



LIVRO VERDE PARA A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA PREVIDENCIAL

COMENTÁRIOS DA CGTP-IN

Introdução

O sistema público de segurança social universal e solidário, tal como concebido na nossa Constituição, que a CGTP-IN sempre defendeu, desempenha um papel fundamental na garantia da segurança económica dos cidadãos e na manutenção da coesão social.

Não obstante, o sistema público de segurança social e em particular o sistema de pensões encontram-se há muito na mira do capital e dos grandes grupos financeiros.

O grande desafio que actualmente se coloca ao sistema público de segurança social, nomeadamente ao sistema previdencial, é o de garantir a sua efectiva sustentabilidade financeira, sem desvirtuar os princípios da contributividade e de solidariedade laboral e intergeracional em que assenta e sem enfraquecer o seu efeito redistributivo e os direitos sociais dos trabalhadores e de todos os cidadãos, salvaguardando assim a sua natureza pública, universal e solidária.

A resposta a este desafio passa, em primeiro lugar, pelo aumento dos salários, pela promoção do crescimento económico sustentado e da expansão do emprego, mas emprego de qualidade, estável e com direitos; e em segundo lugar, pela aposta no alargamento da base financeira dos sistemas públicos de protecção social, nomeadamente através do aprofundamento do princípio da diversificação das fontes de financiamento, preservando o financiamento baseado nos salários (Taxa Social Única - TSU), mas alargado a outros elementos do valor acrescentado líquido das empresas e sempre mantendo as características básicas do sistema previdencial na relação entre salários, contribuições e prestações.

Por outro lado, é também necessário adoptar políticas de incentivo à natalidade que, de forma transversal, contemplem aspectos como o rendimento, o emprego e os salários, as carreiras profissionais, as condições laborais - com destaque para a organização e redução do tempo de trabalho, o apoio às famílias, o acesso à saúde, a habitação, entre outros.

É com este enquadramento e tendo por base estes princípios que a CGTP-IN analisa o Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial, que surge em resultado do trabalho de uma Comissão, nomeada pelo último Governo do PS, precisamente para estudar a sustentabilidade do sistema previdencial.

O sistema previdencial é a componente do sistema público de segurança social directamente ligada ao trabalho, assente nos princípios da contributividade e da solidariedade profissional e intergeracional, destinado a garantir aos trabalhadores prestações substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos em consequência da ocorrência de alguma das eventualidades previstas na lei.

Muito embora esteja a apresentar anualmente elevados saldos positivos e o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), alimentado fundamentalmente por estes excedentes, tenha já atingido o equivalente a um mínimo de dois anos de despesas com pensões

de velhice, o sistema previdencial continua há vários anos sob a mesma pressão, quer a pretexto da necessidade de garantir a prazo a sua sustentabilidade financeira, quer para dar resposta aos anseios do sector privado, com destaque para o sector segurador, de ampliar a sua intervenção no domínio da protecção social e alargar assim a sua clientela e lucros.

Neste quadro, a legislação de segurança social tem sido objecto de grandes e constantes alterações, a começar pela própria lei de bases da segurança social que, nos últimos 20 anos, foi alterada por diversas vezes, de modo a reflectir as diferentes concepções e modelos de protecção social perfilhados pelos governos no poder. Embora em boa verdade, à excepção de um ou outro pormenor, esses modelos não difiram muito, registando-se em todos uma tendência comum no sentido do progressivo enfraquecimento do sistema público e consequentemente dos direitos sociais dos cidadãos.

Assim, a evolução do sistema público de segurança social tem sido influenciada pela adopção de uma concepção reducionista do papel do Estado na garantia do direito à segurança social, que no âmbito do sistema previdencial, se tem traduzido em várias medidas que visam o seu enfraquecimento, nomeadamente condições de acesso mais restritivas, afastamento do princípio da contributividade e da correlação entre as contribuições pagas e as prestações recebidas; bem como redução quer do tempo de atribuição das prestações, quer do seu valor por meio da introdução de varias penalizações. Por outro lado, foram ensaiadas várias tentativas, nunca concretizadas, no sentido de abrir o sistema público à complementaridade com o sector privado, nomeadamente através da introdução de esquemas de plafonamento das contribuições.

Mas foi no âmbito do sistema de pensões que se introduziram as alterações mais significativas. O problema da sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de segurança social, e em particular dos sistemas de pensões, começou a ser levantado a nível internacional e comunitário, tendo como pano de fundo, por um lado, a evolução demográfica (decréscimo da taxa de natalidade e aumento da esperança de vida, determinando o envelhecimento populacional) e, por outro, a anunciada falência dos sistemas públicos de pensões geridos em regime de repartição que deixariam a breve trecho de ser sustentáveis. Nesse quadro, a introdução de uma vertente de capitalização é tida como a única solução viável para garantir pensões adequadas no futuro, ignorando todas as outras variáveis susceptíveis de influenciar a situação dos sistemas públicos.

