



**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Diogo André Ferreira Azevedo

**A evolução da Segurança Social em Portugal e  
o seu enquadramento internacional**

Abril 2014



**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Diogo André Ferreira Azevedo

**A evolução da Segurança Social em Portugal e  
o seu enquadramento internacional**

Dissertação de Mestrado  
**Mestrado em Economia**

Trabalho realizado sob a orientação de  
**Professor Doutor Luís Aguiar-Conraria**  
**Professora Doutora Sílvia Sousa**

Abril 2014

E autorizada a reprodução parcial desta dissertação apenas para efeitos de investigação, mediante declaração escrita do interessado, que a tal se compromete.

Universidade do Minho, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## **Agradecimentos**

Esta dissertação é resultado de grande esforço e dedicação e apresenta-se como o culminar de uma etapa crucial na minha vida. Seria extremamente injusto classificar este esforço e esta dedicação num âmbito meramente individual, pelo que, esta secção, ainda que restritiva, visa agradecer todos os que, directa ou indirectamente, contribuíram para que a realização deste trabalho fosse possível.

Em primeiro lugar, um agradecimento sincero e profundo aos meus orientadores, Professor Luís Aguiar-Conraria e Professora Sílvia Sousa, pelo contínuo apoio e motivação desde o primeiro até ao último dia. O vosso contributo foi, sem sombra de dúvida, fundamental para que este texto esteja a ser escrito. A paciência, a sabedoria, a disponibilidade, a simpatia e a dedicação são dignos de relevo e merecem a principal referência no campo dos agradecimentos. Um muito obrigado por tudo.

À Universidade do Minho, mais concretamente à Escola de Economia e Gestão, um obrigado pela disponibilização de diversas ferramentas, desde bases de dados a *softwares* informáticos, que facilitaram a concretização desta dissertação.

Aos Professores da Escola de Economia e Gestão que fizeram parte do meu percurso académico, bem como àqueles a que recorri para a realização desta tese, um obrigado pela partilha de conhecimentos e disponibilidade. A relação de proximidade entre alunos e professores é, indubitavelmente, um factor que destaca esta Escola das outras Universidades.

À minha família pela paciência, confiança e apoio, seja monetário ou moral. Espero que esta tese seja motivo de orgulho para todos vós e ajude a retribuir tudo o que me proporcionaram, no futuro.

Por último, mas nunca menos importante, um agradecimento do fundo do coração aos meus amigos que se revelaram como um dos meus maiores portos de abrigo. Neste aspecto, uma menção especial aos dois malucos que estiveram noites sem conta a trabalhar em conjunto comigo, Catarina e Miguel. A toda a família de Economia, cujos nomes seriam impossíveis de discriminar. E à minha família de Economia mais directa, vocês são os maiores.

**O meu mais sincero obrigado,**

**Diogo Azevedo**



## Resumo

A crescente preocupação relativamente ao futuro do actual sistema de Segurança Social português tem incentivado o aumento da investigação na área. No entanto, os estudos têm incidido essencialmente na componente financeira do problema, ignorando o aspecto social. O presente estudo irá, por isso, procurar preencher a lacuna deixada por estas análises, dando particular ênfase à componente das pensões de velhice. Como tal, a primeira parte do trabalho incidirá sobre a sustentabilidade financeira e a componente institucional da Segurança Social onde analisaremos dados estatísticos e simularemos os valores das pensões de velhice para diferentes cenários e diferentes fórmulas de cálculo. A segunda parte abordará a sustentabilidade social do sistema com base, inicialmente, nas três tipologias dos estados sociais de Esping-Andersen, sendo, posteriormente, complementada por uma análise hierárquica de *clusters* que nos permitirá enquadrar o sistema português num contexto internacional no que respeita às pensões de velhice.

**Palavras-Chave:** Segurança Social, Sustentabilidade Financeira, Sustentabilidade Social, Pensões de Velhice, Hierarquização de *Clusters*, Portugal.



## **Abstract**

The growing preoccupation concerning the future of the current Portuguese Social Security system has been encouraging a lot of investigation in this area. However, these studies have been focusing mainly on the financial component of the problem, leaving aside its social aspect. This study will, therefore, attempt to fill in this gap created by other analysis, conceding an extra importance to the component regarding the old-age pensions. With this said, the first part of the study will be approaching the financial sustainability and the institutional component of the Social Security where we will analyze statistical data and simulate the different outcomes in old-age pension values that would arise from the past calculation formulas along with the most recent ones, for different scenarios. The second part will focus on the social sustainability of the system having in mind, initially, the three social welfare typologies of Esping-Andersen, being complemented, right after, by a hierarchical cluster analysis which will allow us to place the Portuguese system in an international context regarding the old-age pensions.

**Keywords:** Social Security, Financial Sustainability, Social Sustainability, Old-Age Pensions, Hierarchical Clustering, Portugal.





## Índice

1.	Introdução .....	1
2.	Regime de Repartição vs Regime de Capitalização num Modelo Estilizado.....	3
2.1.	A Reestruturação Chilena .....	7
2.2.	Transição do Sistema de Segurança Social Sueco .....	10
3.	Enquadramento Institucional.....	14
3.1.	Da criação ao sistema actual .....	14
3.1.1.	Desde a Criação até à primeira Lei de Bases.....	14
3.1.2.	Primeira Lei de Bases da Segurança Social.....	16
3.1.3.	Até à Segunda Lei de Bases .....	17
3.1.4.	Segunda Lei de Bases.....	19
3.2.	Sistema de Segurança Social Actual .....	22
3.2.1.	Sistema Previdencial.....	23
3.2.1.1.	Caixa Geral de Aposentações .....	29
3.2.2.	Sistema de Protecção Social de Cidadania .....	32
3.2.3.	Sistema Complementar .....	33
4.	A sustentabilidade financeira da Segurança Social.....	36
4.1.	Segurança Social em Números .....	36
4.2.	Análise de Cenários.....	43
5.	A evolução social em Portugal .....	50
5.1.	Os três estados sociais de Esping-Andersen.....	50
5.1.1.	O poder de desmercantilização de Portugal .....	60
5.1.2.	Limitações do estudo de Esping-Andersen .....	63
5.2.	Análise de <i>Clusters</i> .....	65
5.2.1.	Enquadramento Teórico.....	65

5.2.2. Dados e Metodologia .....	67
5.2.3. Resultados e Discussão.....	69
6. Conclusão .....	74
Referências Bibliográficas.....	77
Anexos .....	81

## Índice de Figuras

Figura 1 – Esquema Síntese do Sistema de Segurança Social Português .....	23
Figura 2 - Evolução do número de Beneficiários e de Pensionistas e o seu Rácio.....	37
Figura 3 - Despesa da Segurança Social em valores absolutos (Milhões de Euros).....	38
Figura 4 – Despesa da Segurança Social em % do PIB.....	39
Figura 5 – Hierarquização de <i>clusters</i> representada em Dendrograma .....	70

## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Taxa anual de formação indexada ao SMN .....	22
Tabela 2 – Contribuições para a Segurança Social.....	24
Tabela 3 - Taxa anual de formação indexada ao IAS.....	27
Tabela 4 – Escalões da Contribuição Extraordinária de Solidariedade.....	29
Tabela 5 – Resumo CGA .....	31
Tabela 6 - Percentagem de Pensionistas de Velhice do Regime Geral por Escalão de Pensões.....	40
Tabela 7 – Receitas da Segurança Social total e com contribuições (em Milhões de Euros) e peso das Contribuições (em % das Receitas) .....	42
Tabela 8 - Valor da pensão para trabalhador com SMN .....	45
Tabela 9 – Valor pensão com salário mínimo usando as novas fórmulas de cálculo para 2007/2014 .....	45
Tabela 10 - Valor da pensão para o caso de um corte nos rendimentos.....	46
Tabela 11 - Valor pensão com quebra rendimentos para novas fórmulas 2007/2014 .	47
Tabela 12 - Valor das pensões com rendimentos crescentes.....	48
Tabela 13 - Valor pensões com rendimentos crescentes para novas fórmulas 2007/2014 .....	48
Tabela 14 – Resumo das características principais das três tipologias.....	54
Tabela 15 – Ranking de Estados Sociais em termos de Grau de Desmercantilização, 1980.....	57
Tabela 16 – Método de Pontuação da Estratificação Social .....	59
Tabela 17 – Estratificação Social. ....	59
Tabela 18 - Poder de Desmercantilização das Pensões de Velhice .....	61
Tabela 19 – Variáveis utilizadas no processo de <i>clustering</i> . ....	68
Tabela 20 – Média dos <i>clusters</i> para cada variável.....	72

## **Glossário**

RPC – Regime Público de Capitalização

IGFCSS – Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social

FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

FCR – Fundo de Certificados de Reforma

FCR-A – Fundo de Certificados de Reforma-Fase Acumulação

FCR-U – Fundo de Certificados de Reforma-Fase Utilização

SS – Segurança Social

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAY-GO – Pay-as-You-Go

PIB – Produto Interno Bruto

IGFSS – Instituto de Gestão de Fundos da Segurança Social

TSU – Taxa Social Única

SVIP – Sistema de Verificação de Incapacidades Permanentes

CGA – Caixa Geral de Aposentações

SVIT – Sistema de Verificação de Incapacidades Temporárias

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

IPC – Índice de Preços ao Consumidor

IAS – Indexante aos Apoios Sociais

SMN – Salário Mínimo Nacional

UE – União Europeia

UE-28 – União Europeia a 28

CWED – Comparative Welfare Entitlements Dataset



## 1. Introdução

---

A temática da sustentabilidade da segurança social tem vindo a ser motivo de discussão há vários anos. Cada vez mais a população demonstra preocupação face ao seu futuro sem saber se, de facto, as contribuições feitas ao longo de toda a vida se traduzirão em reformas e benefícios sociais condignos. A insustentabilidade é um risco real caso não sejam envidados quaisquer esforços para alterar o rumo da segurança social, devido em grande parte às alterações demográficas que Portugal tem vindo assistir, nomeadamente o aumento da esperança média de vida e a quebra na taxa de natalidade que levam a uma redução inquietante no rácio de indivíduos activos por idoso no país. A esta situação junta-se a agravante do grande nível de desemprego verificado no presente que contribui para as despesas da segurança social. Assim, torna-se premente a necessidade de procurar alternativas e perceber qual o caminho que as medidas mais recentes têm tomado.

Quando falamos em sustentabilidade da Segurança Social, o nosso pensamento vai automaticamente para a perspectiva financeira do sistema. É impossível discordar que a sustentabilidade financeira é um factor crucial para qualquer país, porém não abrange todo o problema. Nas muitas discussões, estudos ou análises cujo tema principal é a Segurança Social, a sustentabilidade social é muitas vezes deixada no esquecimento, representando uma lacuna importante que deve ser preenchida. De forma a clarificar este aspecto, caminhamos para uma situação de sustentabilidade social quando o conjunto de decisões tomadas pelos governantes visa combater as desigualdades sociais, promovendo os direitos sociais enquanto evita privilegiar uma geração face a outra. Assim, quando a temática em discussão é a sustentabilidade da Segurança Social, devemos-nos perguntar não só como tem sido a evolução em termos financeiros, mas também como nos enquadrámos em termos sociais.

A motivação para a realização deste trabalho surge da necessidade de colmatar este vazio, uma vez que a literatura existente relativamente à Segurança Social em Portugal é escassa, especialmente quando temos em conta o factor social. Este tema suscita particular interesse a jovens que se encontram na iminência de entrar no mercado de trabalho, pelo que as decisões que estão a ser tomadas irão afectar não só o seu presente como o seu futuro. Advém daqui a necessidade de perceber o que está



a ser feito e como está a ser feito enquanto, ao mesmo tempo, ofereço o meu contributo para o debate através deste estudo.

A análise irá, então, incidir sobre a Segurança Social portuguesa, mais concretamente sobre a área das pensões de velhice, a qual tem sido alvo de várias reestruturações ao longo dos anos. Restringir a análise apenas a este campo possibilita retirar conclusões mais específicas sobre o assunto. A escolha das pensões de velhice como alvo de estudo resulta essencialmente do facto de estas serem as mais representativas no contexto das pensões concedidas pela Segurança Social, de estarem a sofrer constantes alterações no passado recente e de serem um assunto na ordem do dia, principalmente após as mudanças que ocorreram no início do presente ano e as que se perspectivam para 2015.

Para ser possível caracterizar as pensões de velhice em Portugal num contexto de sustentabilidade financeira e social iremos recorrer, numa primeira instância, a uma análise descritiva e quantitativa complementada por uma simulação do valor das pensões aplicando os diferentes métodos de cálculo utilizados ao longo do tempo. De seguida, iremos estender a análise a uma replicação do trabalho de Esping-Andersen (1990) na qual vamos procurar enquadrar Portugal e o seu sistema de pensões de velhice num grupo de 18 países-membros da OCDE relativamente ao poder de desmercantilização do sistema. Por último, iremos aprofundar a posição do sistema de pensões português no contexto internacional através de um método de análise hierárquica de *clusters* representado por um dendrograma que nos permitirá retirar conclusões mais fidedignas, estabelecendo a ponte entre o estudo de Esping-Andersen e a realidade.

A estrutura deste trabalho deverá seguir as seguintes directrizes: o capítulo 2 irá, de forma breve, contextualizar-nos teoricamente relativamente às principais diferenças entre os regimes de repartição e de capitalização, abordando dois casos de reestruturações de sistemas de segurança social. O capítulo 3 procurará enquadrar institucionalmente o caso português, descrevendo a sua evolução desde os primórdios até ao sistema actual. No capítulo 4, iremos debruçar-nos sobre a sustentabilidade financeira do sistema através da análise de dados e das simulações relativas ao valor dos benefícios de velhice. Por fim, no capítulo 5, daremos relevo à perspectiva social através da replicação do trabalho de Esping-Andersen e da análise de *clusters*.

## **2. Regime de Repartição vs Regime de Capitalização num Modelo Estilizado**

---

O financiamento da Segurança Social pode basear-se em dois casos extremos, o sistema de repartição e o sistema de capitalização. Obviamente cada um dos casos apresenta vantagens e desvantagens relacionadas com factores económico-sociais acabando por se traduzir em diferentes efeitos económicos.

O regime de repartição, actualmente em vigor em Portugal, caracteriza-se por estabelecer um contrato entre gerações presentes e futuras, isto é, recorre às contribuições dos trabalhadores no activo para financiar as pensões dos reformados. Os trabalhadores do presente esperam, na altura da reforma, que as suas pensões sejam financiadas pelas contribuições dos novos trabalhadores então no activo, formando assim uma relação intergeracional assente num clima de solidariedade. Esta solidariedade apresenta-se como a grande vantagem do sistema de repartição, permitindo combater mais facilmente as desigualdades económico-sociais presentes nas sociedades. Contudo, o mesmo regime está bastante dependente dos já referenciados factores demográficos e da evolução económica, podendo constituir um grande fardo para a economia caso o sistema comece a tornar-se insustentável uma vez que as contribuições devem, pelo menos, igualar o valor das pensões. O risco associado a este regime é por isso, em larga escala, político visto que recai sobre o Estado a obrigação de garantir que os pensionistas recebem os benefícios pelos quais descontaram.

O regime de capitalização, amplamente divulgado pela transição que ocorreu no Chile, contrasta com o regime de repartição principalmente por estabelecer uma relação individual entre as contribuições e os benefícios, ignorando a componente da solidariedade intergeracional. Noutras palavras, as contribuições de um indivíduo durante a sua vida activa são incluídas numa conta individual que é capitalizada ao longo do tempo, transformando-se numa pensão no momento de reforma. Este regime deixa de lado o contrato intergeracional, adoptando, no máximo, uma realocação intrageracional uma vez que os indivíduos poupam ao longo da sua vida activa para poder consumir quando chegarem a reformados. Esta alteração fomenta a poupança e o consumo futuro, acabando por deteriorar o consumo presente.

Adicionalmente, os benefícios a atribuir pelo sistema estão muito dependentes da evolução do mercado pois a poupança é investida em fundos de acordo com as suas preferências, sendo capitalizada através do seu retorno. Assim, o risco associado a este regime deixa de ser tanto de ordem política, passando a estar mais relacionado com os mercados e as suas rendibilidades. Desta feita, o Estado não precisa de estar tão concentrado na Segurança Social (Nathan, 1999) sendo, no entanto, responsável por garantir as condições básicas de vida, bem como a regulação e fiscalização dos diversos fundos de investimento. Outro factor positivo a assinalar advém da inexistência de taxas contributivas para empregadores, o que por si só torna o custo do trabalho mais baixo, promovendo o emprego.

Quando abordamos a temática de uma hipotética transição de um regime de repartição para um de capitalização, surgem desvantagens adicionais. Neste campo interessa destacar os elevados custos de transição e os diferentes métodos de financiamento da mesma. Com a transição, o Estado terá de continuar a pagar as pensões dos reformados, contudo a complicação advém do facto de os trabalhadores pararem de realizar contribuições para o Estado e passarem a fazê-lo para as contas privadas. Isto representa um grande encargo para qualquer país, sendo que, independentemente da escolha do método de financiamento, haverá sempre uma geração sobre a qual recairão mais custos de forma a respeitar a condição de restrição governamental<sup>1</sup>. Aos custos de transição e penalizações adicionais para certas gerações acresce ainda o facto de este processo ser, por norma, de longo-prazo pelo que as estimativas para o novo sistema podem ser demasiado optimistas, resultando em ganhos económicos inferiores ao esperado.

Nos dias de hoje é difícil encontrar um regime de repartição ou de capitalização puros, recaindo a maioria das escolhas sobre regimes mistos. Isto deve-se, em parte, ao facto de os países concederem grande importância à componente de solidariedade da segurança social com o intuito de combater as situações de pobreza e desigualdade económico-social não esquecendo as vantagens associadas ao regime de capitalização, nomeadamente, o combate à insustentabilidade. Esta escolha engloba, como seria de esperar, as vantagens e desvantagens dos dois regimes.

---

<sup>1</sup> Para melhor compreensão do financiamento das despesas governamentais deve recorrer a Auerbach e Kotlikoff (1999)

Em termos de modelos económicos, a disparidade entre regimes pode ser descrita através de um modelo de gerações sobrepostas simplificado baseado nos modelos de Samuelson e Allais.

Assumindo que os agentes económicos são racionais, estes procurarão maximizar a sua utilidade que é descrita por:

$$(1) \text{Max } U(c_j) + \frac{1}{1+\theta} U(c_r) \text{ - Numero equação no fim}$$

Em que  $U(c_j)$  representa a utilidade extraída em consumir  $c_j$  pelo agente quando está em idade activa e  $U(c_r)$  representa a utilidade extraída em consumir  $c_r$  quando reformado.  $\theta$  é representativo da taxa de desconto que indica a preferência intertemporal dos indivíduos.

A maximização da função utilidade está sujeita às restrições orçamentais dos indivíduos. Estas restrições variam consoante o sistema de segurança social presente na economia. Como ponto de partida, assumindo a inexistência de qualquer tipo de sistema de segurança social, as restrições poderiam ser expressas por:

$$(2) \begin{cases} c_j + poupança = salário \\ c_r = (1 + r) \times poupança \end{cases}$$

Em que o salário seria representativo da soma entre o consumo enquanto jovem e da poupança durante o mesmo período de actividade. Por outro lado, o consumo aquando da reforma seria representado pela poupança enquanto em actividade capitalizada a uma taxa de rendibilidade,  $r$ .

Supondo agora a existência de um sistema de segurança social *Pay-as-You-Go*, similar ao actualmente em vigor em Portugal, para a mesma função de utilidade, as restrições tidas em conta teriam a forma de:

$$(3) \begin{cases} c_j + poupança + descontos = salário \\ c_r = (1 + r) \times poupança + benefício \end{cases}$$

A diferença para a situação anterior assenta na presença dos descontos para a segurança social na determinação do salário e no efeito que o conseqüente benefício a retirar durante a reforma causará no consumo durante esse período.

Quando estamos perante um sistema de capitalização da segurança social, todos os descontos realizados pelo indivíduo irão directamente para um fundo acabando por ser usados como pensão quando o mesmo chegar ao período de reforma. Assim, as restrições passam a ter a seguinte configuração:

$$(4) \begin{cases} c_j + poupança + descontos = salário \\ c_r = (1 + r) \times (poupança + descontos) \end{cases}$$

Neste caso o salário enquanto jovem continua a ser designado pelas mesmas componentes que o sistema de repartição. Porém, no consumo enquanto reformado, os benefícios atribuídos pela segurança social deixam de existir dando lugar aos descontos realizados durante todo o período de actividade, capitalizados à taxa de rendibilidade  $r$ .

Tendo em conta a perspectiva do Estado, importa olhar para a restrição orçamental intertemporal do governo. Esta restrição, de modo simplificado, é descrita por:

$$(5) B_t + \frac{G_t}{R_t} + \frac{G_{t+1}}{R_t \times R_{t+1}} + \dots = \frac{Z_t}{R_t} + \frac{Z_{t+1}}{R_{t+1}} + \dots$$

Onde  $B_t$  representa o nível da dívida,  $\frac{G_t}{R_t} + \frac{G_{t+1}}{R_t \times R_{t+1}} + \dots$  representa o valor actual dos gastos do governo ao longo do tempo e  $\frac{Z_t}{R_t} + \frac{Z_{t+1}}{R_{t+1}} + \dots$  representa o valor actual das receitas líquidas provenientes dos impostos para os vários anos (receitas totais menos transferências sociais). Esta restrição dita que o governo pague as suas contas, isto é, o valor actual das receitas líquidas provenientes dos impostos devem ser suficientes para cobrir os gastos públicos actualizados e a sua dívida inicial. Através desta restrição percebemos o porquê da sustentabilidade da Segurança Social ser um factor chave para qualquer economia. Caso a mesma não se verifique, o Estado terá que recorrer a fontes de receita adicionais ou reduções de despesas para compensar o

défice provocado pela Segurança Social para evitar seguir o caminho do endividamento. Para o caso português, este factor assume uma preponderância ainda maior uma vez que o país tem em mãos uma dívida bastante significativa e já se encontra há vários anos a recorrer a políticas restritivas, desde aumentos nos impostos a cortes na despesa, para a combater.

Para termos noção de como esta teoria é aplicada, abordemos agora dois países com sistemas de segurança social diferentes. Por um lado o Chile, principal divulgador do regime de capitalização, e por outro a Suécia cujo sistema funciona numa base mista. O caso da repartição será abordado com mais detalhe no capítulo seguinte, aquando da análise do sistema português.

