

O financiamento da Segurança Social: bases de equidade e de sustentabilidade

Publicação Ocasional do CFP n.º 1/2019

Teodora Cardoso

Janeiro de 2019

A série "Publicação Ocasional" divulga textos esporádicos sobre qualquer tema relacionado com a missão e as atribuições do Conselho das Finanças Públicas. Trata-se de trabalhos aprovados pelo Conselho Superior e assinados pelos autores.

Índice geral

1. ENQUADRAMENTO DO TEMA.....	5
1.1. O ESTUDO PIONEIRO DO BANCO MUNDIAL (1994)	5
1.2. DESENVOLVIMENTOS E CRÍTICAS	10
2. O CASO DE PORTUGAL	12
2.1. OS ANOS DE CONFIANÇA E A EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA	12
2.2. A REFORMA DE 2007	14
2.3. AS RESPONSABILIDADES DO SECTOR PÚBLICO	16
3. CAPITALIZAÇÃO E POUPANÇA.....	19
3.1. O RENDIMENTO E A POUPANÇA.....	19
3.2. ILITERACIA FINANCEIRA.....	21
3.3. EFEITOS DA CRISE FINANCEIRA	21
4. SOLUÇÕES?.....	23
4.1. A DEFINIÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA.....	23
4.2. O PAPEL DAS REFORMAS INSTITUCIONAIS	24
4.3. REFORMAS VERSUS DESPESAS	26
4.4. O FINANCIAMENTO DAS PENSÕES	27
REFERÊNCIAS	30

Índice de gráficos

GRÁFICO 1 – DESPESA PÚBLICA (EM % DO PIB)	6
GRÁFICO 2 – POPULAÇÃO TOTAL (1960 = 100)	12
GRÁFICO 3 – PIRÂMIDES ETÁRIAS	13
GRÁFICO 4 – PORTUGAL: DESEMPENHO RELATIVAMENTE À UE15 (PREÇOS DE 2010)	14
GRÁFICO 5 – DIREITOS COM PENSÕES POR PAÍS MEMBRO DA UE EM 2015 (EM % DO PIB)	17
GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS DIREITOS COM PENSÕES POR SISTEMA EM 2015	17
GRÁFICO 7 – TAXA DE POUPANÇA DAS FAMÍLIAS (EM % DO RENDIMENTO DISPONÍVEL)	19
GRÁFICO 8 – CRÉDITO BANCÁRIO A PARTICULARES (EM ME)	20
GRÁFICO 9 – POUPANÇA TOTAL (MILHARES) E PIB/PESSOA EMPREGADA (VARIACÃO EM % DA MÉDIA DA UE15)	25

O Financiamento da Segurança Social
Bases de Equidade e de Sustentabilidade

Teodora Cardoso¹

While High Income Countries became economically rich before getting demographically old, most Low- and many Middle Income Countries risk getting demographically old before becoming economically rich.

Robert Holzmann

¹ O presente texto é parte de um trabalho em curso e foi parcialmente apresentado na Conferência "A capitalização pública da Segurança Social portuguesa: ponto de situação e perspectivas", organizada pelo IDEFF na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 19 de outubro de 2018.

1. Enquadramento do tema

1.1. O Estudo Pioneiro do Banco Mundial (1994)

O sistema de proteção social é um elemento crucial de qualquer sistema de governo. Na maior parte das economias, os sistemas de proteção social são mecanismos gigantescos de redistribuição, frequentemente atingindo os 40% do PIB nos países desenvolvidos. Transferências desta ordem de grandeza pressupõem sistemas de governação e gestão sólidos e criteriosos, particularmente atentos às evoluções de longo prazo. Neste horizonte, o financiamento da segurança social é um dos principais problemas com que Portugal se confronta: só os da demografia e do aumento da produtividade se lhe comparam como condições-base de sustentação do modelo de proteção social que o país escolheu. Na verdade, os três estão ligados e têm de ser analisados em conjunto e numa perspectiva de longo prazo, se o país – que, embora classificado entre as economias avançadas, permanece próximo dos países de rendimento médio – quiser resolver o dilema que Robert Holzmann enuncia na citação acima.

Nenhum dos problemas mencionados é específico de Portugal e não foi a crise das dívidas soberanas que os criou. Há um quarto de século o Banco Mundial publicou o estudo pioneiro dos problemas levantados pelo envelhecimento da população: *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*.² A qualidade e abrangência dessa análise merecem que se lhe dedique algum espaço, até porque diferentes variantes e diversos modelos que nela se baseiam foram entretanto experimentados, com graus de sucesso variáveis, o que permite enquadrar melhor o caso português.

O primeiro ponto a destacar é o carácter abrangente do problema do envelhecimento da população. Começar por fragmentá-lo, por exemplo, individualizando o tema do financiamento das pensões e ignorando outros impactos do envelhecimento – sobre a economia, o emprego, o Orçamento do Estado e a própria sociedade – é um caminho seguro para não o resolver.

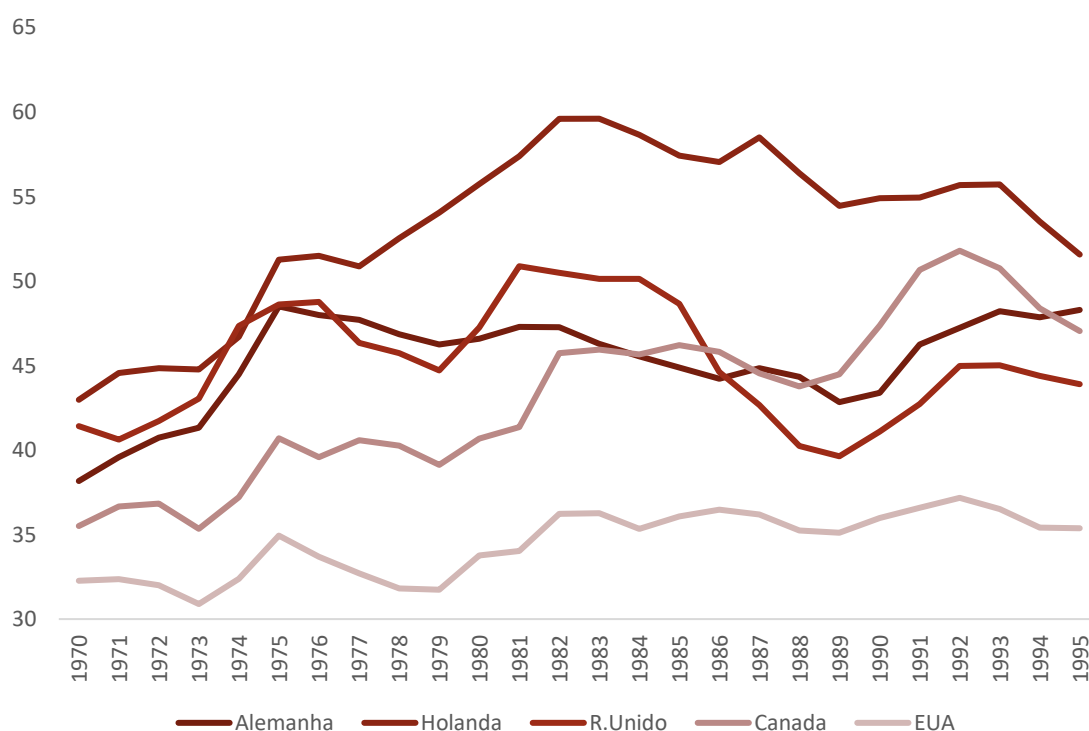
O estudo do Banco Mundial começava por observar a redução da dimensão das famílias e a sua maior dispersão, ligadas em parte ao desenvolvimento económico, mas acarretando o enfraquecimento dos sistemas informais de apoio aos idosos, ao mesmo tempo que a esperança de vida aumentava e a taxa de fertilidade baixava, levando ao rápido aumento da proporção de idosos na população. Elencava, ao mesmo tempo, um conjunto de razões que justificam a intervenção dos governos na área das pensões: a miopia que leva a subestimar a necessidade de constituir poupanças para a velhice, a falta de informação adequada à tomada de decisão a longo prazo, as deficiências dos instrumentos de poupança disponíveis, assim como a insuficiência de rendimento durante a vida ativa para acomodar a constituição dessas poupanças.

Não obstante essa justificação, a experiência mostrava também que as intervenções dos governos tinham criado importantes distorções e que, mesmo no domínio das preocupações

² Banco Mundial (1994).

sociais, as políticas adotadas ao longo das décadas de 1960/70, tinham frequentemente tendido a privilegiar os que dispunham de maior capacidade negocial, por vezes os mais ricos. A estas preocupações juntavam-se outras, associadas à própria gestão macroeconómica. No plano estrutural, estas resultavam da simultaneidade observada entre o aumento da esperança de vida e a desaceleração do crescimento da produtividade e dos salários reais, observados, embora em diferentes graus, nas economias desenvolvidas e também em muitas emergentes e em desenvolvimento. No respeitante à gestão cíclica das economias, o peso crescente das despesas públicas no PIB, em especial nos países onde o envelhecimento era mais evidente, ameaçava tornar-se num obstáculo à adoção de políticas de estabilização, tendo já obrigado alguns países desenvolvidos a aplicar medidas restritivas, ainda que procíclicas.³

Gráfico 1 – Despesa pública (em % do PIB)



Fonte: AMECO.

