PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS
Grupo Parlamentar

PROJECTO DE RESOLUÇÃO Nº 149/X

Garantir a sustentabilidade financeira do sistema de Segurança Social pública por meio da diversificação das fontes de financiamento e do aumento da eficácia e da eficiência das despesas

Atendendo a que,

Assistimos hoje a uma ofensiva sem precedentes aos mais básicos direitos da população portuguesa. O ataque a um sistema público e universal foi encetado pela maioria PSD/CDS-PP e dos seus governos aquando da aprovação de uma Lei de Bases da Segurança Social com o objectivo de criar fundos privados de investimento e pensões e enfraquecer o carácter público desta instituição.

Hoje, a maioria PS continua nesse caminho com uma dita "reforma" que visa tão somente reduzir os direitos dos reformados, desvalorizar as prestações familiares, reduzir as já baixas reformas e pensões e aumentar a idade da reforma. Exemplos concretos deste manifesto de intenções são, entre outros:

- a alteração do critério de actualização das pensões, sujeitando-as a critérios macro-económicos, da evolução dos indicadores da economia do país, nomeadamente do Produto Interno Bruto. Critérios da responsabilidade do Governo e das empresas, para os quais o povo não é tido nem achado, passando um cheque em branco a outrem que o utilizará quando e nas condições em que entender;

- na redução do alcance social de importantes prestações sociais como são o subsídio de desemprego, o abono de família, a pensão de sobrevivência, o subsídio de maternidade-paternidade;

Palácio de S. Bento – 1249-068 Lisboa/Portugal – Telef. 21 391 9201/2 – Fax: 21 391 7432 – e-mail; gp_pcp@pcp.parlamento.pt

PCP

- na forma como se isenta e liberta o patronato e o capital financeiro da comparticipação do financiamento do sistema de Segurança Social.

Num quadro em que 85 em cada 100 reformados recebem uma pensão inferior ao salário mínimo nacional, em que 20 % das famílias mais ricas têm um rendimento 7,2 vezes superior a 20% das famílias mais pobres, vem exigir-se mais dos mesmos. O sector empresarial, nomeadamente as empresas com grandes lucros, permanecem a lesta de qualquer reforma, num momento em que a dívida do patronato à Segurança Social ascende aos 3.400 milhões de euros.

Também a direita e o patronato se vieram pronunciar sobre esta reforma, que mais não é do que uma contra-reforma, visando a aceleração do processo de enfraquecimento do sistema público de Segurança Social. Ao invés de uma morte lenta e anunciada, PSD e CDS-PP pretendem, antes, vaticinar a morte súbita do sistema. Estes partidos pretendem o plafonamento das contribuições, medida tão desejada pela banca e o sector financeiro. Desta forma, as contribuições para o sistema público serão cada vez menores, engordando os fundos privados de pensões, dando cada vez mais lucros ao sector privado e ferindo de morte o sistema acessível a todos. A proposta da direita visa ainda a criação de fundos de investimento privados para as eventualidades de desemprego e doença.

Querem, PSD e Presidência da República, um consenso em matéria de Segurança Social. Mas não um consenso à volta de propostas em defesa do Sistema Público, aprofundando o actual modelo de repartição, assente na solidariedade geracional entre trabalhadores e na responsabilidade das entidades patronais e do Estado na realização das finalidades do sistema público, universal e solidário, como seria justo e o PCP defende. Não pretendem um consenso que procura o reforço do direito de todos à Segurança Social e do papel central do sistema público, conforme prevê a Constituição da República Portuguesa, com garantia de protecção social na doença, velhice, invalidez, viuvez, orfandade, desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade de trabalho.

Este consenso traduz-se no accionar do bloco central de interesses em torno da Segurança Social dando novos passos na destruição do sistema público e universal, um consenso à volta da privatização total, ou, pelo menos, de uma parte substancial do sistema de Segurança através da supracitada introdução do plafonamento ou tectos contributivos obrigatórios. O consenso procurado é para assegurar, no mais curto tempo possível a introdução do modelo de capitalização na Segurança Social, isto é, a entrega das contribuições aos fundos de pensões privados, numa subversão inadmissível do actual regime de repartição de responsabilidades entre todos: trabalhadores, entidades patronais e do Estado no financiamento do sistema de protecção social.

