

**Texto de encerramento da
Conferência 'A redução da TSU e a reforma da segurança social'**

Nazaré da Costa Cabral

I - Antecedentes

A reforma da Segurança Social é um assunto recorrente. Nos anos noventa, a questão demográfica e o problema da sustentabilidade de longo prazo dos sistemas de pensões levaram alguns estudiosos e políticos a defender a substituição dos sistemas de repartição por sistemas de capitalização. Esta substituição implicava tendencialmente, de igual modo, a privatização parcial da segurança social. Para isso, deveriam os países que o não tivessem ainda feito (o caso de Portugal), fixar um tecto superior ao valor da remuneração ('*plafonamento*' contributivo), acima do qual os contribuintes deixariam de descontar para o sistema público, passando antes a financiar segundas pensões obrigatórias, geridas em capitalização, pelo sistema segurador privado. O objetivo deste '*plafonamento*' contributivo seria o de garantir, a longo prazo, poupanças na despesa pública, pois o Estado - a segurança social pública -, ficaria apenas responsável por pagar uma pensão de montante limitado, e limitado em função daquele mesmo *plafond*. A este tipo de reformas, reformas estruturantes, podemos qualificar de ***reformas sistémicas de primeira geração***. O assunto foi muito debatido entre nós, na sequência do Livro Branco da Segurança Social (1998), mas só viria a ser assumido, como vontade política, em 2002, na Lei de Bases aprovada durante governo liderado por Durão Barroso. Tal intenção não vingou: esbarrou, já nessa altura, com oposições de natureza ideológica e problemas de eficácia. Na verdade, ao contrário do que se poderia pensar, os modelos de capitalização não são imunes, antes pelo contrário, aos efeitos do envelhecimento demográfico. É no prémio de seguro que esses mesmos efeitos, desde logo, se fazem sentir. Para além disso, uma mudança deste tipo conhecia importantes entraves financeiros. O problema fundamental estaria em como financiar a segurança social no período de transição, o período durante o qual esta perderia receita desviada para o sistema de capitalização privado, não se fazendo ainda sentir as poupanças de despesa a longo prazo desejadas. De facto,

a segurança social teria de continuar a fazer face aos compromissos quotidianos assumidos perante pensionistas em curso. Assim, por causa destas dificuldades, tais intenções foram abandonadas, para se optar, nos governos seguintes, por introduzir *medidas de cariz paramétrico*, ou seja, medidas que não alterando a fisionomia e a filosofia do sistema, procurariam incrementos na receita e poupanças na despesa, reforçando assim a sustentabilidade da segurança social. Medidas como a alteração das regras de cálculo das pensões (em 2002 e 2007), a maior penalização das reformas antecipadas e a introdução do factor da sustentabilidade (em 2007) inserem-se nesse catálogo, embora esta última preanunciando reforma de outro calibre. Mais recentemente (2014-2015), a alteração da idade de acesso à pensão para os 66 anos constitui também exemplo de medida paramétrica.

II - O presente

Agora, agudizados os problemas demográficos e económicos, problemas que a crise recente exacerbou, voltou a estar na ordem do dia a reforma da segurança social. O Governo (entenda-se o PSD e o CDS-PP) fala da necessidade de um pacto de regime nesta matéria e a matéria é fundamentalmente a redução das contribuições pagas pelas entidades empregadoras. O PS, no documento 'Uma década para Portugal', além de admitir esta mesma redução, acrescentando-lhe a redução na quotização paga pelo trabalhador, aponta para o reforço do factor de sustentabilidade e enfatiza o processo de convergência entre reformas pagas pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) e as pensões suportadas pela segurança social. À primeira vista, parecem tratar-se de medidas não estruturantes, de natureza paramétrica. Mesmo a convocada redução das contribuições a cargo das empresas, em ordem à promoção do emprego e da competitividade, pode consubstanciar tão-só uma medida de diversificação de fontes de financiamento, com reforço da componente fiscal em detrimento da componente contributiva, mas sem que isso signifique introduzir grandes mudanças no desenho do nosso sistema de pensões. Por outro lado, convém notar que, já hoje, o Código Contributivo (artigo 55.º) prevê, ainda que sem concretização prática, a redução em um ponto percentual da contribuição paga pela empresa, por cada trabalhador contratado em regime de trabalho por tempo indeterminado. Não

será, é certo, exatamente este tipo de redução que agora se pretende (sobretudo se pensarmos no Governo), pois, assim como está, a redução aparece confinada a um determinado objetivo de política laboral – a estabilidade no posto de trabalho – que agora não será o prioritário.

