

## **Capítulo 5**

### **Economia das Pensões**

Vimos nos capítulos anteriores que a protecção contra riscos sociais é um dos objectivos fundamentais da Política Social, constituindo uma forma de actuação dos Estados-providência que visa garantir direitos sociais e, portanto, o bem-estar social. Entre os riscos sociais cobertos, aquele que nos países da União Europeia absorve uma parte mais significativa da despesa em protecção social, cerca de 46%, é a protecção do risco de velhice. Trata-se do risco de perda de rendimento pelo facto de se atingir uma idade a partir da qual não se exerce actividade económica e, portanto, não se obtém rendimento primário. A existência de pensões de reforma constitui uma resposta de Política Social e que, nas condições previstas nos diferentes países, e segundo diferentes modalidades, garante rendimento de substituição. Desta forma, assegura-se que, perante a ocorrência do risco de perda de rendimento, haja a garantia de um rendimento. É deste assunto que vamos tratar neste capítulo. Vamos analisar como funcionam os sistemas de pensões, distinguindo diferentes modalidades de intervenção e diferentes formas de obter o financiamento para esta garantia de rendimento. Vamos também analisar como é que a sociedade o consegue assegurar ou, de outro modo, que factores podem estar presentes, nas sociedades actuais, que possam por em causa essa garantia. Veremos também quais as reformas que têm vindo a ser feitas nos países da União Europeia em resposta a estes desafios de “sustentabilidade económica” das pensões.

#### **5.1 Função e natureza dos sistemas de pensões**

Os sistemas de protecção social destinam-se a garantir a regularidade do fluxo de rendimento ao longo da vida, protegendo este fluxo regular de rendimento contra o risco de acontecimentos contingentes que o possam perturbar, como o desemprego, a doença, a invalidez ou a velhice. Quando algum destes eventos ocorre, os sistemas de protecção social garantem rendimento de substituição, não perturbando o fluxo regular de rendimento ou, se tal ocorrer, para que tenha um efeito menor nessa regularidade.

Vamos centrar a atenção nas pensões de velhice que, como já dissemos, são as que têm maior peso nas despesas de protecção social nos países da União Europeia, onde se observa grande diversidade de importância relativa e lógica de funcionamento, quer pela forma como os recursos económicos são garantidos para substituir rendimentos, quer na forma como o seu financiamento é efectuado. Veja-se de novo, a este respeito, o Quadro 2.1 do capítulo 2.

Vejamos em que consiste o funcionamento dos sistemas de pensões de velhice. Trata-se de garantir a transferência de recursos de um estágio da vida dos cidadãos, em que estes obtêm rendimento da sua actividade económica, para um estágio posterior (idade mais avançada), em que não têm actividade económica e, portanto, não auferem rendimento primário.

Esta transferência de rendimento pode ser feita de forma voluntária e individual, através da poupança que os agentes formem quando obtêm rendimento primário, acumulando fundos e fazendo aplicações financeiras, cujo capital acumulado e/ou rendimento utilizem quando chegarem à fase da sua vida em que não obtêm rendimento primário. Mas pode também ser feita de forma obrigatória através de sistemas de protecção social em que o trabalhador, ao longo da sua vida activa, seja obrigado a descontar uma parte do seu salário para vir a obter rendimento depois de terminar a sua carreira profissional. Estaríamos então num sistema de protecção social do tipo “capitalização”.

Relativamente ao sistema de capitalização (*funded*), em que as contribuições da população trabalhadora são utilizadas na compra de activos financeiros e as pensões são financiadas pelo rendimento do capital, há ainda que distinguir duas modalidades. Uma delas é a que assume a forma de planos de capitalização de “contribuição definida” (*funded defined contribution plans*), como acontece nos EUA e em vários países da América Latina (Argentina, Chile e México) e Austrália. Nesta modalidade de protecção social, seguidos pela maior parte dos planos privados de pensões, os trabalhadores têm contas particulares de poupança para as quais contribuem com entregas periódicas bem como, nos casos em que tal esteja previsto, as entidades empregadoras.

Outra modalidade consiste em planos de capitalização de “benefício definido” (*funded defined benefit plans*), que são característica dos planos de poupança em que as empresas acumulam fundos de pensões, legalmente separados dos activos das empresas, e pagam benefícios aos trabalhadores de acordo com regras que reflectem o número de anos que cada um desses trabalhadores esteve a trabalhar na empresa e o seu nível salarial nos anos que precederam a reforma. Nestes planos de reforma, e por essa razão se designam por “benefício definido”, as regras de cálculo da pensão de reforma de cada trabalhador determinam o seu valor de forma independente do valor acumulado no fundo de pensões pela empresa onde trabalha e do rendimento desse activo acumulado, sendo a empresa responsável pelo pagamento desse benefício. Deste modo, a empresa deve fazer uma boa gestão dos fundos de pensões para que possam garantir os compromissos assumidos. É uma modalidade seguida por algumas empresas e, também, em muitos sistemas de pensões do Estado nos EUA.

Outra modalidade de planos de pensões é a que se designa de “repartição”, “*pay-as-you-go*” (PAYG), ou “*unfunded*”. Neste sistema, a população trabalhadora desconta para o sistema de protecção social montantes que correspondem a uma percentagem fixada do seu salário. Este valor pago regularmente pelos trabalhadores vai permitir ao sistema de protecção social pagar, também regularmente, as pensões de reforma, segundo regras estabelecidas. Existe assim uma transferência de rendimento a partir de uma geração de população que trabalha, tem rendimento salarial e desconta para o sistema de protecção social, para outra geração, de pessoas que já não trabalham por terem atingido a idade da reforma. Não há assim uma lógica de acumulação e capitalização de fundos que permita a transferência “intra-individual” de recursos ao longo do ciclo de vida do trabalhador mas, antes, uma lógica de transferência “inter-individual” de rendimento entre pessoas que se situam em fases diferentes do seu ciclo de vida, isto é, pertencentes a diferentes gerações.

