

System emerytalny w Portugalii*

(Pension system in Portugal)

Dariusz Stańko

Chair of Social Insurance, Warsaw School of Economics
Graduate School of Economics, Osaka University
xiao-xiong@mailcity.com

czerwiec 2003

* Rozdział w: Szumlicz, Zukowski (red.), „Systemy Emerytalne w Krajach Unii Europejskiej”, Twigger, Warszawa 2004.

Wersja wstępna

* A chapter in “Public Pension Systems in European Union”, Twigger, Warsaw 2004, Preliminary version.

ENGLISH SUMMARY:

This paper presents the up-to-date review of the Portuguese pension system, with a particular focus on the public pension provision organised by the state.

First part briefly explains the origin of the system. Chapter two focuses on the structure of the pension system, with a general discussion of first pillar (state provision), second pillar (employer's provision) and third pillar (individual provision). The next chapter gives the detailed rules of the system (e.g. benefits entitlements, calculation formula, early retirement, taxation).

Chapter four concludes with formulation of main current issues being a subject of discussion and the system's prospects in the future.

Journal of Economic Literature Classification Numbers:

H-55 (Social Security and Public Pensions)

G-28 (Government Policy and Regulation)

G-23 (Pension Funds; Other Private Financial Institutions)

Keywords: pension reform, public pensions, pension funds

I thank Francisco Jose Silva Cruz Alves from Portuguese Institute of Insurance for providing me with data on insurance sector.

Spis treści:

1. GENEZA SYSTEMU EMERYTALNEGO	1
2. STRUKTURA SYSTEMU ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO	4
3. ZASADY FUNKCJONOWANIA PUBLICZNEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO	15
4. PROBLEMY I PERSPEKTYWY SYSTEMU EMERYTALNEGO.....	21
BIBLIOGRAFIA.....	37

Spis tablic:

Tabela 1 Portugalskie fundusze emerytalne (2001).....	14
Tabela 2 Stopa akumulacji w formule emerytalnej	17
Tabela 3 Wcześniejsze emerytury.....	20
Tabela 4 Liczba i struktura osób objętych publicznym systemem emerytalnym.	22
Tabela 5 Liczba emerytów wg systemu oraz tytułu świadczenia – publiczny system emerytalny, sektor zatrudnionych i samozatrudnionych (grudzień 2001).....	23
Tabela 6 Liczba emerytów – publiczny system emerytalny, sektor funkcjonariuszy państwowych (grudzień 2001).....	23
Tabela 7 Szacunkowy średni wiek wychodzenia z aktywności zawodowej pracowników w Portugalii.....	24
Tabela 8 Struktura wydatków i przychodów publicznego systemu emerytalnego pracowników sektora prywatnego w Portugalii jako elementu systemu ubezpieczenia społecznego (2001)*.....	26
Tabela 9 Struktura wydatków i przychodów systemu emerytalnego dla funkcjonariuszy państwowych CG w Portugalii (2001).	27
Tabela 10 Odsetek osób w wieku powyżej 65 lat w społeczeństwie.	31
Tabela 11 Procesy demograficzne w Portugalii – prognoza.	32
Table 12 A Postawowe statystyki. Sytuacja dochodowa Portugalii na tle innych krajów Unii Europejskiej.	33

Dariusz Stańko

Portugalski system emerytalny

czerwiec 2003

1. Geneza systemu emerytalnego

System ubezpieczenia społecznego (*Segurança Social*) został utworzony w 1935 roku dla robotników sektora przemysłowego i sektora usług. Jednak jeszcze w 1960 roku zaledwie 50% wszystkich pracowników płaciło składki, zaś świadczenia były niewielkie i nieregularne. Jednymi z podstawowych przyczyn były niskie płace oraz słaby wzrost gospodarczy (dyktatura Salazara). Rewolucja goździków z kwietnia 1974 roku rozszerzyła zakres objętych ubezpieczeniem (wprowadziła emeryturę socjalną) oraz ustanowiła dodatkowe, 13-te świadczenie emerytalne wypłacane na Boże Narodzenie. Jednakże lata siedemdziesiąte XX wieku to okres pojawienia się szeregu niekorzystnych czynników demograficzno-społecznych (kryzysy paliwowe, zmiany w systemie zatrudnienia oraz zmiany w strukturze i formach rodzin, przyspieszone tempo starzenia się społeczeństwa). W 1990 roku wprowadzono 14-te świadczenie emerytalne (wypłacane w lipcu), jednakże lata dziewięćdziesiąte to okres kolejnych reform zmierzających do ograniczenie wydatków państwa na cele socjalne.

Rząd portugalski deklaruje, iż zmierza w kierunku stworzenia jednolitego systemu ubezpieczenia społecznego dla wszystkich grup zawodowych a także do zapewnienia większej elastyczności przechodzenia na emeryturę poprzez wprowadzenie systemu świadczeń wzrastających w miarę opóźniania wieku przejścia na emeryturę. Rozwijają się indywidualne systemy oszczędzania na

starość, szczególnie fundusze emerytalne o zdefiniowanej składce. Rząd chciałby, żeby obok podstawowego systemu publicznego większy udział w przyszłych świadczeniach emerytalnych pochodził z dodatkowych dwóch filarów. Zmiany te podobne są do rozwiązań światowych, polegających wprowadzaniu systemów finansowania kapitałowego, ograniczaniu udziału państwa w zarządzaniu funduszami ubezpieczenia społecznego i przerzucaniu ryzyka (szczególnie finansowego) na indywidualnego uczestnika.

W 1993 roku przeprowadzono pierwszą reformę¹, w celu objęcia zabezpieczeniem większych kręgów ludności a także na podwyższeniu wysokości średnich świadczeń. W ramach reformy obniżono jednak stopę akumulacji z 2,2% do 2%, wydłużono wymaganą liczbę lat opłacania składki z 10 do 15, zaś do formuły obliczania emerytury zaczęto brać pod uwagę najlepsze 10 lat zarobków na przestrzeni ostatnich 15 lat (poprzednia zasada: 5 lat z ostatnich 10). Zwiększyło to stopień powiązania wysokości świadczeń emerytalnych ze składkami, szczególnie dla lepiej wykształconych pracowników, których zarobki wzrastają z reguły pod koniec kariery zawodowej. Reforma z 1993 roku wprowadziła ponadto możliwość łączenia pracy z emeryturą, podwyższyła stopniowo wiek emerytalny kobiet z 62 do 65 lat oraz zmieniła podstawę obliczania zarobków referencyjnych z wynagrodzeń nominalnych na wynagrodzenia realne.

Kolejna reforma, z roku 1995 (ustawa Nr. 34-B/94 z 27 grudnia 1994 roku) spowodowała obniżenie składki na ubezpieczenie społeczne z 24,5% do 23,75% oraz podniosła podatek VAT z 16% do 17%; dodatkowy punkt

¹ Nt. reform w Portugalii zob. Pereira i Rodrigues, (2001), str. 3-4, Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002) oraz Watson Wyatt (2002).

procentowy nazwano VAT-em socjalnym (*social VAT*).

W 1999 roku uelastyczniono wiek emerytalny poprzez wprowadzenie silnych redukcji świadczenia emerytalnego w przypadku przechodzenia na emeryturę przed 65 rokiem życia oraz 10% premii w przypadku odroczenia emerytury o 1-5 lat przez osoby w wieku przynajmniej 55 lat, które opłacały składkę przez 30 lat.

W 2000 roku miała miejsce kolejna reforma systemu zabezpieczenia społecznego. Nowa regulacja prawna (ustawa Nr. 17/2000²) z 8 sierpnia 2000 skoncentrowała się na trzech podstawowych celach: (1) polepszeniu warunków i podniesienia poziomu dobrobytu społecznego (*social welfare*), (2) wzmocnieniu zasad solidarności i równości, efektywności systemu i wydajności zarządzania, oraz (3) uzyskania finansowej równowagi systemu. Nowa ustawa wprowadziła: stopniowe dostosowanie emerytur do warunków społecznych tak, aby zagwarantować większą równość i sprawiedliwość społeczną; elastyczny wiek emerytalny, formułę obliczania emerytur opartą na zarobkach z całego okresu pracy i indeksację wg inflacji; wsparcie uczestników o niskich dochodach, indeksowanie zarobków bazowych (służących do obliczania emerytury) wg inflacji. Wiek emerytalny identyczny dla kobiet i mężczyzn został ustalony na 65 lat.

Aktualne zasady finansowania systemu dla pracujących na własny rachunek zostały określone przez dekret z 25 września 1993 roku, który wszedł w życie 1 stycznia 1994. Prawo to wprowadziło znaczne zmiany w celu dostosowania poziomu składek oraz poziomu ochrony ubezpieczeniowej do

² Zob. <http://www.terravista.pt/baiagatas/1075/172000.htm>.

realnych warunków, charakteryzujących różnorodność sytuacji pracowników. Wysokość składek została zatem powiązana z realnym kosztem świadczeń, co do tej pory nie było stosowane (poprzedni system przewidywał składki na poziomie 8, 12 oraz 15% wynagrodzenia, w zależności od rodzaju działalności). Zasady obliczania emerytur zostały określone przez dekret Decreto-Lei Nr. 329/93 z 25 września 1993 roku, zaś najnowsze zmiany wprowadzono dekretem Decreto-Lei Nr. 35/2002 z 19 lutego 2002 roku.

