

Barómetro das Crises

27-05-2014 | Nº 10

Segurança Social: a austeridade põe as pensões em risco

Um conjunto de medidas relacionadas com pensões tem sido anunciado pelo Governo como necessário para manter a sustentabilidade do sistema de pensões. Contudo, mais do que o envelhecimento da população ou a subida da pensão média, o saldo da Segurança Social tem sido afetado, não pelo aumento das despesas com pensões, mas:

- a) pela redução das contribuições, fruto da diminuição da atividade económica e do emprego, bem como do aumento do desemprego e da intensa desvalorização salarial;
- b) pelo aumento da despesa com subsídios de desemprego, apesar das medidas para reduzir o seu montante e duração e de o subsídio beneficiar menos de 40% dos desempregados.

São estes os fatores de curto prazo que mais afetam o equilíbrio das contas da Segurança Social.

O conjunto das medidas introduzidas desde o Memorando de Entendimento inicial e previstas no Documento de Estratégia Orçamental (DEO) está a afetar mesmo as pensões mais baixas. Caso se considere o rendimento líquido dos pensionistas:

- a) Uma pensão bruta de 500 euros, passa a valer em 2015, em termos líquidos, quase menos 3% do que valia em 2011. Entre 2011 e 2015 o pensionista perde quase 700 euros.
- b) Uma pensão bruta de 1000 euros, passa a valer menos 6,4% em 2015. Entre 2011 e 2015 o pensionista perde um pouco mais de 4000 euros.
- c) Uma pensão bruta de 1250 euros perde em 2015, mesmo com a nova Contribuição de Sustentabilidade, cerca de 7,8% do seu valor em termos líquidos e em quatro anos mais de 5500 euros.
- d) Um pensionista com uma pensão bruta de 2000 euros perde 8,9% do seu rendimento líquido, cerca de 8000 euros ao longo do período.

Taxa de pobreza

Proporção da população cujo rendimento por adulto equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza.

Limiar da pobreza

Linha definida normalmente como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente.

Adulto equivalente

Unidade de medida da dimensão dos agregados que resulta da aplicação da escala modificada da OCDE, que atribui um peso de 1 ao primeiro adulto de um agregado; 0,5 aos restantes adultos e 0,3 a cada criança.

Rendimento mediano

Correspondente ao valor de rendimento por adulto equivalente que divide ao meio os valores inferiores e superior desse rendimento.

CES/CS

Contribuição Extraordinária de Solidariedade, aplicada entre 2011 e 2014 às pensões a partir de um determinado valor, a ser substituída em 2015 pela Contribuição de Sustentabilidade, com a mesma filosofia.

Plafonamento

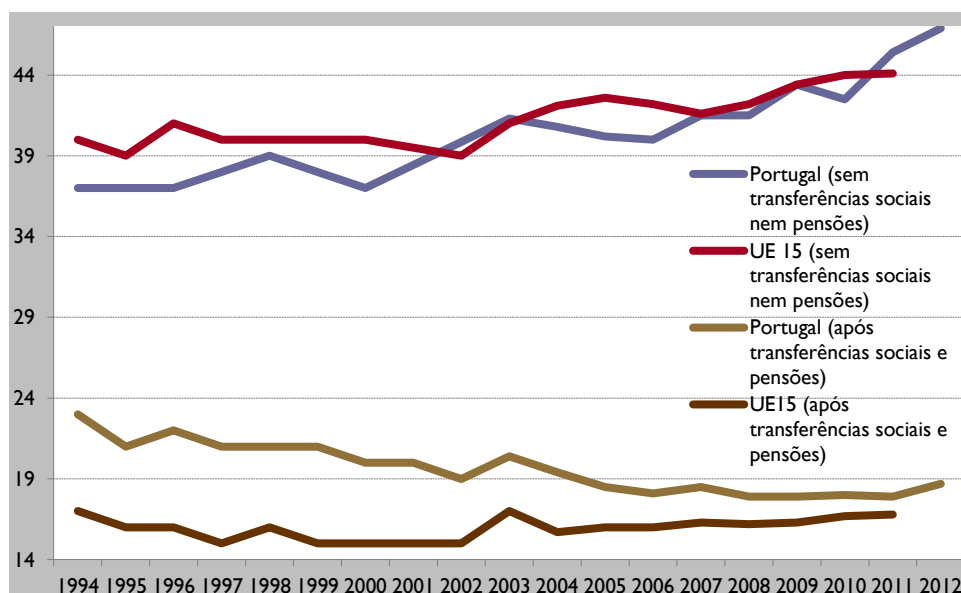
Estabelecimento de um teto máximo para as contribuições sociais. A partir deste limite, o trabalhador que pretenda uma pensão proporcional ao seu salário terá que recorrer a um esquema privado.

