



## **A POLÍTICA DE DIREITA**

**VISA A “HARMONIZAÇÃO” NO EMPOBRECIMENTO**

**DOS TRABALHADORES, DO POVO E DO PAÍS**



# IMPACTO DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE NA SEGURANÇA SOCIAL

---

<b>1. O ENFRAQUECIMENTO DO DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL.....</b>	<b>2</b>
1.1 A política de austeridade a segurança social e a CGA.....	2
1.2. Debilitamento profundo do Sistema de Protecção Social de Cidadania .....	3
1.3 Regime previdencial .....	4
<b>2. AS PENSÕES .....</b>	<b>5</b>
2.1 O enfraquecimento do direito à pensão .....	6
2.2 A alteração do regime de pensões de velhice e invalidez do regime geral da segurança social .....	8
2.3 As alterações no cálculo das pensões da Administração Pública .....	9
2.6 A evolução das pensões e o impacto da Contribuição Extraordinária de Solidariedade.....	12
<b>3. CRISE E SITUAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL.....</b>	<b>15</b>
3.1 O impacto da política de austeridade na segurança social.....	15
3.2 As dificuldades financeiras do regime da CGA.....	18
<b>4. GARANTIR O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL.....</b>	<b>19</b>
4.1. Mais Emprego e melhores salários, reforço da Segurança Social .....	22
4.2. Propostas da CGTP-IN para garantir a Sustentabilidade da Segurança Social: ...	23



## INTRODUÇÃO

Os sistemas públicos de segurança social desempenham um papel insubstituível na garantia da segurança económica dos trabalhadores e suas famílias e na manutenção da coesão social, assegurando rendimentos de substituição em caso de doença, desemprego, maternidade, invalidez, velhice ou morte, bem como no combate à pobreza e à exclusão social, mitigando os níveis de pobreza que, sem as transferências sociais, seriam muito mais elevados.

Não obstante, estes sistemas estão há vários anos sob grande pressão, primeiro a pretexto da necessidade de garantir a prazo a sua sustentabilidade financeira e também para dar resposta ao anseio do sector privado, com destaque para o sector segurador, de ampliar a sua intervenção no domínio da protecção social. Esta pressão agravou-se fortemente com a eclosão da crise económica e financeira e em especial com as políticas de austeridade que, a pretexto da necessidade de redução da despesa pública, tomaram como um dos seus alvos privilegiados os direitos de segurança social.

Assim, temos estado a assistir ao progressivo enfraquecimento do sistema público de segurança social e consequentemente dos direitos sociais dos cidadãos, atingindo o sistema previdencial e o sistema de protecção da cidadania, e ainda o sistema de protecção social convergente que abrange os trabalhadores em funções públicas.

No âmbito do sistema previdencial (contributivo), as alterações introduzidas traduzem-se na redução e enfraquecimento do próprio sistema, em primeiro lugar, através da imposição de condições de acesso mais restritivas, incluindo a introdução de critérios de selectividade próprios dos sistemas não contributivos, o que significa um afastamento do princípio da contributividade e da correlação que deve existir entre as contribuições pagas e as prestações recebidas; simultaneamente, tem-se procedido também à redução quer do tempo de atribuição das prestações, quer do seu valor. Por outro lado, têm sido ensaiadas várias tentativas no sentido de abrir o sistema público à complementaridade com o sector privado, nomeadamente através da introdução de esquemas de plafonamento das contribuições.

No que respeita ao sistema de solidariedade, a vertente não contributiva do sistema de segurança social, a tendência é no sentido de lhe incutir um cunho mais assistencialista, garantindo que a protecção do Estado só é concedida só aos mais pobres, numa óptica estigmatizante, que ignora a perspectiva da segurança social como um direito universal, instituindo mecanismos cada vez mais restritivos para controlo dos cidadãos que se encontram em situação de carência, ou seja as prestações monetárias do sistema de solidariedade estão a ser substituídas por prestações em espécie (vestuário, alimentos etc.), na esfera da acção social. Além disso, esta vertente do sistema está a ser progressivamente entregue a instituições privadas do sector social, como IPSS e misericórdias.

Os sistemas de pensões, nomeadamente contributivas, têm sido particularmente visados pelas políticas restritivas seguidas pelo Governo no quadro do cumprimento do programa de ajustamento, implicando a redução da despesa pública e a adopção de medidas de reforma do Estado.

Aliás, podemos dizer que a redução da despesa pública e a chamada reforma do Estado são sinónimo apenas de redução dos custos salariais na administração pública e no sector empresarial do Estado, limitação de prestações sociais e limitação ou destruição de serviços públicos de segurança social, saúde e educação.

Neste contexto, um dos alvos preferenciais das medidas do Governo são os sistemas de pensões, classificados genericamente de despesistas e de constituírem um encargo excessivo para as gerações futuras. Estão em causa, evidentemente, os sistemas de pensões geridos em regime de repartição, os

quais, de acordo com a ideologia dominante, são insustentáveis, materialmente injustos e desproporcionais.

Em coerência com estas críticas, o Governo alterou a Lei de Bases da Segurança Social e o regime das pensões de invalidez e velhice atribuídas no âmbito do sistema previdencial do sistema de segurança social, aumentando a idade de acesso à pensão e alterando as regras de cálculo do factor de sustentabilidade, o que implica uma redução do valor das próprias pensões a atribuir.

Por outro lado, no que respeita ao sistema de pensões dos trabalhadores públicos, desde 2005 foram feitas em todos os anos alterações no Estatuto da Aposentação que determinaram reduções no valor das pensões e, em 2014, foi publicada uma Lei alegadamente destinada a fazer a convergência entre este sistema e o da segurança social, que implica uma redução generalizada do valor de todas as pensões a atribuir pela CGA, bem como a alteração da idade de acesso à aposentação e da aplicação do factor de sustentabilidade, em termos idênticos aos previstos para o regime geral da segurança social.

Presentemente, o Governo anunciou ter em preparação uma reforma global e abrangente dos sistemas de pensões, incluindo o regime da segurança social e o regime de protecção social dos trabalhadores públicos, a qual poderá vir a implicar novas reduções dos direitos sociais dos trabalhadores e dos pensionistas, reformados e aposentados.

## **1. O ENFRAQUECIMENTO DO DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL**

### ***1.1 A política de austeridade a segurança social e a CGA***

A segurança social é particularmente visada pela política de austeridade em duas das suas vertentes principais: a redução do défice orçamental por via da diminuição da despesa social; a melhoria da competitividade-custo através da redução das contribuições pagas pelas empresas. Esta segunda componente (redução da Taxa Social Única) não se veio a concretizar em primeiro lugar pela resistência da CGTP-IN, por se ter compreendido que conduziria à perda de receitas que se iria verificar, e a um ainda maior aumento da tributação indirecta.

Mas na primeira vertente o impacto foi brutal. Esse impacto não começou com o Memorando de Entendimento pois os primeiros programas de austeridade são anteriores, nomeadamente com a política dos PEC. Por exemplo: as pensões não foram actualizadas em 2010 e em Julho do mesmo ano foi publicada legislação que restringiu, quer os direitos dos desempregados, quer o acesso a prestações sociais não contributivas.

Com o Memorando de Entendimento e com os Orçamentos de Estado para 2012 e 2013 dão-se agravamentos na política de austeridade com cortes brutais na despesa social no regime previdencial e de cidadania, incluindo a CGA. As principais medidas abrangem o congelamento ou o corte das pensões, o confisco do subsídio de férias e de Natal em 2012, e a tentativa de fazer o mesmo, em relação ao subsídio de férias, em 2013, o que foi impedido pelo Tribunal Constitucional, a diminuição das transferências destinadas ao cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), a suspensão das reformas antecipadas, e a alteração da legislação sobre a protecção social no desemprego e mais restrições no acesso ou nos valores de prestações sociais, incluindo o subsídio de doença, o rendimento social de inserção, os subsídios de parentalidade, as prestações por morte e o complemento solidário para idosos.

## 1.2. Debilitamento profundo do Sistema de Protecção Social de Cidadania

O Sistema de Protecção Social de Cidadania tem por objectivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais. Este sistema baseado na solidariedade nacional poderia ter um papel essencial em tempo de crise; permitiria, pelo menos, minimizar os seus efeitos mais nefastos, através de prestações familiares e de subsídios sociais: prestações e apoios destinados às famílias, como o abono de família, aos desempregados quando esgotam o subsídio de desemprego, aos idosos pobres (como o Complemento Solidário para Idosos) e aos mais pobres (como o rendimento social de inserção), entre outros.

O sistema foi, pelo contrário, debilitado através de medidas que reduziram o seu financiamento e de alterações legislativas, as quais, em particular, restringiram o acesso a prestações. Os Orçamentos de Estado aprovados nos últimos anos reduziram as transferências para o financiamento deste sistema em 17% em termos nominais entre 2010 e 2013.

