

Retracção do sistema público, expansão dos regimes complementares

Uma agenda insustentável para o futuro das pensões

Em Portugal, a pensão média está a degradar-se e quase coincide com o limiar de pobreza, enquanto o nível mínimo de pensão garantido aos trabalhadores com carreiras longas já não está sequer equiparado ao salário mínimo. Perante esta trajectória de degradação, as propostas da União Europeia, e dos seus defensores em Portugal, não prevêm o reforço da provisão pública e o aumento dos níveis das pensões, mas antes colocar o trabalhador e os Estados na armadilha dos sistemas complementares privados.

MARIA CLARA MURTEIRA *

Na viragem do século, iniciou-se, em Portugal, uma trajectória de reformas das pensões que modificou substancialmente as regras de cálculo e de actualização das pensões e a idade de acesso à reforma sem penalização. A provisão pública de rendimento na reforma começou a recuar de forma gradual, mas expressiva. Os níveis das pensões degradaram-se progressivamente em relação aos rendimentos correntes, e o acesso à reforma sem penalização passou a ocorrer em idades cada vez mais avançadas. A pensão média situava-se, em 2007, acima do salário mínimo nacional (líquido da contribuição do trabalhador), mas, em 2021, representava apenas 83,5% desse valor e era praticamente coincidente com o limiar de pobreza. O nível mínimo de pensão garantido aos trabalhadores com carreiras longas (31 a 40 anos), em 2007, estava equiparado ao salário mínimo nacional (líquido da contribuição do trabalhador), mas representa, hoje, apenas 67,2% desse valor.

Nos documentos oficiais da União Europeia, reconhece-se que as reformas já legisladas produzem efeitos que só serão plenamente sentidos no longo prazo. A erosão gradual da provisão pública de rendimento na reforma implicará uma degradação ainda mais expressiva dos níveis futuros das pensões. Porém, para manter os níveis de vida na reforma, as instituições europeias não advogam a inversão do rumo desta trajectória. A agenda europeia preconiza a permanência no emprego em idades avançadas e o recurso aos mercados financeiros como fonte de rendimento na reforma (provisão complementar privada e outras formas de acumulação de activos). É uma agenda contrária aos interesses dos cidadãos. Impede a emancipação do emprego em idades avançadas. Assenta na ideia de que é possível manter os níveis de vida na reforma, apesar do recuo da provisão pública, desde que se reforce a provisão complementar privada. Porém, omite os efeitos económicos e sociais advérsos da provisão complementar privada.



CARLOS NO . *Pendente* (2018) . Na Galeria Monumental, Lisboa, a partir de 8 de Julho

A Agenda Europeia

O *Ageing Report* de 2015^[1] apresentou indicadores ilustrativos dos efeitos da trajectória de reformas seguida, a partir da viragem do século, nos níveis futuros das pensões em Portugal. Projectava, pela primeira vez, uma redução da parte do produto interno bruto (PIB) a destinar às pensões até 2060, apesar do aumento esperado da população idosa. Os valores projectados dos dois indicadores de adequação das pensões confirmavam a degradação tendencial das pensões futuras: indicavam descidas significativas do rácio do

benefício (quociente entre a pensão média e o salário médio) e da taxa de substituição bruta (quociente entre o valor médio da primeira pensão e o valor médio do último salário) até 2060, de 20 e 27 pontos percentuais, respectivamente. Também para o conjunto da União Europeia, pela primeira vez, o relatório projectava a redução futura do peso da despesa com pensões no PIB. A partir de então, o tema da adequação das pensões passou a ser recorrente nos documentos oficiais. Reconhece-se que as medidas adoptadas em muitos países reduzem de forma expressiva a generosidade das prestações futuras, mas

a preocupação central é com a eventual «resistência política a essas reformas», quando os seus efeitos plenos se fizerem sentir; e com o «risco de reversão das reformas»^[2]. Portugal foi considerado um dos países com maior probabilidade de reversão de reformas, porque deveria sofrer as reduções mais drásticas das pensões futuras e as quedas mais abruptas dos dois indicadores de adequação.