I. As pensões e as transferências sociais reduzem a pobreza

A [taxa de pobreza](#) em Portugal foi de 18,7% em 2012 (últimos dados conhecidos), mas seria de 25,6% sem pensões e de 46,9% sem pensões e transferências sociais.

Gráfico I

Taxa de pobreza antes e após transferências sociais e pensões (Portugal e UE15, 1994-2012)



Fonte: Eurostat e INE

O aumento da taxa de pobreza é, contudo, minorado pela descida do [rendimento mediano](#). Fruto da perda de emprego e do aumento do desemprego, da acentuada desvalorização salarial, da perda generalizada de rendimentos do trabalho, e da diminuição de transferências sociais para a população, todos estes fatores contribuíram para a descida do rendimento mediano. Como convencionalmente a taxa de pobreza corresponde à população que recebe menos de 60% do rendimento mediano, ao reduzir-se o rendimento da população, desce igualmente o rendimento mediano e, por conseguinte, o [limiar de risco de pobreza](#). Considerando a evolução da linha de pobreza ancorada no tempoⁱ (em 2009), a taxa de pobreza seria em 2012 quase 25%, cerca de 7 pontos percentuais mais do que em 2009.

Este efeito das pensões e das transferências sociais na redução da pobreza tem aumentado em Portugal aproximando-se do impacto da média da UE15ⁱⁱ. Esse papel tem-se verificado de forma mais significativa na população idosa, fruto, primeiro, da convergência das pensões mínimas ao Salário Mínimo Nacional, e, mais recentemente, com a implementação do Complemento Solidário para Idosos (CSI), instrumento privilegiado para combater a pobreza dos idosos.

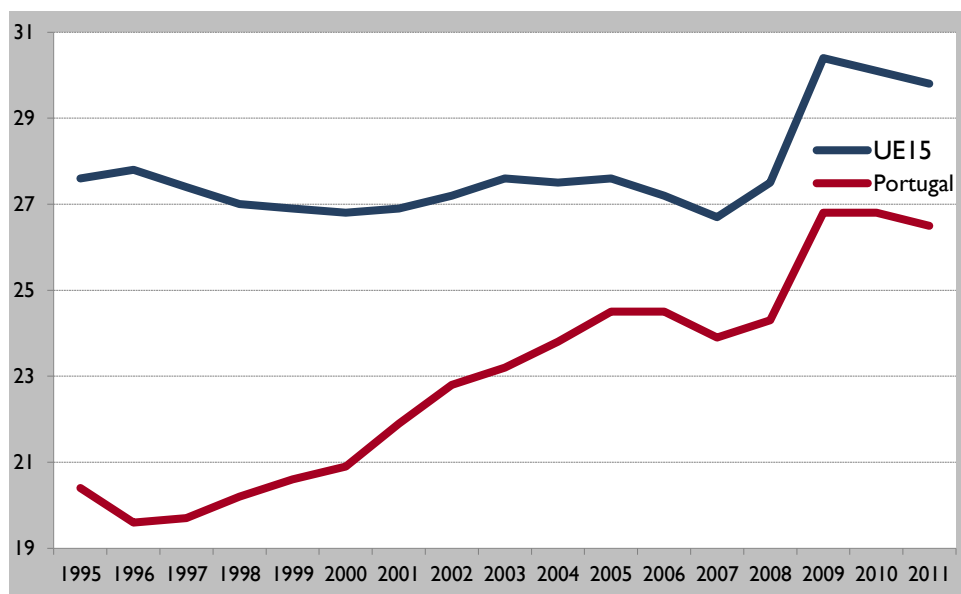
O impacto destes instrumentos na redução da incidência e intensidade da pobreza dos idosos não é da mesma magnitude. O aumento de algumas das pensões mínimas – do Regime Geral com menos de 15 anos de carreira contributiva, das sociais (RNCE) e das rurais (RESSAA) –, significou nestes três últimos anos um acréscimo acumulado de apenas 160 euros (e nenhuma dessas pensões é de valor aproximado ao do limiar da pobreza). Já o CSI representou, em média, um acréscimo anual de 1300 euros por beneficiário (dados de 2011), antes do congelamento e posterior diminuição do valor de referência (originalmente um parâmetro de valor aproximado ao do limiar da pobreza).