A pretexto de atacar este problema, o nosso quadro legal de pensões foi alvo de várias alterações, de que se destacam particularmente a introdução do critério da evolução da esperança média de vida quer no método de cálculo das pensões com a introdução do factor de sustentabilidade, quer na fixação da idade de acesso à pensão, que passou a ser variável, aumentando anualmente em função do aumento da esperança de vida. Foi ainda criado um sistema público (facultativo) de capitalização.

A produção deste Livro Verde faz parte deste caminho.

O que defende o Livro Verde?

O Livro Verde começa por valorizar a existência de um sistema público de segurança social nos termos previstos na Constituição da República e na actual Lei de Bases da Segurança Social e

reconhece o importante contributo do sistema público para a garantia de rendimentos substitutivos do rendimento do trabalho e para a redução da pobreza e das desigualdades.

Neste quadro, defende o reforço do sistema previdencial, assente no princípio da solidariedade de base profissional e no princípio da contributividade, como pilar fundamental do sistema de segurança social.

O Livro Verde reconhece também que neste momento a perspectiva quanto à sustentabilidade financeira do sistema previdencial é bastante optimista e, embora seja expectável a existência de défices até 2070, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) deverá permitir o financiamento destes défices, isto apesar de toda a análise partir *“de um pressuposto menos optimista de crescimento da produtividade (‘lower productivity scenario’) adoptado no Ageing Report 2024. Da mesma forma, numa lógica de ‘análise de stress’, foram incluídos dois cenários que assumem níveis de crescimento da produtividade significativamente mais baixos - e que de alguma forma se aproximam dos níveis de crescimento da produtividade registados no período entre 2000 e 2015. Os resultados aqui apresentados devem ser interpretados à luz desses condicionalismos”* (página 19 do Livro Verde), ou seja, toda a projecção e consequentes conclusões têm por base um período que se caracteriza por um dos piores desempenhos da economia nacional.

Segundo o Livro Verde há um conjunto de riscos que devem ser tidos em consideração e que impõem a implementação de reformas no sistema, nomeadamente o envelhecimento populacional, as transformações no mercado de trabalho e a maturação do sistema de pensões. Que a maturação do sistema de pensões – tendo em conta a melhoria gradual das carreiras contributivas – vai produzir um aumento da despesa é um facto inegável.

Já no que respeita às transformações do mercado de trabalho e aos aspectos quantitativos resultantes do envelhecimento da população, não podemos aceitar sem mais (como se faz no âmbito deste Livro) que são inevitáveis (quanto ao trabalho) ou no nível projectado (quanto ao envelhecimento), com todas as consequências negativas que daí resultam para o sistema de segurança social. Combater a precariedade dos vínculos laborais, integrar no sistema os trabalhadores e respectivas entidades empregadores que operam à margem (como é o caso das plataformas digitais) são medidas dirigidas ao mercado de trabalho que se reflectirão positivamente no sistema de segurança social. Garantir melhores salários e fixar todos os que querem viver e trabalhar em Portugal são condições centrais ao desenvolvimento que terão também efeitos, quer na mitigação do nível de envelhecimento da população, quer no volume de receitas do sistema previdencial.

No Livro Verde, ignora-se ainda, como é habitual, os efeitos resultantes do aumento de produtividade que contraria largamente o envelhecimento¹. Não podemos ignorar que o aumento da produtividade permite que hoje um trabalhador no activo produza muito mais riqueza do que no passado.

No entanto, apesar de sugerir algumas alterações relacionadas inclusivamente com o alargamento da base de incidência das contribuições, nunca o Livro Verde se refere ao

¹ ver *“Torturem os números que eles confessam”* de Pedro Nogueira Ramos ex-director do INE, consultor do Eurostat, prof. Catedrático de economia na Universidade de Coimbra.

alargamento que resultaria destas novas realidades no sistema de segurança social e consequente aumento da receita que daí adviria.

Para o Livro Verde, o instrumento mais relevante de intervenção no sistema previdencial, e em especial no sistema de pensões, é a promoção e valorização de regimes complementares baseados no modelo de capitalização.

O aumento da despesa social através do financiamento público e o aumento das contribuições por parte das empresas são desvalorizados, com o argumento da dívida pública, por um lado, e da elevada tributação do trabalho, por outro.

