

FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL: O CASO DAS PENSÕES DE REFORMA

Tatiana Seiça

*Mestre em Ciências Jurídico-Económicas
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
tatianaseica@gmail.com*

Nos últimos anos, tem-se verificado um aumento da esperança média de vida, devido à evolução da medicina, e uma diminuição da taxa de natalidade, causada pelas alterações nas mentalidades e tardia estabilização ao nível financeiro. Este duplo envelhecimento demográfico não pode subsistir, pois não há receitas suficientes para se proceder ao pagamento das pensões de reforma. Daí ser urgente uma reforma da Segurança Social. Esta passa por integrar um elemento do sistema de capitação, nomeadamente a criação de um fundo de reserva, para onde serão destinados os excedentes, de forma a ser investidos e gerar rendimentos adicionais. Contudo, existem ainda fundos privados, onde os cidadãos mais abastados em rendimentos podem investir as suas poupanças, de forma a complementar as pensões de reforma concedidas pelo sistema de repartição.

Palavras-Chave: Segurança Social. Pensões de reforma. Reforma do sistema.

1. Conceito de Direito à Segurança Social

A incerteza acerca do futuro será sempre a principal preocupação do ser humano. A proteção contra os riscos sociais¹ tornou-se impossível de ser levada a cabo individualmente ou por grupos de indivíduos, apelando-se à intervenção do Estado-Providência². A Democracia exige uma atividade por parte do Estado que consista em conceder prestações sociais, de modo a conseguir-se uma igualdade social. A efetivação do direito à Segurança Social é assegurada através do sistema da Segurança Social, que

¹ CASALTA NABAIS, 2007, p. 582; Os riscos sociais são a doença, maternidade, paternidade, adoção, desemprego, acidentes de trabalho, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte.

² QUELHAS, 2001, p. 35; Os sistemas públicos de pensões de reforma consolidaram-se durante o pós-guerra. Foi a seguir à Segunda Guerra Mundial que se observou um aumento das despesas públicas, destinadas à Segurança Social e que se construiu o Estado-Providência.

atribui prestações sociais³, institui mecanismos de proteção social, que promovam a igualdade social⁴ e conduz à promoção e manutenção do bem-estar social⁵.

2. Finalidade da Segurança Social

Devido à assimetria de informação⁶, os seguros privados não são capazes de cobrir completamente os riscos sociais. Daí que seja desejável uma intervenção do Estado, uma vez que esta abrange toda a população, de modo a se partilharem os riscos sociais. A Segurança Social utiliza os recursos de modo a efetivar o direito à Segurança Social dos cidadãos. A sua finalidade é consolidar um conjunto de direitos sociais, através da promoção da segurança económica dos indivíduos, direitos sociais estes que favorecem a dignidade humana, livre desenvolvimento da personalidade e realização das potencialidades das pessoas. Protege os indivíduos da insegurança, ao nível económico, que um conjunto de situações pode gerar. Garante a todos os indivíduos uma proteção contra as consequências económicas geradas pelos riscos sociais. É devido à carência de segurança económica existente entre os indivíduos, que nos leva a procurar por medidas adequadas ao desenvolvimento da Segurança Social⁷.

3. Raízes Históricas e Evolução do Direito à Segurança Social

A primeira medida da Segurança Social consistiu na mobilização dos recursos das pessoas mais abastadas de rendimentos, no sentido de ajudar os indivíduos com escassos ou nulos meios de sobrevivência. Assim, podemos verificar que este tipo de medida cai para além das fronteiras da solidariedade familiar ou de um outro grupo social restrito⁸. Até ao século XIX, visto que a terra era considerada o suporte das sociedades, para que uma pessoa se pudesse considerar protegida teria de ser portadora de um direito de propriedade sobre uma terra ou sobre imóveis. Esta ideia foi perdendo valor, à medida que nos aproximávamos da Revolução Industrial. Com a sua chegada,

³ Art. 81º/a)/b)/i) Constituição da República Portuguesa (CRP)

⁴ Art. 9º/d) CRP

⁵ Art. 1º CRP; A CRP procura um dever de solidariedade no seu primeiro artigo, de modo a que consigamos atingir os objetivos sociais e políticos que estão legalmente consagrados. E é precisamente neste dever que encontramos uma justificação para exigir o pagamento de quotizações aos trabalhadores e contribuições às entidades empregadoras, pois só assim é possível suportar as despesas que a Segurança Social efetua.