### **2.1. A Reestruturação Chilena**

O Chile é considerado como o caso de maior sucesso num processo de transição de um sistema de repartição para um sistema de capitalização. Como tal, este tem sido estudado por muitos autores. Diamond (1993), Kritzer (1996) e Gern (2002) foram alguns dos principais autores de trabalhos relativos à reestruturação vivida neste país, descrevendo quais os passos e políticas adoptadas. O regime de repartição anteriormente em vigor encontrava-se caracterizado por uma sobrecarga dos contribuintes (cujas contribuições representavam mais de 50% dos seus salários em alguns casos após a inclusão das contribuições para o sistema nacional de saúde), por uma percepção das contribuições sociais apenas como mais um imposto (os contribuintes não viam ligação entre as suas contribuições e os benefícios sociais a retirar) e uma redução assustadora do número de contribuintes activos por reformado (Um rácio de 12 para 1 em 1955 rapidamente decresceu para uma relação de 2,5 por cada reformado em 1979). A combinação destes factores com o que pode ser classificado como gestão altamente danosa acabou por conduzir o sistema chileno a uma situação cada vez mais insustentável, alcançando resultados negativos desde o início dos anos 70.

A tão necessária transformação iniciou-se em 1981 com a principal finalidade de reduzir os custos associados à segurança social e eliminar as desigualdades provocadas pelo sistema anterior. A transição acarretava consigo enormes custos de transacção

que acabaram por ser financiados por um aumento substancial das receitas do estado na ordem dos 5,5% do PIB, resultado alcançado em grande escala pela privatização de uma série de empresas. Assim, o primeiro passo traduziu-se na abolição das contribuições por parte do empregador - que se situavam em valores entre os 11% e os 16% - impondo, contudo, um aumento salarial único na ordem dos 18% para os trabalhadores que aderissem ao novo sistema. Do lado dos trabalhadores foi estipulada uma contribuição de carácter obrigatório de um mínimo de 10% dos rendimentos mensais a ser atribuída a um fundo de administração de pensões (AFP) à sua escolha. Para além desta contribuição os trabalhadores incorriam também numa taxa de 3% que funcionava como seguro contra invalidez e seguro de vida, cobrindo ainda a taxa de administração cobrada pelo fundo. Por fim eram requeridas contribuições adicionais de 7% para cobrir determinados benefícios de saúde.

Para além destas contribuições qualquer trabalhador era livre de aplicar uma parte adicional dos seus rendimentos no fundo sendo que este acréscimo iria estar exposto a impostos e teria um tecto máximo. Aquando da reforma, os trabalhadores poderiam escolher entre duas opções: comprar uma anuidade a uma seguradora que proporcionaria benefícios vitalícios aos reformados ou optar por fazer levantamentos espaçados com base no valor das contribuições e na esperança de vida. As AFPs eram empresas privadas autorizadas a gerir apenas um fundo de pensões com finalidades lucrativas pelo que estavam sujeitas a aprovação prévia por parte do governo e a regulação bastante apertada, bem como a supervisão por parte da entidade superintendente das AFPs. Estes fundos tinham então como missão recolher as contribuições dos trabalhadores, credita-las nas suas contas, investir o dinheiro de acordo com o regulamento do governo e administrar os benefícios de reforma, vida e invalidez cobrando uma taxa por estes serviços. Contudo, este novo sistema não era perfeito.

Gern (2002) alerta primariamente para os custos associados a esta transição, bem como à falta de cobertura para alguns trabalhadores, dando ênfase também à possibilidade de problemas de risco moral adoptados pelos trabalhadores que poderiam contribuir apenas até alcançarem o direito à pensão mínima.

Diamond (1993) por sua vez vê na acumulação de capital e na defesa do sistema perante risco político, uma vez este já não depender do sector público, grandes

vantagens. Porém admite que a reforma carece de uma boa provisão de seguros e apresenta custos administrativos bastante elevados, que, segundo o autor, podem ser reduzidos caso a escolha do fundo de capitalização deixe de ser individual e passe a ser feita em agregados.

Kritzer (1996) mantém a mesma preocupação face aos custos administrativos causados pelas constantes trocas de fundos de investimento por parte dos trabalhadores. No seu estudo revela que estas transferências têm vindo a aumentar em larga escala muito devido a uma alteração do procedimento que implicou deixar de ser obrigatória que a troca fosse realizada pessoalmente. Para além disso, o aumento do número de AFPs causou um impacto positivo na competitividade levando à contratação de vários responsáveis de vendas que concediam regalias, como electrodomésticos, para incentivar as pessoas a aderir ao seu fundo. Um outro factor que mereceu destaque na análise de Kritzer foi a necessidade de os fundos obterem uma taxa de retorno de 6% para que fosse possível repor cerca de 70% do salário final aquando do abandono do mercado de trabalho. Actualmente essas taxas variam entre os 3,2% e os 6,1% apresentando uma média de 4,6%.

O ponto comum destes estudos está relacionado com os custos desta transição, especialmente associados ao facto de um regime de repartição se basear numa relação intergeracional ao passo que o regime de capitalização assenta numa perspectiva mais individual. Desta forma, uma transição para um regime de capitalização implica que as receitas com contribuições sejam dirigidas para contas individuais, logo, as despesas com as reformas actuais terão que ser suportadas de uma outra forma. Por outras palavras, o regime de repartição baseia-se na ideia de que as contribuições dos trabalhadores actuais devem financiar as reformas dos pensionistas actuais, já o regime de capitalização impõe que sejam as contribuições actuais de um indivíduo que financiem a sua pensão no futuro, tendo por base uma taxa de retorno. Assim, a transição de um regime para outro cria o problema de financiamento das actuais pensões de velhice que representam um elevado custo para o Estado. No caso chileno, esta transição acabou por ser financiado em grande parte pela venda de activos do Estado, minimizando os efeitos adversos que várias outras alternativas de financiamento (como é o caso do aumento de impostos) teriam na população.



## 2.2. Transição do Sistema de Segurança Social Sueco

O sistema de segurança social sueco caracterizava-se como um sistema de repartição (“Pay-as-you-go”) com um benefício definido, isto é, um benefício pré-determinado por uma fórmula baseada em factores como o histórico de rendimentos do trabalhador, a sua idade e a duração do emprego em vez de depender directamente de retornos individuais em investimentos. Através deste sistema, um benefício total poderia ser alcançado com 30 anos de contribuições para uma idade de reforma de 65 anos, sendo o benefício estimado com base nos 15 melhores anos de rendimentos. O valor total de contribuições rondava os 31,36% do rendimento bruto do trabalhador. Este sistema era considerado injusto para trabalhadores com um historial de contribuições longo e elevado e com o passar dos anos era acompanhado por um clima de septicidade face ao futuro em torno das taxas de contribuições e da sustentabilidade do sistema.

A transição do sistema de pensões sueco começou a ser debatida no início dos anos 90, sendo oficialmente aprovada em 1994. Até então, o valor dos benefícios representava cerca de 20% do PIB sueco, correspondendo a 32% dos gastos públicos. Várias razões foram apontadas para a necessidade de avançar com esta transição, desde logo o facto de o sistema anterior ter sido concebido numa altura em que a esperança média de vida era muito inferior à registada e também o facto de se viver em períodos de crescimento económico real a rondar os 4%. Contudo, à medida que o crescimento salarial real começou a abrandar para valores próximos de 2% e a força de trabalho estagnou, começou a alastrar-se uma preocupação geral em torno da viabilidade financeira do sistema, sendo avançada a necessidade de um aumento das taxas de contribuição de forma a manter o nível de contribuições estável com o objectivo de cumprir com as suas obrigações futuras. Uma grave recessão económica juntamente com uma queda de 10% nas contribuições no início dos anos 90 confirmou a necessidade de reavaliar o sistema de segurança social.

Um dos pontos fortes do processo de transição surge do facto de ter sido alcançado em consenso com cinco dos sete partidos do parlamento. O novo sistema foi criado com o princípio de providenciar um benefício com base nos rendimentos,

abrangendo toda a população trabalhadora e residente na Suécia e garantindo um nível adequado aquando da velhice.

Assim, foram estipulados quatro objectivos essenciais. Em primeiro lugar, todas as pessoas devem receber um tratamento equitativo com base nos históricos de contribuições, isto é, duas pessoas com o mesmo valor de contribuições, que se retirem ao mesmo tempo e que tenham a mesma idade devem ter direito à mesma pensão. Isto implica que as contribuições a ter em conta passem a ser todas as que forem feitas ao longo da vida em detrimento dos 15 melhores anos de contribuições. Em segundo lugar, a redistribuição deve ser feita de forma transparente e as políticas devem ser financiadas por recursos orçamentais criados especificamente para esse intuito. Um exemplo disso seria a garantia de um benefício mínimo concebido para combater a pobreza. Em terceiro, o novo sistema deveria procurar garantir estabilidade financeira mesmo perante alterações demográficas ou económicas. No sistema anterior, os trabalhadores viam-se obrigados a pagar as reformas dos aposentados independentemente do seu valor. No novo sistema, o valor da anuidade individual terá incorporado as diferentes decisões individuais de trabalho e reforma, por exemplo, a idade a que um indivíduo se reforma. Para além disso, a taxa de contribuição individual dos trabalhadores no presente será igual à taxa de contribuição agregada dos trabalhadores no futuro. Por último, com esta transição, procurou-se garantir uma criação de poupança gerida por instituições financeiras privadas com o intuito de contrariar os gastos com pensões que seriam alocados durante o período de reforma das gerações dos anos 40 em que se verificaram elevadas taxas de natalidade. A poupança pública seria impulsionada maioritariamente através da criação e desenvolvimento do segundo pilar constituído por contribuições baseadas num regime de capitalização.

Os detalhes da reforma que visava reestruturar a Segurança Social sueca foram implementados maioritariamente em 1998. Desta reestruturação resultaram dois componentes cada um correspondendo a uma conta individual para cada trabalhador. Um sistema de repartição baseado em benefícios definidos através de contas nocionais que inclui uma pensão mínima que serve de garantia contra a pobreza e um sistema de capitalização de contas individuais também denominado de prémio de pensão. A primeira geração a ser afectada por esta transição foi a de 1938 que

passaram a ser cobertos em 20% pelo novo sistema e em 80% pelo anterior. O peso do novo sistema aumentou em 5 p.p. por geração, isto é, anualmente, sendo que a de 1954 ficou já totalmente sob o novo sistema. A taxa de contribuições passou a totalizar 18,5% sendo que 16 p.p. dizem respeito ao sistema de repartição de contas nocionais e os restantes 2,5 p.p. fazem parte do sistema de capitalização individual.

O sistema de contas nocionais funciona, então, como um sistema de repartição tradicional (*pay-as-you-go*) em que o valor das contribuições deverá financiar as obrigações com pensões. O balanço da conta é obtido através da soma entre as contribuições de um determinado ano e o balanço da conta no ano transacto, estando este último indexado à taxa de crescimento dos rendimentos taxáveis. Esta indexação serve para garantir que todos os anos têm o mesmo peso relativo para o balanço da conta, isto é, contribuições em anos recentes têm a mesma influência que em anos anteriores. Aquando da reforma, a anuidade a ser atribuída, na forma mais simplificada, é obtida através da divisão do capital acumulado até ao ano de reforma pela esperança média de vida da sua geração. Através deste método é possível contrariar a instabilidade causada pelo envelhecimento da população, uma vez que o factor de esperança de vida aumenta, diluindo o valor da anuidade. O indivíduo pode contrariar este factor trabalhando durante mais anos ou requerendo a sua anuidade mais tarde. Para o cálculo da anuidade são também tidos em conta factores como a idade de reforma e uma taxa de desconto real de 1,6%. Após a reforma, os benefícios são ajustados anualmente para variações no índice de preços do consumidor e para o diferencial entre o crescimento real dos rendimentos e a taxa de desconto real de 1,6% usada para calcular a anuidade.

No sistema de capitalização individual as contribuições vão para contas pessoais, sendo colectadas pelo governo e distribuídas por diversos fundos mutualistas. Existem mais de setecentos fundos pelos quais o indivíduo pode optar para aplicar as suas contribuições, estando limitado a um máximo de cinco fundos. Caso não escolham qualquer fundo, então, serão automaticamente incluídos num fundo pré-definido. Estes fundos de investimento devem ser aprovados pelo governo sendo sujeitos a um forte controlo e regulamentação. Na idade de reforma, os pensionistas podem optar por adquirir uma anuidade sem risco ou então uma anuidade variável investida pelos mesmos fundos. Os custos administrativos são descontados anualmente, situando-se

em cerca de 0,73% dos activos, o que reduz a acumulação de activos para uma carreira de 40 anos em cerca de 14% (Barr e Diamond 2010), sendo este valor considerado substancialmente elevado.

### **3. Enquadramento Institucional**

---

#### **3.1. Da criação ao sistema actual**

##### **3.1.1. Desde a Criação até à primeira Lei de Bases**

O primeiro sistema de previdência social de Portugal surgiu em 1935 aquando da aprovação da lei nº1884 a 16 de Março. Este sistema ficou caracterizado por apresentar um alcance bastante limitado, ao mesmo tempo que não tinha em conta factores como a protecção no desemprego. Até então, abrangia apenas trabalhadores por conta de outrem nos sectores dos serviços, comércio e indústria enquanto os trabalhadores do sector das pescas e da agricultura estavam enquadrados nas Casas do Povo e nas Casas dos Pescadores. O seu funcionamento baseava-se fundamentalmente num regime de capitalização puro para os casos das pensões de velhice e invalidez, contendo porém uma componente de repartição antecipada para situações de doença ou de abono de família.

Em 1962 a publicação da lei nº2115 deu lugar à primeira grande reforma. Os objectivos principais passavam por alargar o número de trabalhadores cobertos pelo sistema, incluindo pela primeira vez os trabalhadores independentes, bem como aumentar a protecção a eventualidades adicionais. O método de equilíbrio financeiro passou de um regime de capitalização pura para um de capitalização mitigada, melhorando as prestações existentes e alargando a protecção a eventualidades de maternidade e encargos familiares sendo que o seu financiamento assentava sobretudo nas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores (5,5% e 15%<sup>2</sup>, respectivamente) isentando o Estado desta responsabilidade. Contudo, os trabalhadores por conta de outrem nos sectores do comércio, indústria e serviços continuavam a ser beneficiados face a trabalhadores por conta própria, trabalhadores da agricultura e trabalhadores das pescas. Adicionalmente, o sistema ignorava ainda factores como o desemprego, os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, sendo estas as duas maiores lacunas apontadas.

Com o passar dos anos várias medidas foram adoptadas com o intuito de desenvolver a protecção social, tanto a nível de cobertura como de universalidade. Até

---

<sup>2</sup> Decreto-Lei N°45266 de 1963.

à revolução de 25 de Abril, destacam-se especialmente a criação de um regime de previdência para trabalhadores agrícolas, a eliminação do *plafond* contributivo, isto é, do limite superior ao qual as retribuições estavam sujeitas a contribuições e a alteração dos prazos de garantia para uma forma uniformizada, estabelecendo um prazo com a necessidade de inscrição de apenas 3 anos em conjunto com 24 meses de entrada de contribuições - até então vigoravam os seguintes prazos: 5 anos de inscrição e 30 meses com entrada de contribuições ou 5 anos civis com contribuições para invalidez e 10 anos de inscrição e 60 meses com entrada de contribuições ou 10 anos civis com contribuições para velhice - facilitando o acesso a pensões o que se traduziu num aumento pronunciado do número de pensionistas.

O período pós-25 de Abril revelou-se fundamental para a transição e maturação do sistema para um modelo unificado, apelidado por muitos como um verdadeiro regime da Segurança Social. O alargamento deu-se em grande parte na componente da protecção social e em especial na segunda metade da década de 70. Procedeu-se à criação de pensões sociais abrangendo tanto pessoas com 65 anos ou mais em situação de carência como pessoas em situação de invalidez com mais de 14 anos e sem direito a qualquer outro subsídio. Foi também implementado pela primeira vez um subsídio de desemprego com carácter experimental. A nível de pensões de velhice, invalidez e sobrevivência verificou-se a inclusão do 13º mês bem como a definição de condições mais favoráveis para pensões de trabalhadores provenientes de sectores primários. Por fim, os trabalhadores independentes passaram a estar associados a um regime transitório, enquanto os trabalhadores de serviço doméstico passaram a estar abrangidos pelo regime geral de previdência. Ainda durante esta década começaram a sentir-se as primeiras repercussões financeiras do alargamento do sistema de segurança social. Com vista a combater os efeitos de tantas medidas expansionistas, surgiu a necessidade de aumentar as taxas contributivas, começando por 3 p.p. em 1977 seguido de novo aumento de 2 p.p. em 1979 para um total de 28,5%, e reajustar os prazos de garantia que tinham previamente causado um aumento substancial dos pensionistas (36 meses com entrada de contribuições para o caso de invalidez e 60 meses com entrada de contribuições para o caso de velhice). Entretanto foi criado o Instituto de Gestão de Fundos da Segurança Social (IGFSS), em 1977, ficando responsável pela gestão dos recursos económicos afectos à segurança social.

O início da década de 80 trouxe várias mudanças, sendo a mais importante a criação de um regime não contributivo de protecção social cujo objectivo passa por combater situações de carência de crianças, jovens e famílias. Para além desta mudança destacam-se a criação de um regime de seguro social voluntário, a transição dos trabalhadores independentes para o regime geral de previdência, a revogação da lei que integrava os trabalhadores domésticos no regime geral, estando estes sujeitos a condições de adesão mais apertadas, o ajustamento e regulamentação das taxas de contribuição para contrariar a tendência crescente de dívidas à segurança social e o novo aumento do prazo de garantia (60 meses com entrada de contribuições para casos de invalidez e 120 meses para situações de velhice).

### **3.1.2. Primeira Lei de Bases da Segurança Social**

Em 1984 surgiu a Primeira Lei de Bases da Segurança Social, Lei nº28/84. Esta lei previa alargar a universalidade, mas acima de tudo organizar e regulamentar o sistema. Os objectivos principais passavam por garantir a protecção dos trabalhadores e das famílias face a situações de falta ou diminuição de capacidade de trabalho, de desemprego e de morte, compensar os encargos familiares e proteger os indivíduos que se encontrassem em situação de escassez. O sistema regia-se também pelos princípios da universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação, sendo a sua administração uma competência do Estado.

O seu financiamento estava assegurado principalmente pelas contribuições dos beneficiários e das entidades empregadoras e pelas transferências do Estado, sendo que os rendimentos do património próprio, o produto de participações previstas na lei e de sanções pecuniárias, bem como as transferências de organismos estrangeiros constituíam também fontes de receita da Segurança Social.

O sistema de segurança social passou a englobar dois regimes: o regime geral contributivo e o regime não contributivo. O regime geral apresentava um carácter obrigatório para trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes funcionando sobre uma base de repartição, sendo financiado pelas contribuições dos trabalhadores e das respectivas entidades empregadoras, caso não se tratassem de

trabalhadores independentes. Por sua vez, o regime não contributivo abrangia todos os cidadãos nacionais, podendo ser estendido a refugiados, apátridas e estrangeiros residentes. Este regime era financiado essencialmente por transferências do Estado. O sistema estava ainda dotado de um esquema de acção social e um esquema de prestações complementares. O primeiro procurava assegurar a protecção para grupos etários mais vulneráveis em caso de necessidade económica ou social, recaindo sobre o produto de sanções pecuniárias e sobre transferências do Estado o financiamento deste esquema. O segundo visava garantir prestações complementares às presentes no regime geral ou cobrir eventualidades que não estivessem asseguradas, sendo o financiamento assegurado através de quotizações por parte dos interessados.

Nesta fase, o valor das prestações concedidas era baseado num método bastante simples, tendo como critério principal o nível de rendimentos do indivíduo.

### **3.1.3. Até à Segunda Lei de Bases**

Mesmo após a implementação da Primeira Lei de Bases houve lugar à continuidade do ajustamento legislativo. Em 1985 os trabalhadores do sector agrícola passaram a ser incluídos no regime geral e o factor de decisão para a concessão de protecção social no desemprego passou a ser a idade em detrimento do número de anos de contribuição. No ano seguinte a taxa global de contribuições passou a ser denominada de Taxa Social Única (TSU) estipulando uma taxa total de 35,5% recaindo 11% sobre os trabalhadores e 24,5% sobre os empregadores. Em 1987, foi criado o sistema de verificação de incapacidades permanentes (SVIP), seguido da criação da pensão unificada, em 1988, para trabalhadores que tivessem contribuído tanto para a Segurança Social como para a Caixa Geral de Aposentações.

Neste período a fórmula de cálculo de pensões passou a conhecer os contornos seguintes<sup>3</sup>:

$$(6) P = \frac{TR}{n \times 14} \times Taxa \text{ Global de Formação}$$

Onde:

---

<sup>3</sup> Fonte: BPIpensões



- TR corresponde ao somatório dos 5 anos de remunerações mais elevadas dos últimos 10 anos contributivos, sem qualquer factor de actualização.
- $n$  corresponde ao número de anos de contribuições relevantes para o cálculo da pensão.
- A taxa global de formação advém do produto entre o número de anos contributivos total e a taxa anual de formação de 2,2%, podendo assumir valores entre 30% e 80%.

Para garantir o direito a um benefício máximo, os trabalhadores necessitavam de 36 anos contributivos, na generalidade dos casos.

Em 1989 foi instituído o seguro social voluntário, sendo este o único regime facultativo de segurança social. Ainda nesse ano foi regulamentada a protecção social complementar.

O início da década de 90 não forneceu sinais de abrandamento no que diz respeito a medidas relacionadas com a Segurança Social. Em 1990 foi acrescentado o 14º mês às pensões seguido da aprovação do novo Código de Mutualidades. Em 1991 foi introduzido um regime de pré-reforma acompanhado por uma reformulação do regime jurídico dos fundos de pensões com vista ao seu impulsionamento. No ano seguinte foi criado o sistema de verificação de incapacidades temporárias (SVIT).

