



NOTAS ECONÓMICAS

A MOEDA ÚNICA NA REINVENÇÃO DA EUROPA

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Moeda Única e Transição do Modelo Social



Carlos Manuel Pereira da Silva Instituto Superior de Economia e Gestão

O objectivo deste estudo é o de analisar as implicações da introdução da moeda única sobre as reformas dos Sistemas de Protecção Social na Europa, especialmente no que diz respeito ao caso português.

É feito um enquadramento da reforma do sistema público de reformas em Portugal à luz das consequências da aplicação dos critérios da adesão à moeda única, nomeadamente sobre o emprego e por esta via sobre a sustentabilidade financeira do sistema.

A principal conclusão do estudo é a de que não é possível realizar qualquer reforma do modelo social europeu sem que o critério do endividamento seja flexibilizado. Com efeito não é possível acomodar os custos de transição de um sistema totalmente público para um sistema misto com elementos de capitalização parcial se o Estado não puder diluir o custo dos direitos adquiridos pelos actuais activos no sistema de repartição, através de endividamento a ser suportado por várias gerações. A alternativa, de não fazer nada, é pior porque lança sobre as próximas gerações uma sobrecarga financeira impossível de ser gerida.

O estudo está organizado da seguinte forma: No primeiro capítulo aborda-se a questão de Maastricht e o cumprimento dos critérios, que abre caminho à questão do casamento imperfeito entre a Europa Social e moeda única tratada no capítulo 2. O capítulo 3 é reservado à questão da dependência forte entre o emprego e a Europa Social. Uma conclusão óbvia de todo o processo de adesão, apresentada no capítulo 5 é a de que os critérios de convergência são uma espécie de camisa de forças. Finalmente o caso português é objecto do capítulo 5, reservando para anexo, capítulo 6, as quantificações que suportam as nossas conclusões.

1. Maastricht não cumpre os critérios da Europa Social?

Escrever sobre as implicações da moeda única na protecção social é, sem sombra de dúvida, um exercício complicado, uma vez que não existem causalidades de sentido único nem é possível isolar os efeitos da sua introdução dos efeitos de outras variáveis, nomeadamente, das ligadas à demografia, às mudanças nas formas sociais, e às atitudes culturais.

Em matérias que envolvam comportamentos humanos, as experiências em laboratório em condições de temperatura e humidade constantes e ausência de gravidade para isolar cada uma das causalidades e respectivos efeitos são, com efeito, impossíveis de realizar. O melhor que se consegue em economia relativamente a experiências do tipo laboratorial é a condição *ceteris paribus* (tudo o resto constante) mas, como se sabe, não existe laboratório que permita modelar a natureza humana.

No entanto é possível afirmar que as condições de lançamento da moeda única estarão na base de certas consequências sobre a protecção social, se se quiser respeitar os critérios de Maastricht. Reduzir a inflação para 3% não parece ser problema, manter o emprego para não aumentar o défice do OE acima dos 3% do PIB em consequência de problemas na Segurança Social é que é. Reduzir o rácio da dívida pública para 60% do PIB não parece difícil. Ou se aumenta o PIB para dívida constante, ou se reduz o endividamento público. O complicado é amortizar os direitos adquiridos dos actuais activos em matéria de pensões, se não se puder aumentar o endividamento a longo prazo.

Todos os governos proclamam hoje a necessidade de reformar o sistema de protecção social. Mas não sabem como gerir os custos de transição de sistemas exclusivamente públicos com efeitos imediatos sobre o défice do OE, para sistemas mistos com diferimento de custos com direitos adquiridos e efeitos sobre a dívida.

A questão a colocar é a seguinte: Não se poderia atenuar o critério da dívida para se poder



realizar as reformas necessárias sem prejudicar as legítimas expectativas dos cidadãos europeus?

2. Moeda Única e Europa Social, um casamento imperfeito

A emergência de uma moeda única nos prazos fixados no tratado de Maastricht parece ser um facto consumado assumido por muitos responsáveis dos governos e das finanças, e cujas consequências estão reflectidas nos diferentes orçamentos apresentados aos Parlamentos nacionais no final de 1996. Como se sabe todos respeitam tendencialmente a convergência estatuída.

Porém, o problema não é tanto respeitar as condições à entrada, mas aguentar as consequências da manutenção no sistema. Chama-se a isto a condição de sustentabilidade. E esta tem necessariamente a ver com o emprego.

É indiscutível que a Europa Social depende do emprego e das contribuições e impostos gerados no processo produtivo; toda a riqueza e rendimentos controlados pelo Estado, dependem do nível de emprego e, como é sabido, este está condicionado pela expansão das economias nacionais a começar pela economia alemã. No passado não existia o colete de forças imposto pela moeda única, e a ausência de restrições em matéria de endividamento e despesa públicas permitiam ao Estado dispor dos meios financeiros necessários ao relançamento, por vezes inflacionista, da economia e financiar o fornecimento dos serviços de providência.

As coisas, porém, mudaram, e as economias nacionais foram forçadas a abrir mão de um certo número de alavancas que no passado permitiam gerir a política social no sentido da universalização de direitos não pré-financiados pelos potenciais beneficiários.

Poder-se-ia pensar que a política social dos Estados Nacionais tenderia a ser substituída por uma política social da União Económica, ou seja, que para além da Europa Monetária, seria consagrada o princípio da existência de uma Europa Social que recolheria o melhor da tradição social dos diferentes modelos europeus em vigor actualmente.