⁶ Seleção adversa, risco moral e efeito *free rider*

⁷ Art. 22º Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH)

⁸ A atuação da família ou de um outro grupo social restrito faz parte da esfera privada.

deparámo-nos com novos riscos sociais e, conseqüentemente, novas formas de proteção social, apresentando uma relação direta com o trabalho. O nascimento do emprego precário e desemprego involuntário deu origem a dois novos tipos de pobreza. A Segurança Social daquela época, baseada somente na incapacidade de trabalho, não era suficientemente capaz para oferecer proteção a estes problemas sociais. A crise económica nos anos vinte do século XX⁹, que atingiu o seu auge na Sexta-Feira Negra, gerou uma maior preocupação com o bem-estar e igualdade sociais. Com o aparecimento das organizações associativas e sindicais, começou-se a aperceber da insuficiência das estruturas para se poder fazer face à crise económica. Com isto, estávamos perante riscos sociais que necessitavam de uma intervenção do Estado mais adequada e eficiente. Durante o período de tempo que decorreu entre as Guerras Mundiais, o vínculo laboral ou profissional foi atenuando-se, uma vez que a Segurança Social¹⁰ passou a abranger novas categorias de pessoas. Temos como exemplos desse tipo de pessoas os trabalhadores independentes e familiares dos beneficiários, em situações de dependência jurídica e económica. Neste mesmo período de tempo, as classes de rendimentos mais baixos exigiam uma intervenção maior por parte do Estado, no que respeitava à proteção contra os novos riscos sociais que estavam a surgir. E assim os trabalhadores de colarinho branco e profissionais liberais passaram também a ser abrangidos pela Segurança Social. No final da Segunda Guerra Mundial, houve a necessidade de se arrecadar um maior montante de receitas, devido ao facto da intervenção do Estado ter-se alargado, tanto ao nível dos riscos sociais como das pessoas. Neste último campo, novas categorias de indivíduos foram abrangidas pela Segurança Social. São exemplos disto os indivíduos sem qualquer atividade remunerada. A partir dos anos setenta do século XX, verificou-se uma diminuição da economia. A inflação e o desemprego eram os problemas prioritários a serem resolvidos. Devolveu-se ao mercado algumas atribuições que eram levadas a cabo por entidades públicas. Deste modo, o Estado e o mercado partilhavam responsabilidades. Nos últimos vinte anos do século XX¹¹, a base da Segurança Social foi enfraquecendo, devido ao mau acompanhamento das políticas do Estado¹², no que diz respeito aos fatores

⁹ Fenómeno denominado de Grande Depressão.

¹⁰ RODRIGUES, 2007, p. 87; A Segurança Social foi fundada em 1935.

¹¹ CTSSS, 2002, p. 7

¹² A atuação das políticas do Estado faz parte da esfera pública.

demográficos, sociais, laborais e económicos. É necessária então uma reforma da Segurança Social¹³, adaptando-a à nova realidade.

4. Pensão de Reforma

A pensão de reforma compensa a perda do rendimento de trabalho causada pela interrupção, cessação ou redução do exercício da atividade profissional¹⁴. Ou seja, garante um rendimento de substituição aos trabalhadores, um nível mínimo de recursos aos pensionistas. O valor da pensão de reforma é determinado tendo como referência o salário mínimo nacional¹⁵, que posteriormente será escalonado em função da duração da carreira contributiva. Assim sendo, podemos afirmar que a Segurança Social cumpre uma função redistributiva de rendimentos. Para que uma pensão de reforma possa ser atribuída tem de se verificar o preenchimento de três requisitos cumulativos: prazo de garantia correspondente a um período mínimo de registo de remunerações¹⁶ ou situações equivalentes¹⁷, idade legal¹⁸ e manifestação da vontade por parte do beneficiário.

5. Sistema de Repartição ou *Pay-As-Go-You*

O financiamento da Segurança Social baseia-se no sistema de repartição, isto é, as receitas arrecadas¹⁹ junto dos trabalhadores e entidades empregadoras são

¹³ CTSSS, 2002, p. 775; Uma das conclusões a que se chegou nas audições realizadas pela Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (CTSSS), na VII Legislatura sobre a reforma da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) foi que esta era urgente. Contudo, é novamente necessária uma reforma urgente da atual LBSS, devido a alterações que se têm vindo a verificar ao nível da população, sociedade, trabalho e economia.

¹⁴ Art. 1º/2 Decreto-Lei (DL) nº187/07

¹⁵ Atualmente, o salário mínimo nacional é 475€, de acordo com o art. 1º DL nº 5/10.

¹⁶ O prazo de garantia é de quinze anos com uma densidade contributiva de cento e vinte dias de registo de remunerações. Caso o contribuinte não cumpra este prazo, tem, todavia, direito a uma pensão mínima. Segundo a hiperligação da Segurança Social, esta pensão é 246,36€.

¹⁷ Por exemplo, doença, maternidade, assistência ou encargo familiar, desemprego, invalidez, velhice, acidente de trabalho e doença profissional.

