

Ciclo de seminários “Sextas da Reforma”
Painel: “Segurança Social: Que futuro?”
(6 de junho de 2014)

Intervenção de abertura: Algumas questões para discussão

Maximiano Pinheiro

A segurança social (em geral, e as pensões em particular) tem sido um tema muito presente nos *media* e nas preocupações dos cidadãos e dos governos. Considerando apenas os últimos dez anos, tivemos em 2005 o “fecho” da Caixa Geral de Aposentações (CGA) a novas inscrições de funcionários públicos e o início de um processo de convergência gradual para as condições de reforma aplicáveis na Segurança Social propriamente dita. Em 2006/2007 foi a vez desta última, com a aprovação de um pacote de medidas de reforma justificado pela necessidade de garantir a sua sustentabilidade financeira a longo prazo. Ainda antes do início do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), foi acelerada a convergência das condições de formação das pensões da CGA que tinha sido aprovada em 2005. Com o PAEF, o ritmo das alterações aos regimes da CGA e da Segurança Social aumentou substancialmente, com a aprovação sucessiva de medidas explicadas simultaneamente com a necessidade de obter poupanças orçamentais e com preocupações de sustentabilidade financeira.

Em quase todas as situações, e apesar da controvérsia pública gerada, o debate sobre as medidas introduzidas foi bastante pobre, e normalmente reduzido a declarações de princípio com natureza ideológica. Tal acontece, em parte, porque os governos não se têm preocupado em fundamentar as suas medidas com análises técnicas aprofundadas. Não existe uma cultura governamental de avaliação das políticas públicas, e a área da segurança social não é exceção. Por outro lado, a indisponibilidade de estatísticas suficientemente adequadas e detalhadas, acessíveis a investigadores independentes, não facilita o surgimento de estudos e juízos técnicos com origem fora da área governativa.

Podemos encarar o debate de hoje como uma tentativa de sensibilizar a opinião pública sobre a necessidade de mudar este estado de coisas. Esta minha intervenção inicial enquanto moderador pretende colocar questões que considero relevantes e lançar o desafio aos membros do nosso painel para emitir opinião sobre algumas delas.

Um primeiro conjunto dessas questões tem a ver com a necessidade de um diagnóstico correto da situação dos sistemas de segurança social públicos numa lógica de “*no policy change*”, antes de se discutirem eventuais reformas. Ora, esse diagnóstico é dificultado pelo menos por três fatores:

- Um primeiro, que respeita às pensões (a componente quantitativamente mais relevante), é a necessidade de consolidar o subsistema da CGA com o subsistema da Segurança Social propriamente dita (dado que não faz hoje qualquer sentido analisarmos a sustentabilidade isolada das partes, tendo em atenção que desde 2005 a CGA está “fechada” a novos subscritores);
- Outro fator é a complexidade e a multiplicidade de regimes existentes e de esquemas de transição entre eles, com consequências em termos de custos de administração e de falta

- de transparência para o contribuinte / beneficiário sobre as regras que lhe são aplicadas, bem como para a construção de modelos analíticos da segurança social;
- O terceiro fator é a indisponibilidade de informação adequada para separar, com toda a clareza, as componentes de raiz contributiva / previdencial, das componentes de apoio social ao rendimento.

Relativamente a este último aspeto, é de salientar que os chamados regimes contributivos da Segurança Social não são puros e têm historicamente uma significativa componente de natureza não contributiva, de que são exemplo as pensões mínimas (atribuídas a beneficiários com carreiras contributivas incompletas, de forma automática, sem qualquer exigência de verificação de uma condição de recursos).

Na minha opinião, o efeito destes esquemas redistributivos de apoio social ao rendimento tem de ser claramente identificado e separado da despesa associada diretamente a contribuições presentes ou passadas dos beneficiários. Sem por em causa a existência e as vantagens de esquemas de apoio social ao rendimento, embora não compreendendo porque é que não estão sujeitos à verificação de uma condição de recursos do beneficiário, eles devem ser identificados explicitamente e deve ser discutida a forma mais adequada de financiá-los. Não me parece que a solução seja tratá-los indiferenciadamente das componentes verdadeiramente contributivas.

