



Associação Portuguesa

de Estudos sobre Aforro, Investimento e Pensões de Reforma



Sistemas de Segurança Social em Portugal: Arquitectura de um Novo Modelo Social e Contributos para o Debate sobre a Reforma do Regime de Pensões



Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios

Lisboa, Dezembro de 2012

Ficha Técnica

Título:

Sistemas de Segurança Social em Portugal: Arquitectura de um Novo Modelo Social e Contributos para o Debate sobre a Reforma do Regime de Pensões

Autoria:

Equipa coordenada cientificamente pelo:

Prof. Doutor Jorge Miguel Ventura Bravo

Universidade de Évora, Departamento de Economia

E-mail: jbravo@uevora.pt

Editor

Associação Portuguesa de Estudos sobre Aforro, Investimento e Pensões de Reforma

Telefone: (+351) 969549626

E-mail: geral@aireforma.pt

Website: <http://www.aireforma.pt/>

Apoio

APFIPP - Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios

DEZEMBRO 2012

Disclaimer: Agradecemos à Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios (APFIPP) o apoio financeiro concedido para a realização deste estudo. As opiniões expressas na presente publicação vinculam apenas os seus autores e não reflectem, necessariamente, os pontos de vista da APFIPP, dos seus associados e directores.

Índice Geral

1	Sumário Executivo	1
2	Introdução e Visão Geral sobre o Novo Sistema	3
3	Arquitectura de um Novo Sistema de Segurança Social.....	7
3.1	Regime de Pensões.....	8
3.2	Financiamento do Regime de Base Público.....	12
3.3	Gestão dos Sistemas de Pensões.....	12
3.4	Fundo de Capitalização de Reserva	13
3.5	Âmbito	13
3.5.1	Adesão obrigatória.....	13
3.5.2	Adesão opcional.....	13
4	Outras Prestações da Segurança Social	13
4.1	Outras Prestações imediatas para pensões.....	13
4.2	Prestações familiares e de bem-estar	14
4.3	Rendimentos de Substituição por Desemprego, Doença e Acidentes de Trabalho	14
4.4	Regimes Não Contributivos e Rendimento Social de Inserção.....	14
4.5	Controle e supervisão de todo o sistema de reformas.....	14
5	A Transição para os Activos com menos de 55 anos.....	15

1 Sumário Executivo

As tendências demográficas projectadas para as próximas décadas em Portugal, marcadas por baixos níveis de fertilidade e uma longevidade acrescida, por uma diminuição da população em idade activa e pelo aumento do rácio de dependência, aumentarão a pressão sobre a sustentabilidade financeira dos Sistemas Públicos de Pensões e sobre as finanças públicas do país. Nos últimos anos assistiu-se a uma significativa deterioração nos equilíbrios dos Sistemas Públicos de Pensões. O agravamento da situação financeira dos sistemas, que se traduziu por um lado numa quebra das contribuições que constituem a sua principal fonte de receitas, e por outro lado num significativo aumento das despesas, em particular com pensões e prestações de desemprego, é explicado em parte pelo quase nulo crescimento da economia portuguesa na última década mas também pelo aproximar da maturidade dos sistemas.

Neste contexto, é imprescindível promover na sociedade portuguesa uma reflexão aprofundada sobre a situação actual e futura dos Sistemas de Segurança Social, debate esse que será mais profícuo, objectivo e esclarecedor se for acompanhado de um diagnóstico rigoroso e detalhado da situação deste sector e um conhecimento profundo dos problemas em análise. Esta reflexão não deve ignorar os condicionalismos inerentes à actual conjuntura económica e social do país mas deve centrar-se, sobretudo, na avaliação dos impactos que as tendências demográficas e económicas previstas terão na evolução dos sistemas de Segurança Social no médio e longo prazo. Só uma correcta avaliação das perspectivas de evolução dos sistemas criará as condições para equacionar modelos alternativos de estruturação e eventuais modificações nas suas fontes de financiamento.

