

A family consisting of a man, a woman, and two children are walking through a field of tall grass. The man is on the right, holding a baby. The woman is in the center, wearing a hat. Two children are on the left, one running and one walking. The entire image is overlaid with a semi-transparent orange filter.

A REFORMA DAS REFORMAS

Proposta Temática da JSD
ao XXXVIII Congresso do PSD



| JSD.PT



ENQUADRAMENTO

A segurança social é um elemento indispensável à vida de todos os cidadãos portugueses como a conhecemos, desde o momento do nascimento até após a morte. São vários os momentos e as circunstâncias da nossa vida em que, durante a nossa infância, na doença, na invalidez e na velhice, nos encontramos sob a tutela da proteção da Segurança Social.

No entanto, o aumento exponencial da esperança média de vida, aliada à crise demográfica das últimas décadas, motivada pela baixa taxa de fecundidade portuguesa (e europeia), tem colocado em causa a futura sustentabilidade deste sistema tal como o conhecemos. Bastantes estudos e debates têm sido levados a cabo pelas comunidades académica e civil de forma a encontrar e discutir o melhor caminho a seguir para o sistema de segurança social. No entanto, este esforço não tem sido acompanhado pela necessária coragem política de enfrentar os inadiáveis desafios relacionados com a justiça intergeracional, a confiança e a sustentabilidade do sistema. Talvez porque nesta matéria, os resultados e impactos das políticas de hoje somente serão visíveis passados largos anos. O que, para quem pensa legislatura a legislatura, reduzindo o seu horizonte de quatro anos, não se revela como sendo uma prioridade.

A Juventude Social Democrata, focada nos jovens e pensionistas, de hoje e de amanhã, quer contribuir para esta matéria, conferindo-lhe a seriedade, urgência e coragem necessária, trilhando assim o caminho para a apresentação de medidas que possamos implementar para mitigar o desequilíbrio na Segurança Social.

AS ORIGENS E RAZÕES DE SER DA SEGURANÇA SOCIAL

Apesar de constituírem hoje um elemento essencial e indiscutível da nossa organização em sociedade, os sistemas de segurança social são na verdade uma criação da segunda metade do século XX,¹ com graus de proteção e apoio que variam conforme os países. Foram criados no contexto pós II Guerra Mundial, quando a demografia europeia vivia aumentos exponenciais, o que tornava um sistema como o da Segurança Social inerentemente sustentável, pois a base contributiva crescia e tornava seguro o rendimento do sistema, garantindo assim o financiamento futuro dos apoios sociais e reformas. Na base do sistema encontrava-se a conceção de Estado Providência, importada do inglês “*Welfare State*”, primeiramente associada às iniciativas do presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt e que, entre outras coisas, levaram à criação em 1935 da Segurança Social norte-americana (através do chamado *Social Security Act*). Foi este o primeiro passo para a chamada “Era Dourada do Estado-Providência”,^{2,3} durante a qual este tipo de políticas atingiu o auge de expansão no Ocidente.⁴

No entanto, desde 1960 que o crescimento natural na União Europeia estagnou, tendo chegado a nulo ou negativo em vários países. Em Portugal, temos assistido a um crescimento natural negativo implicando que o número de crianças que nasce é menor que o número de falecimentos. Ora, uma vez que o factor essencial da falência previsível do sistema de segurança social é a demografia, estes dados são ilustrativos dos desafios que hoje vivemos e que cada vez mais aumentarão, à medida que as contribuições deixem de ser suficientes para garantir o financiamento das despesas. Realidade esta que se reflete no facto de, entre a década de 90 e os dias de hoje, Portugal ter passado de um dos países com menos despesa em pensões (em % do PIB) da Europa (~7%) para um dos países com mais despesa em % do PIB (14,6%).

Comum a todos os mecanismos de segurança social do mundo encontra-se o conceito de proteção social, que visa substituir e garantir os rendimentos dos cidadãos. Para isso, atribuem-se aos cidadãos somas pecuniárias, assim como um conjunto de serviços de assistência e cuidados de saúde quando adequados. O cidadão é um financiador direto deste sistema, através de contribuições

1. Ribeiro Mendes, Fernando, “Segurança Social – O Futuro Hipotecado”, Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos, Janeiro 2011

2. Carreira da Silva, 2013, p.22.

3. Podendo dizer-se que, até o século XX, a preocupação dos Estados centrava-se, fundamentalmente, na manutenção da ordem pública, no controlo do movimento das populações e na gestão do mercado global (Carreira da Silva).

4. Essencialmente ao longo do Séc. XX.

As origens e razão de ser da segurança social

mensais calculadas a partir dos rendimentos do trabalho. Estas contribuições conferem o direito de usufruir de todos os serviços e apoios previstos, durante a vida ativa e na reforma, partindo a sua estabilidade também desta confiança implícita; os contribuintes, ao abdicarem de algum rendimento durante a sua carreira contributiva, garantem para si o acesso a benefícios durante toda a sua vida. Neste sentido, uma crise da segurança social é uma crise da confiança implícita que serve como alicerce do próprio sistema.