No plano normativo destaca-se a publicação de legislação, que restringiu as condições de acesso a todas as prestações não contributivas e outros apoios sociais dependentes da verificação de condições de recurso (DL 70/2010 de 16.6); revogou as medidas de apoio excepcional aos desempregados (DL 77/2010 de 24.6); fez cessar o abono de família que corresponde aos 4º e 5º escalões e eliminou a majoração (25%) atribuída nos 1º e 2º escalões (DL 116/2010 de 22.10); procedeu a uma nova redução de direitos (DL 133/2012 de 27.6); impôs a realização de trabalho comunitário não remunerado aos beneficiários do Rendimento social de inserção (DL 221/2012 de 12.10); determinou uma nova redução de direitos em diversas prestações (DL 13/2013 de 25.1).

Estas medidas tiveram como consequências principais a queda na despesa (nas prestações familiares ultrapassou, em termos nominais, 40% entre 2009 e 2013; no RSI caiu de 37%, no mesmo período) e a forte quebra no número de beneficiários a partir de Junho de 2010. Assim, se tivermos em conta prestações representativas deste sistema (para além das pensões que serão analisadas no ponto 2) temos a seguinte evolução para os beneficiários:

### Beneficiários (mil)

	2009	2010	2011	2012	2013
Abono de família	1849,6	1821,9	1357,6	1300,5	1190,3
Subsídio social de desemprego	103,2	100,1	55,1	65,2	68,8
Rendimento social de inserção	487,0	527,5	448,3	420,7	268,8
Complemento Solidário para Idosos	223,0	235,1	235,7	229,3	210,0*

Fonte: Conta da Segurança Social (2009-2012); M. Economia (GEE), Boletim Estatístico, e Portal da segurança social ([www4.seg-social.pt](http://www4.seg-social.pt)); \* Valor em Dezembro

Saliente-se:

- A forte quebra verificada nos titulares do abono de família: mais de 650 mil, tendo como comparação 2009, o ano anterior à publicação de legislação que restringiu fortemente as condições de acesso e fez cessar a atribuição da prestação aos 4º e 5º escalões de rendimento. Esta diminuição que foi menos intensa em 2011, em comparação com o ano anterior, volta a agravar-se em 2013;
- A redução de cobertura no subsídio social de desemprego, uma componente não contributiva do regime de protecção social no desemprego, ocorre paralelamente à diminuição ainda mais intensa no rendimento social de inserção (superior a 200 mil). Ou seja, foi profundamente

abalada a rede social de apoio aos desempregados num contexto de culpabilização e estigmatização dos desempregados;

- A diminuição dos beneficiários do Complemento Solidário para Idosos, uma prestação destinada a combater a pobreza e a exclusão social deste grupo social, a qual se tem verificado desde Novembro de 2011, embora a um ritmo moderado. Mas, por outro lado, existe informação (proveniente designadamente de instituições privadas de solidariedade social) de que há famílias a retirar os familiares de lares por razões económicas e de que estão a proliferar lares clandestinos. Esta situação é particularmente sentida num contexto em que há não só falta de respostas ao nível da segurança social mas também a privatização das existentes.

### ***1.3 Regime previdencial***

#### ***1.3.1 Geral***

A redução do direito à segurança social abrangeu também o sistema previdencial na sua componente contributiva. É de salientar, para além das pensões, (analisadas no ponto seguinte):

- As alterações ao regime de protecção social no desemprego – embora se tenha diminuído o prazo de garantia para 12 meses e alargado, em certas condições, a segurança social no caso dos trabalhadores independentes – restringiram as condições de acesso, diminuíram os valores das prestações e reduziram o prazo máximo de concessão;
- A despesa com a doença reduziu-se em 2012 em resultado do impacto restritivo das novas medidas (DL 133/2012 de 27.6), as quais determinaram a diminuição da taxa de substituição do subsídio de doença (na doença até 90 dias, passou de 65% para 55% nos 30 primeiros dias e para 60% entre 31 e 90 dias);
- A prestação mensal por beneficiário do subsídio parental inicial (a principal prestação por parentalidade) reduziu-se de 9,3% no segundo semestre de 2012 face ao 1º semestre, em resultado da publicação do DL 133/2012 de 27.6.

#### ***1.3.2 A redução da protecção social no desemprego***

Nos últimos anos, a protecção no desemprego tem sido norteadada por uma política baseada no argumentário de que os trabalhadores desempregados precisam de ser motivados – leia-se forçados ou pressionados – a regressar rapidamente ao mercado de trabalho. O que implica por um lado a redução do valor das prestações de desemprego e do respectivo período de atribuição e, por outro, a imposição de regras conducentes à aceitação de ofertas de emprego independentemente das condições de trabalho oferecidas.

As sucessivas medidas de redução da protecção social no desemprego num momento de intensa subida do desemprego revelam uma profunda insensibilidade social. Tanto a redução dos períodos de concessão, como a descida dos valores das prestações têm claramente como objectivo obrigar os desempregados a aceitar qualquer oferta de trabalho, independentemente das condições oferecidas designadamente em termos de tipo de contracto e de nível de remuneração, de modo a contornar o próprio regime da protecção no desemprego que só impõe a aceitação de ofertas de emprego que cumpram os requisitos mínimos legais e convencionais nomeadamente em termos salariais.

A acrescer a estas reduções, o OE para 2013 introduziu ainda uma contribuição de 6% sobre os subsídios de desemprego, que foi entretanto chumbada pelo Tribunal Constitucional. O Governo porém não desistiu e, no Orçamento de Estado Rectificativo, reintroduziu a mesma contribuição sobre os desempregados, desta vez com uma salvaguarda para os valores mínimos da prestação.

As prestações de desemprego cobrem apenas uma parte dos desempregados (hoje, menos de metade). Verifica-se um claro declínio na cobertura destas prestações, independentemente do modo como é calculado. A redução do prazo de garantia do subsídio de desemprego (de 450 para 360 dias) constitui uma medida positiva que, de resto, a CGTP-IN reivindicava.

Mas esta redução não pode ser entendida como “compensação” para diminuição do montante das prestações e dos períodos de concessão. Além de que a melhoria da cobertura depende de outros factores, como as condições de acesso ao subsídio social de desemprego, que não foram alteradas. Como acima se referiu, esta é a prestação em que a quebra, em termos relativos, dos beneficiários foi mais brutal. E se, com o novo prazo de garantia, mais desempregados vão poder aceder ao subsídio de desemprego, por outro lado, todos vão esgotar mais cedo a prestação, devido ao encurtamento do prazo de concessão.

#### Cobertura das prestações de desemprego (2º trimestre)

	2009	2010	2011	2012	2013
Desempregados subsidiados (mil)	322,8	363,8	290,1	365,1	405,2
Desempregados (mil)	507,7	598,8	675	826,9	886
Procura de novo emprego (mil)	457,9	535	608,3	745	800,3
Cobertura – total (%)	63,6	60,8	43,0	44,2	45,7
Cobertura – procura novo emprego (%)	70,5	68,0	47,7	49,0	50,6
Sem subsídio	36,4	39,2	57,0	55,8	54,3

Fonte: INE (Inquérito ao Emprego) e GEE – Boletim Estatístico do Emprego

## 2. AS PENSÕES

Os sistemas públicos de pensões, essencialmente os contributivos, têm sido um dos alvos preferenciais das políticas restritivas seguidas pelo Governo no quadro do cumprimento do programa de ajustamento e da imposição de medidas de austeridade.

A insustentabilidade financeira dos sistemas de pensões, a desigualdade entre o regime de pensões do sistema previdencial da segurança social, que abrange a generalidade dos trabalhadores do sector privado, e o regime de pensões dos trabalhadores da administração pública, e ainda a alegada necessidade de respeitar princípios de equidade e justiça intrageracional, são algumas das justificações que têm sido insistentemente avançadas para a penalização dos pensionistas e reformados e que, simultaneamente, servem de suporte às profundas alterações que estão a ser feitas ou planeadas no âmbito destes sistemas.

No entanto, é fácil constatar que o que está em causa é um ataque feroz aos sistemas públicos de pensões geridos em regime de repartição, sob a alegação de que estes sistemas não são sustentáveis, porque não conseguem autofinanciar-se e implicam a intervenção financeira do Estado onerando todos os contribuintes, e se revelam materialmente injustos e desproporcionais, por se basearem em princípios de solidariedade entre gerações e entre trabalhadores, que são bidireccionais e em que ninguém financia a sua própria pensão.

E este ataque visa por igual o sistema de pensões da CGA e o regime da Segurança Social, já que ambos são geridos em regime de repartição e assentam em princípios de solidariedade laboral e geracional.

Na realidade, estamos normalmente perante afirmações enviesadas, que omitem uma parte da realidade: em primeiro lugar, os sistemas públicos de pensões têm sido descapitalizados por diversas vias, com as contribuições dos trabalhadores a serem desviadas para outros fins e, no caso da CGA, por contribuições reduzidas das entidades empregadoras muito inferiores às pagas pelos trabalhadores, pela completa cessação de receitas de contribuições com a sua transformação em regime fechado. Por outro lado, a crítica dos princípios de solidariedade em que assentam os sistemas públicos, em particular da solidariedade entre gerações, funda-se num conceito redutor de solidariedade entre gerações que apenas considera a actual geração de activos e a actual geração de reformados, ignorando a dimensão temporal e a natureza cíclica da solidariedade em causa, bem como os mecanismos de responsabilização colectiva das pessoas entre si que lhe estão subjacentes.

