



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**A REFORMA DA PROTEÇÃO À VELHICE NA SUÉCIA: UM
MODELO PÚBLICO-PRIVADO**

DANIELA SORAIA DE SOUSA GOMES

OUTUBRO – 2018



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**MESTRADO EM
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

**A REFORMA DA PROTEÇÃO À VELHICE NA SUÉCIA: UM
MODELO PÚBLICO-PRIVADO**

DANIELA SORAIA DE SOUSA GOMES

ORIENTAÇÃO:

PROFESSORA DOUTORA MARIA MANUELA DE BRITO ARCANJO

OUTUBRO – 2018

Ao meu namorado e à minha família.
Por tudo.

Agradecimentos

Esta Tese de Mestrado é o culminar de uma caminhada de 5 anos feita no Instituto Superior de Economia e Gestão e dos quais me orgulho imensamente. Foi um percurso muito completo e feliz e por isso, o meu muitíssimo obrigada a esta enorme instituição.

A título pessoal, começo por agradecer ao meu namorado. O meu fiel companheiro neste percurso. A pessoa que sempre me fez crer que ia correr tudo bem, que sempre me apoiou e que se tornou num pilar fundamental para a minha existência não só a nível pessoal, mas também profissional e académico. Por existires e por toda a paciência que precisaste de ter, terei de te agradecer para sempre.

Agradeço aos meus pais. Sem eles eu não existiria, mas tão forte como esta certeza é também a certeza de que sem eles não estaria hoje a terminar um Mestrado. São sem dúvida, as pessoas que sempre acreditaram que eu ia conseguir, mesmo quando eu não sabia se iria. São as pessoas que só não foram à luta por mim quando não puderam e que mesmo nessas situações me empurraram, me suportaram e me fizeram crer que era possível. A vocês obrigada, por tudo.

À minha irmã, que apesar de ser mais nova, tem uma maturidade do tamanho do Mundo. Que teve sempre um abraço nos momentos em que eu precisava, que sempre disse que ia passar e passou. Obrigada.

Aos meus avós por serem os melhores avós do Mundo, por serem o meu suporte e por nunca me falharem. Muito, muito obrigada.

À minha orientadora, Professora Doutora Manuela Arcanjo o meu sincero e enorme agradecimento. Pela disponibilidade, pela oferta de saber, pela crítica na hora certa, pelo profissionalismo e perfeccionismo, pela revisão rigorosa de todas as versões desta dissertação que escrevi, por neste último ano ter sido um dos meus suportes. Por tudo, muito obrigada Professora.

Por fim, agradecer a todas as pessoas que se cruzaram comigo neste percurso académico que hoje finda e que me ajudaram a crescer, a tornar-me na pessoa que sou hoje e que conseguiu chegar aqui.

A todos vós, estarei eternamente grata.

Índice

Resumo	vi
Introdução	8
1. A proteção à velhice: fundamentos e modelos	9
1.1 Fundamentos para a intervenção do Estado	9
1.2. Modelo Multi-pilar	11
2. As reformas da proteção à velhice na União Europeia: breve discussão	18
2.1. Determinantes das reformas	18
2.2. Natureza das reformas: paramétricas versus estruturais	21
2.3. Potenciais efeitos das reformas	22
3. Reforma da proteção à velhice na Suécia	26
3.1. Principais motivos e processo político adjacentes à reforma de 1994	26
3.2. Descrição do sistema de pensões Sueco	31
3.2.1. Antes da reforma de 1994	31
3.2.2. Depois da reforma de 1994	34
3.3. Discussão de alterações e potenciais efeitos	39
Conclusões	46
Referências Bibliográficas	49

Índice de Quadros

Quadro I -Tipologias dos sistemas de pensões.....	15
Quadro II – Tipologias de pensões de velhice em 16 países europeus.....	17
Quadro III – Evolução Índice de Dependência de Idosos (1995-2015).....	19
Quadro IV – Peso da despesa em pensões em % do PIB (1995-2015).....	20
Quadro V - Percentagem da população ativa Sueca entre os 55 e os 64 anos (1990-2002).....	29
Quadro VI – Taxa de substituição do rendimento por graus de escolaridade para Homens e Mulheres.....	43
Quadro VII - Rácio das taxas de substituição entre homens e mulheres com e sem sistema de créditos.....	44

Resumo

A presente dissertação tem como objetivos a análise da reforma estrutural do sistema de pensões da Suécia, em 1994, bem como a discussão dos seus potenciais efeitos sobre os pensionistas futuros. Esta análise é enquadrada nas determinantes das reformas dos sistemas de pensões e na sua natureza estrutural ou paramétrica. Foi possível concluir que o novo sistema de pensões Sueco veio reforçar a relação entre as contribuições sociais feitas ao longo da carreira e os benefícios adquiridos na velhice, que se tornou menos generoso em comparação ao sistema anterior, mas que não descurou a função redistribuição que culturalmente possui uma enorme importância. Um efeito particularmente importante da passagem do Benefício Definido para a Contribuição Definida faz-se sentir sobre as mulheres já que tendo, em regra, interrupções de carreira são mais penalizadas, do que os homens, com o reforço do vínculo entre contribuições e benefícios.

Palavras-chave: Suécia; Sistema de pensões; Reforma estrutural; Contribuição Definida; Capitalização.

Abstract

This dissertation aims to analyze the structural reform of the Swedish Pension System, in 1994, as well as discuss the potential effects on future pensioners. This analysis is framed in the determinants of the reform of pension systems and in their structural or parametric structure. It was possible to conclude that the new Swedish pension system came to reinforce the relationship between social contributions made through the career and the benefits acquired at old age, that it became less generous in comparison to the old system, but did not neglect the redistribution function that culturally has a huge importance. A particularly important effect of the passage from Defined Benefit to Defined Contribution is felt on women as, generally, career breaks are now more penalized thanks to the strengthening of the bond between contributions and the value of the pension.

Key-words: Swedish; Pension system; structural reform; Defined Contribution; capitalization.

Introdução

Nas últimas três décadas, os sistemas de pensões Europeus têm vindo a sofrer fortes pressões devido a fatores como o forte envelhecimento populacional decorrente do aumento contínuo da esperança média de vida e das reduzidas taxas de fertilidade, as restrições orçamentais impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e, mais recentemente, pela crise financeira global com a subsequente recessão. Estas pressões fizeram não só com que se adensasse o debate político em torno do tema da reforma dos sistemas de segurança social – iniciado na década de 80 do século passado - como também que em todos os países, em graus e momentos diferentes tivessem sido introduzidas nos sistemas. Com a garantia da sua sustentabilidade financeira, a longo prazo, como principal objetivo, os processos de reforma nos diversos países seguiram, na sua maioria, uma opção por reformas paramétricas e apenas em casos específicos foram implementadas reformas estruturais. Seguindo as próprias recomendações da Comissão Europeia, todos elas, com diferente grau de realização segundo os países, caminhavam tendencialmente para a mesma direção: a implementação de um esquema de proteção multi-pilar com o incentivo a uma diversificação das fontes (pública e privada) do rendimento proveniente da futura pensão.

Na maioria dos Estados-membros da UE, os sistemas públicos de pensões têm por base um esquema de Benefício Definido gerido por um mecanismo de repartição que traduz um princípio de compromisso intergeracional sobre contratos de natureza implícita. Confrontados com a necessidade de reformar os sistemas de pensões para os tornar sustentáveis ao longo do tempo e, em simultâneo, garantir a adequação das pensões, dois países Europeus (Suécia e Itália) implementaram, na década de 90, reformas de natureza estrutural. A opção pelo esquema de Contribuição Definida teve como premissa a transferência interpessoal de rendimento da vida ativa para a reforma, por via da criação de um vínculo forte entre contribuições e benefícios, isto é, ao permitir o valor da pensão traduza o valor das contribuições acumuladas.

Pelo interesse que estas reformas estruturais ainda apresentam, a reforma do sistema de pensões Sueco em 1994 foi o tema escolhido para a presente dissertação, já que apesar de se tratar de um tema discutido e de se preverem já alguns dos riscos que as alterações feitas acarretam, continua a ser necessário escrutinar até que ponto existem

grupos específicos que poderão ser penalizados por esta reforma e de que forma se pode evitar essas consequências negativas. Para isso foi realizada uma análise comparativa e documental do sistema pré e pós reforma, por forma a identificar não só as alterações concretas como as consequências e os efeitos que essas alterações poderão acarretar.

A presente dissertação é composta por três capítulos. No primeiro capítulo, procede-se a uma breve discussão quer dos fundamentos da intervenção do Estado na proteção social quer das tipologias dos sistemas de pensões, assentes no Modelo Multi-Pilar defendido pelo Banco Mundial e pela OCDE. No segundo capítulo, é abordado o tema das reformas da proteção à velhice na União Europeia: as suas determinantes e a caracterização da natureza paramétrica ou estrutural das mesmas. Por fim, o terceiro capítulo aborda especificamente a reforma estrutural realizadas pela Suécia na década de 1990, nas seguintes dimensões: o enquadramento económico e político subjacente à reforma, a identificação das principais alterações introduzidas na proteção à velhice e os efeitos que poderão surgir destas mesmas alterações, de entre eles o risco de penalizar grupos específicos que por alguma razão possuem carreiras contributivas mais curtas ou inexistentes.

1. A proteção à velhice: fundamentos e modelos

1.1 Fundamentos para a intervenção do Estado

Ao longo do tempo e graças à forte presença de posições como a do Estado Bem-Estar na Europa, a proteção social pública foi uma das preocupações principais para os sucessivos Governos. Esta preocupação, orientada para objetivos comuns pode ser assumida através de diversos modelos, dependendo do contexto cultural de cada sociedade e das alterações estruturais que vão sucedendo.

Musgrave (1959) teve um importante contributo para a análise da intervenção do Estado na economia de mercado ao definir as três funções orçamentais a que corresponderiam diferentes objetivos de intervenção. Duas delas – Afetação e Distribuição - servem de fundamento a nível microeconómico, enquanto que a terceira –

Estabilização – traduz a intervenção do Estado a nível macroeconómico.¹ A primeira função – Afetação - tem como fundamento a correção de possíveis ineficiências na afetação de recursos resultantes do livre funcionamento de mercado. Isto é, o Estado intervém com base no ideal de corrigir os fracassos de mercado, nomeadamente no que ao mercado de seguros diz respeito, substituindo-o ou complementando-o. A segunda função de Musgrave tem como objetivo a promoção da equidade e integra a intervenção do Estado orientada para a redistribuição do rendimento (menor desigualdade na repartição primária do rendimento e combate à pobreza).²

Ambas as funções acabam por fundamentar a existência da proteção social pública, garantindo a cobertura de riscos sociais não cobertos (desemprego) ou insuficientemente cobertos (doença/invalidez/velhice) pelo mercado de seguros e atuando sobre a redistribuição do rendimento, seja pela provisão de prestações sociais de natureza não contributiva exclusivamente orientadas para o combate à pobreza, seja pela definição de valores mínimos nas prestações de natureza contributiva. Na proteção do risco social velhice, o Estado intervém à luz das duas funções e, logo, dos objetivos de eficiência e justiça social.

Segundo Barr e Diamond (2006), a segurança do rendimento na velhice requiere instrumentos que por um lado assegurem a suavização do nível de consumo intertemporal, isto é, instrumentos que garantam que a reforma não é como que uma quebra nas possibilidades de consumo, mas por outro lado, também mecanismos que contribuam para a redistribuição do rendimento em prol dos mais desfavorecidos.

