



**igfSS**

INSTITUTO  
DE GESTÃO FINANCEIRA  
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

## **FICHA TÉCNICA**

### **TÍTULO**

Parecer ao Livro Verde sobre a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

### **AUTOR/EDITOR**

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I. P.

Av. Manuel da Maia, n.º 58•1049-002 Lisboa

Tel: 21 843 33 00 • Fax: 21 843 37 20

E-mail: [igfss@seg-social.pt](mailto:igfss@seg-social.pt)

### **CONCEÇÃO TÉCNICA**

Conselho Diretivo

### **DATA DE EDIÇÃO**

31 de outubro de 2024

## INTRODUÇÃO

Por e-mail, de 24/09/2024, S. Exa. a Ministra do Trabalho Solidariedade e Segurança Social – Professora Doutora Maria do Rosário Palma Ramalho, endereçou convite ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P para análise prévia e emissão de Parecer sobre o Livro Verde sobre a sustentabilidade do sistema previdencial – Pensões.

É, neste âmbito, que procedemos à referida análise e emitimos o nosso parecer.

## VISÃO GLOBAL

O trabalho que nos é presente à apreciação merece desde logo um justo elogio no que se refere à forma como se encontra escrito. Tratando-se de análise de matéria muito complexa, certo é que o trabalho é-nos apresentado num texto de fácil leitura, bem organizado, acessível à compreensão do cidadão comum.

Efetivamente a comissão apresenta-nos de forma clara a caracterização do sistema de segurança social, as regras de financiamento, o regime de pensões, bem como as alterações mais impactantes que nos conduziram à situação atual. Assim, tendo nós a caracterização do momento atual, partindo do conhecimento do caminho que nos trouxe até cá, estaremos mais habilitados a perspetivar o futuro.

É a própria comissão que aponta a necessidade de se continuarem os estudos.

Na verdade, é nosso entendimento, que um sistema de pensões que afeta múltiplas gerações em simultâneo, em que cada contribuinte/beneficiário desempenha o seu papel como elemento essencial do regime, quer como contribuinte quer como beneficiário, deve estar sujeito a um acompanhamento constante do ponto de vista da análise, da identificação dos seus problemas e da procura das respetivas soluções. Quem gere um sistema de pensões sabe que tem de gerir o presente considerando o passado e assegurando o futuro. E isto só se faz bem com análise contínua.

## QUANTO ÀS PRIORIDADE ESTRATÉGICAS

As prioridades estratégicas definidas pela Comissão – *Assegurar a Sustentabilidade Financeira; Melhorar a adequação das pensões; Acartelar novos riscos; Melhorar a confiança no sistema de pensões* – são, a nosso ver, adequadas.

A constante busca pela manutenção do equilíbrio entre a sustentabilidade financeira e a

sustentabilidade social do sistema de pensões - concessão de pensões adequadas aos seus fins (substituição de rendimentos do trabalho assegurando o nível de vida) assentes num sistema financeiramente sustentável no presente e no longo prazo – é o verdadeiro desafio da sua gestão.

Acautelar novos riscos no que respeita à formação da carreira é fundamental para a situação laboral presente e terá naturalmente reflexos na pensão que surgirá numa fase da vida em que outras despesas e vulnerabilidades surgem. Porém, num quadro de pensões substitutivas de rendimentos de trabalho, não é expectável que se substituam rendimentos que não existiram. A solução terá de estar a montante, ou seja, na relação laboral e/ou nas respostas sociais às suas falhas.

Melhorar a confiança no sistema de pensões, designadamente através da transparência e da compreensibilidade da sua gestão, deve ser um desígnio constante.

Assim, subscrevendo as prioridades estratégicas, certo é que os caminhos para lá chegar podem ser diferentes e são muito influenciados pelos pressupostos de que partimos.

Por exemplo, no que diz respeito ao sistema de proteção social convergente, da responsabilidade da entidade empregadora Estado, que definiu as suas regras e que as deve cumprir, entendemos que a sua integração pura e simples no regime geral de proteção social do sistema previdencial contaminaria o segundo. Desde logo, trata-se de regimes cujos direitos adquiridos e os em formação obedeceram a lógicas diferentes, o pagamento das contribuições pelas entidades empregadoras seguiu caminhos diferentes sendo que o previdencial constituiu reservas e o convergente não. A junção de ambos os regimes iria impedir a análise rigorosa da organização e gestão do regime previdencial.

