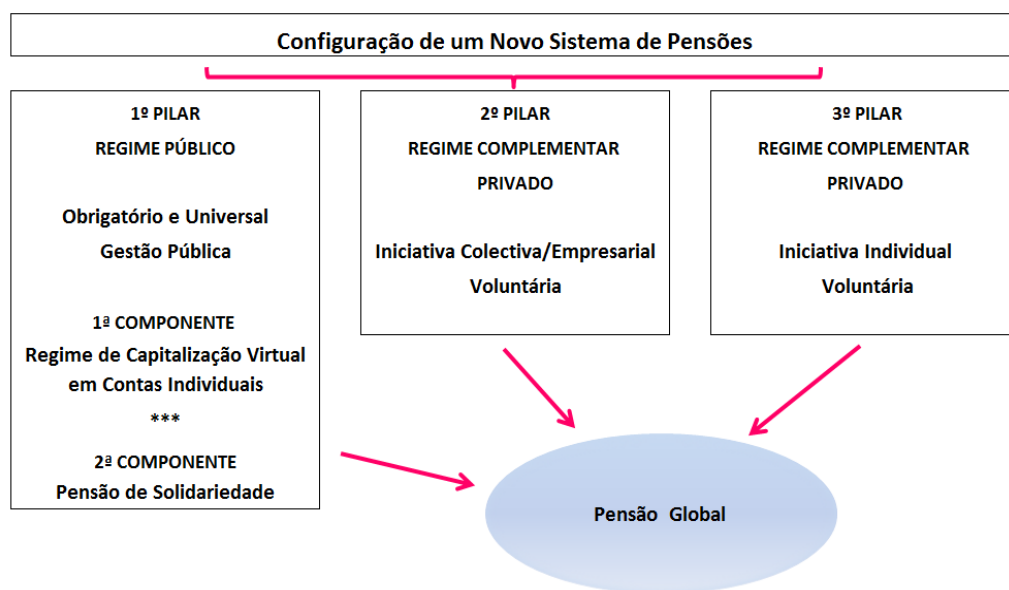
A introdução de um tecto às contribuições poderia ser interessante para promover uma componente obrigatória de capitalização financeira complementar à capitalização virtual, mas tal revela-se difícil no actual ambiente de restrições económicas e orçamentais.

Por outro lado, a elevada taxa contributiva (TSU) em vigor, quer do lado das entidades empregadoras quer do lado dos trabalhadores, a que se junta a elevada carga fiscal existente, deixa uma reduzida margem para qualquer agravamento. Nas actuais circunstâncias económicas e orçamentais, agravar o esforço contributivo exigido para criar uma componente de capitalização financeira complementar à capitalização virtual é uma hipótese de difícil viabilidade.

A conjugação dos dois constrangimentos referidos deverá, no entanto, ser avaliada num trabalho de modulação do novo sistema.

▪ O novo sistema de pensões introduz uma mudança de paradigma importante: a formação da pensão não depende de uma fórmula pré-definida de cálculo da pensão, em que o número de anos de carreira contributiva é um factor determinante, mas passa a depender das contribuições acumuladas e da sua valorização ao longo da vida activa em função da economia.

O novo sistema de pensões único desenvolve-se em três pilares.



1º PILAR – público, obrigatório e universal, assegura uma pensão de reforma, ou seja, garante um rendimento de substituição por velhice, integra duas componentes.

1ª Componente - Regime de Capitalização Virtual em Contas Individuais

▪ Financiado em regime de repartição, de contribuição definida, baseado em contas individuais que registam as contribuições do trabalhador ao longo da vida activa, revalorizadas a uma taxa de juro virtual que depende de parâmetros estruturais da economia, sendo o capital acumulado à data da reforma convertido numa pensão de reforma.

Esta componente combina o mecanismo de repartição clássico dos sistemas de redistribuição com uma estrutura de contas individuais nocionais e contribuição definida.

As pensões são função das contribuições efectuadas ao longo da vida activa, registadas em contas individuais abertas em nome de cada trabalhador, geridas em regime de capitalização virtual.

As contribuições são efectuadas com base numa taxa contributiva calculada actuarialmente para um determinado nível de pensão de reforma. Esta taxa contributiva é definida para todos os trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes. O esforço contributivo, no caso dos trabalhadores por conta de outrem, é repartido entre estes e as suas entidades empregadoras.

A pensão resulta da acumulação de contribuições definidas durante o ciclo de vida activa e da sua conversão numa renda vitalícia à idade da reforma que tem em consideração a longevidade e o equilíbrio de longo prazo entre os activos (contribuições) e os passivos (responsabilidades com pensões).

▪ Como funcionam as contas individuais em regime de capitalização virtual

1. Cada trabalhador tem uma conta individual em seu nome.
2. As contribuições do trabalhador e da sua entidade empregadora são registadas nesta conta durante toda a sua vida de trabalho.
3. As contribuições são capitalizadas a uma taxa de juro virtual, determinada com base em parâmetros estruturais da economia, como por exemplo a taxa de crescimento real do PIB ou a taxa de crescimento real das contribuições para o sistema de pensões.
4. O capital nocional constituído pelas contribuições e pelos juros vencidos é virtual, isto é, existe apenas sob a forma de registo contabilístico porque as contribuições liquidadas em cada momento continuam a financiar as pensões em pagamento.
5. À data da reforma, o capital nocional acumulado, registado na conta individual, é convertido numa renda vitalícia, isto é, numa pensão.
6. Quanto mais tempo o trabalhador se mantiver no mercado e mais contribuições fizer na sua conta individual e melhor for o desempenho da economia, maior será o capital acumulado e, conseqüentemente, maior será a pensão de reforma a receber.