Rozszerzenie zasięgu ubezpieczeń, podwyższenie wartości średniego świadczenia, dodatkowe emerytury w roku oraz wprowadzenie większych dodatków socjalnych przyczyniło się z jednej strony do podwyższenia składek na ubezpieczenie społeczne, zaś - z drugiej strony - szkodre uprawnienia dla biurokracji oraz niektórych grup zawodowych powodują, iż przez długi okres przejściowy system będzie borykał się z dużymi kosztami.

2. Struktura systemu zabezpieczenia emerytalnego

Portugalski system emerytalny jest elementem systemu zabezpieczenia społecznego (*social security*), na który składają się następujące elementy: (1) podsystem dobrobytu społecznego i obywatelskiego (*social welfare and citizenship*) finansowany wyłącznie z budżetu państwa, (2) podsystem ochrony rodziny (*family protection*) finansowany z budżetu państwa, a w sytuacji świadczeń wynikających z ubezpieczenia – przez składki oraz (3) podsystem dobrobytu (*welfare*) finansowany przez składki pracowników i pracodawców. Można wyróżnić trzy klasyczne filary, mianowicie zabezpieczenie organizowane przez państwo (pierwszy filar, tzw. publiczny system emerytalny), przez

pracodawcę (zakładowe programy emerytalne) oraz przez samego ubezpieczonego (indywidualne plany oszczędnościowe i emerytalne).

Portugalski publiczny system emerytalny należy do tzw. *earnings-related scheme* (przyszła emerytura powiązana jest z wysokością zarobków w trakcie kariery zawodowej). Opiera się on na zasadach: powszechności (obejmuje wszystkich obywateli), jednolitości (jednakowe zasady, ale z pozytywną preferencją osób w określonej sytuacji socjalno-ekonomicznej) oraz ekwiwalentności (świadczenia zależą od wysokości zarobków oraz czasu opłacania składek). Jedynie zamknięty już system CGA dla funkcjonariuszy publicznych przewiduje znacznie korzystniejsze zasady obliczania świadczeń, niższy wiek emerytalny (60 lat) oraz krótszy wymagany staż opłacania składek (5 lat). Publiczny system emerytalny ma budżet niezależny od państwa i jest finansowany ze składek pracowników, pracodawców oraz transfery z budżetu. Składki na ubezpieczenie społeczne są obowiązkowe i pobierane z wynagrodzeń pracowników. Finansowanie systemu odbywa się poprzez redystrybucję i kapitalizację ewentualnych nadwyżek, które wpływają do stabilizacyjnego funduszu finansowego FEFSS (*Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social*) utworzonego w 1999 roku. Do funduszu przesyła się 2 punkty procentowe z 11%-owej składki pracownika³.

Wszyscy pracownicy (zatrudnieni w firmach prywatnych czy też pracujący na własny rachunek) muszą płacić składki na podstawowy system zabezpieczenia (ubezpieczenia)⁴ społecznego pracowników prywatnych RG

³ Ustawa Nr 17/2000.

⁴ Wg. European Commission (2000a) jest to system "ubezpieczenia społecznego" (*social insurance*), inny dokument European Commission (2001) stosuje określenie

(*Regime Geral*). Osoby mieszkające w Portugalii, a nie objęte obowiązkowym ubezpieczeniem mogą przystąpić do systemu dobrowolnie, to samo dotyczy Portugalczyków mieszkających za granicą, a nie objętych zagranicznym obowiązkowym systemem ubezpieczenia społecznego.

Grupy społeczne nie należące do systemu podstawowego to pracownicy aparatu państwowego którzy posiadają własny system składkowy CGA (*Regime de protecção social da função pública*), oraz rolnicy należący do składkowego systemu RESSAA (*Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas*) [Specjalny System Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Sektora Rolniczego]. Oba wymienione systemy zostały zamknięte; odpowiednio od 1993 i 1996 roku składki nowych członków podlegają tym samym, co w systemie podstawowym, zasadom obliczania świadczenia emerytalnego.

Osoby powyżej 65 roku życia, bądź takie, które znajdują się w ciężkiej sytuacji materialnej lub społecznej, a nie są objęte żadnym systemem mogą uzyskać socjalne świadczenie emerytalne w ramach systemu nieskładkowego RNC (*Regime Não Contributivos ou Euquiparados*). System RNC jest częścią systemu podstawowego (RG).

Publiczny system emerytalny obejmuje również inne ryzyka, takie jak inwalidztwa (renty inwalidzkie, *pensão de invalidez*), śmierci (renty wdowie i sieroce, *pensão de sobrevivência*), długotrwałego bezrobocia (wcześniejsza emerytura *reforma antecipada/pré-reforma*) i ubóstwa (emerytura minimalna, *pensão mínima* lub emerytura socjalna *pensão social*).

“zabezpieczenie społeczne” (*social security*). Wydaje się, że bardziej odpowiednim jest tutaj pojęcie zabezpieczenia społecznego, stosującego podstawowy instrument, jakim jest ubezpieczenie.

Publiczny system emerytalny można podzielić na dwie grupy: system podstawowy dla pracowników firm prywatnych (i samozatrudnionych) RG oraz CGA, czyli likwidowany już system dla funkcjonariuszy państwowych. W ramach tego pierwszego (RG) funkcjonuje jeden system nieskładkowy (RNCE) oraz dwa składkowe: system podstawowy (RGC) oraz system dla rolników (RESSAA). Systemy te administrowane są przez Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) [Instytut Zarządzania Finansowego Zabezpieczeniem Społecznym] znanym potocznie jako Segurança Social [Zabezpieczenie Społeczne], podczas gdy system dla funkcjonariuszy publicznych (CGA) jest zarządzany przez Ministerstwo Finansów w ramach Caixa Geral de Aposentações [Generalnej Kasy Emerytalnej].

Wspomniany już fundusz rezerwowy FEFSS (*Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social*) jest autonomicznie zarządzany przez Institute of Funds Management w Porto. Fundusz rezerwowy musi inwestować przynajmniej 50% aktywów w instrumenty dłużne rządu portugalskiego; jego udziały w akcjach lub w jednostkach funduszy inwestycyjnych nie mogą przekraczać 20% wartości portfela, zaś instrumenty dłużne muszą mieć rating co najmniej BBB/Baa2⁵. Wartość funduszu na koniec roku 2001 wynosiła 3.798 miliarda euro.

Publiczny system emerytalny jest finansowany na zasadzie repartycji, ze składek uczestników (podstawowy system o uczestnictwie obowiązkowym i

⁵ W ramach systemu ratingowego agencji Standard and Poor (S&P), AAA reprezentuje najlepszą ocenę. Następne oceny to AA, A, BBB, BB, B oraz CCC. Odpowiednikami tych ratingów w przypadku agencji Moody's są stopnie: Aaa, Aa, A, Baa, Ba, B oraz Caa. Prawo amerykańskie określa obligacje z oceną BBB (lub Baa) lub powyżej jako instrumenty o tzw. „investment grade”, czyli wiarygodności odpowiednio wysokiej do tego, żeby banki komercyjny mogły w nie inwestować (przyp. D.S.).

dobrowolnym oraz system dla pracowników państwowych) oraz na zasadzie solidarności społecznej, z podatków (systemy nieskładkowy). Dodatkowo, istnieją przychody z inwestycji funduszu rezerwowego FEFSS; są jednak one póki co niskie, w granicach 0,2-0,3% GDP co przekłada się na 3,2-3,4% wydatków na emerytury w ramach podstawowego publicznego systemu emerytalnego⁶. Środki akumulowane w tym funduszu będą zużyte na sfinansowanie deficytu systemu zabezpieczenia społecznego przewidywanego w latach 2020-2030.

Składka na podstawowy system zabezpieczenia społecznego wynosi 34,75% realnych wynagrodzeń. Pracownik płaci 11%, a pracodawca 23,75%. Składka ta obejmuje finansowanie wszystkich świadczeń systemu, głównie emerytur.

Pracujących na własny rachunek (*independent workers*) płacą składkę, z tym, iż mogą wybrać pomiędzy 11 poziomami podstawy ubezpieczenia (zarobków), które są indeksowane w stosunku do minimalnego wynagrodzenia krajowego⁷. Mogą zatem zdecydować się na obowiązkową składkę minimalną równą 25,4% wynagrodzenia (która reprezentuje obowiązkowy system zabezpieczenia społecznego i obejmuje ryzyka macierzyństwa, inwalidztwa, starości oraz śmierci) bądź na maksymalną dobrowolną składkę w wysokości 32% wynagrodzenia (obejmującą dodatkowe ryzyka: choroby, wypadków przy pracy oraz zasiłków rodzinnych)⁸. Osoby nie objęte obowiązkiem uczestnictwa w systemie (np. cudzoziemcy) mogą do niego przystąpić poprzez opłatę 16%

⁶ Obliczenia własne na podstawie Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002), Tabela 14.