Segundo os referidos autores, o sistema de pensões poderia basear-se num sistema privado de adesão voluntária em que cada um contribuía na medida em que privilegiava o consumo futuro em detrimento do presente, uma vez que as contribuições para pensões de velhice mais não são do que a atribuição de uma maior ponderação ao consumo futuro, contudo, é o Estado quem acaba por intervir num papel de autoridade. O primeiro fundamento para a sua intervenção é o facto de, para aceitarmos a adesão voluntária, teríamos de assumir que há perfeita disseminação de informação e não há qualquer tipo de distorções, estas premissas são uteis para formular sistemas económicos, contudo não

¹ Esta função integra as modalidades de intervenção do Estado que cisam a minimização dos efeitos cíclicos da economia e não constitui um fundamento para a intervenção do Estado na proteção dos riscos sociais

² Esta função integra ainda como uma segunda dimensão, a promoção de igualdade de oportunidades, nomeadamente no acesso aos designados bens primários.

são boas bases para fundamentar políticas públicas, sabendo que não há informação perfeita ao dispor dos indivíduos e que existem fatores distorcedores. O segundo fundamento é a incerteza de que os indivíduos são capazes de escolher as melhores oportunidades para eles próprios, sabendo que, ao enveredar por um sistema voluntário e privado haveria decisões de mercado a tomar e por último, o envolvimento do Estado não tem apenas um caráter de correção do fracasso de mercado como assume também um papel redistributivo e de combate à pobreza (Barr & Diamond, 2006).

Posto isto, justifica-se a existência de um sistema público de pensões de velhice de natureza contributiva em que é assegurado um rendimento a cada indivíduo determinado por fatores específicos e pela sua ligação anterior ao mercado de trabalho: número de anos da sua carreira contributiva e perfil salarial. Esta necessidade advém não só do já referido fracasso do mercado de seguros – ausência ou mercado incompleto - como também devido a uma certa miopia dos indivíduos relacionada com o consumo intertemporal que privilegia o consumo presente e que faz com que estas contribuições não devam se basear a um caráter voluntário. Por outro lado, existe também a necessidade de um sistema não contributivo que proteja todos os indivíduos não elegíveis para pensões de caráter contributivo por não terem acumulado contribuições sociais suficientes ao longo da carreira contributiva, mas que de qualquer forma carecem de proteção na velhice, proteção essa que é fornecida pelo Estado através da pensão mínima ou da pensão social (Grech, 2014).³

1.2. Modelo Multi-pilar

A intervenção do Estado, bem como a sua posição em relação à proteção dos indivíduos e do seu caráter social, pode realizar-se segundo diferentes modelos e com diferentes propostas de complementaridade com formas de proteção privada, coletiva ou individual (Schwarz, 2006). Para além de existirem vários fundamentos para a intervenção do Estado, existem também diversos modelos de intervenção, diferenciados pelas técnicas adotadas para o cálculo dos benefícios e do modelo de financiamento. Da

³ **Pensão mínima**- complemento à pensão estatutária– resultante de carreiras contributivas reduzidas- de forma a atingir o nível de rendimento definido como mínimo; o financiamento da despesa é repartido entre contribuições sociais e receita fiscal; **Pensão social**- destina-se aos idosos sem qualquer registo contributivo e que sejam capazes de comprovar uma situação de carência económica; o financiamento provém integralmente de receita fiscal

conjugação dos diferentes modelos públicos com diferentes graus de complementaridade com a proteção privada resulta uma grande diversidade de sistemas de pensões de velhice no quadro da União Europeia, em especial, e para os países da OCDE, em geral. Aquela diversidade tem justificado o recurso às designadas tipologias, instrumental essencial quer para a análise comparativa entre países quer para uma melhor compreensão do processo de reforma num dado país.

Em meados dos anos 90, o Banco Mundial iniciou um programa de investigação com vista à configuração de um sistema de pensões capaz de responder às alterações demográficas que se avizinhavam aquando do envelhecimento da geração *Baby Boom*.⁴ Daqui decorreu a primeira tipologia apresentada pelo Banco Mundial (1994) segundo a qual o futuro rendimento de pensões deveria ter origem em 3 pilares, complementares mas com características diferentes. Assim, o *primeiro pilar* seria obrigatório e de responsabilidade pública, mais precisamente da alçada da Segurança Social e visava dois objetivos: garantir um rendimento de substituição (componente contributiva) e combater a pobreza dos idosos (componente não contributiva); o método de cálculo da pensão contributiva seria o benefício definido e o regime financeiro o de repartição⁵. O *segundo pilar* corresponderia a esquemas de natureza complementar, de natureza pública ou privada com caráter voluntário ou obrigatório, com método de cálculo tanto de benefício como de contribuição definida em regime de capitalização. Por fim, o *terceiro pilar* seria composto pelos planos individuais, de natureza privada e voluntários.

De entre os elementos diferenciadores dos três pilares encontra-se o método de cálculo adotado (benefício definido ou contribuição definida) e regime financeiro que utilizam (em repartição – PAYG – ou em regime de capitalização – efetiva ou virtual). Importa, de forma sintética, diferenciar estes elementos.

Nos esquemas de benefício definido a pensão é calculada com base no salário de referência do indivíduo e o número de anos com pagamento de contribuições sociais; para o cálculo do salário de referência (um valor médio) podem ser considerados os melhores anos, um número determinado de anos antecedentes ao fim da carreira ou toda a carreira contributiva, dependendo da legislação em vigor no país em questão. Este tipo de sistemas

⁴ Geração nascida entre 1946 e 1964 (pós 2ª Guerra Mundial).

⁵ Pensões não contributivas são pensões que visam apoiar os beneficiários não abrangidos por qualquer esquema de proteção social obrigatório ou que não tendo tempo de descontos suficiente, não têm direito à pensão de velhice (Centro Nacional de Pensões, 2018).

é geralmente financiado por contribuições efetuadas feitas pelos trabalhadores e pelas empresas (no caso de TCO) por via da aplicação de uma taxa – de valor variável segundo os países -sobre as remunerações. Nestes sistemas, fundados na lógica do seguro social, há uma partilha de risco, já que o risco recai sobre a população empregada em cada ano e que serão, simultaneamente, os futuros pensionistas. (Croitoru, 2012).

Por outro lado, em esquemas de contribuição definida, cada indivíduo desconta uma percentagem fixa do seu salário para uma conta individual. A receita assim obtida é aplicada em ativos financeiros que gerarão retornos com vista a serem depois utilizadas aquando da aposentação. Este esquema faz com que rendimento na velhice dependa diretamente das contribuições acumuladas durante a vida ativa e por isso, sem nenhum complemento, isto é, sem a garantia de um rendimento mínimo na velhice, coloca em risco todos aqueles que por alguma razão ou não pagaram contribuições ou apresentam um registo reduzidos por terem carreiras mais curtas, nomeadamente devido a interrupções (Croitoru, 2012).

Em relação aos regimes financeiros, podem ser classificados como regime de repartição (PAYG)⁶, trata-se de um regime em que a população empregada do presente contribui para o pagamento das pensões dos atuais reformados. A alternativa a este regime de repartição é o regime de capitalização⁷ que consiste na acumulação das contribuições de cada indivíduo numa conta individual, onde ao longo da carreira contributiva do indivíduo e que chegado à idade da reforma irá ser convertida em anuidades pagas ao contribuinte (Croitoru, 2012). A gestão em regimes de capitalização pode ser feita de forma efetiva em que existe realmente uma acumulação de capital para cada contribuinte que capitaliza ao longo do tempo segundo a taxa de rentabilidade definida pelo mercado ou pode ser feita em regime de capitalização virtual, em que é paga uma renda vitalícia cujo valor presente sobre a esperança média de vida é igual ao valor total acumulado das contribuições feitas, mas com uma taxa de juro estabelecida pela regulação governamental e não pelo mercado.

Existem várias formas de incorporar elementos redistributivos, através de uma pensão mínima ou de um subsídio que financie as contribuições aos indivíduos que estão fora da força de trabalho (Barr & Diamond, 2006).

⁶ Regime financeiro mais comum na UE.

⁷ Será tratado no capítulo seguinte.

Esta primeira tipologia veio a ser parcialmente reformulada pelo Banco Mundial (2005) com o a decomposição do anterior primeiro pilar em dois novos: o *pilar zero* que passou a integrar exclusivamente as pensões dirigidas ao combate á pobreza, isto é, a pensão básica (de montante único e universal), a pensão social (montante único, dependente da condição de recursos) e a pensão mínima (destinada a pensionistas com carreiras contributivas reduzidas); e o *novo Pilar 1* que passou a integrar as pensões de caráter contributivo. Assim, os dois novos pilares definidos pelo Banco Mundial passaram a distinguir claramente as componentes (públicas) contributivas e não contributivas ou seja, a separar claramente a componente de seguro social e a componente de assistência social. Os restantes pilares não foram alterados.

Um novo modelo multi-pilar – *3 Tiers* – foi apresentado pela OCDE (2005) com uma terminologia ligeiramente diferente da proposta pelo Banco Mundial. Esta nova tipologia distingue-se das anteriores por incluir no 1º Tier todos os tipos de pensões que têm como objetivo a garantia de um rendimento mínimo para os idosos e as pensões contributivas, públicas ou privadas no 2º Tier. Um ponto que os dois modelos têm em comum, é o facto de ambos fazerem corresponder a terceira terminologia às pensões privadas de caráter voluntário, acabando por admitir que este pilar representa como que um complemento aos anteriores.

O Quadro I apresenta as principais características das tipologias formuladas, em 2005, pelo Banco Mundial e pela OCDE, nomeadamente a “equivalência” entre os conceitos dos dois modelos.

Quadro I-Tipologias dos sistemas de pensões

Sistema de pensões 5 Pilares Banco Mundial (2005) ⁸		Sistema de Pensões 3 Tiers OCDE (2005)	
Pilar Zero	Pensões públicas Financiamento: Orçamento do Estado Não contributivas Função redistributiva Gestão pública	1º Tier	Pensões públicas Financiamento: Orçamento de Estado Contributivas (pensão mínima) e não contributivas Caráter universal ou com condição de recursos Função redistributiva Gestão pública
1º Pilar	Pensões públicas Financiamento: contribuições sociais Natureza contributiva e BD Caráter obrigatório Garantia de rendimento de substituição Gestão pública		
2º Pilar	Pensões privadas Financiamento: rendimentos financeiros Contributiva e BD ou CD Caráter obrigatório ou voluntário Melhoria do rendimento de substituição Gestão privada	2º Tier	Pensões públicas e privadas Financiamento: contribuições sociais Contributivas e BD ou CD Caráter obrigatório Função melhoria do rendimento de substituição Gestão pública ou privada
3º Pilar	Pensões privadas Financiamento: rendimentos financeiros (Contribuição Definida) Caráter voluntário Complemento dos pilares anteriores Gestão privada		3º Tier

Fonte: Banco Mundial (2005) e OCDE (2005)

⁸ A tipologia proposta pelo Banco Mundial definia ainda um 4º Pilar correspondente ao acesso voluntário a apoio informal, a programas sociais e a ativos financeiros ou não financeiros individuais (Banco Mundial, 2005).

A interação entre os pilares e as principais opções estruturais para cada um deles é alvo de discussão junto da comunidade científica. Bovenberg (2012) por exemplo, defende que a interação entre os pilares depende do contexto em que o sistema está inserido, nomeadamente, dependendo da estrutura etária do país. Segundo este autor, os países poderão ser divididos em 3 grupos: o grupo em que a estrutura populacional é jovem e os rendimentos são relativamente baixos; o grupo em que a estrutura populacional é jovem, mas amadurecerá rapidamente e o por fim, o grupo em que a estrutura populacional está envelhecida, necessitando de um maior suporte por parte dos pilares sustentados pelo Estado. No primeiro grupo, fará sentido que o Estado garanta um primeiro pilar mais forte em que a poupança é obrigatória, ao mesmo tempo que é feito um esforço para alcançar o alívio da pobreza entre os idosos (através de programas de assistência social; no segundo grupo as recomendações são semelhantes, sendo que deverá ser dada importância ao desenvolvimento institucional e regulamentar, mas também ao desenvolvimento de sistemas privados (2º pilar), procurando implementá-los o mais rápido e eficientemente possível por forma a que a pressão não recaia apenas sobre um pilar público ; por fim, no terceiro grupo de países, o caminho será percorrido através de ajustes paramétricos que ajudem a reduzir o impacto de alterações na estrutura da sociedade e que contribuam para o aumento de bem estar e para a melhoria das condições de vida dos idosos mais carenciados. Esta distinção mostra que a relação entre os pilares não é estanque entre países, nem mesmo ao longo do tempo (Bovenberg, 2012).