No final de 2005, o Estado entendeu fechar o Regime de Proteção Social da CGA que designou de convergente. O fecho do regime ditou as suas regras e manteve a convergência de regras no sentido de aproximar as regras de formação e de cálculo das pensões dos inscritos na CGA com as existentes para os inscritos na Segurança Social. Todavia, ainda hoje existem diferenças, algumas das quais mais penalizadoras para os inscritos no grupo fechado (cálculo do P1 e densidade contributiva). Naturalmente que um regime que não constituiu reservas durante o tempo da sua formação e que se encontra fechado a novos subscritores desde 31/12/2005, tem de apresentar défices.

Se é certo que os desequilíbrios existentes no RSPSC importam do ponto de vista das contas públicas e das responsabilidades futuras do Estado Português, entendemos que os mesmos não devem contaminar o estudo da situação atual e futura de sustentabilidade do sistema previdencial.

De notar que, excluindo o RPSC, a comissão conclui que a componente de repartição do Sistema Previdencial apresentará défices prolongados que o FEFSS cobrirá sem necessidade de transferências adicionais do Orçamento do Estado.

Passamos de seguida às prioridades estratégicas e respetivas recomendações da comissão.

### **PRIORIDADE ESTRATÉGICA – ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA**

#### ***1. Introduzir a Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global.***

A primeira questão que se nos coloca é - quantas entidades empregadoras pagariam a contribuição adicional? – R: As mesmas que pagam IRC.

Porém, a recomendação vai no sentido de ser mantida a neutralidade fiscal. Ou seja, as empresas sujeitas a IRC desviariam parte das verbas destinadas a este imposto que reverteria para a SS. Em simultâneo, a TCG seria reduzida para todas as EE.

Do ponto de vista das contas publicas o impacto seria sempre negativo porquanto há apenas um desvio de receita fiscal para afetar à SS e simultaneamente uma redução da TCG, ou seja, a receita para a SS não aumentaria. Na verdade, todas as empresas pagariam menos! Em suma, o que temos é uma transferência fiscal (das empresas que pagam) – do IRC para a SS. Então, podemos concluir que há formas mais simples e mais transparentes de fazer este financiamento. Certo é que, a proposta é desvirtuadora do modelo existente, não contribui para a transparência no financiamento nem aumenta a sustentabilidade financeira. Na verdade, tratar-se-ia de uma fonte de receita incerta para fazer face a despesa certa.

Mantendo-nos nos princípios subjacente à racionalidade do sistema previdencial – assegurar prestações substitutivas de rendimentos do trabalho por afetação de contribuições incidentes sobre as remunerações dos trabalhadores - será socialmente aceitável que EE que estão no mercado não contribuam para as pensões dos seus trabalhadores?

Parece-nos ser mais adequado avaliar fontes alternativas de financiamento que não impliquem um agravamento sobre a tributação do trabalho, tomando por base exemplos desenvolvidos por outros países, como seja a tributação mais agravada de produtos prejudiciais à saúde (“sin taxes”), tributação de transações financeiras, de atividades nocivas ao ambiente ou que produzam externalidades a esse nível, taxas turísticas, taxas ou impostos de natureza sucessória, taxas sobre o carbono ou taxas sobre

o transporte aéreo, taxas sobre as comunicações no âmbito comercial/industrial da internet das coisas. A proposta não se traduz na melhoria da sustentabilidade financeira do sistema previdencial.

### ***2. Reavaliar e aprofundar a convergência da base de incidência contributiva com a de incidência fiscal.***

Este é o caminho subjacente à BIC que consta do Código Contributivo. A manutenção de um conceito de BIC para efeitos de contribuições para a SS autónomo do fiscal, apesar de próximo, justifica-se porquanto as decisões sobre sistema previdencial da SS não devem ser impactadas por decisões fiscais que têm uma lógica diferente.

No âmbito do Sistema Previdencial, as Declarações de Remuneração (DR) são simultaneamente a forma de delimitar a BIC para efeitos do pagamento da contribuição e a medida para aferir os montantes das prestações a que os beneficiários terão direito. É a partir da DR que vai sendo formada a carreira contributiva de cada beneficiário. A informação contida neste instrumento serve para determinar o montante das prestações imediatas e das diferidas. A informação contida na DR integra o sistema de informação da segurança social e contém elementos a ser utilizados durante a vida ativa do beneficiário, a sua vida como reformado e após a sua vida para pagamento da pensão de sobrevivência ao cônjuge. Assim, a informação da DR é usada durante 6 ou 7 décadas (40 anos de carreira, mais o tempo de reforma e de sobrevivência).

