

Barómetro das Crises

27-5-2013 | Nº 5

As pensões como variável de ajustamento

Grande parte dos cortes orçamentais permanentes recentemente anunciados pelo governo incide sobre as pensões de reforma. O objetivo é reduzir o peso das pensões no PIB.

- Muito antes do presente corte permanente da despesa, já a Comissão Europeia (CE) vinha promovendo reformas que apontavam nesta direção. No entanto, as medidas agora anunciadas representam um aprofundamento deste movimento.
- Para justificar este objetivo o governo sobrevaloriza o peso da despesa em pensões. O Documento de Estratégia Orçamental (DEO), por exemplo, baseia-se em projeções do peso da despesa em pensões no PIB em que o crescimento económico é sempre inferior a 2%. Estas taxas de crescimento diferem das taxas, muito mais otimistas, utilizadas para analisar a sustentabilidade da dívida pública.
- As contas oficiais revelam-se ainda enviesadas ao apresentar a despesa em pensões no seu valor bruto, e não o seu valor já descontado da carga fiscal que incide sobre pensões.
- A sobrevalorização da despesa em pensões e os cortes no montante das pensões promovem intencionalmente perspetivas pessimistas sobre a capacidade do sistema público em prover uma pensão digna no futuro. Promovem, na realidade, os sistemas voluntários privados.
- O crescente recurso a esquemas privados é já um facto. Mesmo sem a privatização do sistema público, a privatização parcial é conseguida em resultado da erosão das pensões em nome do equilíbrio orçamental e dos desafios demográficos.
- Para os trabalhadores ativos mais jovens passa-se a ideia de que, no futuro, os descontos para o sistema público de proteção social poderão não trazer a remuneração esperada e que essa remuneração estará melhor protegida no sistema privado de gestão dos descontos sociais. Um duplo equívoco, já que a remuneração das aplicações financeiras privadas tem maior risco e está igualmente dependente do andamento da economia no seu todo.

Taxa bruta de substituição

Esta taxa dá conta do nível médio das pensões relativamente aos ganhos médios do trabalhador de um dado país.

Rácio de cobertura

Proporção do número de pensionistas no total da população acima dos 55 anos de idade.

Financeirização

Conceito que dá conta da hegemonia crescente dos mercados, agentes e motivações financeiras nas economias contemporâneas. No caso das famílias, esta hegemonia traduz-se, quer no aumento do recurso ao endividamento, quer no aumento da riqueza financeira – como, por exemplo, fundos de pensões privados.

Sistemas por Repartição

Nestes sistemas, o financiamento é feito pelas cotizações presentes que são imediatamente utilizadas no pagamento das atuais pensões. Os trabalhadores ativos de hoje esperam que os ativos de amanhã financiem as suas reformas.

I. A prioridade ao corte nas pensões

Na carta de 3 de Maio dirigida a Durão Barroso, Mario Draghi e Christine Lagarde, o primeiro-ministro Passos Coelho comprometeu o Estado português com cortes orçamentais permanentes que devem atingir cerca de 4 mil e 800 milhões de euros em 2015. Cerca de 30% desses cortes incidem sobre pensões de reforma. Na nova fase do “ajustamento estrutural”, agora iniciada, caracterizada pela substituição de uma austeridade que se anunciava como conjuntural por cortes permanentes na despesa e na provisão públicas, as pensões surgem assim como uma das principais variáveis de ajustamento.

Estes cortes na despesa dos sistemas públicos de pensões são tanto mais surpreendentes quanto crescem as reformas adotadas em Portugal, em 2001 e 2007, que estão já a ocasionar uma redução do valor médio das pensões e, deste modo, a fazer com que a despesa em pensões não acompanhe o aumento do número de idosos na população. De facto, segundo um estudo da Comissão Europeia (CE) que o Governo cita no Documento de Estratégia Orçamental (DEO), o peso da despesa com pensões no PIB não deverá crescer em Portugal mais do que 0,2 pontos percentuais entre 2010 e 2060.