A título ilustrativo, o Quadro II apresenta a formação do rendimento de pensões em 16 países europeus segundo a tipologia proposta pela OCDE, contemplando apenas as pensões do 1º e do 2º Tier (pensões públicas e privadas de natureza obrigatória).

Quadro II – Tipologias de pensões de velhice em 16 países europeus

País	1º Tier		2º Tier	
	Não contributivas	Mínima	Pública ⁹	Privada
Alemanha	✓	-	Pontos	-
Áustria	✓	-	BD	-
Bélgica	✓	✓	BD	-
Eslováquia	-	✓	Pontos	-
Espanha	-	✓	BD	-
Finlândia	✓	-	BD	-
França	✓	✓	BD + Pontos	-
Grécia	✓	✓	BD	-
Hungria	-	✓	BD	✓
Itália	✓	-	CDN	-
Luxemburgo	✓	✓	BD	-
Polónia	-	✓	CDN	✓
Portugal	✓	✓	BD	-
Reino Unido	✓	✓	BD	-
República Checa	✓	✓	BD	-
Suécia	✓	-	CDN	✓

Fonte: OCDE (2005)

⁹ **BD**-sistemas que relacionam a pensão diretamente com os salários auferidos e o número de anos de contribuições sociais.; **CD**- sistemas em que a contribuição está definida à priori através de uma percentagem fixa do rendimento mensal, mas em que o benefício futuro não está definido por ser dependente da acumulação das contribuições sociais e da sua capitalização.; **Pontos**- sistemas onde os trabalhadores acumulam pontos com base no rendimento que auferem por ano, na idade de reforma a soma dos pontos acumulados é multiplicada por um valor convencionado para o ano corrente e convertido no valor da pensão. (OECD, 2005)

2. As reformas da proteção à velhice na União Europeia: breve discussão

2.1. Determinantes das reformas

Depois da 2ª Guerra Mundial, muitos países Europeus expandiram os seus sistemas de pensões adotando a repartição como método de gestão financeira¹⁰. Financiar, em cada ano, a despesa em pensões com a receita em contribuições sociais obtida no mesmo ano, foi, à altura, a solução encontrada para garantir o rendimento na velhice. Com o passar dos anos as condições alteraram-se numa vertente económica, mas principalmente numa vertente demográfica e isso fez com que se sentisse a necessidade de reforma do sistema (Honekamp, 2006).

A situação demográfica na União Europeia tem vindo, ao longo dos anos, a alterar-se dramaticamente, o que tem produzido um forte impacto nas políticas da segurança social nomeadamente no que ao sistema de pensões diz respeito. Estima-se que até 2050 a população ativa diminua dramaticamente, enquanto a população idosa triplicará, o que levará a um forte aumento na despesa em pensões que consequentemente se traduzirá na continuação do processo de reformas dos sistemas de pensões, tal como tem Estado já a ser visto na maior parte dos países quer seja de forma mais ou menos profunda (Croitoru, 2012).

O envelhecimento da população e a inversão da pirâmide etária na maior parte dos países europeus foram os principais fatores que realçaram exatamente esta dificuldade em assegurar pensões dignas a todos os indivíduos (Martin and Whitehouse, 2008). O facto de a população estar a envelhecer significa não só um aumento da despesa em pensões de velhice como um peso menor da população em idade ativa e consequentemente de potenciais contribuintes dos sistemas de Segurança Social, fator que é fulcral para a sustentabilidade de sistemas geridos em repartição. O Quadro III valida o argumento da dificuldade dos países garantirem o rendimento adequado às necessidades dos idosos, ao demonstrar a evolução do Índice de Dependência de Idosos¹¹ entre 1995-2015.

¹⁰ Pay as You Go (PAYG)

¹¹ Relação entre o número de pessoas que atingem uma idade em que estão geralmente inativas do ponto de vista económico (a partir dos 65 anos) e o número de pessoas em idade ativa (15 aos 64 anos) (Pordata, 2018).

Quadro III – Evolução Índice de Dependência de Idosos (1995-2015)

	1995	2015
Alemanha	22,7	32
Áustria	22,6	27,4
Bélgica	24	28
Eslováquia	16,3	20,2
Espanha	22,2	28,1
Finlândia	21,3	31,9
França	23,2	29,6
Grécia	23	32,7
Itália	24,3	34
Luxemburgo	20,7	20,5
Portugal	22,2	31,4
Reino Unido	24,5	27,7
República Checa	19,4	27,1
Suécia	27,4	31,3
Hungria	21	26,8
Polónia	16,8	22,6
Média	21,975	28,2063

Fonte: INE; CE-Eurostat (2018)

O facto da despesa em pensões em percentagem do PIB ter vindo a aumentar e a manter essa tendência é apontado como um dos principais fatores para a necessidade de reforma nos sistemas de pensões. O Quadro IV mostra a evolução daquele indicador no período 1995-2015 para um conjunto selecionado de países da UE.

Quadro IV – Peso da despesa em pensões em % do PIB (1995-2015)

	1995	2015
Alemanha	12,2	12,4
Áustria	14,1	14,5
Bélgica	11,6	11,7
Eslováquia	7,1	8,2
Espanha	9,8	10,5
Finlândia	12,4	12,2
França	13,1	14,3
Grécia	9,6	14,8
Itália	13,6	15,5
Luxemburgo	10,6	9,2
Portugal	9,2	13,7
Reino Unido	10,1	11,4
República Checa	6,7	8,8
Suécia	12,2	11,3
Média	10,87857	12,03571

Fonte: INE; CE-Eurostat (2018) ¹²

Como é possível observar através do quadro III, a média da despesa em pensões em percentagem do PIB para o conjunto de países selecionado passou de 10,88% em 1990 para 12,04% em 2015, o que vem comprovar um dos aspetos apontados como determinante para a necessidade de reforma.

Apesar do envelhecimento da população ter sido uma grande determinante para a necessidade de implementação de reformas, existiram outros fatores a influenciarem os países, como é o caso do esforço feito na tentativa de consolidação das Finanças Públicas na preparação para a moeda única, assim como posteriormente, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, com a exigência de um maior controlo do Saldo Orçamental, todos estes fatores levaram a que muitos países implementassem reformas tendentes ao controlo do crescimento da despesa em pensões.

¹² Deve ser tido em conta que o conceito pensões é mais abrangente neste contexto uma vez que inclui pensões de invalidez, de reforma parcial, de sobrevivência, de velhice e todas as reformas antecipadas quer seja por incapacidade, quer por forças do mercado (Pordata, 2018).

2.2. Natureza das reformas: paramétricas versus estruturais

Em 2001, o Conselho Europeu de Laeken aprovou três princípios (concretizados em 11 objetivos) orientadores das reformas dos sistemas de pensões, sendo eles: assegurar a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões, garantir a adequação do valor das pensões para que os pensionistas consigam manter um nível de vida digno e a modernização dos sistemas, através, por exemplo, do desenvolvimento de sistemas complementares que permitam compensar de alguma forma grupos penalizados pelo sistema de pensões público.

Durante décadas, os sistemas públicos de pensões na Europa baseavam-se, em regra, num modelo composto pelas componentes contributiva e não contributiva e em que o cálculo da pensão contributiva era baseado numa lógica de benefício definido e, como já referido, os sistemas eram geridos em repartição. Contudo, fatores de pressão sobre os sistemas de pensões (demográficos, económicos¹³ e financeiros) levaram a que todos os países europeus tenham vindo a implementar medidas de reformas que visam responder aos três princípios orientadores, em especial a garantir a sustentabilidade financeira a longo prazo.

As reformas dos sistemas podem desenvolver-se segundo uma de duas naturezas: a paramétrica, em que se mantém a arquitetura e o modelo de financiamento e em que apenas são alterados os parâmetros técnicos; ou a estrutural que acarreta alterações mais profundas ao nível do modelo de financiamento (de repartição para capitalização, efetiva ou virtual), do método de cálculo (de Benefício Definido para Contribuição Definida) e ainda da responsabilidade de gestão (de pública para privada), por exemplo. As reformas estruturais podem seguir o modelo multi-pilar do Banco Mundial que passa a responsabilidade da gestão de consumo inter-temporal para a alçada de cada contribuinte, fazendo com que o valor da pensão passe a depender não só das contribuições sociais pagas e do número de anos da carreira contributiva, mas também da taxa de rentabilidade do fundo escolhido pelo indivíduo para investir; ou podem seguir uma lógica de capitalização virtual em que é utilizado um regime de capitalização com uma taxa de retorno igual para todos os indivíduos, permitindo que todos enfrentem os mesmos riscos (Grech, 2007).

¹³ Fatores económicos que se prendem com o duplo impacto negativo/positivo (via proteção ao desemprego e receita em contribuições sociais) em situações de recessão/expansão económica.

Reformas orientadas para a sustentabilidade financeira dos sistemas conduziram a alterações paramétricas que visavam a redução futura do valor das pensões e consequentemente da despesa pública. Em consequência, foram incentivadas as formas complementares ou a diversificação de fontes de onde advém uma menor responsabilização do Estado em prol de uma maior responsabilização das escolhas de cada indivíduo, escolhas essas que têm associado o risco de mercado ao funcionarem em regime de capitalização (OCDE, 2005). A maioria das reformas na União Europeia foram de origem paramétrica. Contudo, países como a Suécia, a Itália, a Noruega e a Dinamarca adotaram reformas estruturais que concretizaram a lógica da CD e da adoção do de capitalização (Zaidi *et al*, 2006).

Estas reformas produzem um impacto social que tem vindo a ser aprofundado em diversos trabalhos. A situação em que se encontravam os vários países ao longo da EU durante a década de 2000 não era uniforme, isto é, por um lado havia países em que o processo de reforma não se tinha iniciado de todo e em que o período que precedeu a crise de 2008 funcionou como uma mensagem em que foi dito que o sistema de pensões carecia de uma atualização para que pudesse funcionar a par do restante sistema económico com a despesa em pensões a disparar enquanto a população empregada e consequentemente as contribuições sociais tendiam a diminuir; mas por outro haveria também países nos quais já se havia iniciado um processo de reforma e que apenas precisaram de alterações adicionais (European Commission, 2010). No que aos impactos diz respeito, é tido em conta a possível redução do carácter redistributivo dos sistemas de pensões, a diminuição da responsabilização do Estado e o aumento da importância dos 2º e 3º pilares e, por último, a potencial penalização de grupos de indivíduos com carreiras contributivas mais curtas, como é o caso das mulheres (Martin and Whitehouse, 2008).

2.3. Potenciais efeitos das reformas

Tipicamente, há lugar a reformas em sistemas frágeis e deficitários e muitas das vezes a solução encontrada para um sistema deficitário é a redução dos benefícios envolvidos. É esta relação que faz com que regra geral, os reformados e até a população ativa estejam contra a introdução de reformas do sistema. Segundo Schwarz, o facto dos reformados não aceitarem as alterações ao sistema é facilmente compreendido, já a oposição da população ativa é menos compreensível se for tido em conta que se não houver lugar a

estas mesmas alterações é possível que não só não tenham o rendimento “prometido” à idade da reforma como poderão correr o risco que não haja qualquer tipo de proteção pela falência do sistema, por esta razão, a oposição das gerações mais novas não é tão racional, mas mais emocional por verem as gerações mais velhas a serem prejudicadas dada a conjuntura. Para que esta oposição não seja tão forte e para evitar que haja um choque entre o Governo e a população, há que executar um trabalho de conscientização e permitir que a reforma ocorra de uma forma gradual, sendo que o que é feito muitas das vezes é apresentar novas propostas, mas aplicá-las apenas a indivíduos mais novos e não generalizar as medidas a todos os contribuintes (Schwarz, 2006).