A informação a recolher no âmbito da DR deve ser a informação determinada pela segurança social e perdurar no seu sistema.

O referido supra terá de ser acautelado em possível uniformização das declarações de remunerações. De todo o modo, parece-nos que o mais relevante para as empresas poderá passar pela entrega de uma única DR. Esta DR deve conter todos os elementos necessários para efeitos fiscais e para efeitos de segurança social. Após a «porta de entrada» a DR deve ter duas vias, uma para a AT e outra para a SS.

### ***3. Realizar a análise atuarial e revisão das taxas contributivas.***

1. Efetivamente, a última revisão do custo atuarial das componentes que formam taxa contributiva global (TCG) foi efetuada no âmbito dos trabalhos conducentes ao Código Contributivo. E o próprio Código Contributivo prevê a sua revisão de 5 em 5 anos. Estes anos volvidos, talvez 5

anos seja pouco tempo. Por um lado, pelo tipo de componentes em causa que podem exigir prazos mais longos para aferir os custos, por outro lado, é desejável a manutenção de estabilidade na relação com os contribuintes e beneficiários. A mudança no custo de uma componente pode levar à revisão da taxa em determinadas circunstâncias e mesmo da TCG. O comportamento de cada uma das eventualidades fará variar o seu custo para cima ou para baixo consoante o momento em que as contas sejam efetuadas.

Porém, volvidos 13 anos é tempo de se voltarem a fazer cálculos.

O Código Contributivo racionalizou as taxas reduzidas. No que diz respeito às taxas reduzidas, cuja redução corresponde a proteção que não é conferida, nada a equacionar. Nas restantes, como é o caso da redução para o setor não lucrativo, volvida mais de uma década sobre a entrada em vigor do Código Contributivo é natural que se volte a equacionar se faz sentido manter ou alterar.

2. Retirar a parentalidade do âmbito material de proteção do sistema previdencial não nos parece correto. É uma eventualidade que afasta o trabalhador do trabalho privando-o da respetiva remuneração. O sistema previdencial deve assegurar ao trabalhador/a uma prestação ligada à remuneração registada. Havendo registo de remunerações por equivalência pode equacionar-se se os 11pp que deviam reverter para o sistema previdencial (pelo menos na fase em que é paga a remuneração a 100%) deveriam ser financiadas pelo OE.

Isto não impede que se melhore a prestação por parentalidade para aquelas/es que não são trabalhadores ou que não verifiquem o prazo de garantia – prestação social de parentalidade. Nestes casos a fonte de financiamento seria o OE.

Não acompanhamos a proposta, ainda porque esta proteção no âmbito do sistema previdencial é incentivadora da formalização do vínculo laboral com inscrição no sistema previdencial. Esta é uma prestação que torna a SS num sistema de repartição e também de proteção imediata para quem está a contribuir. Isto é importante para a relação do sistema com o trabalhador e para a geração de confiança.

O alargamento a novos riscos sociais designadamente à dependência, residência em lar, majoração da pensão a partir de determinada idade, ou outro tipo de resposta para a velhice a partir do momento em que o/a cidadão/ã não pode viver sozinho, é uma realidade que a segurança social deve estudar quer do ponto de vista material, quer do ponto de vista do seu financiamento.

3. No que diz respeito ao financiamento das políticas ativas de emprego por TCG ou por impostos, há que ter em consideração que o emprego e a segurança social são pares na mesma dança. No entanto, considerar as prestações pagas no âmbito do Fundo de Garantia Salarial como política

ativa de emprego, ou o financiamento da ACT e da DGERT já pode ser mais questionável, ou seja, pode justificar-se aferir o que integra o conceito de política ativa de emprego financiada por TCG.