Em Portugal, apesar de a ideia de segurança social estar hoje enraizada na forma de organização da sociedade, o Estado-Providência apenas se considera como tendo sido consolidado, em termos de legalidade democrática e institucionalização efetiva de direitos constitucionais, na década de 60 e 70, sendo também frequentemente identificado como consequência da revolução de 1974.⁵

5. Lucena, M. de (1976), A Evolução do Sistema Corporativo Português. vol. 2. O Marcelismo. Lisboa, Portugal: Perspectivas e Realidades; Guibentif, P. (1997), Les transformations de l'appareil portugais de sécurité sociale. In U. Ascoli, D. Bouget, M. Ferrera, J. M. Maravall, Y. Meny, M. Rhodes, (coords.), Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud, vol. 3 - Rencontres de Florence, Paris, Mire, pp. 49-69; Mozzicafredo, J. (1992). O Estado-Providência em Portugal: Estratégias Contraditórias (vol. 12). Sociologia - Problemas e Práticas, 57-89. Disponível em <http://sociologiapp.iscte.pt/pdfs/28/287.pdf>

A SEGURANÇA SOCIAL HOJE

Modelos

O maior desafio para a sustentabilidade da segurança social encontra-se relacionado com as pensões. Isto porque é ao nível das pensões de reforma que são consumidos mais recursos da segurança social – a título de exemplo, em média na União Europeia em 2007, cerca de 26% do PIB anual era gasto pelos sistemas de Segurança Social, dos quais quase 12% apenas em pensões de reforma e sobrevivência. Para entender quais os desafios da segurança social, é primeiro necessário compreender quais os tipos de financiamento do sistema de pensões. Existem essencialmente dois tipos:⁶

1. Modelo de financiamento de repartição (Pay as You Go):

Modelo adotado por exemplo em Portugal, *cfr.* previsão dos artigos 8.º, n.º 2, al. c), 57.º, n.º 4 e 58.º, n.º 1 da LBSSS, em que as pensões atuais são financiadas pelas contribuições dos indivíduos ativos no mercado de trabalho. Este sistema assenta em duas primordiais premissas: crescimento populacional e crescimento progressivo dos rendimentos. Cada indivíduo não desconta assim para a sua própria conta individual, mas as contribuições que realiza atribuem-lhe o direito futuro de ter acesso a uma pensão no momento da reforma (com uma fórmula de cálculo pré-definida e, nesse sentido, de benefício garantido). Esta futura reforma é financiada pelos trabalhadores que estarão no ativo nessa altura e por qualquer excedente que, no presente, seja colocado numa reserva conjunta. Estes excedentes podem constituir fundos (em Portugal, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, FEFSS) cujo objectivo é precisamente o financiamento futuro do sistema em caso de necessidade.

O principal risco deste modelo é a demografia, que torna as prestações devidas mais onerosas do que as contribuições recebidas no futuro (ou seja, à medida que a população envelhece, o montante de reformas devidas aos pensionistas é superior ao montante de contribuições recolhidos junto da população ativa, que é mais reduzida). Este desequilíbrio implica recorrer aos fundos de excedentes que tenham sido constituídos e, no limite, obrigada a financiamento do Estado para garantir os pagamentos de pensões, caso as reservas se esgotem. Por outro lado, estes mecanismos representam um relevante mecanismo de solidariedade intergeracional. O sistema é, regra geral, gerido pelo Estado. Adicionalmente, o “contrato” entre as duas partes é esta-

6. Cardoso, T. (31 de janeiro de 2019). PENSÕES | SEGURANÇA SOCIAL.

A segurança social hoje

belecido via legislação da segurança social. Adicionalmente, pode-se argumentar que a decisão por este tipo de regime permitiu incluir como beneficiários uma camada da população que trabalhou várias décadas antes da introdução de mecanismos de pensões de reforma, sendo relevante do ponto de vista da solidariedade social.

2. Modelos de capitalização:

Nesta versão de financiamento, cada indivíduo desconta para uma conta individual, gerida por privados ou por entidades públicas, resultando necessariamente em pensões sem benefício definido. Neste caso, fica por isso definida a contribuição paga mas não há garantia do montante a obter no momento da reforma. Na maioria dos sistemas de provisão privada, o modelo seguido assenta num fundo de capitalização obrigatória, sendo definido de antemão uma percentagem obrigatória a ser descontada pelo trabalhador e pela entidade empregadora. De seguida, o montante é transferido para um fundo que pode ser administrado centralmente pelo Estado ou, em alternativa, por instituições financeiras privadas, funcionando de forma análoga aos já disponíveis PPR (Plano Poupança Reforma), mas de forma coerciva. Não obstante a escolha da entidade responsável, cabe a essa entidade a administração do fundo, e a respectiva rentabilidade, que é, tradicionalmente, baixa. A ideia passa por investir em produtos de baixo risco, cujo único objectivo é oferecer taxas de rentabilidade superiores à taxa de inflação.

Nestes modelos, o principal risco é de natureza financeira, dada a possibilidade de perdas de capital e rendimento devido às flutuações do mercado financeiro, pois são sensíveis à taxa de inflação, o que pode levar a uma erosão do capital depositado no fundo. Mais ainda, incorrem no risco económico associado ao investimento em produtos financeiros. Apesar de serem de baixo risco, estes produtos estão expostos, de igual forma, a fenómenos esporádicos (e.g. crise do *subprime*).⁷

Por outro lado, num sistema puramente de capitalização, não há lugar a solidariedade intergeracional dado que cada indivíduo é responsável única e exclusivamente pela sua própria pensão de reforma. Na maioria dos países ocidentais, estes regimes são complementares (i.e. complementam um sistema do tipo PAYG) ou são inexistentes (no sentido de não existir a obrigatoriedade de investir em fundos deste tipo).