¹⁸ TAVARES, 2007, p. 137; Se compararmos o direito português com o brasileiro, a única diferença que encontramos, no que diz respeito à idade legal de reforma, é que enquanto em Portugal não há discriminação entre as pessoas do sexo masculino e feminino, sendo a idade legal de forma – sessenta e cinco anos de idade – igual para ambos os géneros, no Brasil o mesmo não acontece, havendo uma diferença na idade legal de reforma entre os homens – sessenta e cinco anos de idade – e as mulheres – sessenta anos de idade. No entanto, de acordo com o art. 103º/2 DL nº329/93, a idade legal de reforma da mulher portuguesa passou por um período transitório entre 1994 e 1999 a aumentar seis meses por ano até atingir a mesma idade legal de reforma do homem português.

¹⁹ Prestações imediatas

utilizadas para financiar as pensões de reforma dos pensionistas. Este sistema impõe aos trabalhadores que renunciem a uma parte do seu rendimento presente em troca de benefícios futuros. Assim sendo, é o Estado quem passa a gerir as poupanças dos indivíduos, que são destinadas para as despesas de consumo dos pensionistas. Esta afetação dos recursos é feita na expectativa de receber no futuro um benefício correspondente, de que a próxima geração de contribuintes seja capaz de proceder ao pagamento de receitas suficientes para dar cumprimento à obrigação do Estado. Assim sendo, é desejável uma relação estável entre o número de contribuintes e pensionistas.

6. Sistema de Capitalização²⁰

O sistema de capitalização é de adesão voluntária e individual, cuja organização e gestão são da responsabilidade do Estado, que visa a atribuição de prestações sociais complementares das concedidas pelo sistema de repartição, tendo em vista o reforço da Segurança Social. Este sistema baseia-se na transferência de rendimentos durante a vida ativa para um fundo de reserva, que será aplicado no mercado financeiro, de forma a gerar lucros destinados à cobertura das despesas com as pensões de reforma. As receitas destinam-se ao pagamento dos benefícios dos contribuintes que as suportam. O sistema cria assim contas pessoais onde são contabilizadas as entradas, sendo este montante investido, de forma a gerar rendimentos que permitam financiar as pensões de reformas.

7. Sistema de Repartição e Sistema de Capitalização: substituição ou complementaridade

A substituição do sistema de repartição pelo de capitalização não é desejável, pois a geração do período de transição será afetada, uma vez que terá de financiar as pensões de reforma dos pensionistas e as suas próprias pensões de reforma. Assim, estaríamos a substituir o princípio da solidariedade, que está ligado ao sistema de repartição, pelo da responsabilidade individual, em que se baseia o sistema de capitalização. Torna-se difícil a transição, pois o Estado deixaria de ter as receitas com que financia as pensões de reforma dos pensionistas que já contribuíram e adquiriram por isso o direito a elas. Essas receitas passariam a destinar-se ao financiamento das

²⁰ BUTI, FRANCO e PENCH, 2001, p. 197; Os primeiros países da Europa a instituírem o sistema de capitalização foram a Irlanda, Reino Unido, Holanda e Dinamarca.

pensões de reforma dos contribuintes. Uma solução para financiar as pensões de reforma dos pensionistas seria com as receitas arrecadas através dos impostos. Este esforço para o sistema fiscal duraria algumas décadas, até que deixava de existir a geração que contribuiu para o funcionamento do sistema de repartição.

8. Crise da Segurança Social

8.1. Alterações Demográficas

O sistema de repartição tem vindo a debater-se com algumas dificuldades derivadas das transformações da natalidade e crescimento dos encargos, devido ao envelhecimento da população. Tem-se verificado nos últimos anos uma mudança de atitude perante a família e filhos e o papel das pessoas idosas na sociedade e economia tem sido cada vez mais relevante. Atualmente, a tendência da evolução da taxa de natalidade é para estabilizar, mas num patamar que dificulta a reposição das gerações²¹. A diminuição o número de filhos por mulher tem como consequência a diminuição da população ativa. O envelhecimento da geração *Baby-Boom* e diminuição da taxa de natalidade fazem a taxa de dependência aumentar. Assim sendo, as contribuições terão de ser aumentadas, de modo a Segurança Social ter receitas suficientes para poder fazer face aos seus encargos com as pensões de reforma²². Simultaneamente, a taxa de mortalidade também diminuiu²³. Todavia, não podemos considerar o aumento da esperança média de vida somente como um fenómeno negativo. Não nos podemos esquecer que também pode ser visto como um fenómeno positivo, pois significa que a população vive durante mais tempo e em boas condições de saúde. É graças ao progresso da medicina que a esperança média de vida aumentou²⁴. Assim sendo, estamos perante um duplo envelhecimento demográfico, o que põe em causa a capacidade de reposição das gerações²⁵. O envelhecimento demográfico é considerado uma das principais causas da insustentabilidade financeira do sistema de repartição, uma

²¹ Atualmente, a taxa de natalidade é de 1,3 filhos por mulher. Instituto Nacional de Estatísticas (INE), 2009, p. 10; No entanto, de acordo com um estudo elaborado pelo INE, espera-se que essa taxa aumente para 1,6 filhos por mulher em 2060.