⁷ European Commission (2001), str. 79.

⁸ J.w., str. 26.

składki, która pokrywa cztery podstawowe ryzyka (jak w systemie obowiązkowym), bądź składkę wyższą oferującą szerszą ochronę⁹. Jest możliwy wybór podstawy ubezpieczenia; minimalna podstawa ubezpieczenia odpowiada miesięcznemu wynagrodzeniu krajowemu, maksymalna podstawa jest cztery razy wyższa.

System nieskładkowy jest finansowany przez transfery państwowe.

W zakresie indywidualnej ochrony emerytalnej, pracodawca może, jako dodatek do emerytury publicznej, finansować emeryturę pracownika poprzez sponsorowanie życiowych indywidualnych ubezpieczeń życiowych, indywidualnych rachunków w otwartych lub zamkniętych funduszach emerytalnych, bądź poprzez wykupienie grupowych programów oszczędzania w otwartych funduszach emerytalnych. Jednakże drugi filar, zapoczątkowany w 1985 pierwszym statutem o funduszach emerytalnych praktycznie jeszcze nie istnieje zaś ostatnio liczba uczestników tego filara uległa nawet redukcji¹⁰. Dzieje się tak, ponieważ pracodawcy nie mają obowiązku finansowania pracowniczych programów emerytalnych; zaś jeśli już taki program utworzą, wszyscy pracownicy mają prawo do uczestniczenia w nim. Nie są one zatem powszechne - w 1998 roku uczestniczyło w nich 7,0% pracowników należących do podstawowego systemu emerytalnego¹¹, w roku 2001 było to 8,34%¹². Istnieją co prawda korzyści podatkowe dla pracodawców, którzy tworzą programy emerytalne, jednakże w 2000 roku tylko 16% aktywów wszystkich zamkniętych

⁹ Zob. tabela składek dobrowolnych: <http://193.126.192.202/left.asp?02.10.01.02> (dane Segurança Social).

¹⁰ Council of European Union and European Commission (2003), str. 158.

¹¹ European Commission (2000a), str. 38.

¹² Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Ubezpieczenia Społecznego i Portugalskiego Instytutu Ubezpieczeń.

funduszy emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu było zarządzanych przez fundusze utworzone niezależnie od publicznego systemu emerytalnego¹³.

Fundusze emerytalne mogą finansować świadczenia emerytalne tylko z tytułu wcześniejszej emerytury, starości (zwykła emerytura), inwalidztwa, bądź przeżycia (renty wdowie i sieroce). Istnieją dwa podstawowe typy funduszu: otwarte i zamknięte. Fundusz jest otwarty gdy nie wymaga się żeby jego uczestnicy byli w jakikolwiek sposób powiązani ze sobą. Uczestnicy funduszu otwartego przyjmowani są przez zarządzającego funduszem. Fundusz jest definiowany jako zamknięty, jeśli istnieje tylko jeden członek funduszu, ewentualnie jeśli jest kilku członków, między którymi istnieje związek w ramach firmy, organizacji, zawodu bądź jakikolwiek inny związek społeczny spełnienie którego jest wymagane w celu nabycia członkostwa w funduszu¹⁴.

Ponad 80% funduszy emerytalnych finansuje plany emerytalne o zdefiniowanym świadczeniu (*defined benefits*, DB), które są niezależne od publicznego systemu emerytalnego. W przypadku większości funduszy emerytalnych z sektora bankowego czy telekomunikacyjnego, finansują one programy emerytalne, które zastępują publiczny system emerytalny. Pracownicy tych sektorów otrzymują jednak z podstawowego publicznego systemu emerytalnego zasiłki rodzinne, zasiłki bezrobotne oraz świadczenia z tytułu chorób zawodowych. Mimo, iż niektóre firmy zaczynają porzucać programy emerytalne związane z publicznym systemem emerytalnym, ich aktywa stanowią nadal drugą największą grupę wśród aktywów zamkniętych funduszy emerytalnych. Aktualnie wśród funduszy otwartych o grupowym charakterze

¹³ Obliczenia własne na podstawie Instituto de Seguros de Portugal (2000), Tabela 18.

¹⁴ Definicja wg. European Commission (2000a), str. 39.

uczestnictwa obserwuje się tendencje do tworzenia planów o zdefiniowanej składce (*defined contribution*, DC); 25% z nich posiada tego rodzaju plany. Tendencja ta nie jest jeszcze jednak odzwierciedlona wśród funduszy zamkniętych – zaledwie nikiel 0,04% z nich finansuje tego rodzaju plany¹⁵.

Funduszami mogą zarządzać firmy ubezpieczeniowe bądź firmy wyłącznie do tego celu utworzone. Organem nadzoru jest Instituto de Seguros de Portugal [Portugalski Instytut Ubezpieczeń]. Ograniczenia inwestycyjne są podobne do rozwiązań polskich (np. maksymalny udział w akcjach to 50%, udział w funduszach inwestycyjnych 30%, nie rządowe obligacje i papiery dłużne 60%). Pojedyncze inwestycje nie mogą przekraczać 5% wartości portfela, 20% w przypadku inwestycji w podmioty powiązane, 20% w zagraniczne instrumenty pieniężne, 3% w zagraniczne akcje bądź ich pochodne¹⁶.

Zdecydowana większość funduszy należących do drugiego filara nie pozwala na przenoszenie praw emerytalnych. Spośród funduszy zamkniętych, 54% programów emerytalnych nie uznaje nabytych praw w przypadku wygaśnięcia umowy z członkiem funduszu, dla funduszy otwartych odsetek ten wynosi 67%. W praktyce, przenoszalność (mobilność) praw emerytalnych w Portugalii jest rzadkością¹⁷.

Rynek funduszy emerytalnych jest uprzywilejowanym podatkowo instrumentem (*vehicle*) finansowania instytucjonalnych programów emerytalnych drugiego bądź trzeciego filara. Jednakże, jak wspomniano, w ostatnich latach odnotowuje się regres zarówno pod względem wielkości

¹⁵ European Commission (2000a), str. 39.

¹⁶ J.w., str. 41-43.

¹⁷ Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002), str. 29.

środków, jak i liczby uczestników. W przypadku funduszy zamkniętych wynika to przede wszystkim z przechodzenia dotychczasowych uczestników na emeryturę. Tendencję tą odzwierciedlają liczby. W roku 1999 członkami funduszy było 299 154 osób, w roku 2000 liczba ta spadła do 293 530, zaś w roku 2001 było ich już 283 244. Liczba beneficjentów wzrastała w tym okresie odpowiednio z 98 944 (1999), 106 323 (2000), do 112 815 (2001)¹⁸. Świadczy to o postępującym „starzeniu” się struktury uczestników funduszy emerytalnych oraz o coraz mniejszym napływie nowych członków¹⁹).

Struktura świadczeń finansowanych przez fundusze emerytalne przedstawiała się następująco²⁰. Wszystkie fundusze typu zamkniętego finansowały świadczenia emerytalne z tytułu starości a 90% funduszy – świadczenia emerytalne z tytułu inwalidztwa. Renty wdowie i sieroce finansowało 49% i 47% funduszy, zaś wcześniejsze emerytury zaledwie 45%. W przypadku otwartych funduszy emerytalnych, emeryturę z tytułu starości finansowały praktycznie wszystkie (98%) fundusze, z tytułu inwalidztwa zdecydowana – większość (90%). Znacznie niższy był udział funduszy w finansowaniu wcześniejszych emerytur (32%) oraz rent wdowich i sierocych (29%).

Także trzeci filar ma dobrowolną naturę uczestnictwa. Filar ten obejmuje indywidualne plany emerytalne wprowadzone w 1989 roku; oszczędzanie na emeryturę odbywa się najczęściej w ramach indywidualnych ubezpieczeń życiowych lub poprzez uczestnictwo w funduszach inwestycyjnych i

¹⁸ Dane statystyczne Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

¹⁹ Instituto de Seguros de Portugal. Zob. www.isp.pt/uk/estatisticas/pensoes/pagetotal.htm.

²⁰ Segurança Social e do Trabalho (2002), str. 10.

emerytalnych. Uczestnik może wybrać instytucję zarządzającą, rodzaj planu (DC lub DB) oraz sposób wypłaty świadczenia. Indywidualne plany oszczędzania na emeryturę (PPR), bądź oszczędzania na emeryturę i edukację dzieci (PPR/E) mogą być finansowane poprzez akumulowanie i inwestowanie składek w funduszu inwestycyjnym, otwartym funduszu emerytalnym, bądź funduszu podobnego typu. Fundusze te muszą inwestować przynajmniej 50% aktywów w rządowe papiery dłużne o terminie wymagalności powyżej 1 roku. Długoterminowe plany oszczędnościowe zawierają silne bodźce podatkowe, lecz charakteryzują się niskim stopniem płynności. Dzieje się tak ponieważ uczestnik ma dostęp do zgromadzonych środków dopiero po osiągnięciu prawnie wymaganego limitu wiekowego (60 lat, przy czym uczestnictwo w funduszu musi trwać przynajmniej 5 lat), lub w wypadku poważnej choroby, trwałej niezdolności do pracy lub długotrwałego bezrobocia. Aktywa indywidualnych planów emerytalnych (PPR, PPR/E) w roku 2001 stanowiły 66,75% portfela wszystkich otwartych funduszy emerytalnych oraz 2,78% aktywów wszystkich funduszy (otwartych i zamkniętych)²¹).

