

Segurança Social: A sustentabilidade em questão

Fernando Ribeiro Mendes

Em Portugal, o debate sobre a sustentabilidade das pensões tem sido muito vivo nestes últimos anos por razões conhecidas.

O número de pensionistas cresceu muito no decénio passado, ultrapassando-se largamente os dois milhões de beneficiários na viragem do século. Até 2020 serão cerca de três milhões, numa população que continuará a rondar os dez milhões de pessoas - quadro 1.

Quadro 1 - Pensionistas por modalidade de pensões e idades (1990-2020)

Pensionistas	1990	%	2000	%	2005	%	2010	%	2020	%
Velhice	1329,1	60,3	1511,3	60,9	1589,5	61,7	1667,3	62,0	1912,7	63,3
Dos quais: < 60	6,2	0,5	11,4	0,8						
60-64	114,9	8,6	52,2	3,5						
65-69	387,0	29,1	422,8	28						
70-74	309,1	23,3	397,3	26,3						
75-79	262,0	19,7	309,1	20,5						
80-84	160,1	12	179,3	11,9						
85+ anos	89,683	6,7	139,2	9,2						
Invalidez	479,5	21,8	370,0	14,9	336,1	13,1	325,9	12,1	322,5	10,7
Sobrevivência	393,7	17,9	598,9	24,1	651	25,3	696,6	25,9	787	26,0
Total	2202,3	100	2480,3	100	2576,6	100	2689,8	100	3022,2	100

Fonte: LBSS, IIESS, P. G. Rodrigues, *Social Security in Portugal: An Update of Long-Term Projections*, DGEP-WP, n° 27, 2002.

A população de pensionistas (com exclusão da Função Pública) reparte-se actualmente em 61% de velhice, 15% de invalidez e 24% de sobrevivência.

Os efeitos da crescente longevidade são iniludíveis, implicando o significativo crescimento relativo dos mais idosos dos idosos entre os pensionistas de velhice, que já se observa e se acentuará no futuro.

A aceleração do crescimento do efectivo de pensionistas de sobrevivência que se observa e se projecta para o futuro coloca também um problema de fundo ao sistema.

Os encargos com os diferentes tipos de pensões cresceram entretanto, atingindo os 6% do PIB na viragem de século. Até 2020, deverão atingir os 7% - quadro 2.

Quadro 2 - Despesas de pensões por modalidades (1990-2020) (em percentagem do PIB)

Pensões	1990	2000	2005	2010	2020
Velhice	3,3	4,2	4,6	4,7	4,9
Invalidez	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3
Sobrevivência	0,6	0,9	1,0	1,0	1,1
Total	5,2	6,2	6,8	7,1	7,3

Nota: os encargos projectados levam já em conta a nova fórmula de cálculo das pensões aprovada em 2002.

Fonte: ver quadro 1

Os encargos com as pensões do regime geral contributivo representam actualmente perto de 80% dos encargos totais de pensões.

As pensões de vários regimes de reduzida ou nula contributividade têm sido financiadas principalmente pelas contribuições sociais. Acresce que várias medidas legislativas têm imposto finalidades distributivas à aplicação dos recursos dos regimes contributivos, disfarçadas pela opacidade da "taxa social única" e implicando continuado financiamento directo pelas contribuições do regime geral de medidas de apoio ao emprego e concedendo reduções ou isenções contributivas a muitas empresas. O mesmo se diga dos acordos de pré-reforma que determinam redução das taxas ou isenções contributivas^[1].

Pensões sustentáveis?

As perspectivas demográficas do sistema de pensões da Segurança Social portuguesa (sem considerar a Caixa geral de Aposentações, recorde-se) vão traduzir-se num desequilíbrio financeiro crescente a manterem-se as actuais regras de atribuição das pensões, como se observa no quadro 3: o saldo

"aparente", isto é, que ignora a transferência de IVA e as variações do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), tornar-se-á negativo até 2020.