Daí a conclusão da necessidade urgente de rever as formas de intervenção dos governos nesta área, mesmo nos países que beneficiavam ainda de uma população jovem e em crescimento. Estes iriam também assistir à escalada das despesas relacionadas com o envelhecimento, incluindo, além das pensões, os gastos em saúde e assistência social, domínios que, em todos os casos, exigem um horizonte longo de tomada de decisão. Os sistemas de financiamento das pensões então dominantes eram sistemas puros de repartição, em que o financiamento das pensões dos reformados é assegurado pelas contribuições dos trabalhadores no ativo. Com o número de pensionistas a crescer

³ O gráfico baseia-se em dados anteriores à adoção da atual base do sistema europeu de contas nacionais (SEC 2010) disponíveis na base AMECO de 2008.

relativamente ao dos ativos, o volume de contribuições teria igualmente de crescer. Na ausência de um aumento significativo das taxas de atividade, aliás contrariado pela tendência vigente para antecipar a idade da reforma, tal implicava, ou o aumento dos salários – só sustentável, em termos reais, se assente na produtividade –, ou taxas de contribuição que se tornariam proibitivas.

O estudo do Banco Mundial sublinhava que a intervenção do governo não se limita à cobrança de impostos e provisão de transferências, contando com outros instrumentos igualmente poderosos, como a regulação e supervisão dos sistemas e das instituições financeiras, ou os incentivos fiscais à poupança, num quadro de estabilização das economias. As reformas necessárias não se resumiam, por isso, a discutir os sistemas de pensões e as possíveis formas do seu financiamento, mas tinham de analisar no seu conjunto os problemas decorrentes do envelhecimento, incluindo todos os tipos de intervenção dos governos, mas não esquecendo o papel e as formas de ajustamento dos diferentes grupos sociais e de agentes económicos. Uma preocupação fundamental resultava da necessidade de ter em conta as implicações das reformas, não só sobre as contas públicas e sobre a distribuição do rendimento entre agentes económicos e entre gerações, mas também sobre o funcionamento dos mercados do trabalho e do capital. Não se tratava, por isso, de discutir isoladamente o problema do financiamento das pensões, ou mesmo da segurança social, mas também de o enquadrar como instrumento de estabilidade e crescimento da economia.

Neste sentido, o relatório do Banco Mundial argumentava que um sistema de apoio aos idosos deve:

- facilitar os esforços dos indivíduos com vista a transferir parte do seu rendimento dos anos de atividade para o período pós-aposentação;
- reforçar o rendimento dos que não dispõem de capacidade de poupança, mas evitando distorções intra- ou intergeracionais;
- proporcionar um seguro contra os riscos a que os idosos são especialmente vulneráveis, como os custos com cuidados de saúde ou a inflação.

Para favorecer a estabilidade e o crescimento da economia, o sistema deve:

- **minimizar os fatores que se opõem ao crescimento**, como a má afetação do capital, a insuficiência de poupança, os obstáculos à criação de emprego, o peso excessivo de custos administrativos e a evasão, não só fiscal mas também – e nalguns casos principalmente – regulamentar;
- **ser sustentável**, baseando-se num planeamento a longo prazo que tome em conta as alterações previsíveis na economia e na demografia, incluindo aquelas que o próprio sistema induz;
- **ser transparente**, de modo a permitir aos trabalhadores, aos cidadãos em geral e aos decisores políticos fazer escolhas informadas e ao abrigo de manipulações políticas de que resultam maus resultados económicos.

O estudo concluía pela necessidade de um sistema de apoio à terceira idade incluindo diferentes papéis para o governo consoante os objetivos a prosseguir. Além disso, havia que pôr fim aos mitos frequentemente aceites nas discussões sobre o tema. Um destes resultava

da convicção de que os sistemas de repartição então generalizados no financiamento das pensões eram progressivos e promoviam a redistribuição de rendimento em benefício dos idosos mais pobres, quando, na realidade, eram frequentes os mecanismos tendentes a beneficiar os grupos com maior poder de influência. Outros consistiam em admitir que o sistema de repartição, ao fixar na lei o modo de determinação das pensões, eliminava os riscos da velhice. Neste caso, o mito consistia em ignorar as alterações discricionárias a que essas normas estão sujeitas, não só face a situações de emergência financeira, mas também no decurso da gestão corrente, por exemplo, no ajustamento à inflação.

Talvez os mais perigosos desses mitos foram os que levaram a crer que os governos são menos míopes que os indivíduos na sua tomada de decisões e que, por isso, têm em conta a perspectiva de longo prazo e a proteção das gerações futuras. Na verdade, como sublinha Jacques de Larosière numa obra recente, a perspectiva de longo prazo “dá aos políticos um pretexto para adiar as medidas a tomar” ao mesmo tempo que “um certo número de fenómenos estruturais [atingem] um ponto de não retorno... Agravam-se com uma rapidez que não se imaginava quando nos contentávamos em considerá-los como fazendo parte do muito longo prazo. Começaram já a destruir as nossas certezas, os nossos hábitos, os nossos modos de vida. Estão a demolir um conjunto de equilíbrios institucionais que nos habituáramos a supor imutáveis.”⁴

O relatório do Banco Mundial concluía que **um sistema de segurança social na terceira idade devia considerar a importância relativa das três finalidades a atender – poupança, redistribuição e seguro – sendo muito diferente o papel a desempenhar pelo Estado em cada uma delas.**

- **A poupança** tem por fim alisar o rendimento ao longo da vida, implicando adiar algum consumo durante a idade ativa.
- **A redistribuição** implica transferir rendimento entre indivíduos, tendo em conta que, para os detentores de baixos rendimentos, poupar para a velhice exigiria cair abaixo da linha de pobreza enquanto ativos.
- **O seguro** constitui uma proteção contra uma diversidade de riscos, desde os que ameaçam as poupanças individuais (recessões, maus investimentos, inflação), aos relativos à esperança de vida ou mesmo ao fracasso de programas públicos.

A diferente natureza destes objetivos aconselha a adoção de sistemas de proteção na velhice dotados de mecanismos diversos de financiamento e gestão, que assegurem uma partilha equilibrada de responsabilidades.

Em particular, a experiência já acumulada à data da elaboração do relatório – recorde-se, há um quarto de século – mostrava que combinar estas diferentes funções em programas públicos era problemático, tanto por razões de eficiência, como de redistribuição. Essa experiência mostrava que, enquanto os sistemas não atingem a maturidade, é grande a tentação política de prometer planos de reforma generosos. Porém, à medida que a população e os sistemas envelhecem, sobe o nível de contribuições necessário para os

⁴ De Larosière (2017).

alimentar. Ao mesmo tempo, sistemas que desligam o valor dos benefícios do valor atuarial das contribuições levam a que estas sejam vistas, não como um instrumento de poupança para a reforma, mas como um simples imposto, cujo aumento desencadeia distorções e comportamentos de evasão, exploração e manipulação do sistema, com consequências adversas para a sua sustentabilidade e também para o mercado do trabalho e para a economia. Os sistemas puros de repartição agravam estes riscos na medida em que, para cada geração, desligam o valor dos benefícios do valor das contribuições. E, quanto mais altos os benefícios e mais ligados aos rendimentos declarados, tanto maiores se tornam as distorções – e mesmo a regressividade – implícita na transferência entre gerações.

Destes problemas resulta, por um lado, um aumento de custos do sistema superior ao das receitas e, por outro, a tendência dos beneficiários que nele confiam para descurem a formação de poupança, que supõem garantida pelo sistema. Os défices deste, ainda que financiados por transferências do Orçamento do Estado, implicam ou a acumulação de dívida pública, ou o corte de outras despesas públicas, ou o aumento de impostos, todos com implicações adversas para o crescimento da economia. Ao mesmo tempo, a insuficiência da poupança das famílias torna-as mais vulneráveis às falhas do sistema, agravando as consequências inerentes.

Em consequência da análise aqui brevemente resumida, o relatório do Banco Mundial recomendava a separação das finalidades de poupança e de redistribuição, definindo diferentes mecanismos de financiamento e gestão para cada uma delas e afetando-os a dois pilares do sistema, ambos de participação obrigatória, um gerido pelo Estado e financiado por impostos e outro integralmente capitalizado, gerido por entidades privadas. Este último podia ainda ser complementado por um pilar de participação voluntária.

Ao **primeiro pilar, de participação obrigatória e benefício definido**, competia a responsabilidade de aliviar a pobreza na velhice e de providenciar um seguro contra um conjunto de riscos que ameaçam as poupanças individuais (recessões, maus investimentos, inflação, falência de entidades privadas). Devia ser financiado por repartição, podendo revestir diversas formas, mas devendo manter uma dimensão modesta de modo a permitir a redução substancial das contribuições, evitando as distorções e perversões associadas ao elevado nível destas.

O **segundo pilar**, gerido pelo sector privado e integralmente capitalizado, seria também de participação obrigatória, mas de contribuição definida, dependendo o benefício final do rendimento das aplicações que lhe fossem dadas. A gestão privada justificava-se pela necessidade de evitar a tentação de concentrar essas aplicações na dívida pública nacional e pela vantagem de introduzir concorrência nessa gestão. A boa qualidade desta devia reduzir a pressão sobre o primeiro pilar, mas simultaneamente requeria o reforço do papel do Estado enquanto regulador e supervisor do sistema financeiro, devendo igualmente promover o aprofundamento dos mercados de capitais.

Finalmente, o **terceiro pilar** seria **de participação voluntária**. Os dois últimos pilares concretizavam a introdução de uma componente significativa de capitalização no financiamento das pensões.