Mas qual seria o significado de uma tal Europa Social?

A Europa Social, significaria que em qualquer parte, região ou país da Europa política, qualquer cidadão que pagasse impostos e recebesse em euros deveria ter acesso ao mesmo cabaz de protecção social, aos mesmos cuidados de saúde e aos mesmos seguros sociais.

Se assim não acontecesse, e abstraindo da questão da língua, os movimentos populacionais, libertos de restrições no interior do espaço comunitário, obrigariam ao nivelamento dos benefícios sociais, sob pena de os cidadãos das zonas mais desprotegidas se revoltarem contra as políticas sociais das zonas mais ricas.

A existência de situações de desigualdade poria em causa a zona de estabilidade que se pretendia criar na Europa, região tradicionalmente propensa a conflitos armados. Veja-se o caso recente dos Balcãs e os conflitos armados desencadeados, no passado, no teatro europeu.

Para evitar um tal estado de coisas o défice da comunidade, se calhar superior a 3%, deveria ser utilizado para financiar as necessidades dos cidadãos desfavorecidos ou, em alternativa, deveria ser emitida dívida pública para cobrir, pelo menos, as necessidades de longo prazo.

Mas esses défices e o endividamento seriam, na opinião dos mais acérrimos optimistas de um euro forte, incompatíveis com a diminuição da componente inflacionista da taxa de juro nominal e impediriam desta maneira que se pudessem atingir níveis razoavelmente baixos e estáveis, para as taxas de juro reais.

Ainda, segundo esses responsáveis, a dinamização do mercado de capitais, resultante da queda sustentada das taxas de juro reais, poderia permitir a substituição do financiamento público da

economia por financiamento privado. Esta substituição provocaria maior investimento, melhoraria a produtividade do trabalho e, por arrastamento, criaria mais postos de trabalho no futuro.

A tese de um euro forte é a seguinte: para que se possa chegar a esta nova situação, custo do capital competitivo, é preciso sanear as finanças públicas, reduzir os défices correntes, diminuir o endividamento público e melhorar a competitividade internacional das empresas europeias, fornecendo-lhes um quadro monetário estável.

A conclusão decorre do que afirmou anteriormente: O Orçamento comunitário nunca poderia ser utilizado para financiar a política social, e o endividamento público não deve prejudicar o endividamento privado.



3. A Europa Social e o Emprego, uma dependência forte

Habitados à ideia de um emprego estável e reforma garantida, pelo menos aos 65 anos, a maior parte dos cidadãos europeus, têm dificuldades em perceber como é que as suas expectativas serão realizadas no quadro das restrições impostas pela criação de uma zona do euro. Desde há alguns anos que começaram a ouvir falar de reconversão industrial, desemprego estrutural, antecipação da idade de reforma por efeitos de reestruturações e fusões e também contenção de custos sociais.

As consequências de uma tal situação estão à vista de todos: dificuldades financeiras crescentes em todos os sistemas de segurança social devido ao aumento simultâneo dos custos com o desemprego e quebra das receitas consequentes ao aumento de desempregados, recusa dos beneficiários em aceitar a diminuição do seu nível de expectativas, e planos dramáticos para aumentar o emprego, o clássico e as novas formas que ele assume.

Em todos os países, antecipando uma mistura explosiva crescente de redução das receitas e aumento do custo com as prestações sociais dos actuais activos, os governos empenhados na moeda única, põem em prática medidas de saneamento financeiro que vão até à reforma completa da protecção social.

A questão crucial põe-se obviamente ao nível do emprego. E neste domínio as coisas são simples de equacionar. Existe ou não uma relação directa entre os ganhos derivados da institucionalização de uma moeda única que se traduzirão em menores custos de produção por via do investimento e por aí crescimento do emprego? Se existem quanto tempo demorará até se dar o ajustamento estrutural, e qual o preço a pagar em termos de défices dos sistemas públicos de previdência? Deve ou não dizer-se claramente aos cidadãos quais os sacrifícios ainda a fazer antes de tudo voltar à ordem natural das coisas?

Se existem e se se trata de um problema de informação porque não explicar com paciência, sobretudo às gerações mais novas, as vantagens desta caminhada?

Se não existem que economia emergirá e com que emprego? Qual o sentido dos actuais sistemas públicos de previdência e como financiá-los num contexto de emprego incerto?

Os povos europeus têm hoje dificuldade em perceber o que se passa na agricultura, nas pescas e nos comércios tradicionais. Constatam o aumento de formas de trabalho atípicas, o aumento do número de desempregados, atingindo cada vez mais jovens e licenciados, e o aumento do número de falências.

Daí que em sucessivas votações o mal estar se traduza numa oposição larvar, cada vez mais declarada ao projecto monetarista europeu.

Os sinais que nos chegam do exterior são preocupantes. O desemprego alemão atingiu níveis impensáveis desde a década de 30. Os demónios do medo e da insegurança criam as condições para fracturas sociais em todos os países da comunidade, que se julgavam definitivamente arredadas. A incerteza e a pressa são más conselheiras das decisões que mudam a estabilidade dos povos.



A diferença da situação actual para o passado, é que hoje existe um Estado Social que atenua os choques sociais. No dia em que tivermos destruído o modelo social será que a moeda única conseguirá travar a escalada da insegurança originada pelo desemprego?

