

**REM WORKING PAPER SERIES**

**A campanha transnacional para as reformas da segurança social pública desde finais do século XX**

**Maria Teresa Medeiros Garcia**

**REM Working Paper 0372-2025**

March 2025

**REM – Research in Economics and Mathematics**

Rua Miguel Lúpi 20,  
1249-078 Lisboa,  
Portugal

ISSN 2184-108X

Any opinions expressed are those of the authors and not those of REM. Short, up to two paragraphs can be cited provided that full credit is given to the authors.





**REM – Research in Economics and Mathematics**

Rua Miguel Lupi, 20  
1249-078 LISBOA  
Portugal

Telephone: +351 - 213 925 912

E-mail: [rem@iseg.ulisboa.pt](mailto:rem@iseg.ulisboa.pt)

<https://rem.rc.iseg.ulisboa.pt/>



<https://twitter.com/ResearchRem>

<https://www.linkedin.com/company/researchrem/>

<https://www.facebook.com/researchrem/>

# A campanha transnacional para as reformas da segurança social pública desde finais do século XX

Maria Teresa Medeiros Garcia<sup>1,2</sup>, ISEG, Universidade de Lisboa e UECE (Research Unit on Complexity and Economics)

## 1. Introdução

Em Portugal, o sistema de segurança social tem passado por diversas alterações/reformas, sobretudo a partir do século XXI, alegadamente para garantir a sua sustentabilidade financeira. Este artigo tem como propósito mostrar, embora de forma sintética, que estas alterações estão enquadradas numa narrativa internacional, que teve início nos finais da década de 80 e inícios da década de 90 do século XX, que tem sido progressivamente posta a descoberto e cujas intenções não são nem neutras nem fundamentadas do ponto de vista económico<sup>3</sup>, com consequências desastrosas para a efetiva cobertura dos riscos sociais. Passados mais de 30 anos, e apesar de estarem hoje bem quantificados os seus impactos negativos nos países que procederam a reformas significativas, entretanto revertidas, voltam a surgir vozes com a mesma argumentação, que urge rebater.

## 2. Arquitetura do sistema de segurança social

O sistema de segurança social configura-se hoje numa ótica de três pilares ou de três sistemas. No pilar 1, da responsabilidade do Estado, situam-se o sistema de proteção social de cidadania e o sistema previdencial. O sistema complementar abrange os pilares 2 e 3, respetivamente da responsabilidade das empresas e dos indivíduos. Esta arquitetura vem na linha da teoria dos três pilares, preconizada pelo polémico relatório do Banco Mundial intitulado “*Averting old age crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*” (World Bank, 1994), que aparece pela primeira vez na Lei n.º 17/2000 de 8 de Agosto, na sequência da publicação do Livro Branco da Segurança Social<sup>4</sup> em 1998. A designação de sistema complementar aparece primeiramente na Lei n.º 32, de 20 de Dezembro, (artigo 5.º) compreendendo regimes legais, regimes contratuais e esquemas facultativos, e permanece na Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro. Assim, como referido, o sistema de segurança social abrange o sistema de proteção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar (artigo 23.º). O referido relatório focava-se na necessidade de reforma do primeiro pilar para priorizar os fundos de pensões de empresas e as contas individuais, assentes no investimento no mercado de capitais, em vez do seguro social público<sup>5</sup>, o que suscitou desde então um debate que continua até aos dias de hoje.

---

<sup>1</sup> The author acknowledge financial Support from FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia (Portugal), national funding through research grant UIDB/05069/2020.

<sup>2</sup> Este artigo teve como base uma apresentação no CONGRESSO ‘PRESENTE E FUTURO(S) DA SEGURANÇA SOCIAL’, 21 de Junho de 2023, Coimbra.

<sup>3</sup> E muito menos financeiro.

<sup>4</sup> Comissão do Livro Branco da Segurança Social [CLBSS] (1998) Livro Branco da Segurança Social, Lisboa, INA.

<sup>5</sup> Sem explicar os elevados custos de transição nem os riscos para os pensionistas/reformados.

É, portanto, imprescindível e fundamental dizer que o sistema de segurança social funciona e constitui um “ativo” extremamente valioso (Altman, 2018).

### 3. Objetivos e evolução do sistema previdencial

O sistema previdencial visa garantir, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas (a) Doença, b) Maternidade, paternidade e adoção, c) Desemprego, d) Acidentes de trabalho e doenças profissionais, e) Invalidez, f) Velhice e g) Morte). Este sistema, de acordo com o artigo 54º da mesma lei, “deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações”. As condições gerais de acesso à proteção social garantida pelos regimes do sistema previdencial são a inscrição e o cumprimento da obrigação contributiva dos trabalhadores e, quando for caso disso, das respetivas entidades empregadoras. De modo que, de acordo com o n.º 1 do artigo 56º da Lei n.º 4/2007, “os beneficiários e, no caso de exercício de atividade profissional subordinada, as respetivas entidades empregadoras, são obrigados a contribuir para os regimes de segurança social”, sendo que a obrigação contributiva das entidades empregadoras é constituída com o início do exercício da atividade profissional dos trabalhadores ao seu serviço.

A taxa contributiva global é de 34,75%, cuja desagregação por eventualidades é apresentada na Tabela 1, repartindo-se por 23,75% e 11%, entre empregadores e trabalhadores, respetivamente.

Ou seja, o sistema é financiado por empregadores e trabalhadores, pelo que se o Estado for chamado a contribuir, consignando receita<sup>6</sup>, é perfeitamente natural, sem que o *modus operandi* de uma gestão em repartição tenha de ser alterado.

---

<sup>6</sup> No âmbito da política de diversificação das fontes de financiamento do sistema previdencial do sistema de Segurança Social, no sentido de reforço da sua sustentabilidade, as receitas correntes já contemplam transferências do adicional ao IMI (2017), do adicional ao IRC (2018), e do adicional à contribuição do setor bancário (2020), todas consignadas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social para reforço da capitalização pública de estabilização.

Tabela 1. Desagregação da taxa contributiva global

Eventualidades	Taxa desagregada (percentagem)				
	Total	Custo técnico das Prestações	Administração	Solidariedade laboral	Políticas ativas de emprego e valorização pessoal
Doença	1,41	1,33	0,03	0,04	
Doença profissional	0,50	0,06	0,00	0,44	
Parentalidade	0,76	0,72	0,02	0,02	
Desemprego	5,14	3,76	0,09	0,12	1,16
Invalidez	4,29	3,51	0,09	0,12	0,58
Velhice	20,21	19,10	0,48	0,63	
Morte	2,44	2,31	0,06	0,08	
<b>Total Global</b>	<b>34,75</b>	<b>30,79</b>	<b>0,77</b>	<b>1,45</b>	<b>1,74</b>

Fonte: Artigo 51º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Lei 110/2009, de 16 de Setembro)

O caminho do sistema de segurança social, ao longo de aproximadamente 90 anos da sua história, não tem sido fácil, mas quem disse que seria? A grande complexidade que o caracteriza resulta tanto de alterações legislativas sucessivas visando o alargamento material e pessoal do sistema e a sua consolidação, numa primeira fase, como de choques exógenos, numa fase mais recente ao longo da primeira década do século XXI (Garcia, 2020).

Em termos de primórdios, há que assinalar:

- A Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935 - Estabelece as bases da criação e desenvolvimento do regime de seguro social.
- A Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962 - Visa a unificação do sistema e procede à substituição do regime financeiro de capitalização, anteriormente estabelecido para as modalidades diferidas, pelo regime de capitalização atenuada, que mais tarde será substituído pelo regime de repartição.
- A Lei n.º 28, de 14 de Agosto de 1984 - Define as bases em que assentam o sistema de segurança social previsto na Constituição e a ação social prosseguida pelas instituições de segurança social, bem como as iniciativas particulares não lucrativas de fins análogos aos daquelas instituições.