A convergência entre regimes também não constitui novidade: ela está em curso, de forma menos evidente desde 1993 e de forma mais visível, desde 2005. O assunto tem merecido análises sérias e menos sérias, algumas muito populistas e desconhecedoras da realidade. É justo que funcionários públicos tenham regime semelhante ao dos trabalhadores do sector privado, até porque neste momento nem sequer existem grandes diferenças na concepção jurídica do trabalho público e privado. Antes não era assim: o trabalho público tinha particularidades estatutárias e funcionais que então fundamentavam as chamadas ‘regalias’, mormente para efeitos de aposentação. Cremos que o alcance destas regalias foi muito empolado na discussão pública recente, como se de privilégios exorbitantes se tratassem. A regalia mais relevante, de que tanto se falou, respeitava ao apuramento da remuneração de referência: no passado, antes de iniciado o processo de convergência, relevava para os funcionários públicos o último salário, quando a remuneração de referência dos trabalhadores do sector privado resultava já dos dez melhores dos últimos 15 anos de carreira. Era assim, de facto. Mas ignorou-se, por outro lado, que enquanto para um trabalhador do sector privado bastam 120 dias de registo de remunerações por ano (a chamada densidade contributiva), quer para efeitos de abertura do direito (prazo de garantia), quer para efeitos de cálculo da pensão, a um trabalhador a que seja aplicável o Estatuto da Aposentação da Função Pública (e é assim desde 1972), exige-se, justamente por causa do seu particular múnus funcional, uma densidade contributiva integral, ou seja, de 365 dias de trabalho registado por ano. Mas nunca se fizeram as contas daquele deve e deste haver...

Acima de tudo, o que verdadeiramente importa saber é se por detrás destas medidas cirúrgicas, eventualmente paramétricas, se se vislumbra uma vontade política, pelo menos da parte dos três partidos do ‘arco de poder’, de caminhar para uma reforma mais estruturante e integrada do nosso sistema de segurança social. Estamos em crer que sim, pelo que nos atrevemos a antecipar algumas hipóteses de evolução futura.

III – Hipóteses de reformas sistémicas futuras

- Ponto prévio: ‘o’ problema da sustentabilidade da segurança social é fundamentalmente um problema do sistema de pensões

Se assim é, valeria a pena ponderar a separação, na gestão financeira do sistema, da eventualidade ‘pensões’ (de velhice) relativamente às prestações imediatas (doença, desemprego e parentalidade). No limite, equacionar a desagregação efetiva e atuarial da atual taxa contributiva global (ou taxa social única - TSU), criando uma contribuição específica para as pensões e acentuando assim a sua vocação de seguro social. Esta ‘separação de águas’ poderia favorecer: *i)* Uma análise mais rigorosa do impacto financeiro das pensões no longo prazo; *ii)* Uma melhor perceção da respetiva taxa de equilíbrio (esforço contributivo exigido em face do respetivo custo técnico); *iii)* Uma definição mais adaptada das medidas de reforma necessárias, de natureza paramétrica ou sistémica. E acima de tudo, essa segregação permitiria ‘limpar’ o sistema de pensões da contaminação dos efeitos do desemprego que hoje se fazem sentir de duas formas, uma inevitável, outra dispensável: inevitável, porque o sistema de pensões é tributário, na cobrança de receita e na realização de despesa, do estado da economia (logo dos níveis de emprego e de desemprego); dispensável, porque, como a TSU é única, engloba todas as eventualidades e não é de ajustamento flexível (precisamente porque a desagregação não é atuarial), sucede que o financiamento das pensões está, a todo o momento, a ‘herdar’ e a ser contaminado pelos efeitos do desemprego.

Posto isto, aceite-se ou não esta premissa, vejamos então duas hipóteses plausíveis de reformas sistémicas da segurança social.