### **2.1 O enfraquecimento do direito à pensão**

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) e, por outro, a anunciada falência do modelo do Estado social ou Estado providência, que imporiam a aliança entre o Estado e o mercado, numa óptica de complementaridade, a fim de garantir a sustentabilidade dos sistemas de pensões.

A primeira revisão do nosso quadro legal das pensões (em 2001) procedeu à alteração do respectivo método de cálculo que, de modo gradual e progressivo, passou a ter em conta os rendimentos revalorizados de toda a carreira contributiva dos beneficiários. O objectivo principal desta revisão foi obter uma maior equidade e justiça social na atribuição das pensões, incentivar a integração dos trabalhadores no sistema desde o início da sua vida activa e evitar fugas ao sistema; ao mesmo tempo, pretendeu-se também incrementar a solidariedade intergeracional e laboral e uma maior responsabilização de cada trabalhador relativamente à formação e ao valor futuro da sua própria pensão.

Finalmente, esta revisão procurou também respeitar o princípio da conservação dos direitos adquiridos e em formação, estabelecendo um período de transição para a aplicação plena das novas regras de cálculo.

Em seguida, uma nova Lei de bases da segurança social (2002), com uma perspectiva mais reducionista do papel do Estado na garantia do direito à segurança social, veio atribuir viabilidade à introdução do princípio do plafonamento obrigatório (isto é, o estabelecimento de limites superiores contributivos), com o objectivo de retirar do âmbito do sistema público a cobertura de uma parte dos riscos sociais, que passavam a ser incluídos no âmbito de sistemas complementares através do recurso obrigatório a regimes integrados neste sistema. Porém, esta possibilidade nunca chegou a ser concretizada na prática.

Entretanto, em 2006, foi aprovada uma nova reforma do sistema de segurança social, na sequência de um acordo de concertação social sobre a matéria, que a CGTP-IN não subscreveu, essencialmente por discordar da introdução do chamado factor de sustentabilidade e defender que existem outras vias para a resolução dos problemas que afectam a sustentabilidade do sistema público de segurança social, que não passam pela redução dos direitos dos cidadãos.

O factor de sustentabilidade, como sabemos, foi introduzido como alegada forma de garantir a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social, mas o resultado foi a redução generalizada dos valores das pensões, conforme a CGTP-IN previra desde o início.

Com o eclodir da crise e a imposição das políticas de austeridade, o sistema de pensões tem estado permanentemente em causa, sendo apontado como responsável por elevados gastos do Estado. Neste sentido, o Governo tem tomado diversas medidas especialmente dirigidas à redução das despesas com pensões, nomeadamente:

- A suspensão do regime de actualização das pensões (desde 2011);
- O congelamento do valor nominal das pensões de velhice e invalidez do regime de segurança social, bem como das pensões de reforma, aposentação, invalidez e outras atribuídas pela CGA (também desde 2011, com excepção da actualização de algumas pensões mínimas em 2013);
- Criação, em 2013, de uma contribuição extraordinária de solidariedade sobre todas as pensões de valor superior a € 1350, independentemente do sistema ou regime em que sejam atribuídas;
- Tentativa de suspensão do pagamento, total ou parcial, em função do respectivo valor, dos subsídios de Natal e de férias aos pensionistas, medida que acabou por ser inviabilizada pelo Tribunal Constitucional.

Todas estas medidas, aliadas ao aumento brutal de impostos incidentes sobre as pensões e ao aumento dos custos com saúde e outros bens essenciais, têm conduzido à degradação das condições de vida dos mais idosos e a uma regressão nos níveis de pobreza desta faixa etária.

Esta situação agravar-se-á certamente este ano de 2014 com as novas medidas constantes da Lei do Orçamento do Estado para 2014, que mantém a suspensão do regime de actualização das pensões e o congelamento do respectivo valor nominal, à excepção de algumas pensões mínimas que foram actualizadas em valores irrisórios (os aumentos nunca ultrapassam os €2,5/mês), bem como a aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, e ainda a redução dos valores das pensões de sobrevivência atribuídas aos cônjuges que sejam pensionistas e cujas soma das pensões ultrapasse os €2000. Entretanto, já foi aprovada na Assembleia da República uma Proposta de Orçamento Rectificativo que alarga o âmbito de aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade a todas as pensões de valor superior a €1000.

Também na CGA, o problema da sustentabilidade financeira começou a ser levantado pelo governo nomeadamente a partir de 2005, quando o sistema alcançou a sua maturidade, e deixou de gerar excedentes que eram canalizados para outras despesas do Estado.

A partir de 2005, os sucessivos governos impuseram unilateralmente, quase todos anos, alterações no Estatuto da Aposentação, que se traduziram em reduções significativas no valor das pensões atingindo o seu extremo em 2013, com a intenção do governo de fazer cortes retroactivos nas pensões que já estavam a ser pagas. Porém, a Proposta de Lei aprovada no Parlamento que visava alegadamente realizar a convergência entre as pensões atribuídas no âmbito do regime geral da segurança social e no âmbito do regime de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública foi declarada inconstitucional, na parte em que previa a redução do valor das pensões já atribuídas e em pagamento, tendo regressado à AR para expurgação das inconstitucionalidades.

Simultaneamente foram tomadas outras medidas relativas ao regime de pensões do sistema público de Segurança Social.

## **2.2 A alteração do regime de pensões de velhice e invalidez do regime geral da segurança social**

A primeira medida tomada pelo Governo foi a revisão da Lei de Bases da Segurança Social, a fim de alterar o quadro geral das pensões aí previsto.

Esta alteração, consubstanciada na Lei 83-A/2013, de 30 de Dezembro, traduziu-se na introdução de cláusulas abertas que permitem a livre modificação tanto da idade normal de acesso à pensão, como do ano de referência para o cálculo do factor de sustentabilidade, mediante a invocação de razões como a evolução demográfica ou a sustentabilidade do sistema de segurança social.

Com esta alteração, a possibilidade de saber qual a idade em que cada um de nós se poderá retirar da vida activa e qual o valor expectável da pensão a que teremos direito desaparece, criando instabilidade e incerteza quanto ao futuro e à qualidade de vida que poderemos ter na velhice.

Em seguida, foi revisto o regime das pensões de velhice e invalidez atribuídas no âmbito do regime geral da segurança social, essencialmente em dois aspectos – a idade normal de acesso à pensão e o cálculo do factor de sustentabilidade.

### *2.2.1 A idade normal de acesso à pensão de velhice*

A idade normal de acesso à pensão de velhice passou a ser variável em função da evolução da esperança média de vida aos 65 anos de idade.

Para os anos de 2014 e 2015, a idade normal de acesso à pensão de velhice é igual a 65 anos mais o número de meses necessários para compensar o efeito da aplicação do factor de sustentabilidade no valor da pensão. Tendo em conta o factor de sustentabilidade calculado para 2013, o tempo necessário para compensar este efeito em 2014 será de 12 meses, o que significa que a idade normal de acesso à pensão de velhice para estes dois anos será 66 anos.

Após 2015, a idade normal de acesso à pensão de velhice é de 66 anos mais o número de meses que, em cada ano, crescem a esta idade em função da evolução da esperança média de vida aos 65 anos, verificada entre os 2º e 3º anos anteriores ao ano do início da pensão de velhice, na proporção de 2/3.

A idade normal de acesso à pensão é periodicamente fixada em Portaria do Governo, a publicar no segundo ano civil imediatamente anterior (ou seja, por exemplo, a idade para 2016 terá de ser fixada em 2014).

### *2.2.2 Alteração da fórmula de cálculo do factor de sustentabilidade*

A fórmula de cálculo do factor de sustentabilidade é alterada, passando a considerar-se como referência a esperança média de vida aos 65 anos no ano 2000 (até aqui era o ano de 2006). Esta alteração implica uma muito maior redução do valor das pensões em resultado da aplicação do factor de sustentabilidade.

O factor de sustentabilidade não é aplicado ao valor das pensões dos beneficiários que passem à situação de pensionistas na idade normal de acesso à pensão de velhice estabelecida – isto significa que o factor de sustentabilidade deixa de ter aplicação geral a todas as pensões, passando apenas a aplicar-se a quem se reforma antecipadamente (antecipação voluntária, por desemprego de longa duração ou em função da profissão/actividade exercida).

Em consequência destas duas alterações conjugadas, os trabalhadores vão ser obrigados a prolongar a sua vida activa, progressivamente durante mais tempo, independentemente da sua capacidade física e estado de saúde, sob pena de verem o valor da sua pensão substancialmente reduzido.