Não se prevendo o crescimento da despesa com pensões que seria expectável à luz da evolução demográfica, como se justifica a prioridade conferida à redução da despesa pública com os regimes de pensões?

2. A influência das políticas europeias na reconfiguração dos sistemas de pensões

As mudanças dos sistemas públicos de pensões devem ser entendidas num movimento mais alargado que precede o início do programa de ajustamento traduzido no memorando de entendimento com a *troika*.

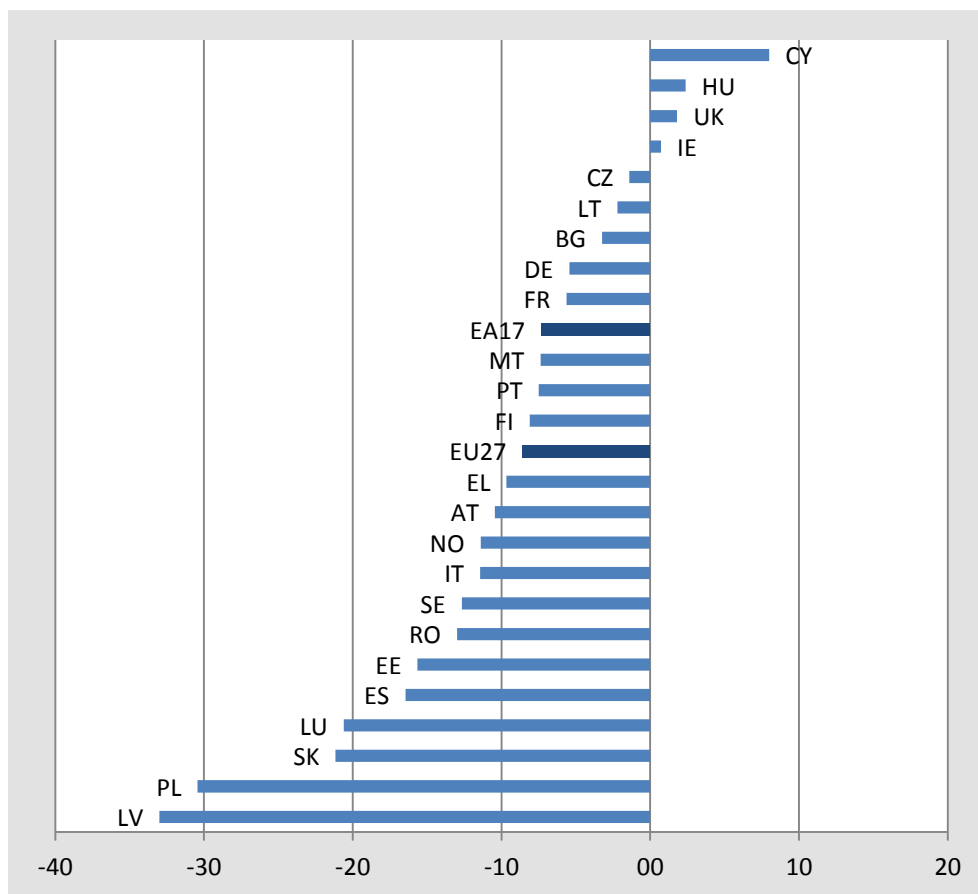
Muito antes do memorando e do presente corte permanente da despesa, já uma das instituições da *troika* – a CE – vinha promovendo reformas que procuram estabilizar ou reduzir os gastos públicos com estes sistemas em percentagem do PIB. O argumento foi sempre o da transição demográfica que os países europeus atravessam e o da consequente insustentabilidade dos sistemas públicos de segurança social.

As propostas da CE apontam para quatro prioridades: 1) aumento da idade de reforma efetiva para 65 anos em todos os países da UE e redução do recurso às reformas antecipadas; 2) aumento da relação entre as contribuições pagas por trabalhador ao longo da sua vida ativa e o valor da sua pensão na reforma; 3) adoção de mecanismos automáticos de ajustamento dos valores das pensões às condições demográficas (por exemplo, aumento da esperança média de vida) e económicas (indexação ao crescimento económico, inflação, etc); 4) introdução e promoção de sistemas individuais de pensões, dependente das contribuições de cada pessoa.