²² RAZIN, SADKA e SWAGEL, 2002, p. 917

²³ Mc MORROW e ROEGER, 2002, p. 5; Tanto na Comunidade Europeia (CE) como nos Estados Unidos da América (EUA) e Japão, as pessoas idosas correspondem a quinze por cento da população.

²⁴ COELHO, MAGALHÃES, PEIXOTO e BRAVO, 2009, p. 11; Em 1920, a esperança média de vida era de trinta e seis anos de idade para os homens e quarenta anos de idade para as mulheres. Entre 2005 e 2007, estes valores aumentaram para setenta e cinco anos de idade para os homens e oitenta e dois anos de idade para as mulheres.

²⁵ A reposição das gerações tem como limite mínimo 2,1 filhos por mulher. OLIVEIRA, 2003, p. 114; Somente na Irlanda é que esse limite é superior.

vez que gera um desequilíbrio entre o número de contribuintes e pensionistas. Este desequilíbrio leva a um aumento da taxa de dependência e pensões de reforma.

8.2. Transformações Sociais

Atualmente, devido ao aumento do número de divórcios, existem cada vez mais formas de organização familiar diversas da tradicional. Temos como exemplos as famílias monoparentais e uniões de facto. Em Portugal, protegemos as pessoas com base tanto numa relação recíproca entre as quotizações e prestações²⁶, numa relação não contributiva²⁷, numa relação mista como numa relação em que lhes garantimos apoios personalizados em equipamentos de ação social²⁸. Graças à evolução do ensino, formação profissional e generalização da cultura tecnológica, a próxima geração de pensionistas passará a estar mais bem preparada para o seu papel na sociedade e economia. Tornar-se-á mais ativa e autónoma, será mais saudável, viverá mais tempo, estará preparada tecnologicamente e intervirá em atividades sociais e culturais. As pessoas idosas de hoje em dia já não são as mesmas de antigamente. Ou seja, atualmente, as pessoas idosas têm novos hábitos de lazer e consomem mais bens e serviços do domínio da saúde, permitindo-lhes viver melhor por mais tempo²⁹. Com o período escolar a aumentar³⁰, as pessoas entram cada vez mais tarde no mercado de trabalho, deparando-se nos anos iniciais em situações de desemprego, devido ao excesso da oferta de mão-de-obra em relação à escassa oferta de postos de trabalho, e atrasando a constituição de uma família, o que por sua vez faz diminuir a taxa de natalidade.

8.3. Transformações Laborais

O grande número de pensionistas que hoje em dia se verifica é considerado um fenómeno recente, uma vez que no início do século XX as pessoas trabalhavam o máximo que podiam, pois só paravam quando dependessem dos filhos. Foi durante aquele século que os sistemas de pensões de reforma começaram a aparecer nos países desenvolvidos³¹. Durante um longo período de tempo, as mulheres foram vistas somente como um elemento de apoio à família, tomando conta da casa, das crianças e das

²⁶ Sistema previdencial da Segurança Social

²⁷ Subsistema de solidariedade do sistema não contributivo ou assistencial da Segurança Social

²⁸ Subsistema de ação social do sistema da Segurança Social em serviços

²⁹ DUARTE e RIBEIRO, 2006, p. 20

³⁰ Dezassete anos de estudo, se incluirmos a escolaridade obrigatória (nove anos), ensino secundário (três anos) e curso superior com mestrado integrado, segundo o Tratado de Bolonha (cinco anos).

³¹ BOERI e OURS, 2001, p. 121

peças idosas. Quando a mulher começou a entrar no mercado de trabalho³², essa componente de assistência à família deixou de existir. Ora, sendo assim, gera-se um desequilíbrio entre as necessidades a satisfazer e os recursos disponíveis. Desta forma, é ao Estado a quem cabe provisionar as necessidades, que antes eram satisfeitas no seio familiar. Uma das vantagens da feminização do emprego foi que as mulheres passaram a servir também de suporte ao financiamento da Segurança Social, alargando-se assim a sua base de incidência. O elevado investimento em material de informática teve como consequência a diminuição do número de trabalhadores³³. Este fenómeno, para além de aumentar a taxa de desemprego, também diminui o número de contribuintes, o que por sua vez vai fazer diminuir também as receitas, agravando-se assim o financiamento do sistema de repartição.

8.4. Transformações Económicas

Nas últimas décadas, temos vindo a assistir a uma diminuição da economia mundial, ao contrário do que se verificou nos “anos de ouro” do Estado-Providência³⁴. A partir dos anos setenta do século XX, verificámos uma diminuição da produtividade e dos salários e um aumento do desemprego. A Segurança Social tem de ter em atenção o estado real da economia do país em que se insere. O importante aqui é saber qual a parcela do Produto Interno Bruto (PIB) que deve ser encaminhada para a Segurança Social. A economia, *per si*, por mais competitiva que seja, não tem produzido uma coesão social suficiente, uma vez que redistribui desequilibradamente os rendimentos e tem excluído uma grande parte dos cidadãos, que contribuíram para a produção³⁵.