A reforma decorrente do Decreto Lei nº329 em 1993 é digna de relevo devido à reformulação imposta ao regime geral da Segurança Social. De entre as muitas medidas, umas tomaram particular importância. A idade de reforma, até agora fixada em 65 anos para homens e 62 para mulheres, passaria por um processo de uniformização correspondente a 65 anos para ambos os sexos, através de um aumento gradual de 6 meses por ano até 1999 para o sexo feminino. Adicionalmente, o prazo de garantia de acesso a pensões de velhice foi alargado para os 15 anos e o número de anos contributivos necessários para a obtenção de uma pensão máxima passou a ser 40. O método de cálculo de pensões, apesar de não alterar a sua fórmula original, sofreu várias alterações que são retratadas a seguir:

$$(7) P = \frac{TR}{n \times 14} \times Taxa \text{ Global de Formação}$$

Sendo que:

- TR diz respeito ao total de remunerações dos 10 anos com remunerações mais elevadas dos últimos 15, sendo actualizadas através do Índice de Preços do Consumidor sem habitação.
- Taxa global de formação equivale ao produto entre o número total de contribuições e a taxa anual de formação de 2% situando-se entre 30% e 80%.

Esta lei decretou ainda a criação do “complemento social” para pensionistas abaixo da pensão mínima sendo também tornada possível a acumulação de pensões. O regime para trabalhadores independentes passou a ter uma componente obrigatória que incluía eventualidades de maternidade, velhice, invalidez e morte e uma componente facultativa respeitante a eventualidades de doença, doença profissional e encargos familiares. Por fim, os membros de órgãos estatutários das pessoas colectivas passaram a integrar o regime de trabalhadores por contra de outrem.

O período posterior a 1993 decorreu com relativa acalmia, procedendo maioritariamente a medidas de aperfeiçoamento da protecção social. Ainda assim destacam-se a implementação do Rendimento Mínimo Garantido em 1996, a criação do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) e a flexibilização da idade de atribuição de pensões de velhice, estes últimos em 1999.

#### **3.1.4. Segunda Lei de Bases**

Com o início do novo milénio surge também a Segunda Lei de Bases da Segurança Social na sequência da Lei nº17/2000. É dado lugar a uma nova reestruturação da Segurança Social que procurava priorizar a melhoria das condições e níveis de protecção social reforçando a equidade, promover a eficácia e eficiência do sistema e promover a sustentabilidade do sistema adequando o esforço exigido por parte dos cidadãos para tal efeito. A nova lei reforçava o direito de todos à Segurança Social e estabelecia princípios adicionais aos existentes, nomeadamente, o princípio da equidade social, o princípio da diferenciação positiva, o princípio da inserção social, o princípio da conservação dos direitos adquiridos e em formação, o princípio do primado da responsabilidade pública, o princípio da complementaridade e o princípio da informação.

O novo sistema passou a ser designado de Sistema de Solidariedade e Segurança Social e a sua estrutura passou a ser tripartida, englobando o subsistema de protecção social de cidadania, o subsistema de protecção à família e o subsistema previdencial, deixando de parte os regimes complementares que mantinham o seu carácter voluntário.

Contudo não tardaram a surgir novas mudanças no sistema de Segurança Social. Desta feita, a Lei nº32/2002 veio revogar a antiga Lei nº17/2000. O sistema sofreu uma nova alteração de nome, passando a denominar-se, novamente, de sistema de Segurança Social. A sua estrutura manteve-se tripartida, porém abrangendo o sistema público de segurança social, que por sua vez incorporava os subsistemas previdencial, de solidariedade e de protecção social, o sistema de acção social e o sistema complementar que passou a ser alvo de maior atenção devido ao seu potencial.

O financiamento do sistema pouco mudou face à Primeira Lei de Bases sendo constituintes das receitas da Segurança Social as quotizações dos trabalhadores, as contribuições das entidades empregadoras, as transferências do Estado, as receitas fiscais legalmente previstas, os rendimentos de património próprio e de património do Estado destinados ao reforço do Fundo de Estabilização da Segurança Social, o produto de participações previstas na lei e de sanções pecuniárias, as transferências de organismos estrangeiros e o produto de eventuais excedentes da execução do Orçamento de Estado.

A nível da concessão de pensões, 2002 introduziu uma particularidade bastante importante, a tripla garantia. Através deste factor, caso um trabalhador:

- estivesse inscrito até 31/12/2001 e já tivesse, até essa data, pelo menos 15 anos contributivos, respeitando o prazo de garantia;
- ou estivesse inscrito até 31/12/2001 e iniciasse a sua reforma entre 1/1/2002 e 31/12/2016;

tinha a possibilidade de escolher a melhor pensão de três alternativas possíveis:

- 1) pensão resultante da aplicação das regras de 93;
- 2) pensão obtida através da aplicação das regras de 2002;
- 3) pensão obtida através de um cálculo misto baseado na seguinte fórmula:

$$(8) P = \frac{P1*C1+P2*C2}{c}$$

Em que:

- P1 corresponde à pensão calculada através das regras de 93;
- P2 condiz com a pensão obtida com base nas regras de 2002;
- C1 equivale ao número de anos relevantes para o cálculo da pensão até 31/12/2001;
- C2 resulta do número de anos após 1/1/2002 relevantes para o cálculo;
- C é o número total de anos contributivos do trabalhador, incluídos no cálculo.

Para os indivíduos inscritos antes de 1/1/2002 que não tivessem completado o prazo de garantia necessário, havia o direito de escolha entre a melhor entre a segunda e a terceira opções, ou seja, era-lhes concedido uma dupla garantia. Já os indivíduos que iniciassem o seu período contributivo após 1/1/2002 teriam que se submeter apenas à pensão estipulada no segundo ponto.

Considerando que o método de 93 já foi explorado anteriormente, importa perceber as novidades implementadas pelo método de 2002. A nova fórmula de cálculo trouxe alterações bastante significativas que são analisadas de seguida:

$$(9) P = \frac{TR}{n \times 14} \times Taxa \text{ Global de Formação}$$

- TR inclui o total de remunerações para toda a carreira contributiva com um máximo de 40 anos. Sobre as remunerações registadas até 31/12/2001 incide um factor actualização baseado no IPC s/habituação. Para as remunerações obtidas após 1/1/2002, o factor de actualização passa a ser um coeficiente de revalorização baseado em 75% pelo IPC s/habituação e 25% pela evolução média dos ganhos subadjacentes às contribuições declaradas à Segurança Social sempre que esta evolução seja superior ao IPC s/habituação, sendo que o índice nunca pode ser superior ao IPC s/habituação acrescido de 0,5 pontos percentuais;
- A taxa global de formação resulta do produto do número de anos de contribuições relevantes pela taxa anual de formação. Contudo, a taxa anual de formação estabelece agora uma relação entre as remunerações de referência e

o salário mínimo nacional, deixando de assumir um valor fixo para todas as pensões. A relação é dada pela tabela abaixo.

Remunerações de Referência	Taxa anual de Formação
Igual e inferior a 1,1*Salário Mínimo Nacional	2.30%
Superior a 1,1*SMN e até 2*SMN	2.25%
Superior a 2*SMN e até 4*SMN	2.20%
Superior a 4*SMN e até 8*SMN	2.10%
Superior a 8*SMN	2%

Tabela 1 - Taxa anual de formação indexada ao SMN

Esta nova fórmula de cálculo favorecia os pensionistas com longas carreiras contributivas e baixas remunerações de referência, concedendo-lhes, regra geral, uma reforma mais vantajosa comparativamente ao método anterior.

Até à chegada da Lei nº4/2007 que reformou pela terceira vez em 7 anos o sistema de Segurança Social e que se encontra actualmente em vigor, houve ainda espaço para novas reformas. Em 2003 é criado o Rendimento Social de Inserção (RSI) visando apoiar famílias com necessidades económicas e auxiliar na integração social e profissional. Em 2005 é dado um passo fundamental para a convergência do sector público com o privado com a Lei nº60/2005 através da pensão unificada e da cessação de inscrições por parte da Caixa Geral de Aposentações. No fim de 2006, de certa forma preparando a reforma que viria a surgir no ano seguinte, é estipulada a Lei nº 53-B/2006 que fixa o Indexante dos Apoios Sociais (IAS) como novo factor a ter em conta para a taxa de formação no cálculo de pensões, em detrimento do salário mínimo nacional.

### 3.2. Sistema de Segurança Social Actual

O sistema de Segurança Social actualmente em vigor segue as directrizes estipuladas pela Lei nº 4/2007 aprovadora das bases gerais da Segurança Social.

A mesma lei assegura o direito universal à Segurança Social bem como a irrenunciabilidade ao mesmo, estando os objectivos prioritários em concordância com leis anteriores, ou seja, visando a melhoria do sistema e das condições dos seus participantes. São constituintes dos princípios gerais do sistema o princípio da

universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos de formação, da garantia judiciária e da informação.

O sistema encontra-se dividido em três partes sendo descrito pelo seguinte esquema.

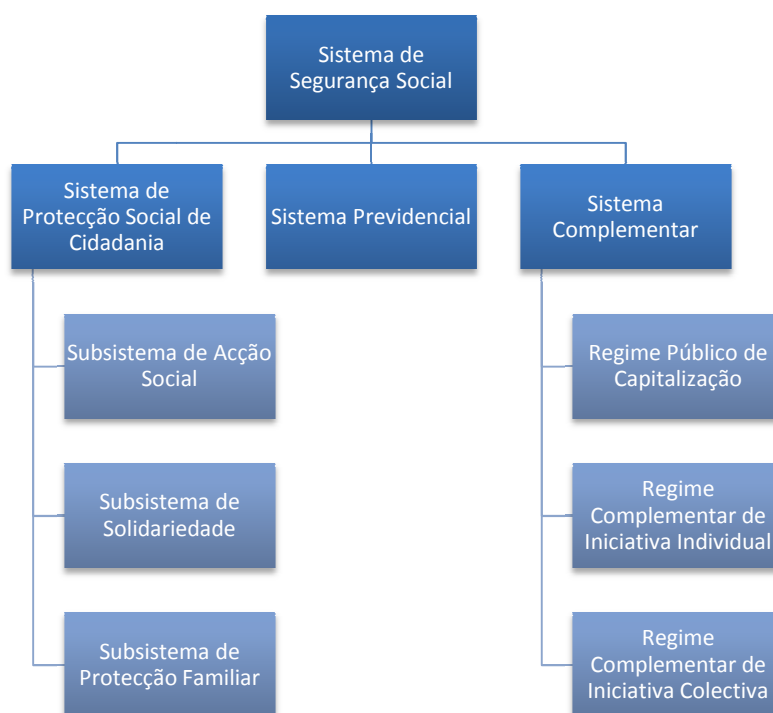


Figura 1 – Esquema Síntese do Sistema de Segurança Social Português

O Estado é responsável tanto pela administração da componente pública como pela regulação e fiscalização dos regimes complementares privados, assegurando a eficácia e eficiência do sistema. Já a nível de financiamento, os três componentes da Segurança Social recorrem a diferentes fontes especificadas nos pontos seguintes.

### 3.2.1. Sistema Previdencial

O sistema previdencial funciona com base num sistema de repartição, querendo isto dizer que as despesas com pensões devem ser asseguradas pelas receitas provenientes de contribuições de trabalhadores e entidades empregadoras actualmente no activo, estabelecendo uma relação entre a obrigação de contribuir e o

direito à pensão de forma a assentar essencialmente numa base de autofinanciamento. O sistema incorpora o regime geral de segurança social que por sua vez engloba os trabalhadores por conta de outrem, os trabalhadores independentes, o regime voluntário e os trabalhadores em regime especial. Os trabalhadores abrangidos por este regime encontram-se protegidos de forma geral face a eventualidades como a doença, o desemprego, a velhice, a morte, a invalidez, os acidentes de trabalho ou doenças profissionais e a maternidade, paternidade e adopção.

Em termos de financiamento, as fontes especificadas pelo sistema actual resumem-se nas quotizações e contribuições dos trabalhadores, nas contribuições das entidades empregadoras e nas transferências estipuladas no Orçamento de Estado.

As taxas contributivas variam consoante a situação do trabalhador, como podemos ver na tabela seguinte.

Regime	Contribuição Trabalhador	Contribuição Empresa
Trabalhador por conta de outrem	11%	23,75%
Trabalhador Independente	29,6%	5% <sup>4</sup>
Voluntário	20,5%	

**Tabela 2 – Contribuições para a Segurança Social**  
 Fonte: Segurança Social

Os valores descritos acima são aplicados aos casos gerais. Tanto o valor das contribuições como o nível de protecção podem sofrer alterações em casos especiais, dependendo, por exemplo, da área profissional ou do tempo de emprego.

A idade de reforma foi também alvo de alterações por parte do governo, aumentando dos 65 para os 66 anos muito por culpa das mudanças no factor de sustentabilidade. Esta medida tem, contudo, as suas excepções. Indivíduos que tenham atingido os 65 anos em 2013 podem pedir a sua pensão em 2014 com base nas regras anteriores. Trabalhadores cuja profissão não permita manter a actividade com idade superior a 65, como é o caso de condutores de veículos pesados ou pilotos

---

<sup>4</sup> Consideram-se entidades contratantes as pessoas colectivas e singulares com actividade empresarial da qual beneficiem em pelo menos 80% do valor total da actividade, sendo aplicada a estes casos uma taxa de 5% sobre o valor total dos serviços. Fonte: Segurança Social.

de aviação, não são abrangidos pela nova medida desde que tenham exercido essa profissão nos últimos cinco anos. Por último, trabalhadores com longas carreiras contributivas podem evitar alterações à sua idade de reforma uma vez que por cada ano de contribuições adicional a respectiva idade de reforma necessária para não incorrer em qualquer penalização desce em quatro meses. Isto implica que trabalhadores com 41 anos de contribuições se possam reformar com 65 anos e 8 meses, trabalhadores com 42 anos de contribuições o possam fazer aos 65 anos e 4 meses e trabalhadores com 43 anos de contribuições mantenham a idade de reforma de 65 anos, assumindo uma taxa de bonificação de 1% contrariadora do corte de cerca de 12,34% imposto pelo novo factor de sustentabilidade.

Quando falamos no valor dos benefícios, a fórmula de computação passou a ser estipulada conforme a data de inscrição na Segurança Social. Para beneficiários inscritos até 31 de Dezembro de 2001 e que iniciem a sua pensão até 31 de Dezembro de 2016, o valor da pensão será calculado através de:

$$(10) VP = \frac{P1 \times C1 + P2 \times C2}{C}$$

Após 1 de Janeiro de 2017, a fórmula é dada por:

$$(11) VP = \frac{P1 \times C3 + P2 \times C4}{C}$$

Em que:

- *C* diz respeito ao total de anos com remunerações relevantes para o cálculo da taxa de formação;
- Sendo que *C1* corresponde ao número de anos completados até 31 de Dezembro de 2006, *C2* corresponde ao número de anos completados após 1 de Janeiro de 2007, *C3* corresponde ao número de anos completados até 31 de Dezembro de 2001 e *C4* corresponde ao número de anos completados após 1 de Janeiro de 2002;
- *P1* equivale ao valor da pensão resultante do produto entre a taxa global de formação da pensão pela remuneração de referência que tem em conta os 10 melhores anos dos últimos 15. A taxa global de



formação resulta do produto entre o número de anos de contribuições e a taxa anual de 2%, com um mínimo de 30% e um máximo de 80%. Assume, por isso, as regras de 1993;

- *P2* resulta da aplicação do método de cálculo correspondente aos beneficiários inscritos a partir de 1 de Janeiro de 2002.

Para os beneficiários inscritos após 1 de Janeiro de 2002, a fórmula de cálculo em vigor é:

$$(12) VP = \frac{TR}{n \times 14} \times Taxa Global de Formação \times FS$$

Onde:

- TR equivale ao total das remunerações revalorizadas para toda a carreira contributiva. As remunerações obtidas até 31/12/2001 são actualizadas com base no IPC s/habituação. As remunerações registadas após essa data são revalorizadas tendo por base os coeficientes de revalorização estipulados pelo governo, sendo este índice constituído em 75% pelo IPC s/habituação e 25% pela evolução média dos ganhos subadjacentes às contribuições declaradas à Segurança Social sempre que esta evolução seja superior ao IPC s/habituação, sendo que o índice nunca pode ser superior ao IPC s/habituação acrescido de 0,5 pontos percentuais;
- *n* corresponde ao número de anos civis com registo de remunerações até um máximo de 40, sendo considerados os 40 melhores anos em caso de registos superiores a 40 anos;
- A Taxa Global de Formação é obtida através do produto entre a taxa anual de formação da pensão e o número de anos relevantes para o cálculo da pensão, até um máximo de 40. O valor da taxa anual de formação varia consoante o número de anos de remunerações, bem como o valor das mesmas, estando esta anexada ao indexante dos apoios sociais (IAS) da seguinte forma:

Remunerações de Referência	Taxa anual de Formação
Igual e inferior a 1,1*Indexante dos Apoios Sociais	2.30%
Superior a 1,1*IAS e até 2*IAS	2.25%
Superior a 2*IAS e até 4*IAS	2.20%
Superior a 4*IAS e até 8*IAS	2.10%
Superior a 8*IAS	2%

Tabela 3 - Taxa anual de formação indexada ao IAS

- FS diz respeito ao Factor de Sustentabilidade que foi introduzido com a lei de 2007 e pode tomar duas fórmulas consoante o ano de pensões. Para pensões entre a entrada em vigor da lei e 31 de Dezembro de 2013, a fórmula a ter em conta deve ser:

$$(13) FS = \frac{EMV\ 2006}{EMV\ \text{ano}\ (i-1)}$$

Sendo EMV 2006 representativo da esperança média de vida aos 65 anos para o ano 2006 e EMV ano (i - 1) correspondente à esperança média de vida aos 65 anos no anterior ao início da pensão. Com base neste método, o factor de sustentabilidade para uma pensão a iniciar em 2014 assumiria o valor de 0,9457.

Desde o início do ano 2014 com a Portaria n.º 378-G/2013 de 31 de Dezembro, o método de cálculo do factor de sustentabilidade e a sua aplicação passaram a conhecer novos contornos. A fórmula a considerar desde então é:

$$(14) FS = \frac{EMV\ 2000}{EMV\ \text{ano}\ (i-1)}$$

Onde EMV 2000 representa a esperança média de vida aos 65 anos no ano 2000 e EMV ano (i - 1) representa, novamente, a esperança média de vida no ano anterior ao início da pensão. A redução do ano de referência de 2006 para 2000 implica um agravamento no corte das pensões uma vez que, para a mesma pensão com início em 2014, o valor do factor de sustentabilidade desceu para 0,8766. Porém, o mesmo factor passou apenas a incidir sobre pensões antecipadas, apresentando-se

como um claro incentivo para os trabalhadores se manterem no mercado de trabalho. Assim, o factor de sustentabilidade em geral aplica-se a pensões iniciadas antes de 2014, a pensões antecipadas iniciadas após 1 de Janeiro de 2014 e a pensões de velhice à data em que ocorra a convolação de pensões de invalidez relativa e absoluta com menos de 20 anos. O mesmo factor não é aplicado a pensões atribuídas na idade normal de acesso às pensões de velhice em 2014 tendo sempre em conta as excepções supramencionadas e a pensões de velhice que à data da convolação estejam a receber pensões de invalidez há 20 anos ou mais ou cujo beneficiário esteja inscrito na Segurança Social antes de 1 de Julho de 2007 e tenha recebido uma pensão de invalidez absoluta por mais de metade do tempo desde a mesma data até à data em que complete a idade normal para aderir a uma pensão de velhice.

Ainda sobre o valor das pensões interessa mencionar a criação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) através da Lei Nº55-A/2010 respeitante ao Orçamento de Estado para 2011. Esta contribuição foi apresentada como sendo de natureza excepcional e temporária e começou por incidir apenas sobre pensões com valores mensais superiores a 5000€ a uma taxa de 10%. Com o passar dos anos o valor base das pensões abrangidas e a taxa de contribuição foram alvo de reavaliações. A partir de 2014 estão sujeitas a contribuições extraordinárias as pensões superiores a 1000€ mensais, sendo a taxa de contribuição mínima de 3,5%, exceptuando os casos em que a mesma contribuição provocaria uma redução da pensão para valores inferiores a 1000€, pressuposto salvaguardado aquando das alterações. A taxa de contribuição varia consoante o valor da pensão, assumindo uma tendência positiva à medida que subimos nos escalões de pensões como podemos vislumbrar na tabela que se segue onde encontramos exemplos dos diferentes valores de incidência por pensão.

Pensão Bruta	CES
1000€	0%
1400€	3,5%
1800€	3,5%
2200€	5,8%
3000€	8,5%
3800€	10%
4600€	10%
5000€	11,2%
7000€	15,1%
8600€	21,2%

**Tabela 4 – Escalões da Contribuição Extraordinária de Solidariedade**  
**Fonte: Governo de Portugal**

Adicionalmente, em concordância com as políticas restritivas que têm sido adoptadas por Portugal nos últimos anos, foi criada a sobretaxa extraordinária de IRS em 2011 visando os pensionistas e os trabalhadores com rendimentos superiores ao salário mínimo nacional. Este imposto, também de carácter temporário, mantém-se em 2014 a um valor idêntico ao da data de criação, correspondendo a 3,5%.

### **3.2.1.1. Caixa Geral de Aposentações**

A Caixa Geral de Aposentações foi criada em 1929 como sistema de previdência para funcionários públicos sendo as suas principais fontes de financiamento as quotizações dos subscritores, as contribuições das entidades patronais e quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei. Até 31 de Dezembro de 2005, eram inscritos neste sistema os funcionários ou agentes administrativos a exercer funções na Administração Pública Central, Local ou Regional.

Em 2006, porém, deu-se início a um processo de convergência entre os trabalhadores do sector público e os do sector privado uma vez que a Caixa Geral de Aposentações deixou de aceitar subscrições. Desde 1 de Janeiro de 2006 os novos trabalhadores da função pública passaram a ser inscritos no Regime Geral da Segurança Social, medida essa que não abrangeu os anteriores subscritores que se

mantiveram sob o sistema da Caixa Geral de Aposentações e assim deverão continuar até cessarem funções.