As recomendações da CE têm tido uma grande influência na reconfiguração dos sistemas de pensões de todos os Estados-Membros. No caso português, as quatro prioridades europeias tiveram expressão nas reformas de 2001 e 2007.

Em consequência das reformas dos sistemas de pensões na UE, quer o rácio de cobertura, quer a taxa bruta de substituição das pensões têm vindo a cair em quase todos os países da União (ver gráfico 1). Em Portugal, a taxa bruta de substituição das pensões será reduzida, entre 2010 e 2060, em 7,5 pontos percentuais, de 56.9%, em 2010, para 49,4%, em 2060.

Gráfico I
Mudanças nas taxas brutas de substituição na Europa 2010-60 (pontos percentuais)



Fonte: Comissão Europeia, Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento.

O objetivo declarado destas reformas é o de garantir que o peso da despesa dos sistemas públicos de pensões não cresça em relação ao PIB, apesar do aumento da percentagem de idosos na população. A sua consequência é a redução do valor médio das pensões. Esta é uma tendência forte que, por estar inscrita na agenda europeia, não diz respeito apenas a Portugal.

No entanto, as medidas recentemente anunciadas pelo governo revelam um aprofundamento deste movimento, legitimado pelo argumento do equilíbrio orçamental.

II. “Reforma do Estado”: novo fôlego para a redução de pensões

Na sétima avaliação do “programa de ajustamento” da *troika* foram introduzidas três medidas respeitantes aos sistemas públicos de pensões: 1) aumento da idade de reforma dos 65 para pelo menos os 66 anos de idade através de alterações no fator de sustentabilidade; 2) convergência retroativa do regime da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e da Segurança social; 3) contribuição de sustentabilidade.

O impacto a curto, médio e longo prazo destas medidas nos rácios de cobertura e substituição são ainda impossíveis de determinar, já que algumas das medidas ainda não foram detalhadamente anunciadas. No entanto, a aceleração da erosão das pensões parece clara com algumas estimativas a apontar para um corte de 10% do

Plafonamento

Estabelecimento de um teto máximo para as contribuições sociais. A partir deste limite, o trabalhador que pretenda uma pensão proporcional ao seu salário teria que recorrer a um esquema privado. Tal proposta, ao retirar importantes contribuições presentes à Segurança Social, traduzir-se-ia em perda de receita no curto prazo. Esta privatização parcial é, por isso, financeiramente inviável para o Estado neste momento.

valor da pensão para quem se reformar em 2014ⁱ. Este ajustamento será sobretudo feito à custa da redução das pensões da CGA (funcionários públicos), no valor de 740 milhões de euros (num total de cortes de 1 458 milhões previstos com a Reforma das Pensões), através da aplicação retroativa do cálculo das pensões do Regime Geral da Segurança Social aos presentes pensionistas da CGA.

Esta redução da cobertura e do valor das pensões é defendida agora já não só como condição para a sustentabilidade futura dos sistemas públicos, face aos desafios demográficos, mas sobretudo como condição de equilíbrio orçamental. É desta forma que as medidas são apresentadas no Documento de Estratégia Orçamental recentemente aprovado pelo governo. A sustentabilidade futura das contas públicas garantiria assim o futuro do regime de repartição público atualmente existente. No entanto, vale a pena escrutinar melhor a relação da crise/austeridade e sustentabilidade da Segurança Social.

A sustentabilidade da Segurança Social depende fortemente de condicionantes macroeconómicas, nomeadamente do crescimento do PIB. Baixas taxas de crescimento e o desemprego a elas associado implicam redução das contribuições relativamente ao PIB.