ⁱ Linha de pobreza de um determinado ano, atualizada nos anos seguintes com base na variação do índice de preços no consumidor.

ⁱⁱ Na UE15, o papel redistributivo das pensões e transferências sociais permitiu reduzir a taxa de pobreza, entre 1994 e 2011, em cerca de 58% a 62%; em Portugal, no início do período, reduzia a taxa de pobreza em apenas 38%.

Ainda que o peso no PIB das despesas em proteção social tenha aumentado em Portugal, sobretudo desde meados da década passada, mantém-se contudo inferior à média da UE15 (3 pontos percentuais nos anos recentes).

Gráfico 2
Despesas em Proteção Social em % PIB (Portugal e UE15)



Fonte: Eurostat/SESPROS

2. As receitas e despesas do sistema previdencial penalizadas pela conjuntura económica

Nos últimos anos e no que se prevê para 2014 (Orçamento do Estado Retificativo), o saldo do Sistema Previdencial é fortemente penalizado – cerca de 3 mil milhões de euros a menos face ao saldo de 2011 – em consequência da perda de contribuições (cerca de -1,4 mil milhões de euros) e do aumento da despesa em prestações de desemprego (mais de 1,6 mil milhões de euros), resultantes da intensa desvalorização salarial, da diminuição do emprego e do aumento do desemprego.

Quadro I
Receitas de contribuições e despesas com proteção no desemprego

(milhões de euros)	2011	2012	2013	2014 OR
		Em relação a 2011		
Contribuições e quotizações	13746,3	-664,2	-332,4	-403,2
Subsídios de desemprego e apoio ao emprego (dos quais no Sistema Previdencial)	2103,8 1739,6	+489,2 +434,0	+622,0	+741,7
Contribuições e quotizações + Subsídios de desemprego e apoio ao emprego do Sistema Previdencial	(em relação a 2011)	-3,0 mil milhões		
Pensões do Sistema Previdencial		+1,1 mil milhões		

Fonte: IGSS e DGO (execução, estimativa) ou Orçamento de Estado/Retificativo

No entanto, atualmente são menos de 40% os desempregados que beneficiam de subsídios de desemprego financiados pelo Sistema Previdencial (média de 2013), as alterações introduzidas na legislação desde 2011 têm reduzido o valor dos subsídios e a sua duração e os novos subsídios de desemprego são de montante inferior aos iniciados em 2011. Mesmo assim, a despesa com o subsídio social de desemprego aumentou cerca de 230 milhões de euros no mesmo período, com níveis de proteção bastante inferiores aos do subsídio de desemprego.

3. As projeções de longo prazo não apresentam riscos com as pensões

No curto prazo, são vários os fatores que provocam pressões e défices no sistema previdencial. Mas a diminuição da atividade económica e do emprego, bem como o aumento do desemprego e a intensa desvalorização salarial, pesam mais nestes défices do que o aumento da despesa com pensões que resulta do envelhecimento da população e do aumento da pensão média.

