

GARANTIR O FUTURO DA SEGURANÇA SOCIAL PÚBLICA

PROPOSTA DA CGTP-IN

I. PROPOSTA DO GOVERNO É INACEITÁVEL	2
II. PROPOSTA DA CGTP-IN: ENCONTRAR NOVAS RESPOSTAS PARA NOVAS REALIDADES	4
III. PROPOSTA DA CGTP-IN DE DIVERSIFICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL	6
IV. CONCLUSÃO	16

08-08-2006

I. PROPOSTA DO GOVERNO É INACEITÁVEL

1. PROPOSTA DO GOVERNO SIGNIFICA PENSÕES MAIS BAIXAS

O actual processo de reforma da segurança social, ainda que abarque diversas matérias, tem como aspecto dominante a intenção de ligar as pensões à esperança média de vida aos 65 anos, o que provoca a redução das pensões no futuro a todos os trabalhadores.

Esta proposta significa uma mudança de política já que antes o Ministro do Trabalho e da Segurança Social vinha a defender reajustamentos graduais com base na ideia de que o principal problema resulta da situação económica.

A deterioração na situação financeira nos últimos anos resultou em boa parte da estagnação económica verificada a partir de 2000: a economia cresceu menos, os salários estagnaram e o desemprego disparou. A segurança social sofreu este impacto através de um menor crescimento das contribuições e de um forte aumento da despesa com o subsídio de desemprego.

Sem crescimento económico a sustentabilidade não estará garantida. Mas o Governo não conta nem com a demografia nem com a economia. As projecções económicas têm implícita a ideia de que um crescimento significativo não será alcançado nem sequer a médio e longo prazo. E, além disso, tem-se recusado a considerar mudanças no financiamento, que venham para além de alguns reajustamentos. Isto apesar de reconhecer as “limitações de um modelo de financiamento muito assente em contribuições sobre os salários”.

É neste quadro que se insere a introdução de um factor de sustentabilidade (FS) que, na forma proposta pelo Governo, vai determinar uma forte diminuição do valor das pensões. Pretende-se adoptar a seguinte fórmula: Pensão * (EMV65 2006/EMV65 ano i), em que EMV65 é a esperança média de vida aos 65 anos. A sua aplicação conduz aos seguintes resultados:

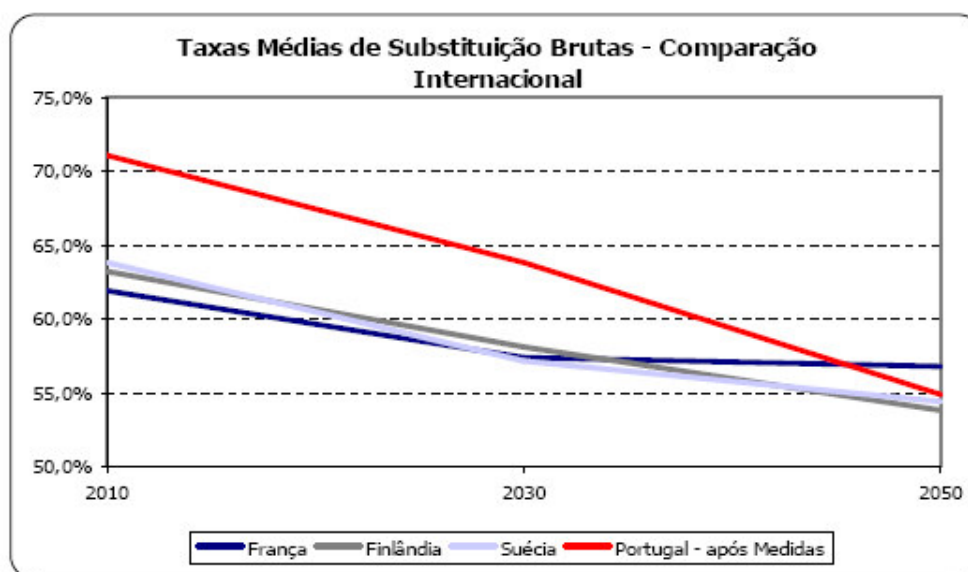
Ano reforma	2006	2010	2020	2030	2040	2050
EMV65	17,5	18,3	19,4	20,3	21,0	21,4
F S	17,5/17,5 =1	17,5/18,3 =0,956	17,5/19,4 =0,902	17,5/20,3 =0,862	17,5/21 =0,833	17,5/21,4 =0,818
Pensão s/ FS	100	100	100	100	100	100
Pensão c/ FS	100	95,6	90,2	86,2	83,3	81,8
Quebra pensão	0	4,4	9,8	13,8	16,7	18,2

Note-se que a quebra é calculada com base nos dados relativos à evolução previsível da esperança média de vida aos 65 anos fornecidos pelo Governo. A argumentação de que a “penalização resultante da aplicação deste factor não deve ser confundida com redução das pensões” constitui uma falácia. O argumento de que pensões subirão em função de outros factores como o aumento da carreira contributiva e da melhoria salarial não é válido, porque o que está em causa é saber se a aplicação do factor de sustentabilidade determina ou não uma redução das pensões quando comparada com o valor da pensão calculada sem este factor. E o quadro mostra que sim.