De uma forma ou de outra, como qualquer outra alteração, as reformas aos sistemas de pensões e as alterações às políticas sociais causam impactos na sociedade. (Economic Policy Committee, 2010).

Desde o início dos anos 90 foram realizadas várias reformas (mais ou menos profundas) ao longo de toda a Europa que acabaram por reduzir os valores das futuras pensões, justificadas pelo envelhecimento da população, esta redução teve como objetivo potenciar o desenvolvimento adicional de regimes complementares privados. Se antes desta vaga de reformas, os sistemas Europeus seguiam tipicamente o regime financeiro de repartição e era da inteira responsabilidade do Estado gerir as contribuições por forma a garantir a cobertura do risco de velhice, este cenário alterou-se (European Social Observatory, 2011). Numa perspetiva económica, a gestão financeira em repartição pode ser visto de diferentes prismas: pode ser visto como o sistema em que cada indivíduo contribui de forma individual cumprindo como que um contrato intergeracional e em que a existência de uma pensão no futuro é como que um compromisso que o Estado detém com esse mesmo indivíduo; ou por outro lado pode ser visto como um compromisso do Estado para com os mais desfavorecidos que por alguma razão não contribuem, mas que irão também usufruir desta promessa do Estado, sendo que as pensões de natureza não contributiva são financiadas pela receita realizada através da cobrança de impostos (Croitoru, 2012). Com a progressiva passagem a um modelo multi-pilar em que o Estado continua a garantir pensões públicas de valores tendencialmente mais baixos, mas em que a responsabilidade de garantir benefícios adicionais passa para a alçada de sistemas complementares. Ao ser alterado o método de financiamento, as contribuições atuais

deixam ser aplicadas no pagamento das pensões atuais e passam a ser acumuladas¹⁴. O facto de o Estado ter vindo a executar cortes nos benefícios dos sistemas de pensões e de ter progressivamente passado para a alçada dos contribuintes os complementos às pensões faz com que o sistema tenda a convergir para uma progressiva privatização dos sistemas e para uma individualização dos riscos na velhice o que poderá fazer com que a função redistribuição perca força (European Social Observatory, 2011).

Uma das consequências das reformas aos sistemas de pensões é o facto de ter havido um incentivo à complementaridade do sistema de proteção público, ainda que o número de indivíduos efetivamente cobertos por estes sistemas varie muito entre países, isto é, havendo cortes nos benefícios dados pelo Estado, a tendência será que a sociedade comece a recorrer mais a sistemas complementares de administração privada. Em alguns países, como é o caso da Hungria, da Polónia e da Suécia¹⁵, por exemplo, foi o próprio Estado que introduziu um sistema privado complementar obrigatório. Noutros, como a Dinamarca e a Holanda, os esquemas são descritos como *quasi-obrigatórios* já que os acordos de relações industriais garantem uma cobertura de no mínimo 80% da força de trabalho. Por fim, em países como o Reino Unido e a Suíça, a tradição de providenciar parte das pensões obrigatórias através do sistema privado remonta já aos anos 90, ou seja, não foi uma novidade trazida pelas reformas (Martin and Whitehouse, 2008).

Atualmente, ainda que estes sistemas de gestão privada tenham ganho notoriamente peso nos benefícios auferidos na velhice, continuam ainda a ser sistemas maioritariamente complementares, no intuito de desviar a responsabilidade de garantir um rendimento adequado para a pensão da alçada do Estado, contudo, espera-se que nas próximas décadas o cenário continue a alterar-se e comecem a aparecer como sistemas totalmente independentes e capazes de garantir o valor total das pensões para os seus investidores (Croitoru, 2012).

Para que seja possível estudar até que ponto um sistema de pensões, nomeadamente os sistemas que após as reformas adotaram o sistema de contribuição definida, têm carácter redistributivo, foi criada em 2005 pela Whitehouse and Axia

¹⁴ Em 1954, Samuelson, demonstrou o sistema PAYG permite que uma geração venha a auferir benefícios maiores do que as suas contribuições se houver lugar a progresso tecnológico ou a um aumento de população permanente juntamente com uma acumulação extraordinária de capital. (Samuelson, 1954)

¹⁵ Caso aprofundado no capítulo 3

Economics Models¹⁶ uma ferramenta (APEX) que compara o rendimento ao longo da carreira contributiva com os benefícios auferidos no cálculo da pensão. Consoante o resultado obtido, os países poderão ser divididos em 3 grupos: o primeiro grupo em que existem tetos definidos e em que os benefícios à idade da reforma são praticamente independentes dos rendimentos auferidos ao longo da carreira contributiva, sendo países tendencialmente vocacionados para o combate à pobreza; um segundo grupo de países em que até um certo nível de rendimento existe realmente uma correlação com o valor da pensão, mas em que apenas ocorre até um teto definido pela legislação, tratando-se de países que apesar de darem importância à suavização do consumo intertemporal, valorizam também o carácter redistributivo do sistema de pensões; e por fim, um terceiro grupo de países que demonstra praticamente uma total correlação entre os rendimentos auferidos ao longo da carreira e o valor calculado para a pensão, tendendo a privilegiar muito mais o consumo intertemporal em detrimento da redistribuição e do combate à pobreza na velhice.

Mais do que uma ferramenta de análise para caracterizar um país e definir a que grupo pertence, este modelo da APEX permite ao legislador pensar sobre o papel que dá ao sistema de pensões na sociedade, se por um lado tenciona que o destino seja o combate à pobreza, ou se por outro, o seu objetivo passa apenas pela substituição de rendimentos na velhice.

Posto isto, o aspeto mais apontado aos sistemas de contribuição definida (sistemas resultantes de reformas sistémicas) é o facto da pensão de cada indivíduo depender apenas das suas contribuições, o que fará com que grupos com carreiras mais reduzidas como é o caso por exemplo, das mulheres ou dos trabalhadores em regime de part-time, sejam severamente prejudicados já que em consequência de possuírem carreiras mais curtas, terão obrigatoriamente uma menor acumulação de riqueza. Outra crítica possível de ser feita é o facto de a anuidade proteger o indivíduo do risco associado à longevidade enquanto essa mesma proteção apresenta riscos associados ao facto das taxas de retorno serem variáveis e ao preço futuro de cada anuidade paga. Todas estas críticas e impactos

¹⁶ Edward Whitehouse é um economista da OCDE especializado em Política Social, sendo que anteriormente foi co-editor do primeiro modelo de reforma do Banco Mundial e diretor da Axia Economics (uma consultora especializada em análise microeconómica de políticas públicas), donde acabou por construir este modelo APEX.

previstos poderiam ser minimizados ao ser imposta uma pensão mínima garantida, como é habitual nos sistemas de Benefício Definido (Croitoru, 2012).

A diferença na pensão média para homens e mulheres, em desfavor destas, reflete tendencialmente não só as carreiras contributivas mais curtas do segundo grupo, como também a diferença que existe nos rendimentos médios e conseqüentemente nas contribuições sociais, isto é, dada a disparidade entre os vencimentos entre géneros, potencialmente essa disparidade refletir-se-á também nas pensões. Uma solução para este problema seria fixar esta disparidade através de políticas sociais, contudo, este tipo de medidas enfraqueça o vínculo entre contribuições e benefícios, potenciando comportamentos de free-rider em que as mulheres ao receberem benefícios relativamente altos face aos homens, tenderão a contribuir o menos possível e por outro lado, dará aos homens a sensação de um sistema injusto fazendo com que no fundo seja criado um distanciamento entre o sistema e os dois grupos ao ter como consequência o facto de nenhum deles ter incentivos a contribuir (Schwarz, 2006).

Na atualidade, as reformas sociais nomeadamente ao que aos sistemas de pensões diz respeito, são impulsionadas pela crescente preocupação com o impacto que o envelhecimento poderá vir a ter na despesa pública e pela necessidade de uma consolidação fiscal. A tendência comum na EU é a diminuição dos benefícios sociais, sendo que a forma como esse objetivo é alcançado não é uniforme, se por um lado houve países que adotaram alterações suaves e graduais, por outro também houve lugar a reformas à estrutura do sistema, sendo que quer de uma forma, quer de outra, todas as reformas causam impactos na sociedade (Grech, 2007).

3. Reforma da proteção à velhice na Suécia

3.1. Principais motivos e processo político adjacentes à reforma de 1994

São várias as situações, eventos ou desenvolvimentos que podem servir de impulso a uma reforma. Choques externos, como por exemplo guerras ou crises económicas podem ser a origem da destruição dos pré-requisitos nos quais o sistema estava inicialmente assentes, ou mesmo alterações nas relações do poder político podem

levar a que surjam novas prioridades na política de pensões. Há que ter em conta que sistema de pensões são sistema extremamente inertes por serem como que contratos feitos a longo prazo entre gerações e por isso, se o sistema for reformado, é necessário que exista um período de transição necessário para que os contribuintes se ajustem ao novo sistema, caso contrário, algumas gerações poderão ver-se sobrecarregadas pelas taxas de contribuição praticadas (Kangas *et al.*, 2006)

Ao longo da década de 1980, na Suécia, começou a emergir gradualmente uma discussão à cerca da possível necessidade de reforma no sistema de pensões. Quando, na década seguinte, o país mergulha numa profunda crise económica a proteção social começou a gerar ainda mais discussão, o que fez com que o debate gerado até aí se transformasse em ação. Foram implementadas alterações ao sistema de Segurança Social, sendo que uma das mais importantes terá sido a reforma (a nível estrutural) do sistema de pensões (Scherman, 1999). O Conselho Nacional de Segurança Nacional Sueco realiza um estudo sobre a situação financeira do sistema de Segurança Social a cada cinco anos com o objetivo de propor a alteração da taxa de contribuição social. Durante a década de 1980, o espectro desta análise foi ampliado e o relatório enfatizou o facto do sistema se encontrar extremamente dependente do crescimento económico (Sundén, 1998).

Tendo em conta que nem os Governos com orientações mais conservadoras que estiveram no poder entre 1976 e 1982 fizeram grandes alterações ao sistema vigente, podemos afirmar que as forças ideológicas não foram um dos motivos que contribuíram para o debate sobre a necessidade de reforma. Por outro lado, a deterioração dos saldos orçamentais e o reduzido ritmo de crescimento económico acabaram por expor a instabilidade financeira inerente ao sistema de segurança social. A crise do petróleo que se desencadeou ao longo da década de 70 teve também um forte impacto sobre a economia Sueca, bem como a globalização que impediu as empresas do setor industrial de serem competitivas em relação ao exterior. O aumento dos custos salariais reais, as altas taxas de inflação e o envelhecimento da população, exerceram toda uma pressão adicional não só sobre o sistema como sobre o bem-estar social (Hagen, 2017).

A promulgação das reformas fundamentais foi acelerada com a eleição de um Governo minoritário composto por 4 partidos de centro-direita (não sociais democratas) em 1991. Neste ano, o país enfrentava uma severa crise económica e carecia de um Governo com uma presença maioritária no parlamento. O novo Governo procurou

desenvolver um plano de reformas que pudesse obter o amplo apoio dos partidos com de centro-direita e de esquerda, diminuindo o risco de que qualquer proposta de reforma fosse revertida pelo voto do Partido Social Democrata. O grupo de trabalho constituído para a análise do sistema de pensões, inicialmente composto por membros dos sete partidos representados no Parlamento, publicou o primeiro relatório em agosto de 1992 onde incluiu um esboço dos princípios propostos para a reforma. O acordo foi alcançado apoiado por 4 partidos, tendo a legislação sido publicada em 1994. Após esta promulgação, o grupo de trabalho continuou em funções, mesmo com a eleição do Partido Social Democrata em setembro de 1994, sendo que a maior parte da legislação implementada acabou por ser publicada precisamente num mandato levado a cabo pelos Sociais-democratas em 1998, com um atraso de dois anos causado pelos conflitos existentes dentro do partido sobre se a proposta deveria realmente avançar (Weaver and Willén, 2014). Em junho de 1998, o Parlamento Sueco aprovou a legislação sobre o novo sistema de segurança social. Esta decisão foi um passo muito significativo antecedida de um longo processo de negociações que começou na década de 80. Cinco dos sete partidos políticos presentes no Parlamento – representando cerca de 80% do eleitorado – votaram a favor da reforma do sistema, sistema esse que foi sendo introduzido gradualmente a partir de 1 de janeiro de 1999 (Scherman, 1999).