4. O registo por equivalência à entrada de contribuições no âmbito das prestações imediatas existe, designadamente, para que não haja descontinuidade da carreira contributiva quando se verifica uma eventualidade. Cremos que historicamente se fundamentou que o pagamento de prestações não fica sujeito ao pagamento dos 11pp para a SS porque o cálculo já comportaria esse custo. No entanto, atualmente tal custo nem sempre está refletido e não está desde logo na parentalidade. Bem como nunca está refletida a taxa contributiva da responsabilidade da entidade empregadora. Assim, parece-nos adequado que se afira o custo do registo de remunerações por equivalência e se faça refletir este encargo na TCG.
5. Neste âmbito, sinalizamos a situação dos gerentes de pessoas coletivas que não pagam as respetivas contribuições e assim formam carreira contributiva. Se no caso de um normal TCO nos parece correto que se conte o tempo em que a EE não paga contribuições, atendendo a que ao próprio está vedado o pagamento direto à SS, já no caso dos gerentes parece-nos existir sobre eles um especial dever de proceder ao pagamento das contribuições que a si mesmo dizem respeito. Neste âmbito, sugere-se a introdução da possibilidade de a SS proceder à anulação da carreira contributiva referente ao tempo não pago ou, em alternativa, que a contribuição em dívida seja abatida na pensão quando esta for atribuída (à semelhança do que acontece com os TI).
6. Volvidos 5 anos sobre a reforma introduzida ao regime dos TI, é tempo de se estudar a relação entre a evolução da receita e dos encargos (despesa e direitos) para o sistema. Na verdade, segundo os dados apontados pela comissão, assistimos a um aumento do número de TI, aumento do valor das remunerações e redução do valor de contribuições. Ademais, já é hoje possível equacionar o pagamento à SS por recibo emitido, podendo assim dar o passo definitivo em relação aos rendimentos reais.

#### ***4. Simplificar e sistematizar as modalidades de reforma antecipada.***

O acesso à pensão antecipada já é atualmente bastante balizado como regra geral. Exige que aos 60 anos se tenha pelo menos 40 anos de carreira. E, esta possibilidade, dá acesso à pensão com um corte de 0,5% por cada mês de antecipação por referência à idade normal ou à idade pessoal de reforma.

Nesta circunstância parece-nos que a situação é adequada.



Já o acesso à pensão na sequência de desemprego merece um olhar mais atento, designadamente no sentido de ser incentivador da permanência no mercado de trabalho.

Naturalmente que pode equacionar-se a transição deste regime para medidas que permitam requalificar os trabalhadores e simultaneamente não os deixar sem proteção social. Estamos a pensar num prolongamento do subsídio de desemprego ou do subsídio social de desemprego, subsídio de desemprego parcial, ou de outras medidas de apoio social.

Ou podemos, simplesmente, aumentar a idade de acesso a este regime na mesma proporção em que tem vindo a aumentar a idade normal de reforma.

Em nosso entender, qualquer reforma a este nível deve privilegiar o prolongamento da vida ativa, mesmo que numa situação temporária de desemprego subsidiado, apoiando a conversão e adaptação profissional e de qualificações e não a facilitação de mecanismos que permitam a passagem para a inatividade. Em simultâneo deverão ser equacionadas medidas de política pública que incentivem o mercado de trabalho a absorver estes desempregados.

Merecerá um olhar de atualidade a pensão de sobrevivência e a sua duração, quando paga a cônjuge em idade ativa.

Os regimes de antecipação por motivos de natureza da atividade também merecem um olhar de atualidade, desde logo considerando os avanços tecnológicos e em particular no que respeita à idade de início da atividade e à sua eventual ligação à evolução à idade normal de acesso à pensão.

### ***5. Indexar a idade máxima de trabalho em funções públicas à idade normal da reforma.***

Não se compreende esta proposta atendendo a que atualmente a idade normal de reforma é inferior aos 70 anos.

Parece-nos que, para atingir o fim pretendido, deveria iniciar-se a indexação proposta apenas se a idade normal de acesso à pensão fosse de 70 ou mais anos, o que não se prevê que aconteça nos próximos anos.

Em qualquer um dos casos, os sistemas de proteção social e de pensões devem incentivar o prolongamento da vida ativa e das carreiras profissionais e não a limitação das mesmas. A definição de limites de idade para o trabalho está, mais uma vez, historicamente datada a um contexto de menor esperança de vida, menor qualidade de vida (também em termos de saúde) e de obsolescência de competências e capacidades dos trabalhadores mais velhos.

***6. Rever o modelo de gestão do FEFSS de forma a aumentar rentabilidade.***

Atentos os volumes financeiros que atualmente integram o ativo do FEFSS, a evolução sofrida pelos mercados, é adequado que se reveja a política de investimento que já data de 2004.

No que respeita à proposta de investimento imobiliário com passagem de lotes para gestão de entidades privadas parece-nos muito complexa e de difícil implementação e controlo. Entendemos ser mais adequado que o FEFSS invista em património imobiliário e que seja o IGFSS, através do seu Departamento de Património Imobiliário, a fazer a sua gestão e administração.

