

NOTAS TÉCNICAS

19

Regime fiscal de apoio
à poupança para a reforma



LIVRO VERDE | Grupo de trabalho | Regimes Complementares

COMISSÃO PARA A
SUSTENTABILIDADE
DA SEGURANÇA SOCIAL

Notas Técnicas

Regime fiscal de apoio à poupança para a reforma

Armando Silva

Sobre a sustentabilidade do sistema previdencial

Regime fiscal de apoio à poupança para a reforma

1. Quadro de análise

O modo como se tributam as poupanças realizadas com o intuito de produzir um rendimento adicional para o período de vida após a reforma influencia o padrão de consumo ao longo do ciclo de vida e tem efeitos redistributivos inter e intrageracionais. Por esse motivo, o tratamento fiscal dos regimes de poupança de médio-longo prazo deveria estar alinhado com o sistema de pensões, ou pelo menos merecer uma abordagem coordenada evitando medidas que produzam efeitos opostos. Contudo, isso raramente acontece na prática, e quase sempre a tributação das pensões persegue objetivos próprios, as mais das vezes visando a maximização da receita fiscal¹. A análise do regime fiscal de apoio à poupança para a reforma deverá por isso ser enquadrada por um lado, pelo modelo fiscal que rege a tributação do rendimento e por outro pelas características do sistema de pensões.

1.1 A fiscalidade do rendimento

Com a reforma fiscal de 1988/89 Portugal abandonou o seu modelo tradicional de impostos cedulares sobre o rendimento, em que a tributação diferenciada das várias categorias de rendimento (profissional, industrial, predial, etc.) coexistia com um imposto complementar de natureza progressiva. Passou então a adotar um modelo inspirado nas reformas fiscais que foram implementadas na maioria dos países de economia desenvolvida a partir de inícios da década de 80. Este modelo combina um imposto progressivo sobre os rendimentos do trabalho com impostos proporcionais sobre os rendimentos do capital, cujas taxas são diferenciadas de acordo com a natureza dos rendimentos (dividendos, juros, rendas, etc.).

Ao contrário da maioria dos países da Europa Ocidental, Portugal nunca passou por uma fase em que o rendimento fosse tributado de forma abrangente, tratando por igual todos os tipos de rendimento, qualquer que fosse a sua origem², tendo passado sem transição para um modelo híbrido em que se atende, por um lado, ao imperativo da função redistributiva do sistema fiscal, no que toca à tributação dos rendimentos do trabalho, e por outro à necessidade de tornar o sistema fiscal competitivo em termos internacionais, no que toca à tributação do capital³. Para esta opção terá contribuído a adesão às Comunidades Europeias em 1986, que pôs fim a um período de alguma indefinição quanto à integração do país no espaço geoestratégico ocidental e o confirmou como participante pleno no processo de globalização assente em exigências de competitividade externa.

Apesar das numerosas alterações por que tem passado o modelo português de fiscalidade do rendimento, ele tem mantido a sua matriz original, que o enquadram no chamado modelo semi-

¹ Ver Holzmann e Piggott (2018).

² A definição de base tributável segundo o modelo S-G-S (Schanz-Haig-Simons) engloba não só o consumo como a variação líquida da riqueza, o que para efeitos fiscais implica a tributação não só dos rendimentos realizados como das poupanças.

³ A evolução ulterior da tributação do capital veio a reduzir significativamente a vantagem competitiva que inicialmente fora projetada.

dual⁴, a que J. Bravo (2018) atribui duas características. Em primeiro lugar, os rendimentos do capital são tributados com diferentes taxas, em função da maior ou menor elasticidade da respetiva receita. Esta característica distingue o modelo semi-dual do modelo dual, ou nórdico, em que as taxas sobre os rendimentos do capital são homogéneas e alinhadas pelo nível de entrada da escala de taxas sobre o rendimento do trabalho⁵.

Em segundo lugar, a escala de taxas sobre os rendimentos do trabalho é fortemente progressiva, pois as taxas marginais superiores a 35% começam a aplicar-se a partir do 5º escalão, balizado por níveis de rendimento coletável que não podem considerar-se elevados, pois situam-se apenas um pouco acima do ganho médio⁶.

QUADRO 1 – Taxas dos impostos sobre rendimentos do trabalho e do capital, 2022

Tributação do trabalho			Tributação do capital sob várias formas
Rendimento coletável (€)	Taxa marginal	Taxa média	
< 7.116	14,5	14,5	
7.116 – 10.736	21,0	16,692	17%: IRC para PME (*)
10.736 – 15.216	26,5	19,579	
15.216 – 19.696	28,5	21,608	21% : IRC base
19.696 – 25.076	35,0	24,482	25% : IRC base + derrama (**)
25.076 – 36.757	37,0	28,460	28% : IRS rends. capitais e prediais
36.757 – 48.033	43,5	31,991	
48.033 – 75.009	45,0	36,669	
> 75.009	48,0 (***)		

(*) – Até ao limite de 50 mil euros de rendimento coletável

(**) - Caso hipotético de uma empresa com 8 milhões de euros de lucro tributável

(***) – Sobre os rendimentos superiores a € 80.000, incide a taxa adicional de solidariedade de 2,5%, que aumenta para 5% sobre os rendimentos superiores a € 250.000 (CIRS, Artigo 68-A).

1.2. O sistema de pensões

1.2.1. Visão de conjunto

Embora o sistema de pensões português se integre formalmente na categoria dos sistemas mistos, preponderante entre os países de economia desenvolvida, em que coexistem pilares financiados por repartição e por capitalização, na realidade é o 1º pilar, público e obrigatório, o que assegura a grande maioria dos rendimentos dos pensionistas, estando reservado para os segundo e terceiro pilares, privados e voluntários, um papel marginal.

⁴ Este modelo de fiscalidade sobre o rendimento encontra-se, com variantes, em cerca de metade dos países da OCDE, sendo pois o modelo dominante. Os restantes países repartem-se entre modelos de taxa fixa (*flat rate*), de incidência sobre a despesa (*expenditure models*), de incidência sobre o conjunto do rendimento (*comprehensive income models*) e duais (*dual models*). Ver OECD (2006).

⁵ Portugal possuía em 2022 a segunda mais elevada taxa agregada de imposto sobre o lucro das empresas entre os 38 países da OCDE: 30%, sendo a média da OCDE de 23%. Ver OECD (2022a).

⁶ Um contribuinte cujo rendimento dependa unicamente do trabalho e tenha uma remuneração média mensal de 1700 euros está sujeito a uma taxa marginal de 35%. Portugal possuía em 2022 a sexta mais elevada taxa máxima de IRS na OCDE, medida como o rácio entre o rendimento a partir da qual se aplica a taxa máxima e o salário médio. A taxa de Portugal era de 54% sendo a média da OCDE de 42,5%. Ver OECD (2022a).

O sistema de pensões assenta num regime contributivo gerido por repartição, público e de inscrição obrigatória, financiado fundamentalmente por contribuições sociais a cargo de empregadores e trabalhadores, e que providencia pensões em regime de benefício definido com elevadas taxas anuais de formação de direitos⁷. Daqui decorrem elevadas taxas de substituição das pensões para trabalhadores dos setores público e privado com carreiras completas e que se reformem na idade legal. Porém, se estas condições não forem cumpridas, por exemplo no caso de carreiras curtas, interrompidas ou truncadas por reforma antecipada, a taxa de substituição pode sofrer cortes substanciais⁸. O valor das pensões é atualizado anualmente de acordo com a taxa de inflação mas para os pensionistas situados nos escalões médio e alto esse acompanhamento só se verifica no caso de o crescimento do PIB ultrapassar determinados limites. Além disso, a aplicação do mecanismo desde a sua introdução em 2008 tem sido sujeita a numerosas alterações discricionárias, pelo que o mecanismo não tem podido garantir a manutenção do poder de compra para todos os pensionistas.

O segundo pilar do sistema é constituído por planos profissionais, de caráter voluntário, geridos de forma autónoma por capitalização, assentes em fundos de pensões fechados ou abertos de adesão coletiva ou em seguros coletivos, e financiados maioritariamente por contribuições das entidades patronais. Tem vindo a aumentar a importância dos planos de contribuição definida (CD) que já superam os de benefício definido (BD) em número de participantes, continuando porém a ser largamente ultrapassados pelos segundos em termos de montantes geridos. Este pilar cobre apenas 4,5% da população ativa, uma das taxas mais baixas no conjunto dos países da OCDE. Verifica-se uma forte concentração dos montantes geridos por fundos de pensões no setor bancário, que era responsável por 79% do total investido em fundos fechados. A grande maioria dos planos profissionais financiados por fundos abertos caracteriza-se por abranger um número relativamente reduzido de participantes e por um fraco nível de capitalização.

O terceiro pilar do sistema é constituído por planos individuais de contribuição definida e adesão voluntária, assentes em fundos de pensões abertos de iniciativa individual, ou em planos de poupança reforma (PPR), que por sua vez podem assumir a forma de fundos de pensões, fundos de investimento mobiliário ou seguros de capitalização ligados ou não a fundos de investimento, sendo esta última modalidade largamente maioritária. Os PPR podem ser geridos por Sociedades Gestoras de Fundos de Pensões (SGFP) ou por companhias de seguros com ramo Vida. Embora estes produtos de poupança estejam muito divulgados – existiam em finais de 2022 cerca de 2150 milhares de subscrições de PPR - não se pode falar neste caso de verdadeiros produtos de poupança para a reforma, dado que o respetivo reembolso se pode efetuar antes de atingida a idade de reforma em condições de grande flexibilidade. Estamos pois em presença de um produto híbrido que combina as características de uma poupança de médio e longo prazo com as de uma poupança para a reforma.

Existem ainda os Certificados de Reforma geridos por uma instituição pública - o IGFFCSS - que se caracterizam por condições de acumulação e de resgate mais exigentes das que se aplicam aos produtos de poupança para a reforma do setor privado, e que detêm um papel residual, devido à sua fraca implantação⁹.

⁷ As taxas anuais (accrual rates) variam entre 2% e 2,3%, situando-se a média perto dos 2,25%, uma das taxas mais elevadas atualmente praticadas na União Europeia.

⁸ A taxa de substituição bruta média nos anos de 2019 a 2022 foi de 65,5%, sendo de 58,1% para as mulheres e de 73,5% para os homens (Ver Nota técnica sobre taxas de substituição).

⁹ De acordo com o relatório o IGFCSS de 2021, existiam um pouco mais de 7 mil aderentes ativos destes Certificados de Reforma.