▪ No cálculo da renda vitalícia são considerados dois factores, a longevidade à data da reforma e a taxa de juro interna do sistema:

- A incorporação do efeito da longevidade visa reflectir no valor da pensão o maior ou menor número de anos do seu pagamento.

- A incorporação de uma taxa de juro interna do sistema - que depende dos fundamentos estruturais do sistema (por exemplo, evolução do rácio contribuintes/pensionistas, rácio contribuições/pensões) - visa assegurar o seu equilíbrio de longo prazo e a manutenção da taxa contributiva entre gerações, garantindo, assim, a equidade do esforço contributivo ao longo do tempo.

▪ O sistema deve incorporar, desde o início da sua criação, um mecanismo de ajustamento automático do equilíbrio financeiro de longo prazo do sistema que visa, justamente, impedir a formação de défices financeiros futuros e garantir a equidade da distribuição dos custos e benefícios entre gerações.

Trata-se de um mecanismo de ajustamento de equilíbrio de sustentabilidade - financeira e social - endógeno ao próprio sistema, que passa por anualmente corrigir a valorização das contribuições das contas individuais e actualizar as pensões em função do grau de cobertura das responsabilidades - pensões em pagamento e pensões em formação - pelos activos totais - contribuições, valorização e reservas financeiras.

A actualização das pensões pode obedecer a uma estrutura com regras variáveis quanto à amplitude dos aumentos e das reduções, fixando limites superiores e inferiores ou bandas de flutuação e níveis de constituição de reservas financeiras para acomodar variações.

O equilíbrio de longo prazo deve ser um objectivo central, devendo prevalecer, como regra, sobre os efeitos de curto prazo na despesa fiscal/social.

As fórmulas dos mecanismos financeiros do sistema, como é o mecanismo da taxa de juro de valorização das contribuições e o mecanismo de ajustamento de equilíbrio de sustentabilidade, devem ser previamente definidas. A sua aplicação deve ser independente de decisões do poder político, de modo a conferir credibilidade e segurança ao sistema e garantir, conseqüentemente, a equidade intergeracional.

2ª Componente – Pensão de Solidariedade

▪ Financiada pelos impostos, garante, através da atribuição de uma pensão de solidariedade, um rendimento mínimo de substituição do rendimento do trabalho, em situações de insuficiência de carreira, calculada pela diferença entre o rendimento mínimo de substituição e a pensão de reforma obtida na componente contributiva do regime público.

Este mecanismo de solidariedade e de redistribuição do rendimento visa proteger na velhice os trabalhadores com carreiras insuficientes, atribuindo-lhes um complemento para o rendimento mínimo de substituição. Este complemento é calculado, tendo em conta as contribuições acumuladas à data da reforma no regime público de repartição (capitalização virtual). A sua atribuição é realizada mediante a verificação de uma “condição de recursos”¹⁷.

A atribuição da pensão de solidariedade é universal, ou seja, são elegíveis os trabalhadores cujas carreiras contributivas não permitam atingir o rendimento mínimo de substituição.

O valor do rendimento mínimo de substituição é uma decisão política que deve atender a um mínimo de bem-estar digno, à necessidade de não incentivar carreiras insuficientes, ao desenho da “condição de recursos” e à capacidade financeira do Estado.

▪ A obrigatoriedade da verificação da “condição de recursos” destina-se a assegurar que a pensão de solidariedade só é atribuída aos pensionistas que vivem numa situação de comprovada carência económica. A pensão de solidariedade faz parte da função redistribuição da Segurança Social financiada pelos impostos e, como tal, deve estar sujeita

¹⁷ Consultar glossário

à regra da verificação de uma “condição de recursos”, como aliás deveria ser a regra a aplicar a todos os outros apoios sociais com fins redistributivos. Uma tal regra deveria estar vertida na lei como obrigatória.

2º PILAR e 3º PILAR, Regimes Complementares Privados

- O 2º Pilar e o 3º Pilar são complementares privados - um de iniciativa colectiva e outro de iniciativa individual - porque complementam a pensão pública de reforma através da capitalização de poupança privada canalizada para produtos orientados para a reforma.

Podem ser administrados por entidades públicas ou privadas, nomeadamente de natureza mutualista, autorizadas a gerir instrumentos de capitalização de poupança para a reforma (fundos de pensões, planos de poupança para a reforma (PPR), seguros de vida, seguros de capitalização, etc.), sujeitas a supervisão.

- No novo sistema de pensões os regimes complementares privados devem assumir um maior peso na formação da pensão de reforma global. A adequação das pensões passa por uma maior partilha de risco e responsabilidades entre os trabalhadores, as empresas e o Estado.

Mantendo o pilar público - o 1º Pilar - como a principal fonte de financiamento da pensão de reforma - o 2º Pilar e o 3º Pilar ganham importância ao contribuírem para melhorar a pensão de reforma global, por permitirem captar poupança de longo prazo para a economia e aliviar a despesa pública.

A canalização de poupança estável e de longo prazo para financiamento da economia tem especial relevância num momento em que Portugal precisa de investimento produtivo, imprescindível para o crescimento económico e, conseqüentemente, para o aumento do bem-estar, inclusive, na reforma.

- O quadro demográfico e económico está, na maioria dos países da OCDE, a impor correcções na redistribuição do consumo e do rendimento ao longo do ciclo de vida, seja por via da redução da parcela da pensão pública – em Portugal esta componente tem sofrido vários ajustamentos - seja por via da redução do consumo ao longo da vida activa e libertando poupança para a reforma. Em Portugal esta componente é pouco expressiva, o seu contributo é reduzido na formação da pensão global.