Não se pode sustentar que a Europa Social é que não cumpre os critérios de Maastricht. Talvez seja necessário atenuar alguns dos critérios monetário-financeiros para se poder reformar com segurança o Estado Providência.

4. A camisa de forças dos critérios de convergência

A decisão de criar uma moeda única tem, inevitavelmente, repercussões nas políticas de protecção social dos Estados membros da União Europeia.

Com efeito os critérios impostos para adesão à moeda única, o euro, deixam pouca margem de manobra para acomodar os défices estruturais da Segurança Social, resultantes da degradação das relações fundamentais em que se baseava o equilíbrio financeiro do sistema de repartição.

É certo que as variáveis demográficas, económicas e financeiras que no passado permitiram o funcionamento equilibrado do sistema de protecção social tornaram-se instáveis, pelo que se imporia o recurso ao mecanismo da emissão de dívida para diluir sobre várias gerações o «gap» entre receitas e despesas que é originado pela maturação dos regimes de pensões.

Ora os critérios fixados em função do estado de desenvolvimento dos países mais avançados, sobre a inflação média aceitável, sobre a dimensão máxima do défice público e sobre o stock de dívida, inviabilizam o uso daquele mecanismo, o único que permite a transição para sistemas mistos, em repartição e capitalização colectiva, de forma a dotar o sistema de uma fonte de receita adicional, o rendimento de capital, que até agora foi esquecido.

Sabe-se que na transição, a necessidade de reduzir custos com prestações futuras de activos activos, faz nascer direitos resgatáveis relativamente a serviços passados, que só poderão ser exercidos se o Estado dispuser de um fundo capaz de satisfazer os pedidos dos beneficiários activos que aceitem passar para sistemas mistos.

Vejam os alguns aspectos desta questão:

No passado, por exemplo, a inflação que serviu como fonte de financiamento indirecto do sistema de Segurança Social porquanto se incorporava no crescimento nominal da massa salarial mais rapidamente que no crescimento nominal da massa de prestações, deixará de ter qualquer eficácia uma vez que a convergência para a inflação média ao limitar o crescimento dos salários nominais diminui o crescimento da receita final correspondente e por essa via a possibilidade de cobertura de uma parte do custo das prestações nominais.

Pode ter-se crescimento real das pensões e dos salários com inflações acima da média imposta pelo Tratado de Maastricht sem que isso perturbe os equilíbrios macroeconómicos nacionais.

O nível geral de preços de uma economia nacional resulta mais de um excesso da oferta de moeda e da sua taxa de crescimento para fazer face à mesma quantidade de bens transaccionáveis do que à repartição do rendimento nacional.

Sabemos que a maior parte dos países europeus terá de enfrentar a prazo mais ou menos longo, a reforma dos seus sistemas de Segurança Social. Dessas reformas surgirá porventura a necessidade de absorver défices estruturais, hoje implícitos, amortizáveis ao longo da vida activa de diferentes gerações. A única forma de o fazer sem pressões inflacionistas excessivas é diluir o seu custo na dívida de longo prazo ou consolidá-la definitivamente.

Esta dívida social que hoje se encontra latente não deveria ser considerada aquando da avaliação dos critérios relativos ao stock da dívida para adesão à moeda única. Assim se não for repensado este critério, no futuro, terá de ser revisto de forma a poder permitir a transição para formas de financiamento mistas.

A reforma dos regimes de pensões públicas em repartição, abrirá espaço para o desenvolvimento de regimes complementares em capitalização. Estes regimes baseiam o seu financiamento no mercado de capitais dado que, contrariamente aos regimes públicos exigem a acumulação prévia de contribuições de valor actuarial equivalente ao das prestações diferidas a que tem de fazer face. Para serem mais eficazes financeiramente do que os regimes em repartição, a taxa de juro real tem de ser superior à taxa de crescimento real da massa salarial. Em período de regressão demográfica e desemprego estrutural nas faixas etárias activas mais elevadas, esta condição é mais atingível do que em fases de crescimento demográfico acentuado e pleno emprego da força de trabalho¹. A taxa de juro real com inflação contida sob pressão poderá permitir a emissão de dívida para cobertura do défice estrutural das pensões a custos inferiores aos que adviriam se a inflação pudesse variar mais do que o permitido nos critérios da moeda única. No entanto a persistência de altos níveis de desemprego diminuirá o rendimento disponível das famílias e desde logo a possibilidade de escoar facilmente toda a dívida emitida.

A questão do emprego é assim crucial. É neste campo que o estado poderá ter novamente uma palavra a dizer. Contrariamente às empresas que dependem do mercado e logo da sua estruturas de custos de curto prazo para se rentabilizarem e mesmo sobreviverem, o Estado pode mutualizar os custos da criação de postos de trabalho sem ter que se preocupar com a rentabilidade imediata dos investimentos. O Estado tem todo o tempo para esperar. Os investimentos pesados em externalidades e projectos de risco, onde o critério da rentabilidade imediata não é predominante, é uma área de desenvolvimento onde o Estado pode exercer um papel fundamental. Para o realizar precisa de massas importantes de capital e de flexibilizar o recurso ao défice ou ao imposto.

A titularização de parte da dívida social através da criação de um sistema público de pensões em capitalização colectiva poderá fornecer ao Estado os meios financeiros necessários para investimentos públicos nas áreas mencionadas.