Quer nos sistemas de protecção social que sigam a modalidade de planos de *capitalização* (de contribuição definida ou de benefício definido), quer nos sistemas que sigam a modalidade de planos de *repartição* (ou PAYG), o papel destes sistemas de pensões é de *seguro*. Trata-se de *objectivo de seguro* que está presente nestes sistemas de pensões. Isto é, há uma contribuição que o trabalhador e a entidade patronal efectuam para um fundo e, em função dessa contribuição (porque

contribuíram, pelo tempo durante o qual contribuíram, pelo valor do salário sobre o qual foi calculado o valor dessa contribuição), obterão um rendimento de substituição. Isto é, a um prémio de seguro (contribuição para o sistema) corresponde a indemnização (pensão de reforma) pela ocorrência do evento (longevidade para além da idade activa) causador da perda correspondente (não receber salário). É a este tipo de protecção social que dedicaremos especial atenção neste capítulo

Mas podem existir outras lógicas, que não de seguro, de garantia de rendimento no caso de, por motivo de idade, este não poder ser obtido pela actividade económica. Em alguns sistemas de protecção social, como sucede em Portugal, existem lógicas não contributivas (isto é, não atribuídas a quem previamente contribuiu financeiramente para o sistema) para atribuir rendimento nestas condições: é o caso da *pensão social*, atribuído em caso de carência económica a quem não contribuiu para o sistema de protecção social (daí designar-se por “regime não contributivo” ou “de solidariedade”). Não se trata de uma lógica de seguro mas uma lógica de solidariedade social, visando *objectivo de redução da pobreza*.

Outro exemplo de actuação visando este objectivo é a garantia de uma *pensão mínima*, de que é também exemplo o sistema de protecção social em Portugal. Aos beneficiários do sistema de protecção social é garantido um complemento de pensão quando o valor da pensão estatutária (isto é, o valor obtido pela fórmula de cálculo que a relaciona com a carreira contributiva e com o salário no fim de carreira) for inferior ao valor considerado como mínimo pela legislação nacional. Este rendimento diferencial (complemento de pensão) é atribuído segundo uma lógica de solidariedade, visando reduzir a intensidade da pobreza para estes beneficiários do sistema. O financiamento deste complemento de pensão assenta na fiscalidade (é de solidariedade geral que se trata) e não na contribuição calculada como percentagem do salário ganho. Pode afirmar-se também que há, neste caso, *objectivo de redistribuição do rendimento*, já que actua sobre a distribuição do rendimento, diminuindo a desigualdade da sua distribuição.

A impossibilidade de obtenção de rendimento primário em resultado da longevidade origina, assim, a necessidade de existência de sistemas de pensões. Como vimos, estes sistemas podem ter objectivos de seguro, de redução da pobreza ou de redução da

desigualdade do rendimento. Enquanto relativamente ao primeiro destes objectivos a lógica própria da sua actuação seja de natureza contributiva, financiada pelo rendimento do trabalho e de montante relacionado com esse rendimento, nos outros casos a sua lógica é não contributiva, financiada pela tributação geral, de montante relacionado com objectivos de redistribuição ou de diminuição de deficits de rendimento. É relativamente à primeira destas formas de actuação que dedicaremos a nossa atenção nas secções seguintes, sendo relativamente a ela que se colocam importantes questões quanto à sustentabilidade económica da sua actuação.

## 5.2 Sistemas de pensões de repartição e de capitalização

Vamos ver como funcionam, nas economias actuais, os sistemas de pensões assentes numa lógica de seguro, isto é, com a atribuição das funções e do seu financiamento assentes no valor do rendimento salarial. Como vimos atrás, nos sistemas actuais de protecção social encontramos duas modalidades de planos de pensões: sistemas de capitalização (*funded*) e sistemas de repartição (*unfunded*), ou PAYG (*pay as you go*). Vamos descrever cada um destes sistemas. Para o efeito, vamos formalizar um modelo simples ilustrativo da formação do rendimento ao longo da vida para um trabalhador e que resulte da actuação de diferentes sistemas de pensões (ROSNER, 2003).

Consideremos uma pessoa numa dada sociedade e admitamos, para essa pessoa, o seguinte conjunto de hipóteses para todas as pessoas nessa sociedade:

**Hipótese 1:** cada pessoa vive em dois períodos: período 1 (em que realiza uma actividade económica e, portanto, obtém rendimento primário resultante dessa actividade) e o período 2 (em que não tem actividade económica e, portanto, não tem rendimento primário);

**Hipótese 2:** no período 1 a oferta de trabalho é rígida, o que significa que uma variação do salário não influencia a quantidade de trabalho oferecida;

**Hipótese 3:** cada pessoa nesta sociedade apenas pretende consumir, não transmitindo bens em herança, isto é, não há heranças voluntárias: os recursos de que um agente dispõe ao longo da vida, e que obtém como rendimento, são integralmente utilizados em consumo ao longo da sua vida;

**Hipótese 4:** não há incerteza relativamente ao momento da morte e, portanto, não há heranças involuntárias; isto significa que cada pessoa tem os seus planos de consumo, que consegue realizar ao longo da sua vida;

**Hipótese 5:** em cada período existem duas gerações, que se encontram em períodos distintos da sua vida (períodos 1 e 2);

**Hipótese 6:** os agentes económicos são racionais, que têm por objectivo maximizar a sua utilidade, que é função do consumo nos dois períodos

$$(5.1) \quad \max U(C_1, C_2)$$

em que  $C_1$  é o consumo no período 1 e  $C_2$  o consumo no período 2.

**Hipótese 7:** a economia é fechada, o que significa que o valor da poupança total é igual ao valor da poupança interna.

Vejamos, com base nestas hipóteses, como se pode descrever o comportamento racional dos agentes, no caso de não existir nesta sociedade nenhum sistema de pensões e, a partir desta situação, qual é o seu comportamento quando nessa sociedade for introduzido um sistema de pensões do tipo capitalização ou, alternativamente, um sistema do tipo repartição.