Daí em diante foram implementadas várias normas adicionais de convergência entre sectores. Inicialmente foi aumentada a idade de reforma dos 60 para os 65 anos, tendo esta sido novamente ajustada para os 66 anos com a Lei n.º 11/2014, indo de encontro à alteração que ocorreu no sector privado. Deu-se também um aumento nas quotizações dos trabalhadores e nas contribuições das entidades patronais. Enquanto as primeiras passaram de 10% para 11%, sendo 8% respeitantes à aposentação e 3% à pensão de sobrevivência, as segundas aumentaram de 15% para 23,75%, tal como as empresas privadas. Ainda à semelhança do Regime Geral foi imposta a inclusão do Factor de Sustentabilidade, penalizando as reformas antecipadas, e aplicada uma nova forma de cálculo para novas pensões a partir de 2014. Esta nova fórmula de cálculo pode ser descrita da seguinte forma:

$$(15) VP = P1 + P2$$

Em que a primeira parcela,  $P1$ , corresponde ao cálculo da pensão para os anos de contribuições até 31 de Dezembro de 2005 e a segunda parcela,  $P2$ , corresponde ao cálculo da pensão para os anos posteriores a 2005 e deve ser obtida com base na forma aplicada nas pensões do Regime Geral discriminada anteriormente. Importa, por isso, focar na primeira componente cuja fórmula de computação é dada por:

$$(16) P1 = \frac{(R \times T1)}{40}$$

Em que  $R$  era respeitante à remuneração revalorizada relevante para o cálculo da pensão deduzida da quota de 11% para a CGA e  $T1$  correspondia ao número de anos de serviço até 31 de Dezembro de 2005 para um máximo de 40 anos. Considerando a dedução das quotas para a CGA, podemos então assumir que  $R$  era dado por:

$$(17) R = (1 - TxQuota) \times \text{Remuneração}$$

Pelo que o valor da pensão, através deste método, teria em conta 89% das remunerações do trabalhador. No entanto, a Lei n.º 11/2014 veio impor um valor de 80% para a componente (1-TxQuota), ou seja, a remuneração relevante a ter em conta passou a ter um limite de 80%, traduzindo-se numa redução das novas pensões.

É facilmente perceptível que as novas pensões sofrerão um corte bilateral caso o trabalhador decida reformar-se na mesma aos 65 anos. Quero com isto dizer que as novas pensões serão atingidas pelas alterações à ponderação das remunerações da parcela *P1* e pelas alterações feitas ao factor de sustentabilidade que penaliza reformas antecipadas, afectando a parcela *P2*.

Através do Quadro X podemos resumir as principais medidas adoptadas no processo de convergência da Caixa Geral de Aposentações até ao presente.

	Até 31 Dezembro 2005	2014
<b>Idade Reforma</b>	60 Anos	65 Anos
<b>Quotizações do Subscritor</b>	10%	11%
<b>Contribuições da Entidade Patronal</b>	15%	23,75%
<b>% Remuneração para cálculo da pensão</b>	90%	80%
<b>Factor de Sustentabilidade</b>	Não	Sim

Tabela 5 – Resumo CGA  
Fonte: Computação própria

Para termos noção da extensão da Caixa Geral de Aposentações, em 2012, esta apresentava 531,814 subscritores, 462,446 reformados e aposentados e 140,821 pensionistas. A despesa com este sistema ascendeu aos 7,196.785 milhões de euros representando cerca de 4,4% do PIB<sup>5</sup>. Em termos de receitas, 2,846.863 milhões advieram de quotizações e 4,214.633 milhões provieram do Estado, totalizando 7061,496 milhões de euros o que representa cerca de 4,3% do PIB nacional<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>6</sup> Fonte: PORTDATA

### **3.2.2. Sistema de Protecção Social de Cidadania**

O sistema de protecção social de cidadania incorpora os subsistemas de acção social, solidariedade e protecção familiar. O principal objectivo passa por assegurar os direitos básicos de cada cidadão a par da igualdade de benefícios, assim como promover tanto a coesão como o bem-estar sociais. Esta componente da Segurança Social recorre fundamentalmente às transferências do Orçamento de Estado e à consignação de receitas fiscais como forma de financiamento.

O subsistema de acção social procura salvaguardar e prevenir situações de escassez e desigualdade socioeconómica, combatendo situações de exclusão, dependência, disfunção ou vulnerabilidade sociais. Este subsistema age essencialmente sobre os grupos mais vulneráveis, como é o caso de crianças, pessoas portadoras de deficiência ou idosos, promovendo a sua protecção face a situações de carência. Os apoios são prestados com base em prestações pecuniárias ou em espécie e através de serviços sociais e programas de combate às situações de desigualdade.

O subsistema de solidariedade visa assegurar os direitos básicos como forma de prevenção de pobreza ou exclusão social, assentando numa base de solidariedade abrangente a toda a população. Grande proporção do apoio prestado por este subsistema baseia-se em prestações monetárias, cobrindo eventualidades que vão desde a falta de recursos económicos, à invalidez, à velhice, à morte ou à insuficiência de prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho. De entre as prestações concedidas destacam-se o rendimento social de inserção, as pensões sociais, o subsídio de desemprego, os complementos sociais e o complemento solidário para idosos.

O subsistema de protecção familiar, como o nome indica, procura fornecer protecção às famílias face a diversas adversidades que possam surgir. Esta protecção é feita através da atribuição de prestações para cobrir eventualidades associadas aos encargos familiares, aos encargos no domínio da deficiência e/ou aos encargos no domínio da dependência. As prestações assumem maioritariamente um carácter monetário, podendo contudo assumir carácter de espécie.

### **3.2.3. Sistema Complementar**

O sistema complementar da Segurança Social portuguesa é constituído pelo Regime Público de Capitalização (RPC) e pelos regimes complementares de iniciativa individual e de iniciativa colectiva. Tal como o nome indica, este sistema procura fornecer prestações complementares às concedidas pelo sistema previdencial através de meios públicos ou privados, sendo considerado um elemento de auxílio à protecção social.

Os regimes complementares de iniciativa individual assumem um carácter facultativo podendo tomar uma identidade pública ou privada. De entre as diversas modalidades de poupança importa destacar os seguros de vida, os seguros de capitalização e os planos poupança-reforma.

À imagem dos regimes complementares de iniciativa individual, os regimes complementares de iniciativa colectiva caracterizam-se por serem de natureza facultativa correspondendo, contudo, a um grupo específico de pessoas. Podendo ser administrados por entidades públicas ou privadas, nestes regimes estão incluídos os regimes profissionais complementares que podem abranger os trabalhadores por conta de outrem de uma ou mais empresas e os trabalhadores independentes, sendo o financiamento atribuído aos trabalhadores ou às entidades empregadoras. São exemplo de regimes profissionais complementares os contractos de seguros de grupo.

No que diz respeito à componente de capitalização pública da Segurança Social portuguesa, a sua gestão está a cargo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS). Este instituto foi criado em 1999 através do Decreto-Lei nº 449-A/99 e tem como principal objectivo a maximização do valor dos activos sob a sua gestão.

Os fundos afectos a este instituto são o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e o Fundo de Certificados de Reforma (FCR), associado ao Regime Público de Capitalização.

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social foi criado em 1989, pelo Decreto-Lei nº 259/89 e assume um papel fundamental para a sustentabilidade da segurança social uma vez que a sua missão passa por criar riqueza suficiente para assegurar o pagamento de pelo menos dois anos de pensões em caso de necessidade.



Constituem fontes de financiamento deste fundo entre dois a quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem até que o fundo assegure um mínimo de dois anos de pensões, o excedente de tesouraria do sistema previdencial, as receitas provenientes da alienação de património e os ganhos com as aplicações financeiras.

De acordo com o relatório de contas do FEFSS para 2012, no fim do ano, o fundo tinha a seu cargo uma carteira avaliada em 10,944,194,674.37 euros, correspondente a 101,01% do gasto anual com pensões e a cerca de 6,6% do Produto Interno Bruto nacional. A carteira era composta em 54,73% referentes a dívida pública nacional, 28,89% correspondentes a dívida pública estrangeira e 13,42% investidos em acções de empresas estrangeiras.

A componente pública de capitalização da segurança social portuguesa, isto é, o Regime Público de Capitalização, foi introduzida aquando do Decreto-Lei nº26/2008 a par do respectivo Fundo de Certificados de Reforma após terem sido aprovadas as suas bases gerais com a Lei nº4/2007. A adesão a este regime é voluntária e individual e permite obter um complemento para a reforma através de contribuições adicionais. Os também denominados Planos Poupança-Reforma do Estado apresentam a condicionante de o valor acumulado só poder ser reclamado quando as condições de adesão à pensão de velhice ou de invalidez absoluta forem alcançadas. Os aderentes têm que obedecer a um período mínimo de permanência de um ano, sendo-lhes concedida, porém, a possibilidade de suspender ou continuar com as contribuições anualmente.

A taxa contributiva a aplicar recai sobre as preferências do interessado, podendo assumir o valor de 2%, 4% ou 6% (caso o interessado tenha 50 ou mais anos de idade) do salário médio mensal. A totalidade das contribuições é inserida numa conta individual e convertida em certificados de reforma que, por sua vez, são incorporados no Fundo de Certificados de Reforma e geridos numa base de capitalização. O FCR, por seu turno, engloba duas carteiras autónomas destinadas à fase de acumulação (FCR-A) e à fase de utilização (FCR-U). A primeira tem como missão maximizar o valor das contribuições dos aderentes enquanto a segunda só deverá ser constituída quando o IGFCSS começar a fornecer planos de rendas vitalícias.

No final de 2012, tendo em conta o relatório de contas do FCR para esse ano, o regime agregava 7966 aderentes e o valor da carteira do FCR-A rondava os 25,834,936.31 euros sendo composta por 25,51% em dívida pública portuguesa, 62,13% em dívida de outros países da OCDE e 12,06% em acções. Os aderentes com contribuições constantes viram a sua conta valorizar em 6,7% no decurso do ano de 2012.

## 4. A sustentabilidade financeira da Segurança Social

---

### 4.1. Segurança Social em Números

A temática da sustentabilidade da segurança social tem vindo a ser motivo de discussão há vários anos. Cada vez mais a população demonstra preocupação relativamente ao seu futuro quando deixar o mercado de trabalho e se, de facto, as contribuições feitas ao longo de toda a vida se traduzirão em reformas e benefícios sociais condignos. A inquietação tem-se alastrado entre os vários países desenvolvidos, tendo estes em mãos a tarefa de encontrar soluções intergeracionais que almejem o equilíbrio não só económico mas também social.

São vários os motivos apontados para uma eventual insustentabilidade da Segurança Social. Desde logo o envelhecimento populacional europeu provocado especialmente pelo *baby boom* pós guerra, pelas baixas taxas de natalidade e pelo aumento contínuo da esperança média de vida incitando um aumento das taxas de dependência dos idosos (Dunnewijk, 2002) ao qual Portugal não está alheio, uma vez que apresenta uma das mais elevadas taxas de dependência de idosos na União Europeia (29,4% em 2013 face à média da UE-28 de 27,5%)<sup>7</sup> existindo ainda uma grande probabilidade de a população com idade superior a 65 anos aumentar em 70% entre 2000 e 2050 segundo algumas projecções (Silva et al. 2004). Esta é uma situação preocupante visto que, a uma população em envelhecimento, estão por norma associados um crescimento do número de reformados e uma diminuição das contribuições agravando o fardo das gerações presentes e futuras. A par disto surge ainda o fenómeno do desemprego que tem vindo a assolar Portugal afectando, no último trimestre de 2013, 15,3% da população activa após ter alcançado um máximo histórico de 17,7% no início do mesmo ano<sup>8</sup>.

O Gráfico 1 ilustra a evolução do número de pensionistas e de beneficiários activos, expondo, de certa forma, os efeitos das alterações demográficas e económico-sociais no rácio entre estes.

---

<sup>7</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>8</sup> Fonte: INE.

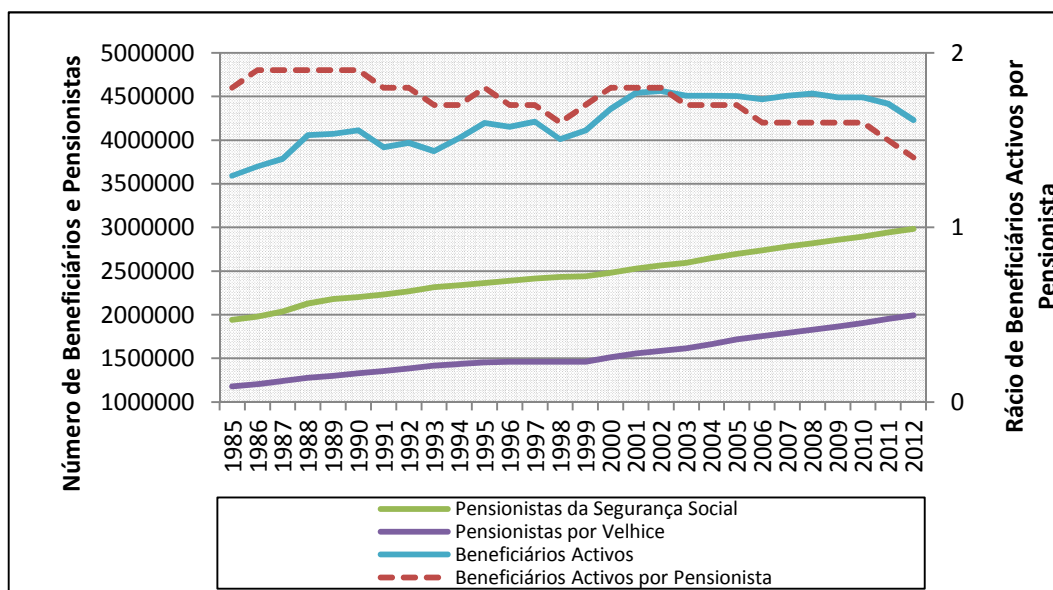


Figura 2 - Evolução do número de Beneficiários e de Pensionistas e o seu Rácio  
 Fonte: PORDATA com dados de IGFSS/MSSS/ (até 1998); ISS/MSSS/II (a partir de 1999)

Desde o início do período em análise, o número de pensionistas assume uma tendência estritamente crescente, acentuada a partir do ano 2000 aumentando em cerca de 500 mil pensionistas até ao ano 2012. As pensões de velhice acompanharam este crescimento sendo responsáveis por grande parte do mesmo, uma vez que entre 2000 e 2012 o número de pensionistas por velhice aumentou em cerca de 480 mil, fixando-se em perto dos 2 milhões, num universo a rondar os 3 milhões. Este crescimento não é de todo surpreendente ficando-se a dever não só às alterações demográficas mas também a questões de ordem política já que durante este período a Segurança Social portuguesa progrediu consideravelmente de forma a tornar-se mais abrangente conduzindo a um aumento superior a 1 milhão de pensionistas durante este período.

No que respeita ao número de beneficiários activos, a evolução não é tão linear, conhecendo várias tendências ao longo da amostra. No cômputo geral o número de beneficiários aumentou, tendo entrado num período de relativa estabilidade desde 2000 até 2010 onde adoptou uma fase decrescente, em boa parte por culpa do crescimento do desemprego, finalizando o intervalo em estudo com pouco mais de 4,225 milhões em contraste com os cerca de 3,6 milhões iniciais.

O rácio entre beneficiários activos e pensionistas evidencia uma clara fragilidade face a variações no número de beneficiários, acompanhando a sua tendência durante grande parte do espaço temporal. Importa destacar que a partir de 2000 este rácio

não mais assumiu um comportamento crescente, situando-se em 1,4 comparativamente a 1,8 beneficiários activos por pensionista verificados em 1985 e 2000.

Através dos dados apresentados no Gráfico 1 é facilmente perceptível que a evolução demográfica de Portugal tem vindo a afectar negativamente as contas da Segurança Social. O aumento do número de pensionistas colocou uma pressão extra que não foi compensada, pelo menos na totalidade, pelo aumento do número de contribuintes. Aliado ao envelhecimento da população surge ainda o flagelo do desemprego supramencionado que também contribui para prejudicar o saldo da Segurança Social não só pela óptica da receita mas também pela óptica da despesa, uma vez que um indivíduo desempregado não só não contribui como, geralmente, recebe o subsídio de desemprego.

O percurso da despesa da Segurança Social retratado no Gráfico 2 é, como seria de esperar, tendencialmente crescente.

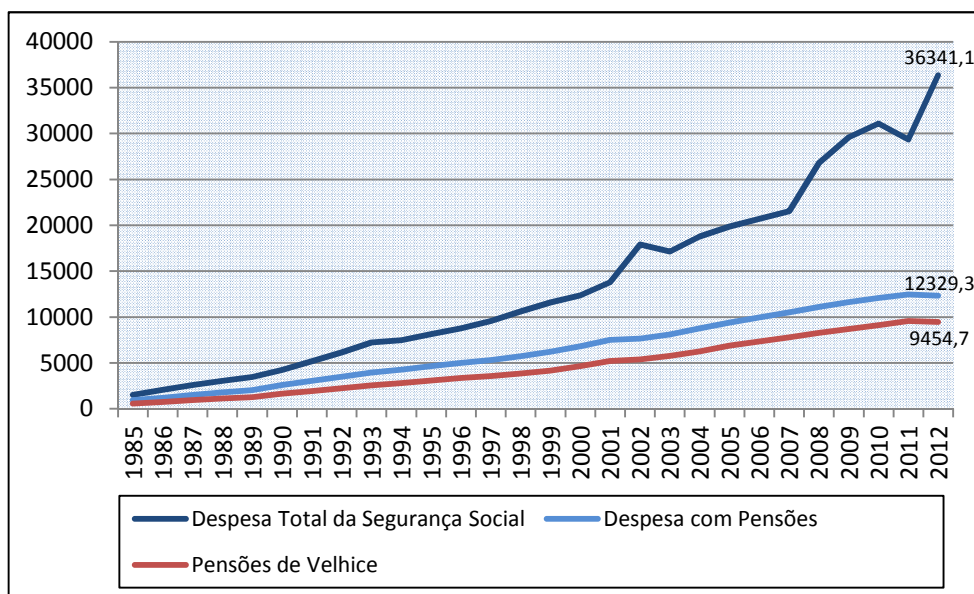


Figura 3 - Despesa da Segurança Social em valores absolutos (Milhões de Euros)  
Fonte: PORDATA com dados do IGFSS/MSSS

A despesa global apresenta um crescimento bastante pronunciado tendo começado, no início da amostra, a rondar os 1,5 mil milhões de euros em contraste com os 36 mil milhões em 2012. Ao longo dos anos é possível destacar dois pontos de

redução da despesa, nomeadamente em 2003, ano após a Lei de Bases de 2002, e em 2011, ano de entrada da *Troika* em Portugal.

No que diz respeito à despesa total com pensões e à despesa com pensões de velhice podemos verificar que as mesmas evoluem quase lado a lado ao longo de todo o período em análise, salientando a ideia de dependência entre estas, uma vez que a despesa com pensões de velhice representa uma grande parte da despesa total com pensões. Importa enaltecer o crescimento quase contínuo, com excepção feita ao ano 2012, curiosamente o ano em que as despesas totais da Segurança Social mais aumentaram. Com base nesta evolução é possível perceber que as grandes variações na despesa total se devem maioritariamente a despesas alheias às pensões, não invalidando, contudo, a responsabilidade do aumento do valor das pensões no crescimento dos gastos da Segurança Social, uma vez que no intervalo em estudo as pensões cresceram de cerca de 940 milhões em 1985 para 12329 milhões em 2012. As pensões de velhice assumem-se como grande responsável deste incremento, totalizando em 2012 pouco mais de 9450 milhões de euros face aos quase 578 milhões evidenciados em 1985.

Para uma melhor compreensão do encargo associado à Segurança Social num contexto nacional, o Gráfico 3 estabelece uma relação entre as despesas em função do PIB.

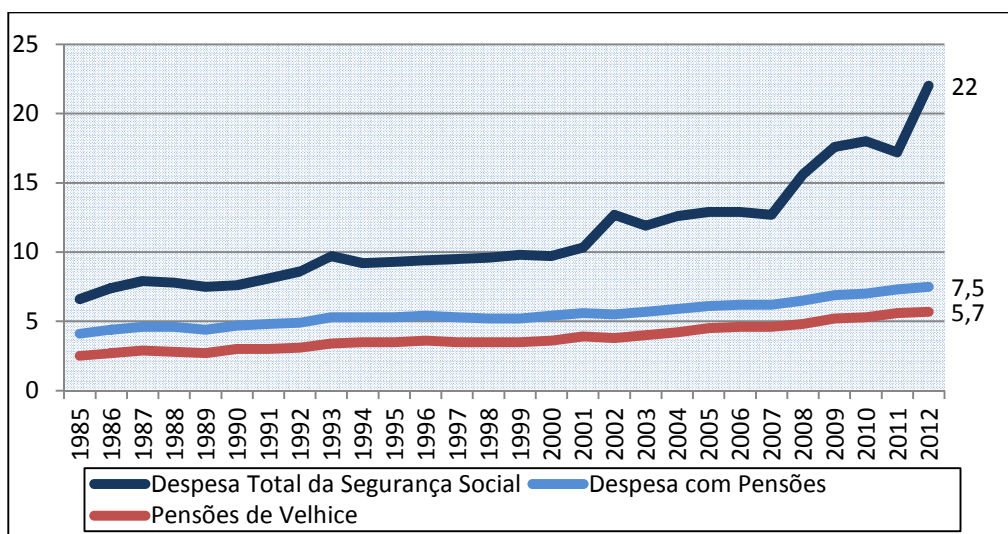


Figura 4 – Despesa da Segurança Social em % do PIB  
Fonte: PORDATA com dados de INE-BP, IGSS/MSSS

As conclusões são em tudo semelhantes ao gráfico anterior, sendo no entanto importante reforçar o peso que a Segurança Social exerce nas contas nacionais, representando em 2012 cerca de 22% do PIB nacional, dos quais 5,7 pontos percentuais dizem respeito a pensões de velhice.

Juntamente com o envelhecimento populacional e com o desemprego existe ainda a agravante da generosidade do sistema. Como vimos anteriormente, especialmente nas décadas de 80 e 90, a Segurança Social conheceu um período de grande expansão derivado do alargamento das condições de acesso a pensões (ou seja, os factores cobertos pela Segurança Social), do aumento do número de trabalhadores abrangidos e da crescente generosidade do sistema no que concerne ao valor das pensões. A Tabela 1 permite tirar algumas ilações acerca desta condicionante, apresentando o número de pensionistas de velhice do regime geral da Segurança Social por escalão de pensões para o período compreendido entre 2000 e 2012.