Para que isso seja viável é preciso que o critério do endividamento e do défice possam ser flexibilizados.

O problema português não é único nem original. Ele coloca-se de forma mais premente e mais dramática em países como a França e a Alemanha, os países do núcleo duro do projecto monetário europeu. Mesmo a vizinha Espanha adiou para além de 2000 a re-análise deste problema congregando num pacto (de Toledo) o silêncio de todas as forças partidárias.

Será que o Euro e a Europa Social são incompatíveis. Em minha opinião é preferível ter uma moeda comum durante um período de transição longo para se poder realizar a reforma dos sistemas de Segurança Social sem uma moeda única, do que criar tensões no equilíbrio social europeu que nos façam regressar a situações de guerra com as consequências daí resultantes. Que se saiba durante a ocupação nazi, todos os territórios ocupadas já tiveram a moeda única imposta pelos exércitos de ocupação.

5. O caso português

Está hoje demonstrado² que não é possível manter o modelo de pensões de reforma sem que as taxas de contribuição de equilíbrio atinjam níveis insustentáveis para a geração pagadora. Com efeito o crescimento da massa salarial real, base de incidência da taxa contributiva, não acompanha o crescimento real da massa de prestações, devido a conjugação de duas tendências: a queda do rácio de dependência económica (número de activos que podem suportar o conjunto de reformados) e a progressiva maturação das carreiras (relação entre a

1 Foi o que aconteceu no pós-guerra em todas as economias europeias, fase que durou até meados da década de 70

2 Livro Branco da Segurança Social. Ed. CLBSS. 1997





pensão média e o salário médio). Apesar dos ganhos de produtividade incorporados nos salários dos anos mais recentes, ambas exercem uma pressão financeira sobre os excedentes actuais do Regime Geral impedindo a capitalização destes e a prazo forçarão à revisão da taxa de contribuição para valores médios próximos de 25,1%, contra os actuais 17,9%³.

Assim a médio prazo, deverão ser tomadas medidas profundas de reestruturação do sistema, que reponham a sustentabilidade financeira de longo prazo do sistema. Na concretização destas deve, todavia, ter-se em conta a preocupação de não provocar uma ruptura social de custos insustentáveis, de não lançar uma parte da classe média nas fronteiras da pobreza por insuficiência de reservas financeiras e excesso de endividamento, e de não sobrecarregar financeiramente as futuras gerações nem pôr em causa o emprego dessas mesmas gerações.

A solução que melhor respeita os direitos adquiridos e preserva o essencial do regime de repartição é a criação de uma pensão complementar financiada em capitalização colectiva, cujo montante será igual à diferença entre o que está hoje garantido e o que vier a ser garantido após a introdução das medidas de redução das prestações futuras.

Levanta-se desta forma a questão da avaliação dos custos de transição relacionados com a adopção de medidas tendentes a repor o equilíbrio financeiro do regime de repartição em matéria de pensões, regime esse que por razões de equidade inter-geracional, deve ser idêntico ao dos novos activos.

5.1. O montante dos direitos adquiridos

Nos quadros seguintes resumimos a quantificação da transição em relação a dois aspectos fundamentais:

- direitos adquiridos de actuais activos
- dívida do Estado à Segurança Social

Os direitos adquiridos dizem respeito à redução da prestação do regime de repartição a ser coberta pelo complemento em capitalização colectiva.

A dívida do Estado à Segurança Social representa o montante das não transferências previstas na Lei de Bases da Segurança Social para cobertura dos regimes não contributivos e da Acção Social.

Os custos são avaliados relativos à variante base (situação actual) na hipótese de redução das prestações futuras por efeito conjugado das medidas previstas em anexo (variante 1).

Variante base (regime actual)	Cenário I	Cenário II
Ganho financeiro	0	
Taxa de equilíbrio (média);		
Taxa de equilíbrio (máxima)	25,1%	32,6%
Saldo acumulado a preços constantes	-30 682 milhões de contos	-25 582 milhões de contos
Valor do excedente após consideração da dívida e capitalização dos saldos	-4 040 milhões de contos	-224,8 milhões de contos
Momento da ruptura	2017-2021	2022-2027
Taxa de equilíbrio actuarial		
Para serviços futuros	17,43%	14,46%

³ Actualmente é esta a percentagem para financiar as prestações de velhice e sobrevivência de velhice do Regime Geral. Note-se que na decomposição da taxa contributiva a componente de velhice vale 13,76% e a componente de sobrevivência 4,04%.

Variante 1		
	Cenário I	Cenário II
Ganho financeiro	16 709 milhões de contos	15 912 milhões de contos
Taxa de equilíbrio(média);	21,6%	20,6%
Taxa de equilíbrio (máxima)	27,9%	26,5%
Saldo acumulado a preços constantes	-13 973 milhões de contos	-9 670 milhões de contos
Valor do excedente após consideração da dívida e capitalização dos saldos	16,4 milhões de contos	1 202 milhões de contos
Custo anualizado da equiparação da pensão mínima ao salário mínimo num horizonte de 70 anos	0,31% PIB	0,02% PIB
Custo anualizado da amortização da dívida de 1900 milhões de contos à segurança social	0,37% PIB	0,41% PIB
Taxa de equilíbrio actuarial para serviços futuros	15,59% Rendimentos	14,46% Rendimentos
Valor actual dos direitos em capitalização	3 388 milhões de contos	2 839 milhões de contos
Valor actual dos direitos passados	1 150 milhões de contos	998 milhões de contos
Valor actual dos direitos futuros	2 238 milhões de contos	1 843 milhões de contos
Taxa de contribuição actuarial do complemento	2,98% Rendimentos	2,62% Rendimentos
Custo anual da amortização dos direitos passados	0,18% PIB	0,15% PIB