Num conjunto de dois estudos avaliamos a sustentabilidade financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal e apresentamos um conjunto de propostas de reforma visando a criação de condições para a sua adequação, segurança e sustentabilidade no longo prazo.

Num primeiro estudo, intitulado, "*Sustentabilidade Financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal: Situação Actual e Análise Prospectiva*", analisamos de forma aprofundada a sustentabilidade financeira de longo prazo dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal (Sistema de Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações), em particular dos subsistemas previdenciais de pensões. Os resultados obtidos neste estudo apontam para um crescimento significativo da despesa com

pensões no período compreendido entre 2011 e 2060, quer pelo efeito volume (aumento do número de pensionistas) quer por um efeito preço (aumento da pensão média do stock de pensionistas), assumindo os encargos com pensões um peso crescente na riqueza criada no país. Conjugando as estimativas de receita em contribuições e quotizações e de despesa com pensões estimadas neste estudo, o saldo será negativo em todo o período analisado, atingindo um valor máximo de 6,7% do PIB em 2024. Estimamos ainda que a utilização da actual dotação do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), para financiar o saldo negativo entre contribuições e despesas com pensões verificado nos regimes contributivos dos sistemas de segurança social, levará ao seu esgotamento em 2015.

Neste segundo estudo, apresentamos um novo modelo de Segurança Social para Portugal que, sem excluir a componente solidária e de combate à pobreza e à exclusão social, visa promover um tratamento justo de pessoas com diferentes carreiras contributivas, incorporar a liberdade de escolha, incentivar a poupança financeira, promover mecanismos de redistribuição transparentes e assegurar condições de estabilidade financeira a médio e longo prazo. O modelo social que propomos é menos dependente do Estado e mais próximo da iniciativa dos cidadãos, das famílias e das empresas, aumentando a equidade horizontal e vertical entre as gerações e diversificando os riscos do sistema.

O novo sistema de segurança social incluiria três modos de financiamento: (i) mutualização para as contingências sociais imediatas, (ii) capitalização virtual e real para as contingências sociais de longo prazo e (iii) fiscalidade para as contingências de âmbito familiar e de dependência. Para as contingências sociais imediatas como a invalidez, a morte, o subsídio de desemprego e o subsídio de doença, seria organizado um regime de seguro social de adesão obrigatória, de contribuição actuarial em função das perdas expectáveis e de equilíbrio a médio prazo.

Para as contingências de reforma por velhice, completa ou antecipada, propomos um sistema misto de capitalização virtual pública e de capitalização efectiva privada, assente em 4 pilares: Pilar 0: Rendimento Público de Solidariedade, Pilar 1: Regime Público de Capitalização Virtual com Contas Individuais Nacionais, Pilar 2: Regime Complementar Integrado Privado de Capitalização Real com Contas Individuais, Ocupacional, colectivo ou individual, Pilar 3: Regimes Complementares Não Integrados Privados de Capitalização Real com Contas Individuais, Colectivo ou individual. As reformas propostas neste documento seriam acompanhadas de uma reestruturação dos mecanismos de gestão, controle e supervisão de todo o sistema de reformas.

2 Introdução e Visão Geral sobre o Novo Sistema

As tendências demográficas projectadas para as próximas décadas em Portugal, marcadas por baixos níveis de fertilidade e uma longevidade acrescida, por uma diminuição da população em idade activa e pelo aumento do rácio de dependência, aumentarão a pressão sobre a sustentabilidade financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social e sobre as finanças públicas do país.

Nos últimos anos assistiu-se a uma significativa deterioração nos equilíbrios dos Sistemas Públicos de Pensões. O agravamento da situação financeira dos sistemas, que se traduziu por um lado numa quebra das contribuições que constituem a sua principal fonte de receitas, e por outro lado num significativo aumento das despesas, em particular com pensões e prestações de desemprego, é explicado em parte pelo quase nulo crescimento da economia portuguesa na última década mas também pelo aproximar da maturidade dos sistemas.