Prevê-se assim para as futuras gerações um prolongamento cada vez maior da sua vida activa que terá como contrapartida muito provavelmente pensões de valor mais baixo, sobretudo se tivermos em conta a actual tendência para a redução dos salários. Por outro lado, é de salientar que esta necessidade/obrigação de prolongamento da vida activa entra em conflito directo com as políticas etárias das empresas, que vão no sentido de se libertarem dos trabalhadores mais velhos em idades cada vez mais precoces; neste quadro, é possível prever que os trabalhadores na fase final da sua vida activa se vejam empurrados para empregos mais precários e mal pagos, o que contribuirá também para a redução do valor da sua pensão.

O regime de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem é um regime contributivo, baseado no princípio da contributividade, isto é na existência de uma relação sinalagmática entre o montante das contribuições pagas ao longo da vida activa e o valor das prestações a que terão direito quando da verificação das eventualidades cobertas.

As alterações agora introduzidas distorcem esta relação e alteram as condições da relação jurídica de segurança social estabelecida entre o trabalhador/beneficiário e o Estado.

### ***2.3 As alterações no cálculo das pensões da Administração Pública***

Os aposentados e pensionistas da Administração Pública são particularmente atingidos pela política de austeridade.

O Governo, invocando as dificuldades financeiras do Estado e a necessidade de estabelecer a convergência com o regime geral da segurança social, apresentou uma proposta de alteração do cálculo das pensões atribuídas no âmbito do regime de protecção social da função pública, que representaria um corte de cerca de 10% nas pensões de valor superior a €600 já em pagamento, para além de uma redução da mesma ordem nas pensões a atribuir futuramente.

Aprovada pela maioria na Assembleia da República, a proposta foi no entanto declarada inconstitucional pelo Acórdão nº 862/2013 por violação do princípio da protecção da confiança.

Em consequência da declaração de inconstitucionalidade, a Proposta voltou à Assembleia da República para expurgação dessas mesmas inconstitucionalidades. Em consequência, foi aprovada e publicada a Lei 11/2014, de 6 de Março, que continua a prever a alteração do cálculo das pensões a atribuir pela Caixa Geral de Aposentações, determinando uma redução de cerca de 10% do respectivo valor, mas sem atingir as pensões em pagamento, ou seja as novas regras de cálculo aplicar-se-ão apenas às pensões atribuídas após a sua entrada em vigor; além disso manda aplicar a estas pensões o factor de sustentabilidade em vigor para as pensões atribuídas no âmbito do regime geral da segurança social e define como idade normal de acesso à aposentação a mesma idade que vigorar para o acesso à pensão de velhice da segurança social.

A Lei de Bases da Segurança Social prevê, de facto, a convergência dos regimes dos regimes públicos e privados, mas estabelece também o princípio da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação (artigos 100º e 104º).

No que respeita às condições de aposentação e ao cálculo das pensões, o modo de concretização da convergência foi estabelecido pela Lei nº 60/2005.

A nova Lei agora publicada vem alterar este diploma quanto ao cálculo das pensões. O valor da pensão (artigo 5º da Lei 60/2005) corresponde à soma de duas parcelas:

- A primeira parcela (P1) é determinada aplicando as regras alteradas do Estatuto da Aposentação tendo-se em conta o tempo entre a admissão e a data de 31.12.05. A pensão (P) é obtida tendo como base o último salário (S) recebido até 2005, actualizado não com base nos coeficientes de revalorização utilizados na Segurança Social mas sim na actualização do Índice 100 de remuneração da Função Pública, o que determina que a actualização na Administração Pública seja menos de metade da Segurança Social, remuneração a que já tinha sido deduzida 10%, a multiplica pelo numero de anos de contribuições até 2005 (N), fazendo:  $P = (0,9 \times S \times N) / 40$ , nas condições de convergência com o regime geral em relação à idade e ao tempo de serviço;
- A segunda (P2) é obtida através do regime geral da segurança social, mas utilizando a taxa de formação anual de 2%, e não entre 2% 2,3% como se verifica na Segurança Social.

De acordo com a nova Lei, na primeira parcela, a remuneração de referência de 2005, utilizada para o cálculo da pensão baixa de 90% para 80% da remuneração do trabalhador, alegadamente para obter a convergência com o sector privado.

Na realidade, porém, os dois regimes em causa continuam a manter diferenças muito significativas entre si, designadamente:

- O modo de cálculo das pensões não é idêntico. No RGSS são tidas em conta as remunerações sobre as quais se descontou e não uma remuneração mensal deduzida de uma percentagem (10%, actualmente que o governo pretende aumentar para 20%);
- O regime das pensões de sobrevivência é mais favorável no RGSS: a pensão recebida pelo conjugue sobrevivente corresponde a 60% da pensão do cônjuge falecido face a uma média de 53% na Administração Pública;
- A densidade contributiva (tempo necessário para ser considerado como um ano para efeitos de cálculo da pensão) é mais favorável no sector privado onde se exige 120 dias de contribuições enquanto na Administração Pública é necessário perfazer um ano completo;

A ideia de uma igualização das pensões nos dois sistemas não é pois verdadeira. Se é verdade que a Constituição não impõe a existência de regimes de protecção social distintos para os trabalhadores do sector público e do sector privado e proíbe discriminações infundadas, também nada autoriza que a igualdade seja feita através da redução dos direitos daqueles que se encontram alegadamente na situação mais favorável. Pelo contrário, perante a existência de uma situação discriminatória, a reposição da igualdade opera normalmente atribuindo aos que foram discriminados os mesmos direitos de que gozam os que se encontram em posição mais favorável.

Neste sentido, a pretensa reposição da equidade entre trabalhadores ou reformados do sector público e do sector privado consubstancia uma verdadeira perversão do princípio da igualdade e da proibição de discriminação consagrados na Constituição da República.

#### *2.4 A nova Contribuição Extraordinária de Solidariedade*

Em retaliação pela declaração de inconstitucionalidade da parte do chamado regime de convergência das pensões que previa a aplicação retroactiva da redução das pensões atribuídas pela Caixa Geral de Aposentações de valor superior a €600, o Governo decidiu alargar o âmbito de aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, de modo a abranger todas as pensões de valor global superior a €1000.

Actualmente, de acordo com o estabelecido na LOE 2014, estão sujeitas à Contribuição Extraordinária de Solidariedade, fixada entre 3,5% e 10%, todas as pensões pagas a um mesmo titular de valor mensal situado entre €1350 e €1800, considerando-se para este efeito não só as pensões pagas por entidades públicas, mas também todas as prestações pecuniárias vitalícias devidas a qualquer título a reformados, aposentados e pensionistas, independentemente da sua designação, da forma que revistam e da natureza pública, privada, cooperativa ou outra e do grau de independência ou autonomia da entidade pagadora; em acumulação com a referida taxa de 10%, as pensões que excedam 12 IAS e não ultrapassem 18 IAS estão sujeitas a uma taxa de 15%, e as pensões de montante superior a 18 IAS, a uma taxa de 40%.

De acordo com uma Proposta de Orçamento Rectificativo, apresentada e já aprovada na AR, a incidência desta Contribuição é alargada a todas as pensões pagas a um mesmo titular de valor superior a €1000, de tal modo que as pensões situadas entre €1000 e €1350, que até aqui se encontravam excluídas do âmbito de aplicação desta Contribuição, passam a estar sujeitas a uma taxa de 3,5%.

Concluimos, portanto, que na impossibilidade de atingir os aposentados e reformados da CGA como pretendia, o Governo avança com uma medida de substituição que vai atingir os mesmos alvos de sempre, ou seja os aposentados, reformados e pensionistas (agora, quer os da CGA, quer os da segurança social), e exactamente pela mesma via – a redução abrupta e inesperada do valor de pensões já atribuídas e em pagamento. O que significa que estamos novamente perante a violação do princípio da protecção da confiança, decorrente do princípio de Estado de direito democrático consagrado no artigo 2º da Constituição.

### ***2.5 O ataque aos regimes complementares de base profissional***

Além do ataque aos regimes públicos de pensões, o Governo decidiu contemplar também os regimes complementares profissionais, no caso os atribuídos no âmbito das empresas do sector público empresarial.

Assim, a LOE 2014 prevê a suspensão do pagamento de todos os complementos de pensão atribuídos por empresas do sector público empresarial que apresentem resultados líquidos negativos nos 3 últimos anos, quer aos futuros quer aos actuais beneficiários destes complementos.

Os complementos às pensões atribuídas pelos sistemas de segurança social de enquadramento obrigatório são benefícios sociais atribuídos aos trabalhadores, uma grande parte, previstos em instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, que integram os chamados regimes profissionais complementares, definidos no artigo 83º da Lei de Bases da Segurança Social (Lei 4/2007, de 16 de Janeiro, na redacção dada pela Lei 83-A/2013, de 30 de Dezembro) como regimes de iniciativa colectiva, de instituição facultativa, a favor dos trabalhadores por conta de outrem de uma empresa, grupo de empresas ou de entidades empregadoras de um sector profissional ou interprofissional, financiados pelas entidades empregadoras, com ou sem pagamento de quotizações por parte dos trabalhadores.