A introdução em Portugal dos PEPP – *Pan-European Personal Pension Product* - está pendente da respetiva regulamentação. O PEPP pode ter a forma de seguro de vida, fundo de pensões ou de fundo de investimento e será comercializado em toda a União Europeia, beneficiando da aplicação em todos os Estados-membros segundo regras harmonizadas. Por garantir a portabilidade no espaço europeu, o PEPP poderá vir a tornar-se atrativo para aforradores com a carreira profissional distribuída por mais que um país da União Europeia. O seu sucesso dependerá porém em grande parte do regime fiscal que lhe for atribuído.

1.2.2. Razões explicativas da atrofia do sistema complementar

Na perspetiva de uma redução substancial da taxa de substituição das pensões de reforma no médio e longo prazo¹⁰, resulta óbvio que a atrofia do sistema complementar, a manter-se, potencia o risco de séria inadequação dos rendimentos pós-reforma para um significativo número de pensionistas. Chegou-se a esta situação por ação de um conjunto de fatores, uns de natureza estrutural, outros de natureza política e institucional.

Entre os fatores de ordem estrutural, deve indicar-se, em primeiro lugar, a fraca propensão à poupança da população portuguesa, associada ao nível médio baixo dos salários, bem como à elevada desigualdade que caracteriza a sua distribuição.

Em segundo lugar, deve ser destacada a fraca capitalização da grande maioria das empresas, associada à sua reduzida dimensão, o que não incentiva a criação de planos de pensões profissionais como fator de atração de pessoal mais qualificado.

Em terceiro lugar, deve ser mencionada a forte preferência da população portuguesa pela propriedade imobiliária enquanto opção de habitação e de investimento das poupanças.

Por fim, deve citar-se o baixo grau de literacia financeira, associado ao sentimento de confiança no sistema público para assegurar pensões com valores próximos dos rendimentos auferidos durante a vida ativa. Este sentimento, que era legítimo quando as carreiras profissionais se estendiam sem interrupção desde o recrutamento até à idade de reforma, como era a regra no setor público e frequente mesmo no setor privado, está hoje posto em causa para as gerações mais jovens, colocados perante uma muito maior rotatividade e diversidade das relações de emprego.

Entre os fatores de natureza política, contam-se as decisões tomadas ao longo de anos por vários governos no sentido de fechar os fundos de pensões de empresas públicas e do setor bancário (regime substitutivo), transferindo as respetivas reservas respetivamente para a gestão da CGA e para o Tesouro, ficando o Estado direta ou indiretamente responsável pelo pagamento das respetivas pensões ou de parte delas. Decisões que se fundamentaram, umas vezes na necessidade urgente de reequilíbrio das finanças públicas, e outras na vontade de acudir às dificuldades desses fundos em satisfazer os compromissos assumidos nos respetivos planos de benefício definido.

Deve ser também mencionado entre os fatores de natureza político-institucional o já mencionado nível da taxa anual de formação de direitos a pensão, o qual, conjugado com carreiras completas de 40 e mais anos, era suposto poder assegurar pensões com valores próximos dos rendimentos em atividade, sem necessidade de recorrer a produtos de poupança complementar.

Ainda entre os fatores de natureza política, há que registar as decisões tomadas no sentido de reduzir progressivamente os benefícios fiscais concedidos às contribuições dos trabalhadores,

¹⁰ As projeções existentes anunciam quedas substanciais da taxa bruta média de substituição – por exemplo, de 74% para 41% 2019 e 2070 de acordo com o *Ageing Report* da Comissão Europeia de 2021.

quer para planos profissionais, quer para planos individuais de poupança, de que resultaram níveis comparativamente baixos de apoio fiscal na atualidade (ver mais adiante).

Por fim, a inexistência de limites quantitativos ao valor das quotizações e contribuições para a segurança social, fazendo com que estas incidam obrigatoriamente sobre a totalidade das remunerações do trabalho, retira margem aos contribuintes para que possam canalizar uma parte destas para produtos de poupança para a reforma, caso o desejem.

2. Modelos de regimes fiscais aplicados às pensões

A análise dos regimes fiscais que se aplicam às pensões baseia-se na tipologia que é utilizada para caracterizar os modelos de tributação da poupança, a qual distingue entre as três fases em que se pode decompor o ciclo de vida de um qualquer produto de poupança:

- A fase de acumulação, em que se aplicam rendimentos em produtos de poupança, qualquer que seja a forma pela qual este é gerido;
- A fase de rendimento, em que se produzem os rendimentos gerados pelos montantes aplicados nos produtos de poupança durante o período em que estão a ser capitalizados;
- A fase de desacumulação, quando os rendimentos provenientes da aplicação do capital são auferidos pelos aforradores sob qualquer das formas legalmente possíveis, incluindo resgate total ou parcial ou prestação complementar de reforma.

A designação abreviada dos diferentes modelos de tributação utiliza as iniciais E (*Exempted*) ou T (*Taxed*), sucessivamente para as três fases do ciclo de produto.

Nos produtos de poupança tradicionais, a maioria dos países utiliza o modelo T-T-E, em que as poupanças provêm de rendimentos já sujeitos a tributação e os rendimentos das aplicações de capital são também tributados. Em contrapartida, os reembolsos de ativos acumulados nos produtos de poupança não são sujeitos a imposto sobre o rendimento. Trata-se de um modelo coerente com a lógica de uma base tributária abrangente que inclui não só o consumo como também a poupança, de acordo com o modelo S-H-S¹¹. Assegura equidade horizontal, na medida em que contribuintes com o mesmo nível de rendimento pagam o mesmo imposto, independentemente da repartição das suas preferências entre consumo e poupança. E, se for combinado com uma escala progressiva de taxas, assegura a equidade vertical, na medida em que os contribuintes com maiores rendimentos pagarão mais impostos. Contudo, um tal modelo, ao tributar a poupança, favorece a aplicação do rendimento em consumo imediato, e torna menos interessante a acumulação para consumo futuro. Nessa medida desincentiva a formação de poupanças de longo prazo.

Em contrapartida, no modelo E-E-T, isentam-se de imposto as contribuições entregues na fase de acumulação, assim como os rendimentos do capital, durante o período em que estão a ser capitalizados, sendo a tributação diferida no tempo para o momento do reembolso. Este modelo é coerente com a neutralidade fiscal entre o consumo atual e o futuro, pois dá aos contribuintes maior margem de liberdade para alisar as suas despesas de consumo ao longo do seu ciclo de vida. Permite diferir o pagamento do imposto para uma fase de vida em que serão menos pesados os encargos com a educação, a habitação ou o apoio à família, e em que a taxa marginal aplicável tenderá a ser menor, pois os rendimentos serão em princípio menos elevados. Trata-se por isso de

¹¹ Ver J. Bravo (2018), p. 135.

um modelo favorável à constituição de poupanças para a reforma, sendo o mais utilizado entre os países de economia desenvolvida¹².

Entre estes modelos “puros” situam-se vários modelos híbridos. Por exemplo, num modelo T-E-E (ou t-E-E, se as contribuições forem parcialmente isentas), as contribuições provêm de rendimentos já tributados, os rendimentos da aplicação do capital são isentos à medida que forem sendo gerados, e os reembolsos não são tributados. Este modelo compensa o desincentivo criado pela tributação “à cabeça” com a perspectiva de ter o capital totalmente isento de impostos, assim favorecendo o consumo futuro. Trata-se de um modelo compatível com um sistema fiscal orientado para a tributação do consumo (*expenditure based*) que onera os rendimentos no momento da despesa e isenta os rendimentos do capital.

Da perspectiva do participante num plano individual de poupança, ou num plano profissional criado pela sua empresa, de base voluntária, o incentivo fiscal é avaliado em função da vantagem que essa participação lhe confere relativamente aos benefícios associados a outras formas de poupança. Por esta razão, a maioria dos países praticam regimes fiscais que conferem vantagens aos planos de poupança para a reforma relativamente a aplicações alternativas de poupança, o que explica a crescente popularidade do modelo de tributação E-E-T ou de outros ainda mais favoráveis, como o E-E-E.

A partir do final dos anos 90, muitos países de economia desenvolvida foram forçados a rever em baixa a generosidade dos seus sistemas públicos de repartição a fim de promover a sustentabilidade financeira em resposta ao desafio do envelhecimento demográfico. O apoio por via fiscal aos planos de pensões individuais e coletivos constituiu uma das soluções adotadas a fim de estimular a expansão desses planos e assim contrariar a tendência para a descida dos níveis de rendimento relativo dos pensionistas, por vezes em combinação com o plafonamento das contribuições sociais.

Em países em que é baixa a propensão das famílias à poupança, os incentivos adicionais aos regimes de capitalização podem visar igualmente o objetivo de aumentar a taxa geral de poupança das famílias, gerando assim condições mais favoráveis ao investimento e ao crescimento económico no longo prazo além de permitir corrigir potenciais desequilíbrios das contas externas. Porém, para que ambos os objetivos possam ser conseguidos será necessário que os incentivos fiscais não redundem numa transferência de ativos entre diferentes produtos de poupança.

Por fim, o desenvolvimento de sistemas complementares pode ser justificado pelo desejo de contribuir para uma maior equidade intergeracional. Em princípio, num contexto de políticas constantes, os sistemas de repartição deveriam assegurar a solidariedade intergeracional. Porém, se intervierem alterações de política que impliquem menores benefícios e/ou mais elevados níveis de contribuição no futuro, então esse sistema funcionará de modo a criar um efeito redistributivo das novas para as velhas gerações¹³. O apoio fiscal ao desenvolvimento de sistemas complementares financiados por capitalização pode ser visto como um meio de repor parte do efeito distributivo negativo sofrido pelas gerações mais jovens.

3. O regime fiscal da poupança para a reforma

3.1. Descrição do regime atual

¹² Ver CMVM (2022).

¹³ Ver Fundação Gulbenkian (2022).

O regime de benefícios fiscais aplicáveis às contribuições de empresas e trabalhadores para fundos de pensões, bem como aos rendimentos por estes produzidos, está definido nos Artigos 16º a 18º, 20º e 21º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), assim como no Artigo 78º do Código do IRS (CIRS) relativo às deduções à coleta e nos Artigos 23º e 43º do Código do IRC (CIRC), relativos respetivamente a gastos e perdas para determinação do lucro tributável e a realizações de utilidade social.

Distinguem-se os benefícios fiscais nesta área consoante eles são dirigidos a:

- Participantes em fundos de pensões ou planos de poupança reforma;
- Entidades patronais contribuintes para planos de pensões profissionais;
- Fundos de pensões ou de planos de poupança reforma.