A presente crise económica e financeira agravou e amplificou o impacto sobre os sistemas de pensões decorrente da tendência generalizada de envelhecimento da população portuguesa e europeia. A desaceleração e contracção do crescimento económico, os problemas nas finanças públicas e no financiamento por dívida pública, as ameaças à estabilidade financeira e o aumento acentuado do desemprego acentuam a necessidade de discutir a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões e de desenvolver novos modelos, que permitam aumentar a eficiência e a segurança dos sistemas, de forma a assegurar aos cidadãos recursos para a manutenção de um nível de vida adequado na velhice e uma recompensa por uma vida de trabalho.

Não obstante as sucessivas medidas de reforma do Sistema de Segurança Social, os resultados apresentados no Estudo "Sustentabilidade Financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal: Situação Actual e Análise Prospectiva" que acompanha este segundo relatório, demonstram que o sistema de protecção social, regime contributivo em repartição, não tem assegurado o seu equilíbrio financeiro nas próximas décadas.

Com efeito, apesar das alterações introduzidas na fórmula de cálculo das pensões, nomeadamente a consideração de toda a carreira contributiva no apuramento da remuneração de referência, a introdução do factor de sustentabilidade ligando o valor das novas pensões de reforma à evolução da esperança de vida aos 65 anos, e da introdução do novo mecanismo de revalorização automática da pensões em curso, que

penaliza fortemente as pensões superiores a 1,5 IAS mesmo em cenários de crescimento económico moderado e forte, medidas que reduzem significativamente a taxa de substituição entre a 1ª pensão e o último salário, por um lado, e o poder de compra das actuais pensões, por outro, a sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de pensões (Sistema de Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações) não está assegurada considerando as actuais taxas de contribuição.

No caso particular dos efeitos produzidos pela introdução do factor de sustentabilidade no valor das novas pensões de velhice, só o prolongamento da vida activa para além da idade de reforma pode compensar (total ou parcialmente) o impacto desta medida sobre a taxa de substituição das novas pensões.

Mesmo com estas medidas, as estimativas apresentadas evidenciam claramente que, mesmo num cenário macroeconómico favorável, o crescimento da massa salarial real, base de incidência da taxa contributiva, não acompanhará o crescimento real dos encargos com prestações, devido à conjugação de duas tendências de fundo: a queda do rácio de dependência económica (número de activos que podem suportar o conjunto de reformados) e a progressiva maturação das carreiras (relação entre a pensão média e o salário médio).

Mau grado os potenciais ganhos de produtividade que venham a ser incorporados nos salários, ambas as tendências exercem uma pressão financeira sobre os excedentes actuais do Regime Geral e da CGA, impedindo a capitalização destes e forçando, a curto prazo, a revisão em alta da taxa de contribuição ou nova diminuição dos benefícios pagos pelo sistema.

Neste contexto, importa por isso discutir um novo modelo de Segurança Social para Portugal que, sem excluir a componente solidária e de combate à pobreza e à exclusão social, promova um tratamento justo de pessoas com diferentes carreiras contributivas, incorpore a liberdade de escolha, incentive a poupança financeira, promova mecanismos de redistribuição transparentes e assegure condições de estabilidade financeira a médio e longo prazo. O modelo social que propomos é menos dependente do Estado e mais próximo da iniciativa dos cidadãos, das famílias e das empresas, diversificando desta forma os riscos do sistema.

Com o presente contributo pretendemos proporcionar uma alternativa ao actual modelo de protecção social, baseado na mera distribuição contemporânea, propondo uma reforma estrutural, que mantendo a garantia do Estado no domínio da

solidariedade institucional obrigatória, introduza uma componente de poupança com base na responsabilidade individual, na livre escolha dos instrumentos de preparação da reforma em capitalização, de forma a manter um equilíbrio intergeracional justo e sustentável a prazo.