Em Portugal, apenas 3,3% da população activa está abrangida por planos de pensões de empresas (2º Pilar) e apenas 5,5% tem planos de pensões de iniciativa individual (3º Pilar), valores que contrastam negativamente com os níveis registados numa larga maioria de países da OCDE. Em dezoito países a adesão a sistemas privados de pensões é obrigatória, pois estes países têm uma cobertura universal ou quase universal através de acordos de empresas/sectoriais. Em mais de oito países, as pensões privadas de adesão voluntária (iniciativa colectiva e iniciativa individual) cobrem mais de 40% da população activa.

As pensões complementares do 2º Pilar representam, em Portugal, apenas 1,8% do total das pensões pagas pelo sistema público de pensões.

No Acordo da Concertação Social obtido no âmbito da reforma de 2007 constavam os objectivos de *“aprofundamento dos benefícios fiscais às poupanças de base profissional, particularmente o reforço dos benefícios aos planos resultantes da negociação colectiva que garantam os direitos individuais de cada trabalhador.”* No Acordo também se pode ler que *“Verifica-se, contudo, a necessidade de reforçar o quadro de mecanismos de poupança individual existentes, com vista, designadamente, ao alargamento das possibilidades de compensação do efeito do Factor de Sustentabilidade.”*

A promoção dos mecanismos complementares colectivos ou individuais de natureza privada previstos no Acordo não foi, até hoje, regulamentada.

- O aprofundamento dos regimes complementares privados requer um quadro duradouro de estabilidade e previsibilidade de políticas fiscais e sociais.

A actuação do Estado neste domínio tem sido errática, enviando sinais contraditórios aos agentes económicos e sociais e criando inconsistências políticas, quer quanto aos objectivos quer quanto aos meios, minando, uns e outros, a confiança e descreditando a sua acção. O resultado é a perda de eficácia das medidas.

O desenvolvimento dos regimes complementares privados deve ter um enquadramento fiscal adequado. Por um lado, deve dar os incentivos certos para drenar poupança para a reforma e incluir mecanismos redistributivos que permitam que os rendimentos do trabalho mais baixos sejam considerados no processo de poupança. Por outro lado, não deve penalizar as empresas que criam mecanismos de poupança colectiva em benefício dos trabalhadores, pelo contrário deve discriminar positivamente aquelas que o fazem e contribuem para o seu financiamento.

Os benefícios fiscais de promoção da poupança do 3º Pilar devem ser avaliados numa lógica de pensão global integrada, devendo ser concedidos até um limite máximo de pensão de reforma calculado, tendo em conta as parcelas provenientes dos três pilares.

- A poupança para a reforma em regime de capitalização financeira levanta sérios e pertinentes problemas de risco, como bem tivemos ocasião de avaliar com a crise financeira de 2008, através de perdas significativas no valor dos activos financeiros, afectando particularmente os trabalhadores mais velhos e mais próximos da reforma. Contudo, os benefícios da capitalização, isto é, de acumulação de poupança para a reforma, devem ser avaliados num horizonte de longo prazo.

Nos modelos de repartição o risco financeiro também existe, mas trata-se de um risco colectivo alisado e, portanto, mais facilmente aceite, o que em nada retira a sua importância. O mesmo não se passa com o risco de um modelo de capitalização financeira. Neste caso está em causa um risco individual, que introduz elevada incerteza, ditada pela eventualidade

de perdas nos activos financeiros não recuperáveis no curto prazo. Embora sendo um risco individual, não deixa de poder ter impactos sistémicos num sistema de pensões.

A componente de poupança privada para a reforma deve ser acompanhada de uma gestão financeira prudente e de mecanismos que permitam atenuar e alisar o risco individual numa janela temporal intergeracional e assim proteger os níveis das pensões da volatilidade dos mercados de capitais.

A intervenção do Estado, através de funções regulatórias e de supervisão da gestão dos riscos, assume aqui um papel importante.

▪ O desenvolvimento dos regimes complementares privados exige uma mudança de políticas públicas:

1. Políticas regulatórias imbuídas de uma visão estruturante e facilitadora do papel fundamental dos pilares de poupança complementar para a reforma.
2. Políticas fiscais estáveis e previsíveis.
3. Políticas activas de incentivo à poupança para a reforma.
4. Políticas intertemporalmente consistentes.

2º PILAR – privado, de iniciativa colectiva/empresarial voluntária, de contribuição definida, gerido em capitalização financeira, sendo o capital acumulado à data da reforma convertido numa pensão que complementa a pensão pública.

Os regimes complementares de iniciativa colectiva/empresarial são regimes de instituição facultativa a favor de um grupo determinado de trabalhadores, integrando os regimes profissionais complementares. São promovidos por uma empresa ou por um grupo de empresas ou por outras entidades empregadoras de um sector profissional e são financiados pela combinação de contribuições das empresas e dos trabalhadores.

O 2º Pilar baseia-se essencialmente em fundos de pensões, no âmbito de uma relação laboral.

3º PILAR – privado, de iniciativa individual voluntária, gerido em capitalização financeira, sendo o capital acumulado à data da reforma convertido numa pensão que complementa a pensão pública.

Os regimes complementares de iniciativa individual são de instituição facultativa e de adesão voluntária.

O 3º Pilar baseia-se em instrumentos como os PPR, fundos de pensões ou seguros de capitalização.

A.4 As Vantagens do novo sistema de pensões

▪ O regime de capitalização virtual em contas individuais apresenta diversos benefícios, quer ao nível dos incentivos ao esforço contributivo, quer ao nível dos mecanismos sistémicos de ajustamento dos riscos em presença - demográficos e económicos - com implicações importantes na partilha de riscos e responsabilidades por entre os participantes do sistema e com efeitos, igualmente importantes, no funcionamento da economia e do mercado de trabalho.