Até há bem pouco tempo não se vislumbravam indícios de problemas de financiamento a longo prazo. A reforma do sistema de pensões amplamente discutida em 2006 e aplicada a partir de 2007 reduziu as taxas de substituição das pensões no futuro. Por isso, a Comissão Europeia e a OCDE, previam que a despesa bruta com pensões em Portugal, aumentaria somente 0,2 pontos percentuais do PIB atingindo 12,7% em 2060, enquanto na UE aumentaria em média 1,5 pontos percentuais do PIB, até atingir 12,9% do PIB em 2060.

Tabela I

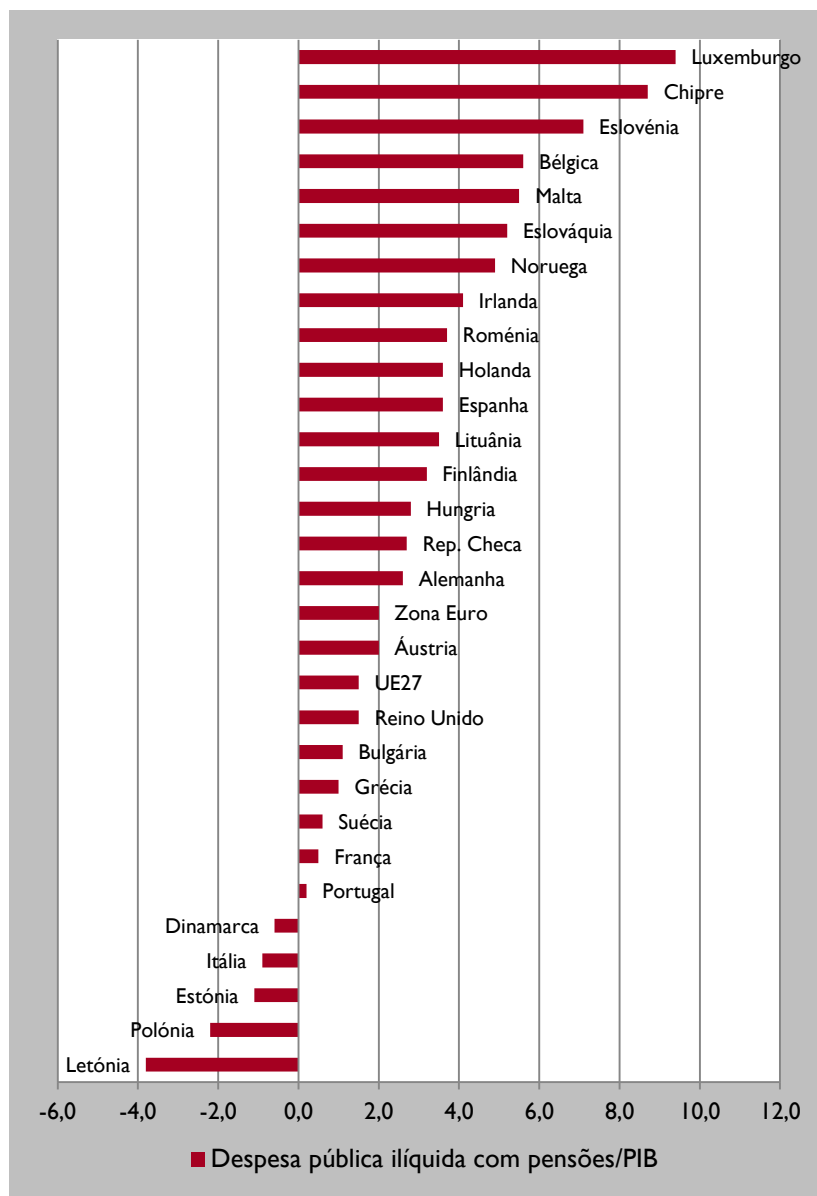
Evolução da despesa pública ilíquida com pensões no período 2010-2060 (em p.p. do PIB)