Ponieważ pierwszy filar dominuje, nie istnieją znaczące powiązania między poszczególnymi poziomami zabezpieczenia emerytalnego. Instytucjonalnie, oszczędzanie na emeryturę w ramach drugiego lub trzeciego filara może przybierać formę funduszy emerytalnych. W pierwszym przypadku są to głównie fundusze zamknięte) w drugim - fundusze otwarte w ramach planów PPR i PPR/E. W niektórych przypadkach, plany emerytalne w funduszach emerytalnych mogą zastępować częściowo pierwszy filar (tak jest w

²¹ Obliczenia własne na podstawie Instituto de Seguros de Portugal, zob. www.isp.pt/uk/estatisticas/pensoes/pagetotal.htm.

przypadku sektorów bankowego i telekomunikacyjnego – pracownicze plany emerytalne zastępują tutaj system podstawowy).

Głównym źródłem emerytur są nadal emerytury z publicznego systemu emerytalnego (pierwszego filara). W roku 2001 wszystkie świadczenia emerytalne publicznego systemu stanowiły 10,0% GDP (system podstawowy sektora prywatnego 6,3%; system dla funkcjonariuszy państwowych 3,7%) podczas gdy wszystkie świadczenia emerytalne w ramach trzeciego filara wynosiły ok. 1,13% GDP. Wszystkie świadczenia wypłacone przez fundusze emerytalne wyniosły 0,933% GDP (zob. tabele 1, 9, 10), zaś świadczenia wypłacone w ramach umów życiowych 213 milionów euro, czyli 0,194% GDP²².

Poniższa tabela prezentuje podstawowe dane statystyczne nt. portugalskiego rynku funduszy emerytalnych.

Tabela 1 Portugalskie fundusze emerytalne (2001).

(2001)		Uwagi
Ilość funduszy	236	
Liczba członków	283 244	2,83% ludności
Liczba świadczeniobiorców	112 815	7,47% osób w wieku powyżej 64 lat
Aktywa (mln euro)	14 808	14,06 % GDP
- fundusze zamknięte	14 177	63 % członków (2000)
- fundusze otwarte:	631	37 % członków (2000)
-- plany PPR, PPE i PPR/E	411	24 % członków (2000)
-- plany PPA	15	1 % członków (2000)
-- pozostałe	205	12% członków (2000)

²² Informacja Portugalskiego Instytutu Ubezpieczeń (Instituto de Seguros de Portugal), dzięki uprzejmości Pana Francisco Jose Silva Cruz Alves.

Roczne składki (mln euro)	2 170	2,06% GDP
Roczne świadczenia (mln euro)	983	0,93% GDP
Średnia mies. składka (euro)	638	
Średnie mies. świadczenie (euro)	726	

Skróty: PPR (Planos de Poupança Reforma) indywidualne emerytalne plany oszczędnościowe, PPR/E (Planos de Poupança Reforma/Educação) indywidualne plany oszczędnościowe na cele emerytalno-edukacyjne (przeznaczone na własną emeryturę i/lub wykształcenie dzieci), PPE (Planos de Poupança Educação) indywidualne plany oszczędnościowe na cele edukacyjne, PPA (Planos de Poupança em Acções) indywidualne plany oszczędnościowe dla mieszkańców Wysp Azorskich.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie OECD (2002), Instituto de Seguros de Portugal (2000) oraz kursów walutowych z Oanda The Currency Site (<http://www.oanda.com/convert/fxhistory>).

3. Zasady funkcjonowania publicznego systemu emerytalnego

Warunki nabywania uprawnień do emerytury oparte są na regule powiązania wysokości świadczenia emerytalnego z wkładem własnym, składką której wysokość obliczana jest na podstawie zarobków. Jedynie w przypadku systemu nieskładkowego istnieje możliwość otrzymania emerytury socjalnej pod warunkiem, że dochody danej osoby nie przekraczają 30% minimalnego wynagrodzenia bądź 50% w przypadku rodziny.

Składki muszą być opłacone (bądź kredytowane) przez 15 lat. Aby dany rok uczestnictwa w systemie został uznany, należy udowodnić, że przynajmniej przez 120 dni uczestniczyło się w systemie i opłacało składki.

Nabycie pełnych uprawnień następuje po 40 latach opłacania składek. Wiek emerytalny (dla kobiet i mężczyzn) wynosi 65 lat (wprowadzone od 1

stycznia 2000).

Wcześniejszą emeryturę można nabyć w wieku 55 lat lub więcej, pod warunkiem, iż uczestnik przez przynajmniej 30 kalendarzowych lat opłacał składki. Świadczenie takie jest zredukowane. Istnieje ponadto możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę w przypadku bezrobocia; dotyczy ona tych, którzy utracili pracę w wieku przynajmniej 55 lat. Uprawniony musi mieć 60 lat lub więcej oraz opłacone składki przez 20 lat kalendarzowych.

W wypadku zawodów uciążliwych i szkodliwych (górnicy, rybacy etc.) lub specyficznych (piloci, kontrolerzy ruchu lotniczego, artyści baletowi itd.) możliwe jest przejście na wcześniejszą emeryturę w wieku 55 lat.

Emeryturę można odroczyć, bowiem wiek 65 nie jest obowiązkowy.

Czynnikami wpływającym na wysokość emerytury są: ilość lat opłacania składek oraz średnie zarobki z całego okresu ubezpieczenia.

Świadczenie emerytalne z tytułu starości (*old age pension, pensão de velhice*) to miesięczna suma wynikająca z przemnożenia wartości zarobków bazowych (*reference earnings*, wpływających na wysokość emerytury) przez długość stażu (*contribution years*, ilość lat opłacania składki) oraz tzw. stopę akumulacji (*contribution rate, annual accrual rate*), której wysokość zależy od długości okresu uczestnictwa w systemie. Wysokość emerytury oblicza się zatem następująco:

- osoby o stażu poniżej 20 lat
 $2\% \times \text{ilość lat opłacania składki} \times \text{zarobki bazowe}$
- osoby o stażu co najmniej 20 lat
 $\text{stopa akumulacji (2,3\% - 2,0\%, zob. tab. 2)} \times \text{ilość lat opłacania składki} \times$

zarobki bazowe.

Stopa akumulacji dla osób o stażu powyżej 20 lat zależy od relatywnej wysokości zarobków bazowych w stosunku do krajowego wynagrodzenia minimalnego (NMW). Stopa ta przedstawia się ona następująco (tabela 2):

Tabela 2 Stopa akumulacji w formule emerytalnej

	Zarobki bazowe jako frakcja krajowego wynagrodzenia minimalnego (NMW)	Stopa akumulacji
1	≤ 1.1 NMW	2,3
2	≤ 2 NMW	2,25
3	≤ 4 NMW	2,2
4	≤ 8 NMW	2,1
5	> 8 NMW	2,0

Źródło: Santos i Ferreira (2002), Tabela 2, str. 5.

Osoby, które były ubezpieczone przed 31.12.2001 i które uzyskały odpowiednio długi stażu (bądź uzyskają go przed 31.12.2016) będą miały obliczone emerytury zgodnie z dekretem Nr. 329/93 (poprzedni system), zgodnie z nowym systemem, bądź też proporcjonalnie na bazie obu systemów, tak by ich świadczenia były jak najwyższe.

Zarobki bazowe są liczone jako średnia miesięcznych wynagrodzeń (E) na przestrzeni wszystkich lat opłacania składki (N), z tym że maksymalny okres wynosi 40 lat:

$$E/N \times 14$$

W przypadku dłuższego okresu, bierze się pod uwagę 40 najwyższe średnie zarobki. Zarobki bazowe są indeksowane:

- zarobki uzyskane przed 31.12.2001: przez indeks cen dóbr konsumpcyjnych (*consumer price index*, bez ceń mieszkań),
- zarobki uzyskane po 31.12.2001: przez współczynnik składający się w 75% z indeksu wzrostu cen dóbr konsumpcyjnych oraz 25% indeksu wzrostu płac (*improvement wage index*). Współczynnik ten nie może przewyższyć indeksu cen dóbr konsumpcyjnych (bez mieszkań) powiększonego o 0.5%²³.

Okresy zaliczane w poczet okresów nieskładkowych lub kredytowane to okresy chorób, macierzyństwa, bezrobocia, służby wojskowej, funkcji ławnika, opieki nad dziećmi, walki w ruchu oporu.