Ao longo da primeira década do século XXI, e respondendo a um ponto de viragem identificado com o já referido controverso relatório do Banco Mundial de 1994 (Beattie e McGillivray, 1995), propaga-se a ideia de um sistema de pensões de três pilares (ou mais) e começa um ataque cerrado aos sistemas de segurança social públicos a nível internacional apelando a reformas (Orenstein, 2008), sempre na mira de controlar o crescimento futuro da despesa em pensões e de garantir sustentabilidade financeira, que naturalmente seria mais do que expectável<sup>7</sup> (Cichon et al, 2000). São assim de destacar:

<sup>7</sup> Sabe-se que há muitos fatores que contribuem para um padrão de despesa crescente até o sistema de pensões atingir o estado de maturidade, sem que isso possa ser causa de alarmismo. Como bem referem Plamondon et al. (2002), são os seguintes:

- . o número de pensionistas aumenta todos os anos à medida que se vão qualificando novas classes etárias;
- . o tempo médio de serviço dos novos pensionistas aumenta;

- A Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, que vem na sequência da publicação do Livro Branco da Segurança Social (1998): o sistema de solidariedade e segurança social passa a englobar o subsistema de protecção social de cidadania, o subsistema de protecção à família e o subsistema previdencial.
- A Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, que mantém o estabelecimento de um sistema tripartido, embora com algumas diferenças, passando a denominar-se, novamente, sistema da segurança social: o sistema público de segurança social, o sistema de acção social e o sistema complementar (artigo 5.º).
- A Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que estabelece que o sistema de segurança social abrange o sistema de protecção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar (artigo 23.º).
- A Lei n.º 83-A/2013, de 30 de Dezembro, que prevê que a idade normal de acesso à pensão de velhice seja ajustada de acordo com a evolução dos índices da esperança média de vida e pode alterar o ano de referência da esperança média de vida sempre que a situação demográfica e a sustentabilidade das pensões justificadamente o exija, aplicando-se o novo fator de sustentabilidade no cálculo das pensões futuras.

Concretamente, desde o início do século XXI, o sistema previdencial tem tido uma evolução pautada por múltiplas alterações/reformas<sup>8</sup>, que podem ser sintetizadas nas seguintes principais medidas:

- Prazo de garantia de acesso à pensão aumentou.
- Remuneração de referência passou a considerar toda a carreira contributiva.
- Criação do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e do IGFCSS consubstanciando a capitalização pública de estabilização em que é aplicada num fundo de reserva, a ser gerido em regime de capitalização, uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais das cotizações da responsabilidade dos trabalhadores, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos (Garcia, 2020b).
- Taxa anual de formação da pensão passou a variar entre 2,3% e 2%.
- Criação do fator de sustentabilidade definido pela relação entre a esperança média de vida verificada num determinado ano de referência (atualmente 2000) e a esperança média de vida que se verificar no ano anterior ao do requerimento da pensão.
- Após 2014, a idade normal de acesso à pensão de velhice varia em função da evolução da esperança média de vida aos 65 anos de idade, e corresponde à idade normal de acesso à pensão de velhice em 2014 acrescida do número de meses apurados em função do acréscimo da esperança média de vida.

---

. as remunerações nas quais as pensões estão baseadas aumentam;  
. a longevidade aumenta, influenciando a duração média dos pagamentos;  
. as pensões são indexadas.

Ver também a figura 5.1 (página 44).

<sup>8</sup> A descrição exaustiva destas medidas sai fora do âmbito deste trabalho. Ver, por exemplo, Garcia (2013a) e Garcia (2020a).

Por outro lado, os choques externos ao sistema, na esfera do risco político, têm contribuído para intensificar ataques que alegam a ausência de sustentabilidade financeira futura, nomeadamente:

- Os mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões, deixando a Caixa Geral de Aposentações, a partir de 1 de janeiro de 2006, de proceder à inscrição de subscritores, de acordo com a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro.
- As transferências, em 2003 e 2004, para a CGA das responsabilidades com pensões do pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV-Portugal e INCM<sup>9</sup>.
- A transferência de responsabilidades da PT – Comunicações para a CGA com três planos substitutivos da Segurança Social (Plano de Pensões do Pessoal da Portugal Telecom/CGA; Plano de Pensões Regulamentares da Companhia Portuguesa Rádio Marconi; e Plano de Pensões Marconi), no âmbito do Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro.
- A assunção, pela Segurança Social, da responsabilidade pelas pensões em pagamento, a 31 de dezembro de 2011, previstas no Regime de Segurança Social Substitutivo constante de Instrumento de Regulamentação Coletiva de Trabalho, vigente no Setor Bancário, de 20 Instituições de Crédito, no âmbito do Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro.

Ora, nenhum destes choques tem a ver com a forma de funcionamento de um sistema contributivo, gerido em repartição.

Apesar de todas as alterações mencionadas, com consequências e impactos que carecem de estudo analítico detalhado e transparente, com exceção para Murteira (2020) e Almeida (2023), a pressão permanece para que alterações ainda mais drásticas continuem a ser feitas, como se pode constatar com as recomendações do trabalho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) para Portugal (OECD, 2019) ou quando se procede à criação de uma Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social<sup>10</sup>, quando o saldo da conta do sistema tem registado saldos positivos crescentes, as projeções apontam para o adiamento da utilização do Fundos de Estabilização da Segurança Social<sup>11</sup>, que por sua vez tem atingido valores que o aproximam do objetivo para o qual foi criado (Garcia 2020b), e ainda quando as projeções internacionais apontam para um decréscimo do peso da despesa em pensões no produto interno bruto (European Commission, 2021), corroborado por Garcia e Silva (2023b).

Já no que diz respeito aos conseguintes do sistema pouco se tem estudado (Garcia, 2017; Garcia, 2020a). Parece ser coisa pouca o sistema previdencial cobrir riscos sociais que decorrem da entrada no mercado de trabalho: o desemprego, a invalidez, a morte, a doença, e a velhice; pagar hoje mais de 2 milhões de pensões de velhice com tudo o que isso significa de bem-estar e paz social, através da redistribuição e da erradicação de pobreza (Figura 1);

---

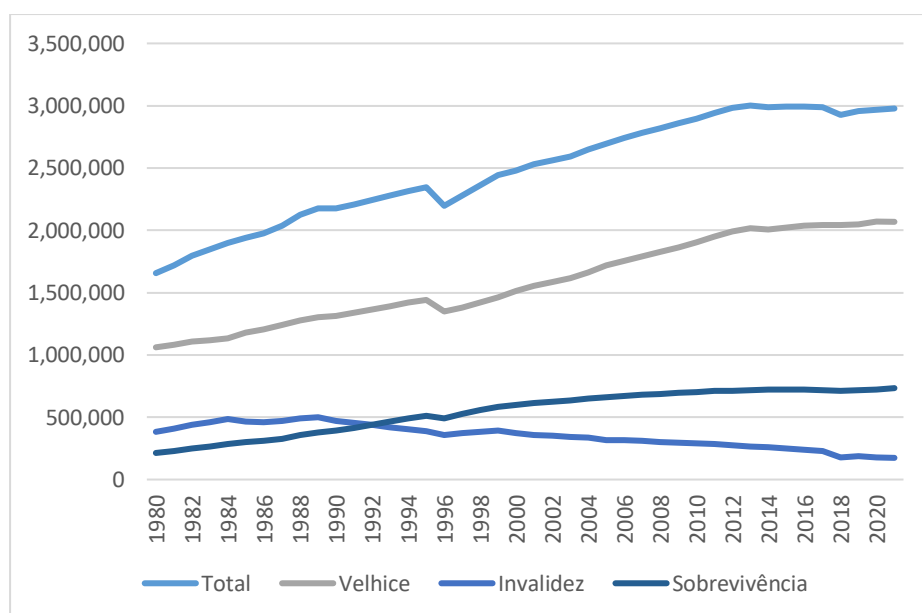
<sup>9</sup> Decreto-lei n.º 246/2003 de 8 de Outubro – Transferência do FP CTT.  
Decreto-lei n.º 291/2003 de 19 de Novembro – Transferência do FP RDP.  
Decreto-lei n.º 240-A de 29 de Dezembro – Transferência do FP da CGD.  
Decreto-lei n.º 240-B de 29 de Dezembro – Transferência do FP da ANA.  
Decreto-lei n.º 240-C de 29 de Dezembro – Transferência dos FP da NAV.  
Decreto-lei n.º 240-D de 29 de Dezembro – Transferência do FP da INCM.  
Decreto-lei n.º 241-A de 30 de Dezembro – Transferência do FP da CGD.

