

A Reforma das Pensões em Portugal

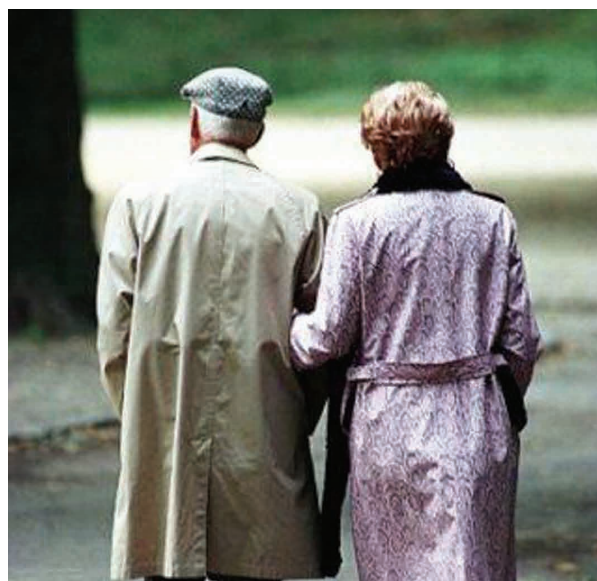
Este trabalho, constitui um importante contributo para a compreensão dos graves problemas que se colocam ao sistema público de pensões em Portugal e para a discussão das várias opções de reforma possíveis..

Através de uma análise rigorosa e aprofundada, os autores conseguem simultaneamente explicitar de forma inequívoca a gravidade da situação actual e fornecer dados valiosos para a concepção de alternativas. O objectivo declarado da investigação de Rodrigues e Pereira que está na base do livro foi o de “medir a sustentabilidade financeira dos esquemas públicos de pensões em Portugal e avaliar várias opções de reforma no contexto de um modelo dinâmico de equilíbrio geral”. Um objectivo sem dúvida alcançado de forma muito satisfatória, ainda que, no que diz respeito à segunda parte do mesmo (relativa às opções de reforma), pudessem ter sido exploradas outras vias. Isto porque qualquer reforma sustentável requer a consideração das implicações éticas e sociais do problema das pensões e de questões de economia política (em sentido lato) que não se esgotam na procura de uma fórmula que garanta a sobrevivência financeira do sistema.

Mas antes de analisar com um pouco mais de atenção o caminho proposto por Rodrigues e Pereira vale a pena reflectir sobre a raiz dos graves problemas com que estão actualmente confrontados os sistemas de pensões como o português. Há mais de 50 anos, o grande economista austríaco Ludwig von Mises descreveu de forma eloquente o problema central dos regimes de pensões assentes em sistemas compulsivos de repartição (a expressão *pay-as-you-go* provavelmente traduz melhor a sua essência) como o que existe actualmente em Portugal: “Através da interferência governamental na poupança e no investimento, Paulo, em 1940, poupa, pagando cem dólares ao sistema nacional de segurança social. Em troca, recebe um «direito» que é virtualmente uma promessa incondicional de pagamento por parte do governo. Se o governo gasta os cem dólares em despesa corrente, não é criado qualquer capital adicional e não resulta daqui qualquer aumento na produtividade dos resultados do trabalho.” Assim sendo, a promessa de pagamento de pensões futuras por parte do Estado é na realidade também uma promessa de cobrança de impostos no futuro. Por outras palavras, num sistema *pay-as-you-go* como o português, a promessa estatal de uma pensão futura assenta numa obrigação imposta aos futuros contribuintes. A maior parte das contribuições pagas pelos

trabalhadores no activo é imediatamente gasta para pagar as despesas actuais. O sistema assenta assim em larga medida na transferência directa das contribuições obrigatórias dos trabalhadores no activo para os actuais pensionistas. Consequentemente, não há lugar à capitalização desses recursos para fazer face às obrigações futuras que será preciso honrar quando os actuais trabalhadores atingirem a idade da reforma. As pensões futuras dependem assim da possibilidade de a Segurança Social conseguir extrair receitas suficientes à geração de trabalhadores seguintes e – o que é igualmente importante ter em conta – ficam inteiramente sujeitas a alterações resultantes do processo político. No passado, o elevado rácio de trabalhadores no activo por cada beneficiário, fruto da expansão demográfica e de uma esperança de vida substancialmente inferior à actual, permitiu fazer face às contínuas pressões políticas para aumentar os gastos do sistema de repartição sem gerar uma ruptura financeira. No entanto, com o aumento da esperança de vida e a estagnação demográfica, a insustentabilidade do sistema tornou-se manifesta e as reformas são inevitáveis.