A presente proposta tem subjacente a necessidade de, a médio prazo, se avançar com medidas profundas de reestruturação do sistema, com a preocupação de não provocar uma ruptura social de custos insustentáveis que lançaria uma parte da população activa (sobretudo da classe média) nas fronteiras da pobreza por insuficiência de reservas financeiras e excesso de endividamento, de não sobrecarregar financeiramente as futuras gerações e de não pôr em causa o emprego dessas mesmas gerações.

Uma das preocupações subjacentes à reforma do sistema de protecção social deve ser a criação de um novo modelo social que abrangerá toda a geração de activos a entrar no período activo a partir de um determinado ano de fronteira. Em paralelo, esta data marcaria igualmente o início de um *período de transição* para a introdução de medidas destinadas a salvaguardar os direitos sobre o sistema actual adquiridos pelos actuais activos.

A transição para o novo sistema é marcada pelas seguintes preocupações:

1. Minimização das perdas para a geração dos actuais activos, a geração das famílias que, no passado já transitou de um regime de reservas, para o actual em repartição pura, sem reservas financeiras.

Assim, não deverão estar abrangidos pelo novo sistema os indivíduos com idade igual ou superior a 55 anos. Para os restantes, deverão ser garantidos os direitos adquiridos relativamente a serviços anteriores à entrada em vigor da reforma do sistema, nomeadamente no que se refere à taxa de formação da pensão e à garantia de um rendimento de substituição. Os direitos implícitos na carreira futura terão de ser financiados em função das modificações introduzidas, nomeadamente tendo em consideração a criação de um complemento financiado em técnica de capitalização colectiva em contas individuais.

2. Manutenção dos custos do regime de repartição a um nível suportável para os jovens que entrarão no mercado de trabalho, ou que tendo entrado recentemente, ainda não têm direitos formados no regime de repartição.

3. Equidade inter-temporal e intra-temporal entre gerações

Neste sentido, as medidas a introduzir para os activos devem resultar num regime que tenha em conta a proporcionalidade entre o regime antigo e o novo regime.

4. Compatibilização dos objectivos em conflito, nomeadamente:

- § Justiça social e redistribuição transparente;
- § Responsabilidade individual e incentivo à poupança financeira;
- § Manutenção integral das expectativas dos actuais activos e sustentabilidade financeira dos sistemas;
- § Equilíbrio financeiro com manutenção do custo relativo do factor trabalho;
- § Eficiência económica e diversificação das fontes de financiamento;
- § Equidade intergeracional e solidariedade.

Esperamos que, no quadro de uma discussão sobre o futuro da Segurança Social em Portugal este estudo possa contribuir para sensibilizar os portugueses e as organizações sociais e políticas para a necessidade de introduzir mecanismos que reforcem o papel estabilizador da Segurança Social na protecção social da sociedade portuguesa.

Lisboa, Dezembro de 2012

3 Arquitectura de um Novo Sistema de Segurança Social

A solução que propomos passa por uma mudança profunda no modelo de organização e financiamento dos riscos sociais reintroduzindo a componente de poupança obrigatória no regime de pensões.

O sistema de segurança social incluiria três modos de financiamento:

1. Mutualização para as contingências sociais imediatas,
2. Capitalização virtual e real para as contingências sociais de longo prazo,
3. Fiscalidade para as contingências de âmbito familiar e de dependência.

Para as contingências sociais imediatas como a invalidez, a morte, o subsídio de desemprego e o subsídio de doença, seria organizado um regime de seguro social de adesão obrigatória, de contribuição actuarial em função das perdas expectáveis e de equilíbrio a médio prazo. Seriam definidos os montantes das pensões de invalidez e de sobrevivência em função da antiguidade das carreiras e os montantes de subsídios por doença e desemprego deveriam ter em conta respectivamente a natureza da doença e a carreira contributiva.