Emerytura minimalna jest przyznawana tylko tym których dochody po przejściu na emeryturę nie przekraczają (*means-tested benefits*) określonego progu to jest 30% średnich miesięcznych zarobków z całego okresu ubezpieczenia, będących podstawą wyliczenia emerytury. W przypadku pary, emerytura minimalna wynosi 50% średnich zarobków. Dla emerytów, którzy płacili składki przez 15 lat lub mniej, minimalna emerytura wynosi 189,54 euro miesięcznie i nie jest indeksowana w stosunku do minimalnego wynagrodzenia krajowego. Emerytura minimalna osób które opłacały składki przez 15-40 lat jest indeksowana w stosunku do minimalnego miesięcznego wynagrodzenia krajowego pomniejszonego o składkę pracowniczą (11%) i ma wynosić, w zależności od stażu, 65% – 100% zarobków bazowych. Emerytura na poziomie emerytury minimalnej może być również osiągnięta dzięki dodatkowi socjalnemu (*complemento social*) z systemu nieskładkowego. Dodatek socjalny przysługuje

²³ European Commission (2002).

w przypadku, gdy obliczone świadczenie nie osiąga wartości minimalnej²⁴.

Na skutek krótkiego okresu opłacania składek oraz niskich płac, znaczny odsetek emerytów otrzymuje świadczenia jedynie w wysokości emerytury minimalnej. W roku 2000 stanowili oni około 44,2% uczestników składowego systemu publicznego²⁵.

Wcześniejsza emerytura (*reforma antecipada/pré-reforma*) jest możliwa od 55 roku życia pod warunkiem, że pracownik ma 30-letnią historię płacenia składek. Na wcześniejszą emeryturę mogą przejść także osoby długotrwale bezrobotne. Istnieją dwie możliwości. Pierwsza dotyczy osób, które utraciły pracę w wieku co najmniej 55 lat i które wykorzystały wszystkie przewidziane zasiłki dla bezrobotnych oraz odczekały prawnie wymagany okres czasu. Druga opcja obejmuje tych którzy zostali bezrobotnymi w wieku lat 50 lub więcej i którzy opłacali składki przez 20 lat; jednak w ich przypadku świadczenie emerytalne ulega odpowiedniej redukcji.

Wysokość wcześniejszej emerytury jest obliczana wg ogólnej formuły, jednakże wartość świadczenia jest pomniejszona o czynnik $(1-x)$, gdzie x oznacza roczną stopę 4,5% przemnożoną przez ilość lat pozostałych do normalnego wieku emerytalnego. Gdy okres płacenia składki jest dłuższy niż 30 lat, ilość lat pozostałych do normalnego wieku emerytalnego jest pomniejszana o rok dla każdego trzech lat stażu powyżej 30 lat. Nie ma redukcji wysokości świadczenia emerytalnego w przypadku osoby bezrobotnej, która ubiega się o wcześniejszą emeryturę w wieku 60 lat lub w przypadku wcześniejszej emerytury przyznanej na skutek pracy uciążliwej lub szkodliwej dla zdrowia.

²⁴ J.w.

²⁵ Santos i Ferreira (2002), str. 3.

Kategorie zawodowe posiadające prawo do wcześniejszej emerytury to: górnicy podziemni – od 50 roku życia, marynarze od 55, personel latający w sektorze lotniczym – od 60, kontrolerzy ruchu lotniczego – od 55 oraz tancerze od 55 lat²⁶.

Tabela 3 Wcześniejsze emerytury.

Rok	Liczba wcześniejszych emerytur	Wydatki (w milionach USD ^{**})
1992	13 246	99
1993	15 905	105
1994	19 382	129
1995	24 123	180
1996	29 244	215
1997	33 437	224
1998(*)	36 360	247

(*) dane wstępne, (**) wartości przybliżone, obliczenia własne.

Źródło: Institute of Financial Administration and Social Security w: European Commission (2001) oraz obliczenia własne na podstawie kursów walutowych z Oanda The Currency Site (<http://www.oanda.com/convert/fxhistory>).

Osoby przechodzące na emeryturę w wieku późniejszym niż 65 lat (*deferred pension*) otrzymują świadczenie powiększone o premię wg wzoru: $1+y$, gdzie y oznacza roczną stopę 10% pomnożoną przez ilość lat opłacania składki powyżej 65 roku życia i poniżej 70²⁷.

Nie ma dodatków do emerytury dla współmałżonka lub dzieci, istnieje natomiast specjalny dodatek w wypadku pensji odroczonej naliczany za każdy

²⁶ European Commission (2002).

²⁷ J.w.

rok odroczenia aż do 70 roku życia²⁸.

Emerytury podlegają opodatkowaniu, jednak system podatkowy różni się od stosowanego w przypadku zarobków. Opodatkowane są tylko roczne dochody równe bądź wyższe niż 7 805,6 euro. Suma ta jest wyższa niż analogiczny próg dla osób pracujących. Jest ona dodatkowo podwyższona o 30% w przypadku emerytur inwalidzkich jeśli stopień niesprawności osoby uprawnionej przewyższa 60%²⁹.

Świadczenie emerytalne nie podlegają składkom na zabezpieczenie społeczne (tzw. „uzusowieniu”).

Waloryzacja świadczeń emerytalnych w stosunku do poziomu cen odbywa się zazwyczaj raz do roku na skutek decyzji rządu³⁰.

Możliwe jest ograniczone łączenie emerytury z pracą, jednak zarobki podlegają wtedy składce na ubezpieczenie socjalne. Świadczenie emerytalne wzrasta o 1/14 z 2% wszystkich zarobków odnotowanych w ciągu roku³¹.

4. Problemy i perspektywy systemu emerytalnego

Przed portugalskim systemem stoją dwa główne wyzwania: podniesienie jakości zabezpieczenia emerytalnego (tak by zapewnić godny standard życia na emeryturze, szczególnie osobom o niskich zarobkach) a równocześnie zachowanie stabilności finansowej systemu³².

Pod koniec 2001 do systemu dla funkcjonariuszy państwowych należało

²⁸ J.w.

²⁹ J.w.

³⁰ J.w.

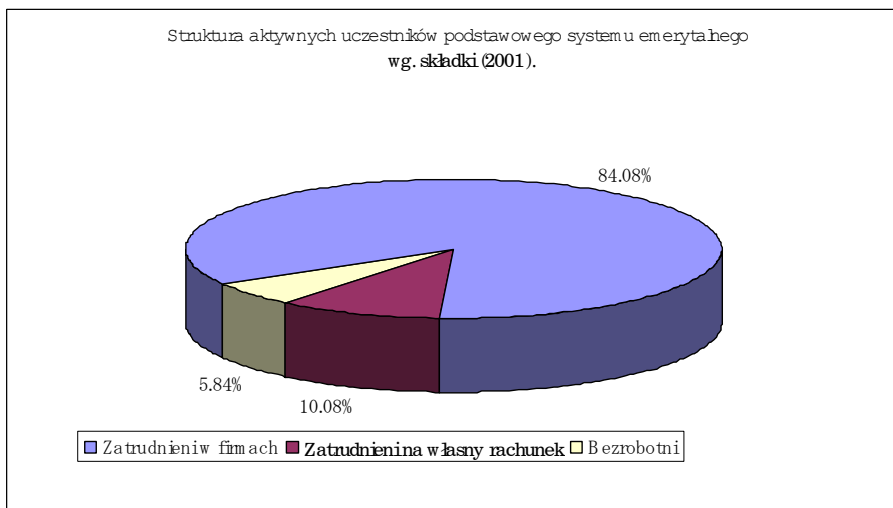
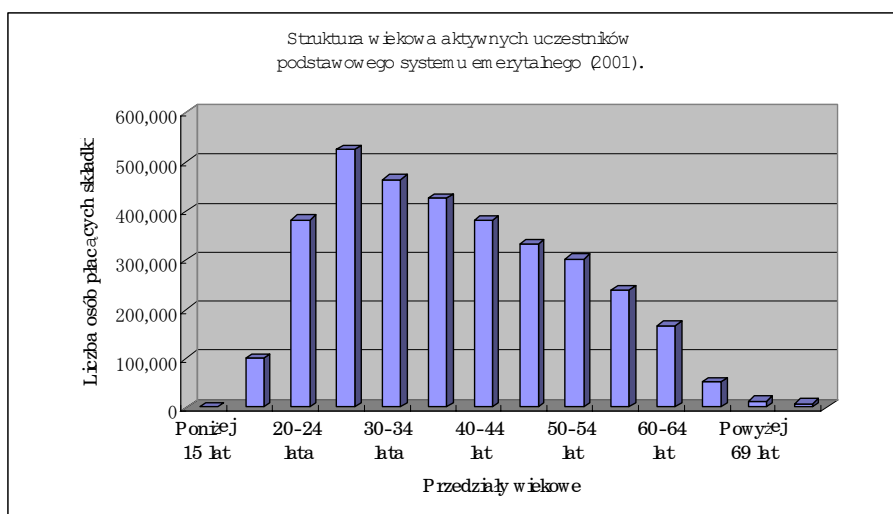
³¹ Ta nieco dziwna formuła podkreśla, iż jedynie 1/14 normalnej stopy akumulacji (2%) jest możliwa do uzyskania w przypadku łączenia emerytury z pracą (przyp. D.S.).

³² Council of European Union and European Commission (2003), str. 158-159.

771 285 członków płacących składki, podczas gdy 436 176 emerytów pobierało świadczenia.

Sytuacje w publicznym systemie emerytalnym na koniec roku 2001 prezentuje poniższa tabela.