Deste modo, o sistema público de pensões vê-se envolvido no círculo vicioso da espiral recessiva. Em nome do equilíbrio orçamental são reduzidas as pensões. O impacto recessivo desta redução degrada a sustentabilidade financeira do próprio sistema de pensões. Mais desemprego e menores salários resultam em menores contribuições. Menores contribuições exigem novos cortes nas pensões. As pensões aparecem assim como uma variável permanente de ajustamento, onde, no limite, está em causa a sua própria existência.

Caixa I

Inconsistência e manipulação das projeções

No recente Documento de Estratégia Orçamental, as projeções macroeconómicas feitas ao longo do documento são inconsistentes. As projeções feitas pelo ministério das finanças apontam para um crescimento económico de 1,5% em 2015, de 1,8% em 2016 e 2,2% em 2017 (DEO, pág. 6), e para um crescimento nominal médio de 3,5% entre 2012 e 2040 a que corresponde um crescimento real de 2% (assumindo que se mantém a previsão de inflação de 1,5% estimada para 2017). Ao mesmo tempo, as previsões feitas para a evolução da despesa com pensões e seus impactos no défice orçamental (DEO, pág. 38) assumem explicitamente as projeções do Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento da Comissão Europeia onde o crescimento económico anual previsto é sempre inferior (em 2015, 0,5%, em média entre 2010 e 2060, 1,2%). Temos assim pressupostos de crescimento otimistas quando se trata de argumentar a sustentabilidade da dívida pública (por exemplo) e pressupostos pessimistas quando se quer sugerir a insustentabilidade da segurança social.

Acresce a esta inconsistência, a escolha enviesada do cálculo do impacto dos gastos/contribuições dos sistemas de pensões no défice orçamental. Embora não seja explicitamente referido, o DEO utiliza os dados relativos a gastos brutos com pensões no seu cálculo de impacto orçamental. Estando disponível o gasto líquido em pensões (descontados da carga fiscal direta sobre pensões) seria mais rigoroso usar este último indicador. Tal substituição traduz-se numa redução em torno de 1% do PIB no impacto avaliado no défice.

III. A privatização por outros meios

Em 1994, o Banco Mundial publicou um relatórioⁱⁱ que teve enorme influência na reconfiguração dos sistemas de pensões em todo o mundo. Nesse relatório defendia-se a construção de sistemas de pensões organizados em três pilares: 1) proteção básica universal; 2) sistema por repartição obrigatório; 3) sistemas voluntários privados. Motivado pelo crescimento dos mercados financeiros nos anos noventa, o Banco Mundial surgia assim em defesa de regimes mistos, onde o papel de esquemas privados voluntários fosse mais saliente.

ⁱ Segundo informou o *Jornal de Negócios* com base em estudo da FSO Consultores

http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/quem_se_reformar_em_2014_enfrenta_corte_de_10.html.