No caso Sueco, é possível destacar três motivações principais para a implementação de uma reforma do seu sistema de pensões. Em primeiro lugar, o sistema antigo era de certa forma injusto por transferir recursos de pessoas mais pobres para outras com recursos mais elevados como será explicado adiante. Em segundo lugar, o sistema era financeiramente perverso, isto é, quando o crescimento económico era reduzido transferia uma percentagem elevada de recursos dos trabalhadores para o sistema de pensões e quando o crescimento económico era maior, esta transferência era menor. A par do aumento ininterrupto da esperança média de vida, o cenário de crescimento reduzido tornar-se-ia potencialmente numa ameaça para as seguintes gerações que teriam de transferir cada vez mais recursos para o sistema de pensões. Se o crescimento real continuasse a representar valores reduzidos, o custo do sistema de pensões poderia aumentar de 18% para 30% até 2030. Perante as projeções apresentadas, poucos acreditavam que os futuros trabalhadores considerassem tal percentagem tolerante e portanto, a maioria concordou que era necessário tomar medidas para contornar estes

valores. Por último, outra razão que esteve na origem da necessidade de reforma foi a observação de que quando a geração baby-boom se tornasse essencialmente de indivíduos aposentados, o grande fundo de pensões acumulado desde 1960 esgotar-se-ia na melhor das hipóteses até 2020. Embora fosse um fator que gerasse menos consenso, começou a acreditar-se que era necessário criar uma nova forma de substituição do rendimento (Palmer, 2002).

Um dos fatores decisivos, não só para a Suécia mas para toda a Europa, foi a evolução demográfica. Enquanto que para o caso Sueco, no ano 2000 o número de reformados por cada 100 indivíduos economicamente ativos era 30, estima-se que em 2025 este número aumente para 41. Num sistema sem alterações, esta evolução exigiria um aumento gradual das contribuições sociais por via do aumento da taxa de contribuição ou um aumento na idade legal da reforma (Scherman, 1999). Este aumento da população idosa, foi causado não só pelo consequente aumento da esperança média de vida, mas também pela diminuição significativa das taxas de natalidade dos países mais desenvolvidos. Entre 1990 e 2002, a taxa de participação da força de trabalho nas faixas etárias até aos 66 anos diminuiu de 87% para 79.8% para os homens e de 82.6% para 76.1% para as mulheres. A queda é especialmente relevante nos anos imediatamente antes da idade da reforma, o que faz com que a idade média de reforma tenha diminuído, como é possível verificar no Quadro V (Ståhlberg *et. al*, 2006)

Quadro V - Percentagem da população ativa Sueca entre os 55 e os 64 anos (1990-2002)

Idade	1990		2002	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
55-59	87.4	78.8	83.9	79.1
60	74.2	69.0	73.7	70.3
61	70.9	62.2	67.3	63.1
62	65.9	54.5	60.7	55.4
63	58.0	46.7	51.2	42.5
64	48.8	37.3	43.7	31.7
16-64	87.0	82.6	79.8	76.1

Fonte: Ståhlberg *et. al* (2006)

O sistema de pensões sueco na sua forma original cumpriu o propósito para que foi estruturado durante 3 décadas, ao proporcionar benefícios na velhice aos indivíduos nascidos entre 1905 e 1920 cujas vidas foram afetadas por 2 grandes guerras e uma depressão. O sistema começou por ter uma generosa regra de transição exigindo apenas 20 anos de contribuições para pessoas nascidas antes de 1915; 21 anos para pessoas nascidas em 1915 e assim sucessivamente, até 30 anos para pessoas nascidas depois de 1924. Seguindo este método de integração no sistema de pensões, é fácil observar, tal como fez Ståhlberg (1995), que os pensionistas nascidos entre 1905 e 1914 poderiam esperar vir a beneficiar de recursos seis vezes superiores ao valor que contribuíram, sendo que este benefício tenderia a diminuir conforme as gerações se sucediam até que, conforme Ståhlberg demonstrou, quando as pessoas nascidas depois de 1944 se reformassem a expectativa que poderiam ter era a de terem direito a 80% do valor que contribuíram ao longo das suas carreiras. Um sistema em que os indivíduos beneficiam de um valor inferior ao que contribuíram poderia ser considerado um sistema com um forte caráter redistributivo, no entanto, o que é demonstrado por Ståhlberg é que os recursos são distribuídos precisamente das classes de menores rendimentos para as de maiores rendimentos, isto é, o sistema tendia a beneficiar os chamados colarinhos brancos que possuíam um longo período de educação, que entraram relativamente tarde no mercado de trabalho e com uma grande margem de ascensão dos rendimentos em detrimento dos chamados colarinhos azuis cuja carreira era longa, mas em que os rendimentos eram tendencialmente homogéneos. Como resultado desta função redistributiva perversa, aumentou o receio face a que as gerações futuras se recusassem a cumprir o “contrato implícito intergeracional”. Por outro lado, as contribuições pagas ao longo de toda a carreira contributiva não possuíam um efeito direto no valor da pensão, isto é, o facto da pessoa auferir rendimentos mais elevados não tinha uma relação direta com o valor da pensão, graças à fórmula de cálculo utilizada. Este sistema acabou por contribuir para o declínio significativo na participação da força de trabalho de entre as faixas etárias mais velhas, ao longo da segunda metade do séc. XX, ao aumentar a generosidade do sistema em relação à saída antecipada do mercado de trabalho, ao reduzir a idade legal de reforma dos 67 para os 65 anos e ao possuir um leque variado de possibilidades em relação à reforma antecipada (Hagen, 2017). Outra crítica feita à “Regra dos 30 anos” era o facto de penalizar as mulheres na medida que as mulheres são

tendencialmente um grupo que durante um maior período de tempo das suas carreiras realizam trabalhos em tempo parcial, auferindo rendimentos mais baixos que serão refletidos no cálculo da pensão sem qualquer tipo de bonificação.

Em resumo, não estaria de todo errado afirmar que o sistema de pensões Sueco se encontrava no final do séc. XX numa situação instável, até porque convém ter em conta que aquando da sua estruturação no final dos anos 50, os economistas integrados nesse processo utilizaram valores a rondar os 3% como referência para o pior cenário da taxa de crescimento real (à altura o crescimento Sueco rondava os 4%-5%), valores esses que no final do séc. XX não se verificavam (Palmer, 2002).

Segundo Hagen (2017), o principal argumento para a reforma é o fracasso do sistema anterior, fracasso esse que pode ter sido motivado pelo planeamento inadequado do sistema de pensões ou por alterações no ambiente económico/demográfico. Quando as soluções antigas deixam de se ajustar aos novos desafios sociais e as instituições não sofrem reformas, o sistema desvia-se para uma nova direção o que acarreta consequências diferentes das pretendidas inicialmente.

A principal lição política a retirar da reforma sueca é que sem a apropriação da reforma do outro lado da “linha partidária”, não seria possível fazer mais do que leves alterações ao sistema antigo e que até essas pequenas alterações seriam difíceis de materializar. O consenso, no caso sueco, surgiu da visão partilhada dos problemas do antigo sistema e do sentido de missão para implementar uma reforma estruturalmente sólida que proporcionasse os ajustes suficientes sem comprometer o desempenho económico (Palmer, 2002).

3.2. Descrição do sistema de pensões Sueco

3.2.1. Antes da reforma de 1994

O primeiro sistema público de pensões introduzido na Suécia, aprovado no Parlamento em 1913, é muitas vezes referido como o primeiro sistema de pensões universal do Mundo, uma vez que, ao contrário dos seus antecessores, não só abrangia a população ativa como protegia também os indivíduos que por alguma razão não acumularam contribuições sociais suficientes para até aí terem acesso a pensões de

velhice¹⁷. A proteção à velhice que a maioria dos cidadãos das democracias ocidentais tomam hoje como garantido é um fenómeno relativamente recente, principalmente se tivermos em conta a grande expansão do sistema público de pensões ao longo da segunda metade do séc. XX. Sendo certo que a ideia de um contrato intergeracional, entre beneficiários ativos e pensionistas, é bastante antiga no continente Europeu, fatores de natureza diversas – demográficos, financeiros e sociais – determinaram uma evolução progressiva para os modelos de proteção à velhice hoje existentes.

Na Suécia, as soluções privadas são muito anteriores à implementação do sistema público de pensões, tendo em conta a longa história dos sistemas de aposentação militar. Com efeito, o sistema de proteção à velhice dos antigos soldados e das suas famílias foi implementado no séc. XVII chegando a incluir habitações. À medida que o número de vítimas de guerra começou a aumentar, o fundo de pensões começou a distribuir benefícios em forma de géneros, sendo que em 1642 a Marinha já possuía o seu próprio fundo de pensões em que os contribuintes concordaram pagar uma percentagem fixa do seu salário para mais tarde beneficiarem de regalias provenientes deste mesmo fundo (Hagen, 2017).

O sistema público de pensões Sueco consistia, na sua forma original, fundamentalmente em duas componentes: uma de carácter redistributivo designada por pensão básica (*folkpension*) e outra relacionada com os rendimentos do trabalho auferidos ao longo da carreira contributiva (plano ATP¹⁸). A aposentação poderia ser feita até aos setenta anos ou antecipadamente a partir dos sessenta anos com uma penalização associada. Incluídos neste sistema estavam também todos os benefícios adicionais que poderiam ser concedidos a indivíduos que por alguma razão não teriam direito à segunda componente da pensão ou em que o valor dessa componente fosse demasiado baixo.

Sob o antigo sistema, todos os indivíduos que residissem na Suécia por um período superior a quarenta anos ou que tivessem trabalhado por mais de trinta, tinham direito a uma pensão básica, que em 1998 corresponderia a cerca de 15,7% do rendimento médio de um trabalhador a tempo inteiro, e cujo valor era atualizado segundo o índice de custo de vida (Scherman, 1999). A componente do sistema - plano ATP era um esquema obrigatório e de natureza contributiva que abrangia todos os indivíduos com atividade

¹⁷ Há que ter em conta que o primeiro sistema público de pensões, de natureza contributiva, foi introduzido na Alemanha, pelo chanceler Otto Von Bismarck, cerca de 25 anos antes.

¹⁸ ATP - *Allmän tilläggspension* cuja tradução é Pensão Suplementar Geral.

profissional. O valor da pensão era determinado pela chamada regra 15/30, segundo a qual: i) seriam necessários 30 anos de contribuições sociais para poder beneficiar do sistema; ii) para o cálculo da pensão seriam considerados os 15 anos da carreira contributiva com as remunerações mais elevadas, de modo a qualificar-se para a taxa de substituição de rendimento máxima, que à data seria de 60%¹⁹.

Apesar do sistema ser financiado pela receita em contribuições sociais (taxa contributiva sobre a remuneração mensal), e gerido em regime de repartição, o financiamento da despesa com a pensão básica era complementado por receitas fiscais (Ståhlberg *et. al*, 2006). Aquando da criação do plano ATP e durante os seus anos iniciais, o sistema foi estabelecido de forma que o valor da receita em contribuições sociais excedesse o valor da despesa em pensões, criando um excedente que funcionaria como um amortecedor perante alterações cíclicas nas contribuições acumuladas (Hagen, 2017).