1.2. Desenvolvimentos e Críticas

O modelo-base proposto pelo Banco Mundial parte do princípio de que um sistema de pensões é fundamentalmente um sistema de reconhecimento e gestão dos riscos ligados ao envelhecimento. A crítica mais sistemática de que foi objeto, nomeadamente por parte da Organização Internacional do Trabalho (OIT), centra-se precisamente nesse ponto. Um texto de fundo da OIT refere, por exemplo:

*É óbvio que o enfoque do Banco Mundial na gestão do risco procura minimizar o efeito das transferências sociais no nivelamento dos rendimentos, enquanto a OIT sublinha o papel das transferências enquanto investimento no desenvolvimento (entre outras coisas, ao fomentar a paz social), indo por isso além do âmbito relativamente estreito de minimizar o risco de cair na pobreza ou de perder parte substancial do rendimento. **Assumimos que tanto os indivíduos, como a comunidade ou o país em causa, fazem tudo o que está ao seu alcance para – como compete a qualquer indivíduo, família, comunidade ou sociedade prudente – evitar ou reduzir os riscos, sem ficar à mercê dos mecanismos de proteção social. Assumimos igualmente que as transferências que consideramos estão de acordo com o papel que cada sociedade lhes atribui no modelo de ciclo de vida ou de proteção social que adota.***

Acrescenta, porém, logo a seguir:

*A nossa preocupação principal consiste em assegurar que os níveis de benefícios que cada sociedade define, de acordo com os seus valores, podem ser financiados pela partilha ou redistribuição de rendimento. **Se tal for impossível a longo prazo, o sistema está condenado à falência.** Em termos relativos, a disposição para partilhar rendimento não depende necessariamente do seu nível, mas da perceção da eficiência do sistema de partilha. Muito poucas pessoas estão dispostas a aceitar esbanjamento nos sistemas públicos de redistribuição.⁵*

Na prática, a evolução posterior mostra que, em especial numa área ligada ao longo prazo, não só a prudência está longe de ser a norma, como a complexidade dos riscos facilmente transcende mesmo técnicas de controlo sofisticadas. A insistência a que assistimos, em diferentes países, em antecipar a idade da reforma, na presença de uma evolução demográfica que só pode aconselhar o oposto, ilustra a falha de prudência. Quanto à complexidade dos riscos, está bem refletida na evolução financeira e macroeconómica que levou às crises financeira e das dívidas soberanas, não obstante a sofisticação dos

⁵ Cichon, M. et al. (2004). Tradução e ênfase da autora.

instrumentos que supostamente os teriam controlado. Na verdade, a atenção generalizada das sociedades, dos governos e das instituições internacionais permaneceu essencialmente concentrada no curto prazo, mesmo na presença de desafios ambientais, demográficos, tecnológicos e geopolíticos que exigiam a postura oposta.

Não admira, por isso, que os riscos dos sistemas de proteção social subsistam, em larga medida devido ao excesso de otimismo quanto à capacidade dos países, nuns casos para continuar a financiar modelos simples de repartição, em presença de uma evolução demográfica desfavorável, noutros para gerir sistemas de capitalização que supõem elevados níveis de sofisticação, mas também de supervisão e regulação financeira. A grande diferença entre a abordagem do Banco Mundial e a que mantém o predomínio de um sistema centrado na repartição, sujeito a sucessivas alterações paramétricas, reside na atenção aos riscos que o primeiro sublinha. Dela resulta a necessidade de, nos inevitáveis ajustamentos a que qualquer sistema está sujeito, ter em conta não só os parâmetros deste (leia-se, o nível de contribuições ou das pensões, ou a idade da reforma), mas também o enquadramento macroeconómico em que ele se situa e todo o conjunto de fatores que o condicionam.

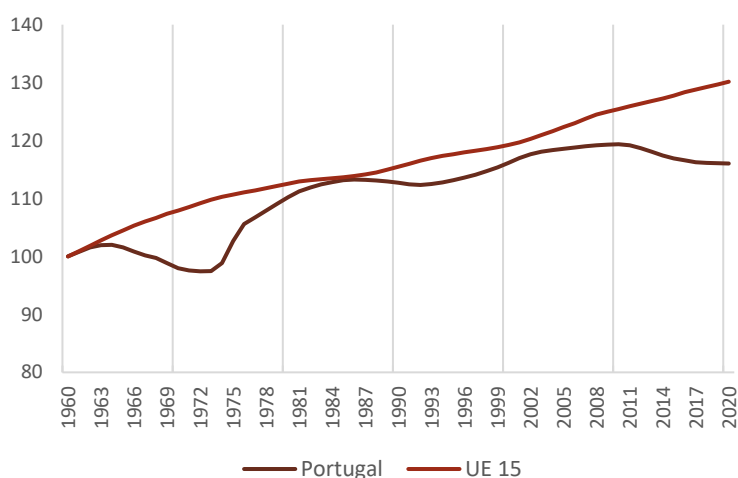
Simplex exemplos ilustram essa diferença. As alterações paramétricas mais comuns – e fáceis de implementar – no sistema de repartição consistem, a curto prazo, em permitir que a inflação reduza o valor real das pensões e, a médio e longo prazo, em reduzir a taxa de substituição (ou seja, a relação entre a pensão inicial e o último salário). A primeira, não obstante a sua implicação imediata no poder de compra das famílias – e, portanto, na economia – tem a vantagem de desviar a responsabilidade do sistema de pensões, enquanto, na gestão macroeconómica, estimula as políticas inflacionistas. A segunda tem um efeito tanto mais perverso quanto menos transparente for a evolução previsível da taxa de substituição: a sua redução – provavelmente inevitável – implica o reforço da poupança das famílias com vista a evitarem uma quebra súbita de rendimento aquando da aposentação. Para isso necessitam, porém, de ter consciência do que as espera, de dispor de incentivos à poupança e de instrumentos financeiros adequados em mercados bem regulados. Quando as consequências abrangentes destas alterações são preteridas por sucessivos ajustamentos paramétricos, o sistema condena-se à falência.

2. O caso de Portugal

2.1. Os anos de confiança e a evolução demográfica

Quando o relatório do Banco Mundial foi publicado, a população portuguesa beneficiava ainda do incremento resultante do retorno de emigrantes na década de 1970 e, embora começasse a apresentar um crescimento inferior ao da UE15, tal não parecia constituir um motivo de preocupação imediata. Ao mesmo tempo, o crescimento económico medido em relação à média da UE15, através do PIB total ou da produtividade (PIB por pessoa empregada), mostrava igualmente uma evolução satisfatória.

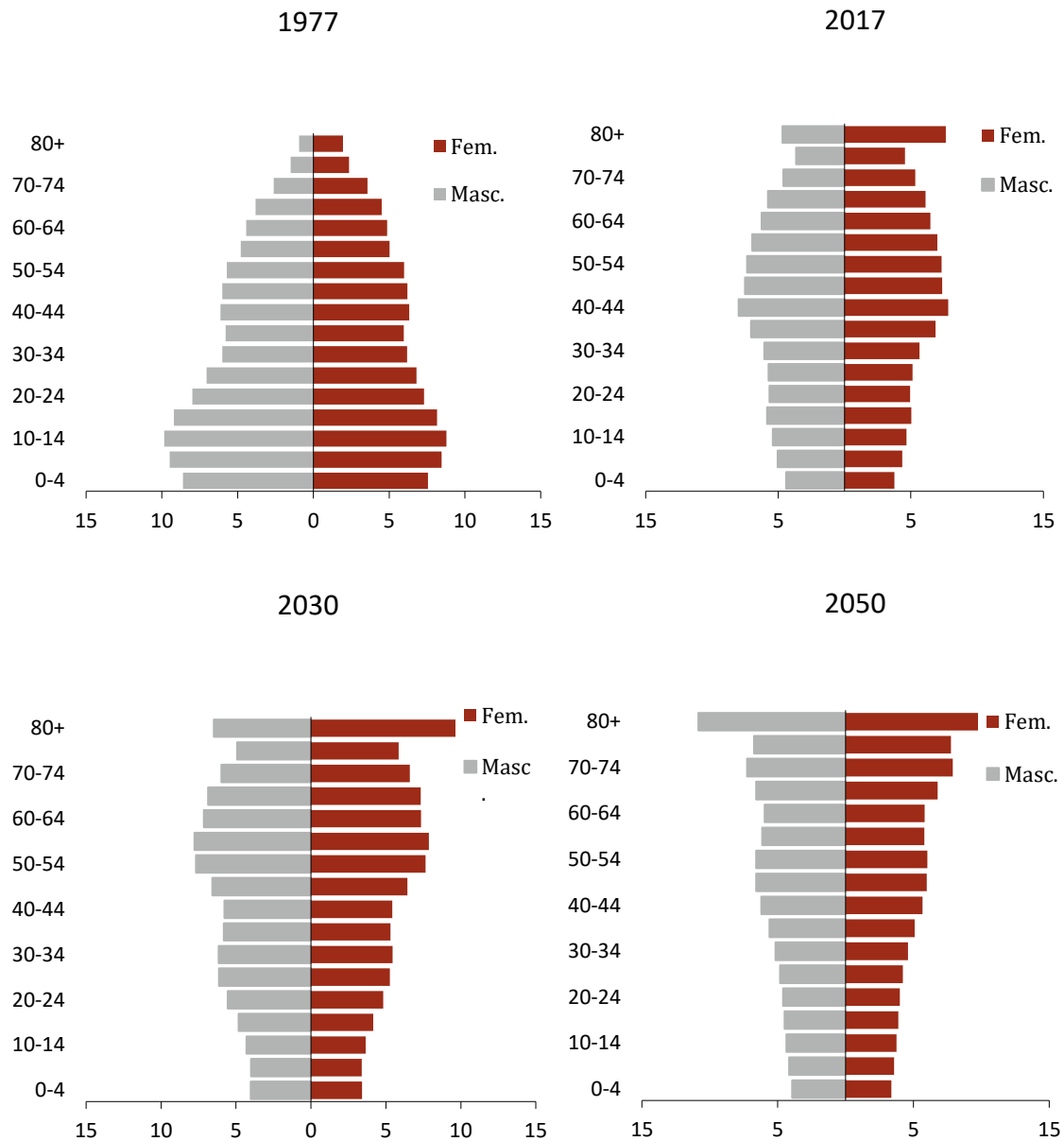
Gráfico 2 – População total (1960 = 100)



Fonte: AMECO, novembro 2018.