8.5. Novos Riscos Sociais

Se uma sociedade estiver em constante mutação, a Segurança Social inserida nessa mesma sociedade deve adaptar-se às suas modificações. Devido à desequilibrada redistribuição de rendimentos, são notórias as desigualdades de proteção existentes entre as pessoas que estão protegidas e aquelas que não estão. Normalmente, as pessoas jovens desempregadas, pessoas desempregadas de longa duração, deficientes, mães adolescentes, famílias monoparentais, toxicod dependentes, pessoas idosas inválidas

³² Foi nos anos setenta do século XX que a mulher passou a exercer uma atividade profissional de modo regular.

³³ Fenómeno denominado de desumanização dos postos de trabalho.

³⁴ De 1953 a 1973. Os anos de ouro do Estado-Providência corresponderam ao modelo do Estado-Nação, que era soberano e centralizado. Era o Estado Social de Direito, marcado pela legitimidade das estruturas políticas e confiança dos cidadãos no Estado e na administração profissional, burocrática e homogénea.

³⁵ VELUDO, 2009, p. 13

e minorias são esquecidas pela Segurança Social. Uma determinada parte da população é marginalizada e excluída socialmente, por se encontrar em situações inferiores aos padrões de vida da classe média. Existem atividades profissionais que expõem os trabalhadores em situações mais suscetíveis de sofrer as consequências causadas pelos riscos sociais do que outras. Nem todas as atividades profissionais dispõem das mesmas condições de higiene, saúde, segurança, saneamento, nutrição, alimentação, rede de transportes e habitação. Devido à diversidade dos efeitos que os riscos sociais podem gerar, exige-se que a compensação seja adequada, analisando-se, caso a caso, as condições de vida e trabalho. No entanto, tem-se verificado uma certa tendência para uma proteção uniforme nos casos de doença, desemprego, invalidez e velhice, não tendo em atenção a diversidade das condições em que os indivíduos se encontram. Tendência esta que pode ser prejudicial, pois não tem em conta a diversidade das consequências que cada risco social causa. Tem havido um apelo à Segurança Social no sentido de esta não conceder somente prestações sociais em situações de compensação de rendimentos, mas também tentar prevenir a ocorrência dos riscos sociais.

9. Reforma da Segurança Social

A insustentabilidade da Segurança Social baseada no princípio da solidariedade entre gerações já vem sendo discutida desde os anos oitenta do século XX. E a necessidade de uma reforma da mesma surgiu passado uma década. É desde os anos noventa do século XX que a Segurança Social tem vindo a sofrer várias reformas. Todas as alterações aos níveis demográfico, social, laboral e económico exigem uma reforma do Estado-Providência. A Segurança Social não se encontra preparada para fazer face a estas modificações, devido à sua inflexibilidade, necessitando assim de uma reforma. A reforma em apreço é necessária, uma vez que a base se alterou de uma forma irreversível. Então, podemos afirmar que a reforma da Segurança Social significa alterar o seu financiamento. A complementaridade entre o sistema de repartição e o de capitalização remete-os para a Teoria dos Três Pilares da Segurança Social.

9.1. Teoria dos Três Pilares da Segurança Social

9.1.1. Primeiro Pilar: pilar público previdencial

O primeiro pilar abrange o sistema público ou legal da Segurança Social. Corresponde ao sistema contributivo obrigatório. E baseia-se no princípio da

solidariedade social, onde existe uma rede de redistribuição de rendimentos entre os contribuintes e pensionistas. Destina-se a conceder uma proteção social mínima, juntamente com apoios às famílias, atenuando simultaneamente a pobreza e exclusão social.

9.1.2. Segundo Pilar: pilar privado de solidariedade

A existência de um segundo pilar, submetido ao sistema de capitalização, permite garantir rendimentos de substituição profissionais, sem pôr em causa os direitos já adquiridos, aliviando o primeiro pilar de uma parcela significativa dos encargos e permitindo que este leve a cabo a sua principal função, a redistribuição de rendimentos. Consiste na subscrição obrigatória de um Fundo de Pensões e funciona como um suporte ao Sistema Nacional de Pensões, permitindo aos pensionistas receber um complemento à sua pensão de reforma auferida pelo sistema público. É considerado como um instrumento de incentivo à poupança e resolução dos problemas de sustentabilidade da Segurança Social. Tem um carácter privado, uma vez que resulta de iniciativas por parte de empresas, grupos de empresas e outras entidades empregadoras de um sector profissional ou interprofissional. E baseia-se no princípio da solidariedade de grupo, através de mutualidades, fundações de empresas, seguros e Fundos de Pensões. Este pilar é constituído por instituições privadas, como as companhias de seguros e de gestão de Fundos de Pensões.