As recomendações das instituições europeias para melhorar a adequação das pensões tinham sido explicitadas, de forma inequívoca, no «Livro Branco sobre as Pensões, de 2012»^[3]. O documento insistia na necessidade de prosseguir o rumo de contenção de despesa para assegurar a sustentabilidade financeira e reafirmava o objectivo da adequação das pensões. Porém, a questão fundamental é que o objectivo da adequação deixou de ser considerado uma responsabilidade social. Para o alcançar, preconizavam-se soluções de mercado: a permanência dos idosos no mercado de trabalho (apoiar o prolongamento da vida activa, aumentar a idade da reforma, restringir o acesso à reforma antecipada) e o recurso aos mercados financeiros (apoiar o desenvolvimento de esquemas de poupança-reforma complementar). Ou seja, se a sustentabilidade financeira foi, desde sempre, o argumento de legitimação do recuo da provisão pública de rendimento na reforma, a adequação das pensões passou a ser argumento de legitimação do desenvolvimento da provisão complementar privada. Se alguma dúvida restasse sobre o projecto da União Europeia para as pensões, bastaria ler um curto extracto do «Livro Branco» para a dissipar. No elenco das alternativas que podem ser utilizadas para manter os níveis de vida, incluem-se *«pensões profissionais e individuais, seguros de vida e outras formas de acumulação de ativos (...) [e] instrumentos (por exemplo, contra-hipotecas) que permitem às pessoas converter ativos (em geral, a sua casa) em rendimentos de reforma adicionais»*. Este instrumento financeiro, difundido nos Es-

tados Unidos e em vários países europeus, funciona como uma hipoteca invertida: as pessoas acima de uma certa idade, com casa própria, se tiverem dificuldades financeiras, podem obter um empréstimo ou uma renda vitalícia entregando a casa como garantia, podendo continuar a aí residir. Apresentado como instrumento de manutenção do nível de vida na reforma, este é, na realidade, um instrumento de apropriação do património das classes médias pelo sector financeiro.

O fracasso do «segundo pilar»

Em meados dos anos 1990, afirmou-se um novo paradigma na política de pensões, que conjugava a provisão pública reduzida à função de alívio da pobreza (primeiro pilar) com a provisão complementar privada obrigatória (segundo pilar) e voluntária (terceiro pilar). O modelo foi recomendado e amplamente difundido ao nível transnacional pelo Banco Mundial. Esperava-se que contribuísse para reduzir as pressões sobre as finanças públicas decorrentes do envelhecimento populacional, para o desenvolvimento dos mercados de capitais, para o apoio a novos investimentos, para a melhoria do desempenho económico. Apesar de estas ideias terem sido contestadas, inclusive no seio do próprio Banco Mundial, tiveram muito eco nos países da Europa Central e de Leste (ECL). Entre 1998 e 2007, a maioria destes países, na fase em que preparavam a adesão à União Europeia, adoptou reformas que tornaram obrigatórios os esquemas complementares privados de poupança-reforma (segundo pilar), com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial. Porém, a história da criação e do desenvolvimento desses esquemas foi breve.

Após a crise financeira global, todos os países da ECL reverteram essas reformas. O colapso dos mercados financeiros em 2008 provocou uma erosão de grande magnitude do valor acumulado nas contas individuais de poupança-reforma. No espaço de um ano, os activos perderam 25% do valor (ou mais) em diversos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o que reduziu a confiança nos mercados financeiros como fonte de rendimento na reforma. Mas a principal razão explicativa da reversão dessas reformas foi que a provisão complementar privada obrigatória se revelou insustentável para os orçamentos públicos. As contas de poupança-reforma foram financiadas com uma parcela das receitas de contribuição anteriormente destinada aos sistemas públicos de pensões, deixando os últimos com défices de financiamento (os «custos de transição»), uma vez que passaram a dispor de menos receita, mas tiveram de continuar a assegurar o pagamento das pensões correntes. Para preencher essa lacuna, os governos recorreram a endividamento adicional. E as sociedades gestoras