<sup>10</sup> Despacho n.º 9126/2022, Diário da República, 2.ª série, Parte C, de 26 de julho de 2022.

<sup>11</sup> ROE 2023 – Elementos informativos e complementares.

enquadrar-se no movimento histórico de estabelecimento de um seguro social que teve início no final do século XIX na Alemanha e início do século XX no RU e nos EUA e que se propagou a muitos outros países (152 países, de acordo com Orenstein (2008)); e estar alinhado com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigos 22.º 23º, 10 de dezembro de 1948) e com a Constituição da República Portuguesa (artigo 63º). Ou seja, em Portugal, o sistema previdencial do sistema de segurança social é absolutamente necessário e tem sido bem-sucedido no cumprimento dos seus objetivos, quer sociais quer económicos, tendo contribuído para a diminuição da desigualdade, medida através do Índice de Gini<sup>12</sup>, cujo valor tem tido uma tendência decrescente (Figura 2), e para a manutenção da atividade económica.

Figura 1. Número de pensões: Total, Velhice, Invalidez e Sobrevivência, 1990-2021

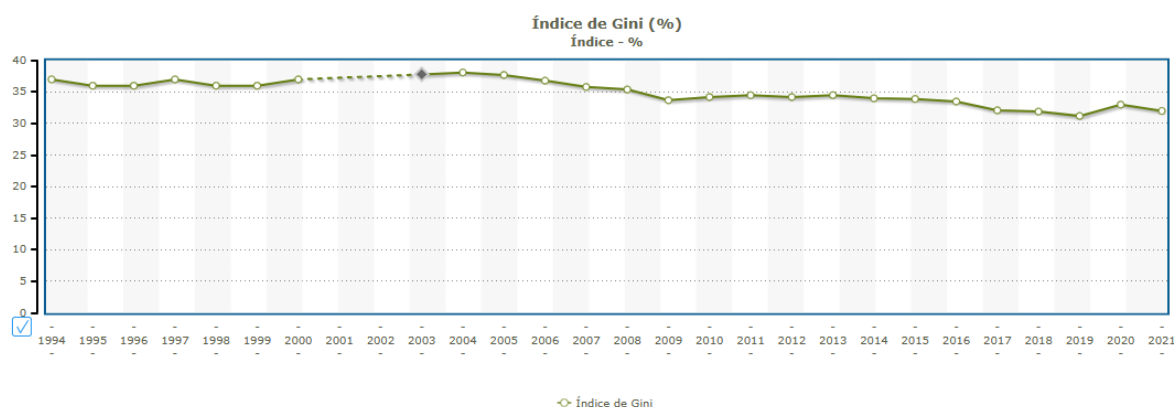


Fonte: ISS/MTSSS

<sup>12</sup> O coeficiente de Gini mede numa escala entre 0 e 100 a desigualdade na distribuição do rendimento da população. O coeficiente de Gini teria o valor mínimo de 0 caso toda a população ficasse com o mesmo rendimento e o valor máximo de 100 caso todo o rendimento fosse para a mesma pessoa.



Figura 2. Índice de Gini, Portugal, 1994-2021



Fonte: Eurostat (até 2000) | INE (a partir de 2001) - Painel Europeu de Agregados Domésticos Privados (até 2002) | Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (a partir de 2003)

Por outro lado, ao nível do exercício de competências, pouco se estuda as necessidades de recursos da estrutura orgânica do sistema de segurança social, para o tornar mais eficiente no exercício da sua função, nomeadamente:

Instituto de Segurança Social, IP (ISS);

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS);

Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS);

Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM;

Instituto de Segurança Social dos Açores, IP-RAA;

Direção Geral de Segurança Social (DGSS);

Instituto de Informática (II).

Adicionalmente, todos os aspetos relacionados com a economia paralela (incluindo evasão fiscal e subdeclaração), e a base de incidência da taxa contributiva global também deverão ser objeto de análise cuidada. Efetivamente, a segurança social pode e deve ajudar a combater a economia paralela (Garcia e Sanches, 2021).

#### 4. A campanha transnacional para as reformas da segurança social pública

Segundo a Organização Internacional do Trabalho, entre outros, a partir dos anos 80 do século XXI, foi-se criando um contexto internacional de atores políticos que disseminam ideias e práticas de privatização, conhecido como fenómeno de “reformas das pensões” (International Labour Office, 2018) e que culminou com a publicação do relatório do Banco Mundial de 1994.

Este fenómeno consiste num conjunto de reformas que tentam alterar/alteraram radicalmente o contrato social (existente sobretudo no pós-guerra) em mais de 30 países do mundo,

envolvendo a substituição (parcial ou total) dos sistemas de pensões públicos, geridos em repartição, por outros baseados em contas de poupança-pensão/reforma individuais e privadas.

A forma como o têm feito tem sido através de:

- Conferências e Seminários;
- Bolsas e empréstimos para financiar as atividades de equipas de reformas lideradas por parceiros nacionais;
- Assistência técnica pré-reformas e aquando da sua implementação; e
- Incentivos de carreira para os mentores das reformas.

Incluem-se nesse grupo de atores políticos, que têm estado muito profundamente envolvidos no desenvolvimento, difusão e implementação destas reformas, entre outros, os seguintes:

- O Banco Mundial,
- A Agência para o Desenvolvimento Internacional dos EUA,
- As Agências bilaterais e multilaterais,
- A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE),
- Networks de especialistas,
- Multinacionais.

Na realidade, o reconhecimento destes atores transnacionais como “autoridades” ou “repósitos de especialistas” em certas áreas tem-lhes permitido “persuadir” outros atores e organizações a aceitarem as suas normas e ideias políticas de forma a juntarem-se às suas campanhas globais (mesmo quando não há pressão interna ou precedente para que tal aconteça), numa lógica de captura de ideias para fundamentar a sua narrativa.

Neste contexto, mais de 30 países aderiram a algum tipo de privatização, como se pode ver na tabela seguinte (Tabela 2). Embora a privatização tenha afetado, na sua maior parte, países em desenvolvimento, estas reformas também foram implementadas na Suécia e no Reino Unido e foram propostas nos Estados Unidos da América<sup>13</sup>, assim como em diversos países desenvolvidos.