Apesar disso, a composição etária da população evoluiu já num sentido menos positivo, que a redução observada da taxa de natalidade e o aumento da esperança de vida iriam acentuar significativamente. De facto, em 1977, a população acima de 65 anos correspondia a 10,5% do total, enquanto o extrato entre os 20 e os 64 anos representava 54,4% e os menores de 19 anos 35,1%. Em 2017 esses valores passaram para 21,3% acima de 65 anos, para 59,5% entre os 20 e os 64 anos e para 19,2% para os menores de 19 anos. A população total em 2017 atingia os 10,3 milhões; segundo as previsões do Eurostat deve ficar-se pelos 9,1 milhões em 2050 e, seguindo as tendências atuais, atingir os 7,6 milhões em 2080. Os gráficos abaixo ilustram esta evolução, cujas implicações para a sustentabilidade do atual sistema de pensões não podem, nem ignorar-se, nem cingir-se ao aumento dos níveis já elevados de contribuições e/ou impostos.

Gráfico 3 – Pirâmides etárias

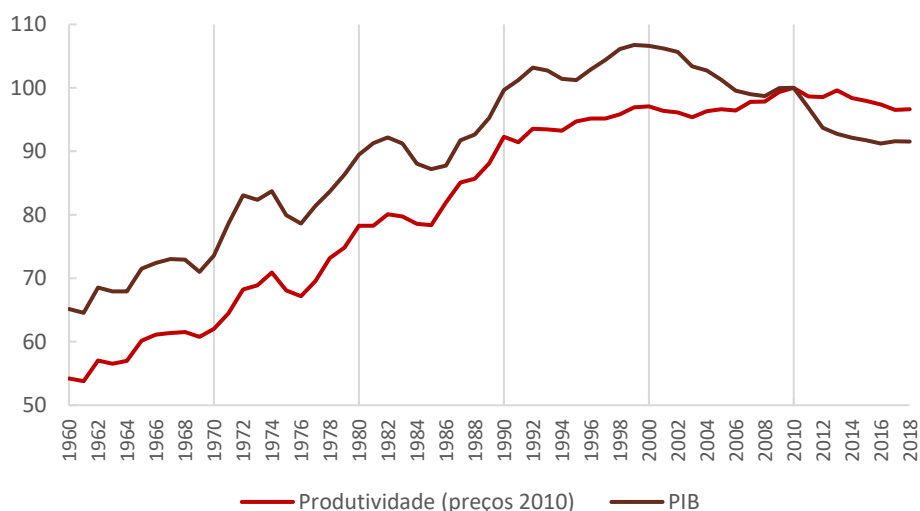


Fontes: Eurostat e INE.

Em complemento do sistema de repartição legalmente consagrado, Portugal criara, em 1989, os instrumentos de capitalização que ainda se mantêm como a opção dominante dos aforradores nessa área. Tratou-se dos Planos de Poupança Reforma (PPR), objeto de um tratamento fiscal favorável, justificado pelo objetivo de incentivar a poupança privada destinada a complementar o rendimento pós-reforma. A nível dos decisores políticos, essa preocupação não tardaria, porém, a seguir a trajetória identificada no estudo do Banco Mundial. Esta consistia na opção por utilizar a folga financeira do sistema segurança social no seu início para acrescer a prodigalidade dos sistemas públicos, quer no montante das pensões, quer na idade da aposentação. Como aquele estudo também documenta, a evolução posterior não tardaria a confirmar o caráter temporário dos fatores na origem dessa folga.

Para além do envelhecimento da população, já ao longo dos anos 1990 era evidente a desaceleração do crescimento da produtividade,⁶ uma tendência que iria acentuar-se e que seria reforçada na década seguinte pela queda do emprego, determinando a forte desaceleração do PIB. Pelo contrário, os compromissos assumidos com pensões iriam materializar-se a médio e longo prazo, tornando-se num dos principais fatores de pressão sobre a política orçamental e acabando por levar à reforma do sistema de pensões em 2007.⁷

Gráfico 4 – Portugal: Desempenho relativamente à UE15 (Preços de 2010)



Fonte: AMECO novembro 2018.

2.2. A reforma de 2007

A reforma de 2007, não obstante o debate que a precedeu quanto às vantagens e inconvenientes do sistema de repartição relativamente ao de capitalização, manteve integralmente a opção pelo primeiro, embora com alterações paramétricas importantes para o reforço da sustentabilidade do sistema. Entre elas destaca-se a flexibilização da idade da reforma e a criação de incentivos para o prolongamento da vida ativa, nomeadamente através da introdução do “fator de sustentabilidade” e do agravamento da penalização pela antecipação da reforma.

Inevitavelmente, o reforço da sustentabilidade do sistema teria como contrapartida alguma combinação entre o prolongamento da vida ativa e a redução das pensões futuras. De

⁶ Medida pelo PIB por pessoa empregada, a variável para que se dispõe de uma série suficientemente longa. Os gráficos que representam o desempenho relativamente à UE comparam as taxas de variação de cada uma das variáveis em Portugal relativamente às observadas, em média, na UE. Assim, até 2000, o PIB e a produtividade cresceram tendencialmente acima da UE, embora sem atingir os níveis aí observados. Após 2000, a própria variação foi inferior à observada na média da UE, em particular no caso do PIB, tendo a produtividade crescido ligeiramente, em função da quebra do emprego.

⁷ Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio.

acordo com o previsto na lei, o efeito destas alterações era gradual, mas com um declive que se acentuava ao longo do tempo, nomeadamente em função do aumento da esperança de vida. O impacto da redução da taxa de substituição tem enorme importância para as famílias, na medida em que supõe alterações do seu comportamento, no sentido da constituição de poupanças com vista a precaver os efeitos de uma queda abrupta do rendimento no momento da reforma. Tal justifica o gradualismo na introdução do novo sistema, de forma a viabilizar esse ajustamento que, no caso português, era tanto mais pertinente quanto o sistema tendera inicialmente a garantir na íntegra esse rendimento aquando da aposentação (por vezes mesmo reforçando-o por via fiscal e pela prática de proceder a promoções na proximidade da aposentação). Contudo, para que essa alteração de comportamento se efetivasse, era necessário que as famílias tivessem consciência das implicações do novo sistema e que fossem criados estímulos à constituição de poupanças e instrumentos financeiros adequados.

Atualmente, o relatório da Comissão Europeia sobre a adequação das pensões⁸ trata detalhadamente este tema, analisando diferentes hipóteses de carreira contributiva e género. Trata-se de uma análise complexa que sobretudo mostra a importância para os trabalhadores no ativo de terem consciência das variantes que se lhes oferecem com vista a definirem as suas opções, conhecendo os riscos que caracterizam cada uma delas. A nível nacional, porém, não só essa análise não foi privilegiada, como o debate político subestimou a partilha de responsabilidade com as famílias, mantendo antes a ideia da responsabilidade exclusiva do Estado, em contradição com a limitação que a reforma de 2007 implicitamente lhe introduzira.

De facto, essa contradição era inerente ao próprio modelo definido, que se afastava consideravelmente do preconizado pelo Banco Mundial, em especial ao manter o financiamento concentrado no primeiro pilar. A concessão nesta área limitava-se à criação de um Sistema Complementar, compreendendo um regime público de capitalização, assim como regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual. Nos termos da lei,

O sistema complementar compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual.

Os regimes complementares são reconhecidos como instrumentos significativos de proteção e de solidariedade social, concretizada na partilha das responsabilidades sociais, devendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados.

O regime público de capitalização é um regime de adesão voluntária individual, cuja organização e gestão é da responsabilidade do Estado, que visa a atribuição de

⁸ European Commission (2018).

*prestações complementares das concedidas pelo sistema previdencial, tendo em vista o reforço da proteção social dos beneficiários.*⁹

Na prática, porém, quanto a meios, o sistema permaneceu concentrado no sector público, continuando a exigir um elevado nível de contribuições.¹⁰ De facto, os estímulos ao desenvolvimento do Sistema Complementar não se concretizaram e não se observaram esforços, nem no sentido de consciencializar as famílias quanto à sua necessidade, nem de reforçar os meios à sua disposição para o efeito. Pelo contrário, o acentuar das dificuldades económicas e orçamentais exacerbou a pressão sobre o rendimento disponível dos trabalhadores no ativo, ao mesmo tempo que conduzia também a reduzir o estímulo da política fiscal à poupança voluntária, em particular no caso dos PPR. Finalmente, as consequências da crise financeira internacional agravariam ainda os problemas, em particular nos países, como Portugal, onde o nível de endividamento atingido pela economia iria exigir um enorme esforço de desalavancagem e a adoção das inevitáveis medidas restritivas contracíclicas.

Nestas condições, não admira que o sistema complementar estagnasse, em especial no que respeita à componente de capitalização. Segundo os últimos números publicados,¹¹ o regime público, através do Fundo dos Certificados de Reforma, contava, no final de 2017, com 7 619 aderentes e dispunha de uma carteira de 43 milhões de euros.¹² Ao mesmo tempo, os PPR, embora permanecendo um produto importante de aplicação voluntária de poupança, ascendendo ainda a cerca de 14 000 milhões de euros, entraram em declínio, face às condições do mercado e à ausência de estímulos.

2.3. As responsabilidades do sector público

O sector público permanece, assim, o quase exclusivo garante dos direitos das famílias associados a pensões. Um exercício coordenado pelo Eurostat e, em Portugal, levado a cabo em colaboração pelo INE e pelo Banco de Portugal, estima o montante desses direitos, no final de 2015, em cerca de 584 mil milhões de euros, equivalendo a 325% do PIB, um valor ligeiramente inferior à média da UE, mas cuja responsabilidade se concentra no sector público, ampliando significativamente a relativa aos cerca de 125% do PIB correspondentes à dívida pública.¹³

⁹ Artigos 81º e 82º da Lei n.º 4/2007 (texto republicado na Lei n.º 83-A/2013 de 30 de dezembro).