Perdem os trabalhadores e trabalhadoras, perdem os jovens, perdem os reformados e pensionistas, perdem os que vivem em situação de pobreza e exclusão social, perdem os homens e mulheres do nosso país.

É necessária uma nova política económica e financeira que promova o crescimento e o desenvolvimento. Uma política capaz de contrariar a ruína dos sectores produtivos nacionais e da destruição do emprego que são uma das principais causas das actuais dificuldades do sistema de Segurança Social.

Dentro e fora da Assembleia da República o Partido Comunista Português reforça a sua acção na defesa de uma das mais importantes conquistas de Abril. O PCP apresenta alternativas credíveis e sérias na defesa de um sistema de protecção social de todos e para todos.

A Lei de Bases da Segurança Social de 2000 previu a diversificação das fontes de financiamento, o que foi confirmado pela Lei de Bases em vigor (artigo 108º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro). Por sua vez, o Acordo de Concertação Social de 2001, subscrito pelo Governo, organizações sindicais e patronais, sobre a modernização da Segurança Social entende que deve ser alargado o leque de fontes de financiamento. Foram indicados estudos, a realizar em 2002, com vista ao “alargamento da base contributiva”, os quais, até hoje, não foram efectuados.

No entanto, esta disposição legal tem sido sistematicamente esquecida na elaboração quer de medidas, quer de estudos que visam, dizem os seus autores, garantir a sustentabilidade financeira da Segurança Social. Em períodos de estagnação ou recessão económica, como este em que o país vive desde 2001, existem consequências graves para o sistema público da Segurança Social, como sejam a redução da taxa de crescimento das contribuições e o aumento rápido de certas rubricas das despesas como são as com o subsídio de desemprego.

O Decreto-Lei n.º 331/01, de 20 de Dezembro constituiu um passo importante para clarificar as regras de financiamento segundo os vários subsistemas. É igualmente de referir que o Governo previu o reforço financeiro através da consignação à Segurança Social e à Caixa Geral de Aposentações das verbas resultantes do aumento da taxa máxima do IVA de 19% para 21%, responsabilizando os contribuintes, através do aumento do imposto mais injusto, uma vez que atinge de igual forma ricos e pobres. Estas medidas não são suficientes ou satisfatórias, impondo-se dar novos passos que reforcem a diversificação das fontes de financiamento do sistema.

O problema do envelhecimento da população e do crescimento económico actual coloca novas questões. Contudo, uma análise rigorosa das suas consequências, assim como das soluções para as resolver, não tem sido feita. A provar isso, está o estudo com a designação de "Relatório sobre a sustentabilidade da Segurança Social", que o Governo anexou à proposta de Orçamento do Estado para 2006, em que a questão fundamental da diversificação das fontes de financiamento é totalmente omitida. Com as projecções demográficas daquele Relatório, cujo carácter aleatório é evidente, e com as taxas de crescimento económico aí apresentadas, que são inferiores às constantes do próprio Plano de Estabilidade e Crescimento para 2006-2009, chega-se à conclusão de que, em 2015, se esgotaria o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e que, a partir desse ano, a Segurança Social apresentaria sempre um défice crescente. Todavia é no próprio Relatório que se reconhece que a "*Segurança Social é bastante sensível às evoluções a longo prazo das variáveis macroeconómicas, dos ganhos de produtividade induzidos por melhorias qualificacionais e organizacionais*" (pág. 242). E que por isso, "*as projecções apresentadas devem ser lidas à luz dos pressupostos macroeconómicos e demográficos considerados, em termos de tendência, e sem considerações imperativas*

PCP

sobre os momentos de ruptura ou dos défices previstos do sistema" (pág. 245 do relatório). No entanto, e apesar deste chamamento de atenção feito pela própria comissão que elaborou o relatório, para a incerteza das projecções e conclusões, o relatório tem sido reiteradamente utilizado de uma forma alarmista.