5.2. Conclusões

Como se pode constatar nos quadros anteriores o montante de direitos adquiridos por serviços passados oscila entre 1 150 e 998 milhões de contos se se introduzirem as medidas enunciadas. Este valor é da inteira responsabilidade do Estado e só pode ser amortizado a longo prazo através de dívida pública. Para além disso o Estado deverá dotar a Segurança Social de um Fundo adicional de 1900 milhões de contos correspondente à não transferência de verbas para cobertura dos regimes não contributivos. Isso só é viável se for possível utilizar o mecanismo da dívida de longo prazo. Finalmente o custo dos serviços futuros em capitalização, financiado em regimes complementares colectivos de capitalização, oscila entre 2,98% dos rendimentos e 2,68% dos rendimentos

6. Anexo

Na avaliação das medidas foi nossa preocupação minimizar as perdas para a geração dos actuais activos. Não estão pois abrangidos pelo novo sistema os indivíduos com idade superior ou igual a 50 anos e são garantidos os direitos adquiridos relativamente a serviços anteriores à entrada em vigor da reforma do sistema, nomeadamente no que se refere à taxa de formação da pensão e à garantia de um rendimento de substituição.

Os direitos implícitos na carreira futura terão de ser financiados em função das modificações introduzidas, nomeadamente tendo em consideração a criação de um complemento em técnica de capitalização colectiva.

As medidas que propomos têm em atenção os objectivos de sustentabilidade, eficiência e equidade do regime de pensões. Sustentabilidade financeira de longo prazo com equilíbrio de receita e despesa, sem agravamento de taxa de contribuição para as gerações futuras,



eficiência na utilização de reservas colectivas e equidade entre as gerações envolvidas no contrato social.

Neste trabalho só estão avaliados os custos com a reforma de velhice e respectiva sobrevivência, considerando que todos os inválidos acumulam direitos até à idade de 65 anos⁴. O custo com a pensão temporária de invalidez entre a idade em que se invalida e a idade da reforma é suportado por outro regime financeiro. O mesmo se aplica à pensão de sobrevivência de activos.

6.1. Medidas de sustentabilidade

6.1.1. Período de contagem dos salários e taxa de formação da pensão no Regime de Repartição

- Para os actuais activos com mais de 50 anos em 2000

Manutenção do actual regime de prestações por velhice

- Para os actuais activos com menos de 50 anos em 2000 e para os activos que entram no sistema até essa data.
- É introduzido um tecto nas prestações do regime de repartição de 5 salários mínimos. No entanto, as contribuições serão calculadas com base no rendimento do participante, até um máximo de 8 salários mínimos.
- O remanescente do benefício para o rendimento de substituição será garantido pelo regime de capitalização colectiva em benefício definido.
- O período de contagem dos salários é alargado num horizonte de 30 anos. Assim os 10 anos actuais serão acrescentados a partir do 15º ano de 1,5 anos por cada ano até ao máximo de 40 anos.
- A taxa de formação da pensão é de 2% para a antiguidade do participante à data de 2000. Para a carreira futura, a taxa de formação da pensão será de 1,75%.
- A indexação automática das pensões será baseada no índice de preços, acrescida de metade do diferencial entre o crescimento dos salários e da inflação.
- A pensão do regime de capitalização é igual à diferença entre a expectativa existente na configuração actual do regime e a configuração resultante da introdução das modificações.
- A indexação da componente de pensão em capitalização será calculada com base na taxa de inflação.

6.1.2. Alimentação do Fundo de Estabilização do Regime de Repartição

- Será reforçado o Fundo de Estabilização do sistema de repartição que seria alimentado por:
 - Excedentes do regime de repartição e respectivos juros
 - Amortização da dívida do Estado à Segurança Social e respectivos juros
 - Diferencial entre a taxa de juro garantida ao regime de capitalização colectiva dos beneficiários actuais e a taxa de juro das aplicações das reservas do Fundo
 - Contribuição social generalizada sobre todos os rendimentos para reforçar o financiamento do regime de repartição na componente de pensão mínima.
 - Ganhos actuariais do regime de capitalização
 - Aumento da componente do IVA consignada à Segurança Social
 - Emissão de dívida pública para amortização da dívida social pelo montante equivalente das economias com introdução de um tecto nas pensões do regime de repartição.

⁴ Foi analisada a inclusão da pensão de sobrevivência de reformados e inválidos e as conclusões não se alteram. A taxa de equilíbrio passa de 19,5% para 20,7%.



6.2. Medidas de eficiência

Com vista ao reforço da Poupança Nacional será criado um regime de capitalização colectiva de prestação definida, com taxa de contribuição actuarial uniforme, paga equitativamente pelo trabalhador e pela entidade patronal ou em alternativa por impostos, para garantir o complemento entre a taxa de substituição do rendimento de 80% da média e o rendimento garantido em regime de repartição.