O seu objectivo é, como o próprio nome indica, complementar as prestações atribuídas no âmbito dos sistemas de segurança social de enquadramento obrigatório, tendo em conta que as prestações e nomeadamente as pensões atribuídas no âmbito destes sistemas obrigatórios têm valores generalizadamente baixos, que resultam por um lado do baixo nível salarial e, por outro, da relativa juventude do nosso sistema público de segurança social.

Os regimes profissionais complementares integram plenamente o sistema de segurança social, de acordo com o disposto no artigo 23º da Lei de Bases da Segurança Social, e como tal estão abrangidos pelos princípios gerais do sistema, entre os quais o princípio da tutela dos direitos adquiridos e em formação consagrado no artigo 20º da citada Lei de Bases.

Assim, esta suspensão do pagamento dos complementos de reforma aos trabalhadores e reformados das empresas do sector público empresarial viola claramente o princípio da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, expressamente garantido na Lei de Bases da Segurança Social, bem como o princípio da tutela da confiança, ínsito no princípio do Estado de Direito, por operar na ordem jurídica uma alteração imprevisível e desproporcional com a qual os beneficiários dos complementos de pensão em causa não poderiam razoavelmente contar.

Por outro lado, na parte em que revogam as normas de instrumento de regulamentação colectiva que prevejam a atribuição e pagamento destes complementos de pensão viola igualmente o direito de contratação colectiva, de acordo com jurisprudência recente do Tribunal Constitucional<sup>1</sup>.

## **2.6 A evolução das pensões e o impacto da Contribuição Extraordinária de Solidariedade**

### **A) Segurança Social: geral**

A despesa com as pensões no âmbito do regime previdencial, sem a integração de regimes especiais (como o dos bancários), reduziu-se em 2012, o que acontece pela primeira vez na história do sistema. A pensão média de velhice teve uma quebra de 16% (14% na invalidez), devido ao não pagamento de subsídios de férias e de Natal a uma parte dos pensionistas. Saliente-se que, neste ano, o número das pensões de velhice e invalidez até ao valor oficial do limiar de pobreza (419,21 €) corresponde a 75% do total.

#### **Dados de base sobre pensões**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Pensão média velhice (euros)	472,1	477,0	481,7	404,4
Pensão média invalidez (euros)	389,1	392,4	399,3	343,4
Pensão mínima Dez. (euros)	243,3	246,3	246,3	254,0
Carreira contributiva velhice (anos)	25,1	25,5	25,6	26,2

Fonte: Conta da Segurança Social (2009-2012) e Diário da República (2013)

As pensões foram revistas excepcionalmente em 2010, uma vez que a aplicação do mecanismo de actualização, em vigor desde 2008, determinaria a redução do seu montante. Mas as pensões acima de 1500 euros foram congeladas. Em 2011 não foram actualizadas e houve cortes nos valores nominais de pensões consideradas altas. Em 2012 e 2014 apenas foram actualizadas algumas das

<sup>1</sup> Ver nomeadamente o recente Acórdão nº 602/2013, publicado no *Diário da República* nº206, Série I, de 24 de Outubro

pensões mínimas (RESSAA, regimes não contributivos e 1º escalão das pensões mínimas do regime geral). Desde 2010 que o Indexante dos Apoios Sociais (IAS) não é revisto.

Houve pois uma perda do poder de compra das pensões, já que, entre 2010 e 2013 a soma acumulada da inflação foi de 8,2%. A quebra é maior já que não tem em conta os cortes nas pensões. A actualização dos valores das pensões apenas ocorreu nas mínimas, e não em todas. Este ano o aumento foi de 1% (Portaria 378-B/2013 de 31.12).

#### Pensões mínimas (euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2014 % IAS
<b>Regime geral</b>						
Até 15 anos	246,36	246,36	254,00	256,79	259,36	61,87
De 15 a 20 anos	274,79	274,79	274,79	274,79	274,79	65,55
De 31 a 30 anos	303,23	303,23	303,23	303,23	303,23	72,33
Mais de 30 anos	379,04	379,04	379,04	379,04	379,04	90,4
Agrícolas	227,43	227,43	234,48	237,06	238,43	55,9
Social	189,52	189,52	195,40	197,55	199,53	46,6
IAS	419,22	419,22	419,22	419,22	419,22	

Fonte: Diário da República

#### B) Caixa Geral de Aposentações

Os pensionistas e aposentados da Administração Pública foram particularmente visados por medidas de redução de despesa com impacto no valor das pensões ou no seu nível de vida, entre outras: cortes salariais, os quais vão determinar pensões mais baixas; não actualização de valores de pensões, de subsídio e de complementos; criação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade a qual incide sobre o valor das pensões acima de um quantitativo determinado; suspensão do pagamento de subsídios de férias e de Natal.

Em 2012 o valor médio das pensões atribuídas no ano registou um decréscimo de 2,7%, o que resulta de factores como os cortes salariais, o que afecta o cálculo da pensão, e a aplicação do Factor de Sustentabilidade.

#### Dados de base sobre pensões

	2009	2010	2011	2012
Pensão média: total (€)	1240,4	1253,9	1263,5	1271,5
Pensão média: atribuídas no ano (€)	1261,5	1225,8	1283,8	1249,1
Pensão mínima Dezembro (€)	230,24	230,24	237,38	239,99
Tempo médio serviço (anos)	30,4	29,9	29,8	30,7

Fonte: CGA

As pensões mínimas também não foram actualizadas com excepção dos dois primeiros escalões. No que respeita às pensões mínimas de aposentação e reforma, temos a seguinte evolução:

#### Pensões mínimas de aposentação (euros)

Tempo de serviço (anos)	2010	2011	2012	2013	2014
De 5 a 12	230,24	230,24	237,38	239,99	242,39

+12 a 18	239,99	239,99	247,43	250,15	252,65
+18 a 24	272,78	272,78	272,78	272,78	272,78
+24 a 30	305,25	305,25	305,25	305,25	305,25
+30	404,44	404,44	404,44	404,44	404,44

Fonte: CGA, Portaria 432-A/2012 de 31.12 e Portaria 378-B/2013 de 31.12

### C) Impacto da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES)

A CES foi criada em 2011 sendo aplicável a pensões de valor superior a 5 mil euros. Em 2013 foi alargada de modo a abranger as pensões acima de €1350. A nova CES (ver 2.4) tem impactos em termos de alargamento da base de incidência e do aumento da taxa efectiva para as pensões mais elevadas.

Embora seja denominada de “contribuição” trata-se de facto de um imposto, já que é coerciva e sem contrapartidas. Em termos de impacto, salienta-se (ver quadro):

- A nova CES abrange mais de meio milhão de pensionistas (506 mil), o que representa um aumento de 165 mil face ao regime anterior. São atingidos quer os pensionistas da segurança social geral quer os da CGA, embora com maior incidência nesta devido ao facto da pensão média ser superior;
- O valor da CES por pensionista é de 76 euros na segurança social e de 106 euros na CGA, aumentando em função do valor da pensão;
- São abrangidos sobretudo os pensionistas dos escalões mais baixos (o 1º e o 2º) devido à maior concentração de pensionistas nestes escalões.

#### Impacto da CES

	Segurança Social	CGA	Total
Receita (milhões €)	212,4	644,0	856,4
Nº pensionistas (mil)	198,6	307,2	505,8
Antes	113	227,3	340,3
CES: 1º e 2º escalões (%)	77,5	82,1	
1º (1000-1800€)	36,6	17,5	
2º (1800-3750€)	40,9	64,6	
3º (3750-4611,42€)	7,7	6,4	
4º (4611,42-7126,74€)	9	6,5	
5º (mais de 7126,74€)	5,8	5,0	
CES: € p/ pensionista	76	106	
1º (1000-1800€)	40	36	
2º (1800-3750€)	122	153	
3º (3750-4611,42€)	328	338	
4º (4611,42-7126,74€)	412	458	
5º (mais de 7126,74€)	1303	2119	

Fonte: UTAO, Análise da 1ª alteração ao Orçamento de Estado para 2014

### 3. CRISE E SITUAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

#### 3.1 O impacto da política de austeridade na segurança social

A degradação da situação financeira da segurança social é sistematicamente apresentada pelo Governo como uma consequência de “factores estruturais”, sendo dado destaque aos factores de natureza demográfica (envelhecimento da população). Mas quando se observa o saldo da segurança social, em termos efectivos<sup>2</sup>, verificamos que era de M€ 1611,4 em 2008, ou seja antes da crise internacional e da crise da dívida que se lhe seguiu.

Foi só a partir de 2012 que se verificou uma forte diminuição deste saldo, o que obrigou mesmo que fossem efectuadas transferências extraordinárias para financiar o défice (857 milhões de € em 2012, 1430 em 2013 e 1391 em 2014).

A crise não resulta da natureza pública do sistema, do seu modo de financiamento (regime de repartição) e do envelhecimento da população. Como constata o Tribunal de Contas: “a forte exposição das receitas e das despesas da Segurança Social à evolução do ciclo económico, cujo comportamento continua a ser de forte contracção, foi o factor que determinou a degradação verificada no período de referência [2008-2012]”<sup>3</sup>.