É neste contexto que em Portugal, à semelhança do que acontece em países que mantêm sistemas semelhantes, se vêm sucedendo “reformas” que prometem, cada uma delas, garantir a sobrevivência da Segurança



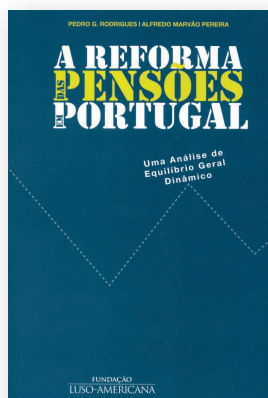
Social para as décadas seguintes. Na primeira parte da sua obra, Rodrigues e Pereira começam por fornecer um precioso enquadramento internacional, teórico e histórico da problemática da reforma do sistema de pensões português. A segunda parte é dedicada à apresentação detalhada do modelo de equilíbrio geral dinâmico (incluindo o modelo estrutural de pensões) utilizado e à explicitação e discussão dos indicadores orçamentais e de sustentabilidade empregues para avaliar as diferentes opções de reforma. Na terceira parte, é apresentado um diagnóstico bastante exaustivo da situação do sistema público de pensões no final de 2001, uma avaliação de várias medidas implementadas entre 2002 e 2006 e a proposta de Rodrigues e Pereira para a reforma do sistema de pensões português. A quarta e última parte contém uma avaliação qualitativa de três outras propostas de reforma (a do Governo/PS, a do PSD e a da CGTP-IN, sendo que o maior destaque vai para a primeira) e um conjunto de observações finais que sumarizam os resultados da investigação e procuram extrair de forma sintética algumas lições da análise efectuada.

Rodrigues e Pereira argumentam convincentemente que o problema da sustentabilidade financeira do sistema público de pensões em Portugal continua em larga medida por resolver, apesar das reformas que se têm sucedido nos últimos anos (e de ter sido por diversas vezes anunciada a resolução definitiva do problema). Face a este cenário, a solução proposta pelos autores consiste em quatro medidas para “remendar” o pilar público de repartição e, adicionalmente, na criação de um novo pilar, igualmente público, mas assente na capitalização. Para o remendo do pilar público, é proposto o aumento da idade efectiva de reforma, a sujeição do rendimento de pensões ao mesmo tratamento fiscal que os rendimentos do trabalho, uma regra para disciplinar o crescimento anual de todas as despesas sociais e a implementação de uma fórmula de cálculo que conduza a pensões futuras mais baixas. No que diz respeito ao novo pilar, o que é proposto é basicamente um sistema de capitalização público compulsivo que complementaria o primeiro pilar de repartição. O financiamento deste novo pilar seria efectuado através de um acréscimo de contribuições obrigatórias correspondente a 10% das remunerações brutas dos beneficiários entre os 35 e os 64 anos ou, alternativamente, através do aumento do IVA para 25% (ou para uma taxa menor, se complementando com novos impostos ambientais).

Embora a análise financeira que a sustenta seja rigorosa, a solução proposta levanta vários problemas. Por um lado, é altamente duvidoso que seja suportável do ponto de vista económico um acréscimo de tributação como o enunciado para a criação do novo pilar. Por outro lado, a integral manutenção na esfera pública de um sistema de capitalização compulsivo introduziria elementos de risco político muito difíceis de controlar. Adicionalmente, a reforma defendida assenta no aprofundamento das duas vias que têm sido seguidas nas várias reformas dos últimos anos (a redução das pensões futuras e o aumento da idade de reforma) mas sem introduzir qualquer elemento de liberdade de escolha no sistema. A incapacidade do actual modelo de repartição para cumprir os seus compromissos é bem evidenciada por este padrão de sucessivos ajustamentos e diminuição de expectativas que se abatem sobre os trabalhadores que são forçados a contribuir para o sistema, apesar da incerteza a que este os sujeita e da brutal arbitrariedade introduzida pela alteração das regras do jogo. A honestidade intelectual e o rigor analítico dos autores são louváveis e — a menos que optemos por contestar a completa ausência de liberdade de escolha no actual sistema de pensões — é bem provável que medidas como as por eles propostas venham, mais cedo ou mais tarde, a ser adoptadas. A alternativa a este cenário passa por uma reforma do sistema de pensões que privilegie a liberdade de escolha e a autonomia individual e assente numa concepção diferente do Estado, atribuindo-lhe um papel supletivo e subsidiário, por exemplo na linha do conceito de Estado Garantia. Um sistema que poderia passar pela garantia supletiva do acesso a um

patamar mínimo de recursos a todos os cidadãos, em idade activa ou reformados, que seria complementada pela criação de contas individuais de capitalização com um patamar mínimo obrigatório de contribuições (para evitar situações de risco moral) e com a garantia da liberdade de escolha e concorrência efectiva entre fundos de pensões e planos de seguros.

Em síntese, ainda que a solução proposta não possa ser subscrita por quem privilegie a liberdade de escolha e prefira caminhar para um sistema mais leve em que o Estado assuma um papel essencialmente regulador e supletivo, o estudo de Rodrigues e Pereira é uma obra muito útil para a compreensão dos graves problemas do sistema público de pensões português e fornece amplos dados para o enriquecimento da discussão sobre as alternativas de reforma.



A Reforma das Pensões em Portugal
Pedro G. Rodrigues e Alfredo Marvão Pereira

Lisboa: Fundação Luso-Americana, 436 pp.