6.3. Medidas de equidade

Será criado um regime complementar privado até ao rendimento máximo do trabalhador com um limite de 12 salários mínimos, com dedução das contribuições realizadas à matéria colectável.

- Serão garantidos aos actuais activos os direitos passados pelas contribuições acima do «plafond». Estes direitos serão creditados na conta de informação individual do participante e utilizados, no momento da reforma, para determinação da pensão correspondente ao complemento profissional. A sua conversão em renda vitalícia será efectuada à taxa de juro garantida pelo Estado para as pensões de reforma em capitalização colectiva nos termos em que vierem a ser definidos para os activos que entrarem no sistema a partir do ano 2000.
- São aceites contribuições voluntárias de participantes com rendimento abaixo do «plafond». Estas contribuições serão capitalizadas à taxa de juro garantida pelo Estado às pensões de reforma em capitalização colectiva e a sua conversão em renda vitalícia será efectuada nos termos que vierem a ser definidos para os activos que entrarem no sistema a partir do ano 2000.
- É garantida uma pensão mínima igual ao salário mínimo no horizonte de 25 anos, começando com uma pensão mínima de 75% no momento da transição, acrescentando 1% por cada ano durante 25 anos.

6.4. Quantificação da transição

Esta parte do estudo recupera o nosso contributo para o Livro Branco da Segurança Social. Trata-se de avaliar o efeito das medidas de sustentabilidade financeira, de eficiência e de equidade expostas nos pontos anteriores.

6.4.1. Os dados utilizados

A base estatística subjacente ao estudo dos beneficiários activos do Regime Geral da Segurança Social (inclui trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e seguro social voluntário) foi obtida dos Centros Regionais de Segurança Social do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, que para o efeito os recolheram junto dos respectivos serviços sub-regionais. Não foram incorporados neste trabalho os dados referentes aos Centros Regionais de Segurança Social da Madeira e dos Açores.

Todos os dados utilizados se reportam a Outubro de 1995, por se tratar de um mês que em princípio existe normalidade no que respeita aos salários, sem processamento de subsídios de Natal ou férias, nem actualização salarial.

A informação disponibilizada pelos Centros Regionais de Segurança Social continha, para cada escalão de remuneração fixado, e para cada classe etária de 5 anos, compreendida entre «menos de 15 anos» (1º escalão etário)⁵ e «70 e mais anos» (último escalão etário)⁶, os seguintes dados:

- Número de beneficiários
- Total de remunerações declaradas
- Carreira contributiva média.

Os escalões de remuneração foram fixados em função do salário mínimo nacional do ano de

⁵ Para efeitos de cálculo, admitiu-se que todos os beneficiários nesta classe têm 15 anos.

⁶ Para efeitos de cálculo, admitiu-se que todos os beneficiários nesta classe têm 70 anos.



1995, ou seja, Esc. 52 400\$. Por razões de operacionalidade calculatória, optou-se por trabalhar com valores múltiplos de Esc. 52 000\$⁷.

Assim, foram previamente definidos os seguintes escalões de remuneração:

Escalão de remuneração	Nº de salários mínimos	Plafond
0	2	104 000\$
1	3	156 000\$
2	4	208 000\$
3	6	312 000\$
4	8	416 000\$
5	10	520 000\$
6	12	624 000\$
7	>=12	>=624 000\$

Relativamente ao escalão correspondente a 5 salários mínimos nacionais, ele não existia nos dados iniciais. Uma vez que nas hipóteses de trabalho é necessário efectuar o plafonamento das prestações nos 5 salários mínimos o número de activos existentes no escalão entre os 4 e os 6 salários mínimos foram repartidos por dois escalões (4 e 5 salários mínimos), de acordo com os salários observados em cada faixa etária.

Nesta primeira fase da análise, não se distribuíram os indivíduos por classes, o que conduz a alguma distorção nos resultados se os saldos forem analisados individualmente e não em blocos de cinco anos.

Relativamente aos pensionistas por velhice do Regime Geral da Segurança Social, os dados, referentes a 1995⁸ foram obtidos da publicação do Ministério da Solidariedade e Segurança Social⁹. Nesta publicação está disponível informação relativa ao número de pensionistas por velhice, por classes etárias¹⁰. Relativamente às pensões médias, utilizou-se a mesma pensão média para todas as classes¹¹, por não estar disponível a desagregação.

6.4.2. Tratamento dos dados

Os resultados foram simulados para um horizonte de 70 anos¹², o que poderá levantar questões de sustentabilidade da projecção pelo facto, de as hipóteses de trabalho poderem variar significativamente ao longo desse período.

Os cálculos foram efectuados partindo do pressuposto de que o grupo é aberto. Admitiu-se como hipótese de trabalho que o número de beneficiários activos ao longo do horizonte de projecção se manteria aproximadamente constante. Assim, cada beneficiário activo que morra ou se reforme, será substituído aleatoriamente por um activo com idade entre 20 e 35 anos, entrando nesse momento no sistema de Segurança Social.

O salário do activo substituído será o correspondente à média da classe de origem do activo ou reformado que foi substituído.

7 Cf. *Implicações Financeiras da Introdução de «Plafonds» no Sistema de Segurança Social*, CIEF, ISEG, 1997.

8 Valores provisórios.

9 *Segurança Social — Evolução Recente*, Ministério da Solidariedade e Segurança Social, Secretaria de Estado da Segurança Social, Março 1996.