de fundos de pensões (SGFP) aplicaram a receita de contribuições na aquisição dos títulos de dívida pública emitidos para colmatar os défices de financiamento dos governos. Criou-se assim um fluxo circular de dinheiro: uma parte da receita contributiva foi canalizada para os fundos de pensões, os Estados ficaram com défice de financiamento para pagar pensões correntes e optam por emitir dívida, que foi depois comprada pelas SGFP... uma forma de «repartição disfarçada» (expressão de Sergio Cesaratto).

E como foi possível compatibilizar os elevados níveis de endividamento associados ao processo de privatização das pensões, nos países da ECL, com o respeito pelos critérios de Maastricht? Só foi possível, porque, no âmbito da reforma do PEC de 2005, a União Europeia criou um regime de excepção. Os Estados-membros podiam justificar o incumprimento dos critérios de Maastricht e, portanto, evitar as sanções em caso de défice excessivo, se isso se devesse ao endividamento adicional associado às reformas das pensões que tinham introduzido esquemas complementares obrigatórios. Os custos de transição foram parcialmente isentos do critério da dívida, por um período transitório de cinco anos, e a taxas decrescentes. No final da década, o ambiente económico tinha mudado. Diminuiu a tolerância aos desequilíbrios orçamentais decorrentes da criação destes esquemas. O regime de excepção terminou. Os países que tinham criado um «segundo pilar» foram obrigados a enfrentar o problema dos défices de financiamento. O caminho seguido para reequilibrar as finanças públicas foi reverter estas reformas. A partir de 2008, os esquemas privados de pensões começam a recuar de diversas formas: muitos países reduziram as contribuições para o esquema privado e canalizaram maior volume de receita para o sistema público; outros tornaram voluntária a provisão privada; outros ainda optaram por nacionalizar os activos detidos pelos fundos de pensões, parcialmente (Polónia) ou totalmente (Hungria).

É de salientar que a experiência dos países que adoptaram estes esquemas evidencia um conjunto muito alargado de problemas económicos e sociais, que são elencados de forma exaustiva num relatório editado em 2018 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)^[4]. Para além das pressões orçamentais causadas pelos elevados custos de transição, vale a pena mencionar, brevemente, os mais salientes. Destacam-se os elevados custos administrativos cobrados pela SGFP, que diminuem, em média, em 20% o valor das poupanças acumuladas nas contas individuais. Outro aspecto crucial é que, ao contrário dos sistemas públicos de pensões que operam a socialização dos riscos, os esquemas complementares privados transferem os riscos sistémicos (demográficos, económicos, políticos, risco de gestão, de investimento e dos mercados de anuidades) para os indivíduos, tornando muito imprevisível o

rendimento na reforma. Pelas razões apontadas, o retorno das aplicações de poupança tende a ser reduzido e o nível das prestações baixo. Além disso, estes esquemas agravam as desigualdades, em particular as de género, porque não são redistributivos. E não é expectável que os problemas inerentes a estes esquemas possam ser resolvidos com mais e melhor regulação, porque a captura regulatória é frequente no sector dos fundos de pensões. Esta é uma situação em que uma agência reguladora, criada para defender o interesse de trabalhadores e pensionistas, passa a actuar em benefício dos grupos de interesse que deveria supervisionar. Esta matéria é pouco visível, mas encontra-se muito bem documentada em trabalhos conduzidos em diversos países. Além disso, o sector da gestão dos fundos de pensões é caracterizado por uma grande concentração – grandes grupos gerem elevados valores patrimoniais. Um número restrito de instituições financeiras internacionais domina os mercados, absorvendo, muitas vezes, as SGFP e as companhias de seguros nacionais. Como assegurar a salvaguarda dos interesses dos trabalhadores e pensionistas neste contexto?