Por fim, o Livro Verde não deixa de reconhecer que existem outros factores que influenciam a sustentabilidade do sistema de segurança social, nomeadamente o crescimento económico, a melhoria dos níveis de produtividade e o emprego. Mas nunca refere os baixos salários como factor negativo para o sistema, nem a importância e o efeito positivo que a subida generalizada dos salários teria para o aumento das respectivas receitas.

Quais as Recomendações do Livro Verde?

Para garantir a sustentabilidade financeira do sistema

1. Introduzir uma Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido com redução proporcional da TSU

A CGTP-IN tem defendido a necessidade de diversificar as fontes de financiamento do sistema e inclusivamente temos proposto a criação de uma Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, mas sem carácter substitutivo, ou seja, a nova contribuição deve acrescer à actual contribuição patronal e não substituí-la, total ou parcialmente.

A ideia da criação desta nova contribuição é aumentar o volume das contribuições, fazendo com que as grandes empresas de capital intensivo também contribuam para o sistema previdencial, mas sem romper com a trilogia salário-contribuição-prestação, que desvirtuaria os princípios do nosso sistema.

Se a nova contribuição a criar tiver carácter substitutivo, na realidade não se verifica um alargamento das fontes de financiamento e, portanto, está gorada a intenção de reforçar a sustentabilidade financeira do sistema – se a ideia é aumentar a receita, a nova contribuição tem que acrescer e não substituir, sob pena de tudo ficar na mesma. Ou seja, neste aspecto, a recomendação do Livro Verde é contraditória nos seus próprios termos.

Na verdade, esta contradição nasce sobretudo do facto de, no âmbito deste Livro Verde, o objectivo fundamental da criação desta contribuição não ser o alargamento das receitas do sistema previdencial, mas sim a redução das alegadamente excessivas contribuições sociais sobre o trabalho: Ora, como é evidente, estes dois objectivos são objectivamente inconciliáveis.

Assim, a CGTP-IN concorda com a criação desta nova contribuição sobre o valor acrescentado líquido, defendendo que a contribuição a criar não tenha carácter substitutivo da parte patronal na actual taxa social única e tenha como único e exclusivo objectivo reforçar o financiamento do sistema previdencial.

2. Fazer convergir a base de incidência contributiva com a base de incidência fiscal

O que se pretende com esta Recomendação é, essencialmente, fazer com que todas as prestações recebidas pelo trabalhador em contrapartida do seu trabalho e que são base de incidência do IRS, sejam também base de incidência das contribuições para a Segurança Social.

Quando o Código Contributivo da Segurança Social entrou em vigor em 2011, várias prestações recebidas pelo trabalhador até então excluídas, passaram a estar incluídas na base de incidência contributiva.

Porém, a introdução de regimes transitórios para que algumas prestações retributivas só gradualmente passassem a constituir base de incidência, levou a que, com o tempo, algumas delas nunca chegassem a ser incluídas; por outro lado, a imaginação criativa das entidades patronais concebeu uma série de outras formas de remuneração (por exemplo, vales creche ou colégio, participação nas despesas escolares, viagens de férias, etc.) para fugir às contribuições.

A CGTP-IN concorda essencialmente com esta Recomendação. O alargamento da base de incidência contributiva é duplamente vantajoso para os trabalhadores, uma vez que por um lado contribui para aumentar as receitas do sistema previdencial da segurança social e, por outro, também melhora o valor das prestações a que os trabalhadores têm direito – quanto mais elevada for a remuneração sobre a qual descontam, mais elevado será o valor das prestações por doença, desemprego, parentalidade, etc.

Assim, entendemos que todas as prestações pecuniárias ou em espécie que o trabalhador recebe regularmente como contrapartida do seu trabalho devem ser base de incidência contributiva para a segurança social.

3. Rever as taxas contributivas

Esta Recomendação desdobra-se em várias vertentes:

- Fazer uma análise actuarial da TSU, de modo a avaliar a desagregação pelo custo das diversas eventualidades protegidas – a ideia é ver se o custo que está actualmente previsto na lei para cada uma das eventualidades protegidas é o correcto e adequado neste momento.

Tendo em conta que a lei prevê que esta avaliação seja feita de cinco em cinco anos e que nunca foi feita desde a entrada em vigor do Código Contributivo em 2011, não parece descabido que se faça esta avaliação.

- Estudar a possibilidade de alterar as eventualidades cobertas pelo sistema previdencial – neste caso, o que se pretende é estudar a possibilidade de alterar o actual elenco das eventualidades protegidas.

As eventualidades cobertas pelo sistema previdencial são actualmente a doença, a doença profissional, o desemprego, a parentalidade, a velhice, a invalidez e a morte.

O que se recomenda no Livro Verde é que, nomeadamente, se pondere a possibilidade de incluir novos riscos sociais e, por outro lado, se transfira a cobertura de outros para o sistema de solidariedade.

A CGTP-IN está aberta à inclusão da cobertura de novos riscos, como é o caso da dependência que, nesta nossa sociedade cada vez mais envelhecida, começa a ser uma necessidade urgente.

Porém, a eventual inclusão desta nova eventualidade no sistema previdencial não deve ter como contrapartida a transferência de qualquer das outras para o sistema de solidariedade. Esta transferência implica riscos de enfraquecimento dos direitos dos trabalhadores beneficiários, já que a protecção no âmbito dos regimes de solidariedade, não contributivos, é menos favorável, porque sujeita a regras distintas. Neste âmbito, não vigora o princípio da contributividade, mas sim o da necessidade, pelo que as prestações estão normalmente sujeitas a condição de recursos e são indexadas ao IAS, ou seja, a transferência da cobertura de uma eventualidade como a parentalidade para o sistema de solidariedade (que é o que sugere o Livro Verde), implicará em princípio uma descida do valor das prestações, que deixariam de estar ligadas ao valor da remuneração do trabalhador, para passarem a estar indexadas ao IAS, como aliás hoje já sucede com os subsídios sociais de parentalidade (que se destinam a proteger nesta eventualidade os cidadãos que não estão cobertos pelo sistema previdencial, porque não trabalham ou não têm carreira contributiva suficiente).

- Analisar as várias reduções de taxa contributiva que estão em vigor, de modo a apurar quais as que continuam a justificar-se. A ideia é positiva, mas implica especial atenção a todas as situações em causa, de modo a não prejudicar quaisquer trabalhadores e a não privar ninguém da cobertura pelo sistema previdencial.
- Ponderar a revisão das situações em que o sistema previdencial é chamado a financiar despesas que extravasam o seu objectivo, como é o caso do financiamento das políticas de emprego – consideramos esta recomendação positiva.

A CGTP-IN há muito tempo que reivindica que as políticas de emprego deixem de ser financiadas pela segurança social e passem a ser financiadas pelo Orçamento do Estado. Acrescentaríamos ainda que se devia igualmente acabar com a constante e sucessiva utilização das receitas do sistema previdencial para fins de política económica – deve deixar de se prever isenções ou reduções da taxa social única para as empresas que são atingidas por qualquer crise ou catástrofe; tais ajudas, quando necessárias, devem ser financiadas directamente através do Orçamento do Estado.

- Alterar o regime do registo de remunerações por equivalência, de modo que estas situações deixem de ser financiadas pelo sistema previdencial.

Esta é uma questão complexa. A lei prevê um conjunto de situações em que, apesar de o trabalhador não estar a prestar trabalho efectivo, de modo a não prejudicar a sua carreira contributiva, se continuam a registar as suas remunerações para efeitos de segurança social. Isto sucede, por exemplo, quando o trabalhador está desempregado, de baixa por doença profissional ou acidente de trabalho, ou em licença de parentalidade.

A recomendação é que estas situações passem a ser financiadas no regime de solidariedade, mas são necessários mais elementos para avaliar as consequências, caso se caminhe neste sentido.

4. Alterar o regime das reformas antecipadas

A antecipação das reformas é uma questão controversa e o respectivo regime jurídico tem sido objecto de muitas alterações.

O actual regime prevê várias modalidades de antecipação, sendo que algumas destas modalidades não implicam qualquer penalização do valor da pensão, ao contrário de outras que são bastante penalizadoras. A antecipação da reforma na sequência de desemprego de longa duração, por exemplo, é duplamente penalizada, pela antecipação e por aplicação do factor de sustentabilidade; a antecipação por carreiras muito longas, ao invés, e bem, não tem qualquer penalização.

A recomendação do Livro Verde vai no sentido de restringir praticamente todas as modalidades de antecipação da reforma, introduzindo nos vários regimes a ponderação do aumento da esperança média de vida.

No entender da CGTP-IN, os regimes de algumas das modalidades de antecipação actualmente previstas, como é o caso da antecipação por carreiras longas e dos regimes especiais de antecipação de profissões de desgaste rápido, não devem ser alterados em qualquer aspecto; por outro lado, tendo em conta a realidade actual do mercado de trabalho, o acesso à pensão na sequência de desemprego de longa duração também não deve ser dificultado nem penalizado.

Neste quadro, entendemos que qualquer trabalhador que, aos 60 anos de idade, tenha 40 ou mais anos de carreira contributiva deve possa aceder voluntariamente à reforma sem qualquer penalização.

5. Indexar a idade máxima de trabalho em funções pública à idade normal da reforma

Indexar a idade máxima de trabalho em funções públicas (70 anos) à idade normal de acesso à pensão (variável com o aumento da esperança média de vida) significa aumentar a idade máxima de trabalho em funções públicas na proporção do aumento da idade normal de acesso à pensão.

A CGTP-IN considera que esta ideia não é aceitável.

Aliás, a CGTP-IN defende que a idade normal de acesso à pensão volte a ser fixada nos 65 anos de idade para todos independentemente do regime de protecção social que os abranja.

6. Rever o modelo de gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)

O que se pretende com esta recomendação é alterar a política de investimentos do Fundo, para que este possa investir em activos mais rentáveis.

Recorde-se que o regulamento de gestão do FEFSS impõe limites mínimos e máximos para os vários tipos de investimentos, restringindo a possibilidade de investir em títulos considerados mais rentáveis, mas que também podem acarretar um excesso de risco.

No fundo, a carteira do Fundo foi legalmente definida de modo a obter o equilíbrio possível entre rentabilidade e segurança.

A recomendação do Livro Verde vai no sentido de liberalizar o tipo de investimento, permitindo que se invista em activos potencialmente mais rentáveis.

Aqui o que há que ponderar é a preservação do equilíbrio, de modo que não se ponha em risco o próprio Fundo.

Para melhorar a adequação das pensões

1. Reformular o mecanismo de actualização das pensões

O Livro Verde reconhece que o actual mecanismo de actualização das pensões não é capaz de assegurar a manutenção do poder de compra dos reformados e pensionistas. Por isso, recomenda a sua substituição.

Para este efeito, é apresentado um conjunto de propostas de alteração do mecanismo de actualização, designadamente, actualizar todas as pensões, independentemente do seu valor, pelo IPC sem habitação do ano anterior; manter um elemento de diferenciação positiva para o 1º escalão de rendimentos; calcular o valor de actualização das pensões em pagamento com base na totalidade das pensões recebidas por cada beneficiário (ou seja, se o beneficiário recebe duas pensões, a actualização deve incidir sobre a soma das duas e não sobre cada uma individualmente); prever aumentos intercalares de pensões quando a inflação for superior a determinado patamar a definir.

A CGTP-IN tem defendido que de facto o actual mecanismo de actualização das pensões não serve, exigindo a actualização de todas as pensões de modo garantir a elevação do poder de compra de todos os reformados e pensionistas.

A criação de um novo mecanismo é algo que tem que ser estudado e ponderado.

2. Estimular a poupança para a reforma através de planos de pensões individuais

Partindo do pressuposto que a pensão paga pelo sistema público nunca terá um valor adequado, o Livro Verde entende que é necessário que essa pensão seja obrigatoriamente completada por outros meios, nomeadamente por planos de pensões individuais.

Para tanto, recomenda que se promova a poupança para a reforma através do investimento em planos de pensões individuais, prevendo-se um regime fiscal mais favorável para os trabalhadores (em sede de IRS), mas igualmente para os empregadores (neste caso em IRC) que contribuam voluntariamente para os planos de pensões individuais dos trabalhadores. Recomenda-se inclusivamente a isenção de taxa social única para empregadores e trabalhadores, dentro de certos limites.

A CGTP-IN não tem nenhuma posição de princípio contra os planos de pensões individuais, desde que estes se mantenham estritamente complementares e não tenham como objectivo substituir, no todo ou em parte, o sistema público de pensões.

Do nosso ponto de vista, a proposta de isenção/redução da TSU individualmente em troca do investimento em planos de pensões individuais, de natureza privada, é completamente inaceitável.

Por outro lado, é notório que esta recomendação é contraditória com outras recomendações constantes do Livro Verde para assegurar a sustentabilidade do sistema previdencial, nomeadamente a relativa à revisão das taxas, em que se preconiza diminuir ou eliminar as reduções e isenções de taxa.

A CGTP-IN recusa liminarmente a promoção dos planos de pensões privados à custa do sistema público de pensões.

O reforço do sistema de pensões deve ser feito dentro do próprio sistema público, e não através do desvio das poupanças dos trabalhadores para fundos de pensões privados, incentivados pela via da concessão de benefícios fiscais e, mais grave ainda, de isenções de taxa social única.

Estas propostas abrem caminho a um sistema em que as pensões das pessoas de rendimentos médios e altos passam a depender sobretudo do mercado, enquanto o sistema público e solidário se limita a assegurar pensões mínimas ou baixas, criando novas e inaceitáveis desigualdades entre trabalhadores e entre pensionistas.

3. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização

Esta recomendação aponta para uma forma de poupança obrigatória, canalizada para um plano de pensões gerido em regime de capitalização.

O que se pretende é que uma parcela (1%) do valor do IVA de cada factura registada com o NIF de cada trabalhador seja remetida automaticamente para o Regime Público de Capitalização ou para um instrumento privado de capitalização com um regime equivalente, a criar, escolhido pelo trabalhador.

Em primeiro lugar, não nos parece aceitável obrigar as pessoas a poupar para determinado esquema de pensões, para além do que já descontam obrigatoriamente para o sistema previdencial público. Outro sistema de poupança obrigatória parece-nos desnecessário.

Em segundo lugar, consideramos completamente desnecessário criar, para este efeito, um instrumento privado de capitalização idêntico ao instrumento público que já existe e que funcione em alternativa a este. É uma pura cedência aos interesses privados, que deixa entrever muito dos objectivos subjacentes a várias das recomendações deste Livro Verde.

4. Promover a poupança para a reforma através de planos de pensões profissionais

O objectivo aqui é promover a criação e ampliação de planos profissionais ao nível das empresas, previstos em IRCT, com atribuição de benefícios fiscais e contributivos a trabalhadores e empregadores.

Esta recomendação parte do mesmo pressuposto que aquela que recomenda a promoção do investimento em planos de pensões individuais. Curioso é que, na estrutura do Livro Verde, a recomendação relativa aos planos de pensões individuais (3º pilar) apareça antes desta, relativa aos planos de pensões profissionais, que constituem o 2º pilar.

Tal como referimos a propósito dos planos de pensões individuais, a CGTP-IN não é, por princípio, contrária aos regimes complementares que, numa óptica de estrita complementaridade, contribuem para aumentar a protecção conferida aos trabalhadores. Neste âmbito restrito, daríamos preferência aos planos de pensões profissionais, assentes na solidariedade colectiva, preferencialmente em regime de benefício definido, mais adequados a garantir de facto uma pensão consentânea com as contribuições efectuadas.

De todo o modo, recordamos que a lei actual (artigo 478º, nº2 do Código do Trabalho) só permite que os instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho instituem *«regimes complementares contratuais que atribuam prestações complementares do sistema previdencial na parte não coberta por este»*

5. Aperfeiçoar e reforçar o Complemento Solidário para Idosos (CSI)

Não se compreende muito bem que o Livro Verde, dedicado à sustentabilidade do sistema previdencial da segurança social, se ocupe de uma prestação integrada no sistema de solidariedade.

O Complemento Solidário para Idosos é uma prestação integrada no sistema de solidariedade, que foi criada com o específico objectivo de combater a pobreza entre os idosos – trata-se de uma prestação diferencial entre os rendimentos base auferidos, nomeadamente sob a forma de pensões, e um valor limite legalmente fixado e está sujeita a condição de recursos.

A pobreza entre os idosos resulta do facto das pensões serem normalmente o seu único rendimento e do valor da maioria delas ser ainda muito baixo (em Dezembro de 2023, o valor médio das pensões atribuídas no âmbito do regime geral da segurança social era de €569).

No entender da CGTP-IN, a solução para o problema das baixas pensões atribuídas no sistema previdencial não deve, como regra geral, ser encontrado no sistema de solidariedade, mas sim dentro do próprio sistema de pensões contributivo. Para que tal seja possível, é necessário que as pensões atribuídas no âmbito do sistema previdencial sejam suficientes para assegurar a satisfação de todas as necessidades dos respectivos beneficiários – o que implica emprego estável com direitos e melhores salários, permitindo a formação de carreiras contributivas robustas, a que possa corresponder a final uma pensão de valor suficiente para assegurar uma

sobrevivência condigna. Por outro lado, é necessário também a criação de um mecanismo de actualização das pensões que garanta a efectiva reposição do poder de compra de todos os reformados e pensionistas, em qualquer situação.

No fundo, esta recomendação parte de um entrelaçamento entre o sistema previdencial e o sistema de solidariedade que não é desejável reforçar. Estes sistemas são independentes, têm objectivos e formas de financiamento diferentes e assim devem permanecer. Uma excessiva penetração dos princípios e regras do sistema de solidariedade na esfera do sistema previdencial acabará por desvirtuar os princípios deste último, sobretudo no que toca ao princípio da contributividade e à correlação que deve existir entre contribuições e prestações.

Em nosso entender, o CSI é um instrumento de combate à pobreza entre os idosos, que deve sobretudo abranger aqueles que, por qualquer motivo, se encontram fora ou à margem da protecção social proporcionada no âmbito do sistema previdencial, e nunca funcionar como complementar ao próprio sistema previdencial, excepto em situações muito específicas.