Para as contingências de reforma por velhice, completa ou antecipada, será estabelecido um sistema misto de capitalização virtual pública e capitalização efectiva privada. A componente pública resultaria da capitalização virtual das contribuições e quotizações efectuadas a uma taxa de juro nominal ligada, por exemplo, à taxa de crescimento real das contribuições para a segurança social, à taxa de crescimento real do PIB ou à taxa de crescimento real do PIB *per capita*, e da sua conversão em renda vitalícia à idade de reforma, devendo o factor da renda ter em consideração a longevidade de cada geração na época e, potencialmente, uma taxa de juro real de longo prazo ligadas aos fundamentais macroeconómicos do sistema.

A componente de capitalização real privada deveria resultar da capitalização efectiva de uma percentagem dos rendimentos em sistemas privados de reforma, geridos por entidades credenciadas.

3.1 Regime de Pensões

O Sistema Nacional de Pensões seria composto por 3 Pilares:

Pilar 0: Rendimento Público de Solidariedade

Pilar 1: Regime Público de Capitalização Virtual, de Contribuição Definida, com Contas Individuais Nacionais

Pilar 2: Regime Complementar Integrado Privado de Capitalização Real, de Contribuição Definida, com Contas Individuais, Ocupacional, colectivo ou individual.

Pilar 3: Regimes Complementares Não Integrados Privados de Capitalização Real, de Contribuição Definida, com Contas Individuais, Colectivo ou individual

Os Pilares 0 e 1 constituiriam o Regime de Base Pública. Este regime garantiria um rendimento de substituição por velhice até um determinado valor máximo, situado num intervalo entre os 8 e os 12 IAS (Indexante de Apoios Sociais). A fixação final do tecto para as pensões do regime de base público carece, no entanto, de um procedimento de calibragem actuarial.

Pilar 0: Rendimento Público de Solidariedade

O sistema de pensões garantiria um rendimento mínimo de substituição (igual, por exemplo, a 100% do IAS ou do salário mínimo nacional deduzido da quotização correspondente à taxa contributiva normal do regime dos trabalhadores por conta de outrem). Este rendimento constituiria uma almofada de segurança para os contribuintes cujas carreiras contributivas não permitissem atingir o valor acima referido. O rendimento de solidariedade pode ser atribuído mediante verificação da condição de recursos (considerando a totalidade dos rendimentos ou apenas parte destes) ou simplesmente como pensão base universal (*universal flat-rate pension*). Este pilar seria financiado por impostos específicos sobre todos os rendimentos, i.e., mediante uma contribuição social generalizada.

Pilar 1: Regime Público de Capitalização Virtual com Contas Individuais Nacionais

Este sistema público combinaria o mecanismo de repartição contemporânea clássico dos tradicionais sistemas PAYGO com uma estrutura de contas individuais nacionais. Nestas contas seriam registadas as contribuições pagas pelos cidadãos (ou pelos empregadores em seu nome) durante toda a sua vida de trabalho. As contribuições seriam determinadas com base numa taxa de contribuição definida pelo sistema para

todos os trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes. Esta taxa de contribuição seria definida com base em princípios actuariais.

As contribuições seriam capitalizadas a uma taxa de juro virtual, calculada com base em parâmetros estruturais da economia (e.g., taxa de crescimento real das contribuições para a segurança social, taxa de crescimento real do PIB). Refira-se, contudo, que o capital nocional formado pelas contribuições e pelos juros vencidos é virtual, i.e., existe apenas na forma contabilística, uma vez que na essência o sistema é de repartição pelo que as contribuições arrecadadas em cada momento no tempo continuarão a ser destinadas ao pagamento dos actuais benefícios.

As pensões atribuídas pelo sistema resultariam da conversão do capital nocional acumulado à idade da reforma numa renda vitalícia, calculada com base na longevidade de cada geração à idade da reforma e numa taxa de juro interna do sistema. Esta taxa de juro interna, baseada nos fundamentos macroeconómicos do sistema, visa assegurar o seu equilíbrio de longo prazo e a manutenção da taxa de contribuição entre gerações (equidade vertical). O sistema deve ainda incorporar mecanismos de reequilíbrio automático da relação entre os activos e responsabilidades, que sejam independentes das decisões do poder político e que garantam a equidade intergeracional.