7. Documento da JSD Distrital de Lisboa, Segurança Social: Reformar pelo Futuro, Janeiro 2020

A segurança social hoje

Este sistema propõe que a responsabilidade dos investimentos feitos nos fundos de reforma seja dos cidadãos, o que potencia diversos problemas dada a complexidade do investimento neste activos financeiros:

- Para os utentes assumirem o risco de investir num fundo de pensões privado de forma consciente e responsável necessitamos de ter políticas transparentes e previsíveis assim como informação independente, completa, atualizada e acessível a todos.
- Os ativos financeiros dos esquemas privados de pensões estão concentrados no decil de rendimento mais alto da população. O estudo europeu *Household Finance and Consumption Survey* (HFCS) de 2013, aferiu que da escassa parte de portugueses subscritora de regimes de pensões privados (17,2%)⁸ *“estes activos financeiros estão concentrados no decil de rendimento mais alto da população portuguesa, onde a taxa de participação ronda os 42%, contra 23% no segundo, 14% no terceiro, 8% no quarto e, finalmente, 4% no quintil de rendimento inferior”*, a grande maioria correspondia a contribuintes de classe alta. Este dado demonstra que estamos perante um mercado que apenas se apresenta atrativo para os escalões de rendimento mais elevado, e mostrando que só as famílias com maiores rendimentos têm possibilidade de subscrever planos privados, limitando em parte o seu rendimento mensal líquido. Evidenciando a profunda desigualdade da sociedade portuguesa.
- Se a taxa de retorno do capital for inferior ao crescimento económico, o sistema privado de pensões não mostra superioridade relativamente aos sistemas de repartição pública.
- O equilíbrio financeiro da segurança social não depende fundamentalmente da arquitetura do sistema, seja ele público ou privado.
- Tanto os sistemas de provisão de pensões por repartição, como o de capitalização são afetados pelas mesmas variáveis económicas - evolução da produtividade e níveis de emprego; e demográficas - saldos natural e migratório.
- Os fundos de pensões têm contribuído ativamente para a aceleração da instabilidade e frequência de crises financeiras.
- A sofisticação e opacidade de muitos instrumentos financeiros usados pelos agentes financeiros torna difícil a supervisão e torna praticamente impossível a sua transparência às famílias aforradoras, que dificilmente conseguirão avaliar o risco e custo dos seus investimentos acertadamente.
- Os fundos de pensões afirmam-se como agentes relevantes da finança internacional, alimentando uma alocação de recursos disfuncional promo-

8. BP e INE, 2016

A segurança social hoje

tora de bolhas especulativas e instabilidade financeira.

- A financeirização das pensões tem um alcance limitado num país desigual, de rendimentos baixos, com pouca capacidade de poupança, com um estado financeiramente exaurido e assim incapaz de financiar estes esquemas em larga escala.⁹

3. Regimes mistos

Uma terceira via de financiamento de sistemas de pensões é a via dos regimes mistos, nos quais se combina, por exemplo, uma contribuição obrigatória para esquemas de repartição com uma contribuição adicional (com uma proporção obrigatória ou opcional) para sistemas de capitalização. Neste caso, a longo prazo reduzem-se as obrigações de pagamento de uma pensão do sistema de repartição, com os indivíduos a complementar as suas pensões com um adicional que resultaria do esquema de capitalização.

Transição

Quanto à transição de um regime de financiamento de repartição para um regime misto, este pode essencialmente ocorrer de duas formas:

1. Plafonamento vertical

São afetados todos os atuais trabalhadores, sendo os mesmos levados a transferir uma parte das suas contribuições para esquemas de capitalização. Reduz-se a percentagem de reforma garantida através do esquema de repartição para todos os atuais contribuintes.

2. Plafonamento horizontal

É definido um tecto máximo de contribuições para o sistema de pensões, deixando o trabalhador de estar obrigado a realizar contribuições para a parte remanescente. Esta percentagem de rendimento agora livre pode ser canalizada para esquemas de capitalização. A existência de um tecto máximo de contribuições acaba por fazer as alterações incidirem de forma particular nos contribuintes com salários mais elevados.

9. João Rodrigues, A. C. (2018). Segurança Social: Modelos e Desafios. Financeirização e Segurança Social.

REALIDADE PORTUGUESA HOJE

Sistema da Segurança Social

Detalhando o sistema atual português, este divide-se em dois:

1. Sistema da **Segurança Social**: abrange os trabalhadores do sector privado e trabalhadores da Função Pública admitidos a partir de 2006;
2. **Sub-sistema da Caixa Geral de Aposentações**: trabalhadores que entraram para a função pública antes de 2006 e fechado desde então. Tem algumas regras próprias embora tenha sido enquadrada na Segurança Social em 2009.

Por sua vez, a Segurança Social tem três ramos:

- a. **Sistema Previdencial**: inclui pensões de velhice (para pensionistas com pelo menos 15 anos de descontos para a Segurança Social), pensões de sobrevivência e pensões de invalidez.
- b. **Sistema de Proteção Social de Cidadania**: inclui pensões sociais de velhice (idosos com idade para reforma, mas sem anos de contribuições suficientes), complementos sociais e solidários para idosos, entre outros. Este sistema responde a carências sociais, apoiando indivíduos sem ser por contrapartida do cumprimento da carreira contributiva mínima exigida.
- c. **Sistema Complementar**: corresponde ao Regime Público de Capitalização, entre outros meios de “reforço da auto-protecção voluntária dos respectivos interessados”. Compreende por isso regimes de iniciativa do Estado, das empresas, das associações sindicais, patronais e profissionais, que podem tomar a forma de planos de poupança-reforma, seguros de vida, seguros de capitalização, entre outros. A gestão destes mecanismos complementares pode ser da competência de entidades públicas, cooperativas, mutualistas ou privadas.