### ***não existe nenhum sistema de pensões***

No caso de na economia não haver nenhum sistema de pensões, o comportamento do agente pode ser descrito do seguinte modo:

$$(5.2) \quad \max U(C_1, C_2)$$

$$C_1 = W - S$$

$$C_2 = S.(1 + r)$$

em que  $W$  é o rendimento do trabalho,  $S$  é a poupança e  $r$  a taxa de juro. O agente pretende maximizar a utilidade que obtém do consumo realizado ao longo do ciclo de vida, tomando decisão sobre o plano de consumo óptimo, isto é, o valor do consumo no período 1 e no período 2 que lhe permite obter a utilidade máxima. O valor da despesa em consumo no período 1 é determinado pelo valor do rendimento desse

período, isto é, do rendimento do trabalho. No período 2 não tem rendimento do trabalho, pelo que só terá recursos para despende em consumo se tiver poupado rendimento no período 1 para poder ser dispendido no período 2. Se tiver feito poupança de valor  $S$  no período 1, significa que transfere esse valor para ser usado em consumo no período 2. Mas obtém ainda o rendimento de valor  $r.S$ , pela aplicação financeira que faz dessa poupança, tendo em atenção a taxa de juro  $r$  que vigora nessa economia. Se fizer poupança de valor  $S$  no período 1, poderá então fazer despesa de consumo de valor  $W - S$  no período 1 e de valor  $S + r.S$  no período 2.

A poupança é então a variável de acção para este agente. O agente decidirá sobre a poupança óptima, isto é a que determina o plano de consumo  $(C_1, C_2)$  que maximiza a sua utilidade, tendo como dados o rendimento no período 1 ( $W$ , salários) e a taxa de juro  $r$ . Numa hipótese de economia fechada, o total da poupança dos agentes forma a poupança total da economia.

***existe um sistema de pensões de capitalização***

A partir da situação anterior, admitamos que é introduzido um sistema de protecção social em que as pensões seguem a modalidade de capitalização. Isto significa que o agente é obrigado a descontar uma parte do seu rendimento salarial para um fundo que capitaliza à taxa de juro  $r$ . Nestas condições, o comportamento do agente pode ser descrito como:

$$(5.3) \quad \max U(C_1, C_2)$$

$$C_1 = W.(1-b) - S$$

$$C_2 = S.(1+r) + b.W.(1+r)$$

em que  $b$  é a taxa de contribuição (percentagem do rendimento salarial) para o sistema e  $r$  a taxa de juro. A diferença, relativamente à situação anterior, é que há poupança voluntária ( $S$ ) e poupança forçada (constituição de fundos de pensões a partir de uma parte,  $b$ , do rendimento salarial). No período 2 o valor da despesa em consumo é igual ao valor dos recursos não dispendidos no período 1 (poupança  $S$ ) e o rendimento das aplicações financeiras da poupança à taxa  $r$  (o rendimento  $r.S$ ), do capital constituído pelo sistema de capitalização, que pode ser dispendido em consumo ( $b.W$ ) e do

rendimento que é obtido pela sua capitalização à taxa  $r$  que vigora na economia (r.b.W).

O agente económico decidirá então sobre a poupança óptima (que maximiza a sua utilidade) tendo, como dados, o rendimento salarial obtido no período 1 ( $W$ ), a parte obrigatória de desconto para a segurança social (fracção  $b$  do rendimento salarial) e a taxa de juro  $r$ .

***existe um sistema de pensões de repartição (ou “pay-as-you-go”)***

Admitamos que, alternativamente, o sistema de pensões é do tipo repartição. Nestas condições, o comportamento do agente pode ser descrito como:

$$(5.4) \quad \max U(C_1, C_2)$$
$$C_1 = W.(1-\beta) - S$$
$$C_2 = p + S.(1+r)$$

em que  $p$  é o valor da pensão,  $\beta$  é a taxa de contribuição (percentagem do rendimento salarial) para o sistema de pensões e  $r$  é a taxa de juro. Nestas condições, no período 1 o agente desconta uma fracção  $\beta$  do seu rendimento salarial para o sistema de protecção social. No período 2 o agente dispõe de recursos que são, para além do rendimento não dispendido no período 1 (a poupança  $S$ ), o valor do rendimento das aplicações financeiras da poupança, à taxa de juro  $r$  (o rendimento  $r.S$ ) e o valor da pensão recebida do sistema de protecção social ( $p$ ).

O agente decidirá sobre o valor da poupança óptima (que maximiza a sua utilidade) tendo, como dados, o seu rendimento salarial (no período 1), o valor da pensão (obtido no período 2), a taxa de contribuição  $\beta$  e a taxa de juro  $r$ . Nestas condições, o funcionamento do sistema de pensões tem dois parâmetros, a pensão  $p$  e a taxa de contribuição  $\beta$ . No caso de se pretender que o orçamento da segurança social esteja equilibrado (saldo = 0), estes valores não são independentes, pois o valor a pagar da pensão  $p$  depende o valor das contribuições que os agentes pertencentes à geração mais jovem pagarem para o sistema. É fácil perceber que só poderemos ver a relação que deve haver entre  $p$  e  $\beta$  se analisarmos, em termos agregados, o funcionamento da economia, uma vez que esta relação não é fixada em termos individuais mas é função



do total de receitas do sistema (dado por “ $\beta$ ” e pelo número de agentes da geração mais jovem) e do total das despesas (dado por “ $p$ ” e pelo número de agentes que pertencem à geração idosa).

### 5.3 Funcionamento agregado de sistemas de pensões

Vamos continuar a análise, agora em termos agregados, comparando os sistemas de pensões de repartição e de capitalização. Importa ver como estes dois sistemas funcionam em termos agregados, e como se comportam em resposta a variações demográficas e de alterações de variáveis económicas.

Continuando com as hipóteses então formuladas, admitamos que há dois “*períodos*”,  $t$  e  $t-1$ , e que há duas gerações em cada período: i) população trabalhadora (que contribui para o sistema de protecção social) e ii) a população reformada (que é beneficiária das prestações pagas pelo sistema de pensões). Consideremos então as seguintes variáveis:

$N_t^w$  população empregada no período  $t$

$N_t^r$  população reformada no período  $t$

$W_t^w$  salário médio no período  $t$

$P_t$  pensão média no período  $t$

$b_t$  taxa de contribuição para o sistema de segurança social no período  $t$

$r_t$  taxa de juro no período  $t$

$q_t = \frac{P_t}{W_t}$  taxa substituição do rendimento no período  $t$

Podemos calcular a taxa de crescimento do emprego entre o período  $t-1$  e o período  $t$  como:

$$(5.5a) \quad n_t = \frac{N_t^w - N_{t-1}^w}{N_{t-1}^w}$$

e a taxa de crescimento do salário médio entre o período  $t-1$  e o período  $t$  como:

$$(5.5b) \quad w_t = \frac{W_t - W_{t-1}}{W_{t-1}}$$

### ***sistema de repartição***

Consideremos o sistema de pensões de repartição (ou PAYG), em que são as contribuições para o sistema feitas pela população empregada (geração mais jovem) que permitem pagar as pensões da população reformada (geração mais idosa). Admitamos que o saldo do sistema é nulo, isto é, as receitas do sistema (contribuições) igualam as despesas (prestações, pensões). Tem-se então:

$$(5.6) \quad N_t^w \cdot W_t \cdot b_t = N_t^r \cdot P_t$$

Admitamos também que todos os trabalhadores chegam à idade da reforma e que não há reformados num período que não tenham sido contribuintes no período anterior, e portanto temos:

$$(5.7) \quad N_t^r = N_{t-1}^w$$

de onde vem, tendo em consideração a expressão (5.5a):

$$(5.8) \quad N_t^w \cdot W_t \cdot b_t = N_{t-1}^w \cdot P_t$$

e portanto:

$$(5.9) \quad P_t = W_t \cdot b_t \cdot (1 + n_t)$$

Conclui-se então que o nível das pensões depende positivamente do salário actual e da taxa de contribuição actual para o sistema (isto é, da geração actual, que trabalha) e, também, da taxa de crescimento do emprego. Uma diminuição da taxa de crescimento do emprego reflectir-se-á, *ceteris paribus*, numa diminuição da pensão (admitindo a hipótese de orçamento equilibrado do sistema, não gerando défices nem superávits).

### ***sistema de capitalização***

Consideremos o sistema de pensões de capitalização, em que as prestações são financiadas pelo capital acumulado (poupança formada no período anterior) e pelo rendimento do capital. Admitindo as mesmas hipóteses (de orçamento com saldo nulo

e que a população reformada num dado período é a população empregada no período anterior), vem:

$$(5.10) \quad N_t^r \cdot P_t = N_{t-1}^w \cdot W_{t-1} \cdot b_{t-1} \cdot (1 + r_{t-1})$$

Admitindo de novo a hipótese apresentada em (5.7), obtém-se:

$$(5.11) \quad P_t = W_{t-1} \cdot b_{t-1} \cdot (1 + r_{t-1})$$

Conclui-se então que o nível das pensões depende positivamente do salário auferido pela população reformada quando era população empregada (i.e., o salário no período anterior), da parte do salário com que contribuíram para o sistema e da taxa de juro.

### *comparação dos dois sistemas*

Para compararmos os dois sistemas podemos admitir que a taxa de contribuição para o sistema é fixada, que se mantém constante ( $b_t = b$ ) e analisar o efeito sobre a taxa de substituição do rendimento (i.e., o valor da pensão em relação com o salário médio) de variáveis económicas e demográficas. No sistema de repartição temos que, da expressão (5.9) vem:

$$(5.12) \quad q_t = \frac{P_t}{W_t} = b \cdot (1 + n_t)$$

o que significa que a taxa de substituição do rendimento, dada a taxa de contribuição para o sistema, depende da taxa de crescimento do emprego (a variável fundamental para manter o sistema equilibrado). Um crescimento maior do emprego permitirá, dado  $b$ , uma taxa de substituição do rendimento mais elevada.

No sistema de capitalização temos que, da expressão (5.11) vem, tomando em consideração as expressões (5.5a) e (5.5b):

$$(5.13) \quad q_t = \frac{P_t}{W_t} = \frac{b \cdot (1 + r_{t-1})}{1 + w_t}$$

o que significa que, uma vez fixada a taxa de contribuição para o sistema, quanto maior for a taxa de juro (à qual capitalizam as poupanças acumuladas) tanto maior poderá ser, para um orçamento equilibrado, a taxa de substituição do rendimento (i.e.,

a pensão média, em relação com o salário médio). Por outro lado, quanto menor for a taxa de crescimento do salário médio, *ceteris paribus*, tanto maior será a relação entre a pensão e o salário (pois este, tomado como referência, é menor em termos relativos).

Podemos, alternativamente, considerar a hipótese de fixarmos a taxa de substituição do rendimento ( $q_t = q$ ) e analisarmos de que factores depende então o valor da taxa de contribuição para o sistema. No sistema de repartição temos que, da expressão (5.9) se obtém:

$$(5.14) \quad b_t = \frac{P_t/W_t}{1+n_t} = \frac{q}{1+n_t}$$

o que significa que a taxa de contribuição para o sistema, uma vez fixada a taxa de substituição do rendimento, e para ter um orçamento de saldo nulo, depende da taxa de crescimento do emprego: quanto menor esta for, tanto maior terá de ser esta taxa de contribuição.

No sistema de capitalização temos que, da expressão (5.11) se obtém, tomando em consideração a expressão (5.5b):

$$(5.15) \quad b_t = q \cdot \frac{1+w_{t+1}}{1+r_t}$$

o que significa que quanto maior for a taxa de crescimento do salário, mantendo tudo o resto constante, tanto maior terá de ser a contribuição para o sistema para manter o saldo equilibrado e garantir que a taxa de substituição do rendimento não se altere. Por outro lado, quanto maior for a taxa de juro tanto menor poderá ser a taxa de contribuição para o sistema que garanta o seu orçamento equilibrado, para manter constante a taxa de substituição do rendimento.

Estes resultados são muito importantes para se analisarem os efeitos de alterações económicas, demográficas e do sistema de emprego na sustentabilidade económica dos sistemas de pensões na actualidade. Mais adiante, na secção 5.5, retomaremos este assunto.

#### **5.4. Mecanismos de garantia de recursos (ou de rendimento mínimo)**

Vimos atrás alguns aspectos do funcionamento de sistemas de pensões que têm, no Estado-providência, uma lógica de seguro. Foi possível identificar, relativamente aos sistemas de pensões apresentados (de repartição e de capitalização) as variáveis críticas de que depende a sua sustentabilidade económica. Mas existem outras modalidades de protecção social que não assumem a natureza de seguro, tendo natureza de solidariedade e destinadas ao objectivo de redução da pobreza. Estão nesta situação as prestações de garantia de recursos que garantem um rendimento mínimo, sujeito à prova de falta de recursos, isto é, medidas de natureza “*means tested*”. Em relação a estas medidas coloca-se uma questão importante quando os seus destinatários forem pessoas em idade activa: em que medida a atribuição deste benefício constituirá um desincentivo à oferta de trabalho e, portanto, a sua actuação, que gera efeitos positivos em termos de equidade, não irá ter efeitos negativos em termos de eficiência económica? É desse assunto que vamos tratar agora, através da apresentação de um modelo simples representando a forma de actuação desta política.