10 Anexo XXIII.

11 Anexo XXXVIII.

12 Diferença entre a idade provável de morte e a idade do beneficiário activo mais novo.



Por uma questão computacional, e devido ao elevado número de activos gerados, não foram substituídas populações de activos / reformados menores que uma unidade num determinado momento, o que explica que a população de activos inicial tenha um ligeiro decréscimo.

Admitiu-se que todos os activos que, em 1995, tinham idade superior ou igual a 65 anos passavam nesse ano à reforma, sendo a sua pensão calculada com base no salário e antiguidade à data.

Só foram consideradas saídas da situação de beneficiário activo por morte ou reforma. À idade dos 65 anos considerou-se que todos os sobreviventes passam à situação de reforma e morrem de acordo com a tábua de mortalidade adoptada. Admite-se implicitamente que os inválidos se reformam aos 65 anos, o que corresponde a uma sobre-estimação das despesas com este grupo¹³.

De referir que foram consideradas no cálculo as pensões de sobrevivência (para efeitos dos cálculos do regime de capitalização). Admitiu-se que a diferença de idades dos cônjuges é de 3 anos e que a percentagem de reversibilidade de um activo a favor do cônjuge é de 60%.

Admitiu-se também implicitamente que a estrutura de remunerações é invariante isto é, a proporção de salários em cada uma das classes mantém-se constante, excepto nas idades entre os 30 e os 45 em que se introduziram ganhos de produtividade para os indivíduos nessa faixa etária.

6.4.3. Pressupostos técnico actuariais

Apresentamos apenas dois cenários, um mais pessimista, outro menos pessimista. Eles diferem em relação ao aumento da taxa de crescimento da pensão e à taxa de juro de mercado utilizada na actualização de valores. Outros cenários ensaiados não modificam as conclusões deste trabalho, uma vez que são os diferenciais entre as diferentes taxas utilizadas que influenciam os valores das diferentes variantes.

Tábua de mortalidade	Cenário I	Cenário II
	População Portuguesa 79-82 (INE)	População Portuguesa 79-82 (INE)
Taxa de juro para actualização das pensões	4%	4,5%
Taxa de rendimento do fundo	6%	6,5%
Taxa de crescimento salarial	3%	3%
Taxa de crescimento do salário mínimo nacional	2,5%	2,5%
Taxa de produtividade, para activos entre os 30 e os 45 anos	0,5%	0,5%
Taxa de crescimento das pensões (repartição)	2,5%	2%
Taxa de crescimento das pensões (capitalização)	1,5%	1,5%
Taxa de revalorização da Segurança Social	1,5%	1,5%
Número de pagamentos das pensões	14	14
Percentagem de reversibilidade das rendas em capitalização	60%	60%
Taxa social única afectada à garantia de reforma	18,4%	18,4%

¹³ Numa segunda fase do trabalho, serão quantificados os custos com a garantia de invalidez durante a fase activa do contribuinte.



Tábua de mortalidade	Cenário I	Cenário II
	População Portuguesa 79-82 (INE)	População Portuguesa 79-82 (INE) (Cont.)
Número de plafonds no salário sobre o qual incide a contribuição para o Regime Geral da Segurança Social	8	8
Número de plafonds no salário pensionável para o Regime Geral da Segurança Social	5	5
Taxa de inflação	1,5%	1,5%

6.4.4. Variantes ensaiadas

Foram efectuados ensaios sobre duas variantes do modelo, correspondendo a duas hipóteses extremas. Uma hipótese de manutenção do modelo tal como está (variante base); outra hipótese de alteração conjunta das condicionantes que intervêm na formação da pensão de base (variante 1) de acordo com as hipóteses referidas no ponto 1 (medidas de sustentabilidade financeira) ou seja:

- Limites no salário para contribuição: 8 salários mínimos,
- Limites na prestação para prestação: 5 salários mínimos,
- Aumento progressivo (em 30 anos) do período de contagem dos salários para toda a carreira, para determinação da pensão,
- Redução da taxa de formação da pensão futura para 1,75% por ano de serviço.

Foram igualmente consideradas as seguintes hipóteses financeiras:

- Capitalização dos saldos do regime Geral
- Amortização da dívida do Estado à Segurança Social durante 70 anos
- Amortização dos direitos passados dos actuais activos durante 70 anos

6.4.5. Resultados

Os resultados são avaliados relativamente:

- aos ganhos financeiros (preços constantes) da introdução das medidas quando se altera a cobertura dada em repartição e relativamente à taxa de equilíbrio resultante da introdução das medidas (Anexo 1, Anexo 2 — Cenário I, Anexo 5 — Cenário II).
- ao valor do excedente entre o valor actual dos saldos do regime (actualizados à taxa de rendimento do Fundo) e o valor actual da dívida do Estado à Segurança Social (1 900 milhões de contos) (Anexo 7, Anexo 9 — Cenário I; e Anexo 10 — Cenário II).
- ao momento em que o valor acumulado capitalizado dos excedentes do Regime Geral deixa de cobrir o primeiro saldo negativo do regime.
- à taxa de equilíbrio actuarial e à contribuição actuarial do complemento de pensão profissional financiado em capitalização colectiva (Anexo 15 — Cenário I; e Anexo 16 — Cenário 2).
- ao custo do regime de pensão complementar em capitalização colectiva.