Tabela 2. Países aderentes a reformas de pensões (1981-2014)

Tipos de privatização		
Substitutiva/Mista/Paralela		
Chile 1981	Suécia 1994	Reino Unido 1986
Bolívia 1997	China 1997	Peru 1993
México 1997	Hungria 1998	Argentina 1994
Venezuela 1997	Polónia 1999	Colômbia 1994

<sup>13</sup> As propostas do Presidente George Bush para reformar a segurança social em 2005 tiveram subjacente uma conversa ocorrida em 11 de setembro de 1997 entre o então Bush, Governador do Texas, e José Piñera, anterior Secretário de Estado do Trabalho e Segurança Social Chileno. José Piñera era um internacionalmente conhecido difusor de contas individuais de pensões privadas que tinha liderado o esforço de substituir o sistema de segurança social Chileno por contas individuais no final dos anos 70 e início dos anos 80 sob o regime do General Augusto Pinochet (em 1981, na realidade). Note-se que o caso Chileno foi aliás repetidamente apresentado como um modelo a seguir, sabendo-se hoje que enfrenta múltiplos problemas.

Salvador 1998	Costa Rica 2001	Uruguai 1996
Cazaquistão 1998	Equador 2001	Estónia 2001
República Dominicana 2001	Letónia 2001	Lituânia 2002
Nicarágua 2001	Bulgária 2002	República Checa 2013
Kosovo 2001	Croácia 2002	Arménia 2014
Nigéria 2004	Macedónia 2002	
Taiwan 2004	Rússia 2002	
Panamá 2008	Eslováquia 2003	
Gana 2010	Roménia 2004	
	República do Uzbequistão 2004	

Fonte: adaptado de International Labour Office (2018)

Note-se que as “reformas das pensões” foram apresentadas como uma solução rápida e eficiente para lidar com o envelhecimento e assegurar a sustentabilidade dos sistemas de segurança social. No entanto, nenhum país industrializado democrático substituiu o seu sistema público de pensões, gerido em repartição, por um sistema de pré-acumulação (capitalização) de contas individuais. Essa foi a solução adotada para países em desenvolvimento com elevadas expectativas, que, como seria de esperar, não se concretizaram.

Efetivamente, a experiência de países de maior rendimento mostra que é possível adaptar os sistemas através de reformas paramétricas, embora muitas delas não estejam isentas de críticas como é o caso do aumento da idade legal de reforma e sua indexação à esperança média de vida (Murteira, 2020; Burtless, 2022).

Muitos têm sido os contestatários (individualidades e entidades) destas campanhas e do seu conteúdo que esvazia o contrato social dando como solução para a cobertura de riscos sociais o comportamento individual na constituição de poupança para a reforma.

Entre eles está Joseph Stiglitz, da Universidade de Columbia, Economista Chefe do Banco Mundial na altura do relatório, e Prémio Nobel da Economia, que argumenta que a maior defesa do Estado Social é ética, assente no desejo de justiça social, por sua vez baseado num sentido de solidariedade e de consciência social que deve estar no centro de compromissos sociais adequados (Stiglitz, 2018). Foi esse sentido que uniu os cidadãos durante a segunda Guerra Mundial. Por outro lado, de acordo com Stiglitz (2018), os argumentos que criticam os sistemas de segurança social são, na sua maior parte, falaciosos, e são precisamente as alterações na economia global que aumentam a importância desses sistemas. Os mercados não são, no geral,

eficientes. As falhas de mercados são persistentes e não facilmente corrigíveis, pelo que os governos têm de ter um papel mais ativo, nomeadamente assegurando uma concorrência forte em que as empresas não exploram os indivíduos através de práticas questionáveis. O debate político, por seu lado, enfatiza que a procura de um Estado social foi motivada por imperfeições nos mercados difíceis de ignorar que muitas vezes tiveram um efeito devastador nas vidas e no bem-estar das pessoas. Era óbvio que os mercados não ofereciam seguro contra muitos dos importantes riscos que os indivíduos enfrentavam, como desemprego e velhice. Stiglitz (2018) defende que há um paralelo entre o nível de complexidade do sistema de segurança social e o nível de desenvolvimento do país, dado que num maior nível de desenvolvimento é reconhecido que os mercados por si só não são bem-sucedidos nas transformações estruturais necessárias para atingir as ambições do desenvolvimento. Qualquer livro de microeconomia apresenta os problemas de incerteza, de informação assimétrica, de externalidades e de necessidade de bens públicos (por exemplo, Varian, 2014), que levam à intervenção do Estado e à regulação. Garcia e Ferreira (2023a) mostram o papel que a despesa em pensões tem na redução da pobreza.

Também Peter Diamond, do Massachusetts Institute of Technology, da University da California, da Universidade de Cambridge e Prémio Nobel da Economia, num recente artigo sobre o futuro da segurança social, cita uma frase de Franklin Delano Roosevelt, inscrita no seu túmulo em Washington DC: “The test of our progress is not whether we add more to the abundance of those who have much, it is whether we provide enough for those who have too little.” (Diamond, 2018). Efectivamente, Ball e Mankiw (2007) mostram que os sistemas de segurança social permitem uma partilha de risco intergeracional ótima. Sem a intervenção do governo, a economia não consegue atingir a afetação ótima de risco entre gerações, ou seja, um sistema de segurança social que assente em contas individuais de reforma privadas falha na afetação do risco, deixando todas as gerações expostas a mais risco do que deviam.

Isabel Ortiz, da Organização Internacional do Trabalho, sublinha que há um consenso global relativamente à necessidade de expandir os sistemas de proteção social, sobretudo devido ao seu impacto na redução da pobreza e da desigualdade (Ortiz, 2018). Não obstante, reconhece que o grande problema é que as características redistributivas dos sistemas de segurança social têm sido enfraquecidas em diversos países com a introdução de contas individuais, privatização das pensões, e outras reformas implementadas desde a década de 80 do século XX. O caso do Chile provou-se estar muito errado (Uthoff, 2018). Infelizmente, reconhece que as pressões sobre os sistemas de segurança social continuam a ser exercidas, variando entre cortes de austeridade e reduções nas taxas de contribuição dos empregadores, constituindo um ataque cujo resultado será o aumento da desigualdade, erodindo os conseguintes do modelo de Estado social do pós-guerra, como referem Bova e Stetter (2018), sobretudo e paradoxalmente, em relação à Europa, em consequência de uma crise financeira global. Uma questão relevante que tem vindo a realçar é a forma como o envelhecimento dever ser encarado, ou seja, como uma oportunidade de criar emprego, sobretudo no sector dos cuidados e da economia “cinzenta”, e não como um custo. Similarmente, Moene (2018) apresenta esta visão interessante que realça os ganhos económicos e sociais do Estado social em vez de só enfatizar os seus custos económicos. Acontece que grande parte dos receios se provou correto, sendo certo que “A OIT era e é contra previsões alarmistas de uma “crise de envelhecimento” causada por desafios de sustentabilidade financeira ou demográfica.” (International Labour Office, 2018).

Mas, efetivamente, muitos outros têm contribuindo para contrariar este ataque cerrado, nomeadamente Mitchel Orenstein, convidado para integrar uma equipa de investigação em economia política do Banco Mundial, em 1998, constatando que muitos dos especialistas dessa equipa defendiam a privatização das pensões em todos os cantos da terra e observando que a campanha transnacional apelando a essa privatização nos finais dos anos 90 e inícios dos anos 2000 contrariava tudo o que tinha aprendido sobre políticas de Estado social (Orenstein, 2008).

Adicionalmente, entidades como a Organização Internacional do Trabalho e a Associação Internacional de Segurança Social têm tido uma voz muito ativa na luta contra esta narrativa, com a publicação de inúmeros trabalhos, cuja descrição exaustiva sai fora do âmbito deste trabalho.