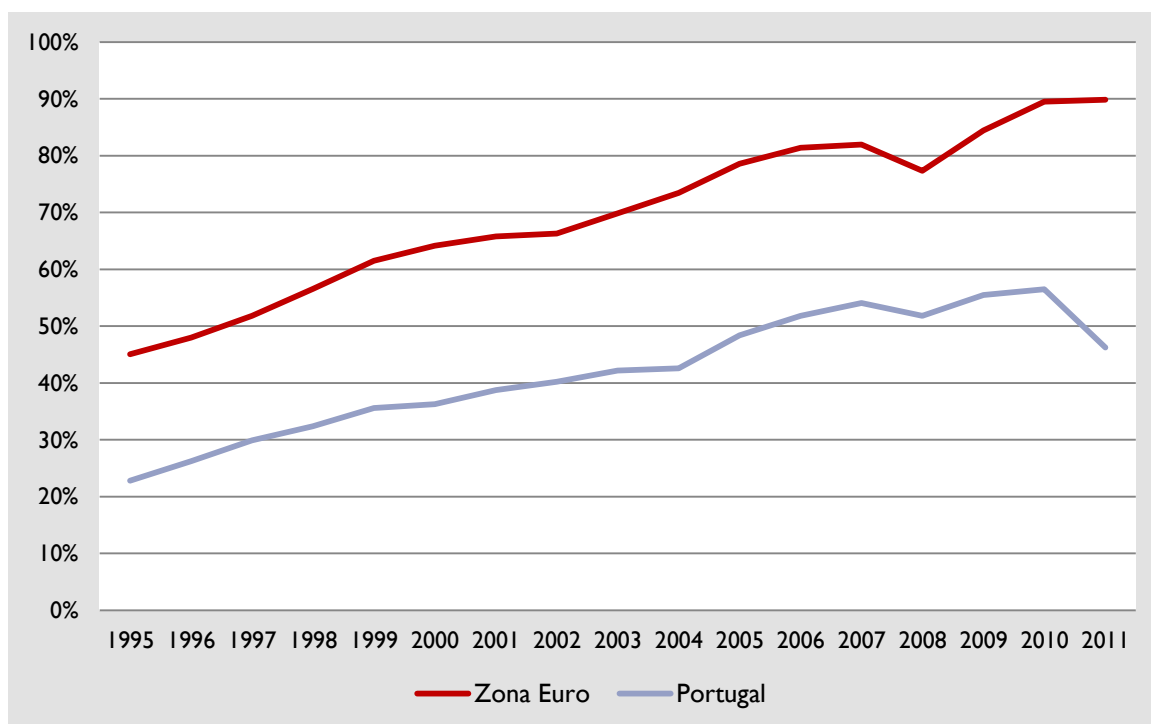
ⁱⁱ The World Bank (1994), *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Washington, D.C.: Oxford University Press.

Em Portugal, a privatização da Segurança Social, nomeadamente através do plafonamento das contribuições dos trabalhadores, tem sido um tema recorrente no debate público desde o final dos anos noventa. Todavia, provavelmente devido aos custos orçamentais de curto prazo, esta reforma nunca teve lugar.

Na ausência de plafonamento, o terceiro pilar passou então a ser promovido por outros meios. Por um lado, pelas crescentes perspectivas negativas sobre a capacidade do sistema público em prover uma pensão digna no futuro. Por outro lado, pela concessão de benefícios fiscais a aplicações financeiras voltadas para os produtos de reforma (como os Planos de Poupança Reforma). O resultado, aliado à crescente financeirização das famílias portuguesas, foi um crescimento contínuo dos produtos financeiros de poupança para a reforma relativamente ao rendimento disponível das famílias, desde meados dos anos noventa (ver gráfico 2).

Gráfico 2

Ativos líquidos das famílias em fundos de pensões e seguros de vida (% do rendimento disponível)



Fonte: Eurostat e ECRI

O crescente recurso a esquemas privados de pensões, embora não seja produto de uma privatização do sistema público, é resultado da sua erosão em nome do equilíbrio orçamental e dos desafios demográficos.

A privatização e a responsabilização dos indivíduos pelos seus planos de reforma suscitam, no entanto, um conjunto de questões importantes sobre o futuro das pensões:

- A privatização dos sistemas de pensões tende a aprofundar as desigualdades. De facto, segundo um recente relatório do Banco Central Europeuⁱⁱⁱ, só 14,1% das famílias portuguesas dispõem de fundos de pensões, com um valor mediano de 5,9 milhares de euros. Dado o carácter voluntário destes esquemas, é expectável que o perfil de distribuição desigual destes ativos entre a população segundo o seu escalão de rendimento seja particularmente vincado. A importância crescente dos sistemas privados aponta assim para um sistema dual, onde só as famílias mais abastadas e com capacidade de poupança terão acesso a um complemento privado.
- Os sistemas privados envolvem enormes riscos. Como a história recente nos tem mostrado, os mercados financeiros são voláteis. Em situações de crise, as poupanças das famílias aplicadas em ações e obrigações são

