

Comentários da Associação Portuguesa de Bancos sobre o Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

A Associação Portuguesa de Bancos acolhe, de forma muito positiva, a profunda reflexão realizada no “Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial” (o “Livro Verde”), sobre a arquitetura institucional e o modelo de financiamento do Sistema Previdencial e as suas perspetivas de futuro, felicitando a Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social e os seus membros pelo trabalho realizado.

Introdução

Assume-se fundamental que um sistema previdencial se assuma financeiramente sustentável, permitindo dar resposta às expectativas dos vários intervenientes: os que já contribuíram, no passado, e pretendem agora receber a sua pensão, e os que já entraram no mercado de trabalho e, regularmente, realizam as suas contribuições, com o intuito de, no futuro, beneficiarem da sua pensão.

A sustentabilidade de um sistema previdencial está dependente de vários fatores que pressionam o sistema, quer do lado da receita (e.g. contribuições), quer do lado da despesa (e.g. pensões).

De entre vários fatores que podem condicionar a sustentabilidade do sistema, alguns, embora positivos do ponto de vista social, têm um impacto financeiro negativo (e.g. aumento da esperança média de vida), outros resultam de questões sociológicas e demográficas (e.g. baixos níveis de natalidade e fecundidade), mas também importa ter presente o impacto de tendências recentes no mercado de trabalho (e.g. crescente automatização e digitalização das atividades produtivas e a prevalência, em determinados sectores de atividade, de relações contratuais nem sempre estáveis).

Poder-se-ia dizer que a este conjunto de desafios, com impactos significativos (e de difícil quantificação) no sistema, acresce o muito longo horizonte temporal associado ao ciclo contributivo do sistema, aumentando a complexidade das análises, das avaliações e, em última instância, das decisões necessárias para assegurar a sustentabilidade financeira do mesmo.

A competitividade da economia

A sustentabilidade do sistema é um tema que está relacionado, de forma direta, com a atividade do sector bancário, dado que o sector é responsável pelo emprego de várias dezenas de milhares de colaboradores que, a par das respetivas entidades patronais, contribuem diretamente para o sistema.

Contudo, o tema tem também um impacto indireto significativo, na medida em que está intrinsecamente relacionado com o modelo de competitividade e desenvolvimento económico e social do país.

O futuro do sistema de pensões português será indelevelmente marcado pela evolução demográfica, pela produtividade e pelo crescimento económico. Fruto da manutenção de níveis preocupantemente baixos de natalidade e fecundidade, Portugal enfrenta o espectro de uma diminuição, quer da população em idade ativa, quer da população total. A diminuição da população em idade ativa limitará, *ceteris paribus*, o potencial de crescimento da economia portuguesa.

A análise da sustentabilidade do sistema previdencial não deve ser segregada do enquadramento geral do nível de competitividade do país, por via de encargos que impendam sobre os fatores produtivos – capital e trabalho.

Nesse sentido, qualquer incremento (ou perceção de incremento) de encargos que incidam sobre as empresas deve ser alvo de cuidadosa análise no âmbito da competitividade internacional da nossa economia, sobretudo em relação aos países que diretamente concorrem com Portugal, nomeadamente, na atração de capital.

A proposta de introdução de uma Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido das empresas, conforme recomendado no Livro Verde (*“1. Introduzir a Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global”*¹), pode ser compreendida como uma penalização de modelos de negócio com maiores níveis produtividade (e.g. sectores de capital intensivo) e/ou como um desincentivo ao investimento nestes sectores.

Acresce ainda a dificuldade técnica associada à definição deste conceito, conforme reconhecido no Livro Verde, para os sectores em que se verifique a necessidade de regras próprias para determinação da matéria coletável (e.g. banca, seguros e microempresas).

Um eventual incremento de encargos (mesmo que com um limite da base contributiva) tornar-se-ia particularmente difícil de justificar quando politicamente se defende a necessidade da redução da taxa do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC), exatamente com o objetivo de aumentar a competitividade da economia portuguesa.

Em qualquer circunstância, importará verificar se os encargos sobre o fator trabalho não correm o risco de tornar a nossa economia (ainda) menos competitiva na atração de investimento estrangeiro, e na concorrência ao nível da comercialização de bens e prestação de serviços, tema particularmente relevante no domínio dos bens transacionáveis.

A importância de captar e reter talento

Portugal é, nos dias de hoje, confrontado com um sério problema na retenção de jovens qualificados, algo que tem motivado, inclusive, várias iniciativas políticas de aumento do rendimento líquido e de incentivo à fixação de jovens, nomeadamente de jovens com maiores níveis de qualificações (e.g. Programa +Talento, Programa Regressar, IRS Jovem).

¹ Pág. 206 do Livro Verde para a Sustentabilidade da Segurança Social.

Neste contexto, as dificuldades na retenção de talento devem ser devidamente ponderadas num sistema previdencial “*pay-as-you-go (PAYG)*” vigente em Portugal (que onera significativamente a geração mais jovem, comparativamente ao que sucede num sistema de capitalização), na medida em que a sustentabilidade do sistema não deve estar dependente de eventuais incrementos das contribuições sobre o trabalho.

Entendemos, igualmente, existirem vantagens em promover, através de estímulos de índole fiscal /segurança social, o envelhecimento ativo, de forma a permitir um maior complemento das reformas pela remuneração obtida.