O novo sistema de pensões apresenta as seguintes vantagens:

1. Melhora a combinação de poupança pública, poupança privada e solidariedade, a partilha de riscos e responsabilidades por entre trabalhadores, empresas e Estado, sendo o peso de cada componente determinado por opções políticas.
2. Reforça o princípio da contributividade, os trabalhadores são recompensados por mais contribuições que fazem para o sistema, cada euro conta para a formação da pensão.
3. Encoraja as pessoas a pouparem para a reforma.
4. Ganha em transparência a relação que se estabelece entre os contribuintes e o sistema, através das contas individuais que são um importante instrumento de gestão contributiva e de gestão da pensão.
5. Incentiva à participação formal no mercado de trabalho e à declaração de rendimentos para efeitos contributivos.
6. Melhora a ligação entre o financiamento e as condições de reforma e o desempenho da economia.
7. Combate a evasão contributiva e, conseqüentemente, previne os custos futuros com prestações sociais com fins redistributivos de apoio a pensionistas em situação de carência económica.
8. Flexibiliza as decisões de reforma e facilita soluções de “*phasing out*” para a reforma, designadamente a reforma gradual e a reforma parcial.
9. Imuniza défices financeiros de longo prazo.
10. Garante a equidade entre gerações e favorece a coesão social.
11. Reduz a arbitrariedade política na fixação das regras dos benefícios, ou seja, mitiga o risco político.

12. Obriga os governos a fazerem a gestão actuarial e a gestão financeira do sistema, é um contributo para alterar o actual quadro institucional de governança dos sistemas de pensões.

B. Reforma do Modelo Institucional da Governança Pública das Pensões

- O actual quadro institucional da gestão dos sistemas de pensões e o “estado da arte” quanto à qualidade e transparência da informação sobre pensões constituem barreiras efectivas às transformações que precisamos de fazer.

Estas transformações não se prendem apenas com a implementação de um novo sistema de pensões, estão também associadas a um conjunto de problemas que impedem a sociedade em geral, os decisores políticos, os parceiros sociais e outras partes interessadas de conhecerem, com regularidade e profundidade, a evolução macro dos sistemas públicos de pensões e os impactos das decisões políticas. Impedem, também, o acesso dos cidadãos a informação relevante no plano individual.

O “estado da arte” caracteriza-se, designadamente por não haver cultura de avaliação, estudo e monitorização regular da evolução dos sistemas de pensões e do impacto das políticas públicas, pela falta de estudos com qualidade técnica, pela falta de credibilidade e fiabilidade das projecções das contas e dos estudos que lhe estão associados, por ser complexa, incompleta e opaca a informação disponibilizada às instituições e aos cidadãos e pela ausência de partilha de conhecimento de fontes públicas com os vários actores sociais.

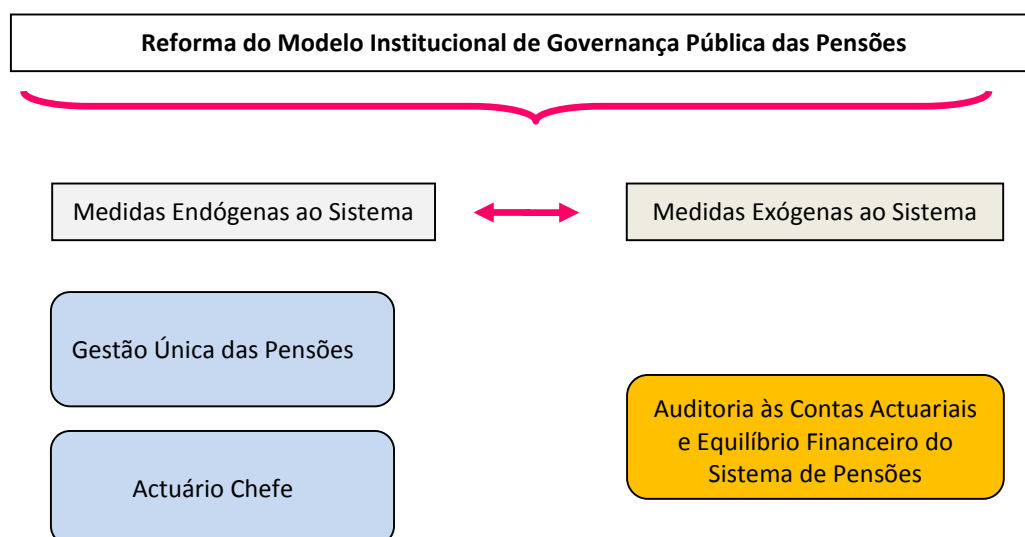
Quantas vezes somos confrontados com estudos e relatórios de instituições internacionais – Comissão Europeia, OCDE ou o Banco Mundial – que publicam informação e dados que de outra forma não seriam do conhecimento do País. E quantas vezes estes trabalhos não têm contraditório. Dispondo o País de competências técnicas especializadas, não se compreende que estas não sejam aproveitadas para fazer cá dentro o que lá fora é feito, pois que o podem fazer com igual ou superior qualidade.