## 5. Consequências e reversão da privatização

As consequências para os países que adaptaram medidas de privatização têm sido desastrosas, com impacto no aumento da pobreza e da desigualdade. Há quem fale em décadas de falhanço que conduziram à reversão da privatização na maior parte desses países (International Labour Office, 2018). De facto, de forma sintetizada, constatou-se nesses países que:

- As taxas de cobertura estagnaram ou reduziram;
- Os benefícios em pensões diminuíram e as desigualdades de género aumentaram;
- Os custos administrativos aumentaram;
- Os custos de transição pressionaram as finanças públicas dos respectivos países;
- A governance foi fraca com enorme captura das funções de regulação e supervisão;
- A privatização não melhorou a concorrência entre as entidades gestoras, a concentração aumentou, com apenas duas entidades na Bolívia (Zurich Financial Services AG e Banco Bilbao Vizcaya Argentaria-BBVA) e Salvador (BBVA e Citigroup USA)<sup>14</sup>;
- A contribuição dos fundos de pensões privados para o desenvolvimento dos mercados de capitais locais foi muito limitada, ao contrário do que o relatório do Banco Mundial argumentou;
- Os riscos demográficos e financeiros foram transferidos para os indivíduos;
- O diálogo social deteriorou-se.

Quem beneficiou com o movimento das “reformas das pensões”? Sem dúvida que foi o sector financeiro, nesta área protagonizado pelas sociedades gestoras de fundos de pensões e pelas companhias de seguros (International Labour Office, 2018).

---

<sup>14</sup> Nalguns países, como a Bolívia e Salvador, passaram a existir somente duas entidades gestoras, criando-se um mercado oligopolístico, destruindo assim os tão almejados benefícios da competição.

Numa perspetiva de desenvolvimento, é da maior preocupação, sobretudo para os países em desenvolvimento<sup>15</sup>, que as poupanças das famílias vão para grandes grupos financeiros internacionais que têm o objetivo de fazer lucros e não o desenvolvimento nacional.

Depois de décadas de implementação problemática, 18 países já reverteram a privatização (Tabela 3).

Tabela 3. Países que reverteram “reformas de pensões”

Tipos de privatização		
Substitutiva/Mista/Paralela		
Chile 1981	Suécia 1994	Reino Unido 1986
Bolívia 1997/2009	China 1997	Peru 1993
México 1997	Hungria 1998/2010	Argentina 1994/2004
Venezuela 1997/2000	Polónia 1999/2011	Colômbia 1994
Salvador 1998	Costa Rica 2001	Uruguai 1996
Cazaquistão 1998/2013	Equador 2001/2002	Estónia 2001/2009
República Dominicana 2001	Letónia 2001/2009	Lituânia 2002/2009
Nicarágua 2001/2005	Bulgária 2002/2007	República Checa 2013/2016
Kosovo 2001	Croácia 2002/2011	Arménia 2014
Nigéria 2004	Macedónia 2002/2011	
Taiwan 2004	Rússia 2002/2012	
Panamá 2008	Eslováquia 2003/2008	
Gana 2010	Roménia 2004/2017	
	República do Uzbequistão 2004	

Fonte: adaptado de International Labour Office (2018)

Em conclusão, a experiência de “reformas de pensões” não foi ao encontro das expectativas em muitos países e gerou muita frustração, conduzindo à sua reversão. Esta é uma tendência que tem paralelo com o que aconteceu na provisão de muitos bens e serviços públicos (água, eletricidade, gás, transportes, serviços postais, comunicações, recolha de lixo, etc.) em muitos países: privatização seguida de renacionalização devido ao mau desempenho, serviços reduzidos, aumento de preços (colocando em causa o acesso), captura regulatória, conluios que conduzem a lucros de monopólio, e diminuição do investimento).

<sup>15</sup> Mas não só, porque a narrativa continua sempre com novos contornos, veiculada pelos mesmos atores políticos.

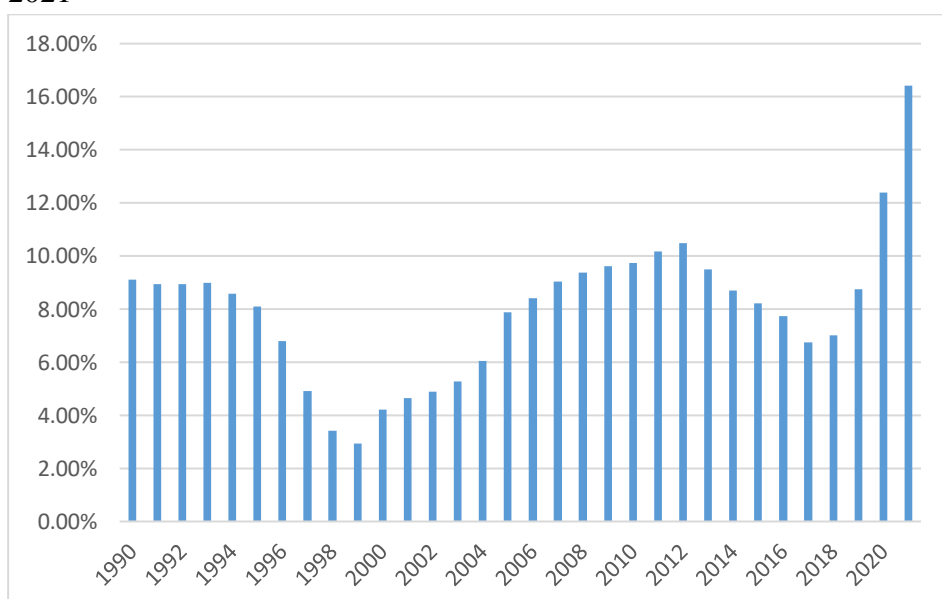
## 6. Desafios

Em Portugal, também muitas das medidas introduzidas ao longo do século XXI não tiveram ainda um estudo de impacto absolutamente necessário antes de avançar com mais mudanças, embora a pressão de muitos atores políticos internos e externos persista com a mesma narrativa de há mais de 30 anos a esta parte, ou seja, de protagonizar o papel do sistema complementar via essencialmente responsabilização dos indivíduos.

Como pistas de eventuais temas a analisar, apresentamos os seguintes:

- a idade legal de reforma aumentou, mas não a idade efetiva de reforma. Porquê?
- a média de idade dos novos pensionistas teve tendência decrescente ao longo dos primeiros 10 anos do século XXI e anda oscilante. Porquê?
- o número de pensões por reforma antecipada disparou, tendo mesmo o acesso à mesma sido congelado entre 2012 e 2015. Consequentemente, a proporção de pensionistas com idade inferior a 65 anos passou a rondar os 10% em 2012, sendo que um quarto destes tem idade inferior a 60 anos. Terá havido um efeito desconfiança, gerado por múltiplas alterações, incerteza, ou um efeito do mercado de trabalho?

Figura 3. Percentagem de pensionistas com idade inferior a 65 anos, Portugal, 1990-2021



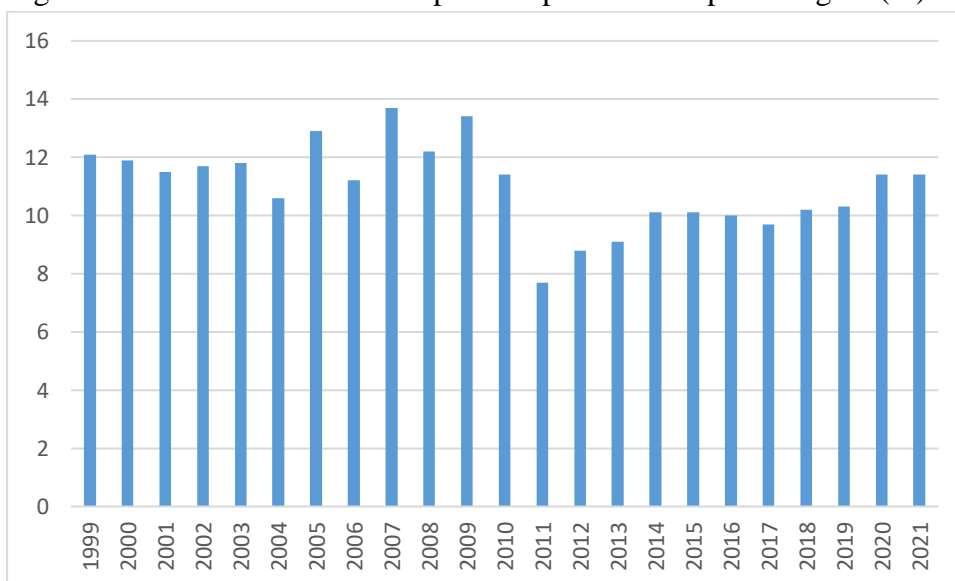
Fonte: ISS/MTSSS

- o valor da pensão média anual de velhice teve tendência crescente mas está muito abaixo da remuneração base média. Que impacto tiveram as medidas que alteraram a fórmula de cálculo na taxa de substituição?