2. EMPOBRECIMENTO DOS REFORMADOS

Aliás o Governo admite que o objectivo é reduzir o nível de vida dos reformados que é em grande parte determinado pela relação entre o que ganhavam enquanto activos e o valor da

pensão, a chamada taxa de substituição. Num dos gráficos que acompanha o documento distribuído mostra-se que esta relação cai de 71% em 2010 para 55% em 2050.



É pois dum empobrecimento brutal dos pensionistas de que se trata já que se degrada a relação entre os rendimentos de que dispunham enquanto activos e o que têm na reforma.

Também não é aceitável o argumento, implícito, de que outros países terão em 2050 taxas de substituição idênticas a Portugal:

- Primeiro, porque uma situação idêntica à de outros países não é, por si só, suficiente para se dizer que é justo o que se pretende;
- Segundo, porque taxas de substituição idênticas podem significar níveis de vida completamente diferentes. É preciso ter em conta que o nosso nível de pensões é bem inferior ao desses países e que o Governo não perspectiva uma aproximação do nosso nível de vida à média comunitária, como mostra o cenário económico de base de que se parte para as projecções;
- Terceiro, porque o argumento implícito da “europeização” parece só funcionar para reduzir direitos – serve para reduzir o nível relativo das pensões face aos salários, mas já não serve para aproximar os salários.

3. CRIAÇÃO DE NOVAS DESIGUALDADES

A introdução de um factor de sustentabilidade criaria novas injustiças sociais. A longevidade depende de factores económicos e sociais como o nível de rendimento (as classes e os grupos sociais mais afluentes têm condições para investirem mais nos cuidados de saúde), a natureza do trabalho efectuado (por exemplo, o exercício de profissões de desgaste rápido) e o tipo de relação contratual (estudos recentes feitos na Inglaterra revelaram que a precariedade e a insegurança faz subir os níveis de stress, o que por sua vez pode aumentar os danos a nível celular e acelerar o processo natural de envelhecimento). A consideração de valores médios escamoteia realidades sociais divergentes.

Esperança de vida aos 65 anos classe social, 1997-2001
Inglaterra e País de Gales, anos

	H	M
Quadros (ex: engenheiro)	18,3	20,6
Quadros e técnicos intermédios (ex: jornalista)	17,1	20,1
Profissionais não manuais qualificados (ex: caixa)	16,7	19,7
Profissionais manuais qualificados (ex: carpinteiro)	15,2	18,2
Profissionais semi qualificados (ex: operador de máquina)	14,2	17,8
Profissionais não qualificados	13,3	16,9
Média	16,4	18,8

Fonte: Trends in life expectancy by social class 1972-2001, National Statistics

Por outro lado, um indicador como a esperança de vida aos 65 anos não considera o fardo da incapacidade. Em 2002 este indicador era de 15,6 anos para os homens e de 19 anos para as mulheres. Mas a esperança de vida sem incapacidades era de 8,2 anos em 1998, quer para homens quer para mulheres, o que nos dá uma perspectiva diferente de como é vivida a reforma. De facto, alguém que se reforme aos 65 anos não tem um tão elevado número de anos para “gozar a reforma”, quanto os sugeridos pelo indicador da esperança de vida em geral, já que uma parte desses anos é vivida com incapacidades.

Dir-se-á que a realidade da incapacidade não impede que as pensões são pagas durante mais anos; e que não seria aceitável diferenciar as pensões segundo as diferentes longevidades, sociais ou outras. Mas não é isso que a CGTP-IN defende. O que preconiza são soluções alternativas que sejam socialmente mais justas, que não conduzam à desvalorização social dos reformados (através da degradação da taxa de substituição das pensões) e não sejam geradoras de novas injustiças sociais. Por isso, se apresenta a presente proposta.

II. PROPOSTA DA CGTP-IN: ENCONTRAR NOVAS RESPOSTAS PARA NOVAS REALIDADES

1. DAR UMA RESPOSTA GLOBAL

A proposta da CGTP-IN parte de duas ideias essenciais. A primeira é a de que, constituindo o aumento da esperança de vida um progresso social, precisa-se de respostas também positivas no contexto de uma estratégia global.

Na área da segurança social há três questões-chave. A primeira é a necessidade do crescimento económico sem o qual não haverá solução para os actuais problemas. Aqui, o Governo perspectiva a continuação do baixo crescimento, o que conduzirá o país ao desastre. A segunda é a do emprego. O documento do Governo contém medidas positivas mas insuficientes – num país onde a economia clandestina representa entre 20% a 25% do produto e onde cerca de 20% dos assalariados têm contratos de trabalho não permanentes. A terceira abrange novas respostas na área do financiamento.

Responder positivamente ao desafio do envelhecimento

Uma resposta global passa pela articulação de quatro vertentes fundamentais: economia, emprego, saúde e segurança social. Em cada uma destas vertentes os aspectos principais a considerar são:

Economia. É um factor fundamental porque o problema da segurança social é, em boa parte de natureza exógena, isto é resulta do facto de haver um fraco crescimento da economia. Em termos de futuro, não basta crescer, mas crescer com base na elevação da produtividade para gerar riqueza que deve ser melhor distribuída, o que também passa pela melhoria do poder de compra dos salários. É estratégico a qualificação dos activos, através de medidas de educação e de formação;

Emprego. Destacam-se quatro aspectos: a elevação da taxa de emprego; a promoção do envelhecimento activo, combatendo a saída precoce do mercado de trabalho e tornando o trabalho mais atractivo; o combate à economia clandestina, que deve ser declarada uma actividade intolerável; a redução da precariedade de emprego, incluindo a regularização da situação dos falsos independentes;