Por fim, o **Sistema de Proteção Social de Cidadania** inclui o **subsistema da ação social**, que visa a participação na implementação de programas específicos e/ou de disponibilização de equipamentos sociais, combater a pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais e conceder eventuais prestações em espécie ou pecuniárias em condições de exceção. O **subsistema de solidariedade** que tem como objetivos assegurar direitos essenciais de forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como garan-

Realidade portuguesa hoje

tir prestações não incluídas no sistema previdencial, em situações de comprovada necessidade pessoal e/ou familiar. Este subsistema abrange o regime não contributivo, o regime especial de segurança social das actividades agrícolas e os regimes transitórios ou outros formalmente equiparados a não contributivos. Por fim, o **subsistema de proteção familiar** que visa assegurar a compensação por encargos familiares acrescidos, designadamente nos domínios de deficiência e de dependência.

A SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL

As gerações de Reformas:

A realidade portuguesa de envelhecimento da população é similar à de muitos países europeus, que também enfrentam dificuldades semelhantes em garantir a renovação de gerações e a sustentabilidade dos sistemas de segurança social.

Como em Portugal, é igualmente ao nível das pensões de reforma que são consumidos mais recursos da segurança social.

Pelo seu impacto muito generalizado na população, tem sido ao nível dos sistemas de pensões que se tem gerado maior inquietação e controvérsia. Ademais a OCDE estimou em 2009 que, na generalidade dos países da União Europeia, 50% a 75% do rendimento dos idosos era assegurado por transferência públicas (pensões de reforma e outros benefícios sociais); em Portugal, estimou-se uma dependência de cerca de 60%.¹¹ Estes dados refletem uma importante dependência dos idosos relativamente às pensões, o que lhes confere ainda maior importância e urgência.

Reformas de “primeira geração”

Nos anos 90, os países europeus levaram a cabo várias reformas dos seus sistemas de segurança social que ficaram conhecidas como “reformas de primeira geração”. Estas revisões foram impulsionadas pela União Europeia, que lançou um processo voluntário de avaliação e definição de objetivos comunitários nomeadamente na área das pensões, tendo em vista garantir rendimentos adequados na reforma, sustentabilidade, transparência e justiça social dos sistemas de pensões.

Nesta década iniciaram-se bastantes reformas relevantes, mas acima de tudo esta primeira fase de alarme gerou discussão de esquemas alternativos de gestão das pensões de reforma da Segurança Social, tais como os esquemas de capitalização.

As reformas de primeira geração acabaram por se basear em diminuições ao

11. OECD (2009), Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2009-en.

A sustentabilidade da Segurança Social

montante do qual os pensionistas iriam beneficiar aquando da reforma e penalizações nas suas atualizações subsequentes. Destaca-se, por exemplo, que alguns países adotaram a média da totalidade da carreira contributiva para o cálculo da pensão de reforma e não apenas o último salário ou uma média dos últimos salários. Dado que o início da carreira representa por norma a fase com menores rendimentos, esta medida diminuiu imediatamente os valores de pensão de reforma devidos aos novos pensionistas.

Em Portugal, o cálculo do montante da pensão de reforma era realizado com base nos melhores dez anos dos últimos quinze anos de carreira, prática abandonada apenas em 2007 para os beneficiários inscritos na Segurança Social depois de 31/12/2001.¹²

Outra medida aplicada em vários países europeus foi a redução da taxa de substituição do salário (uma taxa de 100% implica que o valor da pensão é igual ao valor do salário considerado). Ou seja, os pensionistas passaram a receber uma menor percentagem do valor do seu salário.

Uma medida também aplicada na década de 90 em vários países foi a da atualização das pensões apenas ao valor da inflação, de modo a repor poder de compra mas sem aumentos. Em Portugal, esta medida foi aplicada apenas em 2007.

Reformas de “segunda geração”

Numa segunda fase, as revisões dos sistemas de pensões foram baseadas novamente na alteração de parâmetros já iniciada pelas “reformas de primeira geração”:

1. Aumento da idade de reforma (por exemplo: Alemanha e Suécia)
2. Incentivos ao adiamento da reforma/Penalizações de antecipação da reforma (utilizado em quase todos os países da União Europeia);
3. Alterações à fórmula de cálculo das pensões, com:
 - a. Alterações da base de incidência, alargando o cálculo aos rendimentos obtidos em toda a carreira contributiva;
 - b. Revisão das taxas anuais de formação da pensão;

12. A regra de cálculo com base tanto nos melhores dez anos dos últimos quinze anos de carreira como na totalidade da carreira contributiva foi introduzida em 2002 com um período de transição até 2016 durante o qual era aplicada a situação mais benéfica. Em 2007, fez-se efetivamente a transição para a nova fórmula de cálculo com legislação adicional.

- c. Introdução de ajustamentos automáticos à evolução da esperança de vida à idade da reforma (fatores de sustentabilidade – por exemplo: Alemanha, Finlândia e Portugal)
- 4. Alterações no cálculo de atualizações das pensões (utilizado em quase todos os países da União Europeia).

O efeito conjunto das reformas de primeira e segunda geração foi significativo em muitos países europeus. A OCDE estimou em 2009¹³ que as taxas de substituição das pensões tenham diminuído de forma significativa para muitos países, nomeadamente para Portugal, onde, antes das políticas, as pensões substituíram quase 90% do salário e passaram a substituir apenas 54%. Além das alterações à fórmula de cálculo das pensões, em Portugal em 2007 foram ainda introduzidas regras mais estritas para as reformas antecipadas, com as penalizações anuais revistas de 4.5% para 6% por ano de antecipação, medidas que foram implementadas mais cedo num conjunto de países, sob as Reformas de Primeira Geração.