**PRIORIDADE ESTRATÉGICA – MELHORAR A ADEQUAÇÃO DAS PENSÕES**

A sustentabilidade financeira do sistema de pensões impõe um acompanhamento constante da evolução e investimento da receita, em simultâneo com o acompanhamento das respetivas obrigações presentes e futuras. Estamos perante uma realidade «viva» cujo curso e respetivo equilíbrio são constantemente afetados pela envolvente externa e pelas decisões tomadas. Neste percurso, não pode perder-se o justo equilíbrio entre a sustentabilidade financeira do sistema e a sua sustentabilidade social. Por um lado, é preciso manter as prestações a cumprir o seu papel de prestações verdadeiramente substitutivas dos rendimentos do trabalho, e por outro, é preciso manter a justa repartição do esforço e dos direitos de forma intergeracional.

Atualmente, e sobretudo nos próximos anos, temos de acompanhar o impacto dos efeitos da contagem de toda a carreira contributiva na determinação do montante das pensões. Quanto mais peso tiver o P2 na fórmula de cálculo (até ao desaparecimento de p1) mais o valor da pensão se torna uma referência ao rendimento médio de toda a carreira contributiva, podendo perder aderência por comparação com o último salário.

Isto será sobretudo assim nos casos em que a carreira seja muito ascendente em termos de remunerações auferidas com salário baixos na primeira metade e altos na segunda ou sobretudo na parte final. Nestas situações, a média da remuneração terá pouca relação com o último salário e bem assim o terá a pensão.

Já no caso dos trabalhadores cuja remuneração não variou muito para além dos aumentos anuais normais, e que não passaram de salários médios, este efeito não se sentirá e a taxa de substituição por referência ao último salário permanecerá alta. Por exemplo, em situações em que o trabalhador aufera

sempre o salário mínimo e cuja carreira foi de 40 anos, a taxa de substituição traduzir-se-á numa pensão líquida superior ao último salário.

Neste âmbito, pode estudar-se a fórmula de revalorização das remunerações e verificar se existe sustentabilidade financeira para, progressivamente, se ir dando mais peso à evolução dos salários.

Outra alternativa pode consistir em aumentar ligeiramente a taxa de formação, embora aqui ela já seja alta por referência a outros países. Mas o resultado depende de várias variáveis.

Pode ainda estudar-se a possibilidade de a percentagem de crescimento do PIB a considerar na fórmula de cálculo para efeitos de atualização do valor das pensões poder vir a ser menor.

Em suma, a partir de 2040 já não há P1 na fórmula de cálculo. Até lá, a redução deste fator será cada vez mais significativa. Aqui chegados, a questão que se coloca é a de saber se é financeiramente possível mitigar os efeitos do cálculo de toda a carreira contributiva com outros elementos que permitam melhorar a relação da primeira pensão com os salários, por exemplo da última década. Isto sem perder de vista a sustentabilidade financeira e o equilíbrio na repartição de encargos e de direitos entre as várias gerações.

### ***7. Reformular o mecanismo de atualização das pensões.***

1. Mantendo-se diferenciação na atualização das pensões considerando os seus montantes, faz sentido que a mesma seja efetuada por referência ao montante global de pensões auferido pelo pensionista no âmbito de sistemas públicos de pensões. Aliás, como acontece para efeitos de fixação da pensão mínima.
2. Parece-nos correto proceder aos vários estudos apontados sobre a fórmula e cálculo da atualização das pensões.

É muito importante trabalharmos o sistema para que seja possível que o valor da pensão inicial não se deteriore por efeitos da inflação, à medida que o/a pensionista vai avançando na idade.

O avanço no sentido da total produção de efeitos das alterações introduzidas desde 2007, impõe o estudo do seu impacto com a finalidade de serem introduzidos os necessários acertos. Por exemplo, podemos equacionar retirar os travões de atualização das pensões mais altas que resultam de P1. Quanto mais nos aproximamos da contagem integral de toda a carreira mais se torna socialmente exigível que haja relação integral entre a base de incidência sobre a qual se contribuiu e o montante das prestações. Se se entende que os travões à atualização das pensões mais altas eram justificáveis num tempo em que as pensões decorriam dos 10 melhores dos últimos 15 anos

de contribuições, tal deixará de fazer sentido no atual modelo. E até que P1 desapareça o seu peso vai sendo cada vez menor, donde se impõe que se inicie a transição para o seu desaparecimento.

### ***8. Estimular a poupança para a reforma através de planos Individuais***

No que diz respeito ao fomento da poupança individual e complementar às pensões é efetivamente importante que se façam estudos atualizados.