9.1.3. Terceiro Pilar: pilar privado previdencial

O terceiro pilar abrange o sistema complementar individual da Segurança Social, tendo um carácter facultativo. O pilar privado previdencial tem como função assegurar aos interessados, que assumiram voluntariamente este tipo de Segurança Social³⁶, a cobertura dos riscos sociais, através de técnicas suscetíveis de uma maior garantia do que o pilar público previdencial. Apesar da concessão de incentivos fiscais, como por exemplo isenções, onde o Estado abdica de uma parcela das receitas, somente os indivíduos que possuam elevados rendimentos podem efetuar investimentos no terceiro pilar.

10. Dívida do Estado à Segurança Social

A dívida do Estado à Segurança Social aparece-nos ligada à afetação das receitas para o financiamento do sistema de repartição, onde nos deparamos com uma

³⁶ Como por exemplos os cidadãos, trabalhadores, grupos organizados, empresas e grupos de empresas.

grande diferença entre as receitas e despesas. Devido à dívida em apreço, a Segurança Social tem uma grande perda de receitas. Há já por muito tempo que tem contribuído para o financiamento de ações e programas, cujo suporte devia ser levado a cabo pelo próprio Estado. Estamos perante uma dívida a um sistema que possui autonomia jurídica, institucional e financeira. O Estado não pode simplesmente ignorar a situação obrigacional em que se encontra, pois apropriou-se de fundos alheios.

11. Plano de Pensões

Os Planos de Pensões são programas que definem “as condições em que se constitui o direito ao recebimento de uma pensão a título de reforma por invalidez, por velhice ou ainda em caso de sobrevivência ou de qualquer outra contingência equiparável”³⁷. São vistos de maneira diversa por parte das empresas e trabalhadores. Do ponto de vista daquelas, tornam-nas mais competitivas em relação às demais empresas da indústria onde se inserem, atraindo os melhores trabalhadores, e criam maior motivação nestes, aumentando a produtividade e detenção da mão-de-obra e diminuindo a rotação da mesma³⁸. Já do ponto de vista dos trabalhadores, dão-lhes um complemento relativamente à proteção concedida pela Segurança Social. A subscrição é feita mediante a entrega de determinadas quantias à entidade gestora³⁹. Esta irá rentabilizar essas quantias, de acordo com os critérios legalmente estabelecidos⁴⁰. Quando o participante atingir a idade legal de reforma, a entidade gestora reembolsar-lhe-á a soma do capital que lhe foi entregue juntamente com os juros rendidos⁴¹. A maior parte dos Planos de Pensões são de benefício definido, onde os benefícios são previamente definidos e as contribuições são calculadas de forma a garantir o pagamento desses mesmos benefícios, porque fornecem uma proteção mais completa contra os riscos sociais do que os de contribuição definida⁴², onde as contribuições se encontram previamente estabelecidas e os benefícios são determinados em função do montante das contribuições efetuadas e rendimentos acumulados. Os Planos de Pensões constituírem uma forma conveniente de conceder proteção aos indivíduos, que estejam

³⁷ Art. 2º/a) DL nº12/06

³⁸ BODIE, 1990, p. 112

³⁹ Primeira fase: subscrição

⁴⁰ Segunda fase: acumulação

⁴¹ Terceira fase: reembolso

⁴² BODIE, 1990, p. 112

receados com a incerteza do rendimento durante as suas vidas inativas⁴³. É mais eficiente para as entidades empregadoras concederem Planos de Pensões para os seus trabalhadores, porque forçam-nos a poupar, adiantando os salários⁴⁴.

11.1. Plano de Poupança-Reforma⁴⁵

Dada à natureza personalizada dos Planos de Poupança-Reforma (PPR), enquadram-se no terceiro pilar da Segurança Social. Uma das suas características mais significativas é o conjunto de isenções e bonificações fiscais que estabelece ao nível do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC). Podemos enunciar dois objetivos dos PPR: aumentar a poupança⁴⁶ e complementar as pensões de reforma concedidas pelo sistema público⁴⁷. Os PPR são constituídos por certificados nominativos do Fundo de Poupança-Reforma (FPR)⁴⁸. Este Fundo pode apresentar-se como um Fundo de Investimento Mobiliário, Fundo de Pensões ou Seguro de Vida⁴⁹. Os certificados podem ser subscritos por pessoas singulares⁵⁰ ou coletivas⁵¹, a favor e em nome dos seus trabalhadores⁵². A entidade gestora do FPR é uma sociedade gestora de Fundos de Investimento, sociedade gestora de Fundos de Pensões ou companhia de Seguro de Vida.