No que respeita aos participantes, há ainda a distinguir entre, por um lado, os benefícios que incidem sobre as contribuições e que se aplicam na fase de acumulação ou “à entrada” e, por outro, os que incidem sobre os rendimentos e o capital acumulado, e que se aplicam na fase de desacumulação” ou “à saída”.

3.1.1. Benefícios fiscais para os participantes na fase de acumulação

As contribuições para planos de pensões, de tipo ocupacional ou individual, incluindo os PPR, quer sejam pagas pelo próprio ou pela entidade patronal (no caso de não terem beneficiado de isenção de IRS), beneficiam de dedução à coleta em sede de IRS, estando porém este benefício sujeito a três limites:

1. 20% dos valores aplicados por sujeito passivo não casado ou por cada um dos conjugues (Artigo 21.2 do EBF);
2. Limite nominal de € 300, € 350 ou € 400 por sujeito passivo, consoante este tenha respetivamente mais de 50 anos, entre 35 e 50 anos e menos de 35 anos (Artigo 21.2 do EBF);
3. Limite nominal imposto ao conjunto das deduções à coleta, que engloba além dos benefícios fiscais, as despesas de saúde e com seguros de saúde, as despesas de educação, os encargos com imóveis, as despesas com lares e os encargos familiares, entre outras, cujo valor varia inversamente ao rendimento coletável do agregado familiar (Artigo 78.7 do CIRS)¹⁴:

Na prática, a aplicação do terceiro limite impossibilita a dedução à coleta por motivo de benefícios fiscais se as deduções por outros motivos ultrapassarem um valor compreendido entre € 1.000 e € 2.500, variável com o rendimento coletável, o que joga precisamente contra o objetivo de manter forte o incentivo à poupança mesmo em presença de dificuldades temporárias na gestão do orçamento familiar.

No que respeita às contribuições para o regime público de capitalização, elas beneficiam igualmente de uma dedução à coleta de 20%, sendo porém os limites máximos mais favoráveis do que no caso dos regimes privados: 350 e 400 euros por sujeito passivo, consoante este tenha respetivamente mais ou menos de 35 anos (Artigo 17.1 EBF). Além disso, estes limites não são cumuláveis com os que se aplicam a contribuições para fundos privados.

¹⁴ De acordo com os valores referentes a 2023, a fórmula é expressa por:
$$€ 1\ 000 + [(\€ 2\ 500 - \€ 1\ 000) \times (\€ 80\ 000 - \text{Rendimento coletável}) / (\€ 80\ 000 - \€ 7\ 469)].$$

As contribuições pagas pela empresa para planos de pensões são isentas de IRS na esfera do trabalhador, até ao limite de 15% da despesa daquela com remunerações do trabalho (ou 25% no caso de o trabalhador não ter direito a pensões da segurança social), se esses planos conferirem direitos adquiridos e individualizados¹⁵ (Artigos 18.1 EBF e 43.2 e 43.3 CIRC). Além disso, os planos de pensões deverão cumprir de forma cumulativa um conjunto de condições estipuladas no Artigo 43.4.a),b),d),e) e f) do CIRC: deverão englobar a generalidade dos trabalhadores permanentes da empresa ou ser instituídos por um instrumento de regulação coletiva do trabalho, conceder benefícios de acordo com um critério objetivo e idêntico para todos os trabalhadores, reservar 2/3 dos benefícios para reembolso sob a forma de renda mensal vitalícia, respeitar as disposições do regime geral da Segurança Social quanto à idade de reforma e ao titular do direito e assegurar uma gestão autónoma dos fundos. No caso de os planos conferirem direitos adquiridos e individualizados mas não cumprirem alguma destas condições, o montante das contribuições pagas pela empresa é sujeito a tributação em sede de IRS (categoria A). O mesmo acontece com as importâncias que excedam o limite de 15% ou 25%, conforme o caso.

No caso de os planos de pensões conferirem apenas meras expectativas¹⁶, a tributação recai sobre as importâncias pagas ou postas à disposição na fase de desacumulação com isenção de um terço das mesmas (Artigo 18.3 EBF).

As contribuições para planos de pensões ou PPR por parte do trabalhador não são isentas de quotizações para a Segurança Social, pois elas são efetuadas a partir do rendimento líquido após descontos.

3.1.2. Benefícios fiscais para os participantes na fase de desacumulação

O tratamento fiscal na fase de desacumulação depende do modo como foram tributadas ou não as contribuições para o plano de pensão e também da opção tomada quanto à forma do resgate. Este pode ocorrer sob a forma de capital, de renda ou uma combinação de ambas as formas, por exemplo quando o resgate se faz por prestações regulares espaçadas no tempo.

Se a pensão for recebida sob a forma de resgate de capital, e as contribuições tiverem sido sujeitas a imposto na fase de acumulação, a parte correspondente às contribuições não é tributada e a parte correspondente ao rendimento das aplicações financeiras beneficia da taxa preferencial de 8% ou 4%. No caso de as contribuições tiverem sido objeto de isenção, o montante correspondente às prestações será tributado em sede de IRS (categoria A) no momento do recebimento, beneficiando porém da isenção de 1/3 desse montante, com limite de 11.704,70 euros (Artigo 18.3 EBF). A parte correspondente ao rendimento de capital será sujeita a tributação nos mesmos moldes da situação anterior.

Se a pensão for recebida sob a forma de renda, e as contribuições tiverem sido sujeitas a imposto na fase de acumulação, a parte correspondente às contribuições não é tributada e a parte restante é tratada como rendimento de pensão estando sujeita a retenção na fonte no âmbito da categoria H do IRS. Como, na prática, se torna impossível distinguir entre as duas componentes, aplica-se frequentemente a regra residual que consiste em sujeitar a IRS 15 % do montante da pensão. Se o

¹⁵ Considera-se que existem direitos adquiridos quando os trabalhadores que sejam participantes de um plano de pensões mantêm o direito aos benefícios mesmo que deixem de trabalhar para a empresa associada do fundo, podendo transferir o valor a que têm direito para outro fundo de pensões. Neste caso, diz-se que existe portabilidade dos benefícios.

¹⁶ Nos planos que conferem meras expectativas, os direitos correspondentes às contribuições da empresa perdem-se se o trabalhador deixar de trabalhar para ela, sendo apenas portáteis os direitos correspondentes às contribuições próprias.

recebimento sob a forma de renda decorrer da opção do titular dos rendimentos, antes do início do pagamento da renda, apura-se o quantitativo dos rendimentos de capitais, sendo este rendimento tributado autonomamente a uma taxa efetiva de 8% ou de 4%, nas mesmas condições já referidas. Se as contribuições não tiverem sido sujeitas a imposto, o montante da renda (englobando capital e rendimentos) será sujeito a IRS (Categoria H), com retenção na fonte (Artigo 111.b do CIRS).

3.1.3. Benefícios fiscais para as empresas associadas

As empresas que constituírem planos de pensões para os seus trabalhadores têm as contribuições para tais planos consideradas como custo fiscal e portanto dedutíveis da base de tributação em sede de IRC, se concederem direitos adquiridos e individualizados (Artigo 23.2.d) CIRC).

As contribuições das empresas para planos profissionais não estão sujeitas a contribuição para a segurança social, por não estar regulamentado o disposto no Artigo 46.2.x) do CRC, onde se estipula que os valores despendidos obrigatória ou facultativamente pela entidade empregadora para aplicações financeiras a favor do trabalhador integram a base de incidência contributiva da TCG. Parte-se aqui do princípio de que a integração só seria justificada se o capital constituído a partir de tais contribuições fosse objeto de resgate antes da data de passagem à situação de pensionista. Caso contrário, ou seja, se se estiver perante uma autêntica prestação a atribuir no futuro se e quando ocorrer a eventualidade para qual foi criada (velhice, morte ou invalidez) então as contribuições patronais para tais fins não deverão integrar a base contributiva¹⁷.

3.1.4. Benefícios dos fundos de pensões

São isentos de IRC os rendimentos dos fundos de pensões e equiparáveis que se constituam e operem de acordo com a legislação nacional (Artigo 16.1 EBF). Também são isentos de IRC os rendimentos dos fundos de pensões que se constituam, operem de acordo com a legislação e estejam estabelecidos noutro Estado membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu desde que verifiquem cumulativamente um conjunto de condições estipuladas no Artigo 16.3 EBF.

São isentas de IMT as transmissões onerosas sobre imóveis dos fundos de pensões (Artigo 16.2 EBF) bem como os juros, dividendos e rendimentos prediais, em sede de IVA.

3.1.5. Penalizações

O regime jurídico dos fundos de pensões¹⁸ determina as condições em que pode ser efetuado o reembolso do capital acumulado. No caso dos planos de poupança reforma (PPR), cujas contribuições tenham beneficiado da dedução à coleta, o reembolso pode ser efetuado de acordo com um conjunto alargado de condições:

- Cinco anos após as entregas a que corresponde o reembolso, nos casos de reforma por velhice ou a partir dos 60 anos de idade ou para pagamento de prestações de contratos de crédito garantidos por hipoteca sobre imóvel destinado a habitação própria e permanente do participante.

¹⁷ Ver A. Carvalho *et al.* (2022), p. 116.

¹⁸ Lei nº 27/2020 de 23 de julho.

- Em qualquer momento, nos casos de desemprego de longa duração, incapacidade permanente para o trabalho ou doença grave do participante ou de qualquer dos membros do seu agregado familiar, bem como no caso de morte do participante.

Estas condições foram temporariamente flexibilizadas durante a crise pandémica a fim de permitir a aforradores particularmente atingidos pelo impacto da mesma poderem resgatar a qualquer momento os PPR subscritos antes de 30/3/2020 qualquer que fosse o motivo, dentro de determinados limites. Mais recentemente, foram de novo flexibilizadas as condições de resgate, com o intuito de mitigar as consequências económicas e sociais decorrentes da subida da inflação.

No caso dos fundos de pensões, as possibilidades de resgate antecipado são mais reduzidas em comparação com as dos PPR. Assim, o reembolso da totalidade ou de parte do valor acumulado só é possível sem penalização nas situações de pré-reforma, reforma antecipada, reforma por velhice, reforma por invalidez, morte do participante e em caso de desemprego de longa duração, doença grave ou incapacidade permanente para o trabalho, sendo apenas relevante a situação do próprio participante.

No caso dos certificados de reforma, o valor acumulado só pode ser resgatado no momento em que se verifiquem as condições de aquisição do direito à pensão ou aposentação por velhice ou por invalidez absoluta.