Ano	Total	Até 250€	251€-500€	501€-1000€	1001€-2500€	Mais de 2500€
2000	1,119,598	75.09%	17.42%	5.72%	1.67%	0.10%
2001	1,180,368	68.89%	22.61%	6.37%	2.00%	0.13%
2002	1,226,754	64.73%	25.82%	7.00%	2.28%	0.17%
2003	1,282,614	63.56%	26.05%	7.57%	2.62%	0.21%
2004	1,350,966	47.88%	40.54%	8.30%	3.07%	0.22%
2005	1,428,570	50.40%	36.76%	2.91%	9.59%	0.33%
2006	1,483,170	35.63%	50.08%	3.25%	10.63%	0.41%
2007	1,476,868	32.41%	47.12%	8.41%	11.53%	0.53%
2008	1,521,415	18.23%	61.09%	9.33%	10.79%	0.56%
2009	1,565,082	30.21%	49.68%	14.60%	4.90%	0.61%
2010	1,603,882	29.48%	49.81%	14.98%	5.07%	0.66%
2011	1,661,629	13.13%	71.51%	9.38%	5.28%	0.71%
2012	1,698,989	28.69%	49.61%	15.49%	5.45%	0.76%

Tabela 6 - Percentagem de Pensionistas de Velhice do Regime Geral por Escalão de Pensões  
Fonte: PORDATA com base em dados do ISS/MSSS

Através da observação da Tabela 1 podemos constatar que entre 2000 e 2012 houve um aumento quase generalizado do número de pensionistas de cada escalão, excepção feita às pensões com valores inferiores a 250€. A redução do número de pensionistas para o escalão mais baixo vai de encontro às políticas de combate às situações de pobreza e de carência e consequente melhoria da protecção social, sendo esta melhoria um dos objectivos base do sistema de Segurança Social nacional.

As pensões compreendidas entre 251€ e 500€ passaram a ser as mais auferidas em detrimento das pensões inferiores a 250€, representado, em 2012, 49,61% do número total de pensões.

Durante o mesmo período as pensões de valor superior a 1000€ também cresceram substancialmente passando a representar cerca de 6,2% (105516 indivíduos) contra os quase 1.8% (19834 pensionistas) em 2000, valores bastante consideráveis tendo em conta que o número de pensionistas aumentou em 579391 indivíduos.

A análise da tabela permite identificar dois efeitos negativos para o saldo da Segurança Social. Por um lado, o já conhecido crescimento do número de pensionistas, por outro a ideia de que as pensões passaram a ser mais generosas não só com a proporção de pensões elevadas a aumentar mas também com a proporção das mais baixas a diminuir.

Evidentemente um sistema sustentável impõe que as receitas consigam pelo menos cobrir as despesas de forma a equilibrar o saldo da Segurança Social. Nesse sentido, é pertinente perceber qual tem sido a evolução das receitas ao longo do mesmo período dando particular ênfase ao valor das contribuições visto que estamos perante um regime fundamentalmente de repartição.

O Gráfico 4 mostra-nos como as receitas têm progredido e qual a preponderância assumida pelas contribuições no total de receitas concedendo a oportunidade de retirar conclusões acerca do caminho tomado para contrariar a tendência crescente das despesas.



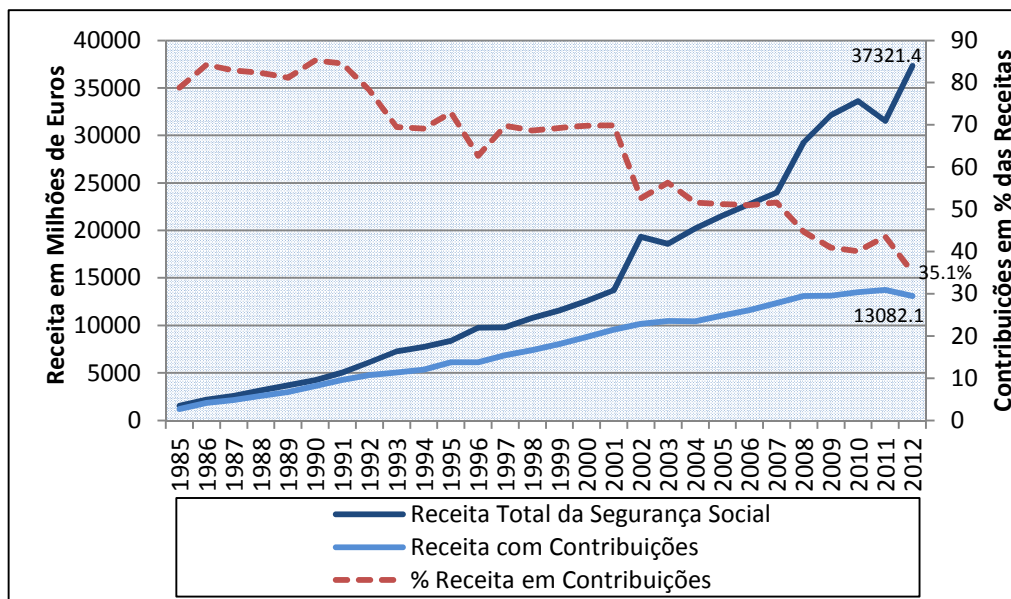


Tabela 7 – Receitas da Segurança Social total e com contribuições (em Milhões de Euros) e peso das Contribuições (em % das Receitas)

Fonte: PORDATA com base em dados do IGFSS/MSSS

À imagem das despesas da Segurança Social, também as receitas apresentam uma evolução pronunciadamente positiva, excepção feita aos anos 2003 e 2011 não por culpa das contribuições mas devido à diminuição das receitas de capital que são, regra geral, de carácter transitório. Concentrando-nos nos piques verificados em 2002, 2009 e 2012 estes devem-se a razões distintas. Enquanto os piques de 2009 e 2012 se devem, novamente, a variações nas receitas de capital e à sua natureza transitória, o pique de 2002 advém do facto de as receitas totais, a partir desse ano, passarem a englobar o saldo da Segurança Social do ano anterior, ilibando, de novo, as contribuições destas grandes variações.

Tendo em conta a trajectória adoptada pelas receitas com contribuições ao longo do período é notório que estas não reflectem de todo o grande crescimento da receita total, principalmente após a adesão à UE por parte de Portugal. Uma porção deste crescimento deve-se ao factor explicado no parágrafo anterior relacionado com a inclusão dos saldos nas receitas da Segurança Social deixando, porém, uma grande parte por explicar. A fracção restante das receitas deve-se em grande escala ao crescimento das receitas com transferências correntes e das receitas de capital, originando uma perda de preponderância por parte das contribuições na óptica da receita total, como podemos verificar na evolução das contribuições como percentagem da receita.

Apesar de as contribuições ainda deterem um papel fundamental nas receitas da Segurança Social, o seu peso já não é tão significativo como nas décadas de 80 e 90, sendo perceptível a preocupação em não saturar os trabalhadores e as empresas com aumentos consecutivos das taxas de contribuições (uma das alternativas para contornar o aumento da despesa). Aliados a este facto, estão ainda os factores demográficos e económico-sociais supramencionados que têm causado uma quebra no número de contribuintes. Para fazer face a esta situação, o Estado tem procurado seguir o princípio de diversificação de fontes de receita de modo a garantir a sustentabilidade de um sistema que cada vez menos depende da relação contribuições-pensões.

#### **4.2. Análise de Cenários**

O método de cálculo de pensões tem sido alvo de alterações profundas ao longo dos anos de forma a ajustar as reformas aos cenários económicos em que vivemos. De forma a perceber melhor como esta evolução tem afectado as pensões de velhice, o seguinte ponto apresentará uma simulação do cálculo das pensões para três cenários distintos.

Para a simulação iremos adoptar o caso de um indivíduo do sexo masculino que iniciou a sua vida profissional em 1974 e contribuiu durante 40 anos até 2013, pretendendo iniciar o seu período como reformado em 2014. Para a obtenção do resultado final, são assumidos alguns pressupostos:

- Os coeficientes de revalorização para actualização das remunerações a utilizar nos métodos de 2002, 2007 e 2014 são os estipulados através da Portaria nº281/2013;
- Os coeficientes usados para actualizar as remunerações nas regras de 1993 têm por base o IPC s/ habitação para o continente, assumindo o ano base 2013;
- A idade de reforma do trabalhador é de 65 anos, excepção feita ao ano 2014 em que se simula tanto para 65 anos como para 66 anos de forma a captar o efeito do novo factor de sustentabilidade;

- Os valores do IAS e do SMN assumidos para o cálculo da taxa de formação são 419,22€ e 485,00€ respectivamente. Estes valores vão de acordo com os que estão actualmente em vigor;
- Para as regras de 87, apesar de o número de anos de contribuições necessário para obter o benefício máximo ser de apenas 36 anos, não é tida em conta qualquer taxa de bonificação;
- É também ignorado o facto de os pensionistas que completaram 65 anos em 2013 terem a sua pensão calculada com base em 2007 em vez de 2014, de forma a ser possível computar o último caso.

Cada cenário terá o valor da pensão caso esta fosse calculada com base nas regras de 87, de 93, de 2002, de 2007 e de 2014, nesta última tanto num cenário de reforma antecipada (65 anos) como de reforma em idade normal (66 anos). As regras de 2002 apresentam ainda a peculiaridade da tripla garantia que permite escolher a melhor pensão entre as calculadas através das regras de 93, 2002 ou num cálculo misto. Considerando que o pensionista em questão estava inscrito na Segurança Social antes de 1/1/2002 e irá reformar-se antes de 31 de Dezembro de 2016 as pensões mistas terão em conta a fórmula:

$$(18) VP = \frac{P1 \times C1 + P2 \times C2}{C}$$

Por curiosidade, estão também incluídos os cálculos da pensão para 2007 e 2014 para uma situação de inexistência de cálculo misto, isto é, apenas com base nas novas fórmulas estipuladas por essas leis.

O cenário 1 representa um indivíduo que durante toda a sua carreira contributiva recebeu apenas o salário mínimo, terminando a sua carreira a receber 485,00€. Com base nestes pressupostos, os resultados obtidos foram:

Valor da Pensão	
<b>Regras 87</b>	380.80 €
<b>Regras 93</b>	373.58 €
<b>Regras 2002 (R93)</b>	373.58 €
<b>Regras 2002 (R2002)</b>	401.04 €
<b>Regras 2002 (Pensão Mista)</b>	381.81 €
<b>Regras 2007 – Mista</b>	374.43 €
<b>Regras 2014 - M - Antecipada</b>	369.59 €
<b>Regras 2014 - M - Normal</b>	378.23 €

Tabela 8 - Valor da pensão para trabalhador com SMN

Para este indivíduo a melhor pensão advém do cálculo através das regras estipuladas em 2002. Isto acontece devido a esta legislação ter anexado a taxa global de formação ao salário mínimo enquanto estabelecia um novo máximo para a mesma. Assim, este ano apresenta uma taxa global de formação significativamente superior quando comparada com as regras de anos anteriores. Para além disso, neste ano ainda não se encontrava em vigor o factor de sustentabilidade, sendo este o principal motivo para uma pensão superior quando comparada com anos posteriores. Do lado oposto figura a pensão calculada com as regras de 2014, destacando-se como a menos favorável muito por culpa do penalizador factor de sustentabilidade implementado nestes casos.

Para efeitos de comparação, a Tabela 2 simula o valor do benefício a atribuir para os anos de 2007 e 2014 caso a componente mista fosse ignorada, isto é, caso as regras de 93 (P1) não fossem incluídas no cálculo, sendo este obtido apenas por base nas novas regras.

Valor da Pensão	
<b>Regras 2007</b>	378.44 €
<b>Regras 2014 - Ant.</b>	350.80 €
<b>Regras 2014 - Normal</b>	400.16 €

Tabela 9 – Valor pensão com salário mínimo usando as novas fórmulas de cálculo para 2007/2014

Esta simulação não apresenta resultados muito diferentes dos anteriores essencialmente devido ao facto de o trabalhador ter auferido rendimentos bastante

baixos ao longo da sua carreira contributiva. Ainda assim, caso não houvesse a opção de um cálculo misto, o trabalhador incorreria numa grande perda caso tencionasse retirar-se aos 65 anos, em 2014. Esta tabela é reflexo da penalização imposta pelo novo factor de sustentabilidade e do grande incentivo concedido pelo Estado para manter os trabalhadores no activo, uma vez que um trabalhador com o mesmo perfil contributivo obteria, com base nas regras para 2014, a pior pensão de todas caso se reformasse aos 65 anos e a segunda melhor caso pedisse a reforma aos 66 anos.

O cenário 2 considera um indivíduo cujo primeiro salário foi de 20,00€ em 1974. Ao longo dos anos, este trabalhador viu o seu salário real aumentar em 2% até 1999, ano em que sofre um revés e passa a receber o salário mínimo devido, imaginemos, a um despedimento. Daí em diante, a sua situação não se altera, ou seja, auferir sempre o salário mínimo nacional até ao fim do período em análise. Com base neste perfil, foram obtidos os seguintes resultados:

	<b>Valor da Pensão</b>
<b>Regras 87</b>	380.80 €
<b>Regras 93</b>	420.03 €
<b>Regras 2002 (R93)</b>	420.03 €
<b>Regras 2002 (R2002)</b>	641.67 €
<b>Regras 2002 (Pensão Mista)</b>	486.52 €
<b>Regras 2007 - Mista</b>	452.43 €
<b>Regras 2014 - M – Antecipada</b>	444.69 €
<b>Regras 2014 - M - Normal</b>	458.51 €

Tabela 10 - Valor da pensão para o caso de um corte nos rendimentos

Neste cenário, a pensão que traria o maior rendimento para o indivíduo seria, novamente, a calculada através das regras de 2002 muito por culpa das razões apontadas no cenário anterior. Porém, um trabalhador com esta carreira contributiva veria com melhores olhos uma pensão calculada com base nas regras mais recentes em detrimento das regras de 87 ou 93. Isto acontece porque as leis mais antigas privilegiavam os últimos anos contributivos, que, neste caso, podem ser considerados os piores se tivermos em conta a actualização dos valores. A partir do ano 2002, as remunerações relevantes para o cálculo passaram a abranger toda a carreira contributiva (até um máximo de 40 anos) revelando-se uma medida promotora da

protecção e justiça social (protegendo os trabalhadores contra cortes salariais inesperados nos últimos anos de carreira). Esta mudança foi também fundamental para o combate à manipulação salarial, ou seja, evitava situações em que os indivíduos poderiam declarar rendimentos superiores aos auferidos quando se aproximassem da data de reforma, de modo a conseguir pensões mais generosas.

A Tabela 4 segue a ideia do cenário passado, demonstrando o valor da reforma do indivíduo caso não houvesse influência das regras de 93.

Valor da Pensão	
Regras 2007	605.17 €
Regras 2014 - Ant.	560.98 €
Regras 2014 - Normal	639.92 €

Tabela 11 - Valor pensão com quebra rendimentos para novas fórmulas 2007/2014

Com esta tabela podemos perceber melhor até que ponto as regras de 87 e 93 são penalizadoras de carreiras com quebras de rendimento perto do final da vida activa. Tendo por base apenas as novas fórmulas de cálculo verificamos que todas estas providenciariam ao trabalhador pensões bastante acima das calculadas na tabela anterior. Para este acontecimento pesa o facto de as regras de 93 fazerem parte do cálculo das pensões mistas, funcionando como um factor redutor das pensões. Ainda assim, prevalece sobre todos os métodos de cálculo a fórmula estipulada para 2002 que não inclui factor de sustentabilidade e tem indexada à sua taxa global de formação o salário mínimo nacional, obtendo, regra geral, um valor superior neste campo face aos outros métodos.

Por último, o cenário 3 apresenta um trabalhador cujo primeiro salário foi de 50,00€ em 1974. Ao longo dos anos, o seu salário foi aumentado a uma taxa fixa de 10% até 2013, em que termina o seu período contributivo com um salário de 2057,24€. As pensões a atribuir a este trabalhador com base nas diferentes fórmulas de cálculo seriam:

<b>Valor da Pensão</b>	
<b>Regras 87</b>	1,372.55 €
<b>Regras 93</b>	1,186.95 €
<b>Regras 2002 (R93)</b>	1,186.95 €
<b>Regras 2002 (R2002)</b>	886.33 €
<b>Regras 2002 (Pensão Mista)</b>	1,096.76 €
<b>Regras 2007 - Mista</b>	1,125.35 €
<b>Regras 2014 - M - Antecipada</b>	1,114.68 €
<b>Regras 2014 - M - Normal</b>	1,133.74 €

Tabela 12 - Valor das pensões com rendimentos crescentes

O panorama apresentado contraria a tendência obtida até agora. Desta feita, as regras mais antigas levam a melhor face a todas as outras, com principal destaque para as regras de 87 que apresentam uma pensão substancialmente superior às outras. É possível perceber, então, a importância dada por estes métodos aos anos contributivos mais próximos da reforma. Na outra face da moeda, estão as fórmulas mais recentes que, abrangendo toda a carreira contributiva, incorporam ao mesmo tempo as remunerações menos boas do trabalhador, traduzindo-se em pensões inferiores.

A tabela seguinte representa o mesmo exercício feito para os cenários anteriores.

<b>Valor da Pensão</b>	
<b>Regras 2007</b>	834.97 €
<b>Regras 2014 – Ant.</b>	774.00 €
<b>Regras 2014 - Normal</b>	882.91 €

Tabela 13 - Valor pensões com rendimentos crescentes para novas fórmulas 2007/2014

Caso as novas regras de 2007 e 2014 não fizessem qualquer distinção entre indivíduos e todos estivessem sujeitos apenas à nova fórmula de cálculo, a queda no valor das pensões seria abrupta. A inclusão de toda a carreira contributiva no total de remunerações tem um efeito ainda mais acentuado na pensão final do que o caso anterior, uma vez que até então, esse efeito encontrava-se suavizado pela parcela P1 correspondente às regras de 93.

A análise destes três cenários deve ser feita de forma cuidada e minuciosa, estipulando de modo peremptório os horizontes temporais de comparação de forma a

não cair no erro de afirmar que a evolução das fórmulas de cálculo se pode traduzir em cortes consecutivos nas pensões. A transição de 87 para 93 implicou, regra geral, um decréscimo nas pensões a atribuir. A Lei de 2002 procurou corrigir as injustiças sociais e proteger as longas carreiras, bem como os trabalhadores com cortes nos rendimentos perto do fim da sua vida activa. Importa, porém, salientar que a sua implementação não influenciou negativamente o valor das reformas uma vez que os pensionistas tinham direito à tripla garantia, podendo escolher entre a melhor pensão de três possíveis, incluindo a que receberiam com base nas regras de 93. O ano de 2007 representa um ponto de viragem, sendo o único que reduz efectivamente o valor das pensões em todos os casos, não só pela inclusão do factor de sustentabilidade que resultou num impacto negativo para os pensionistas mas também pela extinção da tripla garantia. O ajustamento do factor de sustentabilidade proposto pela lei de 2014 tem uma interpretação ambígua. Por um lado permite ao trabalhador retirar um benefício superior ao que retiraria com a Lei de 2007, caso esteja disposto a manter-se no mercado de trabalho durante mais um ano, por outro, caso o seu desejo seja de se reformar aos 65 anos, a sua pensão sofre uma penalização adicional causada pelo factor de sustentabilidade ajustado.

Perfilam-se, assim, duas trajectórias distintas adoptadas para a Segurança Social. Até à Lei de 2002, inclusive, houve uma preocupação crescente em proteger os pensionistas com longas carreiras, combatendo também eventuais quebras nos rendimentos e situações de injustiça, reduzindo o risco de enganar o sistema. Daí em diante, o foco virou para a sustentabilidade da Segurança Social, procurando reduzir o valor das pensões mais elevadas e incentivar os trabalhadores a não abandonarem o mercado de trabalho. Houve ainda lugar para um incentivo claro à solidariedade do sistema com as últimas regras a beneficiarem os rendimentos mais baixos ou situações de alterações dos mesmos, caminhando para uma certa convergência entre pensões.



## 5. A evolução social em Portugal

---

### 5.1. Os três estados sociais de Esping-Andersen

Até agora procurámos avaliar o desenvolvimento de Portugal ao longo do tempo debruçando-nos maioritariamente na componente institucional e na sustentabilidade financeira do sistema. Com o decorrer da análise ficou a ideia de o país estar a evoluir no sentido de um sistema mais solidário mas menos generoso. Este subcapítulo irá procurar aprofundar este aspecto recorrendo ao trabalho desenvolvido por Esping-Andersen (1990) e à sua metodologia de avaliação dos Estados Sociais para conseguirmos obter uma resposta mais rigorosa.

Os estudos relacionados com os estados sociais sempre foram alvo de muita discussão. Esping-Andersen, um dos nomes mais conceituados na área, criticou o facto de grande parte destes estudos se basear apenas nos gastos com serviços e despesas sociais em percentagem do PIB para estabelecer comparações entre países, alegando que este tipo de análise era incompleto e poderia induzir em erro. O autor argumenta que a existência de um programa social e o montante de gastos não são suficientes para classificar o estado social de um país relativamente ao seu grau de solidariedade, por exemplo, pois gastos percentuais elevados nem sempre indicam aumentos na solidariedade, visto que os fundos podem estar a ser direccionados para as classes superiores. Assim, o autor explica que a caracterização de um estado social de um país não deve assentar na quantidade de políticas sociais nem no dinheiro investido, mas sim na forma como esses fundos são aplicados e na população à qual as políticas são dirigidas.

Considerando esse argumento, com o seu estudo propõe-se a caracterizar os vários estados em três tipologias: Conservador, Liberal e Social-Democrata. Para esse efeito, Esping-Andersen recorre à criação de dois índices de forma a categorizar os estados sociais através das peculiaridades dos sistemas, fazendo, de seguida, ligação aos estereótipos avançados por si com base nas diferentes origens históricas.

O primeiro índice prende-se com a capacidade de desmercantilização do sistema. Este critério permite medir a relação de dependência entre o mercado e o trabalhador, avaliando até que ponto um indivíduo está dependente do mercado de trabalho para conseguir manter um nível de vida adequado. Em caso extremo, estamos perante um

sistema completamente desmercantilizado quando um indivíduo tem a capacidade de se ausentar do trabalho sempre que considerar necessário sem sofrer qualquer perda de rendimento ou do próprio emprego. Por outro lado, numa situação de mercantilização do trabalho, o cidadão encontra-se completamente dependente do mercado para conseguir sobreviver. Desta forma, a atribuição de direitos sociais funciona como factor de desmercantilização melhorando a situação do trabalhador relativamente ao empregador uma vez que o seu poder negocial varia inversamente face ao grau de dependência do mercado.