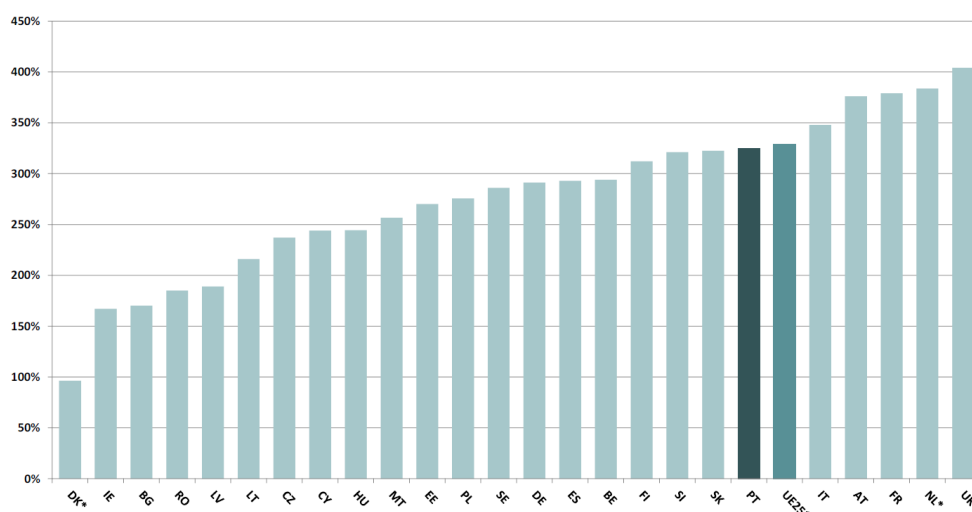
¹⁰ As contribuições para a segurança social (11% e 23,75% do salário bruto, respetivamente a cargo do trabalhador e da entidade patronal) cobrem ainda outras responsabilidades, nomeadamente com o subsídio de desemprego e com os cuidados continuados, outra rubrica altamente sensível ao envelhecimento da população. A cunha fiscal total (que inclui o IRS) ascendia, em 2018, a 40,6% do custo do trabalho. Para comparação internacional, ver OECD (2018).

¹¹ IGFCSS, IP (2018).

¹² Como termo de comparação, note-se que, em 2017, o total de pensões pagas pelo sistema de segurança social ultrapassou os 16 mil milhões de euros.

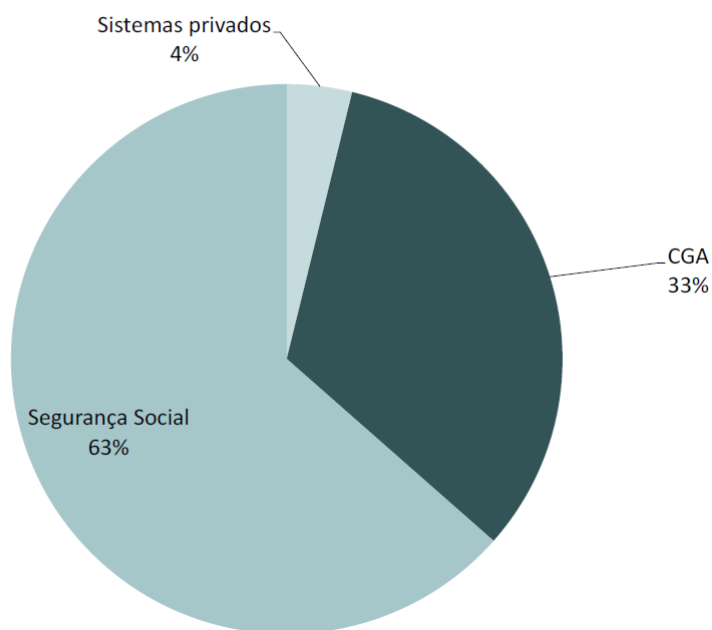
¹³ INE (2018).

Gráfico 5 – Direitos com pensões por país membro da UE em 2015 (em % do PIB)



Fonte: INE com base dos dados publicados pelos Estado Membros. INE (2018).

Gráfico 6 – Distribuição dos direitos com pensões por sistema em 2015



Fonte: INE (2018).

Como o INE sublinha, trata-se neste caso de uma **responsabilidade potencial** (dado que não incorpora possíveis alterações futuras aos atuais sistemas públicos), **prospectiva** (baseia-se em modelos de contabilidade geracional) e **limitada** (cingindo-se aos direitos potenciais adquiridos até 2015). Essas características estão, no entanto, longe de retirar-lhe importância, em particular no que se refere à natureza potencial da responsabilidade. Com efeito, os direitos conferidos às famílias são determinantes das suas expectativas e dos comportamentos que adotam em matéria de consumo, poupança e investimento. Cortes

abruptos implicam perda de confiança e atingem particularmente os elementos mais frágeis do tecido social, ao mesmo tempo que, a nível macroeconómico, desviam o investimento para a busca de resultados imediatos, em detrimento de opções que viabilizem o crescimento económico a longo prazo.

Como o Banco Mundial sublinhava e a experiência portuguesa confirma, a opção pelo gradualismo não dispensa condições importantes. A primeira consiste na capacidade financeira do Estado e da segurança social para suportar encargos que só gradualmente se reduzem. A segunda exige total transparência da política, permitindo a todos compreender e avaliar as opções que se lhes colocam, a tempo de ajustar os seus comportamentos em conformidade.

Esta última condição pressupõe, todavia, uma outra: a confiança dos decisores políticos em que, nesta matéria, o contributo da racionalidade dos agentes económicos bem informados é muito mais eficaz para a solução do problema do que sucessivos – e por vezes contraditórios – ajustes das políticas. Estes acabam acrescentando a incerteza, quando não criam incentivos que orientam os cidadãos no sentido errado ao reagirem racionalmente a esses estímulos. Isso observa-se, em particular, nos comportamentos em matéria de poupança, um elemento chave do tema aqui tratado.

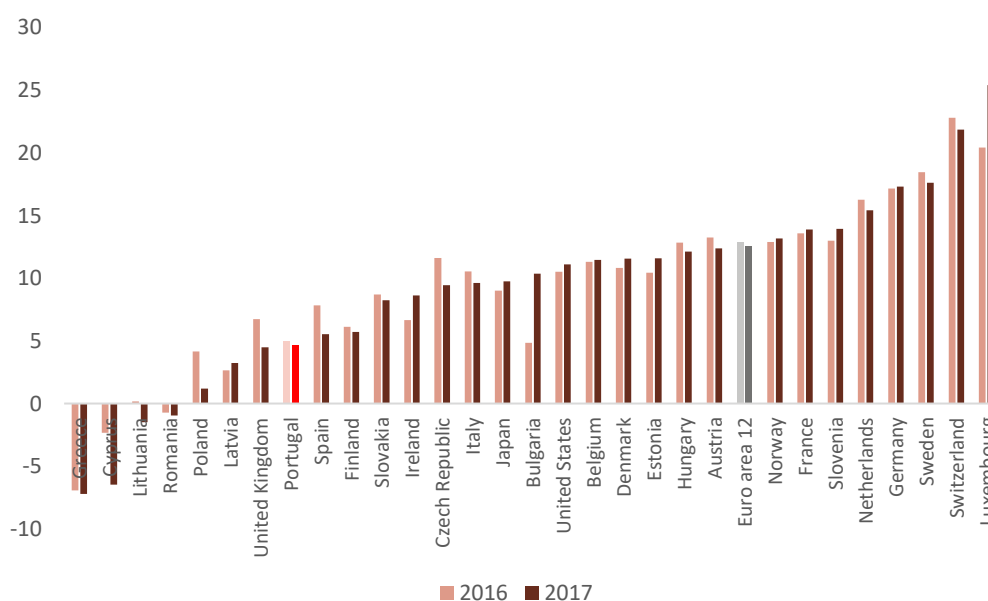
3. Capitalização e poupança

3.1. O rendimento e a poupança

Os baixíssimos níveis atingidos pela taxa de poupança em Portugal, em paralelo com o peso insignificante dos instrumentos de capitalização existentes, podem ser interpretados como refletindo uma forma de apatia dos principais interessados pelos mecanismos disponíveis para reduzir os riscos de uma significativa quebra de rendimento ao atingir a idade da reforma. Três explicações são vulgarmente apresentadas para esse estado de coisas:

- (i) a insuficiência do rendimento para permitir a realização de poupanças;
- (ii) a iliteracia financeira da maior parte dos visados, que não lhes permite gerir convenientemente os seus interesses;
- (iii) a crise financeira, que reduziu a rendibilidade das aplicações e a confiança nos mercados financeiros.

Gráfico 7 – Taxa de poupança das famílias (em % do rendimento disponível)

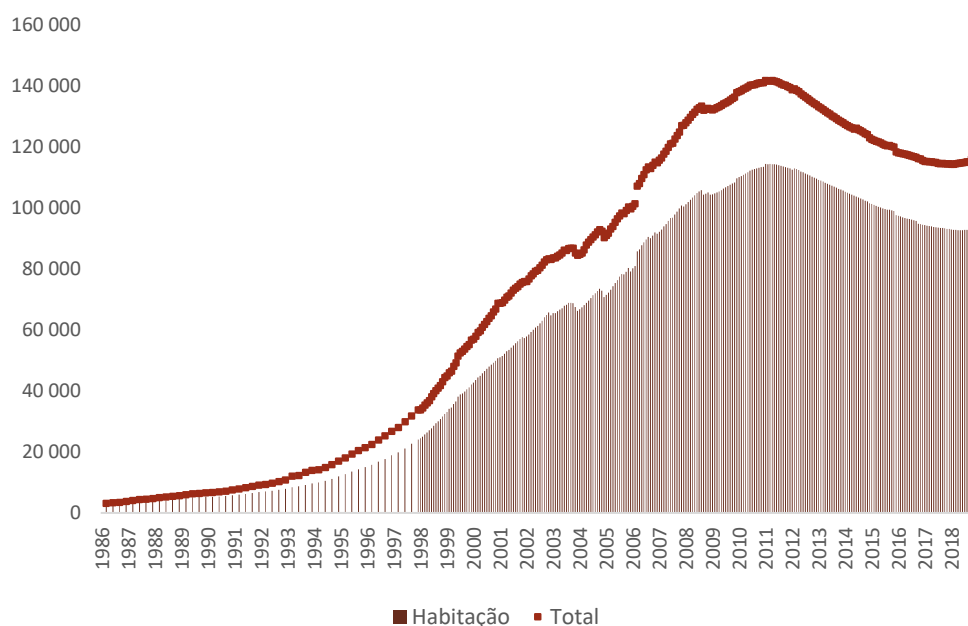


Fonte: AMECO, novembro 2018.