País	2010	2020	2040	2060	Variação 2010-2060
Bélgica	11,0	13,1	16,5	16,6	5,6
Bulgária	9,9	9,2	10,1	11,1	1,1
Rep. Checa	9,1	8,7	9,7	11,8	2,7
Dinamarca	10,1	10,8	10,3	9,5	-0,6
Alemanha	10,8	10,9	12,7	13,4	2,6
Estónia	8,9	7,7	8,1	7,7	-1,1
Irlanda	7,5	9,0	10,0	11,7	4,1
Grécia	13,6	13,7	14,9	14,6	1,0
Espanha	10,1	10,6	12,3	13,7	3,6
França	14,6	14,4	15,2	15,1	0,5
Itália	15,3	14,5	15,6	14,4	-0,9
Chipre	7,6	9,5	12,1	16,4	8,7
Letónia	9,7	7,3	6,3	5,9	-3,8
Lituânia	8,6	7,6	9,6	12,1	3,5
Luxemburgo	9,2	10,8	16,5	18,6	9,4
Hungria	11,9	11,5	12,1	14,7	2,8
Malta	10,4	10,6	11,4	15,9	5,5
Holanda	6,8	7,4	10,4	10,4	3,6
Áustria	14,1	15,1	16,5	16,1	2,0
Polónia	11,8	10,9	10,3	9,6	-2,2
Portugal	12,5	13,5	13,1	12,7	0,2
Roménia	9,8	9,2	11,6	13,5	3,7
Eslovénia	11,2	12,2	15,8	18,3	7,1
Eslováquia	8,0	8,6	10,6	13,2	5,2
Finlândia	12,0	14,0	15,2	15,2	3,2
Suécia	9,6	9,6	10,2	10,2	0,6
R. Unido	7,7	7,0	8,2	9,2	1,5
Noruega	9,3	11,6	13,7	14,2	4,9
UE27	11,3	11,3	12,6	12,9	1,5
Zona Euro	12,2	12,3	13,9	14,1	2,0

Fonte: Serviços da Comissão, EPC.

Gráfico 3

Variação da despesa pública ilíquida com pensões no período 2010-2060 (em p.p. do PIB)



Fonte: Serviços da Comissão, EPC.

4. As medidas sobre pensões e rendimentos de pensões e o impacto da austeridade 2011-2015

O conjunto de medidas que reduziu o rendimento de pensões nos últimos três anos pode ter diversas abordagens. Será útil comparar as medidas sobre pensões previstas no Memorando de Entendimento, com as medidas em vigor em 2014.ⁱⁱⁱ

Entre 2011 e 2015 o valor bruto das pensões inferiores a 1000 euros não sofreu, e espera-se que não venha a sofrer, reduções significativas. No entanto, o seu valor líquido, isto é, o rendimento efetivo do pensionista, diminuiu por efeito das alterações no IRS. Em níveis de pensões brutas mais elevados, apesar da substituição da [Contribuição Extraordinária de Solidariedade \(CES\)](#) pela anunciada [Contribuição de Sustentabilidade \(CS\)](#), as reduções continuam a ser substanciais.

ⁱⁱⁱ No anexo constam as medidas adotadas na totalidade do período, foram diversas as medidas temporárias, substituídas ou alteradas, com o intuito de abranger mais pensionistas e mais pensões (e no caso dos da Caixa Geral de Aposentações, com aumento das taxas para a ADSE).

Por exemplo:

- Uma pensão bruta de 500 euros passa a valer em 2015, em termos líquidos, quase menos 3% do que valia em 2011.
- Uma pensão bruta de 1250 euros perde, mesmo com a nova CS, 7,8% do seu valor em termos líquidos.

Para estas perdas, concorrem as diversas medidas tomadas ao longo do período: a CES e a futura CS e as alterações do quadro fiscal (maiores taxas e menores deduções específicas para os pensionistas).