No caso de os subscritores de PPR e de fundos de pensões resgatarem o capital antes das datas autorizadas para o efeito sem estarem ao abrigo das condições previstas para o resgate antecipado ficam sujeitos a penalização sob a forma de reembolso das importâncias deduzidas à coleta majoradas de 10%. No caso de os participantes em planos de pensões profissionais beneficiarem de isenções em sede de IRS e não observarem as condições impostas para tal benefício, ficam sujeitos à perda da isenção e ao englobamento na categoria A de IRS da totalidade das importâncias que beneficiaram da isenção acrescidas de 10%. As respetivas entidades patronais ficam sujeitas à tributação autónoma à taxa de 40%, durante três anos, dos montantes que beneficiaram do regime de isenção.

A infração das condições de resgate dos PPR é penalizada com o aumento da taxa de tributação dos rendimentos para 21,5%, (relativamente à taxa preferencial de 8%), a não ser que as entregas na primeira metade do contrato representem pelo menos 35% do total e

- o reembolso ocorrer após cinco anos e há menos de oito anos, caso em que a taxa será de 17,2%
- ou quando o reembolso ocorrer depois de oito anos, caso em que a taxa será de 8,6%.

3.2. Evolução do regime fiscal

Tem-se verificado ao longo dos anos uma redução progressiva dos benefícios concedidos à poupança para a reforma, quer na fase de acumulação, quer na fase de desacumulação, num sentido contrário à tendência dominante entre os países de economia avançada.

Assim, até 1998, era possível deduzir ao rendimento coletável em sede de IRS o montante aplicado em PPR até 20% do rendimento total bruto englobado ou 418 000\$ (cerca de € 2090), por sujeito passivo não casado ou por cada um dos cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens, valendo o mínimo destes dois valores. A partir de 1999¹⁹, o benefício passou a assumir a forma de

¹⁹ Lei nº 87-B/98, de 31 de dezembro.

dedução à coleta, fixada no montante de 25% do valor aplicado, até ao limite máximo de 5% do rendimento total bruto englobado ou 107 000\$00 (cerca de € 535) por sujeito passivo não casado ou por cada um dos cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens, valendo o mínimo destes dois valores.

Esta alteração significou na prática a passagem do modelo E-E-T, em que as contribuições são isentas de tributação até um certo limite, para um modelo T-E-T, em que as contribuições começam por ser tributadas, para depois beneficiar de um desconto no valor do imposto a cobrar, dentro de limites que foram sendo cada vez mais apertados²⁰.

Assim, a partir de 2006²¹, a dedução à coleta foi reduzida a 20% do valor investido, e os limites máximos foram reduzidos para os valores que ainda hoje se mantêm, nunca tendo sido atualizados em função da inflação. Também a partir de 2006, a taxa preferencial aplicável aos rendimentos obtidos por aplicação do capital investido aumentou de 4% para 8%.

Com a lei do Orçamento de Estado de 2011²², adotada no início de um período de aguda crise financeira, a dedução à coleta da soma de todos os tipos de benefícios fiscais foi limitada a valores compreendidos entre 0 e 100 euros para rendimentos coletáveis acima dos 7410 euros anuais. Isto significou na prática a suspensão dos apoios fiscais na fase de acumulação para a quase totalidade de sujeitos passivos.

Com a adoção da Lei nº 82-E/2014 de 31 de dezembro, passou a ficar incluído no plafond para deduções à coleta em sede de IRS o benefício fiscal relativo a contribuições para fundos de pensões e PPR para rendimentos coletáveis superiores ao valor mínimo do 1º escalão da tabela de IRS. A LOE de 2016²³ repôs os montantes estabelecidos pela LOE de 2006 como limites nominais para a dedução à coleta de IRS de uma parte do valor das contribuições para planos de pensões.

É de salientar que a redução dos benefícios fiscais à poupança para a reforma vai no sentido contrário ao estipulado no Acordo para Reforma da Segurança Social celebrado em outubro de 2006 pelo Conselho Permanente de Concertação Social, em que se previa “a valorização e a promoção dos instrumentos de poupança organizados pelo setor privado, como um pilar importante das poupanças complementares para a reforma”.

4. Análise do regime fiscal aplicável à poupança para reforma

4.1. Um regime complexo e pouco eficaz

O regime fiscal que se aplica em Portugal às pensões do sistema público de repartição segue o modelo E-E-T²⁴. As contribuições e quotizações são dedutíveis ao rendimento coletável em sede de IRC e de IRS, respetivamente. São assim equiparáveis a salários diferidos livres de impostos à entrada. Sendo o sistema público financiado por repartição, não existem rendimentos de capital e o capital nocional, ou seja, os incrementos de direitos que o trabalhador vai acumulando à medida que as suas quotizações vão sendo registadas e revalorizadas, é inteiramente livre de impostos. As

²⁰ Ver CMVM (2022).

²¹ Lei nº 66-A/2005 de 31 de dezembro, Artigo nº 55. O valor nominal absoluto era majorado em 5% para sujeitos passivos com idade compreendida entre os 35 e 50 anos, e em 10% para sujeitos passivos com idade inferior a 35 anos.

²² Lei nº 55 A/2010 de 31 de dezembro, Art. nº 88.

²³ Lei n.º 7-A/2016 de 30 de março.

²⁴ Ver J. Bravo (2018).

pensões são sujeitas a tributação de IRS na parte que excede o mínimo de subsistência²⁵ de acordo com o mesmo escalonamento de taxas que se aplica aos rendimentos do trabalho.

O regime fiscal que se aplica à poupança para a reforma em Portugal é caracterizado pela OCDE como correspondendo ao modelo T-E-T²⁶, ou seja, tributam-se as contribuições, isentam-se os rendimentos no decurso do processo de capitalização e tributam-se os reembolsos do capital, incluindo os rendimentos gerados pela capitalização. De facto, esta classificação corresponde apenas ao regime que se aplica às contribuições para planos de pensões individuais. Já quanto às contribuições das entidades patronais para planos profissionais, elas obedecem ao modelo E-E-T, desde que tais planos cumpram determinadas condições quanto aos direitos concedidos e à forma de reembolso.

O regime fiscal de apoio à poupança para a reforma caracteriza-se por alguma complexidade, como é ilustrado pelo Quadro 2, o que, para além de causar custos administrativos a gestores e autoridades fiscais, cria distorções e iniquidades entre os participantes.

QUADRO 2 – Regime fiscal de apoio à poupança para a reforma na perspectiva do participante

Origem das contribuições	Concede direitos adquiridos	Condições do Artigo 43º CIRC	Forma de reembolso	Regime fiscal
Empresa associada Planos profissionais	Sim	Respeita	Anuidades	E - E - T
			Capital	E - E - TP (+t)
		Não respeita	Anuidades	T - E - TP
			Capital	T - E - E (+t)
	Não	Respeita	Anuidades	E - E - T
			Capital	E - E - TP (+t)
		Não respeita	Anuidades	E - E - T
			Capital	E - E - TP (+t)
Participante Planos profissionais e individuais			Anuidades	T - E - TP
			Capital	T - E - E (+t)

(*) Universalidade, objetividade, 2/3 em renda vitalícia e acordo com o regime da Segurança Social.

TP: taxa reduzida de IRS

(+t): taxa reduzida para a parcela correspondente aos rendimentos gerados pela aplicação do capital

4.2. Análise quantitativa

O Quadro 3 apresenta os valores estimados dos benefícios fiscais atribuídos no ano de 2021 para incentivo à constituição de planos de pensões individuais e profissionais. Não tendo sido possível apurar o valor dos benefícios atribuídos às empresas em sede de IRC, por consideração das suas contribuições como gastos fiscais, o valor total apurado de 415,5 milhões de euros ficará abaixo do valor real. O valor estimado representa cerca de 0,2% do PIB. É de salientar que mais de metade deste valor corresponde à isenção de IRC em benefício dos fundos de pensões. Apenas um pouco mais de 20% corresponde às deduções de parte do valor das contribuições, o que confirma a pouca relevância prática deste tipo de apoio.

QUADRO 3 – Valor dos benefícios fiscais à poupança para a reforma, 2021

²⁵ Desde 2015, o valor do mínimo de subsistência mantém-se nos 4.104€.

²⁶ OECD (2022b).

Benefício fiscal	Base legal	Valor estimado do BF (milhões de €)
Deduções à coleta do IRS sobre contribuições para PPR + F. Pensões	Art. 16.3 + 21.2 EBF	86,5
Deduções à coleta do IRS sobre contribuições para Certificados Reforma	Art. 17.1 EBF	0,9
Isenção dos rendimentos do trabalho provenientes de contribuições patronais	Art. 18.1 EBF + Artigo 2.3.b.3.i CIRS	2,7(*)
Isenção parcial dos recebimentos de capital	Art. 18.3 EBF + Artigo 2.3.b.3.ii CIRS	0,8(**)
Reembolsos de PPR – Taxa liberatória reduzida a 4% (regime transitório)	Art. 21.3 + art.55 n.º3 Lei 60-A/2005)	23,1(***)
Reembolsos de PPR – Taxa liberatória reduzida a 8%	Art. 21.3	26,5(***)
Rendimentos isentos de IRC (Fundos de pensões)	Art 16.1 EBF	272,4
Isenção de IMT (FP)	Art. 16.2 EBF	2,6
Total estimado		415,5

(*) Valor estimado: foi aplicada a taxa média do 5º escalão do IRS sobre os rendimentos declarados

(**) Valor estimado: foi aplicada a taxa média do 5º escalão do IRS sobre 1/3 dos rendimentos declarados

(***) Valor estimado: foi aplicada a diferença entre as taxas preferenciais e taxa de 28%

Fonte: Dados fornecidos pela AT

Entre 2010 e 2021, a evolução do valor dos principais benefícios fiscais concedidos aos regimes complementares em sede de IRS e de IRC está representada no Quadro 4. Deve ser salientado o forte impacto no montante das deduções à coleta causado pela Lei Orçamental de 2011 que, como vimos anteriormente, reduziu significativamente os benefícios para rendimentos coletáveis superiores a 7000 euros anuais.

QUADRO 4 - Evolução do valor dos principais benefícios fiscais, 2010-2021 (M€)

Anos	Contribuições individuais Deduções à coleta IRS	Reembolsos Taxas reduzidas IRS	Rendimentos dos fundos Isenção de IRC
2010	103,5	47,2	
2011	26,0	61,9	
2012	26,6	53,7	
2013	29,1	62,0	48,1
2014	28,0	48,3	168,5
2015	46,0	40,5	126,2
2016	45,9	48,4	84,6
2017	51,8	52,4	337,1
2018	58,0	43,6	53,9
2019	64,8	39,0	504,0
2020	70,6	52,9	309,4
2021	86,5	49,6	272,4

Fonte: Dados fornecidos pela AT

A partir de 2015, a reposição dos limites anteriores permitiu alguma recuperação do valor dos benefícios concedidos, mas sem nunca atingir os valores anteriores a 2011.