Sobretudo, é importante que cada contribuinte/beneficiário possa aferir com clareza qual será a pensão expectável se a sua carreira contributiva mantiver determinados pressupostos. É fundamental que se compreenda a relação entre o valor da pensão expectável e a média das remunerações da carreira contributiva, bem como por referência ao último salário. A informação clara e acessível ajudará a que os indivíduos possam tomar decisões possíveis e informadas.

Não se compreende em que sentido é que o reforço de planos individuais por contrapartida da redução da taxa contributiva global possa contribuir para a maior sustentabilidade do sistema previdencial. **A redução da taxa seguramente levará a menor sustentabilidade e não o contrário.**

Atualmente, nos termos do disposto no artigo 46.º n.º 2, al. x) do Código Contributivo, as contribuições para regimes complementares **não são Base de Incidência Contributiva**, desde que só usadas após passagem à reforma (atualmente não são BIC mesmo que usadas antes da passagem à reforma porque esta norma ainda não foi regulamentada).

A redução da BIC assume um papel completamente diferente do que assume a redução da taxa contributiva. Ao reduzirmos a BIC reduzimos a receita e a despesa do sistema previdencial. Ao reduzirmos a TCG apenas reduzimos a receita.

Do ponto de vista do alargamento dos benefícios fiscais aos planos individuais, também não vemos no que possa contribuir para a sustentabilidade do sistema previdencial, sendo certo que deles sempre resultará a redução de receita para as contas públicas.

No entanto, tal incentivo pode fazer sentido se consagrado no âmbito de políticas de apoio ao fomento das poupanças das famílias. E se o caminho for o de incentivar a poupança para a reforma, será adequado que se pense em restringir as possibilidades de resgate em face de dificuldades financeiras encontradas. As poupanças para a reforma devem permanecer ligadas à mesma lógica do sistema previdencial, tal como acontece com o Regime Público de Capitalização. Só por esta via haverá verdadeira poupança complementar para a reforma. Porém, tal não se tem verificado nos PPR, que

tem sido possível resgatar a cada crise que surge, sendo assim transformados em poupança para eventualidades imediatas. O que queremos com isto dizer é apenas que os planos individuais de poupança complementar para a reforma devem ter subjacente uma lógica diferente dos planos individuais de poupança.

Atualmente o sistema publico de pensões tem ao dispor dos beneficiários/contribuintes o Regime Público de Capitalização (RPC). E neste âmbito podem ser estudadas melhorias. Por exemplo, atualmente é possível que as contribuições a favor do aderente ao RPC sejam efetuadas pela entidade empregadora, porém o tratamento fiscal desta despesa para a EE é dúbio pelo que urge clarificá-lo. Desde logo essa clarificação pode ser efetuada considerando a referida contribuição como uma «realização de utilidade social nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 43 do CIRC.

Como já referimos, pode equacionar-se que os montantes entregues ao RPC pelos aderentes sejam abatidos à sua BIC, e por esta via, a SS entregar ao RPC (em benefício do aderente) o correspondente aos 11pp que sobre essa verba ele contribuiu.

Naturalmente que seriam feitos acertos às remunerações registadas na carreira contributiva por redução de até 1/3 (peso dos 11pp nos 34.75pp. Na verdade, a EE continuaria a pagar os 23,75 sobre toda a remuneração).

Seria adequado rever, atualizando, o decreto-lei n.º 225/89 de 6 de julho, que regula os regimes profissionais complementares.

### ***9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização.***

No seguimento do referido no ponto anterior esta proposta parece-nos interessante. Desde logo ela é transversal a toda a população, porquanto o IVA é pago por todos os consumidores, podendo assim beneficiar todos. A existência de um limite superior é adequada, bem como o é a limitação de resgate ao momento da reforma.

A medida proposta tem potencial para combater a evasão fiscal, fomentar verdadeiramente a poupança para a reforma e combater a pobreza nos idosos.

Esta verba poderia reverter, por defeito, para o Regime Público de Capitalização. Ou então, por escolha, para plano individual indicado pelo contribuinte. Naturalmente será imprescindível adotar mecanismos de regulação efetiva no que respeita às regras de gestão e de fixação de comissões de adesão, de gestão, de resgate, etc., por exemplo fixando-lhes um montante máximo.

**10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais.**

No que se refere a esta recomendação, subscrevemos a generalidade dos princípios apontados. Desde logo, parece-nos adequado que a Segurança Social incentive o debate tripartido em sede de concertação social sobre o desenvolvimento de um sistema complementar de pensões profissionais.

Desde logo, é adequado rever, atualizando, o decreto-lei n.º 225/89 de 6 de julho, que regula os regimes profissionais complementares.