Saúde. Considera-se, como mais importante, a necessidade desenvolver uma política de ganhos de saúde e de responder de um modo consistente ao problema da dependência. A CGTP-IN propõe que seja feito ainda este ano um estudo de base sobre a dependência como forma que pode potenciar uma discussão alargada do problema da dependência na sociedade;

Segurança Social. Os pontos mais importantes são: o desincentivo à saída precoce do mercado de trabalho, já referido; o cálculo de pensões com base na carreira contributiva, o que corresponde a um processo em curso, decorrente do Acordo de concertação social de 2001; o necessário investimento em infraestruturas de apoio às famílias; a revisão do financiamento.

2.2 APROFUNDAR A DIVERSIFICAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

Não se ignora que uma estratégia de resposta à realidade do envelhecimento, provocado pelo aumento da esperança de vida e pela diminuição da fertilidade, tem custos, o que exige mais recursos e maior justiça fiscal. Mas trata-se de opções a tomar frente a problemas que serão cada vez mais cruciais à medida que o tempo passa. Não está provado que maiores recursos fiscais entrem o crescimento e é de salientar que o chamado modelo nórdico, tão apregoado pelo Governo, assenta num elevado nível de fiscalidade.

Na área da segurança social, o sistema precisa de mais recursos não só pelo envelhecimento, mas devido a outras razões como o facto de existir um pesado subsistema não contributivo, ou de solidariedade.

A CGTP-IN pensa que há que consolidar e diversificar o financiamento da segurança social, com base nos seguintes aspectos principais:

- O financiamento da acção social e do subsistema de solidariedade com base nos impostos, como hoje acontece;
- A reconfiguração do financiamento do subsistema de protecção à família e de políticas activas de emprego e de formação profissional. O Governo propõe o financiamento pelo Orçamento de Estado de algumas despesas ou prestações como os encargos familiares, as prestações sociais cuja atribuição seja sujeita a condição de recursos, designadamente o subsídio social de desemprego, as isenções ou isenções temporárias das taxas contributivas e o financiamento do componente nacional das despesas com a formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu. A CGTP-IN considera que estas medidas são necessárias indo ao encontro de reivindicações que há muito vem

defendendo. A CGTP-IN entende que devem também ser financiados pelo Orçamento de Estado os encargos com a dependência. Propõe também a inclusão neste subsistema das despesas com o subsídio de desemprego na componente de despesa relativa à equiparação a desemprego involuntário das rescisões por mútuo acordo;

- A revisão do sistema de financiamento do subsistema previdencial de acordo com o preconizado no Acordo de Modernização da Segurança Social. A CGTP-IN não preconiza a modificação radical do actual modelo de financiamento. Propõe que as contribuições sobre os salários sejam complementadas por uma taxa contributiva incidindo sobre a diferença entre o valor acrescentado líquido (VAL), os salários e as contribuições para a segurança social (taxa sobre o valor acrescentado). Outras medidas devem ser adoptadas como a autonomização financeira do regime dos trabalhadores independentes (como determina o artigo 3º do Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de Setembro) e a fixação do princípio de que a incidência contributiva deve ser feita em função de rendimentos efectivos;
- A revisão da concepção e do financiamento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social de forma a incorporar duas componentes: uma de estabilização financeira do sistema, como já acontece; uma segunda, de carácter estrutural, destinada a suportar o impacto do envelhecimento (aumento do número de anos em que se pagam pensões, devido ao aumento da esperança de vida). Defende que este fundo, nas suas duas componentes, financeira e demográfica, seja alimentado por novas fontes de receitas. Neste sentido, propõe a criação de uma contribuição de solidariedade que deve envolver toda a sociedade, sobretudo a dos grupos sociais que dispõem de maiores rendimentos e patrimónios.

III. PROPOSTA DA CGTP-IN DE DIVERSIFICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

1. ENCONTRAR NOVAS RESPOSTAS

Realidades novas exigem novas respostas. A consideração de mais receitas não pode constituir um tabu com o argumento de que a solução passa pela redução da despesa. Se o não considerar, o Governo, num contexto de envelhecimento demográfico:

- Pouco mais tem que oferecer aos portugueses senão a redução das prestações. Por mais piruetas argumentativas a que se recorra, a verdade é que o factor de sustentabilidade vai reduzir as pensões e reduzir a sua taxa de substituição;
- Fica completamente refém dos partidos de direita, já que o programa destes assenta em mais e mais cortes da despesa social – despesa social já que, cada vez mais, a direita exige apoios às empresas;
- Não responderá de um modo socialmente justo a problemas que se irão agravar no futuro, em particular os que estão relacionados com o envelhecimento;
- Não reduzirá injustiças fiscais já que a sua eliminação ou redução se traduz, em regra, em mais receitas.

2.CRIAÇÃO DE UMA TAXA SOBRE A RIQUEZA CRIADA NAS EMPRESAS

A CGTP-IN propõe que as contribuições sobre os salários sejam complementadas por uma taxa contributiva incidindo sobre a riqueza criada nas empresas não sujeita actualmente a contribuições para a Segurança Social. Tem-se assim por objectivo alargar a base de incidência contributiva considerando não só os salários mas também outras componentes da formação do rendimento, na linha do que se preconiza no Acordo de Modernização da Segurança Social de 2001.