A CGTP-IN discorda liminarmente da ampliação do Complemento Solidário para Idosos com a intenção de o transformar generalizadamente num mecanismo complementar das pensões atribuídas no âmbito do sistema previdencial.

Para acautelar novos riscos sociais

1. Monitorizar as transformações do mercado de trabalho

Quando o Livro Verde afirma que *«o mercado de trabalho atravessa transformações profundas que poderão ter impacto sobre a capacidade de certos grupos formarem carreiras contributivas estáveis e longas»*, está essencialmente a falar do fenómeno da precariedade laboral e das várias formas, antigas e novas, que ela assume. De facto, à precariedade que deriva da contratação a termo, dos contratos temporários, do falso trabalho independente, junta-se agora a externalização/outsourcing e o modelo do trabalho em plataformas digitais, potenciador da mais precariedade e de informalidade, ou seja, trabalho à margem da legalidade e de qualquer protecção social.

Que a precariedade laboral em todas as suas formas afecta negativamente o sistema previdencial de segurança social e atenta contra a sua sustentabilidade é um dado adquirido, que o Livro Verde não deixa de reconhecer, ainda que de forma enviesada. Porém, não aponta soluções, nem mesmo de forma genérica, limitando-se a sugerir a realização de estudos e avaliações.

Para a CGTP-IN, a sustentabilidade do sistema público de segurança social passa também por emprego de qualidade e com direitos, com elevados salários e boas condições de trabalho, que possibilitem a inscrição e a permanência dos trabalhadores no sistema desde o início da relação de trabalho.



O que significa que o combate efectivo a todas as formas de precariedade laboral é condição essencial para a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social.

2. Incorporar o risco de dependência nas eventualidades cobertas pelo Sistema previdencial

A CGTP-IN não tem objecções, muito pelo contrário, à inclusão do risco de dependência nas eventualidades protegidas no âmbito do sistema previdencial. Pode dizer-se que, face ao envelhecimento populacional, esta é mesmo uma necessidade.

Porém, a sugestão de que o risco de dependência deverá ser financiado com recurso a outras fontes de financiamento, nomeadamente receitas consignadas, já oferece mais dúvidas.

A CGTP-IN não considera desejável o alargamento do financiamento do sistema previdencial por via de impostos gerais.

O sistema previdencial assenta por um lado no princípio da contributividade, que determina a existência de uma relação sinalagmática entre as contribuições pagas e as prestações recebidas, ou seja o valor das prestações a que cada beneficiário tem direito é calculado com base nas contribuições que vão sendo pagas durante a vida activa; e, por outro lado, no princípio da solidariedade laboral e intergeracional, que determina a redistribuição de recursos entre trabalhadores e entre gerações, e implica que o sistema seja gerido em regime de repartição.

Neste quadro, a ligação intrínseca entre salário, contribuições e prestações é fundamental para preservar e reforçar a responsabilização dos empregadores pela efectivação dos direitos sociais dos trabalhadores e o sentimento de pertença dos próprios trabalhadores ao sistema público de segurança social e a necessidade de assegurar a sua sustentabilidade através das contribuições pagas.

O excessivo financiamento através de impostos é susceptível de quebrar ou enfraquecer estes princípios fundamentais do sistema.

Por outro lado, a integração da eventualidade dependência no sistema previdencial não deve ser feita à custa da exclusão de outras eventualidades actualmente protegidas no âmbito deste sistema (ver a propósito o comentário atrás sobre a revisão das taxas contributivas).

3. Proteger as carreiras contributivas de grupos vulneráveis

A recomendação neste caso tem a ver com a especial atenção que deve ser conferida a grupos de trabalhadores especialmente vulneráveis no que toca à protecção social, nomeadamente trabalhadores independentes (falsos) e bolseiros de investigação.

Remetemos aqui para o que ficou dito atrás (no ponto 1) acerca da precariedade no emprego e da necessidade de a combater como contributo para a garantia da sustentabilidade do sistema público de segurança social.

Para melhorar a confiança no sistema de pensões

1. Melhorar o modelo de monitorização e acompanhamento da sustentabilidade financeira da segurança social

Aperfeiçoar a monitorização e acompanhamento destas questões tem carácter positivo.

Porém, e sem prejuízo da apreciação do Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social no quadro do Orçamento do Estado, a CGTP-IN não concorda com a intervenção específica e regular do Conselho das Finanças Públicas no acompanhamento da sustentabilidade da segurança social. Por maioria de razão, discordamos da criação de um conselho consultivo neste âmbito, nos termos previstos no Livro Verde.