Se é verdade que o número de activos por pensionista tem diminuído em Portugal devido ao envelhecimento da população, é também verdade que o crescimento da riqueza criada por empregado aumentou muito mais. Assim, e de acordo com os dados oficiais, entre 1975 e 2004, o número de activos por pensionista diminuiu de 3,78 para 1,63, ou seja, baixou 2,3 vezes; no entanto, no mesmo período de tempo, a riqueza criada por empregado cresceu 41 vezes pois, segundo o Banco de Portugal, o PIB por empregado subiu de 640 euros para 26.300 euros.

A garantia da sustentabilidade do sistema público da Segurança Social a médio e a longo prazo (porque, a curto prazo, tal questão não se põe a todos aqueles que estudam com um mínimo de seriedade e rigor o problema), passa por medidas não apenas do lado das despesas, já que elas se traduzem fundamentalmente pela redução de direitos e diminuição do valor das prestações pagas pela Segurança Social, mas também, e principalmente, do lado das receitas, respeitando aquilo que estabelece não só a Constituição da República Portuguesa, mas também a Lei de Bases da Segurança Social.

Se analisarmos o problema do lado das despesas, e apesar do crescimento importante verificado, constatamos que ele ainda está associado a prestações muito baixas. A prová-lo está o facto de que, em 2006, cerca de 1.100.000 reformados, ou seja, mais de 42% dos reformados, continuam a receber pensões inferiores a 300 euros, que é um valor considerado pelo próprio 1º Ministro como o limiar da pobreza. Também as pensões médias em Portugal (ou seja, tomando com base todos os pensionistas) ainda são baixíssimas. Por exemplo, em 2005, de acordo com as "Estatísticas da Segurança Social – Dezembro de 2005", a pensão média de invalidez, recebida por 321.500 pensionistas, era apenas de 285,5 euros por mês; a pensão média de velhice, recebida por 1.688.400 reformados, era somente de 319 euros por mês; e a de sobrevivência, recebida por 653.000 pensionistas, atingia apenas 164 euros por mês. Pensar ou defender que estes valores ainda devem ser diminuídos é absurdo.

Se analisarmos o problema da sustentabilidade financeira do lado das receitas constatamos que, apesar das profundas alterações verificadas quer a nível das empresas, quer da sociedade, devido ao vertiginoso desenvolvimento da ciência e da tecnologia, o sistema de receitas mantém-se, no essencial, inalterado desde o seu início, ou seja, desde há cerca de 50 anos. A prová-lo está o facto das contribuições das empresas continuarem a ser calculadas com base nas remunerações pagas, o que determina que o valor das contribuições, medido em percentagem da riqueza criada (Valor Acrescentado Bruto - VAB), seja desigual de empresa para empresa determinando assim uma concorrência desleal entre elas. Por outro lado, devido ao facto do PIB ter crescido, em valor, muito mais do que o valor das remunerações (entre 1953 e 2004, de acordo com o Banco de Portugal, o PIB aumentou 134.893 milhões de euros enquanto as remunerações cresceram apenas 53.861 milhões de euros, ou seja, 2,5 vezes menos); continuando a fazer-se o cálculo das contribuições das empresas para a Segurança Social com base apenas nas remunerações, isto é, com base na parcela mais pequena referida anteriormente, a parte maior e sempre crescente da riqueza criada pelas empresas não entra para o cálculo das contribuições para a Segurança Social e, consequentemente, criam-se problemas à sustentabilidade financeira desta. E como afirma o Prof. Pereira da Silva, no seu estudo " Envelhecimento – Novos desafios do século XXI", devido ao aumento do rácio de dependência de idosos que se verificará no futuro, "*o custo do factor trabalho não acomodaria sob pena de a economia portuguesa se tornar pouco competitiva no mercado global*" o aumento da taxa de contribuição de equilíbrio necessária.