A presente situação foi criada pela política de austeridade devido ao seu profundo impacto nas contas do sistema provocado essencialmente: pela perda de contribuições, por aumento do desemprego, por uma integração ruínosa para o sistema dos trabalhadores da banca e pelo corte das transferências do Orçamento de Estado (OE) para o financiamento da Lei de Bases da Segurança Social, (ver caixa).

#### Consequências da política de austeridade na Segurança Social

O impacto é devastador tendo obrigado a transferências extraordinárias do OE desde 2012 para assegurar o equilíbrio orçamental. O quadro seguinte sintetiza os principais factores de desequilíbrio financeiro no período de 2010 a 2013 (em milhões de euros, M€):

	2010	2011	2012	2013
Perda contribuições		236	1291	1078
Despesa c/ desemprego	2221	2104	2565	2961
Despesa pensões bancários			522	507
Transferências LBSS	7499	6603	6280	6296

Fonte: calculado pela CGTP-IN

#### a) Perda de contribuições

As contribuições caíram 4,8% em 2012. Em 2013 houve um aumento de 2%, mas este valor está inflacionado pelo regime de regularização de dívidas (243 M€), pela Contribuição Extraordinária de

<sup>2</sup> O saldo em termos efectivos traduz a diferença entre receitas efectivas (receitas sem os saldos dos anos anteriores e sem os activos e passivos financeiros) e despesas efectivas (sem activos e passivos financeiros)

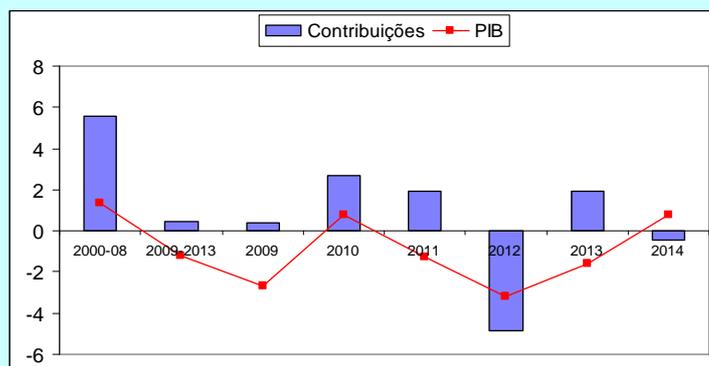
<sup>3</sup> Tribunal de Contas, *Relatório da Execução do Orçamento da Segurança Social Janeiro a Dezembro de 2012*, Julho de 2013, disponível na Internet.

Solidariedade e pela receita proveniente das contribuições sobre as prestações de desemprego e de doença. Se excluíssemos estas receitas teria havido uma diminuição de 1% (dados da UTAO). Mas o impacto é maior, pois, supondo que as contribuições, no mínimo, acompanhem a inflação (contribuições “normais”), o seu valor deveria ter sido superior. Calcula-se que tenha sido, em termos acumulados no período 2011-2012, num montante de 2,6 mil M€.

	2010	2011	2012	2013
Contribuições "normais"	13483	13982	14373	14416
Contribuições recebidas	13483	13746	13082	13338
Perda		236	1291	1078
% do PIB		0,1	0,8	0,7
PIB	172860	170960	165174	165300
Inflação (%)	1,4	3,7	2,8	0,3

Valores: M€ e %; as contribuições “normais” são as contribuições recebidas (mesmo que inflacionadas multiplicadas pelo índice de inflação)

De 2009 a 2013 as contribuições têm uma variação média de 0,4% (mas com valores que incorporam a regularização de dívidas, a CES e as contribuições sobre as prestações de desemprego e de doença), o que contrasta com um crescimento médio de 5,6% de 2000 a 2008. Em 2014 prevê-se uma nova queda de contribuições (-0,4%).



Fonte: INE, Conta da Segurança Social e Orçamentos de Estado

## b) Custo do desemprego

O desemprego tem um duplo efeito desequilibrador: perda de receitas e aumento de despesa.

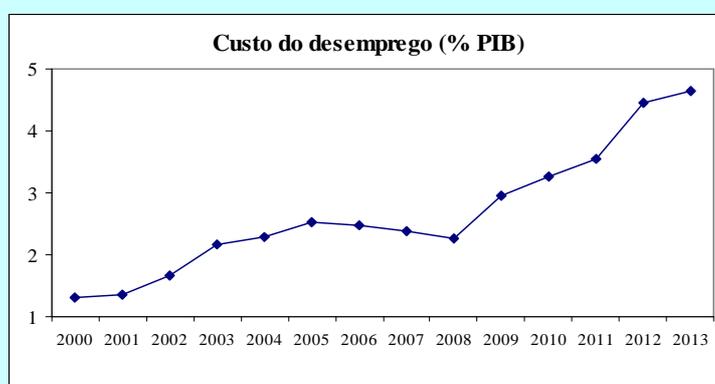
O quadro seguinte quantifica estes dois aspectos (os seus valores não se podem pois somar aos do quadro anterior sobre a perda de contribuições).

	2010	2011	2012	2013
Nº desempregados (mil)	603	706	860	876
Salário mensal (€)	1160	1157	1136	1136
Receita perdida (contribuições) (M€)	3401	3974	4753	4841
Despesa com desemprego (M€)	2221	2104	2593	2812
Despesa total (M€)	5622	6078	7346	7653
% PIB	3,3	3,6	4,4	4,6

**Notas:** Admitem-se hipóteses simplificadoras pois o objectivo é meramente ilustrar a dimensão do custo global: (1) O salário mensal é calculado a partir das Contas Nacionais (ordenados e salários); o valor de 2012 é estimado e o de 2013 é igual ao de 2012; (2) as receitas perdidas são calculadas fazendo: desempregados X salário médio X 14 X 0,3475, sendo este valor a TSU; (3) a despesa total é a soma da perda de contribuições com a despesa com o desemprego.

Constata-se o enorme peso do desemprego para o equilíbrio financeiro do sistema; que o principal custo reside nas contribuições que a segurança social deixa de receber; que, mesmo com a redução da protecção social no desemprego e a baixa da cobertura, a despesa com o desemprego é muito elevada. E mesmo que se admita que os desempregados tenham um salário inferior ao médio, ainda assim o custo não deixa de ser enorme.

Num plano temporal mais alargado e usando a mesma metodologia constata um forte aumento do impacto do desemprego a partir de 2008:



### c) Transferências do OE (Lei de Bases da Segurança Social)

O Estado obriga-se a fazer transferências do OE para financiar os regimes não contributivos (o sistema de Protecção Social de Cidadania) para atenuar a pobreza e a exclusão social. Mas o Governo e a tróica reduziram as transferências que caíram mais de € 1200 milhões desde 2010.

Este sistema é financiado por impostos e não por contribuições, o que é justo já que a natureza da sua despesa exige o contributo de toda a colectividade. O sistema não contributivo (ou sistema de Protecção Social de Cidadania) compreende a acção social, a solidariedade e a protecção familiar. São várias as finalidades cobertas como a garantia de mínimos sociais (incluindo prestações mínimas no âmbito do sistema previdencial), o apoio às famílias e a luta contra a pobreza e a exclusão.

### d) Integração ruínosa para a segurança social dos trabalhadores da banca

Esta integração é ruínosa porque as verbas transferidas pelas instituições bancárias não entraram nos cofres do sistema. O acréscimo de despesa com o pagamento de pensões equivale a cerca de 510 milhões de euros anuais (1525 milhões no período 2012-2014), ainda que o Estado financia esta despesa através de uma transferência do OE.

A transferência dos activos deveria ser destinada exclusivamente ao pagamento das pensões. As verbas foram calculadas com base numa rentabilização esperada (taxa de desconto) pelo que o pagamento das pensões seria assegurado pelos valores transferidos e pelo rendimento das

aplicações. Foi nesta base que foram transferidos os outros fundos de pensões, mas não é o que acontece com a integração dos bancários.

A segurança social perde o rendimento de aplicações que supostamente eram previstas, (doutro forma, deveria ser superior o valor dos activos transferidos) e fica dependente, para assegurar as suas obrigações, de transferências do Estado que a experiência demonstra serem altamente vulneráveis às políticas de consolidação orçamental.

A todos estes factores acresce ainda a decisão do Governo de concentrar as aplicações do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) em títulos da dívida pública portuguesa, até ao limite de 90%. Esta medida, para além de violar princípios elementares (o fundo pertence não ao Estado mas aos trabalhadores que o alimentam com descontos efectuados sobre os salários), põe em causa o princípio da diversificação da aplicação de activos e representa um risco de perdas numa situação em que a segurança social apresenta um défice devido à crise.

### **3.2 As dificuldades financeiras do regime da CGA**

O principal argumento usado pelo Governo para justificar a necessidade de medidas que se traduzem na redução do direito à segurança social é, para além da necessidade de convergência em relação aos trabalhadores do sector privado, a sustentabilidade financeira, a qual deve prevalecer sobre os direitos adquiridos e a salvaguarda da protecção da confiança.

Foi nesta base que o Governo defendeu uma Proposta de lei sobre a “convergência das pensões” em que invocou a existência de um “desequilíbrio financeiro estrutural” para justificar o corte retroactivo das pensões.