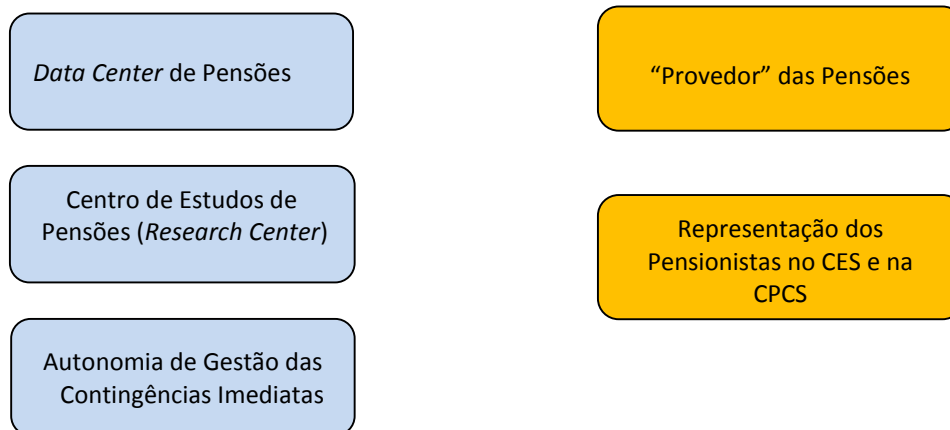
Uma reforma institucional da governança pública das pensões é, portanto, fundamental para melhorar a qualidade das políticas públicas de pensões e para instituir uma base sólida de escrutínio público pelas instituições e sociedade civil. O Estado precisa, ele próprio, de se reformar na forma como decide e conduz a decisão política.

- A sustentabilidade das políticas deve ser conduzida por uma racionalidade macroeconómica: é necessário dispormos de quadros analíticos que limitem as margens de erro, tem que haver critérios de aferição do valor económico e social das escolhas políticas, é importante incentivar e dar um sentido útil aos trabalhos das academias. Estas são algumas preocupações às quais uma reforma institucional de governança deve dar resposta.

A proposta

Apresentam-se algumas medidas que constituem uma reforma estrutural da governança pública das pensões dos regimes contributivos. A gestão das pensões dos regimes não contributivos deve ser inserida numa reforma mais alargada do modelo de gestão da função redistribuição da Segurança Social que necessita, também, de ser revisto. Estas medidas têm, cada uma delas, o seu próprio valor intrínseco, mas articulam-se entre elas para dar coerência a um modelo de governança reforçado e renovado, capaz de responder aos desafios que temos pela frente.





1. Reorganização da arquitectura institucional e funcional existente

a) Gestão única dos sistemas públicos de pensões

Trata-se de criar uma entidade pública responsável pela gestão única dos sistemas de pensões dos regimes contributivos, a partir da reorganização institucional e funcional do modelo existente. O perímetro de gestão desta entidade não inclui as pensões com fins redistributivos. Esta centralização de meios permitirá uma gestão mais eficiente dos recursos, assente numa estratégia orientada para o todo, ganhando-se em competência técnica e operacional e consistência na execução de políticas.

O modelo de governo desta entidade deverá incluir a representação dos parceiros sociais, designadamente representantes dos pensionistas, dos trabalhadores e das entidades patronais.

b) Reforço de competências técnicas especializadas

É fundamental reforçar e reorganizar as competências existentes, de modo a melhorar a qualidade das actividades para dentro e para fora, designadamente o controlo das contas actuariais e financeiras, a comunicação e informação aos beneficiários e o suporte à decisão política.

c) Competência de controlo sobre os 2º e 3º Pilares

Criação da função de controlo do cumprimento de regras regulatórias de natureza contratual, de protecção dos direitos dos trabalhadores, de verificação de requisitos elegíveis para efeitos fiscais, etc., função que deverá ser atribuída à entidade responsável pela gestão única de pensões.

2. Instituição do Actuário Chefe

O Actuário Chefe tem funções de certificação. É a entidade responsável pelas avaliações actuariais e projecções financeiras das responsabilidades com as pensões públicas, competindo-lhe elaborar cenários e estudos de sustentabilidade financeira, realizar

pesquisas actuariais e demográficas e fazer recomendações sobre os planos de pensões e a adequação dos seus níveis de financiamento.

O Actuário Chefe deve beneficiar de um estatuto de independência dos partidos e do governo e responder perante a Assembleia da República.

3. Criação de um Centro de Estudos (*Research Center*) de Pensões de excelência

Para além da necessidade de suprir o défice de actividades de estudo e investigação e de avaliação e monitorização dos sistemas de pensões, é fundamental que o sistema se conheça por dentro e tenha capacidade de resposta para, com qualidade e em tempo útil, responder às solicitações das instituições públicas e políticas e da sociedade civil. A missão do Centro de Estudos de Pensões é produzir investigação de excelência e ferramentas de estudo, e estabelecer uma forte ligação entre a comunidade académica e científica e os decisores dos sectores público e privado em torno de um tema de importância crítica para o futuro do País.

4. Investimento estratégico num *Data Center* de Pensões de excelência

O *Data Center* de Pensões é um fornecedor de dados físicos e financeiros. A sua missão consiste em recolher, tratar e produzir micro dados e macro dados sobre pensões para utilização do Centro de Estudos de Pensões e outras instituições públicas e privadas, de suporte à actividade estatística, à gestão das pensões e à decisão política.

5. Gestão Autónoma das Contingências Imediatas

Esta autonomia é consequência de uma nova configuração de gestão das contingências que separa a gestão das responsabilidades de longo prazo da gestão das contingências imediatas. Neste modelo, a gestão das contingências imediatas é atribuída a uma entidade autónoma que deve resultar da reorganização institucional e funcional do modelo existente. São contingências imediatas o desemprego e a doença.

A autonomização da gestão destes dois grupos de prestações sociais tem a vantagem de fazer uma segregação de riscos, uma vez que estamos perante riscos de natureza diferente, com implicações distintas em termos de gestão técnica e gestão financeira, obedecendo a lógicas de cobertura e de financiamento diferentes. Este modelo apresenta outras vantagens: (i) promove a eficiência e a transparência das contas, (ii) contribui para impedir a subsidiação financeira cruzada dos riscos e (iii) melhora o controlo da geração de défices e dívidas.