Variante base (regime actual)		
	Cenário I	Cenário II
Ganho financeiro	0	0
Taxa de equilíbrio (média);	25,1%	23,9%
Taxa de equilíbrio (máxima)	32,6%	31,0%
Saldo acumulado a preços constantes	-30 682 milhões de contos	-25 582 milhões de contos
Valor do excedente após consideração da dívida e capitalização dos saldos	-4 040 milhões de contos	-224,8 milhões de contos
Momento da ruptura	Após 2026	Após 2036
Taxa de equilíbrio actuarial		
Para serviços futuros	17,43%	14,46%

Variante 1		
	Cenário I	Cenário II
Ganho financeiro	16 709 milhões de contos	15 912 milhões de contos
Taxa de equilíbrio(média);	21,6%	20,6%
Taxa de equilíbrio (máxima)	27,9%	26,5%
Saldo acumulado a preços constantes	-13 973 milhões de contos	-9 670 milhões de contos
Valor do excedente após consideração da dívida e capitalização dos saldos	16,4 milhões de contos	1 202 milhões de contos
Custo anualizado da equiparação da pensão mínima ao salário mínimo num horizonte de 70 anos	0,31% PIB	0,02% PIB
Custo anualizado da amortização da dívida de 1900 milhões de contos à segurança social	0,37% PIB	0,41% PIB
Taxa de equilíbrio actuarial para serviços futuros	15,59% Rendimentos	14,46% Rendimentos
Valor actual dos direitos em capitalização	3 388 milhões de contos	2 839 milhões de contos
Valor actual dos direitos passados	1 150 milhões de contos	998 milhões de contos
Valor actual dos direitos futuros	2 238 milhões de contos	1 843 milhões de contos
Taxa de contribuição actuarial do complemento	2,98% Rendimentos	2,62% Rendimentos
Custo anual da amortização dos direitos passados	0,18% PIB	0,15% PIB

6.4.6. Conclusões

Nestas condições e tendo em consideração a hipótese *ceteris paribus* e as condicionantes inerentes ao trabalho de simulação, é com elevado sentido de responsabilidade e com a mais completa prudência que retiramos as seguintes conclusões:

— É possível manter o regime de repartição em situação de solvência nas condições em que nos fixámos, nomeadamente, que o Estado amortiza a sua dívida actual estimada em 1 900 milhões de contos à Segurança Social, num prazo de 70 anos. A amortização anual (crescente à taxa de



3%) num horizonte de 70 anos representa cerca de 0,37% do PIB à taxa de juro de 6% e 0,41% à taxa de juro de 6,5% respectivamente.

— É possível gerar um excedente (diferença entre o valor actual dos saldos e a dívida do Estado) positivo entre 16,4 milhões (cenário I) e 1 202 milhões de contos (Cenário 2).

— O custo anualizado da garantia da pensão mínima igual ao salário mínimo varia entre 0,31% do PIB e 0,02% do PIB.

— Se não fosse tomada nenhuma medida, o défice situar-se-ia entre os 4 040 e os 224,8 milhões de contos a valores actuais. A sua amortização, em percentagem do PIB estaria compreendida entre 0,90% e 0,46%.

— O custo do complemento entre a pensão resultante das modificações sugeridas e a pensão prometida actualmente, situar-se-ia entre 2,6% e 2,98% da massa de rendimentos (cerca de 0,3% do PIB).

— Os direitos passados referentes aos complementos dos actuais activos seriam cobertos com os excedentes gerados e com os rendimentos financeiros em excesso da taxa de juro garantida ao sistema. O diferencial seria de 1 134 milhões de contos (0,22% PIB)¹⁴ no Cenário I e nada no Cenário II¹⁵.

Este custo seria suportado ou por um aumento da taxa do IVA ou pela emissão de títulos da dívida consolidada.

— A taxa de repartição de equilíbrio do sistema, se se mantivesse a actual estrutura de benefícios de reforma, deveria evoluir dos actuais 18.4% dos rendimentos para um valor no intervalo de 25.1%-23.9% dos rendimentos.

A introdução das medidas sugeridas consegue manter o valor da taxa de equilíbrio no intervalo de 21,6%-20,6%. Note-se que a taxa actuarial do regime de reformas é na situação actual (variante base) de 17,43% e na situação modificada (variante 1) de 15,59% para o Cenário I e de 13,12% para o Cenário II (Anexo 15 e Anexo 16).

— Caso o Estado assumisse a amortização da dívida, estimada em 1 900 milhões de contos, o momento da ruptura financeira do sistema ocorreria entre 2027 e 2031 (Cenário I) e entre 2032 e 2036 (Cenário II).

Caso o Estado não assumisse a amortização da dívida à Segurança Social, a ruptura financeira do sistema seria antecipada para uma data entre 2012-2016.

— A remuneração dos saldos do regime e da amortização anual teria de ser feita à taxa de juro no intervalo de 6% e 6,5%.

Estas conclusões são suportadas em hipóteses demográfico/actuariais, de emprego, de cenários macroeconómicos e financeiros cujo grau de ocorrência não podemos garantir. Eles são a melhor estimativa que podemos realizar com base na informação actualmente disponível e nos nossos conhecimentos limitados.

¹⁴ 1 150 milhões de contos de responsabilidades — 16 milhões de contos de excedentes (Cenário I).

¹⁵ 997 milhões de contos de responsabilidades — 1 203 milhões de contos de excedentes (Cenário II).