O argumento da sustentabilidade é hoje usado para fazer prevalecer a sustentabilidade financeira sobre direitos fundamentais que o Estado deve assegurar, ainda que dessa realização resulte um acréscimo de encargos financeiros.

O Governo minimiza a responsabilidade das opções tomadas no desequilíbrio financeiro do sistema. Os factores que contribuíram ou contribuem hoje para as dificuldades financeiras são vários devendo destacar-se:

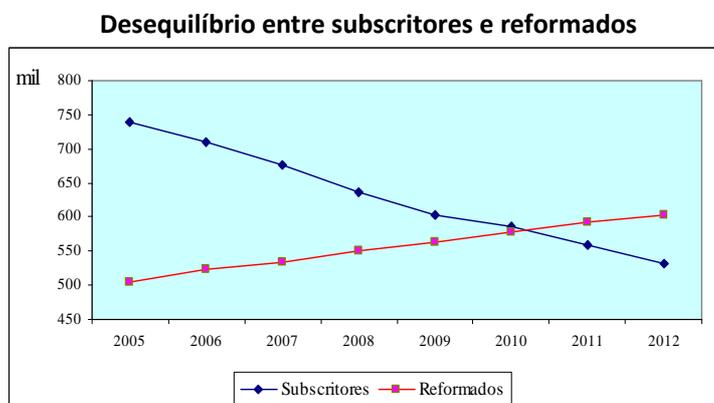
- a) O modo de financiamento, em vigor durante um longo período, era assegurado por contribuições pagas pelos trabalhadores e por uma dotação do Estado, o qual não contribuía como empregador. Apenas eram abrangidos por contribuições patronais os empregadores públicos autónomos, como as administrações regionais autónomas, as autarquias locais e os institutos públicos. Por exemplo em 2000, estas contribuições apenas representavam 4,5% receitas.

O financiamento assentava nas quotas pagas pelos trabalhadores (27,6% das receitas) e na dotação do Estado (50%)<sup>4</sup>. Se as entidades empregadoras, incluindo o Estado, pagassem as contribuições necessárias à cobertura dos riscos abrangidos pelo sistema haveria um excedente que rentabilizado constituiria uma importante fonte de financiamento (estima-se que os excedentes anuais, só referentes ao período 1993/2001, capitalizados a uma taxa anual de 4% - o valor aceite pelo governo na transferência dos fundos de pensões da PT e da banca – permitiria criar um fundo que, em 2012, seria superior a 14.400 milhões €);

---

<sup>4</sup> Relatório e Contas da CGA de 2000, página 32.

- b) A transformação da CGA num regime fechado a partir de Janeiro de 2006 agravou a situação financeira porque fez diminuir o número de subscritores (ver gráfico). No último Relatório e Contas da CGA mostra que, entre 2003 e 2012, os subscritores variaram a uma taxa média anual de -4,1% enquanto os beneficiários de pensão cresceram a um ritmo anual de 2,6% (pág. 16);



Fonte: CGA; reformados = aposentados + pensionistas

- c) As restrições na admissão de novos trabalhadores na Administração Pública e a instabilidade vivida têm consequências ao nível da diminuição de subscritores e no aumento do número de trabalhadores que se reformaram prematuramente;
- d) A redução das remunerações (diminuição ou congelamento salarial, corte de subsídios, congelamento de progressões e promoções, entre outras) devido à aplicação da política de austeridade;
- e) A desvalorização dos activos dos fundos de pensões transferidos para a CGA.

A Proposta de lei reconhece alguns destes factores mas ou os desvaloriza ou os engloba no que diz ser um desequilíbrio “estrutural” como se não fossem consequências de decisões políticas tomadas.

#### 4. GARANTIR O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL

O sistema público de segurança social tem um papel insubstituível na sociedade:

Assegura rendimentos de substituição perdidos por motivo de doença, desemprego, velhice e invalidez, entre outros; apoia as famílias, particularmente nos encargos familiares; mitiga os níveis de pobreza e de exclusão social; constituiu um instrumento de coesão social.

Para milhões de pessoas, as pensões constituem o seu principal meio de vida. Sem a segurança social a taxa de pobreza seria, não de 17,9% em 2011, mas de 45,4%.

A segurança social tem também um papel económico enquanto estabilizador do rendimento, por via de prestações substitutivas de rendimento dos regimes contributivos e das prestações sociais não contributivas. Sem a segurança social a recessão económica seria muito mais grave porque o rendimento disponível das famílias seria muito mais baixo.

Em tempo de crise económica esse papel é ainda mais essencial nas duas vertentes invocadas: a social e a económica. Na social, porque há um perigoso aumento da desprotecção social que significa sofrimento para cidadãos em concreto e agravamento das desigualdades na sociedade; na económica, porque a valorização das prestações serve de apoio à estabilização do rendimento.

Não obstante, a segurança social tem sido posta em causa pela política de austeridade. Esta política tem tido um profundo impacto na segurança social, sobretudo no plano das receitas perdidas de contribuições e no aumento da despesa com as prestações de desemprego. O agravamento da situação financeira não decorre de factores demográficos, como a esperança de vida, mas das políticas económicas aplicadas.

- ***Por isso, a primeira condição para essa sustentabilidade passa por mudanças nas políticas económicas de forma a favorecerem o crescimento económico e o emprego.***

A CGTP-IN não aceita porém que valores fundamentais de um Estado de Direito e valores fundamentais estruturadores da segurança social sejam preteridos em nome da sustentabilidade financeira. Recorda nestes valores fundamentais, os princípios da tutela da confiança, a solidariedade entre gerações, a igualdade dos cidadãos e o princípio dos direitos adquiridos e em formação.

- ***Por isso rejeita as medidas do Governo que visam elevar a idade da reforma para 66 anos, agravar o Factor de Sustentabilidade, bem como um corte retroactivo das pensões no âmbito da CGA. E exige a reposição da idade legal da reforma para os 65 anos.***
- ***A CGTP-IN defende a salvaguarda dos regimes públicos de pensões, financiados em regime de repartição, porque são os mais adequados a garantir o direito de todos à segurança social na base da solidariedade entre gerações. É necessário defender a relação existente entre as remunerações, o período contributivo, as prestações e as pensões,***

Os ataques do Governo ao sistema de repartição e a intenção de estabelecer um tecto contributivo inserem-se numa agenda política cuja finalidade é enfraquecer a segurança social para favorecer a constituição de pensões privadas asseguradas pelo sector financeiro. Atacar este sistema porque é vulnerável ao baixo crescimento económico e ao desemprego é esquecer que, por um lado, estas duas realidades não constituem uma inevitabilidade e, por outro, que vulnerabilizam igualmente o sistema de capitalização.

Só a solidariedade intergeracional, principio em que assenta a Segurança Social, apoiado pelo Estado, é que poderá dar um mínimo de garantia aos reformados em relação às suas pensões, e não o sistema de capitalização cujo risco é transferido para os trabalhadores.

É imperativa uma melhoria da segurança social para, no mínimo, não apenas na perspectiva de aliviar a situação das pessoas em grandes dificuldades económicas, as quais devem ser apoiadas pelos instrumentos existentes de solidariedade nacional, mas também porque os trabalhadores enquanto contribuintes para a segurança social constituíram direitos que o Estado não pode negar.

Não se trata de solidariedade ou de dádiva, mas de um direito adquirido resultante de contribuições pagas sobre salários.

- *Por isso a CGTP-IN reivindica a melhoria da segurança social direccionada para o acesso às prestações, contributivas e não contributivas, à actualização de todas as pensões e prestações e a actualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS).*
- *Lutar pela revisão das alterações legais que no âmbito dos programas de austeridade reduziram as prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho.*
- *Lutar pela alteração da legislação que restringiu as condições de recurso às prestações não contributivas e familiares e outros apoios sociais dependentes da verificação da condição de recurso.*
- *Lutar pela universalidade do abono de família e pelo aumento dos respectivos valores, tanto mais, porque se trata de um direito da criança.*

Uma prioridade na presente situação respeita aos desempregados. É inaceitável que a maioria dos desempregados não tenha hoje acesso, ou que esgotem as prestações sociais e que por esse motivo fiquem sem outros apoios ao rendimento, que não a assistência social, discricionária por natureza. As pessoas não podem ficar dependentes das “modernas” formas de mão estendida.

- *A CGTP-IN reclama medidas de emergência destinadas a aliviar no imediato a situação dos desempregados e das famílias em situação de maior necessidade, incluindo o alargamento do subsídio social de desemprego, sem prejuízo da luta pela revisão das alterações legais que, no âmbito dos programas de austeridade, reduziram o direito à segurança social.*

A CGTP-IN não ignora os aspectos da **sustentabilidade financeira da Segurança Social**, por isso defende uma mudança de política, orientada para o crescimento e o desenvolvimento do país, que combata o desemprego, reconheça e valorize o trabalho e os trabalhadores; que valorize a soberania e a produção nacional, a criação de emprego e a melhoria dos salários e pensões. Defenda e redinamize sectores e empresas estratégicas no sector público, cumpra e defenda a Constituição da Republica e proceda à concretização plena das Funções Sociais do Estado, como pilares estruturantes da democracia política, económica, social e cultural.