6. Atribuição a uma entidade independente da responsabilidade de auditar/fiscalizar e monitorizar as contas actuariais e o equilíbrio financeiro do sistema de pensões

É essencial suprir a falta da função de auditoria independente às contas actuariais e ao equilíbrio financeiro do sistema de pensões. O escrutínio institucional e público necessita de ser reforçado. Este controlo externo revela-se igualmente importante para melhorar as competências, os meios e os modelos de gestão dos sistemas de pensões. Introduce um

nível de exigência superior, isto é, constitui, por assim dizer, uma restrição à manutenção das deficiências do actual modelo de governança.

Esta função deve ser executada por uma entidade com estatuto de independência dos partidos e do governo e deve responder perante a Assembleia da República.

7. Instituição do “Provedor” das Pensões

A criação desta função espelha a importância que deve ser atribuída ao tema das pensões. Justifica-se a criação de um mecanismo institucional especialmente vocacionado para a defesa e a promoção dos direitos e garantias dos pensionistas. O “Provedor” das Pensões contribuirá para assegurar a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos na gestão do sistema de pensões.

Esta instituição deve beneficiar de um estatuto de independência dos partidos e do governo e responder perante a Assembleia da República.

8. Inclusão de um representante dos pensionistas no Conselho Económico e Social (CES) e na Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS)

Sendo as pensões um tema de importância crítica para o futuro do País, em torno do qual é necessário gerar compromissos políticos e sociais, os pensionistas devem ser reconhecidos como parceiro social. Devem ter uma participação institucional no diálogo social e na definição das políticas públicas.

C. Reforma do Modelo de Comunicação e Informação das Pensões

- É patente a necessidade de uma mudança vigorosa nas políticas públicas de comunicação e informação das pensões. Precisamos de uma política de comunicação que informe e explique aos cidadãos, aos agentes económicos e sociais e às estruturas institucionais os problemas e as incertezas dos actuais sistemas públicos de pensões. Este ponto é tanto mais importante quanto as pessoas, encontrando-se informadas, estarão melhor preparadas para o facto de elas próprias poderem fazer parte da solução.

Para além da dimensão jurídica do dever de informar e do direito a estar informado, é necessária uma nova relação de comunicação entre o Estado e os beneficiários dos sistemas de pensões, pautada por objectivos de informar, de investir na educação financeira e de promover uma cultura de poupança e de responsabilidade individual e colectiva. A acessibilidade, a proximidade e os conteúdos em linguagem descodificada e de fácil apreensão são elementos que devem estar presentes no desenho do modelo de comunicação e informação.

A informação só tem valor quando o destinatário a compreende. A falta de informação ou o excesso dela são problemas crónicos. É hoje o que se passa nos sistemas públicos de pensões que não estão a cumprir com o dever de esclarecer e informar. A complexidade legislativa e operacional - um traço marcante dos sistemas públicos de pensões - dificulta o trabalho de

quem tem de informar e de quem deve estar informado. Também aqui se impunha contenção na produção legislativa e simplificação regulamentar.

- Do lado dos pensionistas, estamos na presença de um grupo populacional que apresenta vulnerabilidades várias, designadamente nível médio de literacia baixo, nível elevado de info-exclusão e reduzida capacidade de fazer face a reduções no rendimento e encontrar alternativas de sustento. A instabilidade causada por medidas de redução do valor das pensões e de alteração nas condições e no valor de prestações sociais complementares não tem sido acompanhada por uma política de comunicação e informação para apoiar os pensionistas. As notícias não são boas, mas o dever de informação esclarecedora nem por isso deixa de ser uma exigência.

Do lado dos contribuintes, o desconhecimento sobre as pensões públicas e a necessidade de poupança para a reforma, as dificuldades de decisão e da sua adequação aos objectivos são factores muito prejudiciais.

As pessoas, para tomarem decisões racionais, necessitam de ter informação detalhada e de a compreender. É uma responsabilidade do Estado disponibilizar informação com o triplo objectivo de alertar as pessoas para as suas responsabilidades, de as informar sobre as opções que têm pela frente e de as avisar sobre novas medidas políticas.

- O Estado deve também estar atento à necessidade de disponibilizar diferentes conteúdos de informação, tendo em conta a diversidade dos destinatários, designadamente no plano socioeconómico.

Diversos estudos europeus mostram que o desconhecimento das pessoas sobre os níveis de poupança necessários para obter uma pensão de reforma é um grave problema para o futuro.

A Europa enfrenta uma crise de falta de cultura financeira, com milhões de pessoas que não têm conhecimentos básicos sobre os sistemas de pensões e sobre poupança e investimentos. A literacia financeira é hoje um elemento essencial para melhorar os níveis de inclusão económica, social e financeira.