12. Fundo de Pensões

Os Fundos de Pensões são patrimónios autónomos exclusivamente dedicados “à realização de um ou mais planos de pensões”⁵³. São instrumentos financeiros que garantem o pagamento de uma pensão de reforma à custa das contribuições efetuadas pelos participantes, durante a sua vida ativa, e entregues a

⁴³ Exemplos dos riscos sociais dos quais os indivíduos têm receio:

- _ Longevidade,
- _ Taxa de substituição inadequada;
- _ Diminuição dos benefícios;
- _ Inflação;
- _ Fraco investimento;

Para mais desenvolvimentos ver Garcia, 2005, p. 117-120.

⁴⁴ BODIE, 1990, p. 112

⁴⁵ DUARTE e RIBEIRO, 2006, p. 42; Foi em 1989 que foram criados os primeiros PPR.

⁴⁶ Objetivo económico e financeiro

⁴⁷ Objetivo social

⁴⁸ Art. 1º/2 DL nº158/02

⁴⁹ Art. 1º/3 DL nº158/02

⁵⁰ Fenómeno denominado de investimento previdencial individual.

⁵¹ Fenómeno denominado de investimento previdencial coletivo.

⁵² Art. 1º/4 DL nº158/02

⁵³ Art. 2º/c) DL nº12/06

sociedades gestoras de Fundos de Pensões ou companhias de Seguro de Vida⁵⁴, responsáveis pela gestão dos ativos que as constituem. O seu objetivo primordial é garantir o conforto necessário às pessoas idosas durante as suas vidas inativas. Os benefícios fiscais que estão envolvidos nos Fundos de Pensões são uma contrapartida pela renúncia ao consumo e liquidez a longo prazo. Os atos das sociedades gestoras de Fundos de Pensões ou companhias de Seguro de Vida são tomados em nome e por conta dos associados, contribuintes, participantes e beneficiários. No entanto, também podem negociar valores mobiliários e imobiliários, fazer depósitos bancários na titularidade do Fundo de Pensões e exercer direitos ou praticar atos que estejam relacionados com o património do Fundo de Pensões⁵⁵. Estas têm de garantir que os Fundos de Pensões disponham, a cada momento, de meios líquidos necessários para se poder fazer face ao pagamento das pensões de reforma. Daí que devam preservar uma margem de solvência⁵⁶ e um fundo de garantia^{57 58}. O produto financeiro ideal seria aquele que permitisse obter uma elevada rentabilidade com um risco diminuto. No entanto, a rentabilidade e o risco tendem a evoluir no mesmo sentido, ou seja, os produtos com maior retorno estão associados aos riscos mais elevados.

12.1. Fundo de Pensões Público

Os cidadãos podem fazer descontos adicionais para os fundos públicos, além das quotizações obrigatórias para a Segurança Social. Ao contrário do sistema público, que funciona em sistema de repartição, estes fundos funcionam em sistema de capitalização. Porém, não são de benefício definido, o que significa que os aforradores não têm garantias quanto ao complemento da pensão de reforma que vão receber. De qualquer forma, têm mais uma opção para as suas reformas. Apesar da gestão destes fundos caber à Segurança Social, a intenção é de cedê-la parcialmente a entidades privadas.

12.1.1. Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

O sistema de repartição é sustentável somente nos casos em que as receitas permitam, em cada ano, cobrir os encargos com o pagamento das pensões de reforma. Devido ao aumento da taxa de dependência, cujas causas já tratámos, podemos afirmar

⁵⁴ Art. 32º/1 DL nº12/06; PINA, 2004, p. 40; No ano 2002, vinte e oito entidades gestoras geriam duzentos e trinta e um Fundos de Pensões.

⁵⁵ Art. 32º/4 DL nº12/06

⁵⁶ Art. 44º/2 DL nº12/06; “A margem de solvência de uma sociedade gestora corresponde ao seu património, livre de toda e qualquer obrigação previsível e deduzido dos elementos incorpóreos.”

⁵⁷ Art. 44º/3 DL nº12/06; O fundo de garantia é um terço da margem de solvência.

⁵⁸ Art. 44º/1 DL nº12/06

que as regras de funcionamento do sistema de repartição têm de serem modificadas. No entanto, a necessidade de se garantir os direitos já adquiridos torna impossível uma transição para o sistema de capitalização. Uma das soluções é a utilização dos excedentes para a constituição de um fundo de reserva a ser investido, permitindo ao Estado garantir o pagamento das pensões de reforma, em situações de uma eventual diminuição das receitas, sem que para tanto tenha de se aumentar a taxa de quotização. A ideia da flexibilidade das fontes de financiamento passou pela criação do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)⁵⁹, introduzindo no sistema de repartição um elemento do de capitalização. Permite gerir os excedentes das receitas e potencia o investimento em instrumentos suscetíveis de gerar rendimentos adicionais. Diminui-se o consumo atual, de forma a possibilitar o financiamento do consumo futuro. Os indivíduos podem deste modo efetuar as suas poupanças tanto no sistema privado como no público. Uma vez que a sua gestão é levada a cabo pelo Estado, o risco é menor, levando assim os contribuintes a preferir este Fundo de Pensões. Devido ao papel do Estado na economia, competitividade dos mercados financeiros e duplo envelhecimento demográfico, a supervisão dos Fundos de Pensões têm de ser mais rigorosa⁶⁰. É ao Estado a quem compete zelar pelo bom funcionamento das entidades gestoras de Fundos de Pensões. Em Portugal, a supervisão dessas entidades é assegurada pelo Instituto de Seguros de Portugal (ISP)⁶¹. Defende-se a partilha das responsabilidades entre o Estado e os cidadãos, ou seja, entre os sectores público e privado. E exige-se a separação da função redistributiva de rendimentos, que deve continuar sob a responsabilidade do Estado, da de compensação de rendimentos profissionais perdidos, que fica a cargo dos indivíduos.