O segundo, mas não menos importante, procura qualificar os sistemas consoante a sua estratificação social. Quando se fala em estratificação social está implícita a ideia de que diferentes países apresentam diferentes estruturas entre classes. Este índice pretende avaliar a forma como cada sociedade se encontra organizada em termos de classes, de forma a perceber quais as implicações desta estrutura a nível de solidariedade e de diferenças de tratamento entre estas.

Em termos teóricos, estado social define-se como um organismo que visa assegurar o bem-estar e os cuidados mínimos de cada cidadão. Porém, não pode ser visto como um elemento de combate à estratificação uma vez que, com mais ou menos intensidade, este por si só é um sistema de estratificação. Isto acontece especialmente devido à distinção feita entre cidadãos que recorrem ao auxílio do estado e aos que optam por métodos alternativos. Nos vários tipos de sistema, os beneficiários de assistência social acabam por estar associados a um estigma social pelo que importa não tratar o estado social como um mecanismo remissivo de estratificação.

Assim, através desta análise é possível retirar conclusões relativamente ao principal alvo de cada um dos estados sociais discriminando, de certa forma, o nível de solidariedade associado. Evita-se, assim, cair no erro de associar um grande estado social a um grande nível de solidariedade uma vez que duas estruturas com a mesma dimensão podem representar níveis de solidariedade completamente distintos.

Após explicar o que representam os dois índices que iremos avaliar, é fundamental aprofundar o nosso estudo relativamente a cada uma das três tipologias que iremos analisar.

O conservadorismo tem na estratificação da sociedade o seu maior ponto distintivo. Paralelamente, considera a mercantilização um fenómeno degradante ao qual os cidadãos não devem ser submetidos, pelo que a construção do estado social é feita de forma a reduzir o nível de mercantilização ao mínimo para os trabalhadores. Com esta ideia bem patente, é possível avançar com três modelos conservadores. Um primeiro com fortes raízes feudais que não atribuía ao mercado qualquer tipo importância, funcionando numa base de clientelismo e patronato, algo que ainda hoje é possível identificar um pouco por todo o mundo. Um segundo modelo, intrinsecamente ligado ao corporativismo, no qual os cidadãos se agrupavam em corporações que funcionavam através de hierarquias. Desta forma os indivíduos eram integrados numa entidade que lhes concedia direitos sociais, protecção contra o mercado e lhes prestava serviços sempre com os valores da lealdade e do respeito pela hierarquia bem presentes. A igreja católica assumiu-se como uma grande aliada deste movimento, transformando-o no seu dogma. Por último, um modelo ligado ao estatismo favorecendo uma posição de autoritarismo paternal onde reinava a autoridade e a obediência perante elementos mais velhos das famílias e das sociedades. Este movimento almejava a integração e protecção social e desprezava o individualismo, combatendo o socialismo e o liberalismo. O elo de ligação entre os três movimentos é o combate à mercantilização através do poder das forças tradicionais seja a Igreja, a Família ou as Corporações uma vez que os indivíduos devem-se submeter à autoridade de uma instituição e não competir entre si. O seu alvo estava totalmente definido por representar uma ameaça às instituições de onde advinham o poder e os privilégios.

O conservadorismo estabelecia uma ligação directa entre os direitos e deveres sociais e a posição hierárquica de cada indivíduo pelo que a solidariedade estava presente intra-grupos, cabendo ao estado o papel solidário apenas em último recurso. O processo de atribuição dos direitos sociais estava dependente da performance do trabalhador, isto é, estava implícito um vínculo entre os direitos e as contribuições cujo tratamento passava por uma base actuarial. Este modelo estava associado maioritariamente a países centrais europeus, como a Alemanha, a Itália ou a França, devido ao papel interventivo da Igreja nas reformas sociais destes países e ao facto de terem entrado num período de industrialização mais tardio, o que prolongou a ligação

às instituições e por sua vez se traduziu num vínculo mais acentuado das hierarquias e das distinções de estatutos.

O liberalismo é um modelo antagónico ao conservadorismo cujo principal objectivo passava pela abolição das diferenças entre classes impostas por este último de forma a estabelecer uma igualdade de oportunidades para todos. Para tal, os liberais viam no mercado a grande fonte de bem-estar e protecção social uma vez que traduzia justiça e premiava o esforço individual. Assim, o liberalismo fomentava a competitividade entre indivíduos, estimulando a eficiência. Alternativamente ao mercado existiam ainda os benefícios mínimos que, regra geral, estavam sujeitos a um processo de elegibilidade, em que os indivíduos tinham que comprovar as suas necessidades, e eram extremamente modestos, de tal forma que representavam um incentivo adicional a recorrer ao mercado. Está, por isso, bem patente a relação de dependência do trabalhador para com o mercado pelo que é seguro afirmar que o liberalismo minimizava o factor de desmercantilização.

Na óptica da estratificação, a competitividade do mercado ditava a estrutura da sociedade. Nos regimes liberais perdurava um dualismo bastante pronunciado consequência, em parte, dessa competitividade. Por um lado a classe trabalhadora e os mais pobres que estavam dependentes do estado sujeitando-se aos baixos benefícios e ao estigma social a eles associados. Por outro os trabalhadores que conseguem competir no mercado e desse modo conseguem recorrer a benefícios privados. Percebe-se portanto que o regime liberal apresente um grau de solidariedade bastante diminuto, estando o bem-estar do indivíduo dependente maioritariamente de si mesmo. Este tipo de regimes teve origem em países como o Canadá, a Austrália e os Estados Unidos da América.

Por fim, o modelo social-democrata foi arquitectado à base dos ideais da universalidade e da solidariedade. Este regime introduziu um conceito inovador ao conceder direitos de acordo com as expectativas da classe média sendo que o único factor de elegibilidade passava por ser cidadão do país ou morador de longo-prazo. Assim, garantia a equidade entre classes no que respeita aos direitos, sendo o factor de diferenciação o valor dos benefícios concedidos que estava anexado aos rendimentos de cada trabalhador. Desta forma as hipóteses de dualismo e de competitividade no mercado eram afastadas. Contudo, este modelo implicava, como

seria de esperar, custos bastante significativos que só poderiam ser sustentados através de uma grande participação no mercado de trabalho. O sistema garantia um elevado nível de solidariedade e protecção social mas requeria uma situação de quase pleno emprego de forma a maximizar as receitas e minimizar os custos com problemas sociais. Noutras palavras, de forma a funcionar, seria necessário ter muitos trabalhadores a contribuir para o sistema e poucos indivíduos a viver das transferências sociais.

Este modelo caracterizava-se, então, por um elevado poder de desmercantilização, um elevado grau de solidariedade e elevados custos de manutenção sendo originário essencialmente dos países nórdicos, como é o caso da Suécia e da Noruega.

Para facilitar a compreensão e permitir uma análise mais breve das tipologias, a Tabela 14 apresenta um resumo dos factores-chave de cada tipo de estado social.

	<b>Liberal</b>	<b>Conservador</b>	<b>Social-Democrata</b>
<b>Poder de Desmercantilização</b>	Baixo	Médio	Elevado
<b>Estrutura Social</b>	Dualismo	Hierarquia	Universalidade
<b>Papel do Estado</b>	Baixo	Baixo	Elevado
<b>Principal Fonte de Bem-Estar Social</b>	Mercado	Instituições	Estado
<b>Grau de Solidariedade</b>	Baixo	Médio/Baixo	Elevado

Tabela 14 – Resumo das características principais das três tipologias.

Fonte: Computação Própria com dados de Esping-Andersen (1990)

Terminada a descrição das tipologias, podemos avançar para a metodologia usada por Esping-Andersen para classificar os diferentes estados sociais. A amostra engloba 18 países democratas industrializados com dados para o ano 1980. Os países em causa são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos da América. Para todos estes foi obtida informação relativamente aos estados sociais com especial enfoque nas pensões de velhice, benefícios de saúde e subsídios de desemprego.

O primeiro índice é referente ao grau de desmercantilização dos regimes, abordando as componentes das pensões de velhice, saúde e desemprego separadamente. Para o caso das pensões, o autor inclui cinco factores:

- Pontuação dada à taxa de substituição da pensão mínima para um trabalhador regular, calculada através do rácio entre o valor líquido dos benefícios e o valor líquido dos rendimentos de um trabalhador do sexo masculino que aufera o salário médio para determinado ano; ( $P_1$ )
- Pontuação concedida à taxa de substituição da pensão padrão para um trabalhador normal, calculada da mesma forma que no caso anterior; ( $P_2$ )
- Pontuação atribuída ao número de anos de contribuições necessários para estar elegível para uma pensão normal (avaliado de forma inversa); ( $P_3$ )
- Pontuação dada à percentagem de financiamento da pensão que recai sobre o indivíduo, dada pelo rácio entre a percentagem de contribuições do indivíduo sobre a percentagem de contribuições total; ( $P_4$ )
- Percentagem da população relevante abrangida pelo programa (“Take-Up rate”), equivalente à percentagem de população que se encontra sob este programa face à população acima da idade de reforma oficial.

O resultado é alcançado através do somatório dos quatro primeiros componentes ponderados pela percentagem da população abrangida pelo programa (quinto componente). Os quatro elementos são sujeitos a um sistema de pontuação com base na média e no desvio padrão de cada um, assumindo o valor de 1 para baixo poder de desmercantilização, 2 para médio e 3 para alto. Assim, os valores que se situem acima da soma entre a média da amostra e o seu desvio padrão deverão obter 3 pontos, os que se situarem abaixo da diferença entre a média e o desvio padrão serão classificados com 1 ponto e os que estiverem entre esses dois limites obterão 2 pontos. Para representar a importância das taxas de substituição nas decisões dos indivíduos, a sua pontuação é submetida a uma ponderação adicional, isto é, multiplicada por 2. A classificação final para cada país deverá ser dada por:

$$(19) P_{Final} = (2P_1 + 2P_2 + P_3 + P_4) * TakeUp$$

Em termos de desemprego e benefícios de saúde, o método de cálculo mantém a mesma ideia, sofrendo alterações ligeiras essencialmente a nível das variáveis a ter em consideração. São incluídas:

- Pontuação concedida à taxa de substituição dos benefícios líquidos para as primeiras 26 semanas em caso de doença/desemprego;
- Pontuação atribuída ao número de semanas de emprego necessárias para ter direito ao benefício;
- Pontuação dada ao número de dias de espera para receber os benefícios;
- Pontuação atribuída ao número de semanas durante as quais o benefício pode ser mantido;
- Percentagem de população relevante abrangida em termos de força de trabalho.

À imagem do que acontece com as pensões, também neste caso as taxas de substituição obtêm uma ponderação dupla, sendo que o procedimento de pontuação é exactamente o mesmo.

A Tabela 15 apresenta os resultados alcançados através deste método para os diferentes graus de desmercantilização.

	Pensões	Saúde	Desemprego	Total
<b>Austrália</b>	5.0	4.0	4.0	13.0
<b>Estados Unidos</b>	7.0	0.0	7.2	13.8 <sup>9</sup>
<b>Nova Zelândia</b>	9.1	4.0	4.0	17.1
<b>Canadá</b>	7.7	6.3	8.0	22.0
<b>Irlanda</b>	6.7	8.3	8.3	23.3
<b>Reino Unido</b>	8.5	7.7	7.2	23.4
<b>Itália</b>	9.6	9.4	5.1	24.1
<b>Japão</b>	10.5	6.8	5.0	27.1 <sup>10</sup>
<b>França</b>	12.0	9.2	6.3	27.5
<b>Alemanha</b>	8.5	11.3	7.9	27.7
<b>Finlândia</b>	14.0	10.0	5.2	29.2
<b>Suíça</b>	9.0	12.0	8.8	29.8
<b>Áustria</b>	11.9	12.5	6.7	31.1
<b>Bélgica</b>	15.0	8.8	8.6	32.4
<b>Holanda</b>	10.8	10.5	11.1	32.4
<b>Dinamarca</b>	15.0	15.0	8.1	38.1
<b>Noruega</b>	14.9	14.0	9.4	38.3
<b>Suécia</b>	17.0	15.0	7.1	39.1
<b>Média</b>	10.7	9.2	7.1	27.2
<b>Desvio Padrão</b>	3.4	4.0	1.9	7.7

Tabela 15 – Ranking de Estados Sociais em termos de Grau de Desmercantilização, 1980  
Fonte: Esping-Andersen (1990)

O ranking apresentado vai ao encontro das expectativas criadas aquando da descrição das diferentes tipologias. De entre os países incluídos na amostra, os nórdicos são os que apresentam um maior potencial de desmercantilização enquanto no extremo oposto estamos perante uma hegemonia anglo-saxónica ditadora de uma grande dependência do mercado para os seus trabalhadores. No centro do ranking surgem os países continentais europeus e as suas raízes conservadoras, mantendo um perfil neutro no que respeita à relação trabalhador-mercado. É, contudo, relevante mencionar o facto de o Japão e os Estados Unidos não estarem correctamente pontuado. Caso estivessem, a hegemonia de países anglo-saxónicos seria quebrada, sendo que o Japão passaria a estar inserido no grupo de estados liberais onde o potencial de desmercantilização é reduzido. Para além disso, a média e o desvio padrão da amostra passariam a ser 26.9 e 7.8, respectivamente, influenciando o

<sup>9</sup> Valor apresentado em Esping-Andersen (1990). A pontuação total não é igual à soma das pontuações apresentadas. O valor correcto deveria ser 14.2 e não 13.8.

<sup>10</sup> Valor apresentado em Esping-Andersen (1990). Com base nas pontuações das pensões de velhice, saúde e desemprego, é possível perceber que o valor correcto deveria ser 22.3.



agrupamento dos países, não só no caso do Japão mas também da Irlanda e do Reino Unido que pertenceriam ao grupo conservador.

O segundo índice visa captar a estrutura social de cada um dos países em estudo. Para esta análise, as variáveis definidas como chave foram:

- Corporativismo, medido com base no número de esquemas de pensões públicos;
- Estatismo através das despesas com funcionários públicos em % do PIB;
- Gastos com assistência social em % dos gastos sociais públicos totais;
- Percentagem de gastos com pensões privadas no total de gastos com pensões;
- Percentagem de gastos com saúde privada no total;
- Universalidade captada através da percentagem da população relevante que se encontra inserida nos programas;
- Diferenciação de benefícios obtida através do rácio entre o valor que um trabalhador normal recebe através de uma pensão normal e a pensão máxima estipulada pelo sistema.

As primeiras duas características, corporativismo e estatismo, visam captar o grau de conservadorismo de cada estado. Os gastos com assistência social e com saúde e pensões privadas procuram obter o grau de liberalismo presente. Por fim, com a universalidade e a diferenciação de benefícios espera-se chegar a conclusões relativamente ao nível de socialismo presente.

O procedimento de pontuação difere um pouco do índice estudado anteriormente. O sistema de pontos é descrito abaixo com a Tabela 16.

	Pontuação		
	0	2	4
<b>Corporativismo</b>	[0;2]	]2;5]	>5
<b>Estatismo</b>	≤1%	]1%;2,1%]	>2,1%
<b>Pensões Privadas</b>	<10%	[10%;15%]	>15%
<b>Assistência Social</b>	<3%	[3%;8%]	>8%
<b>Saúde Privada</b>	<10%	[10%;20%]	>20%
<b>Universalismo</b>	≤60%	]60%;85%]	>85%
<b>Diferenciais entre Benefícios</b>	<55%	[55%;80%]	>80%

Tabela 16 – Método de Pontuação da Estratificação Social  
Fonte: Computação própria com dados de Esping-Andersen (1990)

Para exemplificar como a interpretação deve ser feita, podemos recorrer ao exemplo do estatismo. Os países cujos gastos com pensões de funcionários públicos forem iguais ou inferiores a 1% do PIB recebem uma pontuação de 0. Quando essa percentagem se encontra entre 1% e 2,1%, inclusive, a pontuação a atribuir deverá ser 2. Caso os gastos representem valores superiores a 2,1% o país em questão obterá 4 pontos. Por fim, todas as pontuações para cada um dos atributos devem ser somadas de acordo com o tipo de regime a que se referem.

Seguindo esta metodologia, o autor alcançou os seguintes resultados:

	Conservadorismo	Liberalismo	Socialismo
<b>Forte</b>	Áustria 8	Austrália 10	Dinamarca 8
	Bélgica 8	Canadá 12	Finlândia 6
	França 8	Japão 10	Holanda 6
	Alemanha 8	Suíça 12	Noruega 8
	Itália 8	Estados Unidos 12	Suécia 8
<b>Médio</b>	Finlândia 6	Dinamarca 6	Austrália 4
	Irlanda 4	França 8	Bélgica 4
	Japão 4	Alemanha 6	Canadá 4
	Holanda 4	Itália 6	Alemanha 4
	Noruega 4	Holanda 8	Nova Zelândia 4
	Reino Unido 6	Suíça 4	Reino Unido 4
<b>Low</b>	Austrália 0	Áustria 4	Áustria 2
	Canadá 2	Bélgica 4	França 2
	Dinamarca 2	Finlândia 4	Irlanda 2
	Nova Zelândia 2	Irlanda 2	Itália 0
	Suécia 0	Nova Zelândia 2	Japão 2
	Suíça 0	Noruega 0	Estados Unidos 0
	Reino Unido 0	Suécia 0	
	Estados Unidos 0		

Tabela 17 – Estratificação Social.  
Fonte: Esping-Andersen (1990)

Com base na tabela é possível destacar a existência de três grandes grupos. Indo de encontro com o que vimos até agora, os países continentais europeus apresentam resultados elevados no índice relativo ao Conservadorismo. A pontuação referente ao grau de liberalismo é liderada maioritariamente pelos países anglo-saxónicos, excepção feita, novamente, ao Japão que volta a situar-se nos lugares de topo. Um aspecto merecedor de destaque neste ranking é a posição tanto da Nova Zelândia como do Reino Unido que se afastam do conjunto de países supramencionados. Por último, os regimes com forte influência socialista são exactamente os cinco que apresentaram um poder de desmercantilização maior no índice anterior. O realce vai, por isso, para os países escandinavos seguidos de perto pela Finlândia e pela Holanda.

Uma outra ideia que corrobora a possível existência de *clusters* entre países é o facto de todos os países que obtiveram pontuações fortes num dos três indicadores, estarem associados a influências fracas ou médias nos outros indicadores. Estes resultados vêm também vincar a relação entre um elevado poder de desmercantilização e um elevado grau de universalidade, um baixo poder de desmercantilização e elevados níveis de auto-suficiência e um poder de desmercantilização modesto e a presença de factores associados ao corporativismo e ao estatismo.

### **5.1.1. O poder de desmercantilização de Portugal**

A presente secção pretende analisar a evolução dos países presentes no estudo de Esping-Andersen e posicionar Portugal entre estes para o índice relativo à dependência de mercado<sup>11</sup>.

Estando o estudo direccionado para as pensões de velhice, o critério manter-se-á para este subcapítulo, onde abordaremos o poder de desmercantilização associado às pensões para os anos 2000 e 2010. Para tal, iremos recorrer à base de dados CWED 2<sup>12</sup> cujos dados fornecidos se assemelham aos usados originalmente por Esping-Andersen, existindo, contudo, a possibilidade de haver diferenças<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> O índice relativo à estratificação social não é abordado por falta de dados.

<sup>12</sup> Scruggs, Lyle, Detlef Jahn and Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Data Set 2, Version 2014-03."

<sup>13</sup> Para mais informações, consultar o codebook dos autores.

Os países a incluir serão, então, os 18 vistos anteriormente mais Portugal. As variáveis a considerar deverão ser as mesmas utilizadas na metodologia explicada previamente. Relembrando, as variáveis serão: as taxas de substituição das pensões mínima e padrão, o número de anos contributivos necessários para aceder a uma pensão normal, a percentagem de financiamento da pensão respeitante ao indivíduo e a percentagem de população relevante abrangida pelo programa.

De forma a poder estabelecer uma comparação com o trabalho desenvolvido por Esping-Andersen, na tabela de resultados foi, também, incluída a sua análise para as pensões de velhice para o ano 1980. Antes de procedermos para os resultados é importante deixar claro que os dados utilizados diferem dos originais e a amostra conta com um elemento adicional (Portugal), pelo que parte da variação que se possa verificar possivelmente deve-se a estes dois factores.

A aplicação do método de pontuação deu origem aos seguintes resultados:

1980		2000		2010	
País	Pontuação	País	Pontuação	País	Pontuação
Austrália	5.0	Austrália	5	Austrália	5
Irlanda	6.7	Portugal	9.38	Alemanha	9.9
Estados Unidos	7.0	Nova Zelândia	9.5	Finlândia	10
Canadá	7.7	Irlanda	9.8	Nova Zelândia	10
Reino Unido	8.5	Alemanha	10	Suíça	10
Alemanha	8.5	Suíça	10	Suécia	10.44
Suíça	9.0	Estados Unidos	11.16	Portugal	11.2
Nova Zelândia	9.1	Canadá	11.88	Estados Unidos	11.4
Itália	9.6	Finlândia	12	Canadá	11.88
Japão	10.5	França	12	Itália	11.9
Holanda	10.8	Bélgica	12.12	França	12
Áustria	11.9	Noruega	12.24	Áustria	12.04
França	12.0	Reino Unido	12.48	Dinamarca	12.24
Finlândia	14.0	Japão	12.6	Reino Unido	13.08
Noruega	14.9	Suécia	12.6	Irlanda	13.92
Bélgica	15.0	Itália	13.86	Noruega	14.42
Dinamarca	15.0	Áustria	13.92	Bélgica	16.32
Suécia	17.0	Dinamarca	14.14	Holanda	17.76
		Holanda	17.12	Japão	19
Média	10.7	Média	11.755	Média	12.351
Desvio Padrão	3.4	Desvio Padrão	2.289	Desvio Padrão	2.910

Tabela 18 - Poder de Desmercantilização das Pensões de Velhice

Fonte: Esping-Andersen (1990) para o ano 1980. Computação Própria para 2000 e 2010 com base na CWED2.