Consideremos uma família que possa ser beneficiária de uma transferência desta natureza. Consideremos, por simplificação, as seguintes hipóteses simplificadoras:

- todas as famílias têm uma mesma dimensão padrão, pelo que não vamos considerar diferenças de dimensão das famílias na aplicação da medida de política;
- o governo estabeleceu um limiar de rendimento mínimo,  $m$  por família, o que significa que nenhuma família deverá ter um rendimento inferior a esse valor  $m$  nesta sociedade, o que constitui um objectivo de política social;
- as famílias têm um rendimento da actividade económica (por exemplo, salários) de valor  $g$ .

Um dispositivo de garantia de recursos (rendimento mínimo) consiste na atribuição de uma transferência de rendimento a todas as famílias que tiverem um rendimento primário de valor  $g < m$  de forma a elevar o rendimento da família até ao valor considerado mínimo,  $m$ . Isso significa que a medida e política consiste na atribuição de uma afectação diferencial de valor  $s$ , calculada como:

$$(5.16) \quad s = m - g, \text{ sendo } g < m$$

Vejamos a Figura 5.1 que representa o rendimento primário, obtido da actividade económica (em abcissas) e o rendimento disponível, após as transferências de rendimento mínimo (em ordenadas). Se o rendimento primário for inferior a OD, o rendimento disponível (obtido após a transferência) será igual a OA (= m), pois este é o rendimento mínimo garantido nesta sociedade.

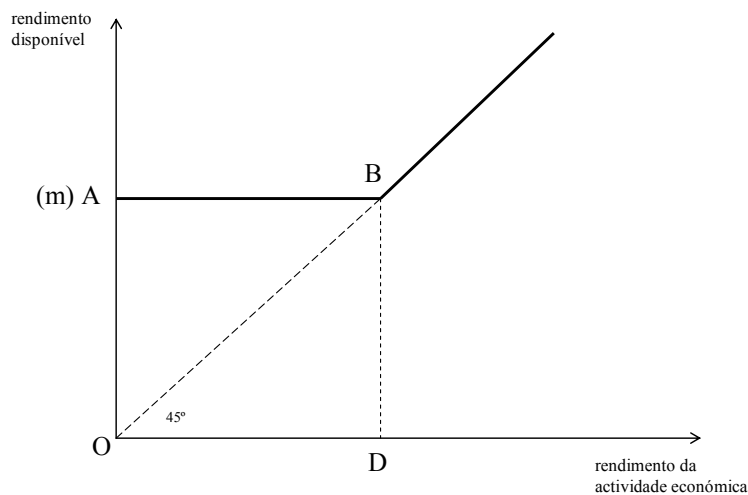


Figura 5.1

Com a garantia de rendimento mínimo de valor  $m$ , há desincentivo à procura de trabalho para os trabalhadores com rendimento salarial inferior a  $m$ : quem trabalhar e tiver um salário inferior a  $m$ , teria um rendimento inferior ao que o Estado garante pelo rendimento mínimo, pelo que será compensador não trabalhar.

Façamos a interpretação desta afectação diferencial de rendimento. Sendo esta afectação diferencial obtida como a diferença  $s = m - g$ , em que  $s$  é um subsídio pago ao beneficiário, esta afectação diferencial pode ser interpretada como um imposto negativo sobre o rendimento primário, de acordo com uma taxa  $t$ . A expressão (5.16) pode então exprimir-se como:

$$(5.17) \quad s = m - t.g, t > 0$$

em que (5.16) é um caso particular, com  $t = 1$ , isto é, em que vigora a taxa de 100% para os titulares de rendimento primário  $g < m$ .

Para reduzir os efeitos negativos sobre a oferta de trabalho (ou, dito de outro modo, da procura de emprego), deve fazer-se com que o subsídio  $s$  diminua com o rendimento primário  $g$ , mas diminuindo a um ritmo inferior ao do aumento de  $g$ , mantendo os beneficiários com interesse em trabalhar. Isto significa que a expressão acima seja:

$$(5.18) \quad s = m - t.g, \quad 0 < t < 1$$

A Figura 5.2 representa esta situação.

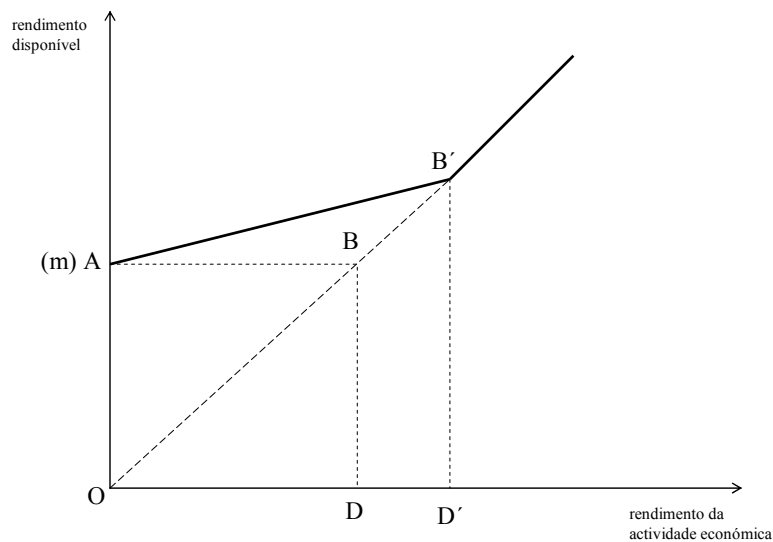


Figura 5.2

Vejam as consequências desta alteração da política, e em que consiste. Para garantir o rendimento mínimo no valor inicialmente fixado em OA ( $= m$ ), o campo de aplicação da medida de política alarga-se (de D para D'), isto é, inicia-se a um nível de rendimento mais elevado o acesso à medida de política, originando um custo mais elevado desta política. Isto é, para aumentar a eficiência e manter o valor do rendimento mínimo, o custo desta medida aumenta.