- Primeira hipótese: recuperar a solução da privatização (parcial) da segurança social e a introdução do ‘plafonamento’ contributivo

Esta solução, ainda que sempre presente, conhecerá, no atual contexto, inúmeros obstáculos: a crise recente não apenas acentuou a desconfiança em relação à competência e à ética dos mercados financeiros, como além disso deteriorou e muito a situação orçamental portuguesa. Se já no princípio do milénio pareceria

difícil aumentar impostos para compensar a segurança social no período de transição (pela perda de receitas implicada pelo *'plafonamento'* contributivo), agora, numa situação de exaustão fiscal, isso será quase impossível; por outro lado, o peso da dívida pública no PIB cresceu muito, pelo que não seria avisado o país endividar-se mais, para assegurar a referida compensação. Não se resolve o problema da dívida implícita da segurança social, contraindo dívida expressa.

Em face destas restrições, haverá outras vias de se lá chegar, ainda que porventura mais arriscadas e engenhosas. Algumas dessas soluções implicam começar ao contrário. De certa forma, tem sido isto que o atual Governo tem procurado fazer, porventura de forma não consciente nem assumida, e por ora sem grande sucesso (pelo menos enquanto solução permanente). Na verdade, o que se tentou foi começar pelo fim, introduzindo primeiro tectos ao valor da despesa (cortes no valor das pensões mais elevadas ou o recálculo de pensões já atribuídas) que permitissem ir ganhando folga financeira e, sobretudo, fundamento e legitimidade para avançar, mais tarde, para o *'plafonamento'* contributivo, a introdução de limites do lado da receita. Esta solução, a que tenho chamado de *'plafonamento' às avessas*, é engenhosa, mas também é frágil, desde logo porque procura reconstruir um edifício de que se não gosta, a partir do telhado, esquecendo as fundações. É frágil, porque dela resultam, como não poderia deixar de ser, inúmeros problemas de ordem jurídica e moral, de que se evidencia a violação do *princípio da tutela da confiança*: a solução afeta situações juridicamente constituídas ao abrigo de legislação pretérita. Como sabemos, por causa disso mesmo, o Tribunal Constitucional (TC) já não se satisfaz com o argumento da crise e foi demonstrando, ao longo do tempo, menor tolerância em relação aos cortes. Fez saber que não aceitaria a sua permanência (pelo menos enquanto solução avulsa, descontextualizada de uma reforma global do sistema).

- Segunda hipótese: transição do modelo de benefício definido para o modelo de contribuição definida

Uma tese difundida é a de que esses cortes permanentes seriam aceitáveis, porque sendo o nosso sistema baseado na repartição e não na capitalização, ele não garantiria valores exatos de pensão, antes um quantum indefinido (note-se que o próprio TC aderiu a esta tese, em alguns Acórdãos). Não é assim. Na

verdade, tecnicamente, e ao contrário do que vem sendo aí alegado, não seria pelo facto de o nosso sistema ser de capitalização (por contraposição à repartição) que o levaria a garantir aos pensionistas montantes de pensão. A distinção entre repartição e capitalização nada tem a ver com a garantia dos benefícios: é apenas uma distinção que opera no plano da gestão financeira do sistema (na repartição, o Estado financia-se junto dos contribuintes atuais para pagar as pensões dos reformados atuais; na capitalização, são os beneficiários que financiam as respetivas contas individuais de pensões). O nosso sistema garante direitos, e direitos a montantes, porque na verdade é um *modelo de benefício definido*.

No passado, em muitos países, coexistiam quer com as soluções de repartição quer com as de capitalização, preferencialmente modelos de benefício definido. Verificou-se contudo que este modelo, sendo estabilizador de direitos e expectativas, padece de grande rigidez em contextos desfavoráveis, designadamente contextos demográficos negativos. Por isso, a evolução notada em diversos países, nas últimas décadas, vai justamente no sentido da substituição desses modelos, por modelos de contribuição definida. O exemplo sueco costuma ser apontado como o mais emblemático. Tratando-se de mudanças estruturantes, podemos assim qualificá-las como ***reformas sistémicas de segunda geração***.