Todas têm algum peso, mas não bastam para explicar aquela aparente apatia. De facto, Portugal viu reduzir-se a taxa de poupança das famílias precisamente quando o rendimento disponível crescia e quando o rendimento real dos ativos financeiros subia, graças ao controlo da inflação.¹⁴ Importa, por isso, procurar outras razões para essa evolução.

¹⁴ Em 1995, primeiro ano para que se dispõe de dados em base comparável, a taxa de poupança das famílias portuguesas atingia 12,5% do rendimento disponível. Em 2017 situou-se em 4,7%.

Gráfico 8 – Crédito bancário a particulares (em M€)



Fonte: Banco de Portugal

A primeira razão da queda da poupança em paralelo com o aumento do rendimento tem a ver com o acesso das famílias ao crédito. Na sequência imediata da adesão à UE, a abertura dessa fonte de financiamento (antes extremamente limitada), a par da redução do nível e da incerteza que caracterizavam o seu custo, veio reforçar as expectativas altamente otimistas quanto à evolução da economia. Nesse quadro, fazia sentido as famílias aumentarem o consumo e mais ainda o investimento em habitação, na expectativa de níveis de rendimento futuros que acomodassem o serviço da dívida contraída, criando ao mesmo tempo um património importante para a velhice.

O padrão de consumo das famílias portuguesas sofreu então uma alteração profunda, onde se destacam componentes como a qualidade da habitação, o consumo de energia, ou o uso do automóvel. Contudo, a partir do final da década de 1990, a evolução da economia revelar-se-ia bastante menos favorável que o esperado. O alargamento da UE aos países do Leste Europeu alterou profundamente as condições de competitividade da economia portuguesa, exigindo ajustamentos estruturais que a abundância de financiamento teria facilitado, mas que só de forma tardia e ainda muito incompleta se concretizaram. Os resultados desses ajustamentos teriam sido menos imediatos, embora mais seguros, que os do crescente endividamento das famílias (e do país), que alimentou a ilusão do desafogo continuado.

Essa evolução teria, contudo, exigido políticas e estímulos que orientassem as decisões das famílias no sentido da maior prudência com respeito ao futuro. Pelo contrário, as políticas adotadas orientaram-se para a extensão e o aumento do peso dos direitos a cargo do Estado, cujo acesso a financiamento era dado por garantido, dele dependendo igualmente o crescimento continuado da economia. A década de 2000 iria, porém, mostrar que, face à

perda de competitividade, nem o crescimento da economia, nem a capacidade de financiamento do Estado estavam asseguradas. Nesse contexto, as famílias viram-se confrontadas com o agravamento das perspectivas de emprego e de rendimento, que tornaram o serviço da dívida num fator importante de pressão sobre a sua despesa e capacidade de poupança. O facto de a larga maioria da dívida ter sido contraída a prazos muito longos não aliviava o problema no curto prazo e prolongava o seu efeito no tempo.

Assim, os problemas continuaram, exacerbados pela instabilidade orçamental, levando, na década de 2000, à queda do emprego, à quase estagnação do crescimento da economia e ao peso crescente do endividamento externo, um conjunto de vulnerabilidades que agravaram seriamente o impacto da crise financeira internacional. Este manifestou-se simultaneamente em todos os domínios em que até aí tinha assentado a confiança dos consumidores e dos investidores: confiança na economia para criar emprego e gerar rendimento, na solidez do sistema financeiro e mesmo na capacidade financeira do Estado. Tudo isto destruiu as bases que tinham orientado as decisões das famílias, ao mesmo tempo que agravava a pressão a que estavam sujeitas. Nestas destaca-se o peso dos encargos financeiros, mas também a dificuldade de retrainir níveis de consumo, aliás reforçados por condicionantes que não dependem das decisões das famílias: basta lembrar fatores como o custo dos transportes, da energia e, de um modo geral, o peso dos impostos sobre o consumo. Quando estes melhoram a poupança pública, contribuem para os equilíbrios macroeconómicos do país. Se, porém, forem usados para aumentar a despesa pública, torna-se necessário avaliar em que consiste essa transferência e quais os seus impactos económicos e sociais, tendo em conta, nomeadamente, as implicações sobre as expectativas e o comportamento dos consumidores.

3.2. Iliteracia financeira

A iliteracia financeira das famílias é uma preocupação generalizada a todos os países e aprofundada pela enorme e crescente complexidade que caracteriza os mercados financeiros. Por isso, atribuir importância aos regimes de capitalização implica o reforço da responsabilidade das autoridades financeiras e do Estado, em primeiro lugar, pela estabilidade financeira, mas também pela qualidade da informação e pela seleção e supervisão exigente das entidades idóneas para gerir as poupanças que deviam integrar o segundo pilar do sistema de pensões. Todas estas condições são, aliás, indispensáveis tanto aos aforradores e gestores dos sistemas privados como aos gestores públicos e reforçam a atenção aos riscos, seja qual for o sistema de pensões adotado.

3.3. Efeitos da crise financeira

Finalmente, um dos instrumentos chave do combate à crise financeira foi a descida das taxas de juro para níveis inusitadamente baixos. Em paralelo com a liquidez abundante, este é um estímulo ao endividamento, mas não à poupança. Aqui encontramos um dos dilemas atuais da política económica, não só em Portugal: atendendo aos níveis de endividamento atingidos, o simples recurso a mais dívida não é solução. Como se observou no passado,

dívida que não gera o rendimento necessário para assegurar o seu serviço (em condições normais de taxas de juro) tem como consequência o renovar do efeito que o país bem conhece: o aumento das taxas de juro pagas ao exterior, via agravamento dos prémios de risco, que acaba por atingir a dívida soberana após a perda de acesso aos mercados financeiros internacionais por parte dos bancos.

Reconhecer que o endividamento indiscriminado não resolve o problema reconduz às questões iniciais: como usá-lo para promover a produtividade e a competitividade da economia. Nem a opção pela responsabilidade exclusiva do Estado e pelo sistema de repartição no financiamento das pensões, nem a opção pela capitalização resolvem, por si sós, esse problema. As soluções são mais complexas e abrangentes e é esse tema que importa debater.

4. Soluções?

4.1. A definição da política económica

Encontrar soluções para um problema implica em primeiro lugar diagnosticá-lo corretamente. Em economia há problemas essencialmente conjunturais, mas há igualmente problemas de longo prazo, cuja manifestação ocorre lentamente, às vezes contrariada temporariamente por evoluções de curto prazo, sem que por isso deixem de determinar a trajetória seguida pela economia. Durante muito tempo os economistas acreditaram que a resolução rápida de crises de curto prazo permitia o retorno à tendência de longo prazo, sendo a perda de rendimento apenas temporária. Análises mais recentes mostram que não é esse o caso e que, em particular nas economias sujeitas a crises mais frequentes e mais profundas, a trajetória de crescimento é significativamente afetada.¹⁵

Dentre as economias desenvolvidas, Portugal tem exibido um grau elevado de instabilidade e também uma tendência decrescente da produtividade, afetando negativamente o crescimento potencial da economia, segundo um padrão que se enquadra nessas análises. Uma explicação para isso poderá consistir na incerteza crescente que a instabilidade suscita, por exemplo quanto à rendibilidade do investimento, que contraria a vantagem de que *a priori* beneficiariam as economias que cuja intensidade capitalística é, à partida, menor.

As decisões de investimento – financeiro ou real – têm necessariamente em conta o futuro. As políticas económicas destinadas a resolver crises conjunturais tendem, contudo, a assentar em estímulos de curto prazo, dando por adquirido que basta resolver a crise para assegurar perspectivas favoráveis a médio e longo prazo. No entanto, quando a origem dos problemas é estrutural, a resposta não é a fuga para a frente, por medidas vagamente keynesianas, de aumento das despesas públicas e do endividamento, e menos ainda do fecho da economia sobre si mesma. Keynes defendeu, de facto, o estímulo à procura para, como instrumento contracíclico, combater situações de crise económica, mas nunca preconizou, nem o crescimento ininterrupto das despesas e do endividamento público ao longo de décadas, nem um expansionismo monetário sem limites. Não é, por isso, responsável pelo seu uso, que se enquadra antes no que ele mesmo caracterizou como o comportamento dos homens práticos que, julgando-se ao abrigo de influências de peritos, se tornam servos de ideias – podemos acrescentar, mais ou menos distorcidas – de algum economista do passado. O problema não reside, por isso, nos méritos de Keynes, que a história não desmentiu. Está sim em a política económica ser capaz de conciliar a necessidade de atender aos problemas de curto prazo, sem ignorar as tendências e os riscos de médio e longo prazo.

No médio prazo, o risco a ter em conta é a inevitabilidade dos ciclos económicos. A economia portuguesa, pequena, aberta e cujo crescimento depende do aprofundamento dessa abertura, é vulnerável às suas próprias crises e também às dos seus parceiros. Ao longo do tempo, aprofundou essa vulnerabilidade ao procurar combatê-la por recurso ao

¹⁵ Cerra, Valerie, and Sweta Saxena (2017).

endividamento, sem o necessário reflexo na produtividade. O serviço da dívida passou, assim, a absorver uma parcela crescente do rendimento, enquanto assistíamos ao agravamento dos rácios de endividamento a todos os níveis: público e privado, de curto e longo prazo, efetivo e potencial.