Para além do pilar assegurado pela Segurança Social, a maioria dos indivíduos estava abrangida por esquemas de pensões privados (pertencentes ao terceiro pilar) através de contratos coletivos entre trabalhadores e empregadores. No caso Sueco, aqueles esquemas correspondiam a quatro tipos de planos: dois que abrangiam os funcionários públicos, a nível central e local (PA03; KAP-KL) e dois para os trabalhadores do setor privado, em função da atividade desenvolvida (ITP-1; SAF-LO) (Ebbinghaus, 2011). Regra geral, estes planos substituíam em média 10 a 15% do rendimento e eram financiados pelas contribuições feitas ao longo das carreiras ativas de cada contribuinte, com exceção dos planos que abrangem os funcionários públicos, já que esses eram cofinanciados pela receita fiscal (Sundén, 1998).

Na década de 80, como já foi dito, o sistema de pensões era financiado fundamentalmente através das contribuições sociais, contudo, este modelo de financiamento começou a tornar-se problemático quando o crescimento económico desacelerou enquanto a população não parava de envelhecer, isto é, o método de cálculo utilizado fez com que o financiamento do sistema começasse a dar sinais de insustentabilidade, tendo em conta o volume crescente de pensões. Para resolver o que se tornaria numa situação insustentável a longo prazo, sucessivos Governos promulgaram uma série de medidas avulsas incluindo restrições à reforma antecipada, alterações que

¹⁹ À época, a taxa de substituição média para os países da OCDE era de 57%.

visavam estabilizar o financiamento e o valor das pensões a longo prazo, contudo, estas alterações não foram o suficiente (Weaver and Willén, 2014).

3.2.2. Depois da reforma de 1994

Como já aqui referido, durante a década de 90, a Suécia realizou uma grande reforma do seu sistema público de pensões, com a maior parte da legislação a ser promulgada entre 1994 e 1998. O novo sistema foi proclamado pelos seus criadores como um sistema sustentável financeiramente, mesmo tendo em conta o rápido envelhecimento da população, tendo sido vários os componentes deste novo sistema a serem vistos pela comunidade científica como altamente inovadores (Weaver and Willén, 2014).

O objetivo da reforma do sistema de pensões era conceber um sistema fiscalmente sustentável, vinculando o crescimento económico e estabelecendo uma ligação clara entre contribuições e benefícios retirados do sistema, sendo que igualmente importante era o facto de continuar a ser um sistema obrigatório com uma componente de gestão pública (Sundén, 1998).

No início da década de 90, o debate centrava-se em duas grandes questões estruturais. Segundo Hagen (2017), a primeira questão era se um sistema de pensões deveria basear-se numa participação de carácter obrigatório ou voluntário. Por um lado, o cariz obrigatório é mais seguro já que os sistemas de pensões baseados em regime de participação voluntária correm o risco de ter baixas taxas de participação, especialmente por entre os indivíduos que necessitam de um ambiente tipicamente paternalista que ajude a combater a miopia relacionado com o ciclo de vida e ainda de potenciarem o comportamento de *free-rider*. Por outro, o Estado mantém um papel conservador, no sentido em que age pela força obrigando os indivíduos a poupar de acordo com as regras impostas por si e não de acordo com as suas opções.

A segunda questão central prendia-se com o facto de as pensões serem pagas a todos os indivíduos (carácter universal) ou apenas àqueles que cumprissem determinados critérios comprovados através de uma prova de rendimentos (*means-tested*). Este requisito tem a vantagem de combater a pobreza com menor encargo já que é apenas atribuída em caso de comprovada necessidade. No entanto, e como Hagen (2017)

argumenta, pode também ser vista como um desincentivo à poupança ao longo da carreira contributiva, no caso de existir.

O grupo de trabalho constituído pelo Governo para orientar a reforma do sistema acreditava que era importante que os direitos fossem acompanhados pelo crescimento do rendimento médio da população ativa e por isso, indexou a taxa de retorno do sistema de pensões ao crescimento salarial. Uma das desvantagens que esta relação apresenta é o facto de, sempre que a população empregada diminui, os benefícios tendem a crescer mais rapidamente do que a base de contribuição que os financia. Para lidar com esta potencial instabilidade, foi sugerida a criação de um “freio” na indexação incorporada no sistema, “freio” esse que permitiria que a indexação fosse reduzida ou nula, caso a estabilidade financeira do sistema estivesse sob ameaça. Esta restrição deveria ficar definida *à priori*, utilizando uma norma para o crescimento do salário médio, passando a existir um ajustamento automático visando a manutenção da estabilidade financeira (Sundén, 1998).

Após vários anos de debate político, o que acabou por prevalecer foi uma pensão mínima que veio substituir a *folkpension* e um denominado suplemento especial como componente básica de proteção ao novo sistema. A pensão mínima passou a ser financiada pela receita fiscal e o seu valor indexado ao índice de preços (Scherman, 1999). Assim, para indivíduos com poucas ou nenhuma contribuições sociais acumuladas, existe uma pensão de carácter puramente redistributivo que carece de uma prova de rendimentos apenas válida a partir dos 65 anos de idade (Sundén, 1998).

Quanto ao esquema relacionado com as remunerações, passou a consistir em duas partes: uma parte financiada em regime de repartição e outra em regime de capitalização. O esquema em regime de repartição é financiado pelas contribuições sociais, com uma taxa contributiva de 16% da remuneração (Scherman, 1999). A componente principal do sistema de pensões consiste numa pensão - designada por *inkomstpension* - num regime de contribuição definida: são definidas contas individuais não financeiras onde se registam as contribuições sociais geradas por uma taxa contributiva já referida. No centro deste plano está o princípio de renda vitalícia cujo benefício pode ser retirado a partir dos 61 anos de idade. A taxa de retorno é determinada pelo crescimento salarial *per capita*, o que faz com que o risco agregado do crescimento dos salários seja refletido no sistema de pensões (Scherman, 1999).

A nova fórmula de cálculo é a chave para corrigir o aumento da esperança média de vida, bem como o aumento lento dos salários, diminuindo as adaptações iniciais e beneficiando a indexação enquanto o sistema não retorna o seu equilíbrio. Funciona como se as pensões se ajustassem a si mesmas do lado dos benefícios, ao estarem indexadas quer à evolução da esperança média de vida, quer à evolução dos salários reais (Ståhlberg *et. al*, 2006).

Tendo sido o novo sistema de pensões projetado para trazer estabilidade financeira, uma componente fulcral para esse fim é o mecanismo que ajusta os benefícios às alterações na esperança média de vida, isto é, a pensão é calculada dividindo-se o saldo acumulado por um quociente de anuidades - determinado pela esperança média de vida à data da aposentação para aquela geração. Deve ser tido em conta que enquanto a esperança média de vida continuar a aumentar, as novas gerações tenderão a receber pensões comparativamente menores, já que os direitos conquistados até então serão divididos progressivamente por mais anos.

Scherman (1999) identificou alguns dos recursos mais importantes que o esquema em regime de repartição passou a exibir após a reforma de 1994, como é o caso de:

- A fórmula veio privilegiar a relação direta entre contribuições e benefícios, tendo em conta que os benefícios passaram a ter por base as remunerações de toda a carreira contributiva;
- As regras de indexação passaram a estar ligadas ao crescimento dos salários com o intuito de fazer com que as pensões reflitam o desenvolvimento da base de contribuição;
- Passou a existir um fundo de reserva que funciona como uma almofada financeira para a flutuação da distribuição etária da população; todo o sistema foi projetado para estar em equilíbrio permanente, a fim de possibilitar a manutenção da taxa contributiva.

Uma das componentes da reforma Sueca que tem vindo a ser alvo de especial atenção no debate internacional é o redesenho do sistema em regime de repartição, uma vez que passou a ser menos generoso (Scherman, 1999).

Por fim, o esquema financiado em regime de capitalização do sistema de pensões Sueco reformado é designado por *Pensão Premium*. Neste esquema, o valor

correspondente a 2.5% da remuneração mensal é registado em contas individuais de caráter financeiro. Esta componente do sistema foi criada tendo em conta duas finalidades: em primeiro lugar, acreditava-se que estas contas possuísem um efeito direto na poupança agregada e, em segundo lugar, esperava-se que os beneficiários/contribuintes fossem remunerados de acordo com as suas decisões e os seus perfis de risco (Hagen, 2017).

Graças às especificidades deste novo esquema, houve a necessidade de criar uma nova agência governamental, a *Premium Pension Agency* (PPM), cuja função é precisamente, administrar este pilar financeiro. As contribuições desta componente são cobradas mensalmente pela autoridade tributária Sueca e são investidas em títulos de baixo risco. Os contribuintes passam a poder investir em qualquer fundo nacional ou internacional desde que esteja registado na PPM. Cada individuo pode optar por um fundo privado ou público²⁰. Os trabalhadores têm a possibilidade de ao longo de toda a sua carreira ativa alterar o fundo em que têm investidas as suas contribuições, sendo que esta alteração acarreta custos suportados pelos próprios (Sundén, 1998).

Após a reforma do sistema, passaram a coexistir duas agências distintas (a PPM e a Agência de Segurança Social), distinção essa que não só permitiria fazer a distinção entre a pensão *premium* e os outros programas de apoio, como também aumentaria a eficiência da comunicação com os contribuintes. Para além disso, a conceção do esquema *premium* fez com que o mesmo ficasse sujeito aos regulamentos dos mercados de capitais e legislação sobre seguros colocando-o também sob a supervisão do Ministério das Finanças, enquanto as restantes componentes do sistema de pensões o são pelo Ministério dos Assuntos Sociais.

Embora esta tenha sido uma decisão suportada teoricamente e aparentemente sólida, conforme Weaver e Willén (2014) afirmam, acabou por posteriormente desencadear uma série de problemas imprevistos. A estrutura multi-agência levou a uma falta de coordenação e comunicação entre as duas unidades administrativas, bem como à existência de uma incerteza relativamente às tarefas específicas de cada uma delas. Como consequência, as duas instituições acabavam por desempenhar as mesmas funções, de forma independente, conduzindo a uma duplicação dos custos administrativos. Após a

²⁰ Para todos os que não se manifestam quanto à sua escolha, existe um fundo estabelecido como fundo padrão, que será ponderado para investimentos de baixo risco.

realização de estudos, por iniciativa do Governo, acerca da estrutura administrativa ideal para o sistema de pensões, foram realizadas várias alterações. No início de 2010, acabou por ser criada uma nova agência (*Pensionsmyndigheten*) que assumiu as funções levadas a cargo até aí pela Agência de Segurança Social e fundiu-as com as da PPM (Weaver and Willén, 2014).

O 2º pilar do sistema público obrigatório pode ser melhor visualizado em termos de período de acumulação e período de anuidade. Para o período de acumulação, a Suécia desenvolveu o que veio a ser chamado de modelo de câmara de compensação, em oposição a um modelo de seguro mais tradicional. Durante o período de acumulação, os indivíduos podem escolher livremente entre um ou mais fundos registados no sistema. No primeiro ano de escolha, em 2000, cerca de 500 fundos foram registados no sistema. A taxa de rendimento do segundo pilar é então determinada pelo desenvolvimento do mercado financeiro e pela escolha individual dos fundos e aquando da reforma, os indivíduos podem reivindicar uma anuidade de taxa fixa ou variável, sendo que no primeiro caso o valor acumulado é transferido para um provedor público, e no segundo as anuidades são revistas segundo a evolução da taxa de juro (Natali, 2011).

O facto do sistema Sueco ter passado a combinar dois sistemas de contribuição definida (um em regime de repartição e outro em regime de capitalização) permite que os participantes tenham segurança quanto à permanência da taxa de contribuição no valor definido aquando da reforma e tendo em conta que o valor da pensão está diretamente relacionado com a idade a que o indivíduo se aposenta, passou a haver de certa forma um incentivo a que a continuidade no mercado de trabalho seja maior. Assim sendo é possível considerar que no sistema Sueco deixou de existir uma idade de reforma em que existe um “benefício total” típico em grande parte dos países da OCDE (Natali, 2011).