Em alguns países, nesta fase, mudou-se ainda o paradigma dos sistemas de pensões, com a introdução de sistemas sem benefício definido. Se até este momento estivemos perante sistemas de reforma que garantem um determinado retorno findo o período contributivo, alguns países introduziram nesta fase abordagens de contribuição definida. Em sistemas de pensões de contribuição definida cada indivíduo desconta, de forma também obrigatória, mas não tendo garantia de qual o montante disponível no final do período contributivo. O saldo disponível (via contribuições e respetiva rentabilização) constitui o fundo de pensões.

Reformas de “terceira geração”

Em 2010, a Comissão Europeia relançou o debate sobre a sustentabilidade dos sistemas de pensões na União Europeia, necessidade reforçada pelo envelhecimento populacional mais acelerado do que esperado e pela crise financeira. O debate nesta fase centrou-se de forma cada vez mais clara na necessidade de reforçar os sistemas de pensões de capitalização e o fim do benefício definido, com benefícios complementares para situações críticas de desvantagem de alguns cidadãos.

13. OECD (2009), Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2009-en.

A sustentabilidade da Segurança Social

Nesta década, Portugal alterou também a idade da reforma, aumentando-a de 65 para 66 anos, com efeitos a partir de 2016, com maiores fatores de penalização para a reforma antecipada.¹⁴

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

A VISÃO SOCIAL-DEMOCRATA SOBRE A SEGURANÇA SOCIAL

O PSD tem procurado trazer o tema da sustentabilidade da Segurança Social para o debate público – o que fez, nomeadamente, no OE 2018 com a apresentação das seguintes medidas:

- i. avaliação da sustentabilidade por uma entidade independente;
- ii. a governação participada nos órgãos de gestão da Segurança Social;
- iii. instituição e obrigatoriedade da transparência orçamental e estatística;
- e
- iv. a criação de uma Comissão Parlamentar para discussão da Reforma do Sistema Público de Segurança Social.

E fá-lo porque entende que tanto a densidade do tema, como a sua complexidade, exigem um maior esforço na captação das pessoas e no desenvolvimento de uma discussão rigorosa e concreta.

O verdadeiro desafio político, “ainda antes de se pensar nos modelos, nas soluções ou nas alterações possíveis de funcionamento pela sobrevivência (e necessária sustentabilidade) do nosso Sistema Público de Segurança Social, é o de captar as pessoas para a nossa conversa (...)” .

CRISES E DESAFIOS SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL

Natalidade

Na generalidade dos países da União Europeia, o número médio de filhos por cada mulher tem vindo a ficar aquém dos 2,1 filhos por mulher, o que significa que não é garantida a renovação geracional. Em Portugal, apesar de se observar um aumento ligeiro deste indicador desde 2014 face ao mínimo histórico de 1,21 em 2013, o mesmo está abaixo de 2,1 filhos por mulher desde 1981, registando-se 1,4 em 2018.¹⁵ A Fundação Francisco Manuel dos Santos (‘FFMS’) (2019) estima que em entre 2020 e 2070 a população portuguesa diminua de 10,2 milhões para 7,9 milhões de pessoas,¹⁶ com cerca de 36% acima dos 65 anos de idade. Isto implica que mais de um terço dos portugueses estará a receber uma pensão de reforma em 2070 (contra 22% acima dos 65 anos em 2020). Esta evolução será acompanhada de uma diminuição da percentagem de população ativa, por via do envelhecimento. Embora a FFMS (2019) estime que as receitas da Segurança Social subam ligeiramente até 2070 devido aos aumentos de rendimentos, o estudo da Fundação indica que, em 2028, irão começar a surgir défices no Regime Previdencial da Segurança Social, implicando que sem transferências adicionais do Estado, os fundos da Segurança Social serão esgotados em cerca de uma década.

A manutenção do sistema de Segurança Social como o conhecemos poderá implicar compensações de financiamento via Orçamento de Estado, implicando também necessariamente escolhas e definição de prioridades nacionais a médio-longo prazo, bem como o compromisso das contribuições futuras de várias gerações.

Esperança de vida

Por outro lado, o aumento da longevidade de cerca de 10 anos desde 1960 em muitos países europeus – cerca de 15 anos em Portugal – explica também este desequilíbrio demográfico, com o aumento de população acima dos 65 anos e da proporção de cidadãos sénior face aos jovens. É previsível que, ao longo deste século, a esperança de vida aumente mais de 8 anos tanto para os

15. Indicadores de fecundidade: Índice sintético de fecundidade e taxa bruta de reprodução, Pordata, disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Indicadores+de+fecundidade+%c3%84ndice+sint+c3%a9tico+de+fecundidade+e+taxa+bruta+de+reprodu+c3%a7c3%a3o-416-2468>.

16. Moreira, Amílcar, ‘Sustentabilidade do sistema de pensões português’, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Abril 2019

homens como para as mulheres. Esta maior longevidade cria pressões na Segurança Social além da questão direta das pensões de reforma, com o aumento das prestações sociais de apoio na doença e na dependência dos mais idosos.