- o sistema pode considerar-se em fase de consolidação/maturação que inclui um fundo de reserva para fazer face à evolução demográfica e económica. O sistema atingiu os seus objetivos? Reduziu pobreza, contribuiu para a paz social e para a estabilidade económica?
- o fortalecimento da base de autofinanciamento do sistema é necessário, adaptando-a às novas realidades do mercado de trabalho e respetivas formas de compensação dos trabalhadores, ou será suficiente uma maior eficiência na execução da receita (minimizando as dívidas à segurança social)?

Já em relação ao sistema complementar privado, todo ele formatado para a lógica de acumulação prévia de fundos (seja através de planos de pensões de benefício definido ou de contribuição definida, seja através de produtos de poupança) e não para a de seguro social, existem estudos que mostram que a sua cobertura e desempenho são reduzidos quer a nível nacional quer a nível internacional (Garcia, 2019; 2020a; 2020c; 2020d) por causas sobejamente conhecidas. Assim, em Portugal, o montante de fundos de pensões em percentagem do produto interno bruto (PIB) não chega a 12% em 2021 (Figura 4).

Figura 4. Montante de fundos de pensões privados em percentagem (%) do PIB, 1999-2021

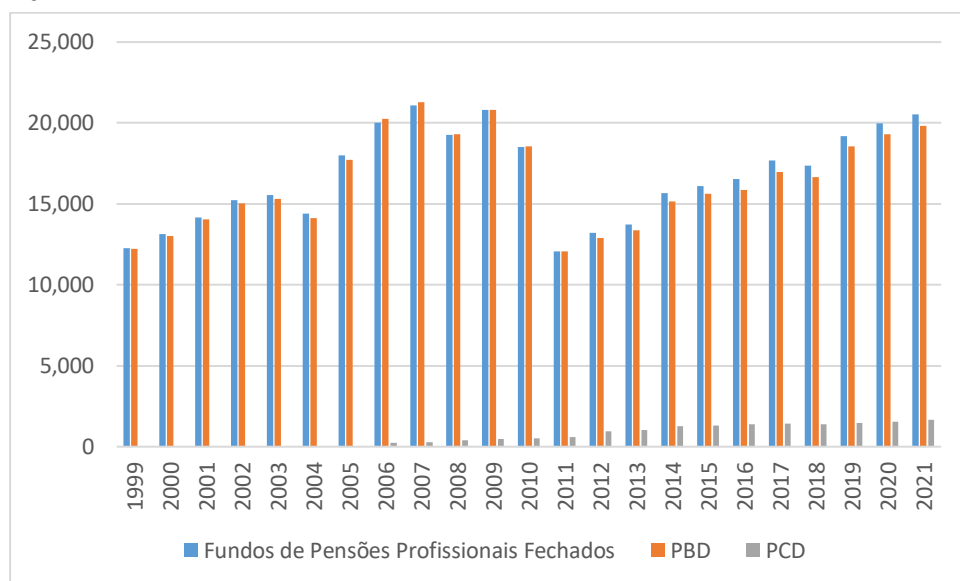


Fonte: RSSF, ASF

Relativamente aos fundos de pensões profissionais fechados, o seu valor é da mesma ordem de grandeza do Valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, em 2021, depois das quedas abruptas registadas em 2010 e 2011 devido às transferências que mencionámos anteriormente, com o peso dominante de planos de benefício definido (PBD).

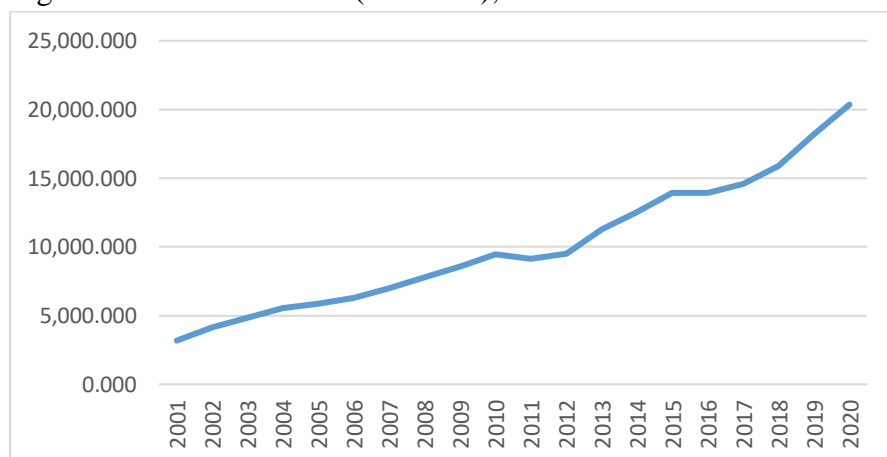


Figura 5. Montante de fundos de pensões profissionais fechados (em milhões de euros), 1999-2021



Fonte: RSSFP, ASF

Figura 6. Valor do FEFSS (em euros), 2001-2020

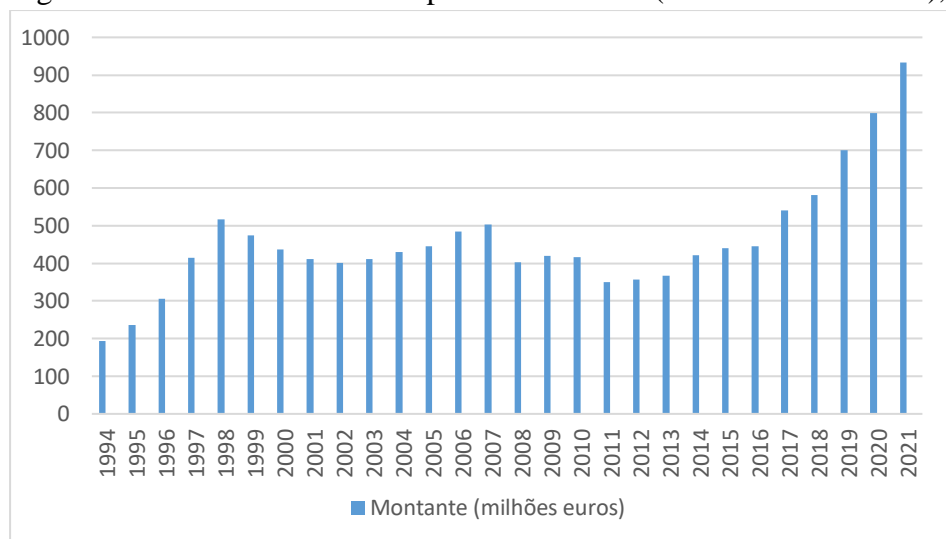


Fonte: FEFSS, R&C, IGFCSS

Ainda no âmbito dos fundos de pensões profissionais fechados (da iniciativa das empresas), assiste-se a uma tendência de crescimento do peso dos planos de contribuição definida (PCD) em detrimento dos PBD, transferindo-se assim os riscos para os indivíduos, sendo que é difícil às pequenas e médias empresas, que caracterizam maioritariamente o sector empresarial em Portugal, tomar decisões de constituição de planos de pensões (Garcia, 2013b).