Apesar dos aspetos fundamentais para a reforma do sistema terem sido aprovados em meados da década de 90, o novo sistema só foi implementado em 1999 e o primeiro pagamento foi feito em 2001. A primeira geração a ver parte da sua reforma abrangida pelo novo sistema foi a nascida em 1938, contudo apenas os indivíduos nascidos em 1954 ou posteriormente verão a totalidade da sua reforma ser calculada através das novas regras (Sundén, 1998). Seguindo esta linha de raciocínio, os trabalhadores mais velhos que têm maior probabilidade de estarem atentos às questões que se prendem com o sistema de

pensões acabaram por ser os menos afetados, fazendo com que as perspetivas de oposição política diminuíssem (Ståhlberg *et. al*, 2006).

3.3. Discussão de alterações e potenciais efeitos

A reforma no sistema de pensões Sueco foi essencial para a perspetiva a longo prazo da sua sustentabilidade, graças ao forte impacto que exerceu sobre a estrutura do mesmo (Sundén, 1998). Tendo-se tratado de uma reforma estrutural, é expectável que o novo sistema tenha trazido impactos positivos à sociedade Sueca, até porque seria esse o efeito desejado que por parte das equipas de trabalho destacadas, quer pelo Governo, no entanto e apesar da reforma ter sido estruturada para trazer um sistema socialmente melhorado, são também vários os potenciais efeitos negativos a si apontados.

As alterações e potenciais efeitos da reforma do sistema de pensões Sueco discutidos neste capítulo são o resultado direto da mudança de filosofia explicada anteriormente que tem por base a alteração do sistema da lógica do Benefício Definido para a Contribuição Definida.

Em primeiro lugar, o facto de o valor das pensões diminuir automaticamente à medida que a Esperança Média de Vida (EMV) aumenta pode ser visto como um incentivo à permanência no mercado de trabalho durante mais tempo e por isso, apontado como um efeito positivo que a reforma veio trazer ao sistema de pensões. Isto porque o facto de os indivíduos permanecerem durante mais tempo no ativo, faz com que seja possível manter um rácio entre a população reformada e a população ativa financeiramente sustentável. Esta foi, muito provavelmente, uma das alterações mais significativas a contribuir para o equilíbrio do sistema a longo prazo, já que existindo uma relação direta entre as contribuições de cada indivíduo e o valor da sua pensão, o incentivo a permanecer mais tempo no ativo é muito superior ao que seria antes (Sundén, 1998).

Por outro lado, o facto do valor das pensões depender diretamente da EMV, pode também ser visto como um efeito negativo, já que torna o sistema menos generoso ao diminuir o valor das pensões futuras em nome da sustentabilidade financeira; por existir uma relação direta entre o valor acumulado de contribuições e o valor da pensão, é possível considerar que os indivíduos que por alguma razão não conseguiram constituir carreiras completas passaram a ser mais penalizados pelo novo sistema. Como

anteriormente explicado, a solução encontrada pelo Estado Sueco para compensar parcialmente a menor generosidade do novo sistema foi incluir na sua estrutura uma pensão mínima garantida dependente de uma prova de rendimentos; são elegíveis todos os indivíduos a partir dos 65 anos sem benefícios relacionados com as contribuições ou de valor reduzido (Ståhlberg *et. al*, 2006). O valor desta pensão mínima correspondia, em 2015, a cerca de 22% do salário médio bruto, o que equivale a cerca de 10.314,82€. ²¹

Outra crítica possível de ser apontada ao novo sistema é que, ao contrário do que foi anunciado pela equipa de trabalho que formulou a estrutura do novo sistema de pensões, na realidade o mesmo não é financeiramente estável em qualquer cenário. Isto porque a EMV utilizada para calcular o valor da pensão é o resultado da observação do passado recente e não de projeções com base no que será o futuro. Por esta razão é possível que venha a existir um desequilíbrio no sistema sempre que a base de contribuição tenha um crescimento mais lento do que o rendimento *per capita* ou se a EMV for na realidade superior à utilizada no cálculo da pensão. Para lidar com esta potencial instabilidade, foi introduzido no sistema de pensões Sueco um mecanismo de indexação com vista a travar esta fonte de pressão sobre o sistema (Palmer, 2002).

Em relação à nova componente *Premium* é apontada a possível desigualdade que poderia trazer, ao penalizar fortemente todos os indivíduos que por alguma razão não acumularam, ou acumularam um valor reduzido de capital, nesse esquema (Weaver and Willén, 2014). O facto de o divisor converter o capital acumulado numa anuidade com base em fatores como a EMV e a geração a que o indivíduo pertence, mas não ter em conta fatores fundamentais como o género ou o nível de rendimentos a que o indivíduo pertence pode ser visto como um fator que potencialmente levará à existência de desigualdade entre géneros (Hagen, 2017). Isto é, ao ser aplicada uma EMV igual para homens e mulheres, estas saem beneficiadas por terem, em média, uma esperança de vida superior. Esta situação – fundamentada nas carreiras contributivas usualmente mais curtas das mulheres - podem levar a que, em nome do equilíbrio financeiro, esta opção venha a ser alterada para passarem a ser utilizados valores atuariais específicos para homens e para mulheres.

²¹ A conversão foi feita com valores das taxas de câmbio fornecidos pelo Banco de Portugal, referentes a 31/12/2015.

Outro efeito negativo apontado ao novo sistema, nomeadamente à sua componente *Premium*, é o nível variável de compromisso que existe entre os contribuintes e o esquema de contribuição, isto é, a proximidade que os indivíduos têm com esta componente do sistema varia consoante os diferentes grupos sociais em que as pessoas estão inseridas (tendencialmente, os indivíduos com um nível superior de escolaridade estão mais próximos da forma como o sistema funciona), o que faz com que os retornos financeiros dos que estão menos envolvidos com o sistema, e que por isso tomaram opções de investimento tidas como padrão, sejam menores. Ou por outro lado, indivíduos financeiramente iletrados poderão estar mais sensíveis aos apelos e à publicidade feita por intermediários financeiros, aceitando mais facilmente que o seu capital seja administrado por estes mesmos intermediários sem ter acesso a qualquer conhecimento e sem serem tidas em conta as suas preferências (Weaver and Willén, 2014). Um risco acrescido que o esquema *Premium* traz à sociedade Sueca é o facto de serem os indivíduos a fazerem as suas próprias escolhas de investimento, isto é, se por um lado isso permite que a sua pensão reflita as suas escolhas e se a maioria da população se mantém com os fundos tidos como base, existe a possibilidade de que a carteira dos indivíduos se concentre em ativos muito específicos o que faz com que seja possível fazer escolhas de investimento que não sejam propriamente generosas na reforma. Este risco acaba por se prender com a possível vantagem dada pelo Estado aos indivíduos com maior literacia financeira, deixando conseqüentemente a restante população em desvantagem, uma vez que o sistema é obrigatório. Uma dúvida que tem suscitado o interesse de diversos críticos é o processo que leva as equipas de trabalho designadas pelo Estado a escolher um fundo de investimento como fundo base. Isto é, ao ser designado um fundo base, sabe-se que por diversas razões como questões de condição social ou desinteresse muitos serão os indivíduos que optarão por este mesmo fundo e ao tomarem esta decisão, até que ponto não vêem o seu retorno subestimado por opção do Estado? O que o Estado faz é publicitar a opção de cada indivíduo possuir uma carteira composta por fundos escolhidos de forma individual e por essa via influenciar a população a não consentir que o seu capital seja acumulado num único fundo genérico (Cronqvist *et al.*, 2018).

A solução para esta potencial desigualdade tem vindo a ser discutida, contudo uma das grandes dificuldades tem sido conseguir alcançar um acordo político entre os diversos partidos (Weaver and Willén, 2014).

O novo sistema veio também influenciar a decisão sobre a antecipação da reforma para as sucessivas gerações, fazendo com que tendencialmente, os indivíduos de gerações com menor EMV optem pela pensão antecipada, apesar desta decisão acarretar custos para si próprios, por possuírem um menor período de acumulação de capital e conseqüentemente, uma menor anuidade. Uma forma de contornar esta questão e não penalizar indivíduos por questões intrínsecas, seria classificar os indivíduos por grupos e ajustar a fórmula de cálculo da pensão consoante a esperança média de vida do grupo em que estariam inseridos (Hagen, 2017) tendo em conta que, neste cenário passaria a existir o risco do pagamento das pensões de cada grupo superar as suas contribuições. Na realidade, De Gosson de Varennes (2016) demonstrou que o capital acumulado por estes grupos ficaria sistematicamente aquém do capital necessário para o pagamento das pensões desse mesmo grupo, sendo que os défices originados rondariam os 5%-7%.

Também a desigualdade entre géneros é apontada como efeito da reforma do sistema de pensões, mais uma vez pela relação direta entre contribuições e benefícios. Fazendo um raciocínio básico, as mulheres saíam penalizadas por estarem inseridas num sistema que tinha em conta de forma cega as contribuições feitas ao longo da carreira, contribuições essas que na maioria das mulheres são inferiores (em termos temporais) às dos homens, já que tendencialmente, a carreira contributiva das mulheres sofre mais interrupções comparativamente à dos homens.

Para ilustrar a forma como o sistema afeta a pensão das mulheres, Ståhlberg *et. al*, (2006) calcularam o valor médio das pensões para grupos típicos e representativos da população feminina sueca. Os grupos são:

- *Full career woman*: composto por mulheres a trabalharem a tempo inteiro ao longo da maioria da sua carreira;
- *Full time/Part-time woman*: composto por mulheres que até terem filhos exerceram a sua profissão a tempo inteiro, nos primeiros anos de vida da criança optaram pelo trabalho a tempo parcial após o que voltaram a trabalhar em tempo inteiro;
- *Part-time woman*: composto por mulheres que trabalharam em regime de tempo parcial durante a maioria dos anos da sua carreira.

Para cada um dos grupos, foi desenhado um perfil salarial utilizando o nível de escolaridade de cada caso²². Este estudo tem por base a comparação das alterações que o novo sistema trouxe de forma relativa para homens e mulheres que trabalham a tempo inteiro. O Quadro VI compara a taxa de substituição para homens e mulheres, para os cinco níveis de escolaridade.

Quadro VI – Taxa de substituição do rendimento por graus de escolaridade para Homens e Mulheres

	Homens	Mulheres
Ensino básico	49%	50%
Ensino secundário	42%	47%
Ensino superior por menos 2 anos	45%	45%
Ensino superior por mais de 2 anos	36%	44%
Pós-graduação	28%	34%

Fonte: Ståhlberg et. al, (2006)

Conforme se verifica, a taxa de substituição do rendimento das mulheres é, para todos os níveis de escolaridade, igual ou superior à dos homens, sendo que esta diferença aumenta conforme o grau de escolaridade aumenta também, ou seja, as mulheres não são penalizadas diretamente na taxa de substituição de rendimento.

Apesar destes dados mostrarem as mulheres como grupo beneficiado pelo novo sistema, existe ainda um fator que leva a que se tema pela possível penalização das mulheres face aos homens. O facto de tendencialmente, as mulheres terem carreiras contributivas mais curtas, seja porque sofreram um maior número de interrupções, seja porque resolveram trabalhar a tempo parcial, neste novo regime vai fazer com o valor acumulado nas suas contas individuais seja inferior. Uma solução possível seria a atribuição de créditos aos indivíduos que, por uma razão legalmente tipificada, vêm a sua carreira contributiva interrompida. O exemplo típico corresponde ao período em que as mulheres usufruem das licenças de maternidade ou, de forma mais geral em que mulheres e homens gozam de licenças de maternidade e paternidade e, em consequência,

²² Foram considerados os seguintes níveis de escolaridade, escolaridade obrigatória, permanência no ensino superior durante 2 anos ou menos, ensino superior por mais de 2 anos e formação pós-graduada.

não acumulam contribuições. Durante este período, são acumulados nas suas contas individuais créditos – com valores limite - que compensam este período sem contribuições sociais (Palmer, 2002).

O Quadro VII compara as taxas de substituição para um sistema concebido com o mecanismo de compensação por créditos e sem ele.