Criou-se, desse modo, uma importante condicionante de longo prazo que a política económica não pode ignorar. Juntaram-se-lhe entretanto outros problemas estruturais que, a não serem tratados, se tornam em condições irreversíveis de empobrecimento. A demografia, o ambiente e as mutações tecnológicas destacam-se nesse domínio, exigindo reformas institucionais, cujo desenho requer especializações muito diferentes, num enquadramento macroeconómico que promova a sua adoção, em lugar do exclusivo às preocupações de curto prazo. Aliás, esse exclusivo tem como consequência agravar também o curto prazo: com elevado endividamento e fracos níveis de produtividade, as crises de curto prazo tornam-se mais frequentes e acarretam custos crescentes, tornando cada vez mais evidente a necessidade de correção estrutural.

4.2. O papel das reformas institucionais

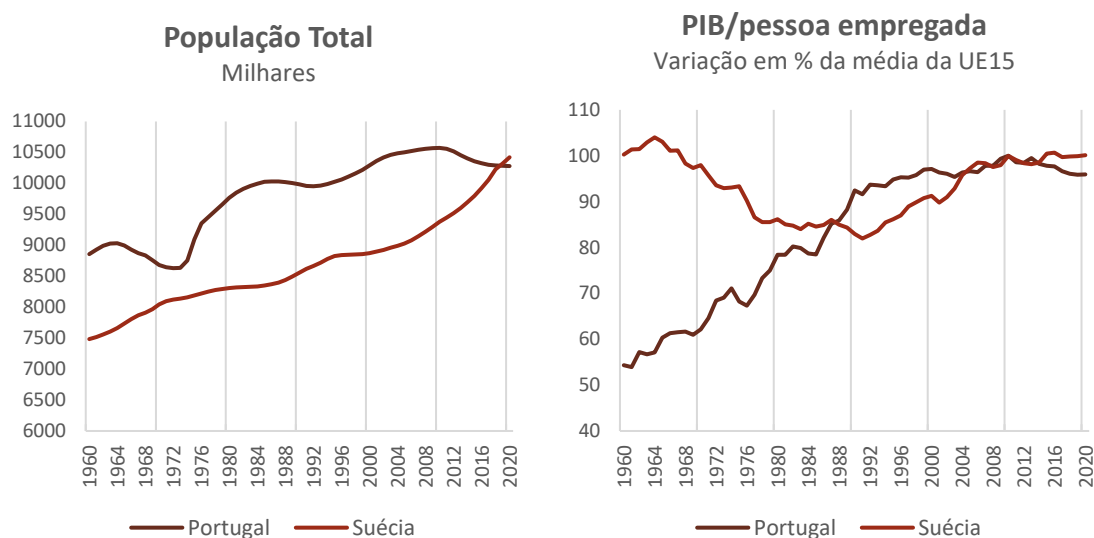
Este é o contexto em que se situa o atual problema de financiamento das pensões. Atribuir as responsabilidades à crise financeira e às correções abruptas a que ela obrigou e procurar regressar ao *status quo ante* não resolverá os problemas de crescimento da economia portuguesa, da demografia, ou do endividamento e, por consequência, agravará o do financiamento das pensões. Pelo contrário, todos exigem repensar o enquadramento e os mecanismos da política económica e, em particular, os que respeitam ao seu principal instrumento: a política orçamental.

Ao longo das últimas décadas, a despeito da excessiva concentração nos resultados imediatos, Portugal realizou uma transformação institucional de fundo, com a integração na UE. Esta viabilizou um esforço notável de ajustamento estrutural, nomeadamente através do investimento em educação e infraestruturas. Este precisa, porém, de ser completado por políticas adequadas dirigidas à afetação de recursos e envolvendo os processos de tomada de decisão, públicos e privados.

Um exemplo de como políticas nessas áreas podem alterar significativamente tendências – favoráveis ou desfavoráveis – é proporcionado pela comparação entre as evoluções demográficas e de desempenho da produtividade entre Portugal e a Suécia.¹⁶

¹⁶ Na década de 1960, o PIB/pessoa empregada em Portugal situava-se em menos de 30% da média da UE15, enquanto na Suécia o excedia em mais de 60%. A mesma variável, no início da década de 1990 atingia, em Portugal, uma percentagem superior a 40% da média da UE 15, enquanto a vantagem da Suécia se tinha reduzido para 10% a 20%. O gráfico mostra essas diferentes trajetórias relativas.

**Gráfico 9 – População total (milhares)
e PIB/pessoa empregada (variação em % da média da UE15)**



Fonte: AMECO, novembro 2018.

A Suécia, na sequência de uma crise grave no início dos anos 90, adotou um conjunto de reformas institucionais e estruturais, incluindo as do enquadramento orçamental e do sistema de pensões, tendo-se este aproximado muito do modelo preconizado pelo Banco Mundial. Seguiu-se, tanto no crescimento da população como da produtividade, uma clara alteração das tendências, no sentido positivo, ao mesmo tempo que, em Portugal, do otimismo reinante resultava a estagnação ou mesmo a alteração inversa. Encontra-se aqui matéria para reflexão até porque, não obstante as diferenças entre os dois países, existem também semelhanças importantes, nomeadamente quanto à sua natureza de pequenas economias abertas e quanto ao relevo do papel do Estado e à atenção às políticas sociais.

Centrando-nos em Portugal, a evolução favorável muito rápida que se seguiu ao 25 de Abril e à integração na UE beneficiou de circunstâncias especiais que favoreceram processos de decisão predominantemente dirigidos à colheita dos *"low hanging fruits"*, ou seja, às alterações mais acessíveis e sem custo político. Quando estas se esgotaram, a partir da década de 1990, sobretudo na sequência do alargamento da UE e do desenvolvimento da globalização, Portugal, em lugar de combater a resultante perda de competitividade da economia, optou por reforçar os estímulos de curto prazo, tirando partido do acesso alargado ao endividamento externo. A preferência por adiar reformas que se impunham teve como consequência reduzir o potencial de crescimento da economia, levando ao agravamento da vulnerabilidade que a crise financeira evidenciou.

A Suécia, na década de 1990, após trinta anos de crescimento rápido do peso do sector público e na sequência de uma crise orçamental grave, procedeu a uma reforma profunda do enquadramento orçamental, concentrada no controlo das despesas públicas e implicando limites trienais ao seu crescimento nominal por áreas de despesa, incluindo a segurança social. Não se tratou, no entanto, de retirar poder de decisão às instituições políticas,

tornando-as escravas de regras automáticas, mas, pelo contrário, de proporcionar instrumentos de gestão e atribuir incentivos e responsabilidades a todos os intervenientes no processo, refletindo a convicção de ser essa a raiz da eficácia do sistema. Outras reformas a acompanharam ou seguiram, “não com uma natureza defensiva, mas positiva, valorizando a capacidade de melhor afetar a despesa pública e de bem gerir as finanças públicas, com vista a melhorar o desempenho da economia e os padrões de vida”.¹⁷

4.3. Reformas versus despesas

Entre nós a atenção ao papel do Estado tem-se concentrado predominantemente na atribuição de direitos e no crescimento das despesas públicas. O juízo dos mercados financeiros veio dar relevo ao endividamento e aos défices orçamentais, mas as soluções duradouras para estes problemas não se encontram dentro do quadro institucional que levou à erosão da capacidade do Estado para implementar as suas próprias decisões, tanto por razões financeiras, como por deficiências de informação, de incentivos e, nalguns casos, de qualificações adequadas.

Um bom exemplo dessa erosão encontra-se nas atribuições que impedem a implementação de leis como a Lei de Enquadramento Orçamental aprovada em 2015 (LEO 2015). Em geral, estas dificuldades continuam a deixar transparecer a prioridade dada a medidas de curto prazo e cujo impacto decorre do efeito de anúncio, em detrimento das necessárias para melhorar as decisões e viabilizar a sua correta aplicação. Essa opção serve depois de justificação para o esgotamento dos recursos que seriam necessários para melhorar os processos de decisão e a capacidade do Estado. Na verdade, o atual enquadramento orçamental fixa totalmente as atenções nos resultados anuais, em particular no nível observado do défice orçamental. Para tal, concentra a responsabilidade no Ministério das Finanças, o que, sendo indispensável à disciplina orçamental, é insuficiente para – quando não mesmo contraditório com – a adoção e execução de medidas que contribuam para a qualidade da despesa pública. De facto, já há quase duas décadas, um trabalho da OCDE classificava os cortes anuais de despesa em cinco categorias:

- medidas de qualidade: no ano não entram em contradição com outras despesas e nos anos seguintes produzem ainda melhores resultados;
- cortes isolados: produzem efeito imediato, mas não têm impacto nos anos seguintes;
- cortes ilusórios: parecem resultar no imediato, mas implicam aumentos futuros – porque a necessidade existe – ou noutras áreas de despesa;
- cortes cosméticos: melhoram a aparência, mas nada alteram (é o caso de transferência de despesas para fora do perímetro orçamental, ou para anos posteriores);

¹⁷ MOLANDER, Per e Jörgen HOLMQUIST (2013).

- cortes “boomerang”: cortes que, a prazo, implicam maiores despesas (por exemplo, o adiamento de despesas de manutenção ou a ignorância de riscos de acidentes graves).¹⁸

Portugal, após os cortes isolados exigidos pela crise e tendo em conta a pressão das despesas relacionadas com o envelhecimento da população, não pode contentar-se com cortes ilusórios, cosméticos ou, menos ainda, “boomerang”. Porém, as medidas de qualidade exigem, a nível macroeconómico, um horizonte orçamental de facto estendido ao médio e mesmo ao longo prazo, baseado em informação contabilística compatível (que, nomeadamente, quantifique os compromissos existentes e os recursos disponíveis). A nível microeconómico, supõe gestores públicos que disponham de instrumentos e incentivos necessários à tomada e execução de decisões nesse contexto temporal, inserido no quadro macroeconómico compatível.