No âmbito dos indivíduos, sabe-se que os planos individuais de poupança-reforma (PPR) só são de acesso a indivíduos de maior rendimento, que por essa via usufruem de benefícios fiscais, o que justifica os montantes relativamente baixos registados. A Figura 7 apresenta os montantes PPR cujos veículos de financiamento são fundos de pensões<sup>16</sup> (pouco mais de 900 milhões de euros em 2021). Os argumentos de liberdade de escolha e controlo sobre as decisões de reforma são completamente esmagados por factos de rendimentos baixos, miopia, procrastinação, etc. (Garcia, 2006; Garcia, 2011; Garcia 2017).

Figura 7. Montante dos fundos aplicados em PPR (em milhões de euros), 1994-2021

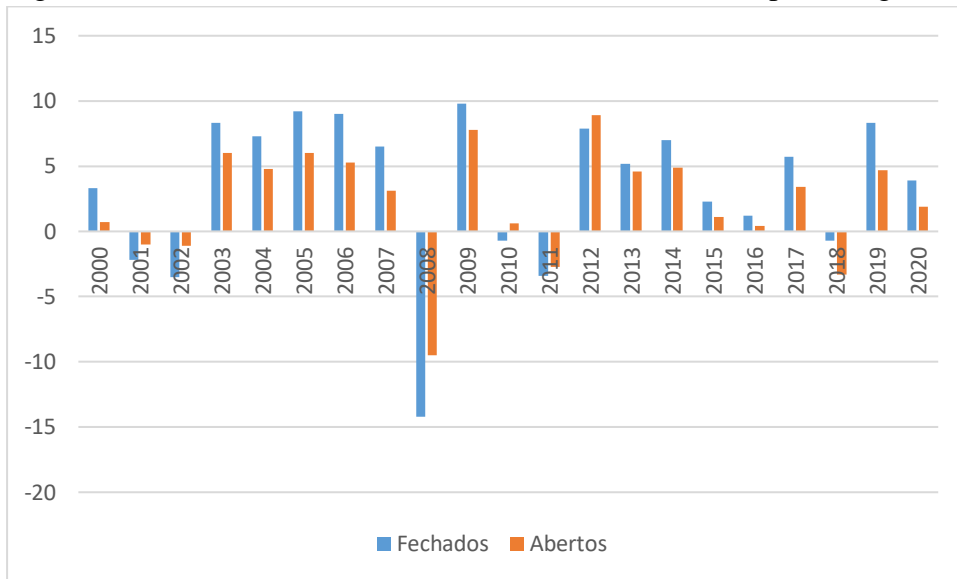


Naturalmente que o incentivo da poupança por via destes produtos com características de longo prazo ajuda, até certo ponto, a complementar rendimento para a reforma, mas não é seguro nem pacto geracional. Isso só é conseguido através de um sistema gerido em repartição.

Como referimos, os desempenhos dos fundos de pensões são muito voláteis e com valores médios de rentabilidade próximos de 0%, seja os empresariais, seja os planos poupança-reforma, cujos veículos de financiamento são fundos de pensões (Figuras 8 e 9), o que, definitivamente, deve constituir motivo de preocupação.

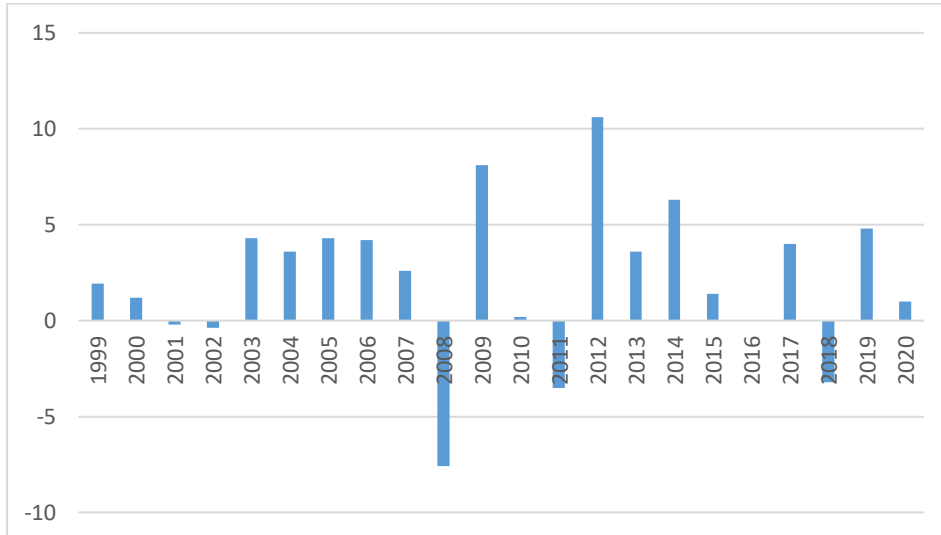
<sup>16</sup> Os PPR podem ainda ter como veículo de financiamento fundos de investimento ou contratos de seguros.

Figura 8. Rendibilidade dos fundos fechados e abertos (em percentagem), 2000-2020



Fonte: RSSF, ASF

Figura 9. Rendibilidade dos PPR (em percentagem), 1999-2020



Fonte: RSSF, ASF

## 7. Conclusão

Na breve análise feita, concluímos que mais do que nunca é fundamental manter um sistema previdencial gerido em repartição que seja capaz de responder aos riscos sociais que a sociedade/economia enfrenta, sem o descaracterizar e sem inversão de lógica. Naturalmente que a sua sustentação deve ir de encontro a questões como: Que tipo de sociedade queremos? Que visão temos do sistema previdencial? Envelhecimento é bom ou é mau? Porquê? Existe resposta satisfatória de alternativas? O que podemos melhorar no sistema? Qual a(s) solução(ões) compatível(eis) com os objetivos? Certamente que o alargamento da base de incidência e o controlo da mesma ajustada às novas formas de trabalho serão fundamentais.

Não podemos esquecer a relevância que as externalidades positivas têm na economia no curto, médio e longo prazo. Cobrir riscos sociais com sucesso é um sinal de sociedades desenvolvidas. Não tenhamos dúvidas que os ajustamentos feitos ao longo do século XXI terão os seus impactos negativos e então terá de haver reversão dos mesmos, sob pena de custos maiores do que os estritamente monetários surgirem.

Modernizar o funcionamento/eficiência/eficácia é, do meu ponto de vista, essencial.

Informar o público sobre a importância e o papel do sistema também. Deverá ser um compromisso de todos! Virar gerações contra gerações não é certamente um bom augúrio.

O desenho de um sistema de segurança social deve ter em consideração o comportamento dos indivíduos e os objetivos da sociedade como um todo. Dada a complexidade do problema do planeamento financeiro é necessário expandir a informação sobre o papel do sistema previdencial e envolver todos sobre o que está em causa.

É imprescindível perceber que os sistemas previdenciais “são uma marca de economias de mercado civilizadas e prósperas porque conseguiram dar segurança na reforma” e são um verdadeiro seguro social assente num pacto social. O pilar 1 é, sem dúvida, a principal fonte de rendimento na velhice em Portugal. Oxalá todos possamos usufruir de um ótimo período de reforma!