De facto, verifica-se que, apesar das profundas alterações verificadas quer a nível das empresas, quer da sociedade, devido ao vertiginoso desenvolvimento da ciência e da tecnologia, o sistema de receitas mantém-se, no essencial, inalterado desde o seu início. As contribuições das empresas continuam a ser calculadas com base nas remunerações pagas, o que determina que uma parte do valor gerado nas empresas escape ao pagamento de quaisquer contribuições para a Segurança Social (ver quadro). Por outro lado, se atendermos ao peso das contribuições no total do rendimento criado pelas empresas constatamos profundas diferenças entre as empresas, o que constitui um factor de distorção da concorrência.

Riqueza criada e parcela que não paga contribuições para a Segurança Social – 1996-2004, mil milhões de euros

	PIBpm	Ordenados e Salários	Diferença*
1996	86,2	32,7	53,5
1997	93,0	35,1	57,9
1998	101,0	37,8	63,1
1999	108,0	41,2	66,9
2000	115,5	44,6	70,9
2001	122,6	48,1	74,5
2002	128,5	50,1	78,3
2003(E)	130,9	52,1	78,7
2004 (E)	135,2	54,0	81,2
SOMA 1996-2004	1.020,9	395,7	625,2

Fonte: 1996-2002: National Accounts of OCDE, Main Aggregates, vol. I
2003-2004: Estimativa com base Relatório e Contas do Banco de Portugal

*Parcela do PIB que não paga contribuições para segurança social; (E)=estimativa

O sistema proposto é economicamente mais justo e equilibrado, devendo ser salientado:

- Não se trata de substituir um sistema por outro, mas de complementar as actuais contribuições por uma taxa sobre o valor acrescentado;
- A base de incidência é o valor acrescentado líquido, o que significa que o valor acrescentado é deduzido das amortizações. Não se pode pois invocar que esta proposta penaliza o investimento;
- As empresas pagam um acréscimo na forma de uma taxa que é a diferença entre o valor acrescentado líquido, os salários e as próprias contribuições patronais, evitando-se assim uma dupla “tributação”. Dito de outra maneira, serão sobretudo as empresas de capital intensivo a quem se pede um acréscimo de esforço para o financiamento da segurança social;
- O acréscimo de despesa anual por trabalhador é baixo pelo que não se põe em causa a competitividade das empresas;

- Existem aspectos particulares a analisar, que serão posteriormente aprofundados, dos quais se destacam: sectores com situações específicas, como é o caso da banca; sectores onde se admite não ser possível proceder a este alargamento, como na Administração Pública;
- Deverá ser fixado um tecto no valor máximo de VAL a pagar pelas empresas tendo em conta o valor global pago, de contribuições e de VAL, de modo a evitar o risco de perda de competitividade-preço das empresas, sobretudo das que já hoje mais contribuem para a segurança social;
- O VAL de cada empresa será anualmente determinado com base nos dados constantes da declaração anual de rendimentos apresentada à Administração Fiscal para efeitos de IRC.

Nota sobre o cálculo da receita adicional

Utilizam-se as Estatísticas das Empresas (dados de 2003) do INE para estimar a receita adicional resultante da criação de uma taxa sobre o valor acrescentado líquido (VAL). As razões foram o elevado volume de empresas (639 mil) e pessoal ao serviço coberto (3,2 milhões).

As Estatísticas das Empresas permitem conhecer importantes variáveis como o pessoal ao serviço, os custos com o pessoal e o valor acrescentado bruto (VAB). No entanto, não contém informação sobre:

- O custo directo, que constitui uma medida aproximada da base de incidência das contribuições para a segurança social;
- As contribuições para a segurança social pagas pelas empresas;
- As amortizações, cujo conhecimento é necessário para passar do VAB para o VAL.

Por outro lado, não cobrem nem a Administração Pública (as suas unidades não são consideradas empresas) nem o sector financeiro.

Ainda assim, os resultados a que se chegou dão uma ideia da ordem de grandeza dos valores envolvidos com a criação de uma taxa sobre o VAL, dependendo a receita, naturalmente, do valor da taxa a considerar.

A criação de uma taxa de 3% sobre o VAL pode originar uma receita de 420 milhões de euros (dados de 2003). Admitindo a sua criação em 2007, sendo usados os valores contabilísticos das empresas de 2006, a receita seria de 455 milhões de euros. Indicam-se a seguir o modo como se obteve este montante.

Taxa sobre o VAL

		2003
1	1. N° empresas (mil)	639
2	Pessoal ao serviço (mil)	3155
3	VAB (m.e.)	65542
4	Amortizações (m.e.)	13108
5	VAL (m.e.)	52434
6	Custos com o pessoal (m.e.)	40339
7	S - Custo directo (m.e.)	31061
8	C – Contribuições (m.e.)	7377
9	VAL-S-C (m.e.)	13996
10	Taxa 3% (m.e)	420
11	Custo por trabalhador (euros)	133

Fontes: Obtido a partir das Estatísticas das Empresas, Balanços Sociais e de dados fornecidos pelo INE para o consumo de capital fixo; m.e =milhões de euros; as linhas a sombreado indicam os dados constantes das Estatísticas das Empresas.