FINANCING SOCIAL SECURITY: A LOOK AT THE STATE PENSIONS CASE

ABSTRACT: In the last few years there has been a significant rise of the average life expectancy due to the evolution of medicine and also a fall of the birth rate caused by the change of people's mentality and the lateness of a stable life in financial terms. These two points arise to create a serious problem concerning the population ageing that cannot subsist, being one of the main reasons the insufficiency on a financial level to

⁵⁹ Trata-se de uma pessoa coletiva de direito público com autonomia administrativa e financeira, cuja gestão é levada a cabo pelo IGFCSS.

⁶⁰ SANTOS, 2008, p. 149

⁶¹ Nos termos definidos pelo DL n° 12/06.

proceed to the payment of the retirement pensions. With this, it becomes clear that a reform of the Social Security is indeed needed. This procedure includes integrating a part of the capitation model, the creation of a reserve fund where the surplus is directed, so it can be invested and generate wealth. However, there are still private funds where the wealthier citizens can invest their savings which is a way to compensate the pensions conceded by the repartition system.

Keywords: Social Security. Pensions. Reform of the system

REFERÊNCIAS

BODIE, Zvi (1990). *Pensions as Retirement Income Insurance*. The Foundations of Pension Finance, vol. II, p. 93-114 Cheltenham: Edward Elgar

BOERI, Tito e OURS, Jan Van (2008). *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton: Princeton University Press

BUTI, Marco, FRANCO, Daniele e PENCH, Lucio R. (2001). *The Welfare State in Europe: challenges and reforms*. Cheltenham: Edward Elgar

Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. *A Reforma da Segurança Social: contributos para o estudo da Lei de Bases*. volumes I e II, Assembleia da República, Lisboa, 2002

COELHO, Edviges, MAGALHÃES, Maria da Graça, PEIXOTO, João e BRAVO, Jorge (2009). *Projeções de População Residente em Portugal 2008-2060: metodologia*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatísticas, IP

DUARTE, Jorge e RIBEIRO, António (2006). *Preparar a Reforma: estratégias de investimento a pensar no futuro*. Lisboa: Deco Proteste

GARCIA, Maria Teresa Medeiros (2005). *Poupança e Reforma*. Oeiras: Celta Editora
Instituto Nacional de Estatísticas (2009). *Projeções de População Residente em Portugal 2008-2060*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatísticas, IP

MC MORROW, Kieran e ROEGER, Werner (2002). *EU Pension Reform: an overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options*. Economic Papers, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, nº12

NABAIS, António José Avelãs (ver CASALTA NABAIS) (2007). *O Financiamento da Segurança Social em Portugal*. p. 567-598 São Paulo: Contribuições para a Seguridade Social, Editora Quartier Latin do Brasil

OLIVEIRA, Arnaldo Filipe da Costa (2003). *Fundos de Pensões: estudo jurídico*. Coimbra: Livraria Almedina

PINA (2004). *Análise da performance dos Fundos de Pensões em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Economia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra

QUELHAS, Ana Paula Santos (2001). *A Refundação do Papel do Estado nas Políticas Sociais*. Coimbra: Almedina

RAZIN, Assaf, SADKA, Efraim e SWAGEL, Philip (2002). *The Aging Population and the Size of the Welfare State*. Coimbra: Journal of Political Economy, vol. 110, nº4

RODRIGUES, Pedro G. E PEREIRA (2007). Alfredo Marvão. *A Reforma das Pensões em Portugal: uma análise de equilíbrio geral dinâmico*. Lisboa: Fundação Luso-Americana

SANTOS, Célia Cristina Antunes dos (2008). *Supervisão dos Fundos de Pensões Baseado na Avaliação dos Riscos*. Dissertação de Mestrado em Ciências Actuarias, Instituto Superior e Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

TAVARES, Marcelo Leonardo (2007). *Direito Previdenciário: regime geral de previdência social e regimes próprios de previdência social*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris

VELUDO, José Manuel Monteiro (2009). *Como Financiar a Segurança Social no Século XXI: uma proposta de sustentabilidade social*. Projecto para obtenção de Grau de Mestre em Sociologia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra