

Reformas Subversivas do Sistema Público de Pensões¹

Maria Clara Murteira

Professora na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

O movimento de privatização das pensões está hoje em refluxo no mundo. A expressão “privatização das pensões” é aqui entendida em *sentido estrito*, referindo-se ao processo de substituição total ou parcial dos esquemas públicos de pensões financiados por repartição por esquemas privados de contas individuais de poupança-reforma.

Porém, os advogados da privatização não desistiram da ideia, estão apenas a aguardar dias que lhes sejam mais favoráveis. Até lá, *concentram a sua atenção na divulgação de outras ideias e modelos*. Com um intuito apenas: alargar, tanto quanto possível, a esfera da *responsabilidade individual* e promover a *privatização do risco* no domínio das pensões. Ao mesmo tempo, pretendem *mudar mentalidades*, para familiarizar as pessoas com os princípios e as normas que são próprios da esfera de mercado, para que os interiorizem como naturais. Nesta perspectiva, um sistema público de pensões deveria estruturar-se à imagem e semelhança dos planos privados de poupança-reforma. O ideal de justiça, nesta óptica, é que cada um receba na proporção da sua contribuição passada (neutralidade actuarial).

É difícil, hoje, perceber a agenda política dos advogados da privatização das pensões porque é *muito pouco transparente, muito complexa e muito subversiva*. Por isso, importa recordar os objectivos e os princípios que caracterizaram os sistemas públicos de pensões de repartição originais para termos algumas referências fundamentais que nos permitam decifrar *as lógicas* que orientam as reformas que o sistema português já sofreu e que pode sofrer ainda.

As reformas verificadas em muitos países da Europa e do mundo, desde meados dos anos 90, têm estado alinhadas com as orientações e recomendações de instituições internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e o FMI. Estes actores políticos têm estado activamente envolvidos na promoção dos processos de privatização das pensões em diversos países do mundo. As reformas das pensões são hoje consideradas um caso de política global. Importa conhecer a agenda política para as pensões destas instituições internacionais, não só porque tem influenciado as reformas conduzidas em muitas partes do mundo, desde os anos 90, mas também porque a estratégia europeia para as pensões está em consonância com essa mesma agenda.

Assim, importa analisar sumariamente os seguintes tópicos:

- 1- O modelo original de repartição e o contrato social subjacente
- 2- Os modelos da “ortodoxia das pensões”
 - a. A difusão e refluxo da privatização das pensões (a primeira via do Banco Mundial)
 - b. As propostas do Banco Mundial: a segunda via e a terceira
- 3- Portugal

¹ As principais ideias apresentadas nesta intervenção foram desenvolvidas com maior profundidade em dois artigos recentemente publicados: “Privatização das pensões: As Múltiplas Faces de um Projecto Político”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, ano 6, nº1, p.175-197, 2013 e “A Austeridade e o Desmantelamento dos Sistemas Públicos de Pensões”, in Eduardo Paz Ferreira (coord.), *A Austeridade Cura? A Austeridade Mata?*, Lisboa, AAFDL, 2013. As referências bibliográficas mencionadas na intervenção oral são citadas nesses artigos.

1- O modelo original da repartição

Assenta num *contrato social* particular cujos traços essenciais são:

- Em primeiro lugar, **o financiamento é garantido por recursos correntes** - Uma fracção da riqueza criada em cada período é redistribuída de imediato sob a forma de prestações sociais: são as contribuições sociais de *hoje* que financiam as pensões de *hoje*; as contribuições sociais que incidem sobre os salários de uns (os activos empregados) financiam as pensões de outros (os reformados).

Portanto, importa desfazer uma ilusão muito instalada no senso comum: contribuir não é poupar para a reforma. Os trabalhadores de *hoje*, quando contribuem, não estão a poupar para a sua reforma, não estão a financiar a sua pensão futura; estão a financiar a pensão dos actuais reformados. Ninguém contribui para si mesmo. Contribuímos para financiar as pensões dos outros, confiando que outros, um dia mais tarde, contribuirão para financiar as nossas. A repartição não é um mecanismo de poupança-reforma e as contribuições individuais não são poupança.

Por isso, não faz sentido reivindicar o direito à pensão invocando *direitos de propriedade* (“o direito aos meus descontos”). O direito à pensão não é um direito de propriedade; é um *direito social*. E é um *direito social legítimo*. Isto porque, no momento da passagem à reforma, cada trabalhador já contribuiu para pagar as pensões das gerações de reformados que antecederam a sua. Por isso, justifica-se que futuros trabalhadores sejam chamados a contribuir para financiar a sua pensão.

- Assim, a organização dos *sistemas públicos de pensões de repartição* baseia-se no princípio do *altruísmo*.

- O segundo aspecto essencial é que **a repartição tem subjacente um contrato de natureza implícita entre gerações**. É um *contrato que só pode ser garantido pelo Estado*, para assegurar o cumprimento da promessa de pagamento futuro de prestações.

- A terceira característica fundamental é que **a sua organização respeita uma lógica de solidariedade de base laboral**

A receita das contribuições sociais é a parte da massa salarial que não é directamente paga aos trabalhadores pois *destina-se a ser redistribuída*. Em cada período, a receita de contribuições sociais *é redistribuída de imediato* para financiar as pensões de reforma, os subsídios de desemprego, de doença, maternidade, etc. Por isso, os esquemas de repartição *mutualizam uma parte da massa salarial* para garantir o pagamento das prestações. Desta forma, *exprimem uma forma de solidariedade de base laboral*.

- O quarto elemento essencial é que **os esquemas de repartição originais são esquemas de prestações definidas**.

O valor da pensão é definido *a priori* por uma *regra de cálculo* estabelecida na lei.

- As pensões são proporcionais à *duração da carreira contributiva* e dependem dos *últimos salários*. O objectivo é assegurar uma certa *taxa de substituição do salário*.
- No modelo original, as pensões não se relacionam, nem com a *esperança de vida restante* no momento da passagem à reforma, nem com o *valor das contribuições* de cada um para o sistema.

O *método de indexação* também é *definido na lei* (indexação aos preços; aos salários).

Nestes esquemas,

- O valor da pensão é *definido a priori*
- O propósito é assegurar uma determinada *taxa de substituição do rendimento de trabalho*.
- Está subjacente a ideia da *responsabilidade social pelos níveis de vida na reforma*

2- Os modelos da “ortodoxia das pensões”

2.1- A difusão e refluxo da privatização das pensões² (a primeira via do Banco Mundial)

A privatização em *sentido estrito* – o processo de substituição total ou parcial dos esquemas públicos de pensões financiados por repartição por esquemas privados de contas individuais de poupança-reforma – foi amplamente difundida no mundo, porém está agora em refluxo.

DIFUSÃO

- O contrato social subjacente aos esquemas de repartição originais foi aperfeiçoado a partir dos anos 60, em muitos países desenvolvidos da Europa e do resto do mundo. O objectivo passou a ser garantir a manutenção dos níveis de vida.
- A partir de meados dos anos 70, o consenso do pós-guerra que permitiu o desenvolvimento dos sistemas públicos de pensões de repartição começa a desfazer-se.
- Estabelece-se, *nos anos 90*, uma “nova ortodoxia das pensões” que preconiza a *substituição total ou parcial de sistemas públicos de pensões de repartição* por sistemas privados de capitalização baseados em contas individuais de poupança-reforma.
- A experiência de privatização no Chile, em 1981, no tempo de Pinochet, foi pioneira.
- *Publicação do relatório do Banco Mundial, em 1994* - referência teórica para a defesa da privatização.
- *Campanha transnacional* para a afirmação do novo paradigma (ver os estudos de Orenstein) - envolvimento directo de instituições internacionais (como o BM, a OCDE e o FMI), dos reformadores do Chile e de muitos outros economistas monetaristas no lançamento de novas ideias, na difusão das reformas em muitos países e na sua execução.
- As reformas das pensões são hoje consideradas um caso de *política global* - foram desenvolvidas em muitos países da América Latina, nos anos 90, nos países da Europa Central e de Leste, no final dos anos 90 e início dos anos 2000, mas também em países da África e a Ásia.

REFLUXO

- A *crítica teórica* do modelo do Banco Mundial e do discurso apologético da privatização das pensões adquiriu grande expressão a partir do final dos anos 90 (Nicholas Barr, Peter Orzag e Joseph Stiglitz, entre outros).
- Dois *relatórios de avaliação interna* do Banco Mundial (2005 e 2006) fazem a auto-crítica da campanha a favor da privatização.
- Eventos marcantes:
 - Falhou a tentativa de privatizar a segurança social nos EUA, em 2005.
 - O modelo do Chile, antes considerado de referência, é reformado em 2006.
 - Eclosão da crise financeira global, em 2008.
- O movimento de privatização está hoje em refluxo:
 - O processo de difusão foi suspenso em 2005.
 - A partir de 2008, os esquemas privados de pensões começam a recuar em vários países do Centro e Leste Europeu, (Hungria, Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, Eslováquia).
 - A Argentina (2008) e a Hungria (2010) desmantelaram os esquemas privados.
 - A Polónia nacionalizou recentemente parte dos activos de fundos de pensões privados.

² Sobre esta matéria, ver Orenstein, M. A. (2005), “The New Pension Reform as Global Policy”, *Global Social Policy*, 5, 2, 175-202 e Orenstein, M. A. (2011), “Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend”, *International Social Security Review*, 64, 3, 65-80.

2.2- As propostas do Banco Mundial: a segunda via e a terceira

A primeira via - Substituição Total ou Parcial da Repartição por Capitalização

- *Hoje não há contexto para continuar a difundir a primeira via do Banco Mundial. Razões:*
 - ✓ A situação financeira dos fundos de pensões domiciliados nos principais países desenvolvidos desde 2008
 - ✓ Os custos de transição – a transição implicaria a elevação substancial da dívida pública a curto prazo porque não é possível impor o “duplo pagamento” aos trabalhadores (contribuir para financiar as pensões dos actuais reformados e contribuir para acumular activos nas suas contas individuais de poupança-reforma). Assim, o Estado tem de assumir o pagamento das pensões aos actuais reformados e aos trabalhadores que já contribuíram muitos anos.
- Em vez disso, os advogados da privatização divulgam *outras ideias e modelos* e procuram *mudar mentalidades*, para familiarizar as pessoas com os princípios e as regras que são próprios dos esquemas privados de poupança-reforma.

Os modelos divulgados supõem a *transferência da responsabilidade e do risco para os indivíduos*. Uma das vias promovidas pelo Banco Mundial e outras instituições internacionais (a *segunda via*) passa pela redução das pensões garantidas pelos esquemas públicos (“reformas paramétricas”). A outra via recomendada pelo Banco Mundial (a *terceira via*) consiste em transformar o modelo de repartição original subvertendo a sua estrutura de forma a convertê-lo num modelo de contribuições definidas.

A segunda via – a via das reformas “paramétricas”

A redução das pensões leva as pessoas a procurar espontaneamente fontes adicionais de rendimento na reforma, favorecendo o desenvolvimento dos esquemas privados (poupança individual ou esquemas de pensões de adesão voluntária).

- Diversas formas de reduzir pensões
- Aumentar a idade da reforma
- Incentivar (em vez de obrigar) as pessoas a aderir a esquemas de poupança-reforma complementar privada.

*A “terceira via”*³ - conversão do esquema público de repartição num *modelo de contribuições definidas*.

O exemplo de referência é o *modelo de contas individuais virtuais* (o “modelo sueco”). O esquema é de repartição mas deixa de ser de *prestações definidas* e passa a ser de *contribuições definidas*.

- O modelo mantém o financiamento por repartição, evitando os custos de transição.
- Mas, como o esquema passa a ser de contribuições definidas, o valor da pensão deixa de se relacionar com os salários anteriores e deixa de ser *definido a priori*; o *objectivo já não é assegurar uma determinada taxa de substituição do salário*.
- O valor da pensão passa a ser fixado só no momento do pagamento, passando a relacionar-se com o *valor das contribuições passadas e da esperança de vida restante*.
- Espelha o modo de funcionamento dos esquemas de capitalização de contribuições definidas
- O equilíbrio financeiro é assegurado por mecanismos automáticos.

³ Ver Banco Mundial (2001), “Notional Accounts. Notional Defined Contribution Plans as a pension reform strategy”, World Bank Reform Primer, Washington D.C., World Bank.

Notas muito breves sobre o esquema de repartição de contribuições definidas - *modelo de contas individuais virtuais* (“*modelo sueco*”)

- Regista-se o valor das contribuições individuais em contas individuais virtuais, dando a sensação de que cada um tem uma conta de poupança.
- Não há dinheiro nas contas individuais (são virtuais), apenas um registo contabilístico.
- As contribuições são valorizadas a uma “*taxa de rendimento virtual*” estabelecida pelo governo.
- As pensões passam a *depende* das contribuições prévias, da “*taxa de rendimento virtual*” *fixada pelo governo* e da *esperança de vida restante*.
- Na realidade as contribuições dos activos de cada momento continuam a pagar as pensões dos reformados, mas *cria-se a ilusão de que estão a contribuir para financiar a própria pensão*.
- O valor das pensões deixa de ser definido *a priori* porque o esquema é de contribuições definidas. O valor da pensão só é fixado no momento do pagamento, não sendo definido nem garantido *a priori*.
- A Suécia acrescentou ao seu esquema um mecanismo de ajustamento automático, para reduzir as pensões já em pagamento e os rendimentos das contas individuais, quando ocorrem problemas de financiamento resultantes da evolução demográfica (aumento da esperança de vida) ou económica (elevado nível de desemprego, reduções salariais, etc. Ou seja, a redução das pensões é executada de forma automática, sem debate político).

A conversão do esquema público de repartição num *modelo de contas individuais virtuais* (“*modelo sueco*”) tem a vantagem de assegurar o equilíbrio financeiro do sistema através de mecanismos automáticos. Porém, realiza-o assumindo que o nível das pensões é a variável de ajustamento, gerando *insegurança de rendimento e efeitos redistributivos adversos*.

Ao mesmo tempo, o esquema cria a *ilusão da poupança* (visa “*mudar mentalidades*”). Por isso, a substituição de um esquema de repartição de prestações definidas por um esquema de repartição de contribuições definidas é uma *reforma subversiva*: visa mudar mentalidades *fazendo crer* que cada um contribui para si mesmo, familiarizando as pessoas com a lógica da poupança-reforma, criando também a *ilusão* de que o direito à pensão pode ser reivindicado como um *direito de propriedade*.

3- Reformas das pensões em Portugal

- Portugal, ao longo dos anos 2000, seguiu a segunda via: a via das reformas “paramétricas” para cortar despesa.
- A Reforma de 2007 introduz uma ruptura radical no sistema que passou despercebida aos olhos de muitos observadores.
 - Provocou *cortes drásticos nos níveis das pensões* pouco perceptíveis por serem graduais
 - *Mudou os princípios organizadores da repartição* – a lógica passa a ser mais próxima da que organiza os esquemas de poupança-reforma:
 - O esquema *reforça o seu carácter contributivo* - as pensões, passam a depender das remunerações de toda a carreira contributiva, passando a estar mais próximas das contribuições e a afastar-se das remunerações dos últimos anos de actividade
 - As pensões passam a depender da *esperança de vida*
 - A *garantia da manutenção do nível de vida na reforma deixou de ser o objectivo* - os níveis médios das pensões afastam-se cada vez mais dos níveis salariais médios
 - Reduzem-se as taxas de substituição;
 - O novo método de indexação deixa de garantir a manutenção do poder de compra de todas as pensões;
 - Os níveis mínimos de pensões são desligados do salário mínimo nacional;
 - O direito a uma pensão mínima do regime contributivo é questionado enquanto direito fundamentado no trabalho (poderá passar a ser garantido em situação de necessidade, caso se venha a adoptar a orientação prevista no diploma legal que introduziu o “complemento solidário para idosos”).
- Que modelos podem hoje ser propostos?
 - No contexto actual, pelas razões atrás apontadas, não se coloca a hipótese da substituição, total ou parcial, dos sistemas públicos de repartição por esquemas privados de capitalização.
 - É possível que continue a ser seguida a via das reformas “paramétricas”, ou seja, que continuem a ser reduzidas pensões através de ajustamentos nos parâmetros que integram a fórmula de cálculo, favorecendo o desenvolvimento da provisão privada.
 - É também possível que seja seguida a “terceira via” do Banco Mundial. O modelo sueco está a ser mencionado com frequência na comunicação social. De uma forma pouco perceptível, o sistema pode ser progressivamente desmantelado.
 - O esquema, por ser de contribuições definidas, deixa de garantir níveis de pensões relacionados com os salários anteriores.
 - Aliás, os níveis das pensões deixam de ser garantidos, pois não são definidos *a priori* visto que só são definidos no momento da passagem à reforma. Os níveis das pensões passam a depender das contribuições, de uma “taxa de rendimento virtual” fixada pelo governo em cada ano e da esperança de vida restante.
 - O modelo sueco inclui mecanismos de ajustamento automático, para garantir a redução das pensões, mesmo das que já estão em pagamento, quando a conjuntura é desfavorável. Desta forma, as pensões podem ser reduzidas automaticamente, sem debate político, desresponsabilizando os actores políticos pelos cortes efectuados.
 - Porém, como este modelo garante automaticamente o equilíbrio financeiro da repartição, é muitas vezes apresentado como solução para “salvar a segurança social”. Desta forma se oculta o facto de a transição para um modelo de contribuições definidas implicar uma redução drástica dos níveis das pensões.

Importa salientar que não é possível “salvar a segurança social” no quadro das políticas neoliberais vigentes na União Europeia. Nesse quadro, o dismantelamento dos sistemas públicos de pensões será inevitável. Efectivamente, os sistemas de pensões estão a ser pressionados por todos os lados: políticas macroeconómicas que desistiram dos objectivos do pleno emprego e do crescimento económico (as que poderiam contribuir para aumentar as receitas do sistema e reduzir o peso que a despesa em pensões representa no PIB); uma visão da eficiência no mercado de trabalho que preconiza contribuições baixas, para não elevar os custos do trabalho, e pensões pouco generosas, para não desincentivar a oferta de trabalho; uma agenda política favorável ao comércio livre e à perfeita mobilidade de capitais, exigindo que os sistemas de pensões se coloquem ao serviço da competitividade externa das economias; uma ideologia que pretende reduzir a provisão pública ao mínimo para alargar a esfera dos mercados.