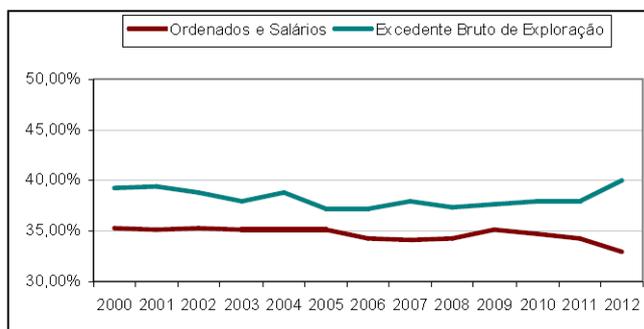
**A CGTP-IN defende em particular:**

- *A reavaliação periódica do regime de transferência para o Estado das responsabilidades relativas às pensões da banca;*
- *A reposição da normalidade quanto aos objectivos do Fundo de Estabilização Financeira Segurança Social (FEFSS), enquanto direito e pertença dos trabalhadores;*
- *O combate à fraude e à evasão contributiva para a Segurança Social;*
- *Um plano estruturado para a recuperação de dívidas e a identificação dos grandes devedores;*
- *O aprofundamento do princípio da diversificação das fontes de financiamento;*
- *O congelamento de todas as alterações que visaram a redução significativa das pensões de aposentação actuais e futuras, e reanálise com os sindicatos de todas as alterações efectuadas no Estatuto da Aposentação a partir de 2005;*

#### 4.1. Mais Emprego e melhores salários, reforço da Segurança Social

O que está a pôr em causa a sustentabilidade financeira da Segurança Social não é o envelhecimento, mas sobretudo a degradação da qualidade do emprego, a precariedade, o desemprego e os baixos salários.

**Gráfico 1 – Diminuição do peso dos salários no PIB em Portugal**



Fonte: INE e Banco de Portugal; no valor dos Ordenados e salários encontram-se deduzidas as contribuições para a Segurança Social

Em consequência desta situação, as contribuições para a Segurança Social estão a cair há três anos, enquanto o desemprego não só faz diminuir as receitas de contribuições como aumenta a despesa.

Também no domínio demográfico, de há muito que a CGTP-IN tem chamado a atenção para as consequências dramáticas da política de austeridade: diminuição da população, emigração em massa, acentuação do declínio da natalidade. Neste quadro, os dados do INE colocam Portugal em alerta vermelho, com as projecções para a população residente 2012-2060 onde se admite, como cenário moderado, uma queda da população de quase 2 milhões entre 2012 e 2060, passando de 10,5 milhões para 8,6 milhões.

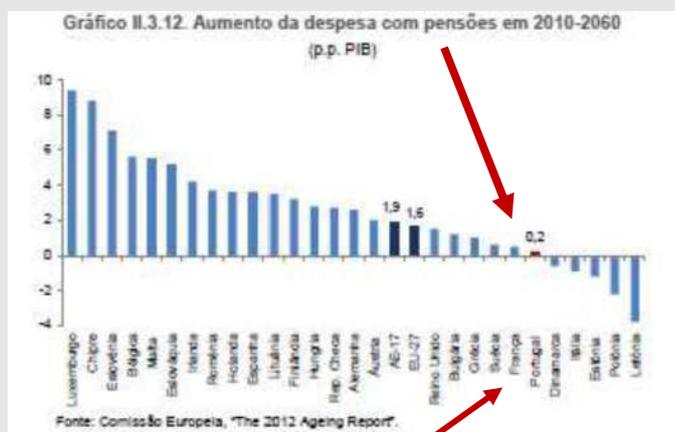
A situação actual é grave e é determinada, não por factores “puramente” demográficos, mas também neste domínio, devido aos referidos factores económico-sociais, aos que acrescem, a redução dos salários e as dificuldades para a conciliação da vida pessoal, familiar e profissional, que explicam o retorno da emigração massiva e a acentuação da queda da fertilidade.

Não atacar as causas e, para além disso, cortar nos salários e nas pensões, invocando a demografia, não só não resolve como agrava os problemas existentes, num quadro em que com esta política, Portugal poderá perder 17% dos activos até 2060.

É a própria Comissão Europeia que o reconhece no seu “Livro Branco: Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis” de 16.2.2012, se fossem atingidos “os *objectivos fixados pela U.E. em matéria de emprego ou igualar o desempenho dos países com melhores resultados poderia quase neutralizar os efeitos do envelhecimento da população sobre o peso das pensões no PIB*” (pág. 7).

A todos estes factores acresce ainda a decisão do Governo de concentrar as aplicações do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) em títulos da dívida pública portuguesa, até ao limite de 90%. Esta medida, para além de violar princípios elementares (o fundo pertence não ao Estado mas aos trabalhadores que o alimentam com descontos efectuados sobre os salários), põe em causa o princípio da diversificação da aplicação de activos e representa um risco de perdas numa situação em que a segurança social apresenta um défice devido à crise.

**“Portugal será um dos países onde o risco do aumento do peso da despesa com pensões  
Ameaçar a sustentabilidade do sistema será menor  
” Pág. 55 Do Relatório OE-2014 do Governo**



A CGTP-IN defende a aplicação de políticas laborais e sociais que promovam e garantam uma maior justiça social, assentes nos princípios da igualdade, universalidade e solidariedade intra e intergeracional, impulsionadoras do desenvolvimento social e económico do país.

Os Trabalhadores e o País precisam de uma política e um Governo que defina uma estratégia estruturada de desenvolvimento, acompanhada pelo reforço dos meios e instrumentos necessários para a concretizar. Uma política e um Governo que promova uma política de esquerda e soberana, ancorada nos valores da Revolução de Abril e na Constituição da República Portuguesa.

#### 4.2. Propostas da CGTP-IN para garantir a Sustentabilidade da Segurança Social:

- **Um modelo de desenvolvimento orientado para o crescimento económico e a criação de emprego de qualidade**

O desemprego é o principal factor que afecta a sustentabilidade da Segurança Social.

Com uma outra política de desenvolvimento e de criação de emprego de qualidade, visando o pleno emprego, **as receitas provenientes das contribuições, poderiam ter aumentado em 16 969 Milhões de euros no período de 2010 a 2013.** Contudo, devido à política de exploração e empobrecimento, responsável pelo aumento exponencial do desemprego, o regime contributivo da Segurança Social foi forçado, a uma **despesa de 9 730 Milhões de euros durante o mesmo período,** (apesar das medidas anti-sociais do Governo, com a redução da protecção e na cobertura aos trabalhadores na situação de desemprego).

O país precisa de uma política que assegure o crescimento económico e estimule a produção nacional. Uma política que realize e aprofunde os valores da solidariedade e da coesão social, aposte num modelo de desenvolvimento orientado para produções de elevado valor acrescentado e na qualidade do emprego, na revogação das normas gravosas da legislação laboral e na dinamização da contratação colectiva, numa justa distribuição do rendimento, nomeadamente, na melhoria dos salários, incluindo o Salário Mínimo Nacional.

➤ **Um plano estruturado para a recuperação de dívidas e a identificação dos grandes devedores**

Entre 2005 e 2010, as dívidas à Segurança Social aumentaram à média de **1 024 Milhões euros por ano atingindo, em 2010, 7 270,5 Milhões euros**, segundo o Balanço e Contas da Segurança Social.

A recuperação das dívidas à Segurança Social, muitas das quais referentes a descontos efectuados nos salários dos trabalhadores que não foram entregues, já atingiam, **em 2012, 9 779 Milhões euros, segundo o Balanço de 2012 da Segurança Social.**

➤ **Um combate eficaz à evasão e fraude contributiva**

A dimensão da receita perdida pela Segurança Social devido à escassez de meios humanos e materiais destinados a este combate, só poderá ser significativamente reduzida por meio da acção no terreno e através de acções inspectivas. **A falta de um combate eficaz à evasão e fraude contributiva faz perder, em média, 1 750 Milhões euros anos de receitas à Segurança Social.**

➤ **A modernização e diversificação do sistema de financiamento da Segurança Social**

O actual sistema de financiamento do regime contributivo da Segurança Social, baseado em contribuições calculadas com base nas remunerações era o adequado quando foi criado, em que as empresas de trabalho intensivo, (maior número de trabalhadores), dominavam, mas no período actual, as empresas que criam mais riqueza são de capital e conhecimento intensivo (menor número de trabalhadores).

Neste contexto, a CGTP-IN defende o alargamento da base de incidência contributiva considerando não só os salários mas também outras componentes da formação do rendimento, nomeadamente a riqueza líquida criada pelos trabalhadores nas empresas, **(Valor Acrescentado Líquido), que entre os anos de 2000 e 2011 registou um valor de 618 638 Milhões de euros que não foram sujeitos a qualquer desconto para a Segurança Social.**

Maio 2014