Num prisma global facilmente se percebe que os *clusters* tão vincados no estudo de Esping-Andersen acabam por se diluir ao longo do tempo. O grupo escandinavo perdeu a sua condição de líder no que respeita ao grau de independência do mercado enquanto os países anglo-saxónicos começaram a espalhar-se pelo ranking. Entre 1980 e 2000 o grande destaque vai para a subida da Holanda e a quebra da Suécia. O primeiro país acaba por se assumir como o país menos dependente do mercado enquanto o segundo desce para o 5º lugar num período em que os países apresentaram, de forma generalizada, uma tendência para aumentar o poder de desmercantilização. Quando nos debruçamos sobre a comparação entre 2000 e 2010 verificamos que os *clusters* iniciais desagruparam-se quase por completo. O destaque pela negativa vai novamente para a Suécia que passa a figurar nos últimos 6 países mais mercantilizados. Do outro lado da balança, o Japão, que no trabalho de Esping-Andersen era tido como um país tendencialmente liberal, assume-se como o estado social com maior potencial de desmercantilização no que concerne as pensões de velhice. Novamente, o índice global indicia um aumento médio do grau de independência do mercado para a amostra.

Concentrando agora as atenções em Portugal, quando submetido a comparações com os outros 18 países em análise, este começa por apresentar um poder de desmercantilização bastante baixo, apenas superado pela Austrália. Em 2000, as condições fornecidas pelo estado social português alusivas às pensões de velhice concediam uma margem de independência do mercado honestamente baixa para o trabalhador português quando comparada com os outros países. Assim, um indivíduo que quisesse manter um padrão de vida aceitável aquando da reforma estaria dependente do mercado, uma vez que o estado dificilmente se apresentaria como uma alternativa muito viável. Dez anos depois, em 2010, a mesma análise dita uma subida de Portugal no ranking ultrapassando, inclusivamente, a Suécia, país que inicialmente se apresentou como aquele com maior potencial de desmercantilização e cuja reestruturação do estado social tem sido alvo de estudo por parte de vários investigadores. A subida protagonizada por Portugal deveu-se essencialmente ao aumento do valor da pensão mínima de 169,6€ em 2000 para 246,4€ em 2010<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Fonte: PORDATA com dados de DGSS/MSSS.

causando um aumento na pontuação relativa à taxa de substituição da pensão mínima de 2 para 3<sup>15</sup>. Ainda assim, o poder de desmercantilização do estado social português no que concerne às pensões de velhice continua a situar-se abaixo da média dos países em estudo, tendo em conta a metodologia utilizada.

### **5.1.2. Limitações do estudo de Esping-Andersen**

A contribuição de Esping-Andersen no campo dos estados sociais, mais concretamente nas suas tipologias e nas características que os devem classificar, é indiscutível. O seu trabalho veio introduzir novos conceitos e alterar mentalidades nas abordagens que muitos investigadores tinham quando lidavam com esta temática. Porém, desde a publicação da sua principal obra, “The Three Worlds of Welfare Capitalism”, muitos foram os trabalhos que se socorreram desta como objecto de estudo apontando diversas incongruências tanto a nível teórico como metodológico e empírico.

No aspecto teórico, Lewis (1992), Orloff (1993), entre outros destacam a miopia face ao sexo feminino no trabalho de Esping-Andersen, tanto a nível do mercado de trabalho como da estratificação social, isto é, o autor tem apenas em conta o sexo masculino nas suas abordagens, algo que segundo estes autores pode influenciar as conclusões uma vez que havia uma distinção significativa entre sexos aquando da realização do estudo. Esta ideia é, porém, contrariada por Bamba (2004) que alega que tais alegações não são apoiadas por nenhum estudo empiricamente robusto. Castels e Mitchell (1991), Ferrera (1996) e Bonoli (1997) discutem também a amostra escolhida para o estudo, alegando que a inclusão de outros países de como a Grécia, a Espanha ou Portugal poderia originar outra tipologia na qual países como a Itália se inseririam melhor, deixando a ideia de que uma análise tripartida das tipologias pode ser bastante restritiva. Esta opinião é corroborada por Croissant (2004) e Aspalter (2006) que abordam os regimes asiáticos, agrupando-os como um tipo de sistema diferente com o qual o Japão, por exemplo, se identificaria mais. Castles e Mitchell (1991) defendem também que a categorização da Austrália como o ponto máximo do

---

<sup>15</sup> Os valores relativos a cada um dos elementos e respectivas pontuações estão disponíveis em anexo.

liberalismo não é adequada, delegando-lhe uma categoria alternativa, o radicalismo. Bambra (2005) acrescenta ainda uma crítica à abordagem de Esping-Andersen relativamente à avaliação dos países apenas com base em transferências monetárias, deixando de parte os serviços, como por exemplo os cuidados de saúde. Bambra acaba por demonstrar que, de facto, a sua inclusão pode ter efeito nas conclusões a retirar, dando ênfase a dois subgrupos de países que surgem nos regimes conservativos e liberais.

Em termos metodológicos, a principal fraqueza salta rapidamente à vista. O carácter aditivo do método, a dependência da média de cada variável e o uso de um desvio padrão para distinguir os estados sociais, dando espaço apenas a três tipos de sistemas, fazem com que o sistema seja pouco robusto e bastante susceptível a comparações duvidosas. Para perceber isto, imaginemos três países em que o país A apresente um valor de 0.31 para a taxa de substituição da pensão mínima, B apresente um valor de 0.59 e C ostente um valor de 0.61, por exemplo. Imaginemos agora que a amostra total tem uma média de 0.45 e um desvio padrão de 0.15. Para esta variável, o país A e o país B obteriam a mesma pontuação de 2, enquanto o país C teria uma pontuação de 3 neste campo. Através deste método, o país B seria equiparado ao país A quando se assemelha bem mais com o país C. Em termos empíricos a ênfase vai para a pontuação errada do Japão e dos Estados Unidos, como vimos anteriormente, traduzindo-se num erro de cálculo influente para a média e para o desvio padrão e consequentemente uma classificação errada do índice em geral.

Todo este conjunto de limitações serviu de incentivo para os investigadores procurarem métodos mais robustos e fiáveis, optando por análises de componentes principais, análises factoriais, análises de *clusters*, entre outros. Destes estudos resultaram diversos contributos que alargaram ainda mais a discussão relativamente ao número de *clusters* e aos seus constituintes<sup>16</sup>, sendo esta discussão abordada em mais detalhe na secção seguinte.

---

<sup>16</sup> Para informação mais detalhada consultar o Anexo 3.

## 5.2. Análise de *Clusters*

A caracterização das pensões de velhice com base na metodologia de Esping-Andersen permitiu retirar ideias valiosas relativamente à posição de Portugal no contexto dos 18 países da OCDE retratados. Todavia a abordagem teórica e prática tomada na secção anterior permitiu identificar várias limitações que podem pôr em causa algumas das conclusões que retirámos. Nesta ordem de ideias, de forma a contrariar as incertezas associadas a este método, o presente subcapítulo pretende estender a análise recorrendo a uma análise de *clusters* que nos permitirá situar o estado social português de forma mais criteriosa e fiável.

### 5.2.1. Enquadramento Teórico

A análise dos estados sociais tem sido prática comum entre vários investigadores que adoptam diversas técnicas de forma a melhor caracterizar os diferentes regimes. No entanto, o consenso relativamente ao número de regimes existentes tarda em ser alcançado. Deste modo, antes de procedermos para a componente prática dos *clusters*, é essencial perceber o que já foi feito e quais as conclusões alcançadas, numa breve revisão de literatura que abrange os estudos relacionados com o número de tipologias e a caracterização dos regimes sociais, concedendo destaque aos que se apoiam na análise de *clusters* na sua realização.

Bambra (2007) apresenta uma tabela-resumo do trabalho desenvolvido na área dos estados sociais, denotando importantes diferenças nas classificações dos regimes através do método de cálculo e dos países analisados por vários autores. A partir do seu trabalho é possível destacar, de seguida, alguns dos estudos mais relevantes e as suas conclusões. Leibfried (1992) recorre a uma amostra de 15 países e concentra-se nos direitos, nos rendimentos e nas características dos sistemas para fazer a sua análise, concluindo que há indícios de poder existir uma quarta tipologia, que o mesmo denomina de “*Latin Rim*” na qual se inserem países como Portugal, França, Grécia, Espanha e Itália. Castles e Mitchell (1993) escolhem uma amostra de 14 países nos quais avaliam a equidade dos benefícios e os gastos com assistência social agregados, destacando quatro tipologias, sendo três delas as tradicionais e a nova correspondente à Austrália, à Nova Zelândia e ao Reino Unido, denominando-a de



“*Radical*”. Ferrera (1996) e Bonoli (1997), como vimos anteriormente, também concluem que existem, de facto, quatro tipos de regime, sendo que o primeiro autor recorre à cobertura do sistema, às taxas de pobreza e às taxas de substituição de rendimentos enquanto o segundo aborda os gastos sociais em percentagem do PIB e os gastos sociais financiados por contribuições para obterem as suas conclusões. O quarto grupo é designado de “*Southern*” e composto por Grécia, Itália, Portugal e Espanha com o acréscimo da Suíça no estudo de Bonoli. Pitzurello (1999) adopta uma análise de *clusters* com os 18 países originais do estudo de Esping-Andersen para avaliar o poder de desmercantilização e acaba por dividir a amostra não em quatro, mas em cinco tipologias, a Liberal (Canadá, Irlanda, Reino Unido e Estados Unidos), a Conservadora (Alemanha, Holanda, Suíça), a Social-Democrata (Bélgica, Dinamarca, Noruega e Suécia), a Conservadora-Bismarckiana (Áustria, Finlândia, França, Itália e Japão) e a Radical (Austrália e Nova Zelândia). Por sua vez, Navarro e Shi (2001) procuram distinguir os 18 países através das suas tradições políticas, acabando por agregar o Canadá, a Irlanda, o Reino Unido e os Estados Unidos no grupo Liberal-Anglo Saxónico, a Bélgica, a Holanda, a Alemanha, a França, a Itália e a Suíça no grupo Cristão Democrata, a Suécia, a Noruega, a Dinamarca, a Finlândia e a Áustria no grupo Social-Democrata e a Espanha, a Grécia e Portugal no grupo Ex-Fascista.

Saint-Arnaud e Bernard (2003) recorrem ao método de *clusters* hierárquicos para avaliar a tendência dos estados sociais até meados da década de 90. Os autores acabam por concluir que existem, de facto, quatro sistemas sociais, nomeadamente, Liberal, Conservador, Social-Democrata e Latino, pelo que, para o período em estudo, demonstram que os estados sociais não estão, de todo, a tender para a convergência.

Fenger (2007) procurou avaliar até que ponto os países europeus centrais e de leste poderiam ou não ser caracterizados com base nas tipologias de Esping-Andersen. À imagem de outros investigadores, também escolheu o método de hierarquização de *clusters* para avançar com o seu estudo. O autor verifica que os novos países não se enquadram de todo com as tipologias existentes e que se distribuem por três grupos diferentes (“Former USSR-Type”, “Post-communist European type” e “Developing welfare state types”).

Por seu turno, Danforth (2010) aborda a questão da cristalização dos regimes de Esping-Andersen, procurando perceber a partir de que momento é que estes

começaram a ganhar forma. Para tal, o autor opta pela utilização do método de hierarquização de *clusters* e da “Model-Based Approach”. A sua análise permite demonstrar que a primeira aparição é registada em 1975, seguida de um processo de divergência até 1980 e assumindo um padrão de estabilização de 1985 até 1995. Os seus resultados, contudo, contrariam as conclusões apresentadas por Esping-Andersen pois, através de um dos métodos em que usa variáveis semelhantes a Esping-Andersen, obtém agregações diferentes de países, mesmo mantendo uma distinção entre regimes tripartida. Por outras palavras, Danford observa três *clusters* distintos em 1980, porém, um deles é constituído por Austrália e Nova Zelândia, outro por Canadá, Irlanda e Reino Unido e o último pelos restantes países, sendo estes bastante distintos dos originais.

### **5.2.2. Dados e Metodologia**

A metodologia a que vamos recorrer para aprofundar o estudo será a hierarquização de *clusters*. Sucintamente, este método pode ser descrito por ter como objectivo identificar casos de relativa homogeneidade com base em características pré-definidas, agrupando-os numa hierarquia de *clusters*. Deste modo, será possível tecer comentários relativamente à forma como os países da OCDE se organizam no que diz respeito às pensões de velhice, comparando os resultados encontrados com a literatura existente. Adicionalmente possibilitará enquadrar Portugal neste mesmo contexto e permitirá, possivelmente, retirar conclusões relativamente ao estado social português.

A apresentação dos *clusters* será feita através do método de aglomeração que consiste em aglomerar os diferentes países num processo de sucessão com base num critério previamente estabelecido. Isto é, os países escolhidos começam todos separados e ao longo de cada fase vão se agrupando gradualmente até todos estarem ligados. O critério de fusão de países propriamente dito será o método de Ward que aglomera os diferentes casos em estudo baseando-se na minimização da soma do quadrado dos resíduos, de forma a minimizar a variância entre *clusters*. Desta forma, o método procura, em cada fase, que os *clusters* que apresentem menor variância após a fusão até não existirem mais soluções possíveis. Adicionalmente, a medida da

distância entre *clusters* escolhida será a distância euclidiana quadrática. Para evitar problemas associados às diferentes escalas das variáveis, iremos proceder também à padronização das mesmas para que estas se situem em valores compreendidos entre 0 e 1 representando todas o mesmo peso para a análise. Estes três procedimentos são bastante comuns em análises de *clusters* estando presentes nos trabalhos de Saint e Bernard (2003), Fenger (2007) e Danforth (2010), por exemplo.

Os dados a utilizar para o estudo correspondem aos 18 países originais de Esping-Andersen aos quais foram adicionados Portugal e Espanha<sup>17</sup>, de forma a tentar captar as semelhanças retratadas em estudos anteriores. A análise irá incidir essencialmente sobre o ano 2010<sup>18</sup> e procurará avaliar os países relativamente aos seus estados sociais concentrando-se apenas nas suas pensões de velhice. A escolha de 2010 como o ano de referência deriva do interesse em conseguir captar os efeitos das políticas sociais mais recentes no que respeita às reformas dos cidadãos portugueses, sendo este ano aquele que possibilitava a recolha dos dados necessários para a realização deste estudo de forma mais satisfatória, sem comprometer a sua robustez enquanto mantinha a actualidade.

As variáveis escolhidas são apresentadas na seguinte tabela em conjunto com a fonte dos dados.

Variável	Fonte
Taxa de Substituição Líquida da Pensão Mínima	CWED2 (2010)
Taxa de Substituição Líquida da Pensão Padrão	CWED2 (2010)
Anos de Contribuições para Qualificação	CWED2 (2010)
Financiamento da Pensão	CWED2 (2010)
Take-Up Rate	CWED2 (2010 ou ano mais recente disponível)
Gastos com Pensões de Velhice em %PIB	OCDE (2009)

Tabela 19 – Variáveis utilizadas no processo de *clustering*.

<sup>17</sup> A ideia original seria incluir também a Grécia, contudo, por falta de dados, tal não foi possível.

<sup>18</sup> Novamente, por falta de dados, alguns ajustes devidamente identificados foram feitos.

A escolha recaiu sobre as cinco variáveis utilizadas por Esping-Andersen no seu índice de desmercantilização uma vez que espelham consideravelmente bem o sistema de pensões de um país e marcaram presença em grande parte dos estudos que abordámos até agora. Estas variáveis foram descritas anteriormente aquando da replicação do trabalho de Esping-Andersen. A opção de acrescentar a variável relativa aos gastos com pensões de velhice em percentagem do PIB adveio do facto de esta ajudar a descrever a importância concedida pelo estado a estes casos sendo que também não é novidade em estudos deste género. Certamente são inúmeras as variáveis que seria possível incluir na análise, porém, as escolhidas foram consideradas como as mais representativas das pensões de velhice.

### **5.2.3. Resultados e Discussão**

A aplicação dos métodos supracitados ocorreu com o auxílio do *software* estatístico SPSS. Os resultados alcançados serão representados através de um dendrograma facilitando a percepção do número de *clusters* que efectivamente se conseguem identificar, bem como os países que destes fazem parte.

A análise destas abordagens deve ser feita com especial cuidado uma vez que está restringida aos países incorporados na amostra e às variáveis escolhidas para os espelhar. Adicionalmente importa relembrar que a análise está limitada ao contexto das reformas de velhice que representam apenas uma parte de todo o estado social, pelo que é possível que os resultados difiram consideravelmente da literatura existente na qual são escassos os estudos específicos a esta área. De realçar ainda o facto de este estudo apresentar dados apenas para o sexo masculino e de terem sido necessários fazer alguns ajustes nos dados, no que respeita ao ano, o que poderá ter um impacto, ainda que diminuto, nos resultados.

Os resultados propriamente ditos são expostos pela Figura 5 em seguida.

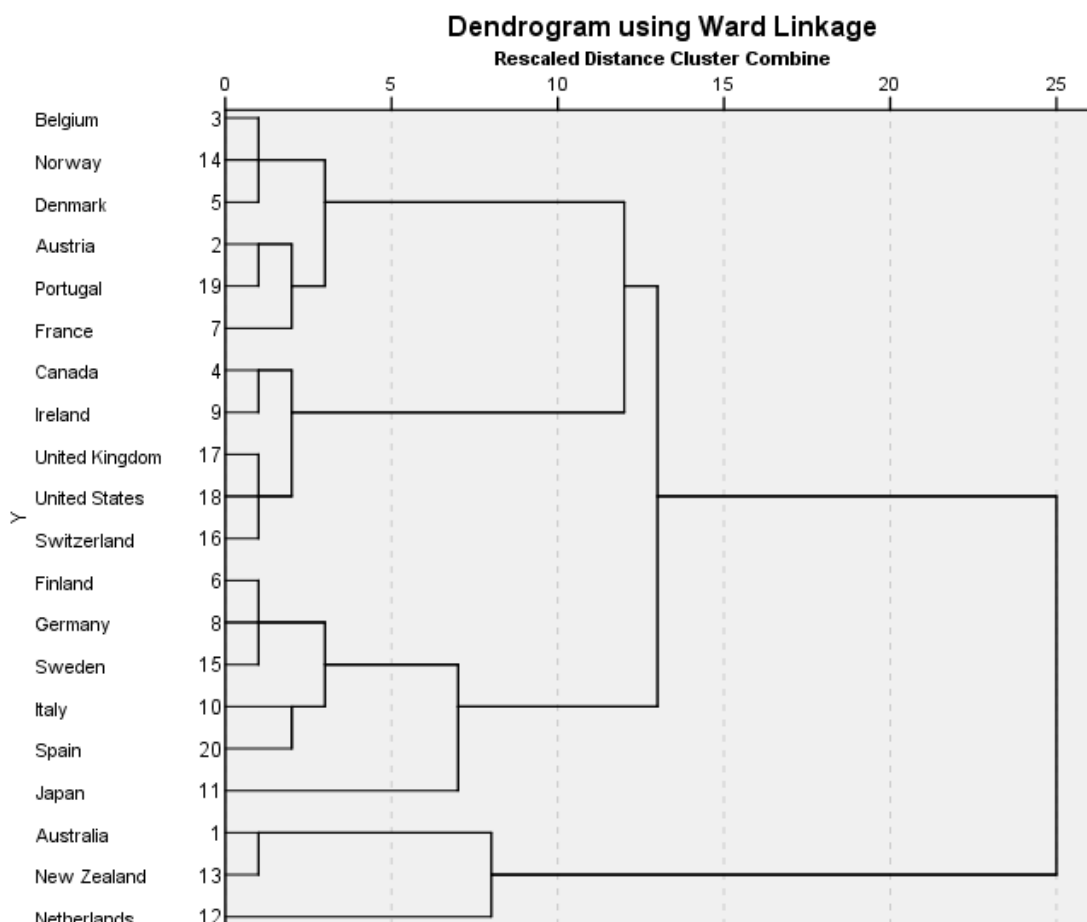


Figura 5 – Hierarquização de *clusters* representada em Dendrograma

O processo de interpretação de um dendrograma pode ser considerado um pouco subjectivo. Ainda assim, a Figura 5 permite-nos observar seis casos particulares que interessam comentar.

Comecemos por analisar o caso dos principais *outliers* da amostra, nomeadamente, a Holanda e o Japão. A Holanda apresenta um sistema peculiar no qual apenas garante uma pensão fixa (*Flat-Rate pension*) com base no número de anos de contribuições a todos os cidadãos holandeses, sendo que quem deseje complementar a sua reforma deverá recorrer a outros esquemas. O facto de o caso japonês se apresentar num contexto isolado não é de todo uma surpresa, indo de encontro à literatura que defende um agrupamento dos países asiáticos. Este sistema também funciona à base de um sistema de pensão fixa, contudo complementado com um esquema de pensões obrigatório concedido pelo empregador.

O *cluster* formado pela Austrália e pela Nova Zelândia segue também em concordância com vários estudos na área que argumentam que estes países

apresentam estados sociais diferentes dos liberais, devendo ser incluídos no grupo diferente, normalmente designado de Radical. Os esquemas de pensões públicos nestes países funcionam à base de um critério de elegibilidade em que o cidadão tem que provar que realmente não consegue subsistir sem ajuda do estado.

Tendo analisado os casos de menor dimensão, concentremo-nos agora nos *clusters* mais representativos. O grupo composto por Canadá, Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos da América e Suíça (*Cluster 1*) mantém as directrizes dos casos anteriores no que concerne à literatura existente. À excepção da Suíça, os países pertencentes a este grupo encontram-se lado a lado na grande maioria dos estudos sob a classificação de países de carácter mais liberal quando falamos de estados sociais. A tendência nestes países vai para a garantia de um tecto mínimo nas pensões, incentivando o acesso ao sector privado.

Os conjuntos constituídos por Bélgica, Noruega, Dinamarca, Áustria, Portugal e França (*Cluster 2*) e Finlândia, Alemanha, Suécia, Itália e Espanha (*Cluster 3*) sugerem que as tipologias avançadas por Esping-Andersen dificilmente se aplicam da mesma forma para alguns destes países quando olhamos para as suas pensões de velhice. Os casos mais evidentes são o da França e o da Suécia que trocam posições relativamente à primeira análise de Esping-Andersen. A França, país que se apresenta com grandes raízes conservadoras e que assume essa tipologia em grande parte das análises, insere-se agora num *cluster* em conjunto com os países tendencialmente social-democratas, no que respeita a tipologias, entenda-se. Por outro lado, a Suécia, país nórdico normalmente associado à tipologia social-democrata, incorpora o grupo de países europeus com passado conservador, muito por culpa das mudanças que se têm vindo a verificar desde meados da década de 90. Para além destes dois casos, podemos também verificar que os estudos que agrupam a Itália, a Espanha e Portugal (para além da Grécia que, como referido anteriormente, não foi incluída) não podem ser corroborados por este.