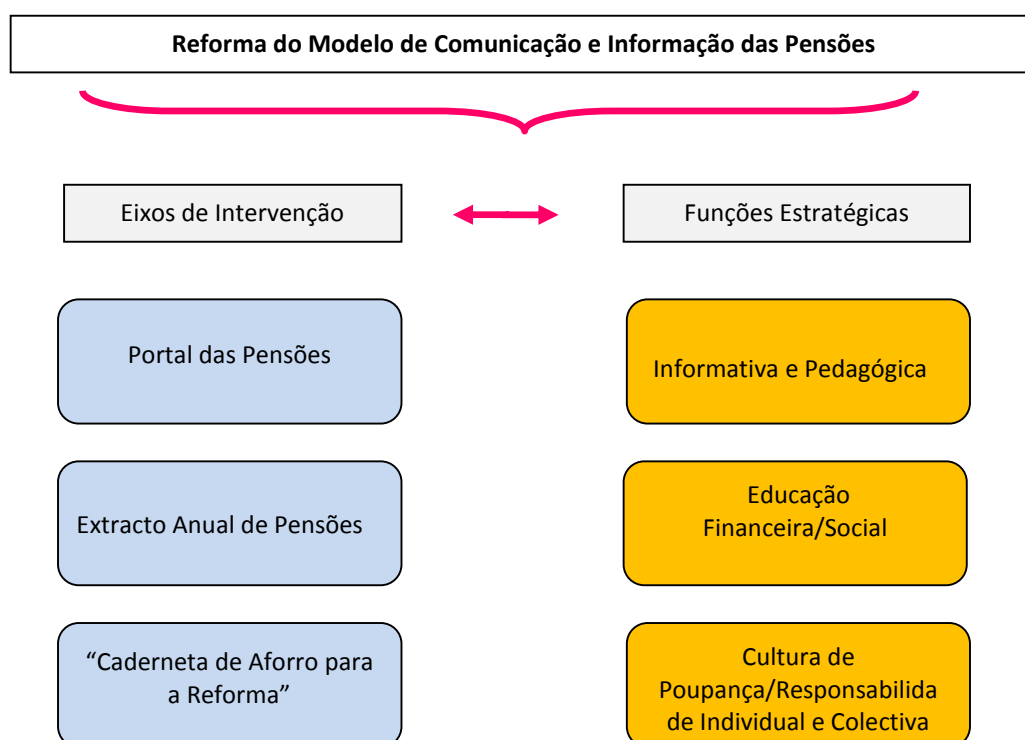
São por isso necessárias políticas públicas destinadas a melhorar a cultura financeira das pessoas. A promoção eficaz da educação financeira passa pelo desenvolvimento de parcerias que envolvam todas as partes interessadas, os governos e as entidades públicas, as entidades do sector financeiro e da sociedade civil e a comunicação social.

A proposta

A gestão pública das pensões deve ter uma função educativa, informativa e pedagógica. Esta mudança de paradigma implica uma “revolução” na missão comunicacional dos sistemas

públicos de pensões e na forma como estes se relacionam com os beneficiários - contribuintes e pensionistas.

Apresenta-se um modelo de intervenção estratégica, quer em relação aos instrumentos a utilizar quer em relação às funções estratégicas a cumprir, que deve mobilizar a governança pública das pensões na construção e condução de um modelo de comunicação e informação das pensões.



1. Criação de um Portal das Pensões

A construção de uma plataforma WEB das pensões deve responder às funções estratégicas em que assenta o modelo de comunicação e informação.

A concepção desta solução deve reger-se por princípios que ajudem a captar para dentro do sistema todos os beneficiários respeitando a sua diversidade. A informação deve ser acessível, descodificada e de fácil absorção, dinâmica e transparente.

A informação deve apoiar escolhas racionais dos beneficiários. Deve, por isso, ser actual e completa para que as pessoas possam compreender o impacto das suas escolhas, tomando decisões conscientes e responsáveis.

2. Criação do Extracto Anual de Pensões

A criação de um Extracto Anual de Pensões é um outro instrumento que tem por objectivo promover a proximidade dos sistemas de pensões aos seus beneficiários. Cada beneficiário deve receber uma vez por ano um extracto de pensões.

O Extracto Anual de Pensões deve registar todas as eventualidades que concorrem para a formação da pensão, incluindo as contrapartidas financeiras e as suas proveniências – contribuições (TSU), compensações financeiras relativas aos períodos de desemprego, etc.

3. Caderneta de Aforro para a Reforma

É fundamental que cada beneficiário disponha de uma posição global integrada da sua pensão de reforma. Deve ser concebida em suporte físico e informático, de fácil utilização e actualização, com funções de consulta, movimentação e simulação.

A Caderneta de Aforro para a Reforma deve reunir as parcelas das pensões do sistema público pelo qual o beneficiário está abrangido e as parcelas da poupança privada constituída através dos sistemas complementares privados (2º e 3º Pilares).

A Caderneta de Aforro para a Reforma, para além de fornecer dados individuais sobre contribuições, valorização e cálculo previdencial de pensões, deve ser complementada com informação que apoie os beneficiários a tomarem decisões de poupança para a reforma.

A ideia é apoiar uma nova “filosofia de vida” para a reforma e reforçar a cultura de responsabilização, sensibilizando os beneficiários no sentido de se envolverem de forma responsável na construção da sua pensão, contribuindo financeiramente e fiscalizando o Estado.

▪ Pequeno Glossário

Regime de capitalização financeira (funding)

É um método de financiamento que se baseia na acumulação de poupança - activos financeiros – ao longo da vida activa dos trabalhadores para lhes pagar futuramente as pensões quando estes se reformarem.

Quando o valor dos activos financeiros de um fundo de pensões é igual ou superior ao valor actualizado das responsabilidades com as pensões futuras diz-se que está totalmente fundeado (*full-funding*).

Os fundos de pensões são patrimónios autónomos constituídos por activos financeiros destinados ao financiamento de planos de pensões.

Capitalização virtual

A capitalização virtual é hipotética, não é de mercado. As contribuições não são aplicadas nos mercados financeiros. Existem apenas na forma contabilística. As contribuições sociais geram um

rendimento ao longo do período activo a uma taxa de juro virtual. À data da reforma o capital nocional acumulado é igual à soma das contribuições acumuladas mais o rendimento da sua valorização.