Emigração qualificada

Outras análises identificam ainda o fenómeno da emigração, em especial, a emigração jovem qualificada, enquanto fator de risco para a sustentabilidade da Segurança Social. Refere o estudo da “Brain Drain and Academic Mobility from Portugal to Europe”¹⁷ que cerca de 68,9% de emigrantes altamente qualificados terá saído definitivamente ou a longo prazo do país, estimando que o valor perdido com esta “fuga de cérebros” tenha chegado quase aos 9 mil milhões de euros, incluindo o investimento que o Estado fez na formação superior destes quadros, os impostos que não serão pagos em Portugal, e as contribuições que não serão feitas para a Segurança Social portuguesa.

Conjuntura internacional (des)favorável¹⁸

Atualmente, um dos grandes catalisadores do crescimento económico português é o panorama do comércio internacional, por um lado, e o regime de taxas de juro historicamente baixas, que advém da política monetária que o BCE adotou, como forma de combater a crise da Zona Euro. Ou seja, o crescimento do PIB português flutua, em grande medida, por efeitos da conjuntura externa ou por decisões de terceiros. Estas taxas de juro próximas de zero acabam por beneficiar a economia de forma transversal, sendo o BCE ainda sido responsável (indireto) pela compra de títulos de dívida pública de países da União Europeia.

É, não menos importante, olhar para a natureza cíclica da economia, composta por fases de expansão seguidas de contração de, aproximadamente, dez anos. Concludentemente, quando o ciclo de crescimento económico global terminar, o nosso país deixará de beneficiar de um clima internacional favorável, fruto de quebra do crescimento dos seus pares (dos quais se destacarão os países Europeus), afetando consequentemente o seu setor exportador.

17. Brain Drain and Academic Mobility from Portugal to Europe, Working Paper 6 - Questionnaire: General Conclusions, 2015, disponível em http://www.bradramo.pt/wp-content/uploads/2015/10/working-paper-6_questionnaire_results.pdf

18. Documento da JSD Distrital de Lisboa, Segurança Social: Reformar pelo Futuro, Janeiro 2020

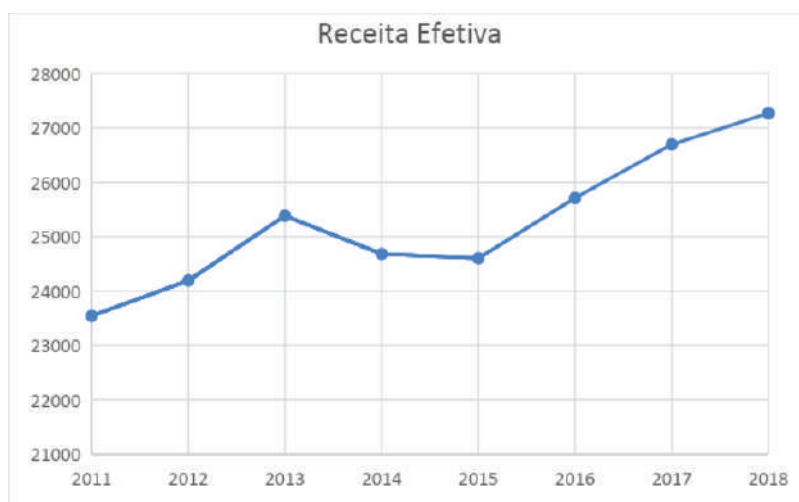
Evolução das despesas e receitas ao longo do tempo

Gráfico 1

É contínuo o aumento de receita (gráfico 1), graças a um aumento dos impostos indiretos. No entanto, é também contínuo o aumento da despesa (IGFSS 2015; 2016; 2017; 2018), o que pode comprometer a sustentabilidade do sistema, por aparentemente não serem consideradas eventuais recessões e seu impacto no desemprego (com subsequente diminuição das contribuições sobre o trabalho e aumento da despesa com prestações sociais e de apoio aos desempregados).

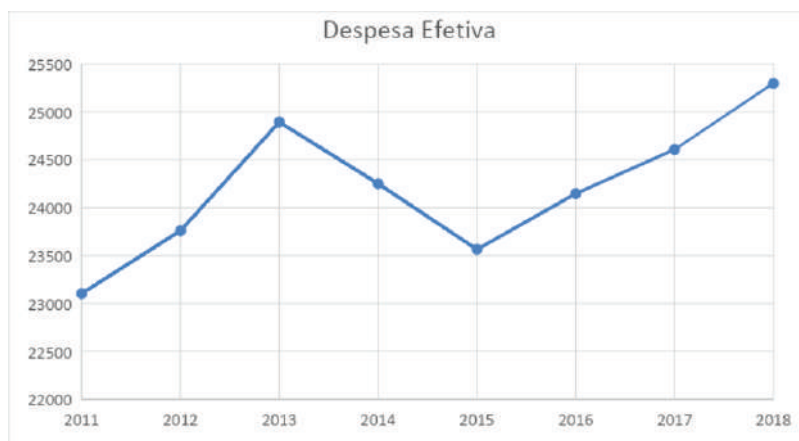


Gráfico 2

Crises e desafios Segurança Social em Portugal

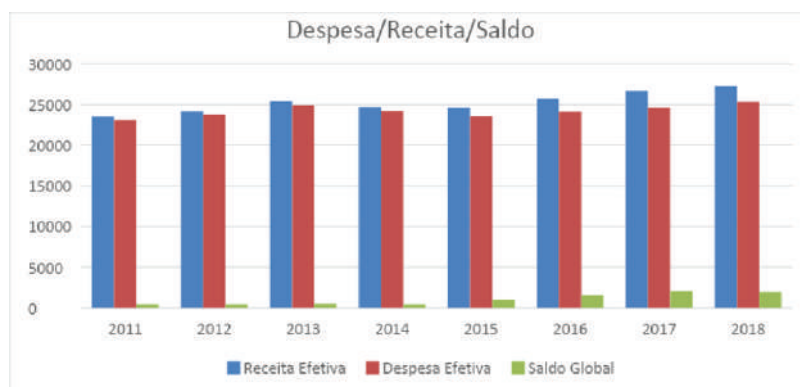


Gráfico 3

A Segurança Social assenta o seu financiamento em quotizações e contribuições salariais, para além de uma parcela significativa do Fundo Social Europeu, aumentando a sua dependência financeira da força empregadora portuguesa e contribuições da União Europeia. Apesar da aparente sustentabilidade do sistema de segurança social português, importa considerar a longo prazo aquilo que são os desafios demográficos, económicos e financeiros do país.