O valor do parâmetro  $t$  tem assim dois efeitos: i) sobre a oferta de trabalho; ii) sobre o custo da medida. Quanto mais elevado for  $t$ , mais desencoraja a oferta de trabalho, mas menor é o limite de acesso  $e$ , portanto, menor será o seu custo. Quanto menor for  $t$ , tanto maior será o incentivo à oferta de trabalho, mas maior será o seu custo. Vejamos os dois casos extremos,  $t = 0$  ou  $t = 1$ . Com  $t = 1$ , tem-se  $s = m - g$  para  $g < m$ , e estamos na situação apresentada na Figura 5.1, rendimento mínimo garantido, que desincentiva ao trabalho os beneficiários deste rendimento mínimo garantido. Vejamos o caso extremo em que  $t = 0$ , que é representado na Figura 5.3.

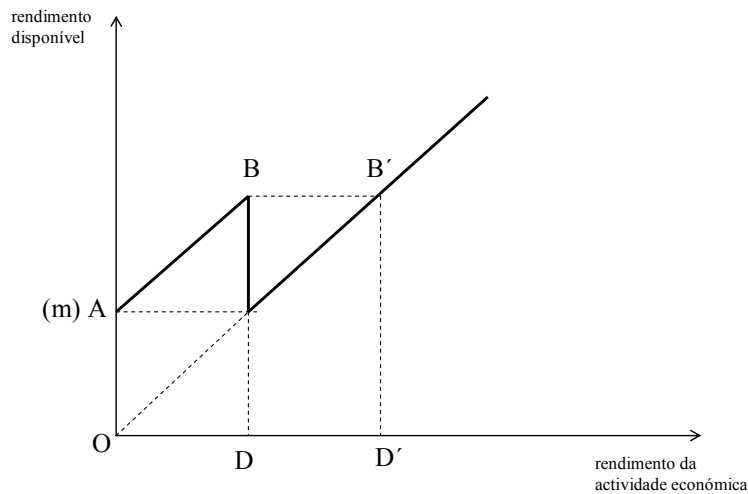


Figura 5.3

Neste caso tem-se  $s = m$  para  $g < m$  e estamos na situação em que não há afectação diferencial mas, antes, uma afectação “universal”, de valor uniforme, para todos os que tiverem rendimento primário inferior a  $m$ . Observando a Figura, verifica-se que todos os que tiverem rendimento  $g < m$  recebem um rendimento uniforme de valor  $s$ . Sendo a taxa de imposto negativo de 0%, reduz-se ao mínimo o desincentivo à oferta de trabalho (ou, o que significa o mesmo, à procura de trabalho) para quem tiver rendimento  $g < m$ . Mas há desincentivo ao trabalho para os não beneficiários do rendimento mínimo que tenham rendimento primário entre  $OD$  e  $OD'$ .



Uma forma de ver a solução para o problema do desincentivo encontra-se representada na Figura 5.4.

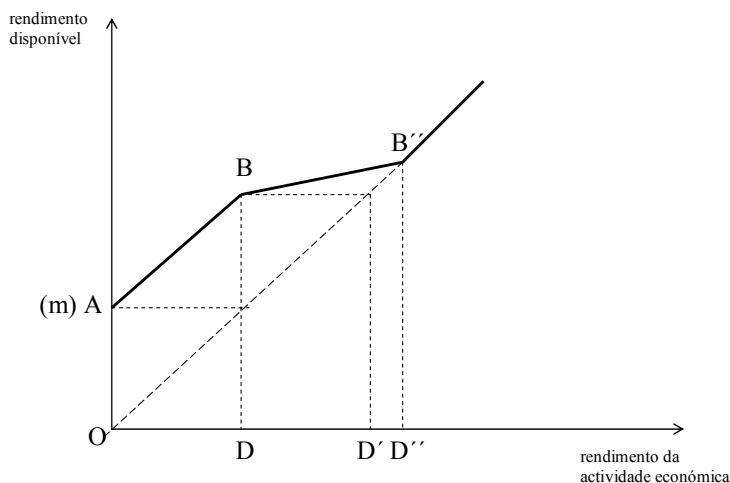


Figura 5.4

A população que se encontra em OD, a população mais pobre, obteria um rendimento adicional de valor  $m$ , a que corresponde um imposto negativo de taxa marginal  $t$  igual a zero, não desincentivador à oferta de trabalho. A população que se encontra acima de  $D$ , correspondendo a uma pobreza menos extrema, o valor do subsídio corresponderia a uma taxa marginal de imposto mais elevada, mas inferior a 100%, reduzindo assim o risco ao desincentivo à oferta de trabalho.

Ficam assim ilustradas algumas das dificuldades que se defronta ao desenhar um programa de protecção social dirigido à população pobre e que coloca, no centro da decisão, as opções a tomar envolvendo a equidade (redução da pobreza), a eficiência (efeito na oferta de trabalho) e o custo do programa.

### 5.5 Sistemas de pensões, crise e reformas

O Conselho Europeu de Laeken, realizado em Dezembro de 2001, "...tomou conhecimento do Relatório conjunto sobre as pensões elaborado pelo Comité de Protecção Social e pelo Comité de Política Económica. A *adequação* das pensões, a

*sustentabilidade* dos regimes de pensões e a sua *modernização* e a melhoria do acesso às pensões complementares revestem-se de particular importância para fazer face à evolução das necessidades” (Relatório das Conclusões da Presidência, *itálico nosso*).

São assim três os macro-objectivos traçados para as reformas que devem ser realizados pelos Estados da União dos seus sistemas de protecção social: i) a adequação das pensões; ii) a sustentabilidade dos regimes de pensões; e iii) a modernização dos sistemas. Na sequência deste enunciado de objectivos, em 2002 teve lugar uma primeira vaga de Relatórios Nacionais de Estratégia em que os vários Estados membros identificaram, em termos nacionais, estes objectivos e desenharam políticas visando esses objectivos. Foi com base nestes relatórios que a Comissão e o Conselho adoptaram o “*Joint Report on adequate and sustainable pensions*”, em Março de 2003. O Conselho Europeu em Março de 2003 convidou os países membros a realizarem as reformas dos seus sistemas de pensões pela aplicação, nesse processo, do Método Aberto de Coordenação (MAC). Os países apresentariam então, no Verão de 2005, uma segunda vaga de Relatórios Nacionais de Estratégia.