Tabela 4 Liczba i struktura osób objętych publicznym systemem emerytalnym.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Segurança Social.

Ilość świadczeń oraz ich strukturę przedstawiają tabele 5 i 6. Pod koniec 2001 roku, 33.7% spośród 1 374 606 osób posiadających świadczenia

emerytalne z tytułu inwalidztwa i starości w ramach ogólnego systemu otrzymywało kwoty minimalne³³. Emeryci z systemu rolniczego oraz systemu nieskładkowego są jeszcze istotną grupą, aczkolwiek ten pierwszy został połączony z systemem ogólnym w roku 1986 i zaniknie do 2020, system nieskładkowy zaś, pomagający osobom nie objętym ochroną przez aktualne podsystemy przestanie być w przyszłości potrzebny i zakończy swoją działalność w 2050.

Tabela 5 Liczba emerytów wg systemu oraz tytułu świadczenia – publiczny system emerytalny, sektor zatrudnionych i samozatrudnionych (grudzień 2001).

	Inwalidztwo	Starość	Renty wdowie i sieroce	Ogółem
System podstawowy (Regime Geral)	291 271	1 183 335	519 164	1 993 770
System rolniczy (RESSAA)	19 296	318 679	92 334	430 309
System nieskładkowy (RN)	46 777	54 750	3 320	104 847
Ogółem	357 344	1 556 764	614 818	2 528 926

Źródło: Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002), str. 4.

Tabela 6 Liczba emerytów – publiczny system emerytalny, sektor funkcjonariuszy państwowych (grudzień 2001).

Typ emerytury	Liczba emerytów	Średnia emerytura*
Starość lub inwalidztwo	316 278	Ok. 930 euro
Renty wdowie i sieroce	119 898	Ok. 315 euro
Ogółem	436 176	-
Liczba płacących składki	771 285	

³³ Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002), str. 4.

Źródło: Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002), str. 4, dane Caixa Geral de Apontações oraz (*) obliczenia własne w oparciu o dane z Caixa Geral de Apontações przeliczone wg. ówczesnego średniego kursu euro do escudo portugalskiego.

Faktyczny wiek emerytalny w Portugalii wynosił w 1995 roku 63,6 lat dla mężczyzn oraz 60,8 dla kobiety (Tabela 7). Nie ma badań dotyczących wpływu ostatnich zmian na rzeczywistą wysokość wieku emerytalnego, można jednak domniemywać, iż wprowadzone zmiany (wyższe świadczenia za późniejsze przejście na emeryturę) nie wpłyną znacząco na realny wiek emerytalny. Odsetek pracujących osób starszych (szczególnie tych w wieku przed- i emerytalnym) był jednak wyższy w Portugalii niż we wszystkich pozostałych krajach Unii Europejskiej. W 2001 aktywność zawodowa wynosiła odpowiednio: 71,4% (osoby w wieku 50-54), 59,1% (w wieku 60-64), 43,6% (w wieku 60-64) oraz 24,8% (w wieku 65-69), przy czym regułą było, iż osoby o wyższym wykształceniu (i zazwyczaj wyższym dochodzie) pozostają dłużej aktywne zawodowo³⁴.

Tabela 7 Szacunkowy średni wiek wychodzenia z aktywności zawodowej pracowników w Portugalii.

	1950	1960	1970	1980	1990	1995	Obniżenie wieku emerytalnego w latach 1995-60
Mężczyźni	67,8	67,5	67,2	64,7	63,9	63,6	-4
Kobiety	68,5	68,1	65,3	62,9	61,0	60,8	-7,3

Źródło: Szacunki Scarpetta and Blöndal (1998) w: Auer and Fortuny (2000), Tabele 7 i 8.

W przypadku grupy emerytów zaawansowanych wiekiem, świadczenia

³⁴ European Commission (2000b), Tabela 4, str. 15.

emerytalne stanowią główne źródło ich dochodów. W roku 2000, średnie świadczenie emerytalne (dla ogółu emerytów) wynosiło 3 144 euro rocznie i wzrosło ponad dwukrotnie w porównaniu z rokiem 1989³⁵. Suma ta stanowiła 19,4% średnich dochodów w społeczeństwie. Wzrosła także wartość emerytury minimalnej i emerytury socjalnej.

Wysokość emerytur minimalnych w 2002 roku kształtowała się następująco. Miesięczna emerytura minimalna w systemie podstawowym wynosiła 189,54 euro (ok. 54% minimalnego wynagrodzenia krajowego). W systemie bezskładkowym, osoby poniżej 70 roku życia otrzymywały świadczenie w wysokości 151,44 euro miesięcznie (ok. 44%), zaś osoby w wieku 70 lub powyżej – 165,64 euro (ok. 48% minimalnego wynagrodzenia)³⁶.

Średnie świadczenia w sektorze funkcjonariuszy państwowych wynosiły ok. 930 euro (starość lub inwalidztwo) oraz ok. 315 euro (renty wdowie i sieroce).

Maksymalna stopa zastąpienia w przypadku podstawowego systemu może osiągnąć 92% (w starym systemie 80%), oraz 100% w przypadku systemu funkcjonariuszy państwowych. Symulacja Ministerstwa Pracy i Solidarności³⁷ z kwietnia 2002 wskazuje, że średnie stopy zastąpienia z nowego systemu aż do 2015 roku będą wyższe (ok. 55%) od tych, które można uzyskać w ramach starego systemu. Później, relacja ta ma się zmienić, zaś średnie stopy zastąpienia powinny utrzymywać się na poziomie 54%.

Tabele 8 i 9 przedstawiają strukturę wydatków i przychodów obu

³⁵ Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002), str. 11.

³⁶ J.w., str. 12.

³⁷ J.w., Tabela 4, str. 9.

elementów publicznego systemu emerytalnego.

Tabela 8 Struktura wydatków i przychodów publicznego systemu emerytalnego pracowników sektora prywatnego w Portugalii jako elementu systemu ubezpieczenia społecznego (2001)*.

WYDATKI (% GDP)	2001
Emerytury z tytułu starości (systemy podstawowy RG, rolniczy RESSA oraz nieskładkowy RNC)	4,1%
Emerytury systemu podstawowego RG oraz nowe emerytury minimalne	2,1%
Emerytury minimalne systemu podstawowego RG	1,1%
Emerytury z tytułu inwalidztwa (RG, RESSA, RNC)	1,2%
Emerytury systemu podstawowego RG oraz nowe emerytury minimalne	0,5%
Emerytury minimalne systemu podstawowego RG	0,4%
Renty wdowie i sieroce (RG, RESSA, RNC)	1,0%
Emerytury systemu podstawowego RG oraz nowe emerytury minimalne	0,4%
Emerytury minimalne systemu podstawowego RG	0,4%
Wydatki na świadczenia emerytalne razem	6,3%
Inne wydatki systemu ubezpieczenia społecznego	3,0%
Koszty administracyjne	0,3%
Całkowite wydatki systemu ubezpieczenia społecznego	9,6%
PRZYCHODY (% GDP)	2001
Składki na ubezpieczenie społeczne	7,6%
Transfery z Unii Europejskiej (z socjalnym podatkiem VAT)	3,3%
Inne przychody	0,2%

Przychody z inwestycji	0,2%
Całkowite przychody systemu ubezpieczenia społecznego	1,3%

*Tabela nie uwzględnia wydatków systemu funkcjonariuszy państwowych (zob. następną tabelę).

Źródło: Na podstawie Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002), Tabela 14, str. 22.

Dane z tabeli 9 potwierdzają, że system emerytalny funkcjonariuszy państwowych jest bardzo drogi i powoduje wysoki deficyt (aktualnie 2,1%, przewidywane wartości na lata następne to: - 2,6% w roku 2005, - 2,9% w 2010 i – 3,5% w latach 2020-30). Nic więc dziwnego, że konieczna była reforma polegająca na włączeniu funkcjonariuszy publicznych do mniej hojnego systemu podstawowego. Jednakże jeszcze przez długi okres przejściowy koszty będą wysokie.

Tabela 9 Struktura wydatków i przychodów systemu emerytalnego dla funkcjonariuszy państwowych CG w Portugalii (2001).

% GDP	2001
Wydatki na świadczenia emerytalne	3,7%
Składki i inne przychody	1,6%
Saldo	-2,1%

Źródło: Na podstawie Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002), Tabela 17, str. 25.

Portugalia jest nadal najuboższym krajem Unii Europejskiej w dotychczasowym kształcie. Dochody Portugalczyków w wieku powyżej 65 w stosunku do osób młodszych były jednymi z najniższych w Unii i wynosiły ok.

72%³⁸ mimo, że pierwszy filar może teoretycznie zapewnić 80% stopę zastąpienia. Dlatego też, nowe prawodawstwo zamierza szczególnie wziąć pod uwagę takie zagadnienia jak: zasady umowy międzypokoleniowej, prawne wzmocnienie grup najuboższych, równe traktowanie uczestników w każdym z podsystemów, elastyczność w ustanawianiu wieku emerytalnego. Absolutny priorytet będzie miało podwyższenie wysokości minimalnej emerytury krajowej, tak by osiągnęła ona wartość minimalnego wynagrodzenia krajowego.