Considerar os desafios da Segurança Social para a próxima década é atender também aos desafios políticos que Portugal enfrenta. O desemprego jovem (e não jovem) continua a diminuir, mas poderá não ter uma descida gradual e progressiva no tempo que garanta um maior financiamento através de contribuições sobre o trabalho. Ademais, existe uma tendência para empregabilidade sazonal, forte carga fiscal sobre empresas, que aumentam as contribuições por parte das empresas, mas diminuem a liquidez e sustentabilidade dos empregadores e potencial de criação de emprego. Mais, a não existência de um plafonamento das pensões em Portugal, contribui para que não exista um teto máximo de prestações a atribuir, pondo em perigo a liquidez a longo prazo.

Défices do Regime Previdencial

As projeções da FFMS indicam, conforme já exposto, que os défices no Regime Previdencial da Segurança Social irão surgir em 2028, esgotando o fundo de reserva em uma década, sendo estes défices antecidos por carências também na CGA, que se estima registar défices mais cedo.

Estima-se ainda que a despesa com a CGA tenda a diminuir no médio-longo prazo, dado que deixarão de existir novos pensionistas neste regime, fechado desde 2006, reduzindo-se também as pensões a pagamento por via do desaparecimento das gerações mais idosas. Os benefícios não contributivos tenderão a diminuir também, dado que as gerações agora no mercado de trabalho e as que nele irão ingressar terão tendencialmente carreiras contributivas longas. Ainda assim, os défices na Segurança Social irão implicar em 2020 uma despesa do Estado de 4,4% do PIB, decrescendo progressivamente para cerca de 3% em 2070, com o número de pensionistas a reduzir-se.

Num cenário em que a produtividade do trabalho não evolui conforme o previsto, a FFMS estima que o défice a suportar via Orçamento de Estado seja de 4% do PIB em 2050 e 5% em 2070. Conclui-se assim que, qualquer que seja o cenário, o sistema de pensões português enfrenta um problema de sustentabilidade a médio prazo, implicando financiamento público para responder aos défices gerados entre pensões de reforma devidas e contribuições pagas. A FFMS (2019) estima ainda que os pensionistas após 2030 deverão receber uma pensão equivalente a cerca de 2/3 do rendimento recebido à data da saída do mercado de trabalho, vendo também aumentar a percentagem de pensionistas em risco de pobreza.

A FFMS (2019) realizou também um conjunto de simulações que estimaram os efeitos de várias medidas de sustentabilidade: aumento da idade da reforma, aumento de contribuições e diminuição de valores de reforma. Foram também simulados os impactos da transição para um modelo misto (com reforma base, reforma complementar resultante de sistemas de capitalização e ainda respostas sociais para carências acentuadas financiadas por impostos).

Concluiu-se que a implementação do sistema misto tem resultados positivos ao nível da sustentabilidade financeira do Regime Previdencial da Segurança Social, com uma expressiva redução dos défices registados. No entanto, este resultado acontece por contraponto com a perda de adequação das pensões de reforma finais e com uma diminuição generalizada de poder de compra (embora se observe que a pobreza individual diminui, dado que o próprio referencial de pobreza também desce. O aumento das contribuições prolongaria a vida do fundo de reserva e a redução do valor das pensões futuras teria um efeito de diminuição da dimensão dos défices crónicos da Segurança Social, após extinto o fundo de reserva.

A FFMS (2019) deixa um conjunto de recomendações, mencionando a necessidade de estudos adicionais utilizando cenários macroeconómicos menos optimistas daqueles em que se baseou para este estudo (Comissão Europeia),

Crises e desafios Segurança Social em Portugal

sugerindo também estimativas de impacto da implementação do modelo misto com várias formas de plafonamento. De qualquer forma, o panorama da Segurança Social em Portugal não resulta otimista.

MODELOS DE FUNCIONAMENTO

A tendência internacional aponta para o aumento do peso das pensões privadas, veiculada por algumas das principais organizações internacionais, das quais se destaca o Banco Mundial. Através do seu famoso relatório sobre pensões de 1994, *“esta organização marcou o debate internacional sobre segurança social neste período com a sua formulação de um sistema de provisão de reforma organizado idealmente em três pilares: um pilar público obrigatório, com funções redistributivas limitadas, assente no combate à pobreza numa lógica de pensão de subsistência; um segundo pilar, igualmente obrigatório, de base individual ou profissional, gerido por privados numa lógica de mercado; e, finalmente, um terceiro pilar, voluntária, também assente na poupança privada e na capitalização (Banco Mundial, 1994)”*.^{19, 20}

19. Financeirização e Segurança Social, João Rodrigues, Ana Cordeiro Santos e Nuno Teles In Segurança Social: Modelos e Desafios – Conselho Económico e Social, 2018, p. 98.