Tabela 2
Medidas sobre pensões previstas no memorando inicial (maio de 2011)

MEDIDAS	DESCRIÇÃO
Redução do valor nominal das pensões e subsídios	Redução das pensões acima de 1500 euros, de acordo com as taxas progressivas aplicadas às remunerações do sector público a partir de janeiro de 2011. Política Orçamental em 2012.
Indexação/ atualizações	Suspensão da aplicação das regras de indexação de pensões e congelamento das mesmas, exceto para as pensões mais reduzidas. Política Orçamental em 2012.
Impostos e contribuições	Englobamento de rendimentos, incluindo prestações sociais para efeitos de tributação em sede de IRS. Convergência de deduções em sede de IRS aplicadas a pensões e a rendimentos de trabalho dependente. Política Orçamental em 2012.

Tabela 3

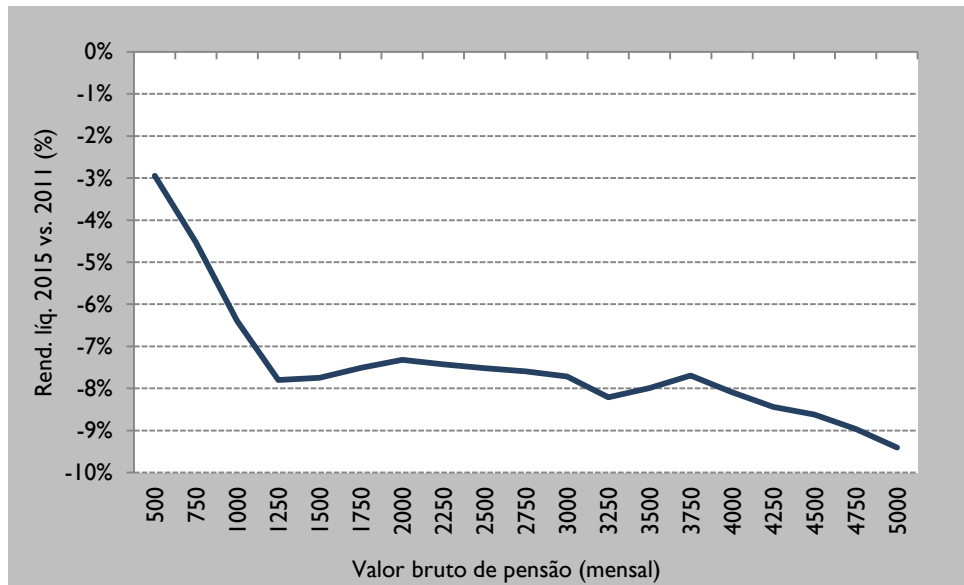
Medidas sobre pensões adotadas durante o programa de assistência (PAEF) e que se encontram em vigor em 2014

MEDIDAS PAEF	PERMANENTES	“APRESENTADAS COMO” TEMPORÁRIAS
Ao Nível Fiscal	i) Agravamento das taxas de retenção na fonte. ii) Redução da dedução específica em sede de IRS sobre os rendimentos de pensões (de 6000 euros para 4104 euros).	i) Sobretaxa Extraordinária de IRS; ii) Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES).
Ao Nível da Segurança Social	i) Introdução de uma condição de recursos ao Complemento por Dependência de 1º grau (passou a ser atribuído apenas a pensionistas com valor total de pensões inferior a 600 euros); ii) Redução do valor de referência do CSI, de 5022 euros/ano para 4909 euros/ano. iii) Aumento da idade legal de reforma, passando para os 66 anos em 2014 ^{iv} ; iv) Corte nas pensões de sobrevivência atribuídas pela CGA e pelo Centro Nacional de Pensões a pensionistas que recebem “ <i>mensalmente a título de pensão, pelo menos, 2000 euros</i> ”.	i) Suspensão do regime que permitia a antecipação da idade de acesso à pensão de velhice, excetuando as situações de desemprego involuntário de longa duração; ii) Congelamento do valor nominal das pensões, com exceção das mais reduzidas (pensão mínima com menos de 15 anos de contribuições, pensões sociais e rurais) ^v .