O VAL obtém-se retirando as amortizações ao VAB. Porém, não se conhecem as amortizações. Admitiu-se que estas representassem 20% do VAB. Utilizou-se como indicador o consumo de capital fixo, que segundo os dados das Contas Nacionais representava 20,5% do VAB em 2002.

Os custos com o pessoal são a soma dos custos directos (sobretudo, salários) com os custos indirectos (sobretudo, segurança social). Para efectuar esta desagregação utilizaram-se os dados dos Balanços Sociais de 2003 para o grupo de empresas 100 a 250 trabalhadores¹. O custo directo (ou salários) representa 77% do total.

O custo directo é a soma do salário base com os prémios e subsídios regulares, os subsídios e prémios irregulares e os pagamentos em géneros, o que constitui uma aproximação à base de incidência para os descontos para a segurança social. Daí que se tenha partido dos valores do custo directo para estimar estas contribuições, tendo-se aplicado 23,75% (contribuições patronais).

Têm-se assim os elementos necessários para calcular a diferença entre o VAL, os salários (S) e as contribuições pagas à segurança social (C) para em seguida se aplicar uma taxa (i). Em suma, aplica-se a fórmula: Acréscimo VAL = i * (VAB-S-C), sendo VAL = VAB – Amortizações.

O quadro seguinte mostra a repartição sectorial da taxa sobre o VAL. As distribuições por sectores das amortizações e do custo directo foram obtidas fazendo:

- Calculam-se as amortizações dos sectores multiplicando o VAB (coluna 2) pela percentagem que resulta da relação entre o consumo de capital fixo e o VAB para cada sector, dado pelas Contas Nacionais:
- Calcula-se o custo directo multiplicando o custo com o pessoal (coluna 3) pela percentagem que resulta da relação entre o custo directo e o total de custos com o pessoal dado, para cada sector, pelos Balanços Sociais (escalão das empresas com 100 a 250 trabalhadores).

¹ Em alternativa pode utilizar-se o Inquérito ao Custo da mão-de-obra (dados de 2000), mas pensa-se que o resultado não será substancialmente diferente.

Taxa sobre o VAL: repartição sectorial em 2002²

	Pessoal serviço mil	VAB milhão euros	Custos pessoal milhão euros	Amort. milhão euros	VAL milhão euros	Custo directo milhão euros	Contrib milhão euros	VAL-S- C milhões euros	Taxa 3% milhão euros	Custo trabal. Euros
	1	2	3	4	5=2-4	6	7	8=5-6-7	9	10=9/1
T	3121	63213	37444	12959	50254	28757	6830	14668	440,0	141
A	75	641	443	124	517	351	83	83	2,5	33
B	13	155	123	18	136	96	23	17	0,5	41
C	15	526	227	129	397	174	41	182	5,5	369
D	912	18265	11203	3050	15214	8649	2054	4511	135,3	148
E	26	3051	850	1001	2050	649	154	1248	37,4	1454
F	434	7162	4401	444	6718	3226	766	2726	81,8	188
G	761	13882	8325	2943	10939	6435	1528	2976	89,3	117
H	230	2379	1666	250	2129	1306	310	513	15,4	67
I	183	7597	4162	2074	5523	3121	741	1661	49,8	273
K	321	7054	4127	2652	4402	3021	717	664	19,9	62
M	37	444	546	22	422	440	105	-123	-3,7	-99
N	49	979	523	77	902	425	101	375	11,3	232
O	68	1078	849	256	823	711	169	-57	-1,7	-25

T=total; A=agricultura; B=pesca; C=i. extractiva; D=i. transformadora; E=electr., gás e água; F=construção; G=comércio; H=aloj.,restauração; I=transportes, comunic.; K=activ. Imobiliárias; M=educação; N=sáude; O=outros serviços

Fontes: Obtido a partir das Estatísticas das Empresas, Balanços Sociais e de dados fornecidos pelo INE para o consumo de capital fixo; as linhas a sombreado indicam os dados constantes das Estatísticas das Empresas.

3.ASSEGURAR O FINANCIAMENTO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

De acordo com a Lei de Bases da Segurança Social, deve ser transferido todos os anos para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) o correspondente a um valor que se situa entre dois a quatro pontos percentuais das contribuições dos trabalhadores. No entanto, devido às dificuldades conjunturais que enfrenta a Segurança Social, provocadas pela situação económica do país, estas transferências não foram efectuadas nos últimos 3 anos. É de temer que o mesmo suceda nos próximos anos.

Este facto, para além de representar um claro incumprimento da lei, também significa que os objectivos com que foi criado o FEFSS – garantir que uma eventual dificuldade financeira conjuntural não crie problemas de ruptura no pagamento das prestações – ainda não foram alcançados.

Com o objectivo de ultrapassar a situação criada pelo incumprimento da lei determinada pelas dificuldades conjunturais que enfrenta a Segurança Social por causas que lhe são estranhas avança-se com uma proposta que é independente da situação conjuntural da segurança social.

Assim, a CGTP-IN propõe alterações na concepção e no financiamento do FEFSS.

² Este quadro contém dados de 2002 e não de 2003, como no anterior, porque só para 2002 se dispõe do consumo de capital fixo, variável na base da qual se calcularam as amortizações.