Planuje się wprowadzenie środków które minimalizowałyby ryzyko wyłączenia społecznego (*risco de exclusao social*, social exclusion) osób najstarszych. Cel ten może być osiągnięty albo w ramach polityki społecznej o bardziej ogólnym charakterze (m.in. systemy zabezpieczenia społecznego, *Rendimento Social de Inserção*, RSI), bądź w ramach różnorodnych programów integracji społecznej (Narodowy Plan Akcji Integracji Społecznej, ustawa Nr. 17/2000, *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001-2003*, Lei n 17/2000). Ustalono następujące środki minimalizacji ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego:

i) możliwość łączenia emerytury z pracą, ii) korzystniejsze warunki uzyskiwania emerytur inwalidzkich dla osób dotkniętych chorobami onkologicznymi bądź chorobami przewlekłymi, iii) kwotę minimalną określoną przez prawo dla osób, których emerytury obliczone na podstawie historycznych składek nie osiągają wartości minimalnej, iv) elastyczny wiek przechodzenia na emeryturę (obniżki w przypadku wcześniejszej, dodatki w przypadku późniejszej emerytury), v) formułę emerytalną opartą na zarobkach z całej kariery zawodowej, vi)

³⁸ Council of European Union and European Commission (2003), p. 159.

korzystniejsze, lecz opierające się na zasadzie ekwiwalentności składki, opodatkowanie osób o niskich zarobkach, vii) przeprowadzenie reformy, która w sposób fazowy i logiczny wprowadza zasadę równości praw i obowiązków socjalnych, viii) możliwość uzyskiwania częściowej emerytury, ix) trzy filary zabezpieczenia społecznego, które są komplementarne i które wprowadzają możliwość gwarancji i mobilności poszczególnych emerytur składających się na cały dochód emerytalny, x) absolutny priorytet, w zakresie wydatków socjalnych, zwiększenia emerytur minimalnych i socjalnych, xi) pomoc osobom najuboższym i samotnym, ciężko chorym i trwale niezdolnym do pracy, xii) zdefiniowanie i realizację polityki pomocy dla najstarszych, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii ochrony zdrowia, xiii) zdefiniowanie i szczegółowe stworzenie narodowego programu pomocy osobom starszym, ze szczególnym wsparciem instytucji pomocy lokalnej, struktur wspólnotowych oraz takich, które zwalczającą samotność; zdecydowano także o wspieraniu rodzin z osobami starszymi³⁹.

W ramach zwalczania bezrobocia i tworzenia odpowiednich bodźców do zatrudniania osób starszych, kobiet, absolwentów i trwale bezrobotnych, portugalski system ubezpieczenia społecznego przewiduje sytuację, gdzie pracodawca może uzyskać zniżki bądź być całkowicie zwolnionym z płacenia składki (w tym, emerytalnej) za określonego pracownika. Przykładowo, przy zatrudnieniu osoby długotrwale bezrobotnej, możliwe jest maksymalnie trzyletnie zwolnienie z opłacania składki ubezpieczeniowej⁴⁰.

Waga argumentów politycznych wydaje się być dość duża, ze względu na

³⁹ European Commission (2002), str. 6-7.

⁴⁰ J.w., str. 14-15.

członkostwo we wspólnocie europejskiej. Nie należy przy tym zapominać, że jest ona wzmocniona finansowym wsparciem ze strony Unii, która dotuje znaczną część wydatków emerytalnych oraz programów zmierzających do osiągnięcia solidarności społecznej, zwalczania biedy oraz przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia ze społeczeństwa. Pomoc ta wyniosła w 2001 roku 2,8% portugalskiego GDP i będzie nadal wysoka; w kolejnych latach wynosić ma około 2,7% (2005), 2,38% (2010) oraz 1,87% (2020), by zatrzymać się potem na poziomie 1.5%⁴¹. Z tej też przyczyny, duży nacisk kładzie się na aspekty społeczne. W sensie demograficznym, Portugalia nadal należy do społeczeństw względnie młodych. Ostatnie prognozy Eurostatu przewidują, że liczba osób starszych zwiększy się z 15,3% (2000) do 26% (2050). Prognozowane średnie dla 15 krajów Unii Europejskiej wynoszą zaś 17.2% w 2000 roku oraz 29.4% w 2050 roku, co sytuuje Portugalię w grupie najmłodszych krajów Unii.

Inne istotne kwestie w przyszłości to ustanowienie maksymalnej kwoty wynagrodzeń podlegającej składce na ubezpieczenie społeczne oraz wprowadzenie dodatkowych systemów emerytalnych. Planuje się nowe rozwiązania prawne, biorące pod uwagę starzenie się społeczeństwa, bezrobocie oraz nowe ryzyka społeczne. W celu ich przewyciężenia nowy publiczny system zabezpieczenia społecznego musi obejmować podsystem zaopatrzeniowy zbudowany na bazie składek i powszechności oraz selektywny bezskładkowy podsystem solidarności społecznej.

Na przestrzeni ostatnich lat system ubezpieczeń emerytalnych był stopniowo dostosowywany. W 1994 reforma wprowadziła modyfikacje formuły

⁴¹ Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002), Tabela 15, str. 23.

emerytalnej. Nowy system emerytalny z 2000 roku oraz zasady przejściowe są jednak bardzo skomplikowane. Aktualna formuła świadczenia emerytalnego obniża emerytury osób z wyższymi niż średnie zarobkami. Ponadto pozostawanie znacznej liczby osób w dotychczasowym starym systemie nie przyniesie żadnych znaczących oszczędności w ciągu najbliższych 15-20 lat, mimo iż w przyszłości świadczenia (nie zaś składki) będą znacznie niższe niż dotychczas⁴².

Przewiduje się, iż współczynnik obciążenia systemu (tzw. *elderly dependence rate* obrazujący odsetek osób starszych w stosunku do pracujących) podwoi się w roku 2050. Oczekuje się ponadto, że okres otrzymywania świadczeń emerytalnych wydłuży się o 3,5 roku. Na skutek ograniczonej skali dotychczasowych reform, w przyszłości zasady systemu będą musiały być znacznie zmienione oraz konieczne będzie wprowadzenie przywilejów stwarzających motywację do oszczędzania w ramach programów pracowniczych i indywidualnych planów emerytalnych. Portugalskie prognozy przewidują, iż wydatki na publiczne emerytury wzrosną z 9,7% GDP w 2001 roku do 12,1% w roku 2050, podczas gdy Komitet Polityki Gospodarczej (Economic Policy Committee) oczekuje, że wydatki te osiągną maksimum 13,8% GDP w 2040 roku, z 13,2% współczynnikiem w roku 2050⁴³. Tabele 10 i 11 prezentują aktualną i przewidywaną sytuację demograficzną w Portugalii.

Tabela 10 Odsetek osób w wieku powyżej 65 lat w społeczeństwie.

⁴² Watson Wyatt (2002).

⁴³ Council of European Union and European Commission (2003), str. 159.

Rok	Odsetek osób starszych
1981	11,5%
1991	13,8%
1995	14,7%
1996	14,9%
2000(*)	15,4%
2001(*)	16,3%
2002(*)	18,1%

(*) prognozy MEPAT – Portugal – National Economic and Social Development Plan.

Źródło: European Commission (2001).

Tabela 11 Procesy demograficzne w Portugalii – prognoza.

	1999	2000	2001	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2075
Współczynnik obciążenia systemu										
	22,4	22,5	22,9	24,2	25,1	28,1	32,4	39,8	44,5	40,2
Oczekiwane dalsze trwanie życia w wieku 65 lat										
Mężczyźni	14,7	14,7	14,8	15,2	15,7	16,6	17,4	17,9	18,1	18,1
Kobiety	18,3	18,4	18,5	18,9	19,4	20,3	21,1	21,6	21,7	21,7

Źródło: Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002), str. 18.

Ostatnia tabela, składająca się z trzech części, przedstawia porównanie sytuacji społeczno-ekonomicznej Portugalii na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej (w starym kształcie, t.j. 15 krajów członkowskich) a także projekcje dotyczące przyszłości publicznego systemu emerytalnego (Tabela 12)...

Table 12.A Postawowe statystyki. Sytuacja dochodowa Portugalii na tle innych krajów Unii Europejskiej.

	PORTUGALIA						UNIA EUROPEJSKA (15 krajów)					
	Dochody (dane ECHP z 1999 roku)											
	Ogółem		Mężczyźni		Kobiety		Ogółem		Mężczyźni		Kobiety	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Odsetek osób zagrożonych ubóstwem (próg jako 50% mediany dochodów)*(1)	12	22	12	18	12	25	10	9	9	7	10	10
Odsetek osób zagrożonych ubóstwem (próg jako 60% mediany dochodów)*(1)	18	33	18	30	19	36	15	17	15	15	16	19
Nierówność rozkładu dochodów**(1)	6,4	5,8	-		-		4,6	4,1	-		-	
Dochód osób w wieku conajmniej 65 lat jako część dochodów osób w wieku 0-64.(1)	0,76		0,80		0,73		0,89		0,92		0,86	

Tabela 12 B Postawowe statystyki. Wydatki na publiczny system emerytalny Portugalii na tle innych krajów Unii Europejskiej.