No Relatório Conjunto de 2003, acima citado, era salientada a interdependência entre a sustentabilidade financeira e a adequação das pensões no contexto de sociedades em processo de envelhecimento, e a necessidade de reformas que visem conseguir sistemas de pensões que garantam uma segurança adequada de rendimento e sejam financeiramente sustentáveis. Chamava ainda a atenção para a necessidade de criar incentivos para que os trabalhadores mais velhos permanecessem por mais tempo no mercado de trabalho, fortalecer a relação entre as contribuições e os benefícios sociais e reforçar o financiamento público e privado dos sistemas, tendo especialmente em mente as implicações de longo prazo que decorrem, para os encargos das pensões, do aumento da esperança média de vida.

Estimava-se na altura que, no horizonte de 2050, mantendo-se as políticas inalteradas, as tendências demográficas, só por si, levariam a um aumento em 2.2 pontos percentuais a percentagem da despesa em protecção social no PIB para a UE-25. Os rácios de dependência dos idosos (a população com 65 e mais anos em percentagem da população com idade 15-64 anos) duplicariam entre 2005 e 2050 (passando de 24% para 51%). O rácio de dependência económica (a população com 65 e mais anos

em percentagem da população empregada) passaria de 37% em 2005 para 70% em 2050.

As reformas realizadas pelos Estados membros situam-se no âmbito de onze objectivos estratégicos acordados no Método Aberto de Coordenação (MAC) e que se dirigem aos grande objectivos (adequação, sustentabilidade e modernização) atrás referidos. Vejamos, de forma sumária, alguns progressos realizados<sup>1</sup>.

### ***adequação das pensões***

Foram identificados três objectivos estratégicos visando a adequação das pensões:

**Objectivo 1** - Assegurar que as pessoas mais idosas não são colocadas em risco de pobreza e que podem gozar um nível de vida digno; que possam partilhar o bem-estar económico e por isso participar activamente na vida pública, social e cultural do seu país.

Trata-se de assegurar à população mais idosa um rendimento mínimo garantido, cuja provisão é feita de forma diferente nos vários países da União Europeia. Algumas reformas foram efectuadas em vários Estados Membros visando melhorar os níveis mínimos de pensão e reduzir os níveis de pobreza da população idosa.

**Objectivo 2** – Garantir a todos os indivíduos pensões de nível adequado, públicas e/ou privadas, que lhes permita manter um nível de vida aceitável após a reforma.

As tendências do mercado de trabalho e algumas reformas dos sistemas de pensões poderão ter como efeito uma tendência futura para a redução do valor relativo das pensões, pela redução da taxa de substituição do rendimento para alguns escalões etários. Para fazer face a este problema, algumas medidas de política tomadas consistiram em promover o prolongamento da idade de reforma, aumentando a taxa de emprego para a população mais idosa.

**Objectivo 3** – Promover a solidariedade intra- e inter-geracional.

---

<sup>1</sup> Ver, para uma descrição pormenorizada das reformas realizadas nos países da União Europeia, o relatório EUROPEAN COMMISSION, 2006 “*Adequate and Sustainable Pensions, Synthesis Report 2006*”.

Algumas medidas tomadas por Estados Membros visaram aumentar o conteúdo redistributivo dos sistemas de pensões.

### ***sustentabilidade***

Foram identificados cinco objectivos estratégicos visando a sustentabilidade dos sistemas de pensões:

**Objectivo 4** – Alcançar um elevado nível de emprego através reformas adequadas do mercado de trabalho no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego.

O aumento do emprego é um factor importante para garantir a sustentabilidade dos sistemas de pensões, pelo que algumas medidas tomadas com este objectivo (reduções de impostos, aumento dos benefícios fiscais) podem ter efeito positivo, ainda que muito frequentemente não estejam integrados num conjunto coerente de medidas visando a sustentabilidade dos sistemas de pensões

**Objectivo 5** – Assegurar que, através de políticas económicas e de emprego, todos os ramos da protecção social, em particular os sistemas de pensões, ofereçam incentivos para a participação de trabalhadores mais idosos, que os trabalhadores não sejam encorajados à reforma antecipada e que não sejam penalizados por permanecerem no mercado de trabalho para além da idade normal de reforma e que os sistemas de pensões facilitem a opção pela reforma gradual.

Vaias medidas de reforma dos sistemas de pensões que têm-se dirigido neste sentido.

**Objectivo 6** – Reformar os sistemas de pensões de forma apropriada tendo em consideração o objectivo de manter a sustentabilidade das finanças públicas. Ao mesmo tempo, a sustentabilidade dos sistemas de pensões necessita de ser acompanhada por boas políticas orçamentais incluindo, quando necessário, uma redução da dívida. As estratégias adoptadas para alcançar este objectivo podem também incluir o estabelecimento de fundos de pensões.

Várias reformas dos sistemas de pensões traduziram-se em aumento de incentivos para o prolongamento da idade de reforma, alteração de método de cálculo de pensões tendo em consideração todo o ciclo de vida por forma a ter em conta o aumento da

longevidade, fortalecer a relação entre a contribuição para o sistema e o nível dos benefícios sociais, incentivo a planos privados de reforma.

**Objectivo 7** – Assegurar que os sistemas de pensões e as suas reformas mantenham um equilíbrio justo entre a população activa e a população reformada, não sobrecarregando a primeira e garantindo pensões adequadas para a segunda.

Algumas reformas realizadas por alguns Estados Membros traduziram-se em medidas visando um maior equilíbrio do esforço financeiro entre gerações, através de alterações nas formulas de calculo das pensões e sua indexação e valor das taxas de contribuição para o sistema.

**Objectivo 8** – Assegurar que, através de adequada regulamentação e gestão, os esquemas privados e públicos de pensões garantam pensões com as requeridas eficiência, disponibilidade e segurança.

Trata-se de um aspecto essencial para a gestão dos sistemas públicos e privados. Nos sistemas PAYG os níveis de pensões adequados dependem do nível da população activa, da população reformada e da taxa de emprego (ver atrás, na secção 5.3). Nos sistemas de capitalização, a viabilidade destes sistemas depende da capacidade de constituir reformas suficientes para suportar financeiramente os encargos com as pensões e a capacidade de transferir, ao longo do tempo, recursos financeiros. Este objectivo é, portanto, fundamental para a sustentabilidade dos sistemas de pensões.