^{iv} Foi alterada a fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade das pensões de velhice, passando a prever para além do aumento da idade de reforma em 2014, para os 66 anos, aumentos graduais nos anos subsequentes em função da evolução da esperança média de vida.

^v O Governo mantém congeladas desde 2011 as restantes pensões, incluindo as pensões mínimas de todos os pensionistas com 15 ou mais anos de contribuições.

Gráfico 4
Rendimento líquido de pensões. DEO vs 2011 (%)



Fonte: com base em cálculos em <http://buracosnaestrada.blogspot.pt/>

As perdas totais acumuladas pelos pensionistas ao longo do período 2012-2015 (considerando a substituição da CES pela CS e a manutenção do quadro fiscal para 2015) são expressivas.

Por exemplo:

- Um pensionista com uma pensão bruta mensal de 1000 euros em 2011 perde cerca de 4000 euros ao longo de todo o período. Ou seja, menos 7,7% do total de rendimento líquido que receberia ao longo de quatro anos num cenário sem medidas de austeridade. Por outras palavras, este pensionista contribui diretamente para a austeridade com 7,7% do seu rendimento.
- Já um pensionista com uma pensão bruta de 2000 euros perde cerca de 8000 ao longo do período, ou seja, 8,9% do seu rendimento líquido num cenário sem austeridade.

Gráfico 5
Perdas acumuladas entre 2012-2015 no rendimento líquido de pensões



Fonte: com base em cálculos em <http://buracosnaestrada.blogspot.pt/>

5. As “reformas” que o Governo propõe

Os vários “guiões” para a denominada Reforma do Estado (o de outubro de 2013 e o mais recente “Um Estado Melhor”, de 8 de maio), bem como o Documento de Estratégia Orçamental, insistem no envelhecimento demográfico como fator de tensão na sustentabilidade da Segurança Social, omitindo as pressões decorrentes da redução do emprego, forte desvalorização salarial, crescente emigração e significativa diminuição da natalidade, agravadas pelas políticas económicas e sociais desta década.

Os grupos de trabalho e a Comissão de Reforma que o Governo anunciou tinham como missão encontrar forma de tornar cortes temporários de pensões em cortes permanentes através de novas “contribuições de sustentabilidade” ou de novos “fatores de sustentabilidade”. Na realidade, como se torna claro nos “guiões” para a Reforma do Estado o objetivo final é a introdução futura do [plafonamento](#) contributivo. Acresce que, como é do conhecimento público, as opiniões de peritos não foram tidas em consideração e os Parceiros Sociais foram afastados deste processo de discussão e reflexão em torno duma reforma do sistema de pensões.

A opção pela introdução de um plafonamento contributivo tem, porém, consequências. Esta medida isentaria de contribuição para a Segurança Social uma parcela do salário, que dessa forma seria “libertada” para ser aplicada em fundos geridos em capitalização, nomeadamente de iniciativa privada. Sendo normalmente referidas as consequências durante o período de transição de um regime puro de repartição para um regime de capitalização – com redução imediata de receitas do sistema de Segurança Social fundamentais para o pagamento de pensões – tem sido pouco afluída a manutenção de tensões nos regimes de capitalização em situação de conjuntura económica adversa ou de envelhecimento demográfico, bem como o facto de serem regimes não redistributivos. Evidências internacionais dos anos mais recentes demonstram que os países que introduziram estes regimes estão a recuar ou a “renacionalizar” a Segurança Social, em virtude das situações de pobreza a que têm conduzido os idosos.