Um outro aspecto que não é novo, mas que tem características diferentes devido à gravidade e dimensão atingida, e que coloca, de uma forma crescente, em perigo a sustentabilidade financeira do sistema público da Segurança Social, é o gigantesco volume de receitas perdidas devido à evasão, à fraude, aos privilégios concedidos a determinados grupos. A provar que o combate que o governo diz estar empenhado é ainda manifestamente insuficiente está o facto de que a receita arrecadada em 2005 devido a esse combate – cerca de 300 milhões de euros – correspondeu apenas a um quinze avos da receita potencial prevista perdida devido fundamentalmente à evasão e fraude (4.500 milhões de euros), e que com esse ritmo de recuperação seriam precisos

mais de 11 anos para recuperar o valor da dívida existente no fim de 2005 – 3.400 milhões de euros. No entanto, como a dívida declarada está a crescer a um ritmo de 500 milhões de euros por anos (entre 2004 e 2005, passou de 2.900 milhões de euros para 3.400 milhões de euros), ao fim dos 11 anos que o governo precisa para recuperar só a dívida declarada existente no fim de 2005, ter-se-iam acumulado cerca 5.000 milhões de euros, portanto um valor superior ao da dívida declarada em 2005 em valores nominais.

Ainda, a multiplicidade das taxas que existem na Segurança Social, todas elas mais baixas que a chamada Taxa Social Única que incide sobre os trabalhadores por conta de outrem, criam situações de privilégio e de perda de elevados montantes de receitas para o Estado. A juntar a isto está o direito que têm os beneficiários do chamado "Regime dos Independentes", que são mais de 400 mil, de calcularem a sua contribuição não sobre os rendimentos que efectivamente auferem durante um ano, mas sim sobre rendimentos fictícios, calculado com base em múltiplos do salário mínimo nacional.

No conjunto das despesas correntes do sistema público de Segurança Social a despesa que mais tem crescido nos últimos onze anos (de 1995 a 2006) é aquela que se reporta à Acção Social. Trata-se de um crescimento percentual de 248% (muito acima dos 44% e 87% relativos, respectivamente, ao subsídio de doença e abono de família para crianças e jovens, este último envolvendo cerca de 1.700.000 beneficiários). Em 2006 a verba orçamentada para a Acção Social foi de cerca de 1517 milhões de euros.

As despesas de natureza social, apesar de serem pagas através da Segurança Social, são da responsabilidade de toda a sociedade, e não apenas dos trabalhadores por conta de outrem. São, por isso, financiadas pelo Orçamento do Estado, constituindo essa a razão das transferências deste para o Orçamento da Segurança Social. No entanto, estas transferências são muitas vezes confundidas como destinadas ao pagamento de despesas com as pensões do Regime Geral, levando muitos a pensar que o Orçamento de Estado também financia as pensões deste regime. Isto é totalmente falso, pois o que aconteceu no passado e eventualmente também está a suceder no presente é precisamente o contrário, o que tem consequências extremamente negativas na sustentabilidade actual do Regime Geral da Segurança Social.

PCP

A área da Acção Social é de inegável importância. O volume de despesas que envolve a Acção Social impõe uma gestão, não apenas criteriosa, mas sobretudo transparente, aferindo-se da relação existente entre o esforço financeiro do Estado e o cumprimento dos fins a que se destinam.

A falta de transparência quer do Orçamento quer da Conta da Segurança Social, em que as receitas e as despesas não se encontram desagregadas da forma como consta do artigo 110º da Lei n.º 32/2002, não permite avaliar se a Lei de Bases da Segurança Social está a ser respeitada ou se, tal como sucedeu no passado, o Regime Geral continua a financiar despesas que, legalmente, não lhe competem colocando-se assim em risco a sua sustentabilidade financeira.

Acresce que a Conta da Segurança Social tem sido apresentada sem carácter definitivo desde 2002, o que levou o Tribunal de Contas a emitir uma posição de reserva geral face às contas de 2002 e a não emitir parecer sobre as contas de 2003 e 2004, tendo considerado que se trata de uma situação "*cuja gravidade não pode deixar de ser salientada*" (Tribunal de Contas, Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004).