20. “Este modelo reduz a esfera da provisão pública para promover um sistema privado, onde a acumulação de ativos financeiros, numa lógica patrimonial, garantiria o essencial dos rendimentos aquando da reforma numa relação estreita com as contribuições individuais ao longo da carreira (Mureira, 2011). Pressupõe que os mercados financeiros liberalizados garantem uma afetação eficiente de recursos e estão em melhores condições para gerirem os mais variados riscos sociais, nomeadamente os demográficos, pelo incentivo que dariam à poupança e ao investimento, contribuindo, por esta via, para níveis mais elevados de crescimento económico”- cfr. Financeirização e Segurança Social, João Rodrigues, Ana Cordeiro Santos e Nuno Teles In Segurança Social: Modelos e Desafios – Conselho Económico e Social, 2018, p. 98.

PROPOSTAS PARA DISCUSSÃO

Diversificação do modelo de financiamento

Revisão da estrutura de financiamento da Segurança Social, iniciar o estudo avaliativo de redução da Taxa Social Única e ponderar o seu financiamento por via da tributação do lucro ou das estruturas de rendimento anual singular e coletivo.

Flexibilização da entrada na reforma

A criação de condições para um envelhecimento ativo, através de mecanismos que flexibilizem a entrada na reforma, com preocupações de suavizar a travessia entre a vida ativa e a etapa da reforma. Será criado um mecanismo que permita moldar o ritmo da reforma pela combinação de soluções de reforma parcial e de reforma gradual - por exemplo, 25%, 50% e 75% - introduzindo liberdade de escolha na esfera da decisão individual e coletiva e flexibilidade no mercado de trabalho.

Reforço da transparência

A criação de uma “Conta para a Reforma”, que reflita todos os movimentos registados na Conta Individual do beneficiário junto do sistema público de pensões, relevantes para a formação da sua pensão. Para além de fornecer dados individuais sobre rendimentos do trabalho declarados e contribuições entregues (na parte afeta à proteção na velhice) e respetiva valorização, a Conta para a Reforma fornece informação complementar que apoia o beneficiário a tomar decisões de poupança para a reforma. O investimento do sistema público de pensões no bom funcionamento da Conta Individual e na acessibilidade à Conta para a Reforma são apostas estruturantes para a relação de confiança, proximidade e transparência que o Estado tem obrigação de acautelar. A plataforma online da Segurança Social deve ser melhorada continuamente, incentivado o seu uso, sendo que nela estaria a Conta para a Reforma, reforçando assim o princípio contributivo e da transparência na relação que se estabelece entre os contribuintes e o sistema de pensões.

Incentivos à participação formal

Defendemos o desenvolvimento de incentivos à participação formal no mer-

Propostas para discussão

cado do trabalho e o combate à fraude e evasão contributiva, bem como o fortalecimento dos mecanismos de comunicação de divulgação de participação no mercado de trabalho de forma informal, em particular em situações de aproveitamento do Empregador.

Reforço dos incentivos à natalidade

A introdução progressiva de benefícios que premeiem a maternidade, obtidos, por exemplo, através de um mecanismo de majoração de pensões futuras. Melhorar o regime de licenças como instrumento de promoção da parentalidade e de conciliação entre trabalho e vida familiar. Aumento do período de licenças de natalidade, aumentando igualmente a taxa de rendimentos. Permitir uma utilização mais flexível das licenças de parentalidade, designadamente admitindo a sua conjugação com trabalho a tempo parcial, em termos que assegurem a partilha de responsabilidades entre os pais.

Definição de limites à pensão de reforma por via do sistema público de pensões

A introdução, para as gerações mais novas, de um limite superior para efeitos de contribuição, que em contrapartida também determinará um valor máximo para a futura pensão. Dentro desse limite, a contribuição deve obrigatoriamente destinar-se ao sistema público e, a partir desse limite, garantir a liberdade de escolha entre o sistema público e sistemas mutualistas ou privados. Esta reforma, que deve ser analisada em sede de concertação social e objeto de um consenso alargado, deve ser feita em condições de crescimento económico sustentado. Trata-se da implementação de um sistema misto (considerando uma % de descontos a alocar para a vertente de capitalização), com os objetivos de garantir segurança, sustentabilidade e justiça intergeracional. A reforma deve fazer-se para pessoas abaixo de 25-30 anos que entrem no mercado de trabalho, numa lógica de um novo contrato social. Esta solução não procura substituir um método pelo outro, mas antes complementar o atual com o de capitalização, assumindo o Estado os encargos desta transição, nomeadamente para os trabalhadores que descontaram pré-novo sistema (os de hoje), nomeadamente através do Orçamento do Estado. Na nossa visão, nada se afigura mais urgente e premente do que assegurar que a atual e as futuras forças de trabalho vejam assegurado um rendimento digno aquando a chegada à reforma. Adicionalmente, é também evidente que, à medida que a natural substituição da população Portuguesa ocorre, que o esforço orçamental que advenha desta medida vá diminuindo, no sentido em que cada vez

Propostas para discussão

menos pessoas possuirão a sua reforma integralmente proveniente do sistema PAYG.

Promoção de um debate nacional sobre a Reforma da Segurança Social

Nesta moção, a Juventude Social Democrata aponta vários caminhos possíveis para a urgente Reforma da Segurança Social. É fundamental que os partidos políticos encarem a realidade e sejam também eles promotores de soluções para a Reforma das Reformas.

Com a aprovação desta moção, o Congresso Nacional do PSD incentivará o Partido a promover um debate e a apresentar uma proposta para a Reforma da Segurança Social.