Quanto à consideração de novos fatores de sustentabilidade que tenham em conta a economia e a demografia para atualização das pensões em processamento – tal como exigido pela troika e anunciado pelo Governo – há que ressaltar que já existem na legislação nacional essas duas “soluções”:

- o fator de sustentabilidade iniciado em 2008 e que reduziu o valor da pensão em função do aumento da esperança média de vida para quem se reformava aos 65 anos de idade (e que, na prática, reduziria as novas pensões em cerca de 5,43% em 2014 e em cerca de 20% até 2050);
- um novo fator de sustentabilidade iniciado em 2014 que, para a generalidade dos trabalhadores, se “transforma” no curto prazo em um aumento da idade legal de reforma para os 66 anos e, até 2050, em um aumento da idade de reforma para cerca de 69 anos (prevendo-se reduções de pensões de 12,34% no curto prazo e até 30% em 2050 em resultado da aplicação prática do novo fator de sustentabilidade).

Anexo

Anexo à Tabela 1 e Gráfico 3

* Em 2011, foi definida uma Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) incidindo sobre 10% da parcela da pensão que excedesse os 5000 euros, o congelamento do valor das pensões, e aplicada uma Sobretaxa Extraordinária de IRS (em 3,5% da parcela da pensão que excede o salário mínimo nacional).

* Em 2012, foi agravada a CES (para 25% de contribuição aplicável sobre a parcela da pensão que excede os 5030,64 euros e até os 7545,96 euros e em 50% de contribuição aplicável sobre a parcela da pensão que excede os 7545,96 euros), a eliminação dos subsídios de férias e de Natal para pensões superiores a 1100 euros e redução para pensões entre 600 e 1100 euros (o Tribunal Constitucional considerou esta medida inconstitucional, mas sem efeitos retroativos), o congelamento do valor das pensões, e a redução da dedução específica aos rendimentos de pensões (de 6000 euros para 4104 euros, medida de carácter permanente).

* Em 2013, foi novamente agravada a CES (3,5% de contribuição aplicável sobre pensões de valor mensal entre 1350 euros e 1800 euros, 16% sobre remanescente entre 1800 euros e 3750 euros, 10% sobre pensões superiores a 3750 euros, 15% de contribuição aplicável sobre a parcela da pensão que excede os 5030,64 euros e até os 7545,96 euros, 40% de contribuição aplicável sobre a parcela da pensão que excede os 7545,96 euros), mantida a Sobretaxa Extraordinária de IRS (em 3,5% da parcela da pensão que excede o salário mínimo nacional) e o congelamento de pensões (excetuando a pensão social, as pensões dos rurais e a pensão mínima para carreiras contributivas inferiores a 15 anos), agravamento das taxas de retenção na fonte em sede de IRS e, medida entretanto declarada inconstitucional com efeitos retroativos, a redução do subsídio de férias e pagamento do subsídio de Natal por duodécimos (suspensão de 90% do subsídio de férias a pensões acima de 1100 euros, corte progressivo do subsídio de férias para pensões entre 600 e 1100 euros).

* Em 2014, é mantida a CES, a Sobretaxa Extraordinária de IRS e o congelamento do valor das pensões (excetuando a pensão social, as pensões dos rurais e a pensão mínima para carreiras contributivas inferiores a 15 anos), e introduzidos com carácter permanente cortes nas pensões de sobrevivência (redução dos montantes das pensões de sobrevivência atribuídas pela CGA e pela Segurança Social a "cônjuges sobreviventes e aos membros sobreviventes de união de facto que auferem mensalmente a título de pensão pelo menos 2000 euros").

* Já em 2014, na sequência da declaração de inconstitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional da aplicação de cortes permanentes a pensões já atribuídas, o OE Retificativo agravou novamente a CES (3,5% de contribuição aplicável sobre pensões de valor mensal entre 1000 euros e 1800 euros, 16% sobre remanescente entre 1800 euros e 3750 euros, 10% sobre pensões superiores a 3750 euros, 15% de contribuição aplicável sobre a parcela da pensão que excede os 4611,42 euros e até os 7126,74 euros, 40% de contribuição aplicável sobre a parcela da pensão que excede os 7126,74 euros).

Observatório sobre Crises e Alternativas

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

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