A pensão resulta da conversão do capital acumulado numa renda vitalícia, segundo a esperança de vida projectada e uma taxa de juro interna do sistema.

As contribuições cobradas são geridas em sistema repartição, ou seja, as contribuições continuam em cada momento a financiar as pensões em pagamento.

Condição de recursos

Limite máximo do rendimento/património até ao qual os beneficiários têm direito a prestações sociais.

Dívida implícita

A dívida implícita é um indicador para avaliar o nível de sustentabilidade financeira de um sistema de pensões financiado em regime de repartição.

A sustentabilidade mede-se pelo equilíbrio actuarial. Há equilíbrio actuarial quando, para um determinado horizonte temporal, (i) o valor actual das futuras contribuições e quotizações e de outras fontes de financiamento é igual ou superior (ii) ao valor actual das responsabilidades assumidas com o pagamento das pensões. Havendo equilíbrio actuarial não há défices financeiros futuros. Não havendo, significa que há dívida implícita.

Equidade intergeracional

Uma perspectiva da equidade intergeracional é que os custos do financiamento dos sistemas de pensões e os benefícios pagos devem ser bastante alisados ao longo de sucessivas gerações.

Este conceito de partilha de custos pode, no entanto, ter diferentes interpretações: por um lado, é defensável que será justo transmitir para as sucessivas gerações uma parte importante desses custos em termos absolutos porque as futuras gerações estarão, em princípio, melhor preparadas para aumentar o PIB per/capita. Por outro lado, a justiça entre gerações pode ser interpretada no sentido de que todas as gerações devem suportar os mesmos custos relativos, de tal forma que a proporção dos benefícios que sejam transferidos se mantenha estável.

As considerações sobre a equidade intergeracional são mais pertinentes em sociedades em que o rácio de dependência¹⁸ cresce rapidamente.

Planos de benefício definido

A pensão é determinada de forma paramétrica através de uma fórmula de cálculo pré-estabelecida que é função da carreira contributiva e anos de serviço e idade da reforma, independentemente dos retornos auferidos pelas contribuições e da capacidade financeira de os satisfazer, verificando-se, neste caso, um incumprimento do sistema para honrar os compromissos prometidos.

Planos de contribuição definida

A pensão é determinada em função das contribuições acumuladas e da capitalização gerada ao longo da vida activa. No momento em que a pensão é devida, o capital real ou virtualmente acumulado pode ser levantado e/ou convertido actuarialmente numa renda vitalícia.

Rácio de dependência

Quociente entre a população activa (número de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos) e a população idosa (número de pessoas com 65 ou mais anos).

¹⁸ Consultar glossário

Reformas estruturais

Envolvem mudanças na importância relativa que é atribuída nos sistemas de pensões aos planos de benefício definido *versus* planos de contribuição definida, capitalização *versus* repartição (*pay as you go*) ou gestão privada *versus* gestão pública. As reformas estruturais contêm objectivos de mudança de paradigma, introduzem alterações profundas na forma como os riscos são distribuídos entre o Estado e os beneficiários e a maneira como os sistemas são financiados e geridos e pagam benefícios.

Reformas paramétricas

Têm em comum manter a arquitectura e o modelo de financiamento existentes, fazendo mudanças nos parâmetros dos sistemas de pensões de modo a aumentar a sua viabilidade financeira no longo prazo ou alterar os seus critérios de redistribuição. As alterações paramétricas também podem assegurar mecanismos de ajustamento, de modo a que os benefícios e as condições de acesso respondam às alterações económicas e demográficas.

São exemplos de parâmetros os prazos de garantia, os períodos de referência de remunerações para cálculo da pensão, a definição de anos de contribuição, a idade da reforma, as taxas de formação da pensão e as regras de revalorização das remunerações elegíveis.

Regime de repartição contemporânea (pay-as-you-go)

Método de financiamento em que as despesas correntes com pensões pagas aos beneficiários são financiadas pelas receitas correntes das contribuições sociais provenientes da aplicação de uma determinada taxa sobre o rendimento do trabalho.

Sustentabilidade

Um sistema de pensões é financeiramente sustentável quando está em equilíbrio actuarial. Tal pressupõe que, para um dado horizonte temporal, as receitas projectadas - constituídas pelas quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras em conjunto com outras receitas provenientes de outras fontes de rendimento e outros activos de reservas financeiras existentes - são suficientes para financiar as despesas previstas - constituídas pelas responsabilidades com pensões, actuais e futuras.

▪ Referências

- . Maria Margarida Corrêa de Aguiar (2014), "*Pensões: Um Novo Contrato Social – para - Reconciliar Gerações*", a publicar
- . Jorge Bravo (2012), Sustentabilidade Financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal: Situação Actual e Análise Prospectiva | Avaliação Actuarial do Regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações, Novembro 2013
- . *Equitable Sustainable Pensions, Challenges and Experience* (2014), International Monetary Fund
- . Livro Branco *Uma Agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis*, Comissão Europeia, 2012
- . Palmer, Edward (2000), *The Swedish Pension Model: Framework and Issues*, World Bank's Pension Reform Primer Social Protection Discussion Paper No.0012
- . *Pensions at a Glance 2013*, OECD | *Pensions at a Glance 2011*, OCDE
- . Robert Holzmann, Robert Palacios and Asta Zviniene, *On the Economics and Scope of Implicit Pension Debt: An International Perspective*, 2001 Kluwer Academic Publishers

- Principais fontes de informação

- . Caixa Geral de Aposentações

- . Comissão Europeia

- . Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE

- . Orçamento do Estado (OE)

- . Relatório de Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, Anexo ao OE