A evolução do valor do benefício relativo às isenções dos rendimentos dos fundos de pensões em sede de IRC traduz o movimento oscilatório da valorização dos ativos nos mercados financeiros. Quanto à evolução do valor dos benefícios à saída reflete dois movimentos de sinal contrário – o aumento dos reembolsos relativos a prestações realizadas depois de 2006, sujeitos à taxa de 8%

sobre os rendimentos de capitais, e a diminuição natural dos reembolsos relativos a prestações realizadas antes de 2006, que beneficiaram de uma taxa mais baixa (4%).

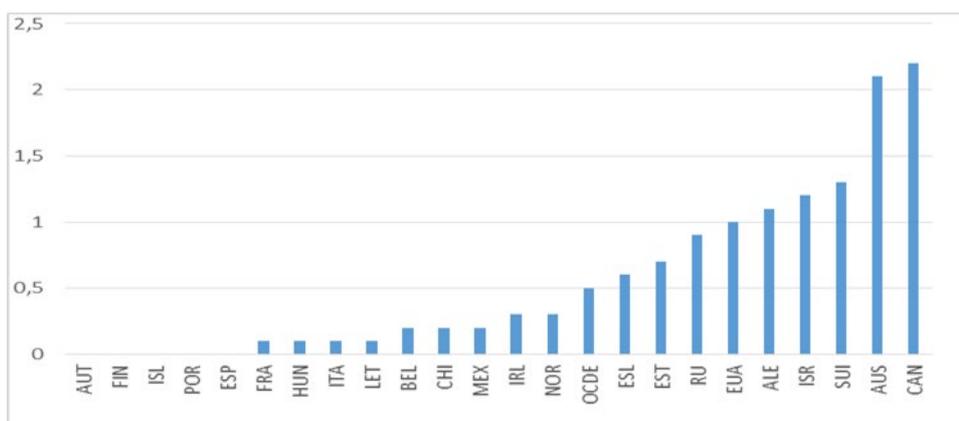
4.3. Comparações internacionais

A fim de compararmos os benefícios fiscais concedidos aos produtos de poupança para a reforma entre Portugal e os países da OCDE ou da UE, utilizamos sucessivamente três métodos: o peso do valor dos benefícios fiscais no PIB, o valor dos limites impostos aos benefícios fiscais e as vantagens oferecidas a tais produtos relativamente aos benefícios aplicados a outros produtos de poupança.

4.3.1. Comparação pelo peso dos benefícios fiscais no PIB

Pela observação do Gráfico 1 verificamos que em Portugal a importância dos benefícios fiscais em relação ao PIB é praticamente nula, o que não surpreende dada a reduzida dimensão do sistema complementar e a pouca relevância dos apoios.

GRÁFICO 1 - Proporção dos benefícios fiscais à poupança para a reforma em % do PIB



Fonte: OECD (2022b)

4.3.2. Comparação pelos valores limites dos benefícios fiscais

De acordo com a classificação estabelecida pela OCDE²⁷, 20 dos 38 países analisados (a maioria dos quais são membros desta organização mas alguns são países de economia emergente) adotaram os modelos de tributação E-E-T ou E-E-E, potencialmente mais favoráveis à poupança, pelas razões que vimos anteriormente. O segundo modelo mais popular é o T-E-E, adotado por 7 países. Portugal partilha o modelo T-E-T, em princípio dos menos favoráveis à poupança, juntamente com mais três países: Áustria, França e Coreia.

Todavia, a caracterização genérica do modelo de tributação pode esconder diferenças importantes quanto ao grau de incentivo concedido. Todos os países recorrem a isenções e tratamentos preferenciais dentro de certos limites, tributando os valores excedentes como rendimento individual, frequentemente de acordo com uma escala progressiva. Para avaliar o grau de incentivo concedido numa perspetiva comparada, importa considerar o tipo e o valor dos limites que cada país impõe aos respetivos tratamentos preferenciais. O Quadro 5 apresenta uma versão resumida

²⁷ Ver OECD (2022b)

dos resultados publicados pela OCDE referentes ao ano de 2018²⁸, para os limites impostos aos benefícios fiscais atribuídos a contribuições voluntárias para planos individuais e profissionais, nos países da UE. Embora uma comparação rigorosa entre esses limites não seja viável devido às diferenças entre regimes fiscais, e entre níveis salariais médios, resulta da observação dos valores incluídos no quadro que os limites quantitativos aplicados por Portugal se situam abaixo dos da maioria dos países considerados.

Entre os países que praticam benefícios fiscais na modalidade de dedução à coleta como Portugal, apenas Malta impõe limites mais baixos. Os dois restantes (Estónia e Bélgica) aplicam limites bastante superiores. A maioria dos países praticam a modalidade de dedução ao rendimento coletável da totalidade da contribuição, que, como vimos anteriormente, se afigura mais eficaz como incentivo à poupança. Neste caso a comparação torna-se mais difícil pois exige que se estime para cada país um valor médio para a tributação sobre o rendimento individual a fim de obter o equivalente em termos de dedução à coleta. Se aplicarmos como norma de referência valor médio de 25% para países que definem o limite em termos absolutos, obteríamos como resultado que doze países praticam limites superiores aos de Portugal: Alemanha (planos Riester), Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo e Países Baixos. Cinco países praticam limites inferiores: Bulgária, Croácia, Eslováquia, República Checa e Roménia²⁹.

QUADRO 5 - Limites impostos aos benefícios fiscais na União Europeia, 2018

País	Tipo de plano/origem da contribuição	Parte da contribuição beneficiada	Limites
Alemanha	Fundos de pensões Planos Riester	Totalidade Totalidade	8% do teto contributivo 2.100€/ano (incl.subsídio)
Bélgica	Poupança individual Planos profissionais	Dedução à coleta: 25 - 30% Dedução à coleta: 30% (trabalhadores) Totalidade (empresas)	960€, 1230€ ou 2310 € Total da pensão (incl. Segurança social) <80% do último salário
Bulgária	Indivíduo Empresa	Totalidade Totalidade	10% do rendimento coletável BGN 60 / mês (aprox. 30€)
Chipre	Fundos de pensões	Totalidade	1/6 do rendimento anual
Croácia	Empresa	Totalidade	HRK 6.000/ano (aprox 800€)
Dinamarca	Reembolsos faseados	Totalidade	DKK 54.700 (aprox 7.352€)
Eslováquia	Planos 3º pilar	Totalidade	180 €
Eslovénia	Todos	Totalidade	Contribuições da parte de trabalhador + empresa: 5,8% do salário até 2.819€/ano
Espanha	Todos	Totalidade	Contribuições da parte de trabalhador + empresa: 30% dos rendimentos até 8.000 €

²⁸ OECD, op. cit.

²⁹ Note-se que todos estes cinco países praticam outras formas de apoio às pensões complementares, o que pode explicar o baixo valor dos apoios fiscais. A Bulgária, a Roménia e a Croácia têm um 2º pilar profissional de inscrição obrigatória, a República Checa utiliza o plafonamento das contribuições sociais e a Eslováquia possibilita o pagamento de parte das contribuições sociais para um 2º pilar de inscrição voluntária.

Estónia	Contribuições voluntárias	Dedução à coleta: 20%	Contribuições da parte de trabalhador + empresa: 15% do rendimento até 6000 €
Finlândia	Planos profissionais Planos individuais pela empresa Planos individuais pelo trabalhador	Totalidade Totalidade (só para empresa) Dedutível ao rendimento do capital	5% do salário até 5.000€/ano Contribuições da empresa: 8.500€/ano 5.000€/ano (ou 2.500€/ano se a empresa também contribui)
França	PERE CO (profissional) PER IN (individual)	Totalidade Totalidade	10% dos rendimentos até 8 x teto contributivo ou 10% do teto (4.114 €)
Irlanda	Indivíduo	Totalidade	15% rendimento (< 30 anos) 40% rendimento (> 60 anos) Teto rendimento : 115.000€
Itália	Todos	Totalidade	Contribuições da parte de trabalhador + empresa: 5.165€/ano
Letónia	Contribuições voluntárias	Totalidade	Contribuições da parte de trabalhador + empresa: 10% do rendimento coletável até 4.000 €/ano
Lituânia	Contribuições voluntárias	Totalidade	25% do rendimento coletável até 2.000€/ano
Luxemburgo	Empresa Indivíduo	Totalidade Totalidade	20% do salário 1.200€: planos profissionais 3.200€: planos individuais
Malta	Planos individuais	Dedução à coleta: 15 %	150 € /ano
Países Baixos	Planos profissionais CD Planos individuais	Totalidade Totalidade	Variável com a idade entre 2,2% e 27,3% do salário 13,3% do rendimento anual até 105.075€ menos um limiar para a pensão pública
Portugal	Indivíduo	Dedução à coleta: 20%	300€ - 400€ consoante a idade + teto global consoante o rendimento
Republica Checa	Indivíduo Empresa	> CZK 12000/ano (aprox. 508€) Totalidade	CZK 24.000/ano (aprox. 1.016€) CZK 50.000/ano (aprox 2.116€)
Roménia	Contribuições voluntárias	Totalidade	Contribuições da parte de trabalhador + empresa: 15% do rendimento bruto. As contribuições do trabalhador são dedutíveis até 400€/ano
Suécia	Individual voluntário	Tudo	35% do rendimento elegível até 10 <i>basic amounts</i> /ano

Fonte: OECD (2018a)

4.3.3. Comparação pelo método das vantagens fiscais relativas

A fim de comparar as vantagens fiscais oferecidas pelos diferentes países aos respetivos produtos de poupança para a reforma, foi utilizado em OECD (2018b) um método baseado no cálculo da diferença entre o benefício fiscal concedido a esses produtos e o que resultaria do investimento alternativo num outro produto de poupança, considerado como *benchmark*. Tal vantagem relativa é expressa em percentagem do valor atual das contribuições antes dos impostos e representa a poupança fiscal que em média se espera obter com a aposta num produto dirigido para a poupança³⁰.

A análise das vantagens relativas foi realizada para 42 países membros da OCDE e de economia emergente, tomando em conta vários tipos de planos para cada país, e as características próprias de cada país no que respeita à fiscalidade do rendimento e ao sistema de pensões.