Quadro VII - Rácio das taxas de substituição²³ entre mulheres e homens com e sem sistema de créditos

Full time woman		
	Mulheres/Homens com sistema de créditos	Mulheres/Homens sem sistema de créditos
Ensino básico	1.02	1.02
Ensino secundário	1.12	1.12
Ensino superior menos de 2 anos	1.00	1.00
Ensino superior mais de 2 anos	1.22	1.22
Pós-graduação	1.21	1.21
Full time/Part-time woman		
Ensino básico	0.98	0.94
Ensino secundário	1.07	1.05
Ensino superior menos de 2 anos	0.96	0.93
Ensino superior mais de 2 anos	1.17	1.14
Pós-graduação	-	-
Part-time woman		
Ensino básico	1.04	1.00
Ensino secundário	1.17	1.12
Ensino superior menos de 2 anos	1.04	1.00
Ensino superior mais de 2 anos	1.25	1.22
Pós-graduação	-	-

Fonte: Ståhlberg *et. al*, (2006)

Como é possível concluir, a existência de créditos melhora o rácio entre o valor das pensões de homens e mulheres já que, ao compensar os períodos de não contribuição das mulheres, diminui as diferenças que existiriam entre géneros na sua ausência.

²³ Quociente entre a Taxa de substituição média das mulheres e a Taxa de substituição dos homens.

Apesar de serem vários os riscos que o novo sistema enfrenta, há que ter em mente que é possível ultrapassá-los e que a forma como será feito começou a ser discutida por grupos de trabalho independentes²⁴ (Weaver and Willén, 2014).

²⁴ As possíveis soluções são inúmeras, um exemplo é a possibilidade de impor limites à concentração da carteira, bem como à quantidade de vezes que se altera os fundos em que o capital está investido

Conclusões

A presente dissertação teve como principal objetivo discutir os potenciais impactos que a reforma estrutural do sistema de pensões de velhice executada na Suécia, em 1994, poderia ter sobre a sociedade, principalmente sobre grupos específicos de futuros pensionistas, como é o caso dos indivíduos com um valor reduzido ou mesmo inexistente de contribuições sociais acumuladas ou das mulheres que registam, comparativamente aos homens, uma esperança média de vida (aos 65 anos) superior e um maior número de interrupções na carreira. A escolha deste tema teve por base o interesse atual da discussão das reformas estruturais realizadas num número muito reduzido de países Europeus, nomeadamente a Suécia, já que apesar de ter sido uma reforma executada nos anos 90, foi apenas em 2015 que as pensões começaram a ser inteiramente calculadas segundo os parâmetros do novo sistema, razão pela qual os efeitos da reforma não sejam ainda claros.

A análise efetuada permitiu retirar algumas conclusões. A primeira conclusão a ser retirada é que apesar de ao longo do tempo os governos nacionais terem vindo a interferir de forma fundamentada na proteção dos riscos sociais, nomeadamente através da criação e desenvolvimentos de sistemas de segurança social, a tendência das reformas realizadas nas duas últimas décadas vão no sentido dos novos sistemas incorporarem uma maior responsabilização do indivíduo. Isto é, na União Europeia, as reformas aos sistemas de pensões desencadeadas fundamentalmente por fatores económicos e demográficos fizeram com que nos sistemas renovados, a responsabilidade do Estado perante cada indivíduo se torne inferior, diminuindo também o papel paternalista que acabava por existir. Esta diminuição da responsabilidade ocorre fundamentalmente por via do incentivo à diversificação de fontes de segurança económica. No sistema de pensões, isto acontece através dos incentivos crescentes a que os indivíduos recorram a esquemas complementares (coletivos) ou a mecanismos privados individuais, a sistemas de pensões privados ao invés de contribuir apenas para um fundo público, de forma a compensarem a redução do valor da pensão pública.

A Suécia realizou uma reforma à estrutura do seu sistema de pensões e, graças à amplitude das alterações foi alvo de análise por parte da comunidade científica que tenta aferir de que forma esta reforma influenciará e potenciará efeitos positivos no equilíbrio do sistema, bem como efeitos negativos no bem-estar da sociedade. Temas como a

redução de importância da função redistribuição e a desigualdade de género no cálculo das pensões foram as maiores preocupações dos investigadores e foram também essas as questões que esta dissertação se propôs aprofundar.

Após a análise documental levada a cabo na execução da presente dissertação, é possível concluir que a reforma do sistema de pensões Sueco teve como principal efeito positivo o incentivo à permanência prolongada no mercado de trabalho, ao incorporar a evolução de esperança média de vida no cálculo da pensão. Ao permanecerem mais tempo no ativo, os indivíduos têm um efeito direto no valor da sua pensão por via de uma maior acumulação de capital na sua conta individual e por este valor ser dividido por um menor número de anuidades. Este incentivo à continuação no ativo é fundamental para que o sistema se mostre equilibrado e sustentável a longo prazo, o que no fundo, seria o objetivo principal da reforma.

Por outro lado, o receio que existia em relação à importância dada à redistribuição de rendimento foi apaziguado pela existência de uma pensão mínima, sujeita a condição de recursos, a todos os indivíduos com mais de 65 anos sem acesso a benefícios relacionados com contribuições ou com um valor reduzido. Se esta pensão mínima não invalida o facto de indivíduos sem contribuições acumuladas saírem prejudicados por não participarem no *Sistema Premium*, ela garante um rendimento considerado adequado pelo Governo e permite-nos concluir que o novo sistema de pensões Sueco não prejudicou totalmente a função redistributiva que lhe era historicamente característica.

Quanto à questão da desigualdade de género, é possível concluir que as mulheres poderão ser penalizadas pelo novo sistema por culturalmente serem quem mais faz interrupções na carreira, facto que adquire uma nova dimensão ao estarem num sistema estruturado para criar uma relação direta entre contribuições e benefícios. Esta potencial desigualdade não é definitiva e tem uma possível solução que passa por criar um sistema de créditos que compense a conta de acumulação de capital das mulheres sempre que são de alguma forma forçadas, de forma justificada e prevista, penalizar a sua carreira e consequentemente a diminuir o valor das suas contribuições sociais por um determinado período de tempo. Por outro lado, existe no sistema uma discriminação positiva para as mulheres por se não se considerar, no cálculo da sua pensão, a respetiva esperança de vida. Tal pode vir a ser alterado, com um efeito muito penalizador para as mulheres, por via do recurso à esperança de vida específica a cada género. Por esta razão, sempre que

se ponderar alterar o sistema para combater esta potencial desigualdade há que ter em conta que o efeito dessa alteração pode também trazer um efeito adverso ao sistema, neste caso penalizando as mulheres.

Posto isto, é possível concluir que a reforma do sistema de pensões Sueco teve como principal objetivo atingir o equilíbrio do sistema e torná-lo sustentável a longo prazo, objetivo esse que, com base na análise realizada está a ser alcançado graças à nova fórmula de cálculo, bem como à diversificação das fontes de rendimento na velhice. E é ainda possível concluir que o novo sistema não pôs totalmente em causa a reconhecida generosidade na proteção à velhice. De qualquer forma, a decisão de optar por uma reforma estrutural foi bastante arrojada e conseqüentemente faz com que a Suécia enfrente diversos riscos identificados nesta dissertação, mas há que ter em mente que diversos grupos de trabalho, mandatados pelo governo, estudam as soluções para estes riscos.

Referências Bibliográficas

Banco Mundial (1994), *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford, Oxford University Press.

Banco Mundial (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century*, Washington, D.C., World Bank. Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7336/32672.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Barr, N., and Diamond, P. (2006), The economics of pensions. *Oxford Review Of Economic Policy*, 22(1):15-39

Bovenberg, L., van Ewijk, C., and Westerhout, E. (Eds.) (2012), *The future of multi-pillar pensions*. Cambridge University Press.

Centro Nacional de Pensões (2018), *Guia prático – Pensão Social de Velhice*. Disponível em:

www.seg-social.pt/documents/10152/24730/7009_pensao_social_velhice/826caa65-09bb-465a-8dd3-9c22d97ee924

Comissão Europeia, Eurostat, disponível em:

<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Croitoru, E. L. (2012), Analysis of Pension Reforms In EU Member States, *Annals of the University of Petrosani Economics*, 12(2): 117 – 126

Cronqvist, H., Thaler, R., & Yu, F. (2018). When Nudges Are Forever: Inertia in the Swedish Premium Pension Plan. In *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 108, p.p. 153-58

Ebbinghaus, B. (2011), *The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe*, Oxford University Press

European Commission. (2010), Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe. *European Economy Occasional Papers*

European Social Observatory (OSE) (2011), *Reforming pensions in the EU: National Policy Changes and EU Coordination*, Fundación Francisco Largo Caballero.

Grech, A.G. (2007), *Pension policy in EU25 and its impact on pension benefits*. Munich Personal RePEc Archive Paper N° 33669, MPRA.

Grech, A. G. (2014), Pension policy design changes in EU countries since the mid 1990s. *International Journal of Social Welfare*, 24(1): 296-304.

Hagen, J. (2017), Pension principles in the Swedish pension system. *Scandinavian, Economic History Review*, 65:1, 28-51

Honekamp, I. (2006), PAYG in an ageing society: The case of Sweden versus Germany. *Pensions: An International Journal*, 12(3), 138-153

INE, disponível em:

<https://www.ine.pt>

Kangas, O., Lundberg, U., and Ploug, N. (2006). *Three Routes to a pension reform. Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden* (No. 2006: 10). Institute for Future Studies

Martin, J. P. and Whitehouse, E. (2008), Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*

Musgrave, R.A. (1959), *Theory of public finance; a study in public economy*. New York: McGraw-Hill

Natali, D. (2011), *Pensions after the financial and economic crisis: a comparative analysis of recent reforms in Europe*, Working Paper 07/2011, Brussels, ETUI.

OCDE (2005), *OCDE Pensions at a Glance 2005. Public Policies across OCDE Countries*, OCDE, Paris. Disponível em:

<http://www.oecdilibrary.orh/docserver/download/8105021e.pdf?expires=1515962393&i d=id&accname=guest&checksum=13CDFF0F9E674FFA12BB870BB51F26A8>

OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, em:

https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en.

Palmer, E. (2002), Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future?, In M. Feldstein and H. Siebert (Eds.), *Social Security pension reform in Europe* (pp. 171-210). University of Chicago Press

PORDATA (2018), Pensões em & do PIB. Acedido em: 29 de Maio 2018, em:

<https://www.pordata.pt/Europa/Pensões+despesa+total+em+percentagem+do+PIB-1579>

Scherman, K. G. (1999), *The Swedish pension reform*, Vol. 7, International Labour Office Geneva

Ståhlberg, A. C. (1995). Pension reform in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 4(4), 267-273

Stahlberg, A., Marcela, C. B., Agenta, K., and Sunden, A. (2006), *Pension Reforms and Gender: The Case of Sweden*, In *Gender and Social Security Reform: What's Fair for Women*, 175–205. Geneva, Switzerland: International Social Security Association

Sundén, A. (1998), The Swedish NDC Pension Reform. *Annals of Public and Cooperative Economies*, 69(4): 571-583.

Samuelson, P. A. (1954), The pure theory of public expenditure, *The Review of Economics and Statistics*, 36(4): 387-389.

Schwarz, A. M. (2006), *Pension system reforms*. SPC Discussion Paper N°0608, the World Bank

Weaver, K.; and Willén, A. (2014), The Swedish pension system after twenty years; Mid-course corrections and lessons, *OECD Journal on Budgeting*, 13(3): 1-26.

Zaidi, A., Grech, A.G. and Fuchs, M. (2006), Pension Policy in EU25 and its Possible Impact on Elderly Poverty, CASEpaper 116. *Centre for Analysis of Social Exclusion*

Zhao de Gosson de Varennes, Y. (2016), *Benefit Design, Retirement Decisions and Welfare Within and Across Generations in Defined Contribution Pension Schemes* (Doctoral dissertation, Economic Studies, Uppsala University)