No que se refere ao não se considerar, como integrando a base de incidência contributiva, as remunerações destinadas a subscrever estes regimes complementares, entendemos que não se deve ir além do que já se encontra previsto no artigo 46.º n.º 2 x) do Código Contributivo. Acresce que é avisado que se constituam limites que impeçam, por esta via, um desvio do sistema previdencial público para regimes complementares privados.

salientamos, ainda, que não vemos especial fundamento na concessão de crédito fiscal majorado em sede de IRC.

Na verdade, pese embora a importância que cada cidadão e empresa deve conferir à sua autorresponsabilização no sentido de constituir poupança privada para complementar as prestações do sistema público, é preciso acautelar que as dispensas contributivas e os créditos fiscais não são fatores de descapitalização do sistema previdencial e das contas públicas e, por esta via, provoquem a redução das prestações.

**11. Aperfeiçoar e reforçar a eficácia do Complemento Social para Idosos (CSI).**

Faz sentido que se repensem todos os complementos de combate à pobreza nos idosos de forma a tornar o quadro normativo de proteção mais claro, melhor entendível, administrável de forma mais eficiente e porventura mais justo.

Atendendo a que os complementos de mínimos estão ligados à duração da carreira contributiva e não dependem de condição de recursos e o CSI depende de condição de recursos, eliminar para futuro (respeitando os direitos adquiridos e os direitos em formação) os mínimos e ficar apenas o CSI pode ser um caminho. Entretanto, pode equacionar-se também a redução dos patamares de indexação por forma a incentivar que o beneficiário fique mais tempo na vida ativa. Ou seja, em vez de os mínimos serem por até 15 anos, entre 15 e 20, entre 21 e 30 e 31 ou mais, serem por cada ano a mais na carreira

contributiva, ou pelo menos, a partir dos 15 anos ser de 5 em 5 anos.

**PRIORIDADE ESTRATÉGICA – ACAUTELAR NOVOS RISCOS**

***12. Monitorizar as transformações do mercado de trabalho.***

Nada a referir

***13. Incorporar o risco de dependência no conjunto de eventualidades cobertas pelo regime previdencial.***

O risco de dependência é uma realidade com a qual se confrontam as sociedades modernas. Não pode a SS ignorar este risco, devendo estudar possíveis respostas sociais.

Faz sentido que se avalie o risco, os seus custos e as formas de financiamento. Desde logo, no que diz respeito à sua proteção no âmbito do sistema previdencial, pode estudar-se a hipótese avançada pela comissão de pôr fim à isenção das entidades empregadoras sem fins lucrativos de pagamento da componente da taxa contributiva destinada à solidariedade laboral e à sua afetação a este novo risco.

***14. Proteger as carreiras contributivas de grupos vulneráveis.***

Nada a referir

**PRIORIDADE ESTRATÉGICA – MELHORAR A CONFIANÇA NO SISTEMA DE PENSÕES**

***15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social.***

Em nossa opinião, sendo o CFP um organismo independente que fiscaliza o cumprimento das regras orçamentais em Portugal, não se percebe a razão da proposta de lhe ser atribuída a competência para o estudo de natureza atuarial sobre a sustentabilidade da SS. O CFP deve manter as suas competências como entidade que procede à avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental.

A competência para a realização de estudos atuarias de sustentabilidade do sistema previdencial com vista à proposta de políticas públicas a implementar pelo órgão executivo, deve, no nosso entender,

manter-se na esfera dos organismos e entidades do setor da segurança social, dotando-os de especialistas com competências para o efeito.

Naturalmente que o CFP no exercício das suas próprias competências poderá, em qualquer altura, proceder à realização de estudos e avaliações sobre quaisquer aspetos relacionados com o financiamento e sustentabilidade financeira da Segurança Social, sem prejuízo da administração manter autonomia e capacidade técnica para efetuar esse acompanhamento permanente.

### ***16 Disponibilizar dados abertos da Segurança Social e do Emprego.***

De acordo

### ***17. Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da Segurança Social.***

#### **I – A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA**

O Orçamento próprio e a autonomia financeira da Segurança Social, mormente do Sistema Previdencial de Segurança Social, é uma decorrência da Constituição da República Portuguesa (CRP). Na verdade, o n.º 1 do artigo 105.º da CRP consagra expressamente que o Orçamento do Estado contém:

- a) A distribuição das receitas e das despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos;
- b) O orçamento da segurança social.