Dada a ligação actuarial entre contribuições e benefícios existente num sistema de contas individuais nocionais, não é imprescindível quer a existência de um prazo de garantia para a atribuição da pensão de velhice, quer de uma idade legal de reforma fixa. Neste sentido, consideramos que cada trabalhador deve ser livre de escolher a idade em que deseja reformar-se, desde que esta seja superior a uma idade mínima estatutária, definida de modo a impedir que uma reforma demasiado prematura se traduza num valor da pensão baixo que aumente o risco de pobreza. Propomos ainda que o sistema acolha a possibilidade de uma reforma parcial e gradual com a idade.

O Regime Público de Capitalização Virtual com Contas Individuais Nocionais não possui, tal como os sistemas de capitalização real individual, características redistributivas. Contudo, o regime criaria um quadro institucional bastante transparente para a introdução de mecanismos explícitos de redistribuição, na medida em que permite a criação de direitos não contributivos, i.e., não baseados nas contribuições individuais, para períodos fora do emprego (e.g., doença, invalidez, maternidade, etc.) desde que acompanhados da respectiva fonte de financiamento externa. O sistema assentaria numa lógica actuarial de equidade intra e

intergeracional, onde cada unidade monetária de responsabilidade tem que ter uma correspondência automática numa fonte de financiamento (contribuições com base nos salários ou transferências do Orçamento de Estado).

O regime público de capitalização virtual apresenta as seguintes vantagens:

- a) Estabelece uma ligação directa entre as contribuições e os benefícios, pelo que os contribuintes são recompensados através de uma pensão mais elevada por cada euro adicional de contribuições efectuadas (equidade horizontal);
- b) É equitativo entre gerações (equidade vertical);
- c) O sistema incentiva a participação no mercado de trabalho e a declaração de rendimentos para efeitos contributivos, reduzindo a fraude e a evasão contributivas e a economia informal;
- d) Desvincula os reajustamentos nos benefícios das decisões políticas, i.e., reduz fortemente o risco político dos tradicionais sistemas de benefício definido em repartição como o Português;
- e) Impede a arbitrariedade na fixação das regras de benefícios que caracteriza a maioria dos sistemas de repartição clássicos;
- f) Flexibilidade nas decisões de reforma;
- g) Transparência jurídica e informacional na relação entre os contribuintes e o sistema;
- h) Transparência na redistribuição de recursos;
- i) O sistema é isento de riscos de mercado financeiro;
- j) O sistema acomoda automaticamente os impactos da evolução da longevidade na sustentabilidade financeira do sistema;
- k) Incorpora mecanismos automáticos de garantia do equilíbrio financeiro;
- l) Apresenta custos de administração inferiores aos dos regimes de contribuição definida tradicionais;
- m) Cria um mecanismo transparente para as pensões de sobrevivência;
- n) Cria homogeneidade entre os pilares 1, 2 e 3 do sistema de pensões ao assentar em contas individuais e capitalização.

Pilar 2: Regime Complementar Integrado Privado de Capitalização Real, de Contribuição Definida, com Contas Individuais, Ocupacional, colectivo ou individual.

O Regime Público de Capitalização Virtual com Contas Individuais Nacionais seria complementado com a criação de um Regime Complementar Integrado Privado de Capitalização Real. O regime, de participação obrigatória para todos os trabalhadores por conta de outrem e independentes, seria de contribuição definida, assentaria em contas individuais, pode ser colectivo ou individual, e seria financiado com base na criação de uma contribuição suplementar sobre os rendimentos do trabalho ou na alocação de parte da actual taxa contributiva se tal for financeiramente sustentável para o sistema. Esta contribuição poderia ser feita pelo trabalhador ou pela entidade empregadora em seu nome e constituir, por exemplo, parte de um sistema remuneratório.