Este Fundo deve ter duas funções. A primeira é uma função estabilizadora do sistema, como actualmente. A sua finalidade é a de apoiar a superação de dificuldades no financiamento resultantes de condições excepcionalmente adversas, como uma recessão mais dura *prolongada*. Deve continuar a constituir-se um capital equivalente a, pelo menos, dois anos de pagamentos de pensões. O valor do fundo, incluindo os resultados das aplicações financeiras, não deve ser utilizado para outros fins.

A segunda finalidade é a de apoiar o financiamento de mudanças de raiz estrutural na sociedade que exigem uma sobrecarga financeira ao subsistema previdencial. É o que se verifica com o alongamento da vida humana que tem custos estruturais já que o sistema tem de pagar pensões durante mais tempo. Este acréscimo de despesa deverá ser quantificado para ser coberto por receitas transferidas do Fundo. Deverá ser acumulado um capital de modo a que as receitas das aplicações sejam transferidas. Esta transferência não tem de ser anual, mas por períodos previamente estabelecidos, por exemplo de cinco em cinco anos, a fim de se poderem maximizar as receitas. Trata-se de uma alternativa à solução apontada pelo Governo (factor de sustentabilidade).

A segunda grande alteração abrange o regime de financiamento. O Fundo continuará a ser alimentado pelas receitas previstas na Lei de Bases da Segurança Social, com excepção das contribuições que passam a ser destinadas exclusivamente ao financiamento do subsistema previdencial. Em contrapartida haverá transferências do Estado.

Para isso, o Estado necessita de ter mais recursos. Estes serão, provenientes, nomeadamente, de receitas de:

- Rendimentos, sendo designadamente prevista: a alteração das regras sobre a tributação de mais valias financeiras, de forma a que todas as que estão actualmente isentadas (e são muitas) ficassem sujeitas a pagamento de imposto; a redução dos benefícios fiscais de IRC do sector financeiro; a eliminação de benefícios fiscais totalmente injustificáveis (ex. artigo 50º do Estatuto dos Benefícios Fiscais); uma parte correspondente a uma percentagem da colecta paga pelos sujeitos passíveis de IRS sujeitos a taxa de imposto iguais ou superiores a 38%; a introdução de novos indicadores de fortuna para corrigir a matéria colectável face ao desajustamento dos actuais resultantes das novas formas de fuga fiscal
- Património, fazendo contribuir a parte da população mais rica, através do aumento da tributação que incide sobre a compra de bens imóveis e móveis de luxo (imóveis, carros, motociclos, barcos de recreio e aeronaves de turismo com valores superiores a um montante estabelecido);
- Aquisição de valores mobiliários (obrigações e acções) instrumentos financeiros derivados.

A CGTP-IN irá apresentar em Setembro as medidas concretas e a sua quantificação.

4.OBTER MAIOR JUSTIÇA CONTRIBUTIVA

Um elevado volume de remunerações escapa ao pagamento de contribuições para a segurança social. Os principais razões são: a forte incidência da economia clandestina; a fraude e a evasão contributiva; a multiplicidade de taxas contributivas; a existência de regimes em que as

contribuições incidem sobre remunerações convencionais (trabalhadores independentes, membros de órgãos estatutários); o facto de algumas componentes de remuneração não serem juridicamente incluídas na base de incidência contributiva. Há ainda a acrescentar a elevada dívida de contribuições, que ascenderia a 3400 milhões de euros em 2005.

Um factor que tem um forte impacto financeiro é a declaração de remunerações à segurança social inferiores às que são praticadas. Em 2003 o valor médio anual das remunerações declaradas de um trabalhador por conta de outrem era de 7888,16 euros, o que significa 563 euros em termos mensais. Neste mesmo ano o ganho era de 879 euros, o que dá uma ideia do volume de não declaração salarial. Note-se também que os membros dos órgãos estatutários das pessoas colectivas (administradores, directores, gerentes de sociedades, gestores de empresas públicas, etc.) tinham uma remuneração média declarada muito baixa (inferior a dois salários mínimos), mesmo que se atenda ao facto de a respectiva base de incidência contributiva ser limitada entre 1 e 12 salários mínimos nacionais (DL 327/93 de 25.9)³.

Comparação das remunerações declaradas com salários (2003)

Remunerações declaradas	Euros
- trabalhadores por conta de outrem	563,4
- membros de órgãos estatutários	640,8
Salário de base	744,5
Ganho	879,4

Fontes: Remunerações declaradas: Estatísticas da Segurança Social
Salário base e ganho: Inquérito aos ganhos

Modificar profundamente esta situação constitui um imperativo não só por razões de serem obtidos mais recursos financeiros mas também e sobretudo por motivos de justiça social. As medidas preconizadas pelo Governo são positivas, correspondendo aliás a reivindicações que a CGTP-IN há muito vem fazendo (Código Contributivo, eliminação da sub-declaração, revisão do regime de contra-ordenações, etc), mas é preciso ir-se mais além (ver caixa).

Combater a fraude e a evasão contributiva

Devem também prever-se outras medidas como: o cruzamento sistemático e não pontual de dados à Administração Fiscal e à Segurança Social; o reforço e a articulação dos serviços de inspecção, o que tem de passar pelo aumento do número de inspectores e do número de inspecções às empresas; o reforço das sanções às empresas por comportamentos de fraude, através, designadamente do não acesso a medidas activas de emprego e a outros benefícios, incluindo fundos comunitários; a afixação nas empresas, em lugar acessível a todos os trabalhadores, de uma cópia da declaração de remunerações acompanhado do recibo de pagamento à Segurança Social.