Em todos os países, verifica-se a presença de vantagens relativas ligadas ao investimento em produtos dirigidos à poupança para reforma, no entanto com grandes diferenças, que são devidas às características, quer dos regimes fiscais aplicados às pensões e às poupanças, quer dos sistemas de tributação direta sobre o rendimento. As vantagens relativas variam entre 8% para a Suécia e perto de 50% para os Países Baixos, a Lituânia, Israel e o México. Países em que é importante o papel dos sistemas privados de pensões, como os EUA, a Austrália, o Canadá, a Dinamarca, a Suíça ou o Reino Unido, concedem vantagens relativas compreendidas entre 20% e 40%. Com uma vantagem relativa de 25%, Portugal situa-se na parte inferior da faixa mediana do intervalo da distribuição, ocupando a 22ª posição entre 36 países da OCDE.

As vantagens relativas medidas neste exercício variam em função de vários fatores, entre os quais a desigualdade do rendimento. No caso de Portugal, os aforradores de baixos rendimentos beneficiam de vantagens relativas apenas ligeiramente superiores à do aforrador médio, enquanto os aforradores de elevados rendimentos são penalizados, pois usufruem apenas de uma vantagem relativa de 18%, o que sugere possuir Portugal um regime fiscal que atenua o impacto regressivo do apoio fiscal à poupança. Isso deve-se a várias causas: o escalonamento progressivo do imposto sobre o rendimento individual, o teto global para benefícios estabelecido em função do rendimento, e a natureza fixa do montante nominal da dedução à coleta.

Finalmente, há a salientar o fato de um número crescente de países praticarem formas de apoio à poupança sob uma forma não fiscal, a fim de estimular a criação de contas individuais por parte de aforradores de baixos recursos, que normalmente não retirariam vantagens se os benefícios se limitassem a deduções à coleta do imposto sobre o rendimento. Tais apoios financeiros podem tomar a forma de subsídios aplicados diretamente nas contas de poupança ou de contribuições suplementares por parte do Estado ou do empregador, que permitam ao aforrador atingir uma taxa contributiva mínima. Em 2022 havia 15 países da OCDE e 7 da UE a praticar este tipo de apoio, estando neste grupo a Alemanha, a Itália, a Polónia, a Áustria, a República Checa, a Hungria e a Lituânia.

5. Necessidade de uma revisão do regime fiscal de apoio à poupança

³⁰ O cálculo parte da hipótese de que o aforrador médio entra no mercado de trabalho aos 20 anos em 2018 e contribui anualmente até atingir a idade legal de reforma a uma taxa igual à taxa oficial (em sistemas obrigatórios) ou a 10% do salário (em sistemas voluntários). O capital acumulado é convertido numa anuidade fixa. As hipóteses foram: 2% para a inflação, 1,5% para o crescimento da produtividade, 3% para a rentabilidade do investimento e para a taxa de desconto.

Os benefícios fiscais encontram justificação na literatura sobre finanças comportamentais, a qual enfatiza a impaciência dos indivíduos (*present bias*). Dito de outro modo, a maioria dos indivíduos prefere a gratificação imediata, descurando os benefícios associados à poupança de longo prazo. Esse enviesamento comportamental conduz a níveis de poupança aquém do desejável, ou seja, sub-ótimos. Os incentivos fiscais têm o objetivo de tornar a poupança de longo prazo mais atrativa, deslocando as preferências dos indivíduos para o ótimo social³¹. No caso da poupança direcionada para a provisão de rendimentos complementares à pensão de reforma, a justificação dos incentivos fiscais é reforçada pela consideração da tendência de redução do valor substitutivo da pensão relativamente ao rendimento do trabalho, de acordo com as projeções disponíveis.

O papel dos benefícios fiscais enquanto incentivo à poupança direcionada para a reforma é particularmente importante num contexto institucional como o que vigora em Portugal, onde não existem regimes de inscrição obrigatória ou quase-obrigatória³² e a totalidade das contribuições e quotizações é destinada a financiar o sistema público de repartição.

Vimos anteriormente que o sistema complementar de pensões se caracteriza sumariamente pela sua atrofia, em termos de participação pessoal, e pela sua polarização no setor financeiro, no que respeita aos planos profissionais. É inevitável que se associe esta situação à natureza do regime fiscal em vigor, a qual pode ser sintetizada nos seguintes aspetos.

Os benefícios fiscais são atribuídos sob a forma de deduções à coleta em sede de IRS, o que significa que assumem o mesmo valor para todos os contribuintes independentemente do seu escalão de rendimentos, o que será um argumento a favor de uma menor regressividade do regime. Porém, por não terem efeito sobre o escalão de rendimentos tributáveis, os benefícios traduzem-se por um incentivo mais reduzido para os aforradores de rendimentos médios e elevados do que a fórmula utilizada até 1999 de abatimento ao rendimento coletável.

A dedução à coleta em sede de IRS de que podem beneficiar os participantes individuais em fundos de pensões ou PPR está submetida a uma tripla limitação: uma primeira limitação percentual com base no valor da contribuição, uma segunda definida por valores nominais e ainda uma terceira por um valor global para deduções à coleta estabelecido em função do rendimento coletável. Acresce que, tendo sido fixados em 2006, os valores monetários dos limites à dedução à coleta nunca foram atualizados pela inflação.

São idênticos os benefícios fiscais oferecidos às contribuições para produtos de diferentes características. Dadas as condições de relativa flexibilidade na mobilização do capital, os PPR configuram um produto de características híbridas, podendo ser utilizado quer como um meio de poupança de médio prazo, quer como um efetivo complemento de reforma. Por comparação, os fundos de pensões, assim como os Certificados de Reforma, constituem um produto vocacionado para a constituição de complementos de reforma, o que implica que a rentabilização das poupanças tenha de ser gerida num horizonte temporal mais longo, e que as condições de reembolso do capital sejam mais restritivas. Sendo os benefícios fiscais equivalentes entre estas duas formas de poupança e as condições de resgate mais flexíveis para os PPR, não surpreende que as preferências dos aforradores se tenham dirigido maioritariamente para este produto em desfavor dos produtos de longo prazo.

No que respeita às contribuições das empresas para planos profissionais ou individuais dos trabalhadores, o principal incentivo reside no fato de não terem que pagar contribuições para a

³¹ CMVM (2022).

³² São exemplos de regimes quase-obrigatórios os que vigoram no Reino Unido (*autoenrolment*) e nos países nórdicos, cujos regimes complementares são fixados por convenções coletivas abrangentes.

segurança social sobre aqueles valores. Em contrapartida, não é oferecido qualquer incentivo em sede de IRC além da consideração como gasto das importâncias despendidas.

Os benefícios concedidos à saída são claramente mais favoráveis do que os concedidos na fase de acumulação, pois é significativa a diferença entre a taxa liberatória que incide sobre os rendimentos de capitais, 28%, e as taxas reduzidas que se aplicam sobre os rendimentos das aplicações dos PPR e fundos de pensões, 4% ou 8%, consoante essas aplicações tenham sido feitas antes ou depois de 2006.

Quando se comparam os benefícios fiscais oferecidos na fase de desacumulação entre a opção de renda vitalícia e de resgate do capital, verifica-se ser esta última tratada mais favoravelmente. A razão para esta disposição reside no desejo de mitigar o forte impacto que o resgate poderá ter na tributação em sede de IRS dada a escala progressiva deste imposto. Por outro lado, é claro que o atual regime não incentiva um comportamento prudente por parte dos aforradores no sentido de garantir um complemento regular ao longo do período de reforma. A constituição de rendas vitalícias é encarada como uma obrigação decorrente da legislação aplicável aos planos de pensões profissionais e não como uma opção livremente assumida.

Desta síntese resulta como conclusão que, a haver uma reforma do regime fiscal de apoio à poupança para a reforma, ela deve incidir preferencialmente nos incentivos concedidos na fase de acumulação e que se deve orientar por duas considerações principais:

Em primeiro lugar, a manter-se a atual fórmula de dedução à coleta, a fim de salvaguardar a menor regressividade do regime, os atuais limites à dedução deverão ser significativamente aumentados, ao mesmo tempo que se deve eliminar a limitação decorrente do contingente global para deduções à coleta com diferentes origens.

Em segundo lugar, o grau de incentivo deve ser crescente em função da duração esperada da capitalização de cada produto, o que implica tratar fiscalmente de modo diferente produtos com condições de resgate diferentes.

Estas considerações baseiam-se na hipótese de conservação da atual tipologia de produtos de poupança para a reforma no âmbito do chamado terceiro pilar. É porém possível que a introdução dos PEPP possa vir a alterar este quadro, pois é de presumir que eles passem a beneficiar de uma modalidade de desgravamento fiscal pelo menos tão favorável quanto aquela que é concedida aos produtos individuais de poupança já existentes³³.

6. Resultados da simulação de regimes fiscais alternativos

Nesta secção procuramos estimar os efeitos de uma reforma do regime fiscal relativo à fase de acumulação, com base num exercício de simulação das vantagens fiscais obtidas com o regime atual e com regimes alternativos. Os resultados são apurados em termos de vantagens fiscais para os aforradores.

Consideramos cinco contribuintes que têm em comum o facto de terem 45 anos de idade, serem isolados, não terem outro rendimento além do trabalho dependente, e descontarem 10% da sua remuneração para um plano de poupança reforma. São diferenciados pelo respetivo nível de rendimento anual bruto:

³³ A Comissão Europeia emitiu uma Recomendação sobre o tratamento fiscal dos PEPP, de acordo com a qual os Estados-Membros deverão conceder aos PEPP o tratamento fiscal mais favorável que possa ser aplicado aos seus produtos de poupança individuais.

Contribuinte A - € 10 000

Contribuinte B - € 14 000

Contribuinte C - € 24 000

Contribuinte D - € 40 000

Contribuinte E - € 64 000

Em todos os casos, supõe-se ainda que estes contribuintes beneficiam de deduções do IRS por outros motivos (despesas de saúde, renda de habitação, educação, lares ou pagamentos com fatura), sendo os montantes destas deduções crescentes com o nível de rendimento, desde € 500 no caso do contribuinte A até € 1.800 no caso do contribuinte E.