Outra questão que considero relevante para a discussão sobre o futuro da Segurança Social pública em Portugal tem a ver com a necessidade de uma explícita consideração de dois planos de análise relacionados mas substancialmente diferentes: o da sustentabilidade (perspetiva de longo prazo) e o do contributo da Segurança Social da CGA para o esforço de consolidação orçamental em curso na administração pública (perspetiva de curto-médio prazos).

Em várias circunstâncias, estas duas perspetivas podem ser contraditórias no sentido em que medidas de consolidação tomadas com uma lógica mais imediatista podem ter consequências em termos de financiamento de longo prazo. Por exemplo, medidas que acentuem o carácter “assistencialista” do sistema, através da atenuação da relação entre esforço contributivo individual e o benefício esperado pelo contribuinte, podem gerar sérios desincentivos às declarações de rendimentos, com efeitos a longo prazo de redução na receita contributiva.

Os desincentivos à contribuição para a segurança social são agravados pelo facto de aliarmos o agravamento do pendor assistencialista do sistema a uma cadência elevada de produção de alterações ao quadro de funcionamento da segurança social. Um nível elevado de incerteza, que cria uma preocupante instabilidade nos compromissos intergeracionais, não é favorável para o funcionamento de um sistema de repartição (“*Pay As You Go*”). Por muito grande que seja a necessidade de reforma da segurança social, não se pode fazê-lo através de uma sucessão de medidas-avulso, a conta-gotas, sem dar uma perspetiva clara de qual o caminho a seguir e de qual o modelo sustentável que se pretende atingir.

A necessidade (ou ausência dela) de uma reforma da segurança social pública portuguesa deve ser discutida sob três perspetivas complementares: Por um lado, como assegurar a sua sustentabilidade financeira a longo prazo? Por outro lado, como promover o desenvolvimento económico (nomeadamente providenciando incentivos corretos ao adequado funcionamento

do mercado de trabalho)? Por outro lado ainda, como desenhar uma transição exequível entre a situação atual e a solução proposta?

A elaboração e avaliação de cenários de mais longo prazo para a segurança social que sustentem as propostas de reforma deverão passar inevitavelmente por um cuidadoso trabalho de projeção demográfica e macroeconómica (natalidade, mortalidade, fertilidade, fluxos migratórios, produtividade, etc.). É importante que estas e outras questões sejam discutidas explicitamente de forma completa e tecnicamente credível, nomeadamente através de análises de sensibilidade a variações nos pressupostos subjacentes a esses cenários. Mas mais do que isso, é preciso ter consciência de que parte da solução para o problema de sustentabilidade da segurança social implica políticas públicas de natureza estrutural fora da área estrita da segurança social, que enfrentem os desafios demográficos e de crescimento económico do País.

Será que o futuro da segurança social pública passa apenas por ajustamentos paramétricos ao modelo atual (mesmo que quantitativamente importantes)? E de que ajustamentos estamos a falar em concreto, quais os seus efeitos financeiros e económicos e qual o *timing* mais apropriado para os levar a cabo?

Estou convencido que uma alteração apenas paramétrica ao regime atual terá de passar necessariamente por uma alteração das regras de formação das pensões no sentido de diminuir ainda mais a taxa de substituição de salário por pensão no momento de passagem à reforma. A propósito, não nos devemos esquecer que o novo método de formação da pensão instituído pelas reformas de 2002 e 2007, ao passar a ter em conta toda a carreira contributiva, implicou (a prazo) uma forte redução dessa taxa de substituição de salário por pensão. A título de ilustração, com a aplicação plena das regras, um contribuinte que se reforme aos 66 anos com 40 anos completos de descontos, tal que no primeiro ano ganhou o dobro do salário mínimo e no último ano ganhou 10 salários mínimos (com subida linear ao longo do tempo da proporção relativamente ao salário mínimo), é reformado com 61% do último salário (56% após aplicação da CES nos moldes atuais). Se no final da carreira ganhasse 5 salários mínimos (em vez de 10) as taxas seriam de 68% e 65.5%, respetivamente.