A LEO 2015 procura criar condições para um enquadramento desta natureza. Os sucessivos constrangimentos que têm incidido sobre a sua implementação são, por isso, preocupantes, em particular quando se discutem os problemas de fundo da economia – e da sociedade – portuguesa, entre os quais se destaca a capacidade de financiar as despesas mais afetadas pelo envelhecimento da população, nomeadamente, a proteção social – incluindo as pensões – e os cuidados de saúde. Essa preocupação é tanto maior quanto já se perdeu demasiado tempo para os abordar. O texto da OCDE atrás referido lembrava, em 2002, que “as próximas uma ou duas décadas fornecem uma oportunidade para o ajustamento das políticas públicas antes que os rácios de dependência subam mais rapidamente e que os vários efeitos do envelhecimento da população se façam sentir mais fortemente nas finanças públicas. É particularmente importante usar esse período para rever os sistemas de pensões, examinar as dinâmicas dos sistemas de cuidados de saúde e de cuidados continuados, e reconsiderar as normas e práticas em matéria de aposentação. As dívidas públicas devem entretanto reduzir-se para assegurar a sustentabilidade orçamental.”¹⁹

4.4. O financiamento das pensões

Portugal começou bem, com a reforma do sistema de pensões de 2007, embora esta tenha ficado aquém do necessário, não só nos pontos atrás referidos, como nos desenvolvimentos posteriores. Ao mesmo tempo, a continuada concentração política – e orçamental – nos resultados de curto prazo produziu o efeito oposto ao desejável em matéria de sustentabilidade financeira do país, enquanto as questões de fundo, relativas à demografia e à produtividade continuavam a degradar-se.

No que respeita a demografia, correções necessárias têm a ver, nomeadamente, com a melhoria das condições de apoio às famílias (por exemplo, no acesso a creches e infantários), ou com a integração das mulheres no mercado do trabalho, por exemplo, através de políticas

¹⁸ TARSCHYS, Daniel (2002).

¹⁹ TARSCHYS, Daniel (2002).

e de práticas destinadas a conciliar carreiras profissionais e cuidados familiares, em particular com os filhos, mas também com os idosos. Estas são ideias de há muito conhecidas, aceites e mesmo objeto de medidas que as refletem.²⁰ Daí resultaram progressos, mas a evolução demográfica não deixa dúvidas quanto à sua insuficiência, que só pode acentuar-se na sequência do progresso registado no acesso da população feminina à educação e das próprias características assumidas pelo desenvolvimento económico.

Outra área fundamental é a do estímulo ao envelhecimento ativo, que supõe a ênfase na aprendizagem ao longo da vida e uma muito maior eficácia da formação profissional, igualmente importante na promoção da produtividade. Impõe-se abandonar a natureza predominante que lhe está associada de subsídio ou de alavanca burocrática de promoção, para a tornar num instrumento que permita a cada trabalhador preparar-se para as inevitáveis transformações estruturais da economia. Neste domínio, vale a pena estudar as reformas que a França está a introduzir.²¹

Daí e da qualidade do investimento depende o crescimento da produtividade, supondo políticas que flexibilizem a afetação de recursos, com respeito pelos mecanismos de mercado, que as formalidades administrativas devem regular mas não podem substituir. Estas são do domínio da micro e não da macroeconomia e implicam reformas que têm de conciliar as duas óticas. A qualidade da política fiscal, a capacidade da administração pública, a qualidade, estabilidade e transparência da regulamentação e da informação económica, assim como as formas como se articulam as relações entre os sectores público e privado,²² são elementos fundamentais para determinar o papel das políticas públicas na afetação de recursos.

Uma solução duradoura para o financiamento das pensões terá de implicar a racionalização integrada do sistema, incluindo um pilar de capitalização, de contribuição definida, que inevitavelmente atribui aos beneficiários uma parcela de risco, sempre salvaguardando os mais vulneráveis. Contudo, para que os beneficiários possam em consciência e com eficácia assumir esse risco, as políticas têm de ser transparentes e previsíveis. Têm, além disso, de proporcionar-lhes informação independente, facilmente acessível, completa e atualizada sobre as perspetivas que se oferecem e sobre os resultados das medidas tomadas. A opção por frequentes alterações paramétricas ou de fontes de financiamento e por intenções

²⁰ Por exemplo, o artº 27º da Lei nº 4/2007 determina que “A lei deve estabelecer condições especiais de promoção da natalidade que favoreçam a conciliação entre a vida pessoal, profissional e familiar e atendam, em especial, aos tempos de assistência a filhos menores.” O número seguinte refere o “desenvolvimento de equipamentos sociais de apoio na primeira infância” como uma dessas condições.

²¹ Ministère du Travail (2018). Quanto a reformas estruturais em geral, ver [France Stratégie](#) e a respetiva rede de organismos especializados.

²² Estas envolvem o sistema de justiça, mas também, mais geralmente, aquilo que Vito Tanzi (2011) designou pelo “mercado de favores”, que podem ser legítimos ou ilegítimos, mas cuja importância tende a aumentar nos países mais propensos à corrupção.

insuficientemente fundamentadas, acompanhadas de informação escassa e confusa, apenas acentua a perda de confiança e agrava os riscos.

No plano macroeconómico, as políticas em que assente uma solução eficaz não podem ignorar as incertezas que o futuro inevitavelmente envolve, o que exige atenção à realidade circundante e o reconhecimento de evoluções que ela permite prever e para que devemos preparar-nos, tanto mais antecipada e cuidadosamente quanto menos auspiciosas se prefigurarem as suas consequências. A evolução demográfica é um bom exemplo, assim como a das tecnologias e dos problemas ambientais. No curto prazo, enquanto tudo corre bem, pode ser difícil aceitar medidas destinadas a lidar com problemas que, embora presentes, ainda não produziram todas as consequências. Mas só assim será possível salvaguardar dessas consequências, não só as gerações futuras, mas também os elementos mais frágeis das atuais.

Haverá outros desenvolvimentos futuros que não somos capazes de prever ou de avaliar e é também necessário tê-los em consideração nas tomadas de decisão atuais. A nível das políticas públicas, a forma de o fazer consiste, primeiro, em os governos manterem margem de manobra orçamental suficiente para lhes fazer face quando ocorrerem. E consiste sobretudo em garantir a confiança nas instituições, graças a informação transparente e atualizada que permita aos cidadãos, a nível individual, tomar decisões responsáveis, tendo em conta o que o futuro pode reservar-lhes.

Não existem soluções milagrosas, mas dispomos de vasta literatura e informação sobre estes temas e sobre a experiência de outras economias que há muito os têm tratado. Em Portugal, falta transcender a ideia do Estado paternalista que a si próprio se considera onisciente, onipotente e benévolo, e que sempre encontra a quem atribuir a responsabilidade pelas suas falhas. No caso do financiamento do sistema de pensões, as decisões e os riscos têm de ser partilhados. O Estado não pode por si só eliminá-los e não cumpre a sua missão se criar a ilusão de que tal é possível. Porém, pode – e deve – criar condições para os minimizar e para garantir a sua partilha tão equitativa quanto possível, únicos meios eficazes de salvaguardar os mais frágeis.

Referências

- Banco Mundial (1994) – *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. World Bank Policy Research Report, Washington D.C.
- Banco Mundial (2005) – *Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*. The World Bank, Washington, D.C.
- Cerra, Valerie, and Sweta Saxena (2017) – “*Booms, Crises, and Recoveries: A New Paradigm of the Business Cycle and Its Policy Implications*”, *IMF Working Paper* 17/205.
- Cichon, M.; Scholz, W.; van Meerendonk, A.; Hagemeyer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P. 2004. (2004) – *Financing Social Protection*. Geneva, International Labour Office and International Social Security Association.
- DE LAROSIÈRE, Jacques (2017) – *Les lames de fond se rapprochent : Urgence*. Paris. Odile Jacob.
- European Commission (2018) - *2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, vol. 1 & 2*.
- Haut Conseil du financement de la protection sociale (2018) - *Financement des couvertures sociales dans les domaines de la famille et de la dépendance en comparaison internationale*. Paris. France Stratégie.
- Haut Conseil du financement de la protection sociale (2018) - *Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale*. Paris. France Stratégie.
- HELLER, Peter S. (2003) – *Who will pay? Coping with aging societies, climate change, and other long-term fiscal challenges*. Washington D.C., International Monetary Fund.
- IGFCSS, IP (2018). *Relatório e Contas do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P., 2017*.
- INE (2018) - Contas Nacionais (Base 2011), 2016 (final) e 2017 (provisório) - *Resultados Anuais finais para 2016 e provisórios para 2017. Destaque*.
- Ministère du Travail (2018) - *Loi pour la Liberté de choisir son avenir professionnel*. Paris.
- MOLANDER, Per e Jörgen HOLMQUIST (2013) – *Reforming Sweden's budgetary institutions. Background, design and experiences*. Stockholm, Swedish Fiscal Policy Council, 2013/1.
- OECD (2018) - *Taxing wages: How taxes affect the disposable income of workers and wage costs of employers in OECD countries*
- PROUET, Emmanuelle e Julien Rousselon (2018) – *Les seniors, l'emploi et la retraite*. Paris, France Stratégie.
- TANZI, Vito (2011) – *Government versus Markets. The Changing Economic Role of the State*. New York, Cambridge University Press.
- TARSCHYS, Daniel (2002) – “*Time Horizons in Budgeting*”. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, n. 2