O «terceiro pilar» como alternativa

Perante o fracasso do segundo pilar, funde-se a ideia de que a alternativa para compensar a degradação da provisão pública de rendimento na reforma poderia ser o desenvolvimento dos esquemas complementares, mas de natureza voluntária (o terceiro pilar), de iniciativa individual ou colectiva (esquemas profissionais). Como o financiamento destes esquemas é assegurado numa base voluntária, não depende da canalização de uma parcela de receita contributiva antes destinada ao sistema público. No entanto, importa colocar duas interrogações fundamentais. Em Portugal, com a distribuição do rendimento vigente, em que uma parcela significativa da população auferem rendimentos muito baixos (portanto, com propensão a poupar igual a zero), como podem florescer os mecanismos de poupança-reforma de iniciativa individual? E como podem florescer os mecanismos de poupança-reforma de iniciativa colectiva (profissionais), que requerem contribuições adicionais a incidir sobre níveis salariais muito baixos?

Os defensores da ideia argumentam que a provisão complementar voluntária pode ser

promovida pelo Estado, através da atribuição de incentivos fiscais à poupança-reforma de iniciativa individual, e, no caso dos esquemas profissionais, com a atribuição também de benefícios fiscais e, eventualmente, de subsídios compensatórios das contribuições para esses esquemas aos trabalhadores que auferem rendimentos mais baixos. Uma vez mais, a ideia consiste em mobilizar recursos públicos para promover a provisão privada. Note-se, porém, que, de todos os problemas inerentes aos esquemas complementares privados obrigatórios antes referidos, o único que os esquemas voluntários evitam é o dos custos de transição; todos os outros subsistem.

Os esquemas complementares privados não são solução para a segurança de rendimento na reforma. A economia das pensões ensina-nos que estes esquemas estão expostos aos mesmos riscos macroeconómicos, demográficos e políticos que os sistemas públicos de repartição; em contexto inflacionista, dão menores garantias que os sistemas de repartição; e estão sujeitos a riscos adicionais (risco de gestão, risco de investimento, risco inerente aos mercados de anuidades); por isso, o rendimento das aplicações financeiras é muitíssimo incerto. Mesmo que não se tenha aprendido a lição teórica, já se reuniu conhecimento empírico suficiente sobre os efeitos económicos e sociais adversos destes esquemas. Apesar disso, a expansão da provisão complementar privada voluntária (do terceiro pilar) permanece no centro da agenda política da União Europeia para as pensões e tem diversos defensores em Portugal^[5]. É uma agenda favorável à expansão dos mercados financeiros, mas contrária aos interesses dos cidadãos (dos mais jovens e dos mais velhos), porque não lhes garante segurança económica. Expandir a provisão complementar privada para compensar a provisão pública reduzida não é uma boa solução. Por isso, uma trajectória de reformas do sistema público de pensões que degrada de forma continuada e expressiva a condição económica dos reformados não é socialmente sustentável. Porque o declínio continuado dos níveis de vida relativos dos reformados provoca a sua exclusão dos padrões de vida correntes na sociedade, situações de perda da autonomia económica e de privação em idades avançadas, que atentam contra o princípio da dignidade humana. ■

* Professora da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC).

[1] Comissão Europeia, *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3, Luxemburgo, 2015.

[2] Sobre a matéria, ver Giuseppe Carone et al., *Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead*, European Economy Discussion Paper 42, 2016.

[3] Comissão Europeia, «Livro Branco "Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis"» (COM, 55 final), Bruxelas, 2012.

[4] Isabel Ortiz, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban e Veronika Wodsak (ed), *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*, Geneva, ILO, 2018.

[5] Ver, por exemplo, o estudo de Armindo Silva, de 2018, para a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), e o relatório elaborado para a União Geral de Trabalhadores (UGT), em 2023, coordenado por Paulo Pedrosa. A promoção de regimes complementares é um dos temas em discussão no seio da Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.