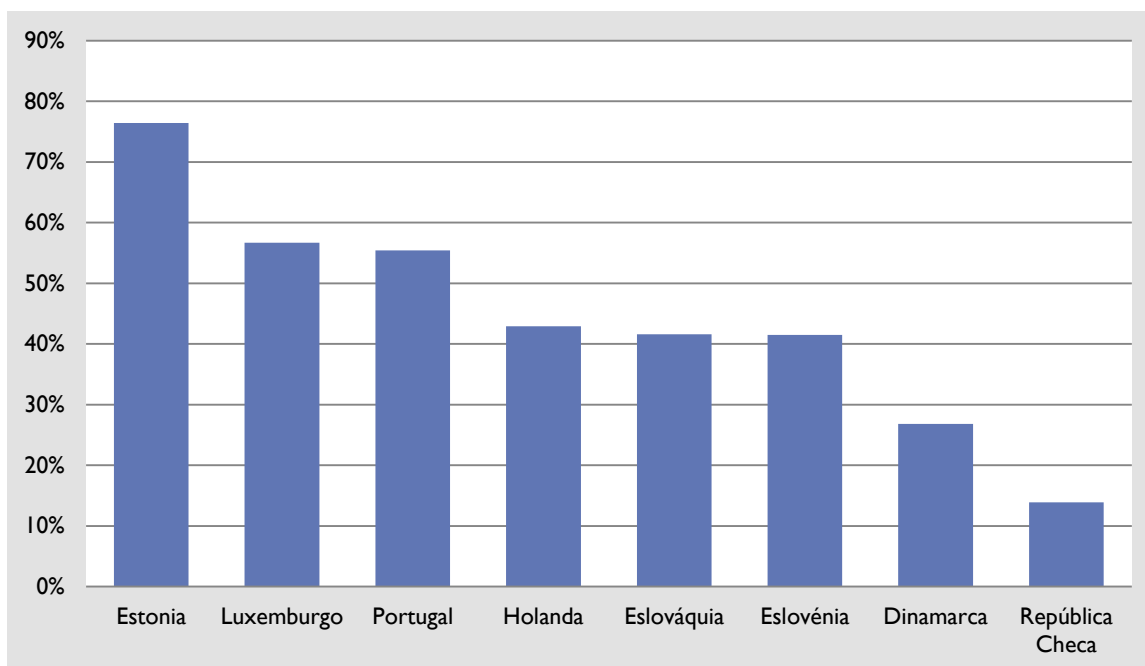
ⁱⁱⁱ European Central Bank (2013), "The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey: Results from the First Wave", *Statistics Paper Series*, nº2, April 2013.

vulneráveis a quebras e perdas substanciais. Mesmo padrões de investimento mais conservadores estão longe de estar imunes à instabilidade financeira. Obrigações do tesouro, tidas normalmente como instrumento financeiro de baixo risco, foram alvo de forte especulação na atual crise que atravessou os mercados de dívida soberana. O aumento do risco suportado pelas famílias é, por isso, duplo, já que, além da dificuldade em conseguir uma carreira contributiva estável num contexto de aumento do desemprego e da precariedade laboral, as poupanças conseguidas estarão dependentes do comportamento do sistema financeiro.

- Os sistemas privados favorecem investimentos no estrangeiro (ver gráfico 3). A composição dos fundos de pensões portugueses promove uma efetiva fuga de capitais do país, reduzindo a sua capacidade de investimento e o seu potencial de crescimento.

Gráfico 3

Percentagem dos fundos de pensões de alguns países europeus aplicados no estrangeiro



Fonte: OCDE

- Os sistemas privados não são mais sustentáveis nem robustos face às tendências demográficas e dinâmicas macroeconómicas do que os sistemas públicos. Se no estágio inicial, as contribuições para estes fundos excedem largamente os benefícios pagos, favorecendo deste modo a inflação de ativos financeiros, é expectável que as mesmas tendências apontadas para a insustentabilidade dos sistemas por repartição se venham a verificar nos esquemas privados no momento em que o número de reformados exceder os contribuintes ativos. O desequilíbrio resultante será agravado pela consequente deflação de ativos.

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa | Picoas Plaza | Rua do Viriato 13 – Lj 117/118 | 1050-227 Lisboa | T. +351 216 012 848

W. <http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt.php> | E. observatoriocrises@ces.uc.pt