De acordo com a Comissão do Livro Branco da Segurança Social, a dívida do Estado acumulada desde 1975 atingia, em 1996 e a preços de 2006, cerca de 7.300 milhões de contos. Se o cálculo da dívida for feito a partir da publicação da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, (ou seja, só a partir de 1984) então, em 1996, somava 1.616 milhões de contos. Se actualizarmos estes valores, que estão a preços de 1996, para preços de 2006, utilizando para isso a taxa de inflação acumulada no período 1996-2006, conclui-se que a dívida do Estado ao Regime Geral da Segurança no primeiro caso (os 7.300 milhões de contos), correspondia, a preços de 2006, a cerca de 10.026 milhões de contos (50.012 milhões de euros); e, no segundo caso (os 1.616 milhões de contos), correspondiam a 2.219,5 milhões de contos, ou seja, 11.071 milhões de euros, portanto, quase o dobro do que existe actualmente no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social que era 6.000 milhões de euros no fim de 2005. O pagamento desta dívida do Estado estava prevista na Lei de Bases da Segurança Social anterior, já não constando da actual, a Lei n.º 32/2002.

Para além disso, o Livro Branco da Segurança Social contém dados que mostram que o regime dos independentes já apresentava um défice em 1995 – cerca de 17 milhões de contos – e previa, já nessa altura, que esse défice atingiria, em 2005, cerca de 24 milhões de contos. E tudo isto a preços constantes de 1997 (pág. 113). Na mesma altura, um outro estudo denominado "Segurança Social – Evolução recente: 1992 a 1995", elaborado pelo Ministério da Solidariedade e da Segurança Social revelava que, em relação às pensões mínimas do Regime Geral, o custo para o Regime Geral da Segurança Social da diferença entre a pensão regulamentar e a pensão estatutária atingiu, em 1995, 18,5 milhões de contos por mês, o que correspondeu a 259 milhões de contos para todo o ano de 1995. Se se comparar este valor com os 629 milhões de contos pagos em 1995 a título de pensões de invalidez e velhice do Regime Geral, conclui-se que o custo daquele diferencial, que é uma despesa que tem natureza idêntica ao complemento social, corresponde a 41% da despesa das pensões daquele regime sendo, portanto, "*uma importante parcela não contributiva*" (pág. 45), que não devia ser suportada pelo Regime Geral mas sim pelo Orçamento do Estado, tal como sucede com a pensão social.

A agravar todas as situações referidas anteriormente tem-se assistido nos últimos anos ao incumprimento reiterado do nº 1 do artigo 111º da Lei n.º 32/2002, que dispõe que "*reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período de dois anos*". E a justificação apresentada para não cumprir o que está na lei, é que o respeito da lei determinaria o aumento do défice orçamental. Como exemplo relevante, refira-se que os mapas dos sistemas e subsistemas da Segurança Social continuam a não integrar o Orçamento de Estado, sendo disponibilizados, quando o são, com atraso e contendo apenas verbas orçamentadas, isto é faltando as verbas de execução.

Num mundo cada vez mais globalizado e inseguro, onde a precariedade e as desigualdades crescem rapidamente, e nomeadamente num pais pequeno como é Portugal, o sistema público de Segurança Social é fundamental para milhões de portugueses, nomeadamente para os trabalhadores cuja principal fonte de sustento são

os seus salários ou as pensões que recebem quando se reformam. E isto porque, em situações de ausência de recursos, devido a doença, desemprego ou devido a invalidez ou velhice, é precisamente a Segurança Social que garante o rendimento mínimo necessário à uma vida com alguma dignidade humana. Portanto, garantir a sustentabilidade da Segurança Social, não só a curto prazo, mas principalmente a médio e a longo prazo, é uma questão fundamental indispensável à justiça e coesão social.