Ou será recomendável uma alteração mais profunda de regime, com mudança de paradigma? Neste caso, quais as características desejáveis desse “novo mundo” e, mais uma vez, quais os seus efeitos previsíveis no funcionamento do mercado de trabalho, nos indicadores financeiros e, sobretudo, qual o modelo de transição proposto (e o respetivo *timing*)?

Infelizmente, nos últimos anos, temos assistido a algumas propostas de reforma que não satisfazem estes requisitos de transparência. A título de ilustração, considerem-se as propostas que periodicamente aparecem noticiadas na comunicação social favorecendo a adoção de um sistema de pensões público baseado em capitalização das contribuições individuais, em substituição (total ou parcial) do atual sistema de *Pay As You Go*. Sem por em causa as possíveis vantagens de sistemas de capitalização virtual (com a criação de contas individuais nacionais, como por exemplo na Suécia), uma verdadeira capitalização em mercado das contribuições esbarra com a ausência de um modelo praticável de transição que não tenha um impacto devastador nas necessidades de financiamento das administrações públicas.

Mesmo um regime de convivência de um primeiro pilar de repartição (com “*plafonamento*”) com um segundo pilar de capitalização de mercado levanta sérios problemas de exequibilidade no contexto português. Não disponho de dados atualizados, mas no ano de 2005 cerca de 80% das remunerações declaradas / convencionadas dos contribuintes da segurança social (não incluindo a CGA) eram inferiores a 2 salários mínimos, cerca de 90% eram inferiores a 3 salários mínimos e 97.5% eram inferiores a 6 salários mínimos. Não acredito que a situação se tenha alterado substancialmente desde então e isso significa que um plafonamento do 1º pilar em 3 ou 6 salários mínimos atuais (menos de 1500 e 3000 euros brutos, respetivamente, aos valores atuais), abrangeria cerca de 10% ou 2.5% dos contribuintes, também respetivamente, sem um impacto determinante na sustentabilidade de longo prazo, mas com um impacto incomportável de curto-médio prazos nas necessidades de financiamento das administrações públicas.

A única maneira de evitar o aumento das necessidades imediatas de financiamento das administrações públicas seria obrigar estatutariamente a componente de capitalização a fazer aplicações apenas (ou sobretudo) em dívida pública nacional.¹ Note-se, contudo, que um Fundo de capitalização com este tipo de regras não constitui verdadeiramente uma capitalização de mercado e é inútil numa perspetiva de financiamento das administrações públicas. Com efeito, a eventual mobilização dos ativos do Fundo em dívida pública nacional é apenas um arranjo financeiro entre subsectores das administrações públicas e não altera as necessidades de financiamento consolidadas destas últimas.

Em suma, o tema em debate é muito complexo e tem uma relevância extrema para o futuro imediato e a longo prazo da sociedade portuguesa. A Comissão Organizadora deste ciclo de seminários está particularmente satisfeita por ter conseguido a participação no painel de três especialistas tão conhecedores da problemática da segurança social. Vamos ouvi-los com muito prazer e muita atenção.

¹ Embora num regime de *Pay As You Go* e com uma natureza apenas residual face à dimensão das responsabilidades implícitas com pensões (correspondendo apenas cerca de um ano de despesas), é esse o caminho apontado para o Fundo de Equilíbrio Financeiro da Segurança Social (FEFSS), numa Portaria conjunta dos Ministérios das Finanças e da Solidariedade Social de 2 julho de 2013, em que se autoriza aquele Fundo a investir até 90% da sua carteira em dívida pública portuguesa (na altura, as aplicações deste tipo correspondiam já a 55% do valor da carteira).