6.1. Resultados da simulação com o regime atual

De acordo com os resultados apresentados no Quadro 6, o regime fiscal atual não oferece nenhuma vantagem ao contribuinte A, porque os seus rendimentos se situam abaixo do mínimo de existência³⁴. O contribuinte B, situado no 2º escalão do IRS, beneficia de uma dedução de 20% sobre o valor da respetiva contribuição, pois não é atingido por nenhum dos limites nominais. Já no caso do contribuinte C, situado no 4º escalão, o valor da dedução é reduzido pela aplicação do limite nominal sobre o valor da contribuição que no seu caso é de € 350 anuais. O benefício é reduzido a 14,6% do valor da sua contribuição. No caso do contribuinte D, situado no 6º escalão, o valor do benefício é reduzido duplamente pelo limite nominal e pelo limite global imposto aos benefícios fiscais, ficando-se por 6,7%. Finalmente, o contribuinte E, situado no 8º escalão, não beneficia de nenhuma vantagem fiscal.

Podemos concluir que o regime fiscal atual tende a beneficiar sobretudo os contribuintes cujo rendimento se situa acima do mínimo de existência e dentro dos escalões inferiores da tabela progressiva do IRS.

6.2. Resultados da simulação com quatro regimes alternativos

No regime alternativo I, o benefício fiscal na fase de acumulação continua a ser concedido sob a forma de dedução à coleta do valor correspondente a 20% das contribuições, até um limite atualizado em função da inflação desde 2006, data da sua introdução, passando por isso de €350 para €450³⁵. Deixa de se aplicar o limite imposto sobre a soma das deduções à coleta.

A diferença principal em relação ao regime atual reside no aumento das vantagens dos contribuintes nos escalões médio e alto da tabela do IRS, embora continue tal vantagem a ser relativamente modesta em percentagem do imposto por eles pago. É uma alternativa que em pouco contribuiria para melhorar a cobertura do sistema complementar, pois deixaria de fora a maioria dos potenciais aforradores.

No regime alternativo II, a parcela de contribuições que beneficia da dedução à coleta é aumentada dos atuais 20% para 30%, e o limite nominal duplica para € 700 no caso do grupo etário a que pertencem os nossos contribuintes tipo (45 anos)³⁶. Os efeitos sobre os diferentes escalões de rendimento aumentam proporcionalmente, tendo como resultado um conjunto de

³⁴ O mínimo de existência é € 10 640 em 2023.

³⁵ De acordo com o deflator do PIB cujo aumento entre 2006 e 2022 foi de 29%.

³⁶ Calculado a partir do limite atualizado de 450 euros majorado pelo fator 1,5.

benefícios mais elevados para todos os escalões acima do primeiro e um efeito mais nítido em termos de redução da carga tributária individual.

No regime alternativo III, o benefício é atribuído sob a forma de dedução ao rendimento coletável da totalidade do montante pago a título de contribuição até ao limite de € 2.500. Em comparação com as duas primeiras alternativas, verifica-se neste caso um forte aumento do nível dos benefícios para os participantes de rendimentos mais elevados e uma redução das vantagens para os contribuintes B e C, mais acentuada no primeiro. O nível a que se coloca o limite é decisivo para a distribuição do efeito pelos diversos escalões. A fixação do limite a um nível mais baixo ou em percentagem do rendimento bruto resultaria em menores benefícios para os participantes de rendimentos mais elevados.

QUADRO 6 - Resultados comparados de diferentes regimes fiscais

		Beneficiários por escalões de rendimento				
		A	B	C	D	E
Rendimento anual bruto (€)		10 000	14 000	24 000	40 000	64 000
Contribuição anual (€)		1.000	1.400	2.400	4.000	6.400
Regime atual - Dedução à coleta 20 %, limite € 350, com limite global	Benefício fiscal (€)	0	280	350	268	0
	% da contribuição	0%	20%	14,6%	6,7%	0%
	% da coleta	na	17,6%	8,2%	2,7%	0%
Alternativa I - Dedução à coleta 20 % e limite € 450, sem limite global	Benefício fiscal (€)	0	280	450	450	450
	% da contribuição	0%	20%	18,8%	11,3%	7,0%
	% da coleta	na	17,6%	10,6%	4,6%	2,4%
Alternativa II - Dedução à coleta 30%, limite € 675, sem limite global	Benefício fiscal (€)	0	420	700	700	700
	% da contribuição	0%	30%	29,2%	17,5%	10,9%
	% da coleta	na	26,4%	16,5%	7,1%	3,7%
Alternativa III - Dedução ao rendimento coletável até € 2500	Benefício fiscal (€)	0	234	519	712	917
	% da contribuição	0	16,7%	21,6%	17,8%	14,3%
	% da coleta	na	16,5%	13,7%	7,6%	4,6%
Alternativa IV - Igual a alternativa II com subsídio de 30%	Benefício fiscal (€)	300	420	700	700	700
	% da contribuição	30%	30%	29,2%	17,5%	10,9%
	% do imposto	na	26,4%	16,5%	7,1%	3,7%

Se o objetivo for o de aumentar o incentivo fiscal para a maioria dos contribuintes, a alternativa mais interessante será a de tipo II, pois é a que apresenta efeitos mais significativos para os contribuintes situados nos escalões intermédios, que constituem a maioria, sem contudo reduzir a zero as vantagens para os contribuintes de rendimentos mais elevados, como acontece com o regime atual.

Se o objetivo for o de aumentar o incentivo para os contribuintes cujo rendimento lhes dá à partida maiores possibilidades de poupança, a alternativa mais interessante será a de tipo III. Poder-se-á porém objetar que, sendo já elevada a propensão à poupança dos contribuintes com maiores rendimentos, o efeito de incentivo fiscal será relativamente menos relevante que para os contribuintes de rendimento mediano.

Seria possível magnificar este efeito de incentivo à poupança, atingindo mesmo os estratos com menores rendimentos se, além do benefício fiscal, fosse atribuído um apoio sob a forma de um subsídio àqueles participantes em planos de pensões cujo rendimento fique abaixo do mínimo de existência, e por isso, isentos de IRS. Por exemplo, um tal subsídio poderia ser atribuído sob a forma diferencial de modo a equiparar a percentagem da contribuição relativamente ao rendimento, acima de um nível mínimo, à percentagem do benefício fiscal atribuído aos contribuintes não isentos. É esta forma de apoio financeiro que consideramos na alternativa IV, em que mantivemos os valores apurados para os restantes contribuintes de acordo com a alternativa II.

7. Impacto sobre a poupança e a despesa fiscal

Uma estimativa rigorosa do impacto financeiro da reforma do regime fiscal, na dupla vertente da poupança e da despesa fiscal exigiria que se trabalhasse com microdados anonimizados, o que permitiria conhecer a distribuição dos beneficiários de deduções fiscais por idade, nível de rendimento, valor da contribuição anual e produto de poupança. Seria então possível cruzar tais dados com outras fontes de informação tais como o inquérito à situação financeira das famílias ou os inquéritos ao consumo.

Não tendo sido possível obter da Autoridade Tributária os referidos dados, resta como alternativa construir cenários a partir dos poucos dados agregados disponíveis para Portugal, recorrendo a hipóteses não validadas empiricamente acerca do comportamento dos aforradores face às alterações do regime fiscal, e tendo em conta a informação obtida a partir da literatura existente para outros países onde tais estimações foram realizadas.

7.1. Impacto sobre o nível de poupança

Como vimos anteriormente os benefícios fiscais favorecem a poupança para a reforma na medida em que tornam mais atraente o consumo futuro em relação ao consumo imediato. Porém, só serão eficazes do ponto de vista do aumento do nível de poupança líquida das famílias se contribuírem para diminuir o consumo privado. De outro modo, o único efeito que terão será deslocar a poupança de produtos favorecidos por apoios fiscais para os que deles não beneficiam.

Existe uma vasta lista de estudos empíricos sobre o efeito de benefícios fiscais sobre o nível de poupança líquida, em especial nos Estados Unidos, focados sobre os programas IRA e 401(k), mas também na Europa: Alemanha (programa Riester), Espanha, Itália, Reino Unido, Letónia e Dinamarca. Embora não exista uma conclusão homogénea que se possa extrair desses estudos, até porque eles utilizam metodologias distintas, a evidência empírica maioritária³⁷ aponta para que as contribuições para planos de pensões favorecidos pelos regimes fiscais não estão associadas à redução do nível de consumo privado, pelo que não parecem ter contribuído significativamente para um aumento do nível de poupança líquida. Assim, na maioria dos casos, as vantagens fiscais terão sobretudo provocado a transferência de poupanças entre diferentes produtos de acordo com a vantagem fiscal oferecida. Alguns destes estudos salientam que a inscrição obrigatória ou

³⁷ Ver entre outros, Fadejeva, L. & Tkacevs, O. (2022), Burtless, G. & Koepcke, E. (2018), Chety, R. et al. (2014) e Ayuso, J. et al (2019), respetivamente sobre a Letónia, os EUA, a Dinamarca e a Espanha. Outros estudos, embora em menor número, detetaram um impacto estatisticamente significativo dos apoios fiscais a programas de poupança para a reforma sobre a poupança líquida global. É o caso de Gelber, A. (2011) para os EUA.

semi-automática em programas de poupança individual são claramente mais eficazes do que os apoios fiscais.

Estas conclusões permitem desvalorizar até certo ponto o argumento de que os benefícios fiscais são justificados financeiramente pelo incentivo dado à poupança e ao investimento, assim melhorando a balança de pagamentos sobre o exterior. Por outro lado, não permitem que se afirme que os benefícios fiscais são um desperdício de recursos públicos, pois na medida em que as poupanças sejam conservadas por um longo período de tempo e não possam ser usadas antes do início do período de reforma, elas irão contribuir para melhorar o nível de vida dos pensionistas num ponto crítico do ciclo de vida, em que ocorre um corte nos rendimentos auferidos e já não há muita margem para diversificar as respetivas fontes. Além disso, os apoios fiscais podem contribuir para um aumento do nível de riqueza na medida em que asseguram uma maior rentabilidade das poupanças, quando estas são investidas em obrigações e ações, em comparação com a alternativa oferecida pelos depósitos à ordem ou as contas poupança.

7.2. Impacto sobre a despesa fiscal

O aumento dos benefícios fiscais à poupança traduz-se por uma despesa fiscal acrescida no período inicial de maturação do sistema, em que será de esperar um aumento do número de participantes em resposta a tal aumento. Todavia, as simulações de médio-longo prazo publicadas em OECD (2018c) apontam para que, com a entrada do regime em maturidade, se verifique um aumento das receitas fiscais derivadas da tributação de um valor crescente de pensões e reembolsos, que possa compensar pelo menos parcialmente o acréscimo inicial de despesa.