## 8. Referências bibliográficas

Almeida, J. R. (2023). “Segurança Social: o debate sobre a sustentabilidade vai justificar novos cortes nas pensões?” *Cadernos do Observatório* # 17, © Centro de Estudos Sociais, Universidade Coimbra, 2023.

Altman, N. J. (2018). *The Truth About Social Security: The Founders’ Words Refute Revisionist History, Zombie Lies, and Common Misunderstandings*. Washington DC: Strong Arm Press. ISBN-13: 978-1947492127.

Ball, Laurence and N. Gregory Mankiw. (2007). “Intergenerational risk sharing in the spirit of Arrow, Debreu, and Rawls, with applications to social security design”. *Journal of Political Economy* 115(4): 523-547.

Beattie, R. and W. McGillivray (1995). “A risky strategy: Reflections on the World Bank Report: averting the old age crisis”, *International Social Security Review*, Vol. 48, No. 3-4, pp. 5-22.

Bova, E. e Stetter, E. (2018). *The EU Welfare State: Past, Present, and Future*, Chapter 8, in *The Welfare State Revisited*, Edited by José Antonio Ocampo and Joseph E. Stiglitz, Columbia University Press.

Burtless, G. (2022). *Working Longer in an Age of Rising Economic Inequality*, In: *Overtime*. Edited by: Lisa F. Berkman and Beth C. Truesdale, Oxford University Press. © Oxford University Press 2022. DOI: 10.1093/oso/9780197512067.003.0012

Cichon, M., Scholz, W., van de Meerendonk, A.; Hagemeyer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P. (2000). *Financing social protection* (Geneva, ILO).

European Commission (2021). *The 2021 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU Member States (2019-2070)*. *Institutional paper*, No. 148.

Garcia, M. T. M. (2013a). *A Poupança e os Sistemas de Pensões*, Coleção Económicas – 2ª Série, EDIÇÕES ALMEDIANA, S.A., Abril, ISBN 978-972-40-5042-3.

Garcia, M. T. M. (2013b). *The Transition from Defined-Benefit (DB) to Defined-Contribution (DC) Pension Plans: Evidence from Portugal*, in *Estudos de Homenagem a João*

Ferreira do Amaral, Almedina, II Série, Nº 23 Colecção Económicas, pp. 821-830, ISBN 978-972-40-5198-7.

Garcia, M. T. M. (2016). “Individual responsibility for the Adequacy of Retirement Income”, *Pensions – An International Journal*, Vol. 11, No. 3, May, 192-199.  
<https://doi.org/10.1057/palgrave.pm.5940022>

Garcia, M. T. M. (2019). “The Coverage of Occupational and Personal Pension Plans” In *The Future of Pension Plans in the EU Internal Market - Coping with Trade-Offs Between Social Rights and Capital Markets, Financial and Monetary Policy Studies, Volume 48, Series Editor Ansgar Belke, University of Duisburg-Essen, Essen, Germany (Editors Nazaré da Costa Cabral and Nuno Cunha Rodrigues)*, © Springer Nature Switzerland AG 2019. pp. 75-86. ISBN 978-3-030-29496-0 [https://doi.org/10.1007/978-3-030-29497-7\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-29497-7_5)

Garcia, M.T.M. (2020a). “Análise do sistema de pensões de velhice do sistema previdencial e do sistema complementar da segurança social em Portugal” In *Direito e Direitos dos Idosos, Coordenação de Carla Amado Gomes, Ana F. Neves, AAFDL EDITORA, Lisboa (2020)* pp. 53-94, ISBN 9789726294016

Garcia, M.T.M. (2020b), “Sinopse do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social” (2020) In *A Crise e o Direito à Segurança Social DIAGNÓSTICO E PERSPETIVAS*, Nazaré da Costa Cabral e José Castro Caldas (Orgs.) Almedina, Capítulo 7, pp.111-128, ISBN 978-9724087009

Garcia, M.T.M. (2020c), “Individual Retirement Accounts in Portugal” (2020), *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 11, 1, pp. 97-107.  
<https://doi.org/10.36941/mjss-2020-0010>

Garcia, M.T.M. (2020d). "Performance of Personal Pension Funds in Portugal", *International Advances in Economic Research*, 26, pp. pages 259–272. (co-autor com B. Correia)  
Published online: 6 August 2020. <https://doi.org/10.1007/s11294-020-09791-3>

Garcia, M.T.M., Barros, C. P. e Silvestre, L. (2011). “Saving Behavior: Evidence from Portugal” *International Review of Applied Economics*, Vol. 25, 225-238.  
<https://doi.org/10.1080/02692171.2010.483467>

Garcia, M.T.M e Vieira, P. (2017). “O Mercado de Crédito Especializado ao Consumo em Portugal”, *Notas Económicas*, Nº 45/Dezembro de 2017, Páginas 65-81.

[http://dx.doi.org/10.14195/2183-203X\\_45\\_4](http://dx.doi.org/10.14195/2183-203X_45_4)

Garcia, M.T.M. e Sanches, D. M. A. F. (2021). “The Shadow Economy Determinants - The Case of Portugal” (2021), *Journal of Tax Administration*, Volume 6, Number 2, pp. 76-94. <http://jota.website/index.php/JoTA/article/view/274/0>

Garcia, M.T.M. e Ferreira, A. M. F. (2023a). "Relationships between Pension Spending, Poverty Reduction, and Economic Growth: Evidence from the European Union Countries," *European Research Studies Journal*, Vol. XXVI (2), pages 148-163. DOI: 10.35808/ersj/3143

Garcia, M.T.M. e Silva, A. (2023b). “Pension expenditure determinants: The case of Portugal” (2023), *Public Sector Economics*, Volume 47, number 2, pages 177-203.

International Labour Office (2018). *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*, Edited by Isabel Ortiz, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban and Veronika Wodsa. Geneva: ILO, 2018.

Moene, K. (2018). Visible Costs and Hidden Gains, Chapter 9, in *The Welfare State Revisited*, Edited by José Antonio Ocampo and Joseph E. Stiglitz, Columbia University Press.

Murteira, M. C. (2020). A Erosão Drástica da Segurança de Rendimento na Reforma em Portugal: O Efeito Cumulativo dos Ajustamentos Incrementais, *Notas Económicas* 50, pp. 43- 63.

OECD (2019). *OECD Reviews of Pension Systems: Portugal*, OECD Reviews of Pension Systems, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264313736-en>.

Orenstein, M. (2008). *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. Princeton University Press, 2008, ISBN 978-0-69113-697-4, 218 pages.

Ortiz, I. (2018). The Welfare State in the Twenty-First Century: Latest Trends in Social Protection, Chapter 3, in *The Welfare State Revisited*, Edited by José Antonio Ocampo and Joseph E. Stiglitz, Columbia University Press.

Plamondon, P., Drouin, A., Binet, G., Cichon, M., McGillivray, W., Bédard, M, Perez-Montas, H (2002). *Prática Actuarial em Segurança Social*, Uma publicação conjunta do Bureau Internacional do Trabalho (BIT) e da Associação Internacional de Segurança Social (AISS), Organização Internacional do Trabalho, Série Métodos Quantitativos em Protecção Social.

Stiglitz, J. (2018). *The Welfare State in the Twenty-First Century*, Chapter 1, in *The Welfare State Revisited*, Edited by José Antonio Ocampo and Joseph E. Stiglitz, Columbia University Press.

Uthoff, A. (2018). *Do Competitive Markets of Individual Savings Accounts and Health Insurance Work as Part of the Welfare State?*, Chapter 12, in *The Welfare State Revisited*, Edited by José Antonio Ocampo and Joseph E. Stiglitz, Columbia University Press.

Varian, Hal R. (2014). *Intermediate Microeconomics A Modern Approach Ninth Edition*, University of California at Berkeley