Quadro 3 - Saldo "aparente" do Regime Geral em % do PIB (2005-2050)

Variáveis financeiras (em % do PIB)	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Reg. geral - Encargos de pensões	5,6	6,2	7	7,3	7,6	7,6
Contribuições sociais	7,7	7,6	7,6	7,5	7,4	7,4
Saldo aparente	0,8	0,1	-0,6	-1	-1,5	-1,5

Fonte: P. G. Rodrigues, Social Security in Portugal: An Update of Long-Term Projections, DGEP-WP, nº 27, 2002

E isto apesar de um novo modo de cálculo da pensão contributiva, que foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro. Na verdade, o novo esquema só será realmente efectivo para novos pensionistas a partir de 1 de Janeiro de 2017, isto é, quando a inversão de sinal dos saldos do regime contributivo estiver já concretizada. Até lá haverá uma "tripla garantia" para os que se reformem neste período e ainda uma "dupla garantia" para outras situações de transição, só se lhes aplicando as regras novas se forem mais generosas do que as actuais, e sem qualquer limite superior de rendimentos salariais. Assim, a não aplicação do novo esquema até 2017 torna-o, evidentemente, irrelevante quanto ao problema actual da sustentabilidade financeira das pensões.

Tenho usado a expressão "conspiração grisalha" a propósito destes desenvolvimentos. Neste sentido, terá havido uma bem sucedida manobra a favor de um determinado grupo etário "grisalho": a manipulação estratégica das declarações de rendimentos tem prosseguido por mais quinze anos (entre 2002 e 2017), até que os "conspiradores" passem eles próprios à reforma[2]. Sem novas políticas, a partir de 2010, só por esvaziamento do FEFSS e por transferências do OE se poderá colmatar o défice crescente dos regimes contributivos.

Modernização sem dor?

A modernização da nossa estrutura empresarial vem impondo uma rotação geracional da força de trabalho, dispensando o segmento menos qualificado e com menor capacidade de reciclagem de trabalhadores mais idosos. Os correspondentes custos sociais têm sido atenuados pela antecipação da idade da reforma, operando uma modernização "sem dor" cujo nível de utilização pode ser avaliado pelos dados que constam do quadro 3.

Quadro 3 - Pensionistas de reforma antecipada (2002)

Pensionistas de reforma antecipada por causa de	Número	%
Desemprego (D-L n° 119/99)	27378	43,8
Pré-reforma (D-L n° 261/91)	794	1,3
Reforma flexível (D-L n° 9/99)	25726	41,2
Outras situações (profissões de desgaste rápido, etc.)	8559	13,7
Total	62457	100

Fonte: F.Ribeiro Mendes, *op.cit.*

Como aí se observa, há dois grandes mecanismos que geram a maior parte (85%) das antecipações. Um deles é a articulação entre a protecção no desemprego e a reforma antecipada aos 60 anos (58 anos a partir de 2003, entretanto já revogado, e bem, pelo actual governo) de desempregados mais idosos. Financeiramente é um encargo pesado, tanto a curto prazo (perda de contribuições) como a longo prazo (a pensão sem penalização por antecipação)^[3].

A modernização "sem dor" assenta neste mecanismo. É necessário avaliar os reais benefícios e os custos sociais dele decorrentes para ajuizar da sua razoabilidade intergeracional e financeira. Há que rever a extensão da protecção concedida nestas situações, praticamente sem penalização dos montantes de pensão, nos casos de antecipação da reforma para obviar aos efeitos mais gravosos de crise empresarial.

^[1] Sempre que estes acordos se enquadrem em medidas de recuperação de empresas declaradas em situação económica difícil ou em projectos de reestruturação ou de recuperação de empresas ao abrigo de legislação específica e se verifique o desequilíbrio económico-financeiro da entidade empregadora, esta pode requerer a equivalência à entrada de contribuições para os trabalhadores pré-reformados. Além disso, estes trabalhadores, desde que tenham completado 60 anos de idade, podem requerer a reforma antecipada, o que faz proliferar as situações de atribuição da pensão de velhice antecipada.

^[2] F.Ribeiro Mendes, *Conspiração Grisalha: Segurança Social, Competitividade e Gerações*, Celta Editores, 2005.

^[3] O outro mecanismo é a flexibilização da reforma aos 55 anos, com efeitos numéricos semelhantes. Dá lugar a redução de receitas de contribuições no curto prazo (mesmo assim menor do que no desemprego, se houver contribuições adicionais para melhoria da pensão, o que a lei possibilita). No longo prazo, no entanto, a penalização de cada ano antecipado relativamente aos 65 anos garante a neutralidade financeira da medida. De forma incompreensível, esta medida acaba de ser suspensa pelo XVII Governo Constitucional.