Assim, o Orçamento do Estado abrange duas componentes distintas:

- (a) ***O orçamento do Estado, propriamente dito;***
- (b) ***O orçamento da segurança social, a qual possui um regime financeiro próprio.***

E é nesta decorrência que se desenrola a legislação infraconstitucional. Desde logo o artigo 16.º n.º 2, c) da Lei de enquadramento Orçamental (LEO) - lei n.º 151/2015, de 11 de setembro - consagra o **princípio da consignação das receitas afetas ao financiamento da segurança social** e dos seus diferentes sistemas e subsistemas nos termos legais. Consagrando ainda no artigo 21.º que os excedentes anuais do sistema previdencial revertem a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) nos termos da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) lei n.º 4/2007, de 16 janeiro.



E é também nesta decorrência que o Sistema de Segurança Social, tal como hoje o conhecemos, comporta 4 instituições (mais uma em cada RA). Cada uma das instituições tem uma área «core» de atuação que visa maximizar recursos por especialidade e assegurando o cumprimento do princípio da segregação de funções, bem como o respeito da autonomia orçamental e patrimonial em especial do sistema previdencial.

A autonomia financeira e orçamental da SS determina a necessidade de ser uma pessoa coletiva de direito público, diferente do Estado, que titula as suas receitas próprias, o seu património e gere o seu orçamento. Desde 1977 que essa pessoa coletiva é o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. E desde 1989 que as reservas são geridas em regime de capitalização pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social que perdeu a personalidade jurídica quando em 1999 foi criado o Instituto de Gestão de Fundos de capitalização da Segurança Social FCSS como sua entidade Gestora.

O IGFSS, IP é o titular da receita arrecada com contribuições, é o titular do património imobiliário da segurança social que não se encontra afeto a fins sociais, é ao IGFSS que compete a gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no Orçamento da Segurança Social.

No entanto, há matérias em que a delimitação de competências entre o IGFSS e o ISS não abona em prol da clareza na gestão do sistema nem da sua melhor eficiência e eficácia.

Desde logo, entendemos que a gestão de todo o processo de arrecadação de contribuições deve regressar à competência do IGFSS. Isto não apenas porque torna a relação com o contribuinte mais fácil no âmbito da cobrança executiva, mas também porque sendo a receita com contribuições uma receita própria do IGFSS deve ser esta instituição a responsável por todo o processo de arrecadação das contribuições. Para este efeito, e por imperativos de transparência na gestão do sistema previdencial, deveria separar-se a conta corrente por contribuições da conta corrente de prestações.

Não vemos ganhos na junção da gestão dos recursos financeiros no âmbito da tesouraria com a gestão de reservas em regime de capitalização. São logics de gestão completamente diferentes que abrangem conhecimentos técnicos, especialização e serviços totalmente distintos. No que diz respeito à gestão de património imobiliário numa ótica comercial com o objetivo de gerar valor para poupança futura, parece-nos que o IGFSS tem dado provas da sua capacidade para o fazer. Sempre defendemos que, numa ótica de rentabilização de recursos, o património imobiliário adquirido pelo FESS também poderia ser gerido pelo IGFSS.

Quanto à proposta de passar a ser o Instituto de Segurança Social – Centro Nacional de Pensões a assegurar a administração do Regime de Proteção Social Convergente entendemos que, pelo menos e desde logo, seja feita a transição para o novo Sistema de Informação das Pensões. Depois é necessário avaliar se há ou não ganhos na integração imediata ou mais tardia. Seguramente haverá um momento em que o será, porquanto se trata de um regime fechado.

Em nossa opinião, o que se pretendeu com a constituição do atual sistema foi ter um instituto que gere e administra todas as relações prestacionais, um instituto que gere e administra o orçamento e o património com vista ao normal funcionamento do sistema, um instituto que gere e administra as reservas em regime de capitalização e um instituto de informática que gere e administra os sistemas de informação subjacentes ao funcionamento dos sistemas.

Nesta perspetiva, parece-nos que o sistema tem subjacente uma racionalidade adequada em linha com o princípio da segregação de competências. Porém, tendo, entretanto, sido realizadas várias reformas que impactaram em todas as instituições, a realidade mudou, justificando uma reflexão crítica no sentido de se identificar o que pode e deve ser melhorado.

A elaboração de um Código de Prestações Sociais que introduza elementos de racionalização, de transparência e de simplificação é, naturalmente, uma necessidade.

**18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários.**

De acordo.

Lisboa, 31 de outubro de 2024.

Pelo Conselho Diretivo  
A Presidente