	PORTUGALIA				UNIA EUROPEJSKA (15 krajów)			
	Długoterminowe prognozy wydatków na publiczny system emerytalny (dane EPC, 2001)							
	Rok		% wzrost		Rok		% wzrost	
	2000	2020	2050	2000-2050	2000	2020	2050	2000-2050
Współczynnik zależności międzypokoleniowej (<i>old-age dependency ratio</i>) *** (3)	22,6	27,5	46,0	104,0	24,2	32,2	49,0	102,5
Wydatki na emerytury publiczne jako procent GDP (3)	9,8	13,1	13,2	34,7	10,4	11,5	13,3	27,9
Czynniki wpływające na ewolucję wydatków w sferze emerytur publicznych (2000-2050) (3):	Wpływ na zmiany wydatków (w % GDP)				Wpływ na zmiany wydatków (w % GDP)			
<i>Zależność demograficzna</i> **** (<i>demographic dependency ratio</i>)	6,7				6,4			
+ <i>Zatrudnienie</i>	-1,1				-1,1			
+ <i>Uprawnienia emerytalne</i>	-2,4				0,6			
+ <i>Wysokość świadczeń emerytalnych</i>	0,1				-2,8			
= <i>Razem (łącznie z pozostałymi)</i>	3,3				3,1			
Wydatki emerytalne ESSPROS (1999) (4)	10.1				12,7			

Tabela 12 C Postawowe statystyki. Uwarunkowania polityki emerytalnej Portugalii na tle innych krajów Unii Europejskiej.

	PORTUGALIA			UNIA EUROPEJSKA (15 krajów)		
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Zatrudnienie (2001)						
Współczynnik zatrudnienia osób w wieku 15-64. (5)	68,7	76,9	61,0	64,1	73,0	55,0
Współczynnik zatrudnienia osób w wieku 55-64. (5)	50,1	62,2	40,7	38,8	48,3	28,7
Realny wiek wychodzenia z rynku pracy. (6)	61,5	62,0	62,0	59,1	60,5	59,9
Finanse publiczne (2001) (7)						
Dług publiczny w % GDP		55,5			63	
Deficyt budżetowy w % GDP		- 4,1			-0,8	

Źródło: Council of European Union and European Commission (2003), Tabela "Background statistics", str. 161.

Uwagi do tablicy:

* Współczynnik zagrożenia ubóstwem (*at-risk-of-poverty rate*) oblicza się jako odsetek osób w społeczeństwie, których dochód (przed uwzględnieniem ewentualnych transferów społecznych) do dyspozycji (*disposable income*) wynosi nie więcej niż 60% mediany dochodów społeczeństwa (po uwzględnieniu wszystkich transferów społecznych). Mediana określa wysokość dochodów jaka jest przekraczana przez połowę społeczeństwa).

** Nierówność rozkładu dochodów (*inequality of income distribution*) zwany również współczynnikiem udziału kwintyli w dochodzie (*income*

quintile share ratio) jest obliczana jako relacja całkowitych dochodów uzyskiwanych przez 20% najbogatszych osób w społeczeństwie (kwintyl najwyższy) do całkowitych dochodów uzyskiwanych przez 20% najuboższych osób w danym społeczeństwie (kwintyl najniższy).

*** Współczynnik zależności pokoleniowej/systemowej (Old-age dependency ratio) – odsetek osób w wieku w wieku emerytalnym (65 lat lub więcej) w stosunku do osób w wieku produkcyjnym, tj. 15-64.

Współczynnik zależności demograficznej (Demographic dependency) – odsetek osób w wieku nieprodukcyjnym (0-14 oraz 65 i więcej) w stosunku do osób w wieku produkcyjnym, tj. 15-64.

(1) Źródło: ECHP – UDB, Eurostat, wersja z grudnia 2002. Wagi dla danych dot. Hiszpanii będą zmienione. Dane dot. Szwecji obejmują jedynie osoby w wieku poniżej 85 lat.

(2) Źródło: EUROSTAT, projekcje demograficzne.

(3) Źródło: Economic Policy Committee, Raport „Budgetary challenges posed by ageing populations” z 24 października 2001.

(4) Źródło: ESSPROS, EUROSTAT. Zawiera wydatki niektórych prywatnych systemów ochrony społecznej.

(5) Źródło: European Labour Force Survey, 2001.

(6) Źródło: European Labour Force Survey, 2001. Metodologia obliczeń nadal jest przedmiotem dyskusji.

(7) Źródło: European Commission, DG ECFIN.

Bibliografia

1. Auer, Peter i Mariàngels Fortuny (2000), "Ageing of the Labour Force in OECD Countries: Economic and Social Consequences", Employment Paper 2000/2, International Labour Office,
<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/ep00-2.htm>.
2. Blöndal, Sveinbjörn i Stefano Scarpetta (1998), "The retirement decision in OECD countries", Economics Department Working Paper, Number 202,
[http://www.ois.oecd.org/olis/1998doc.nsf/linkto/eco-wkp\(98\)15](http://www.ois.oecd.org/olis/1998doc.nsf/linkto/eco-wkp(98)15).
3. Caixa Geral de Apontações [Generalna Kasa Emerytalna], dane nt. emerytur funkcionariuszy publicznych, <http://www.cga.pt/>.
4. Council of European Union and European Commission (2003), „Joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions”, Economic Policy Committee and Social Protection Committee, marzec, (na temat Portugalii: strony 158-161)
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/2003jpr_en.pdf,
(inne wersje językowe na stronie:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_en.htm#1)
5. European Commission (2002), "Comparative Tables on Social Protection in the Member States and the European Economic Area", Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA (MISSOC),
http://europa.eu.int/com/employment_social/missoc/index_en.html.
6. European Commission (2001), "Old Age in Europe" Portugal, Mutual

Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA (MISSOC), styczeń,

http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2001/pt_0201_en.pdf.

7. European Commission (2000a), "Study on Pension Schemes of the Member States of the European Union", Internal Market, Supplementary Pensions, maj,

http://europa.eu.int/comm/internal_market/pensions/docs/studies/2000-schemes_en.pdf

8. European Commission (2000b), "Adequate and Sustainable Pensions. A report by the Social Protection Committee on the future evolution of social protection", Employment and Social Affairs, Adequate and Sustainable Pensions, czerwiec,

http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/social/news/goteborg_en.pdf.

9. Instituto de Seguros de Portugal [Portugalski Instytut Ubezpieczeń], dane nt. funduszy emerytalnych i rynku ubezpieczeniowego, <http://www.isp.pt>.

10. Instituto de Seguros de Portugal [Portugalski Instytut Ubezpieczeń] (2000), "Estatísticas de Fundos de Pensões, Os Fundos de Pensões", <http://www.isp.pt/estatisticas/FundPensoes.pdf>.

11. Ministério da Segurança Social e do Trabalho [Ministerstwo Ubezpieczenia Społecznego i Pracy], <http://www.msst.gov.pt/>.

12. Ministério da Segurança Social e do Trabalho [Ministerstwo Ubezpieczenia Społecznego i Pracy] (2002), „Relatório nacional de estratégia sobre o futuro dos sistemas de pensões [Narodowy raport o strategii dotyczącej

przyszłości systemów emerytalnych]”, Direcção Geral de Solidariedade e Segurança Social [Dyrekcja Generalna Solidarności Społecznej i Ubezpieczenia Społecznego], 12 sierpnia,

www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/pt_pensionreport_pt.pdf.

13. OECD (2002), “OECD in Figures”, OECD Observer, 2002/Supplement 1, e-edition, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/0102071E.PDF>.
14. Pereira, Alfredo i Pedro G. Rodrigues (2001), “Ageing and Public Pensions in Portugal: A Snapshot Before The Reform”, European Commission, Economic and Financial Affairs, październik, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/pt_en.pdf.
15. Pereira, Freitas i Gloria Teixeira (1999), “Portuguese Pension System and Taxation”, praca nie opublikowana.
16. Portulex, system informacji prawnej (w języku portugalskim), <http://www.portulex.net>.
17. Santos, Nuno i Carla Ferreira (2002), “The Portuguese Pension Reform”, 6th International Congress on Insurance Mathematics & Economics July.15-17.2002 Lisbon (lipiec), <http://pascal.iseg.utl.pt/~cemapre/ime2002/>.
18. Segurança Social (IGFSS, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social [Instytut Zarządzania Finansowego Zabezpieczeniem Społecznym] dane nt. emerytur publicznego systemu dla pracowników firm prywatnych i samozatrudnionych), <http://www.seg-social.pt/>.
19. Ustawa Nr. 17/2000 (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto) dotycząca podstawowych zasad systemu solidarności i zabezpieczenia społecznego

(Aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social),

<http://www.terravista.pt/baiagatas/1075/172000.htm>.

20. Watson Wyatt (2002), “Europe - Portugal: Changes to social security benefits from 1 January 2002”, Global News Briefs, luty,

<http://www.watsonwyatt.com/news/globalnews2.asp?ID=9723&nm=Europe>.