Um ponto essencial para a CGTP-IN é o de criar instrumentos de acompanhamento, controlo e avaliação das medidas tomadas. Este é um ponto crítico na segurança social e na governação em geral – ter-se uma pletera de medidas que ou não são aplicadas, ou são-no parcialmente. E não se dispor de informação suficiente para avaliar a eficácia. Dando apenas dois exemplos: qual a eficácia das medidas existentes de criminalização de comportamentos de evasão contributiva?; e qual o balanço da aplicação das medidas inseridas no acordo de modernização da protecção social?

³ A Lei do Orçamento de 2006 altera a base de incidência contributiva que passa a poder variar entre 1,5 e 12 salários mínimos.

É preciso dispor de meios de informação, incluindo as estatísticas, sobre a execução de programas e a aplicação de medidas, de forma a ter-se uma visão de conjunto. Neste sentido preconiza-se:

- A informação regular a Assembleia da República e o Conselho Nacional de Solidariedade e de Segurança Social, através de relatórios trimestrais, sobre a execução das medidas respeitantes a dívidas de contribuições e de evasão contributiva, incluindo a subdeclaração de remunerações à segurança social e a divulgação dos resultados da acção de cruzamento de dados, com informação quantitativa e qualitativa;
- A divulgação regular de informação sistemática no sítio da segurança social na Internet;
- A publicação de estatísticas mensais sobre as contribuições, abrangendo o atraso no pagamento de contribuições e a dívida de contribuições;
- A publicitação de contribuintes com dívidas de contribuições.

5.ASSEGURAR UM MAIS ADEQUADO EQUILÍBRIO ENTRE OS VÁRIOS SUBSISTEMAS

A segurança social está organizada por subsistemas. A espinha dorsal é o previdencial, que incorpora uma parte em repartição e outra em capitalização, mas há que considerar os restantes subsistemas (solidariedade; protecção à família e políticas activas de emprego e de formação profissional) e a acção social. Estas diversas componentes obedecem a princípios e a modos específicos de financiamento, que são amiúde confundidos na opinião pública.

A clarificação da composição do sistema e as medidas no domínio financeiro, na sequência da Lei de Bases de 2000 e da lei do financiamento (DL 331/01 de 20 de Dezembro) foram passos muito positivos. O Governo propõe em matéria de diversificação e adequação das fontes de financiamento uma maior participação do Orçamento de Estado no subsistema de protecção à família e políticas activas de emprego e de formação profissional. Algumas despesas como prestações familiares, prestações de deficiência, subsídio social de desemprego, isenções e reduções de contribuições e contrapartida nacional do FSE passarão a ser financiados progressivamente pelo Orçamento de Estado: 65% em 2007, 80% em 2008, 95% em 2009 e 100% em 2010. Estas despesas ascendem a cerca de 1600 milhões de euros. *No entanto, este aumento da comparticipação do OE coexiste com a previsão da eliminação da receita proveniente do aumento do IVA de 19% para 21%, em que metade é afectada à Segurança Social.* A CGTP chama a atenção para a necessidade de serem estudados os efeitos desta redução de receitas que terá lugar em 2009.

A CGTP-IN acrescenta as prestações de dependência e a inclusão neste subsistema das despesas com o subsídio de desemprego na componente de despesa relativa à equiparação a desemprego involuntário das rescisões por mútuo acordo.

6.CONCLUSÃO: A PROPOSTA DA CGTP-IN ASSEGURA O EQUILÍBRIO FINANCEIRO DA SEGURANÇA SOCIAL

6.1 Cenário demográfico e económico

As projecções são feitas para um horizonte temporal mais curto do que o do Governo, tendo-se utilizado o período 2005 a 2020 por nos parecer mais realista. Não é que a incerteza não exista também neste período mas é menor conduzindo a projecções mais adequadas e realísticas.

Aceita-se no fundamental o cenário demográfico do Governo, admitindo-se que prosseguirá a tendência de envelhecimento da população. Este cenário (até 2020) é o seguinte:

Projecção da população residente, milhares

	2005	2010	2020
População total	10524	10688	10779
População < 15	1652	1677	1625
População 15-64	7086	7123	6958
População 65+	1786	1888	2196

Apenas se introduz uma pequena alteração em relação ao grupo etário dos 15 aos 64 anos (população em idade activa) em que se admite que não haverá diminuição da população entre 2010 e 2020 (o Governo prevê uma diminuição de 165 mil pessoas). Pensa-se que esta diferença pode ser coberta pela imigração num contexto de retoma do crescimento económico, como a seguir se verá.

Cenário macroeconómico

	2006	2007	2008	2009	2010-2020
Produto	1,1	1,8	2,4	3,0	3,0
Emprego	0,6	0,9	1,2	1,5	1,0
Produtividade	0,5	0,9	1,2	1,5	2,0

No cenário macroeconómico, admite-se como base de projecção o cenário do Governo apresentado até 2009 ainda que a CGTP-IN tenha expresso as razões de não concordância com a política económica subjacente. Mas já no período de 2010-2020 se conta com um maior crescimento (3%) e um mais significativo aumento de emprego.