Em nosso entender, este acompanhamento e monitorização devem ser efectuados pelo Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade e Segurança Social, através da Comissão de Políticas de Segurança Social e da Comissão Executiva de Políticas de Segurança Social.

2. Disponibilizar dados abertos da segurança social e do emprego

A CGTP-IN concorda com a ideia de disponibilizar mais dados sobre a Segurança Social, tendo em conta as dificuldades que frequentemente representa a recolha de informação fiável.

3. Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da segurança social

O aperfeiçoamento dos processos de gestão, a fim de melhor servir todos os cidadãos e permitir a todos os beneficiários um melhor e mais rápido acesso aos seus direitos, é evidentemente fundamental.

Neste âmbito, a CGTP-IN sublinha que as associações sindicais e demais representantes dos beneficiários têm o direito constitucional de participar na gestão do sistema de segurança social e que, para o cumprimento efectivo deste direito, é necessário que os vários conselhos consultivos que existem no quadro do sistema de segurança social funcionem de facto e não existam apenas no papel, como sucede actualmente com muitos deles, que não reúnem há anos ou nunca reuniram.

4. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários

Este é evidentemente um imperativo do próprio sistema de segurança social, fundamental para a garantia dos direitos de todos, sendo certo que além de



melhorar a comunicação é sobretudo necessário melhorar o acesso dos beneficiários aos serviços de segurança social.

Além destas recomendações formuladas no Livro Verde, a CGTP-IN entende que a confiança seria ainda consideravelmente melhorada se fosse viabilizada a cobrança das dívidas ao sistema de segurança social que, em 2023, ascendiam a quase 20 mil milhões de euros e representavam 7,4% do PIB.

Conclusão

O sistema público de segurança social, universal e solidário, que protege e apoia todos os cidadãos sem qualquer distinção na falta ou diminuição de rendimentos e em todas as situações de carência, desempenha um papel essencial e insubstituível na garantia da segurança económica de todas as pessoas, dos trabalhadores no activo e reformados e das suas famílias, sendo um instrumento crucial para o combate à pobreza, às desigualdades e à exclusão social e para a manutenção da coesão social.

Por sua vez, o actual sistema de pensões, público, de base contributiva, fundado na solidariedade laboral e geracional, e gerido em regime de repartição, é o mais adequado à garantia do direito de todos a uma pensão.

Como qualquer sistema, este pode e deve melhorado, nomeadamente para fazer face aos novos desafios que a evolução da sociedade e da economia vão colocando, mas quaisquer alterações a introduzir devem ir no sentido do reforço dos direitos e garantias dos trabalhadores e dos pensionistas, e nunca ser efectivadas à custa de eliminação ou enfraquecimento destes direitos ou do próprio sistema público de segurança social e, em especial, do sistema de pensões.

No entender da CGTP-IN, o debate sobre a sustentabilidade e o futuro do sistema de pensões não pode desembocar sempre em soluções e medidas que apontam quer para a redução dos direitos sociais dos trabalhadores e pensionistas, quer para a satisfação dos interesses privados, especialmente do sector segurador, que aspira a alargar a sua intervenção no domínio apetecível da protecção social.

Assim, a CGTP-IN recusa a introdução de novas medidas que, a pretexto da evolução demográfica e económica e da necessidade de garantir a sustentabilidade financeira do sistema público, visem por qualquer forma limitar ou reduzir os direitos dos trabalhadores e pensionistas, bem como quaisquer propostas que vão no sentido de enfraquecer ou fragilizar o sistema público de pensões através do reforço dos sistemas privados para substituição, total ou parcial, do sistema público.

Para a CGTP-IN, o grande desafio que actualmente se coloca ao sistema público de segurança social e em particular ao sistema público de pensões é o de garantir a sua efectiva sustentabilidade financeira, e pensões dignas sem desvirtuar os princípios da solidariedade laboral e intergeracional em que assenta e sem enfraquecer o seu efeito redistributivo e os direitos sociais dos trabalhadores e de todos os cidadãos.

A resposta a este desafio passa, assim, em primeiro lugar, pela criação e expansão de emprego de qualidade, estável, com melhores condições e salários, pelo aumento do investimento, diversificação do perfil produtivo e, consequentemente, melhoria da produtividade, pela



promoção do crescimento económico sustentado e em segundo lugar, pelo aposta no alargamento da base financeira dos sistemas públicos de protecção social, nomeadamente através da ponderação de novas formas de redistribuição da riqueza, em que todos os tipos de rendimento contribuam igualmente para o financiamento do sistema público de segurança social, de modo a promover mais justiça e maior coesão social.

7 de novembro de 2024