As verbas entregues no âmbito deste regime seriam capitalizadas segundo taxas de rentabilidade geradas nos mercados financeiros, geridas por entidades credenciadas para o efeito segundo princípios de prudência, segurança e rendibilidade. A gestão seria totalmente privada, mas supervisionada pelo organismo público das reformas. O complemento de pensão obtido através deste regime resultaria da conversão do capital acumulado e juros capitalizados em renda vitalícia garantida calculada segundo princípios actuariais de prudência e equidade, segundo bases técnicas regulamentadas para o conjunto do mercado.

Este regime poderia ser organizado colectiva ou individualmente, sendo contudo a adesão a um regime colectivo facultativa.

Pilar 3: Regimes Complementares Não Integrados Privados de Capitalização Real, de Contribuição Definida, com Contas Individuais, Colectivo ou individual

Regime financiado pelas contribuições individuais para fundos de pensões, PPR's, seguros de vida e outros regimes complementares de Segurança Social efectuadas voluntariamente pelos cidadãos. Na parte em que o somatório das pensões atribuídas nos pilares 0, 1 e 2 não exceda o valor máximo definido para os regimes públicos, deve ser considerada a aplicação de um regime fiscal mais favorável para as poupanças entregues no âmbito dos regimes complementares não integrados.

A contribuição do trabalhador será individualizada, de forma a poder ser utilizada em determinadas circunstâncias para financiamento da primeira habitação do próprio, pagamento de estudos superiores dos seus descendentes, ou para fazer face a necessidades financeiras resultantes da morte, de doença grave, dependência ou de desemprego de longa duração.

3.2 Financiamento do Regime de Base Público

O financiamento do regime de base público obedeceria aos seguintes princípios:

- **Rendimento de solidariedade**
Financiado por impostos específicos sobre todos os rendimentos: contribuição social generalizada.
- **Regime Público de Capitalização Virtual com Contas Individuais Nacionais**
Financiado por contribuições sobre os salários e por impostos no caso dos direitos não contributivos, até ao limite máximo definido.

3.3 Gestão dos Sistemas de Pensões

- **Rendimento de solidariedade**
A gestão do regime seria feita entre o Estado e a Segurança Social.
- **Regime Público de Capitalização Virtual com Contas Individuais Nacionais**
A gestão deste regime competiria a entidades públicas (e.g., um organismo público autónomo das reformas controlado pela Segurança Social), onde estariam representantes dos trabalhadores e dos empresários.
- **Regime Complementar Integrado Privado de Capitalização Real**
A gestão seria totalmente privada, mas supervisionada pelo Instituto de Seguros de Portugal, sendo acompanhada de perto pelo organismo público das reformas. A gestão dos montantes entregues no âmbito deste regime seria atribuída a entidades acreditadas que preencham os requisitos para o efeito, estando aberta a instituições de previdência sob a forma de Caixas de Reforma, Fundações ou Mútuas, entidades da economia social, organizações financeiras privadas ou instituto público.

Poderiam ser integrados neste regime os actuais Fundos de Pensões Empresariais desde que os trabalhadores estivessem de acordo.

A supervisão destes regimes seria feita pelas entidades reguladoras competentes.

3.4 Fundo de Capitalização de Reserva

Será criado um Fundo de Capitalização de Reserva, financiado com base no capital nocional acumulado dos contribuintes que faleçam prematuramente antes de alcançada a idade de tomada de benefícios de reforma, e com base no actual património acumulado pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Este fundo destinar-se-ia a financiar os custos da transição entre os regimes de pensões actuais e os novos regimes, e a constituir uma reserva de segurança dos sistemas de pensões para fazer face a cenários macroeconómicos especialmente adversos.

3.5 Âmbito

3.5.1 Adesão obrigatória

O novo sistema aplicar-se-ia a todos os cidadãos que entrassem no mercado de trabalho a partir de 1.1.20YY.