### ***modernização dos sistemas de protecção social***

Foram identificados três objectivos estratégicos visando a modernização dos sistemas de pensões:

**Objectivo 9** – Assegurar que os sistemas de pensões sejam compatíveis com o que se requer em termos de flexibilidade e segurança no mercado de trabalho; que, sem prejuízo da coerência dos sistemas fiscais dos Estados Membros, a mobilidade do trabalho dentro de cada Estado e entre Estados, e formas de emprego não standard

não penalizem os direitos das pessoas às pensões e que o auto.emprego não seja desencorajado pelos sistemas de pensões.

**Objectivo 10** – Rever as pensões com vista a assegurar que seja dado igual tratamento a homens e mulheres, tendo em consideração as obrigações no quadro da legislação europeia.

**Objectivo 11** - Tornar os sistemas de pensões mais transparentes e adaptáveis às alterações das circunstâncias de forma a que os cidadãos possam ter confiança nesses sistemas. Desenvolver sistemas de informação críveis e facilmente compreensíveis sobre as perspectivas de longo prazo dos sistemas de pensões no que respeita à evolução provável dos níveis das pensões e das contribuições para os sistemas. Promover os consensos mais alargados possível no que respeita a políticas de pensões e suas reformas. Melhorar a base metodológica para uma monitorização das reformas das pensões.

Apontaram-se, em termos gerais, os objectivos estratégicos que têm estado presentes nas reformas dos sistemas de pensões e que têm constituído objecto do Método Aberto de Coordenação (MAC) no espaço da União Europeia. Não é possível, pelo volume de informação sobre as diferentes experiências nacionais, a complexidade de que se reveste este método de coordenação e a complexidade técnica de algumas destas matérias, aprofundar este assunto neste capítulo. Recomenda-se, portanto, a consulta de textos da Comissão e estudos recentes sobre este assunto. É uma metodologia de coordenação ainda muito recente, cuja avaliação técnica e política ainda está por fazer, ainda que algumas análises recentes considerem que estafa a contribuir para o surgimento de um novo paradigma de política social na União Europeia (ECKARDT, 2005), face aos grandes desafios que são colocados a estes sistemas e que, resumidamente, se colocam aos seguinte níveis: i) as mudanças demográficas (aumento do envelhecimento da população, traduzida no aumento do rácio de dependência); ii) problemas do mercado de trabalho, que se traduz numa insuficiente utilização da mão de obra, designadamente pelo aumento do desemprego; iii) alterações sócio-culturais que se traduzem no aumento da flexibilidade das relações laborais e no aumento das relações laborais de natureza não permanente; iv) aumento das interdependências internacionais (globalização) que agravam a pressão

sobre os custos de mão de obra e a concorrência entre diferentes sistemas fiscais e sistemas de protecção social (ECKARDT, 2005:248). Trata-se, afinal, de uma forma de o “*modelo social europeu*” procurar manter a sua capacidade de sobrevivência enquanto sistema de garantia de direitos sociais.

## **Leituras complementares**

Este capítulo trata de uma das áreas mais importantes de Política Social: a protecção de riscos sociais consagrada, nos actuais Estados-providência, em sistemas de protecção social, com características diferenciadas entre os vários países da União Europeia. Podem tipificar-se algumas modalidades de sistemas de protecção social, com particular relevância para os sistemas de pensões, onde a abordagem económica, em modelos de gerações sobrepostas, se torna necessária. Recomenda-se, por isso, a leitura do seguinte capítulo do livro já várias vezes referenciado:

ROSNER, P. G. (2003), *The Economics of Social Policy*. Edward Elgar. Capº 5 (*The Economics of Pensions*) (pp. 133-195)

Para uma visão mais aprofundada da Segurança Social, recomenda-se a leitura do seguinte texto que constitui uma referência obrigatória no estudo deste assunto:

FELDSTEIN, M., LIEBMAN, J. (2002), *Social Security*. In AUERBACH, A. J., FELDMAN, M. *Handbook of Public Economics* 4. North Holland.

Para o conhecimento da realidade europeia na UE-27, quer em termos dos principais desafios que são colocados aos sistemas de protecção social quer em relação às reformas em curso dos sistemas e do papel das instituições da União Europeia nesse processo, deve ler-se o relatório:

EUROPEAN COMMISSION (2006) *Adequate and Sustainable Pensions. Synthesis Report 2006*.

## **O que se espera da leitura deste capítulo**

- Que os leitores conheçam a natureza dos diferentes sistemas de pensões, percebendo a diferença entre sistemas de capitalização e de repartição, identificando para cada um deles quais são as variáveis críticas de que depende a sua sustentabilidade económica;



- Que os leitores percebam quais as principais zonas de conflitualidade de objectivos que se colocam relativamente às políticas “*means-tested*” dirigidas à pobreza, quando os seus destinatários são população activa, políticas de rendimento mínimo, especialmente quando conflituam objectivos de equidade e de eficiência;
- Que os leitores disponham de informação actualizada sobre os principais problemas que se colocam aos sistemas de protecção social nos países da União Europeia, bem como as principais reformas dos sistemas que têm vindo a ser realizados na União Europeia.

### **Palavras-chave**

Os alunos deverão redigir, a partir da consulta de obras de referência, um parágrafo com o significado, em termos sintéticos, de cada um destes conceitos

sistema de repartição, PAYG, ou “*unfunded*”

sistema de capitalização, ou “*funded*”

sistema de “*contribuição definida*” vs de “*benefício definido*”

taxa de substituição do rendimento

sistemas de pensões “*adequados*” e “*sustentáveis*”

### **Questões para revisão e reflexão**

1. Acha que o envelhecimento da população, como característica geral de todos os países ocidentais, gera efeitos idênticos de risco de sustentabilidade económica dos sistemas de pensões, quer eles sejam do tipo *capitalização* ou do tipo *repartição*?
2. Refira as consequências que adviriam, para o funcionamento de um sistema de protecção social do tipo repartição se ele fosse reformado e integralmente passasse a ser do tipo capitalização. Acha que tal seria possível?
3. Em que medida o Método Aberto de Coordenação, característico da política social europeia, tem contribuído para alguma uniformidade das reformas dos sistemas de protecção social na União Europeia?