6.2 Projecção da Conta do Subsistema Previdencial

6.2.1 Receitas

As contribuições têm um crescimento “normal” que iguala a soma do emprego com a produtividade. Por total de contribuições entende-se o conjunto das contribuições do sistema independentemente da sua repartição pelo subsistema de protecção à família e políticas activas de emprego e de formação profissional (PF-PAEFP) e pelo subsistema previdencial na componente de capitalização.

O subsistema de PF-PAE passa a ter uma menor transferência de contribuições. O documento do Governo contém um conjunto de despesas (prestações familiares, prestações de deficiência, subsídio social de desemprego, isenções e reduções de contribuições e contrapartida nacional do FSE) que passarão a ser financiados progressivamente pelo Orçamento de Estado: 65% em 2007, 80% em 2008, 95% em 2009 e 100% em 2010. A CGTP-IN acrescenta as prestações de dependência. A despesa deste subsistema (sem o FSE) é hoje financiada pelo Orçamento de Estado e por contribuições em 50%-50%. Foi pois necessário calcular qual será a percentagem

de contribuições que no futuro se destinarão a este subsistema com vista a obter as contribuições do subsistema previdencial. Não se incluem transferências de contribuições para o FEFSS, que são substituídas pelas receitas da contribuição de solidariedade.

Admitiu-se que as contribuições teriam ao longo da projecção um acréscimo de 3% ao ano acima do aumento “normal” acima referido. Sabemos ser um objectivo ambicioso mas possível de ser alcançado se forem tomadas as medidas certas, destacando-se: aumento da base de incidência das contribuições, combate à fraude e à evasão contributiva, entrada em vigor do Código Contributivo, aproximação das remunerações convencionais às remunerações reais dos trabalhadores independentes, combate à subdeclaração de salários, regularização da situação dos falsos trabalhadores independentes, medidas de sustentação financeira dos vários regimes contributivos (independentes, regimes especiais), etc.

Incluem-se duas novas fontes de receitas. A primeira respeita às receitas provenientes da taxa sobre o valor acrescentado líquido das empresas, em que se projecta um crescimento idêntico ao do produto. A segunda refere-se às receitas vindas do FEFSS na parte relativa à demografia. Esta receita precisa de ser quantificada, o que será feito em Setembro. As verbas indicadas na projecção são valores mínimos que asseguram que o subsistema previdencial esteja em situação de equilíbrio até 2020.

6.2.2 Despesas

O subsídio de doença, bem como o de maternidade, são projectados em função do emprego e dos salários.

A principal despesa respeita às pensões, incluindo o subsídio por morte, em que se admite que as projecções feitas pelo Governo são também adequadas ao cenário demográfico e económico apresentado pela CGTP-IN.

A principal diferença nas projecções de despesa está na verba com o subsídio de desemprego. A despesa é mais baixa em resultado de três factores: uma menor taxa de desemprego (esta não ultrapassa 5% a partir de 2010), a revisão da legislação do subsídio de desemprego e a inscrição no subsistema de PF-PAEFP da componente de despesa relativa à equiparação a desemprego involuntário das rescisões por mútuo acordo. Admite-se que este último factor reduza anualmente a despesa com o subsídio de desemprego em 10%.

Há também diferenças nas despesas com administração (o Governo admite montantes superiores). A projecção feita conta com um aumento de despesa igual ao dos salários.

6.2.3 Saldo

Os saldos não são exactamente comparáveis porque a projecção do Governo abrange também o subsistema de PF-PAEFP, o que não acontece com a presente projecção. A diferença tem algum significado entre 2006 e 2009 devido ao facto de não se ter contado com as verbas provenientes do aumento do IVA de que beneficia o subsistema de PF-PAEFP. Ora como os saldos positivos deste sistema revertem a favor do subsistema previdencial há aqui receitas que não são contabilizadas.

O saldo apurado será superior com as verbas provenientes do FEFSS (componente demográfica) que serão superiores às indicadas, mas que precisam ainda de ser quantificadas.

A projecção mostra que é possível garantir a sustentabilidade financeira do subsistema previdencial, sem saldos negativos no horizonte da projecção.

IV. CONCLUSÃO

A CGTP-IN defende uma reforma da segurança social, mas não uma qualquer reforma. A solução não pode passar nem pela redução das pensões, como pretende o Governo, nem pela privatização da segurança social, como propugna a direita, o que determinaria que uma parte crescente da pensão ficasse dependente da especulação bolsista o que se podia traduzir por reduções ainda mais significativas das pensões.

A reforma que o Governo pretende não é sustentável, desde logo porque se baseia num cenário económico de médio e longo prazo de um fraco crescimento; traduz-se numa forte redução das pensões; reforça desequilíbrios inter-geracionais sacrificando sobretudo os jovens; cria novas desigualdades sociais.

A solução só pode passar pelo reforço da segurança social pública porque esta concretiza princípios de universalidade, de solidariedade intergeracional, de redistribuição de rendimentos e de justiça social, a que são alheios os sistemas privados. Fomentar contas individuais como defende a direita pode servir os interesses dos sectores financeiros mas não os princípios de uma sociedade mais justa.

É este o contexto que leva a CGTP-IN a apresentar uma proposta alternativa que assegura o direito à segurança social, garante o valor das pensões e aprofunda a diversificação das fontes de financiamento de forma a assegurar no médio e longo prazo a sustentabilidade de um sistema público de segurança social que realiza os objectivos consagrados na Constituição da República.

08-08-2006