O modelo português atual é de benefício definido, porque o montante de pensão fica dependente de factores que denomino *factores estáticos*, de cálculo de pensão. Esses factores são três: *i)* Valor da remuneração de referência, determinada de acordo com regras legais; *ii)* Taxa anual de formação da pensão, definida também por lei; *iii)* Dimensão da carreira contributiva. A pensão é, diríamos, automaticamente determinada em função destes elementos, pelo que o contribuinte/beneficiário pode saber com alguma precisão qual vai ser o valor da sua pensão, mesmo antes de se reformar, já que eles são conhecidos ou antecipáveis. No modelo de contribuição definida, pelo contrário, os factores que concorrem para o cálculo da pensão são também *factores dinâmicos*, em certo sentido voláteis, podendo ser de natureza demográfica (*v.g.* evolução da esperança média de vida), económica (taxa de crescimento da economia) ou financeira (saldo do sistema previdencial). Entre nós, a introdução do factor de

sustentabilidade no cálculo da pensão (2007) deixou antever essa deriva do modelo de benefício definido para o de contribuição definida, mas ele é ainda um mero embrião. A intenção do PS de reforçar o factor de sustentabilidade pode justamente querer significar uma intenção de maior adesão à ótica da contribuição definida. Assim, neste modelo, uma pensão que se esteja a formar vai recebendo, como *inputs*, não apenas aqueles factores estáticos, dotados de previsibilidade, mas também estes, instáveis e de comportamento menos previsível. A Suécia foi ainda mais longe, pois, incorpora estes elementos voláteis não apenas na fase de formação da pensão, mas também na fase em que as pensões já estão a pagamento, em curso de atribuição. A todo o momento, podem ser recalculadas.

Na hipótese de se avançar para esta modificação no sistema português, não haverá grandes problemas relativamente às pensões que estejam a formar-se, pois aí é sempre possível ao legislador, usando de técnicas adequadas (*v.g.* cálculo proporcional), definir um novo modelo e fazer aplicar as novas regras para futuro sem contender com direitos adquiridos. As maiores dificuldades resultarão em relação a pensões já atribuídas. Nestas, impõem-se, como dissemos antes, as cautelas associadas ao respeito pelo princípio da tutela da confiança. Não parece curial alterar as regras do jogo, quando o jogo já foi jogado, recalculando, *a posteriori*, pensões em curso de atribuição ou fazendo cortes permanentes nas pensões. Ainda assim, existem outras alternativas que podem até implicar, na prática, resultados idênticos àquele recálculo, mormente do ponto de vista financeiro. Ocorre mencionar, por exemplo, as *regras de atualização das pensões*, pois as regras de atualização, ao contrário do recálculo, dispõem apenas para futuro. A situação não é sequer desconhecida da lei vigente: desde 2007 que se permitem atualizações nulas, em caso de recessão económica. Tratar-se-ia agora de 'endurecer' esta possibilidade, prevendo atualizações 'negativas', sempre que os fatores determinantes ocorressem (*v.g.* recessão ou saldo negativo no sistema previdencial) e desde que salvaguardas certas exigências (por exemplo, a proteção de pensões de mais baixo valor, a limitação temporal das atualizações negativas e a preservação da natureza automática e acomodatória da atualização, garantindo atualizações positivas nos anos 'bons' da economia e das finanças públicas).

Alternativas, pois, não faltam, no campo das reformas sistémicas, e existem formas distintas de as concretizar. Inúmeras são também as medidas paramétricas possíveis e, de resto, elas provaram bem, antes da crise. Acima de tudo, importa reconhecer que o assunto é sério, porque envolve grandes agregados macroeconómicos e variáveis orçamentais, mas também porque afeta a vida particular de cada um. Se é certo que se vive mais tempo e com mais qualidade, a velhice não acabou. Deve-se assim garantir, por todas as razões e mais algumas, que as pessoas possam viver esse momento com tranquilidade. Provavelmente, apesar disso, alguns sacrifícios essas gerações terão fazer, para que não sejam apenas os mais novos a suportá-los. O futuro é exigente e exige destreza técnica e sagesa política. Mas não vale a pena criar e explorar o medo, o medo contraproducente, como se não houvesse amanhã. Espera-se, antes de mais, que o decisor político use da pedagogia perante as diferentes gerações envolvidas, ativos e inativos, explicando-lhes aquilo que o 'seu' sistema de pensões tem hoje para oferecer (ou não), num cenário macroeconómico realista. Depois, fazendo variar a política de acordo com a alternativa seguida, compete-lhe fundamentar a escolha, assumindo perante essas mesmas gerações um compromisso que de facto possa e pretenda honrar.