Como suplemento a esta análise, a Tabela 20 irá auxiliar-nos na distinção destes três *clusters*, apresentando a média dos valores do cluster para cada uma das variáveis utilizadas.

	TSmínima	TSpadrão	Anos Qualif	Financiamento	Take-Up	Gastos %PIB
<b>Cluster 1</b>	0.37	0.52	38.20	0.47	1.04	5.54
<b>Cluster 2</b>	0.50	0.69	40.08	0.38	0.94	9.72
<b>Cluster 3</b>	0.26	0.73	38.00	0.31	0.88	10.04

Tabela 20 – Média dos *clusters* para cada variável

Os valores apresentados pelo *cluster 1* vêm suportar a ideia de que estes países procuram assegurar as condições mínimas dos cidadãos, não fazendo uma distinção muito significativa entre a pensão mínima e a pensão padrão. Esta ideia é reforçada pelos gastos com pensões de velhices nestes países, demonstrando a existência de um incentivo para recorrer ao sector privado. Com base nesta categorização, podemos classificar este grupo de países como o mais próximo de um sistema liberal de entre os três principais *clusters* analisados.

O *cluster 2* apresenta resultados bastante diferentes do grupo anterior. Este grupo, no qual se insere Portugal, aparenta fornecer benefícios mais generosos face ao *cluster 1*, deixando a ideia de que o grau de dependência do mercado para um indivíduo a viver nestes países é bastante menor. Esta ideia é reflectida pelas taxas de substituição das pensões e os gastos com as mesmas. O nível de solidariedade patente neste *cluster* é bastante superior ao verificado no anterior, sendo que, ainda assim, cobre grande parte da população relevante. Tendo em conta os traços de elevada solidariedade, participação e também os gastos associados, certamente este *cluster* é o que mais se enquadra numa tipologia social-democrata.

Por último, o *cluster 3* é o que apresenta maiores desigualdades entre pensões. Este grupo de países associa, por norma, os benefícios aos rendimentos, concedendo apenas uma pensão mínima bastante residual a quem realmente precisa. Os resultados deste *cluster* fazem jus ao argumento de Esping-Andersen no qual este defende que os gastos com pensões não determinam a solidariedade e muito menos o poder de desmercantilização de um estado social. Como podemos ver, este grupo é o que apresenta uma média de gastos com pensões em percentagem do PIB maior, algo que não é transposto para as pensões mais baixas. Estes países apresentam um incentivo claro à participação no trabalho, sendo que as pensões mínimas não são, de todo, o factor mais preponderante para os gastos. Estes sistemas são, de facto, capazes de garantir pensões bastante generosas, contudo os indivíduos têm que

apresentar um historial de remunerações aceitável para conseguirem ter acesso. Este último aspecto em particular sugere a existência de uma distinção bastante pronunciada entre trabalhadores e cidadãos que pretendam viver do sistema, indo um pouco de encontro à tipologia do conservadorismo que era capaz de providenciar um elevado nível de independência do mercado aos membros que se estabelecessem no topo da hierarquia enquanto no extremo oposto fornecia benefícios bastante baixos aos que realmente necessitassem.



## 6. Conclusão

---

O presente trabalho procurou avaliar o sistema de Segurança Social de Portugal concedendo particular ênfase ao Sistema Previdencial e às respectivas pensões de velhice. A abordagem tomada visou caracterizar o sistema tanto numa vertente financeira como numa vertente social, enquadrando Portugal num contexto internacional na componente social.

Numa primeira instância o foco incidu sobre a perspectiva financeira, inicialmente através da análise de dados relativos à Segurança Social e, numa segunda fase, através de uma simulação dos valores das pensões para as diferentes leis de cálculo desde 1987. No primeiro caso, as conclusões principais confirmam que a evolução demográfica de Portugal tem-se revelado nociva para a sustentabilidade financeira da Segurança Social, algo patente especialmente nos valores relativos ao rácio entre pensionistas e beneficiários e na conseqüente despesa com pensões. Adicionalmente, também foi possível verificar que, regra geral, os pensionistas passaram a receber pensões superiores quando comparadas com as pensões no início do milénio. Na óptica da receita, pudemos observar que a tendência das receitas com contribuições tem ido de encontro com a das despesas com pensões, sendo que tanto uma como outra perderam preponderância nos respectivos totais. Porém, os dados mais recentes indicam que a relação contribuições-pensões ainda resulta num *superavit* para a balança da Segurança Social. Quando nos focamos nas simulações dos cálculos de pensões verificamos duas tendências. Primariamente a fórmula de cálculo evoluiu de forma a conceder protecção adicional aos trabalhadores com longas carreiras, procurando favorecer a justiça social entre trabalhadores. A partir de 2002, o objectivo principal passou por promover, de certa forma, a sustentabilidade do sistema mas mais importante ainda, a solidariedade expressa pelo potencial aumento das pensões mais baixas (Cenário 1 e 2) em detrimento das pensões associadas a rendimentos superiores (Cenário 3).

No âmbito social, a replicação do trabalho de Esping-Andersen resultou na classificação de Portugal como um dos países com menor poder de desmercantilização nas pensões de velhice o que, de acordo com as suas tipologias, se traduzia num sistema que providenciava benefícios bastante modestos, incentivando o acesso ao

sector privado. Contudo, demonstrámos que o seu método se afigurava pouco robusto e vulnerável a vários factores, pelo que a opção de adoptar uma nova metodologia ficou mais aliciante. Daí surgiu a hierarquização de *clusters* através da qual acabámos por alcançar conclusões diferentes às obtidas no processo de replicação, mesmo recorrendo a uma amostra e a variáveis quase idênticas. Através dos *clusters*, tornou-se possível argumentar que há espaço para tipologias alternativas às três principais apresentadas por Esping-Andersen quando o nosso foco é apenas a parcela das pensões de velhice. Adicionalmente, verificou-se que os três *clusters* avançados por Esping-Andersen não se encontram tão vinculados em 2010 como em 1980, havendo, inclusive, algumas mudanças nas caracterizações de certos países, como é o caso da Suécia ou da França. No contexto nacional as diferenças são mais significativas com Portugal a ser posicionado no extremo oposto ao do método de Esping-Andersen, ou seja, no *cluster* cujos traços gerais se aproximavam mais da tipologia social-democrata, tendo em conta a amostra escolhida. Estas conclusões indicam que Portugal se enquadra no grupo de países com maior solidariedade, sendo que isso se reflecte, em parte, no peso das pensões de velhice no PIB. O resultado obtido através deste último método acaba por ir mais de encontro às evidências expostas aquando da simulação dos valores das pensões.

Importa, ainda, lembrar que as conclusões retiradas e as comparações estabelecidas neste trabalho estão limitadas à amostra e aos dados escolhidos. Deste modo, é sugerível que a discussão tenha em conta estes dois factores. Adicionalmente, o tratamento da parcela relativa às pensões de velhice pode funcionar como elemento restritivo, porém, resulta numa mais-valia tanto no contexto nacional como internacional uma vez que poucos estudos versaram apenas nesta componente quando procuraram caracterizar os estados sociais dos diferentes países. Desta forma, espera-se que este estudo represente, principalmente, um contributo valioso para a discussão do futuro da Segurança Social numa perspectiva nacional e, ao mesmo tempo, contribua para o debate referente às tipologias apresentadas por Esping-Andersen, ajudando a enquadrar os estados sociais dos países abordados na perspectiva das pensões de velhice num horizonte temporal mais próximo da actualidade.

Uma vez escassa a literatura neste campo para o caso português, é possível que uma abordagem futura incorpore todas as funcionalidades do estado social, de forma a poder caracterizar a Segurança Social como um todo. Outro ponto interessante seria estabelecer uma comparação tendo por base apenas os países europeus. Num contexto um pouco mais financeiro, este trabalho suscitou ainda o interesse no desenvolvimento de um estudo que procurasse simular os resultados macro e microeconómicos que poderiam advir de uma transição do actual regime de repartição da Segurança Social para um regime de capitalização. Desta forma seria possível avaliar a viabilidade desta alternativa, tanto a nível de bem-estar intergeracional como económico, para um horizonte temporal próximo.

## Referências Bibliográficas

Adão e Silva, P., Sousa, S. e Pereira, M. (2014) “Maturação e Convergência: A evolução da protecção social”. Em Alexandre, F., Bação, P., Lains, P., Martins, M., Portela, M. e Simões, M. “A Economia Portuguesa na União Europeia: 1986-2010”. 369-419.

Alexandre, F., Aguiar-Conraria, L., Bação, P., Portela, M. (2011) “A Poupança em Portugal”. NYPE. Universidade do Minho.

Arts, W. e Gelissen, J. (2002). “Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report”. *Journal of European Social Policy*. Vol. 12 (2), 137-158.

Aspalter C. (2006), “The East Asian welfare model”. *International Journal of Social Welfare*, vol. 15: 290-301.

Auerbach, A. J. e Kotlikoff, L. J. (1987), *Dynamic Fiscal Policy*. Cambridge. Cambridge University Press.

Auerbach, A. J. e Kotlikoff, L. J. (1999), *Macroeconomics an integrated approach*. Cambridge. The MIT Press.

Auerbach, A. J., Braga de Macedo, J., Braz, J. Kotlikoff, L. J. e Walliser, J. (1999) “Generational Accounting in Portugal” em Auerbach, A.J., Kotlikoff, L.J. e Leibfritz, W., *Generational accounting around the World*. University of Chicago Press.

Bambra, C. (2004), “The world of welfare: Illusory and gender blind?”. *Social Policy and Society*. Vol. 3 (3), 201-211.

Bambra, C. (2005) “Cash versus services: 'worlds of welfare' and the decommodification of cash benefits and health care services.” *Journal of social policy*. Vol. 34 (2), 195-213.

Bambra, C. (2006). “Decommodification and the worlds of welfare revisited”. *Journal of European Social Policy*. Vol. 16 (1), 73-80.

Bambra, C. (2007). “Going beyond the three worlds of welfare capitalism: regime theory and public health research”. *Journal of Epidemiology and Community Health*. Vol. 61, 1098-1102.

Barr, N. e Diamond, P. (2010). “Pension Reform: A short guide”. Oxford University Press.

Bonoli, G. (1997), “Classifying welfare states: a two-dimension approach”. *Journal of Social Policy*. Vol. 26 (3), 351-372.

Caixa Geral de Aposentações (2014). “Regimes da Aposentação e das Pensões de Sobrevivência: Guia de Utente”.

Castles, F. e Mitchell, D. (1991), “Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?”. Luxembourg Income Study Working Paper Series No. 63.

Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1997), Livro Branco da Segurança Social, Instituto Nacional da Administração.

Croissant A. (2004), "Changing welfare regimes in east and southeast Asia: crisis, change and challenge". *Social Policy Administration*. Vol. 38, 504–524.

Danforth, B. (2010). "The Emergence of Three Worlds of Welfare". University of North Carolina.

Diamond, P. (1993), "Privatization of social security: Lessons from Chile", NBER working paper No. 4510.

Edwards, S. e Edwards, A. C. (2002), "Social security privatization reform and labor markets: The case of Chile", NBER working paper 8924.

Esping-Andersen, G. (1990). "The three worlds of welfare capitalism". Oxford: Polity Press.

Fenger, H. (2007). "Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology". *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*. Vol. 3 (2), 1-30.

Ferrera, M. (1996), "The Southern Model of Welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy*. Vol. 6 (1), 17-37.

Garcia, M. (2013) "A poupança e os sistemas de pensões". Edições Almedina.

Garcia, M. e Lopes, E. (2009), "The macroeconomic impact of reforming a PAYG system: The Portuguese Case". *International Social Security Review*, Vol. 62.

Gern, Klaus-Jurgen (2002), "Recent developments in old age pension systems: An international overview" em Feldstein, M. and Siebert, H., *Social Security: Pension reform in Europe*. University of Chicago Press.

Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P. (2013). "Relatório de Actividades e Contas 2012".

Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P. (2013). "FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social: Relatório e Contas 2012".

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (2013). "Relatório e Contas 2012".

Kotlikoff, L. J. (1995), "Privatization of social security: How it works and why it matters", NBER working paper no.5330.

Kritzer, B. E. (1996), "Privatizing social security: The Chilean experience" in *Social Security Bulletin*.

Leibfreid, S. (1992). "Towards a European welfare state". Em Ferge Z., Kolberg J.E., "Social policy in a changing Europe". Campus-Verlag. 245–279.

Lewis, J. (1992), "Gender and the Development of Welfare regimes", *Journal of European Social Policy*, vol. 2 (3).

Navarro, V. e Shi, L. (2001) "The political context of social inequalities and health". Social Science and Medicine. Vol. 52 (3), 481-491.

OECD (2011), "Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries". OECD Publishing.

OECD (2013), "Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators", OECD Publishing.

Orloff, A. (1993), "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States". American Sociological Review. Vol. 58, 303-328.

Palmer, E. (2000). "The Swedish pension reform model: framework and issues". The World Bank. Social Protection discussion paper No. 12.

Pitruzello, S. (1999) "Decommodification and the Worlds of Welfare Capitalism: a cluster analysis". European University Institute.

Rix, S. E. (1995) "Chile's experience with the privatization of social security", Issue Brief Number 23, Public Policy Institute.

Saint-Arnaud, S. e Bernard, P. (2003). "Convergence or Resilience? A Hierarchical Cluster Analysis of the Welfare Regimes in Advanced Countries. Current Sociology. Vol. 51 (5), 499-527.

Scruggs, L., Detlef, J. e Kuitto, K. (2014). "Comparative Welfare Entitlements Data Set 2, Version 2014-03. Codebook."

Silva, C., Calado, J. e Garcia, M. (2004). "The financial sustainability of the Portuguese Social Security System". The Geneva Papers on Risk and Insurance. Vol. 29 (3), 417-439.

Social Security Administration (2012). "Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012". SSA Publication No. 13-11801.

## **Legislação**

Decreto-Lei nº 45266/63 a 23 de Setembro

Decreto-Lei nº 259/89, a 14 de Agosto

Decreto-Lei nº 329/93, a 25 de Setembro

Decreto-Lei nº 449-A/99, a 4 de Novembro

Decreto-Lei nº 26/2008, a 22 de Fevereiro

Lei nº 1884/35, a 16 de Março

Lei nº 2115/62, a 18 de Julho

Lei nº 28/84, a 14 de Agosto

Lei nº 17/2000, a 8 de Agosto

Lei nº 32/2002, a 20 de Dezembro

Lei nº 60/2005, a 29 de Dezembro

Lei nº 53-B/2006, a 29 de Dezembro

Lei nº 4/2007, a 16 de Janeiro

Lei nº 55-A/2010, a 31 de Dezembro

Lei nº 11/2014, a 6 de Março

Portaria n.º 281/2013, a 28 de Agosto

Portaria nº 378-G/2013, a 31 de Dezembro

## Anexos

País	Ano	RR Pensão Mínima	Score Pensão Mínima	RR Pensão Standard	Score Pensão Standard	Anos de qualificação	Score Anos	Financiamento Trabalhador	Score Financiamento	Take-Up Rate	Score Final
Austrália	2010	0.346	2	0.346	1	0	3	0	1	0.717	7.17
Áustria	2010	0.496	2	0.829	3	45	2	0.45	2	0.86*	12.04
Bélgica	2010	0.527	3	0.76	3	35	2	0.46	2	1.02	16.32
Canadá	2010	0.401	2	0.545	2	37	2	0.5	2	0.99	11.88
Dinamarca	2010	0.458	2	0.531	2	40	2	0.33	2	1.02	12.24
Finlândia	2010	0.27	1	0.683	2	40	2	0.21	2	1	10.00
França	2010	0.445	2	0.556	2	40.5	2	0.4	2	1	12.00
Alemanha	2010	0.185	1	0.635	2	45	2	0.5	2	0.99*	9.90
Irlanda	2010	0.466	2	0.489	2	29	2	0.34	2	1.16	13.92
Itália	2010	0.287	2	0.84	3	40	2	0.27	2	0.85*	11.90
Japão	2010	0.234	1	0.533	2	40	2	0.5	2	1.9*	19.00
Holanda	2010	0.518	3	0.518	2	0	3	1	3	1.11*	17.76
Nova Zelândia	2010	0.402	2	0.402	1	0	3	0	1	1	10.00
Noruega	2010	0.526	3	0.679	2	40	2	0.36	2	1.03	14.42
Suécia	2010	0.311	2	0.53	2	30	2	0.41	2	0.87	10.44
Suíça	2010	0.322	2	0.386	1	45	2	0.5	2	1	10.00
Reino Unido	2010	0.347	2	0.581	2	45	2	0.5	2	1.09*	13.08
Estados Unidos	2010	0.317	2	0.591	2	35	2	0.5	2	0.95*	11.40
Portugal	2010	0.533	3	0.786	3	40	2	0.3	2	0.7	11.20
Média		0.389		0.590315789		32.97368421		0.396315789		1.01352632	12.35105263
Desvio Padrão		0.108103346		0.143860292		15.35186714		0.213312773		0.24560727	2.91036251
Limite Superior		0.497103346		0.734176082		48.32555135		0.609628563		1.25913358	15.26141514
Limite Inferior		0.280896654		0.446455497		17.62181707		0.183003016		0.76791905	9.440690121

Anexo 1 – Tabela de pontuações para desmercantilização ano 2010

Nota: Por falta de dados, os valores referentes à Take-Up Rate não são os do ano 2010 para alguns países assinalados com um \*. (Áustria = 2002; Alemanha = 2003; Japão = 2007; Reino Unido = 2008; Estados Unidos/Holanda/Itália = 2009)



País	Ano	RR Pensão Mínima	Score Pensão Mínima	RR Pensão Standard	Score Pensão Standard	Anos de qualificação	Score Anos	Financiamento Trab	Score Financiamento	Take- Up Rate	Score Final
Austrália	2000	0.309	2	0.309	1	0	3	0	1	0.654	6.54
Áustria	2000	0.485	3	0.846	3	45	2	0.45	2	0.87	13.92
Bélgica	2000	0.407	2	0.695	2	35	2	0.46	2	1.01	12.12
Canadá	2000	0.419	2	0.531	2	29	2	0.5	2	0.99	11.88
Dinamarca	2000	0.452	3	0.521	2	35	2	0.33	2	1.01	14.14
Finlândia	2000	0.315	2	0.621	2	40	2	0.19	2	1	12
França	2000	0.43	2	0.571	2	37.5	2	0.4	2	1	12
Alemanha	2000	0.18	1	0.733	2	45	2	0.5	2	1	10
Irlanda	2000	0.318	2	0.358	1	19	2	0.31*	2	0.98	9.8
Itália	2000	0.294	2	0.884	3	40	2	0.27	2	0.99	13.86
Japão	2000	0.227	1	0.516	2	38	2	0.5	2	1.26	12.6
Holanda	2000	0.479	3	0.479	2	0	3	1	3	1.07	17.12
Nova Zelândia	2000	0.398	2	0.398	1	0	3	0	1	0.95	9.5
Noruega	2000	0.439	2	0.607	2	32	2	0.36	2	1.02	12.24
Suécia	2000	0.362	2	0.622	2	30	2	0.41	2	1.05	12.6
Suíça	2000	0.343	2	0.413	1	45	2	0.5	2	1	10
Reino Unido	2000	0.278	2	0.533	2	39	2	0.5	2	1.04	12.48
Estados Unidos	2000	0.334	2	0.561	2	35	2	0.5	2	0.93	11.16
Portugal	2000	0.28	2	0.759	3	40	2	0.3	2	0.67	9.38
	Média	0.355		0.577		30.763		0.394		0.973	11.755
	Desvio Padrão	0.085		0.157		15.030		0.215		0.133	2.289
	Limite Superior	0.4405		0.7335		45.7931		0.6086		1.1061	14.0437
	Limite Inferior	0.2699		0.4199		15.7332		0.1788		0.8406	9.4658

Anexo 2 – Tabela de Pontuações para Desmercantilização no Ano 2000

Nota: Por falta de dados, os valores referentes à percentagem de financiamento do trabalhador na Irlanda dizem respeito ao ano 1999.

	<i>Number of clusters and cluster assignment</i>	<i>Method of analysis</i>
Kangas (1994)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Liberal</i>: United States, Canada</li> <li>2. <i>Conservative</i>: Austria, Germany, Italy, Japan, the Netherlands</li> <li>3. <i>Social-democratic</i>: Denmark, Finland, Norway, Sweden</li> <li>4. <i>Radical</i>: Australia, Ireland, New Zealand, United Kingdom</li> </ol>	Cluster analysis
Ragin (1994)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Liberal</i>: Australia, Canada, Switzerland, United States</li> <li>2. <i>Corporatist</i>: Austria, Belgium, Finland, France, Italy</li> <li>3. <i>Social-democratic</i>: Denmark, Norway, Sweden</li> <li>4. <i>Undefined</i>: Germany, Ireland, Japan, the Netherlands, New Zealand, United Kingdom</li> </ol>	BOOLEAN comparative analysis
Shalev (1996)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Liberal</i>: United States, Canada, Switzerland, Japan</li> <li>2. <i>Conservative</i>: Italy, France, Belgium, Austria, Ireland</li> <li>3. <i>Social-democratic</i>: Sweden, Norway, Denmark, Finland</li> <li>4. <i>Undefined</i>: Germany, the Netherlands, United Kingdom, Australia, New Zealand</li> </ol>	Factor analysis
Obinger & Wagschal (1998)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Liberal</i>: United States, Canada, Japan, Switzerland</li> <li>2. <i>European</i>: Belgium, Germany, Finland, Ireland, United Kingdom, the Netherlands</li> <li>3. <i>Conservative</i>: France, Italy, Austria</li> <li>4. <i>Social-democratic</i>: Denmark, Norway, Sweden</li> <li>5. <i>Radical</i>: Australia, New Zealand</li> </ol>	Cluster analysis
Wildeboer Schut et al. (2001)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Liberal</i>: United States, Canada, Australia, United Kingdom</li> <li>2. <i>Conservative</i>: France, Germany, Belgium</li> <li>3. <i>Social-democratic</i>: Sweden, Denmark, Norway</li> <li>4. <i>Undefined</i>: the Netherlands</li> </ol>	Principal component analysis

### Anexo 3 - Diferentes metodologias e resultados para os Estados Sociais

Fonte: Arts e Gelissen (2002)