Assim, a Assembleia da República, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa, delibera recomendar ao Governo que:

1- Torne transparente quer o Orçamento quer a Conta da Segurança Social de forma que a informação contida nestes dois documentos fundamentais esteja desagregada de forma a permitir avaliar, por um lado, se o artigo 110º da Lei n.º 32/2002 está a ser respeitado e, por outro lado, se o défice ou o excedente do regime dos independentes, assim como o custo da diferença entre a pensão regulamentar e a pensão estatutária referentes às pensões mínimas do Regime Geral da Segurança Social, estão a ser financiados de acordo com o estabelecido na Lei de Bases da Segurança Social. Deve, ainda, o Governo juntar ao Orçamento da Segurança Social os mapas relativos ao sistema e subsistemas da segurança social contendo quer as verbas orçamentadas quer as verbas executadas no ano anterior.

2- Disponibilize informação que permita conhecer a situação financeira dos vários regimes e sub-regimes da segurança social, assegurando-se o compromisso constante do Acordo de concertação social de 2001. Deverão considerar-se prioritários os regimes dos independentes e dos membros dos órgãos estatutários das pessoas colectivas e das entidades a elas equiparadas, devendo o Governo esclarecer o não cumprimento da não autonomização financeira do regime dos trabalhadores independentes, conforme determina o artigo 3º do Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de Setembro.

3- Crie condições para que sejam aprovadas as Contas da Segurança Social.

PCP

4- Assegure uma maior transparência na despesa relativa à Acção Social, aferindo-se da relação existente entre o esforço financeiro do Estado e o cumprimento dos fins a que se destinam: o combate à pobreza e exclusão social e a garantia de igualdade de acesso das camadas mais desfavorecidas à rede de equipamentos sociais existentes nas diversas valências.

5- Pague de uma forma gradual a dívida do Estado ao Regime Geral da Segurança Social devido à utilização de dinheiros deste regime para pagar despesas que, de acordo já com a lei que vigorava na altura, não deviam ser pagas por este regime.

6- Reforce os meios afectos ao combate à evasão e fraude no pagamento das contribuições à Segurança Social e reveja o regime de contra ordenações da segurança social e solidariedade, por forma a evitar que a dívida declarada à Segurança Social esteja a aumentar mais do que a dívida recuperada.

7- Informe regularmente a Assembleia da República, através de relatórios trimestrais, sobre a execução das medidas respeitantes a dívidas de contribuições e de evasão contributiva, incluindo a subdeclaração de remunerações à segurança social.

8- Elimine a multiplicidade de taxas de quotizações e contribuições que continuam a existir na Segurança Social, através da elaboração de um Código de Contribuições que implemente, de uma forma gradual, efectivamente uma Taxa Social Única, que actualmente não existe, garantindo simultaneamente a regulamentação de apoios específicos à integração de pessoas com deficiência, reclusos e aos sectores agrícolas e marítimo.

9- Acabe com o cálculo das quotizações e contribuições com base em rendimentos fictícios, de que é exemplo o chamado regime dos independentes, passando a utilizar como base de cálculo os rendimentos reais efectivamente auferidos pelos contribuintes.

PCP

10- Proceda à criação de um imposto extraordinário de 0,25% sobre todas as transacções realizadas na bolsa, cuja receita reverteria integralmente para este fundo, com o objectivo de garantir o cumprimento do nº1 do artigo 111º da Lei n.º 32/2002, ou seja, o financiamento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social "até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos", e só durante o período de tempo em que isso não possa ser realizado de acordo com o estabelecido no mesmo número.

11- Desenvolva as estatísticas da Segurança Social e a produção de indicadores, nas dimensões físicas e financeiras, incluindo os indicadores estatísticos na área da Segurança Social e na área da Acção Social, designadamente no que se refere aos equipamentos sociais, com a avaliação dos apoios concedidos pelo Estado a entidades sem fins lucrativos, número de utentes por valência e taxa de esforço das famílias.

Assembleia da República, 19 de Setembro de 2006

Os Deputados,

BERNARDINO SOARES; JORGE MACHADO; FRANCISCO LOPES; ODETE SANTOS