3.5.2 Adesão opcional

A todos os indivíduos com mais de 55 anos de idade cujas carreiras não lhes permitissem obter um rendimento de substituição superior ao salário mínimo nacional. Em ambos os casos, seria efectuada uma avaliação dos direitos adquiridos de forma a compensar os beneficiários de eventuais perdas de passagem.

4 Outras Prestações da Segurança Social

4.1 Outras Prestações imediatas para pensões

Será criado um regime de seguro autónomo para as prestações de invalidez e de dependência dos activos até aos 65 anos e para as pensões de sobrevivência de activos

ou de inválidos. O custo destas prestações será determinado actuarialmente para os activos que entrem no regime a partir do ano YYYY.

Durante o período que decorre até essa data, e para o grupo de actuais activos, a Segurança Social avaliará o custo efectivo com o actual modelo e proporá as medidas para a sua reorganização.

4.2 Prestações familiares e de bem-estar

Serão atribuídas pelo Estado em função de critérios a estabelecer e financiadas por impostos.

4.3 Rendimentos de Substituição por Desemprego, Doença e Acidentes de Trabalho

A organização, supervisão e gestão do mecanismo de seguro de garantia de perdas de rendimento pelas eventualidades de desemprego, doença e acidentes de trabalho será assegurada por instituições públicas. O seu financiamento será autónomo e incluirá uma componente para cobertura da equivalência de contribuições destinada ao financiamento das pensões de velhice e invalidez. A gestão das mutualidades resultantes dos riscos de doença e acidentes de trabalho poderá ser realizada por entidades especializadas, de economia social ou privada.

4.4 Regimes Não Contributivos e Rendimento Social de Inserção

A atribuição de benefícios e o seu financiamento serão realizados em moldes a definir pelo Estado, após a reorganização do Sistema de Segurança Social.

4.5 Controle e supervisão de todo o sistema de reformas

A organização e gestão do novo regime de reformas seriam asseguradas por instituições públicas (por exemplo, com base na estrutura do actual Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social), que ficariam igualmente encarregues de, em ligação ao Instituto de Seguros de Portugal, à Comissão Mercado dos Valores Mobiliários e ao Banco de Portugal, supervisionar todas as pensões dos regimes de privados ou públicos geridos privadamente.

Paralelamente será instituída a figura do Provedor das Pensões, com estatuto de independência dos partidos e do governo que promoveria o acompanhamento, o estudo e a avaliação do sistema, as reclamações, os abusos e os direitos. Esta instituição apresentaria um relatório anual aos órgãos de Soberania e responderia perante a Assembleia da República e o Conselho Económico e Social.

Poderá ser autorizada a gestão dos Fundos Públicos por entidades privadas de economia social ou com fins lucrativos se, em sede de concertação social, se estabelecer o princípio da autonomização dos fundos por empresas ou sectores de actividade.

5 A Transição para os Activos com menos de 55 anos

Constitui preocupação desta proposta de reforma a minimização das perdas para a geração dos actuais activos. Não estão pois abrangidos pelo novo sistema, por nós proposto, os indivíduos com idade superior ou igual a 55 anos, sendo garantidos aos indivíduos com idade inferior a 55 anos, os direitos adquiridos relativamente a serviços anteriores à entrada em vigor da reforma do sistema, nomeadamente no que se refere à taxa de formação da pensão e à garantia de um rendimento de substituição. Os direitos implícitos na carreira futura terão de ser financiados em função das modificações introduzidas, nomeadamente tendo em consideração a criação de um complemento financiado em técnica de capitalização colectiva.

As medidas que propomos têm em atenção os objectivos de sustentabilidade, eficiência e equidade enunciados pela Comissão Europeia no âmbito dos livros verde e branco sobre as pensões "*GREEN/WHITE PAPER - towards adequate, sustainable and safe European pension systems*", European Commission 2010/12. Sustentabilidade financeira de longo prazo com equilíbrio de receita e despesa, sem agravamento de taxa de contribuição para as gerações futuras, eficiência na utilização de reservas colectivas e equidade entre as gerações envolvidas no contrato social.