O exercício de estimação de impacto sobre a despesa fiscal a que nos propomos não pretende mais do que fornecer uma ideia do tipo de montantes que poderão estar envolvidos numa revisão do regime fiscal de apoio à poupança individual, limitada aos produtos de poupança dirigidos para a constituição de um capital a utilizar no momento ou durante a reforma³⁸.

Consideramos como base para o exercício de estimação de impacto sobre a despesa fiscal o regime alternativo II, acima descrito. Um tal impacto pode ser decomposto em três parcelas:

- Impacto sobre o número de participantes: é de assumir que a melhoria dos benefícios atribuídos aos produtos de poupança para a reforma incentive potenciais aforradores a aderirem a tais produtos eventualmente por transferência das suas poupanças de outros produtos com menor ou nulo benefício fiscal.
- Impacto sobre o montante médio que cada participante estará disposto a contribuir para o respetivo plano de pensão: é de assumir que, face ao aumento dos limites máximos dos benefícios, uma parte dos aforradores se disponha a aumentar o valor das suas contribuições a fim de beneficiar da totalidade do benefício concedido.
- Impacto sobre a despesa fiscal gerada pelo aumento dos limites máximos de benefício e pela remoção do limite global.

Em 2022, o número de participantes em planos contributivos de fundos de pensões fechados e abertos de adesão coletiva foi de 151 242. Se somarmos a este número os participantes em planos financiados por fundos abertos de adesão individual (154 389) e os subscritores ativos de certificados de reforma (7 330) obtemos um total aproximado de 313 mil participantes

³⁸ Segundo a tipologia atual, tais produtos são os fundos de pensões fechados e abertos e os certificados de reforma.

contribuintes para planos de pensões individuais. Se considerarmos que o número de participantes pode ser aumentado graças ao alargamento dos benefícios fiscais entre o duplo e o triplo num período de 5 anos, o novo total situar-se-ia num intervalo aproximado entre 626 mil e 940 mil participantes contribuintes. Em relação à população ativa, este aumento faria passar a cobertura pessoal dos produtos de poupança em questão de 6% para um intervalo compreendido entre 12% e 18% num prazo de cinco anos.

Em 2022, o montante total de contribuições pagas por participantes contribuintes para os produtos considerados foi de 231 milhões de euros, do que resulta um valor médio de contribuição anual dos participantes de € 739. Este montante representa aproximadamente 3,7% do montante anual das remunerações médias brutas dos trabalhadores por conta de outrem. Pode ser admitida a hipótese de um aumento moderado do valor médio das contribuições com o fim de se atingir 5% do montante médio das remunerações, o que elevaria esse valor para cerca de mil euros (mais 35% do que o valor atual em preços constantes).

O valor médio do benefício fiscal atribuído na fase de acumulação por cada euro de contribuição é cerca de 2 cents³⁹. Com base nos resultados obtidos na simulação representada no Quadro 6, podemos admitir como plausível o aumento em 50% deste valor médio.

Com base nestas hipóteses, a despesa fiscal associada à aplicação do regime alternativo II a contribuições para fundos de pensões abertos e fechados (com exclusão dos PPR) e certificados de reforma aumentaria do nível de base de 4,9 M€⁴⁰ para um intervalo compreendido entre 46 M€ e 68 M€ no final do período de cinco anos, variando esse valor em função da resposta dos aforradores à melhoria dos benefícios fiscais. Seria esse o custo associado ao aumento da cobertura pessoal daqueles produtos de poupança dos atuais 6% para um valor compreendido entre 12% e 18% da população ativa. Quanto ao montante entrado no sistema por via do aumento das contribuições dos participantes, passaria do nível de base de 231 M€ para um valor compreendido entre 626 M€ e 939 M€.

8. Considerações finais

O sistema complementar de pensões assume uma importância residual no conjunto do sistema português de pensões. O segundo pilar abrange cerca de 4,5% da população ativa e o terceiro pilar assenta maioritariamente em planos de poupança-reforma (PPR) de valores médios baixos, e pouco vocacionados para proporcionar um rendimento complementar no período pós-reforma, dada a flexibilidade concedida ao seu resgate antecipado. Os participantes contribuintes para fundos abertos e fechados e certificados de reforma representam 6% da população ativa.

Em consequência das reformas que foram sendo adotadas com o objetivo de melhorar a sustentabilidade financeira do sistema público de repartição, projeta-se a redução das taxas de substituição das pensões ao longo das próximas décadas. Esta tendência vai sobretudo afetar as gerações mais jovens em virtude da irregularidade das suas carreiras profissionais e da sua entrada cada vez mais tardia no mercado de trabalho. Neste quadro previsional assume particular relevo o objetivo estratégico de desenvolver o sistema complementar, alargando a cobertura

³⁹ Resultante da divisão do valor de benefícios em 2021 pelo montante das contribuições para fundos de pensões e PPR no mesmo ano.

⁴⁰ Este número resulta da distribuição proporcional da despesa fiscal relativa a benefícios fiscais atribuídos na fase de acumulação pelo valor das contribuições para fundos de pensões e CR.

pessoal tanto do segundo como do terceiro pilares, e elevando o valor médio dos ativos consignados aos planos de pensões.

Num contexto estrutural desfavorável à poupança das famílias (baixos rendimentos médios, fortes desigualdades, atomização da estrutura empresarial) e num quadro institucional de que está ausente tanto o plafonamento das contribuições sociais, como a obrigatoriedade de constituição de planos de pensões, devem ser os incentivos fiscais a assumir o principal papel na criação de incentivos à poupança. Porém, o atual regime fiscal não está a cumprir essa função, em virtude da modéstia dos incentivos concedidos, em particular na fase de acumulação, a que se junta alguma complexidade e incongruência no modo como os benefícios são atribuídos aos diversos tipos de poupança. São atribuídos idênticos níveis de benefício a produtos com diferentes prazos de capitalização e diferentes termos de resgate, do que resulta um *trade-off* desfavorável aos produtos de poupança de longo prazo.

Justifica-se por isso a revisão do regime fiscal de apoio aos planos de poupança para a reforma com o objetivo de melhorar a adequação do rendimento das futuras gerações de pensionistas, o que exige um aumento significativo da cobertura pessoal e do valor médio de tais planos, através da melhoria e racionalização do esquema de benefícios fiscais. Não sendo esse o principal objetivo desta medida, é possível que ela contribua para a subida da taxa de poupança das famílias, atualmente em níveis muito baixos, se os aforradores responderem à melhoria dos benefícios através do desvio do consumo e não de outros produtos de poupança.

A prioridade deverá estar focada na melhoria dos incentivos à poupança por parte dos trabalhadores, quer para planos de pensões individuais quer para planos profissionais, na modalidade contributiva⁴¹. Uma especial atenção deve ser dada aos incentivos para trabalhadores jovens, o que justifica esforços no sentido de melhorar a sua literacia financeira. A revisão do regime fiscal deverá ter como objetivo majorar significativamente os benefícios fiscais concedidos em fase de acumulação àqueles produtos verdadeiramente vocacionados para a reforma. De acordo com o exercício de simulação efetuado, a despesa fiscal adicional resultante do aumento da cobertura da população ativa por participantes contribuintes para planos individuais ou profissionais dos atuais 6% para 12% (ou 18%) elevar-se-ia aproximadamente a 41 M€ (ou 64 M€), em preços constantes.

Do mesmo exercício de simulação conclui-se que o impacto da revisão do regime fiscal seria especialmente relevante para estimular a poupança de contribuintes de rendimentos medianos. A participação de trabalhadores de menores rendimentos, não abrangidos pela dedução à coleta de IRS, deverá ser promovida preferencialmente através de outras medidas, tais como a promoção de planos de pensões profissionais, ou de esquemas baseados no consumo privado que possibilitem a acumulação em contas individuais de uma parcela do IVA.

⁴¹ A melhoria dos incentivos à poupança no quadro dos planos profissionais faz o objeto de uma nota técnica separa, já que envolve não só aspetos fiscais como também a alteração do quadro regulamentar.

Referências bibliográficas

- Ayuso, Juan, Jimeno, Juan & Villanueva, Ernesto (2019), "The effects of the introduction of tax incentives on retirement saving. Series 10, 211–249.
- Banco de Portugal (2021), "Inquérito à situação financeira das famílias 2020", Lisboa.
- Bravo, Jorge (2018), "Taxation of pensions in Portugal: Is there a rationale for a semidual income tax system?" in: R. Holzmann e J. Piggott (eds) op. cit.
- Burtless, Gary e Koepke, Eric (2018), "The US tax preference for retirement savings", in R. Holzmann e J. Piggott (eds) op. cit.
- Carvalho, Ana Celeste et al. (2022), "Código dos regimes contributivos do sistema previdencial de segurança social notado e comentado", Almedina, Coimbra.
- Chetty R, Friedman J, Leth-Petersen S, Nielsen TH, Olsen T (2014), "Active vs. passive decisions and crowdout in retirement savings accounts: evidence from Denmark", *Quarterly Journal of Economics*, 129(3):1141–1219.
- CMVM (2022) – "Incentivos à poupança de longo prazo – Propostas", junho de 2022, Lisboa.
- European Commission (2021) - "Pension Adequacy Report, Portugal – vol. 2", Bruxelas.
- Fadejeva, Ludmila e Tkacevs, Olegs (2022), "The effectiveness of tax incentives to encourage private savings", *Baltic Journal of Economics*, 22:2, 110-125, Taylor and Francis, London.
- Fundação Gulbenkian (2022), "Finanças Públicas – Uma perspetiva intergeracional", Lisboa
- Gelber, A. (2011) "How do 401(k)s affect saving? Evidence from changes in 401(k) eligibility", *American Economic Journal, Econ Policy* 3(4):103–122
- Holzmann, Robert e Piggott, John (2018), "The taxation of pensions under review: motivation, issues and directions", in: R. Holzmann e J. Piggott (eds.) - "The taxation of Pensions", CESIFO Seminar Series, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- OECD (2006), "Fundamental reform of personal income tax", OECD Tax Policy Studies, Paris.
- OECD (2018a), "Financial incentives and retirement savings", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018b), "Policy brief 1: The tax treatment of retirement savings in private pension plans", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018c), "Policy brief 2 – Long-term fiscal costs of tax incentives for private pension plans", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021), "Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2022a) - "Key tax rate indicators", dezembro, Paris.
- OECD (2022b), "Annual survey on financial incentives for retirement savings", OECD country profiles.
- OECD (2023), "National Accounts of OECD countries 2022", OECD Publishing, Paris.

COMISSÃO PARA A
SUSTENTABILIDADE
DA SEGURANÇA SOCIAL