Por último, salientamos que eventuais redistribuições de rendimento (inclusivamente intergeracionais) deveriam ocorrer, tendencialmente, através da via fiscal e de forma transparente, e não através de regras previdenciais, que frequentemente apresentam um nível não despidendo de opacidade para o cidadão médio.

Transparência e mérito das contribuições

Assume-se fundamental promover uma maior transparência em relação à situação, atual e perspetivada, do sistema previdencial.

Quando considerados os universos da Segurança Social e da CGA como um todo, conclui-se que a necessidade de transferências do Orçamento do Estado para assegurar o pagamento de pensões se traduz numa realidade do presente.

Importa, conforme proposto no Livro Verde, realizar, com caráter de urgência, uma avaliação atuarial do custo da proteção proporcionada pelo sistema.

Como incentivo ao mérito de ter uma carreira contributiva sólida, é importante que haja uma ênfase particular na transparência sobre a acumulação das contribuições e o seu impacto no apuramento da respetiva pensão, face aos efeitos redistributivos associados a essas mesmas contribuições.

A evolução para um sistema de capitalização (ou outro com efeitos equivalentes ou parcialmente equivalentes), embora constitua um objetivo de difícil execução, seria previsivelmente, alvo de compreensão e aceitação generalizada, desde que concretizado de forma gradual

Fomentar a poupança e estimular a complementaridade das pensões de reforma

Para melhorar a adequação das pensões é fundamental fomentar as valências de um sistema complementar (i.e. o 2.º e 3.º pilar do sistema de pensões), suportado por um aumento dos níveis de poupança da população portuguesa.

Para além de ser necessário apostar na literacia financeira, importa criar mecanismos de incentivo que resultem, em benefícios claros e abrangentes para os trabalhadores, em especial, os mais jovens (i.e. com maior apetência para assimilar novos mecanismos de poupança para a reforma, mas que apresentam menor capacidade financeira para o fazer, no início da sua carreira profissional).

As recomendações “8. Estimular a poupança para a reforma através de planos individuais”², “9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização”³ e “10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais”⁴, apresentam associadas medidas que permitiriam valorizar e incentivar a poupança para a reforma, quer pelos trabalhadores (e.g. atualizar os limites máximos nominais de dedução à coleta para as contribuições para os PPR, não incluir os benefícios fiscais no limite global de deduções à coleta em sede de IRS), quer pelas respetivas entidades patronais (e.g. isenção condicional de TCG de contribuições voluntárias das entidades empregadoras para planos de pensões individuais detidos pelos seus colaboradores, isenção de IRS e de TCG e crédito fiscal majorado em sede de IRC, de contribuições patronais para planos de empresa), propostas essas que se acolhem, de forma muito positiva.

De igual modo, se entende que a recomendação que prevê atribuir ao contribuinte o valor equivalente a 1 p.p. do IVA de cada fatura que registre com o seu NIF, em Certificados de Reforma do Regime Público de Capitalização, ou instrumento privado de capitalização com um regime equivalente, escolhido pelo contribuinte, permitiria não só valorizar a poupança para a reforma, como também promover um tipo de solução de poupança voluntária, e “semiautomática” para a reforma, com inequívocas vantagens.

² Pág. 213 do Livro Verde para a Sustentabilidade da Segurança Social

³ Pág. 214 do Livro Verde para a Sustentabilidade da Segurança Social

⁴ Pág. 215 do Livro Verde para a Sustentabilidade da Segurança Social

A simplificação dos regimes fiscais aplicáveis nesta matéria deverá também constituir uma das prioridades da intervenção do legislador.

Simplificação e harmonização do sistema de proteção social aplicável aos trabalhadores bancários

No quadro atual, as instituições de crédito, através dos fundos de pensões, por si instituídos, continuam a assegurar o financiamento de um conjunto de responsabilidades, em matéria de segurança social, a um universo, de dimensão ainda significativa, de colaboradores e ex-colaboradores bancários.

Não obstante se terem vindo a concretizar sucessivas operações de transferência parcial de responsabilidades dos fundos de pensões para a Segurança Social, a proteção previdencial dos trabalhadores bancários é, ainda hoje, assegurada parcialmente pelos bancos, encontrando-se, como tal, ainda incompleta a integração daqueles trabalhadores no regime público previdencial, imposta pelo princípio de universalidade de proteção social, constitucionalmente consagrado.

Num contexto pautado pela crescente mobilidade dos trabalhadores entre instituições financeiras (nacionais ou estrangeiras) e entre setores de atividade, bem como pela crescente importância da proteção do nível de rendimentos na reforma, a subsistência de regime previdenciais substitutivos, de natureza exclusivamente privada, contribui para uma situação discriminatória daqueles trabalhadores face aos demais.

Por seu turno, num contexto europeu de livre concorrência e de união bancária (em particular, de um regime de “passaporte europeu”, que assegura a liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços, em Portugal, a entidades já autorizadas a exercer a atividade bancária na EU/EEE), a existência de um conjunto de bancos nacionais que têm a seu cargo responsabilidades com benefícios substitutivos pós-emprego configura uma clara desvantagem competitiva relativamente aos restantes bancos.

É, pois, neste contexto, e considerando também os ditames do legislador constitucional, que se entende desejável continuar o processo de integração dos trabalhadores e pensionistas do setor bancário no Regime Geral da Segurança Social.

Para além da promoção da concorrência, tal medida possibilitará a simplificação dos processos administrativos, a mitigação de dificuldades operacionais na inclusão dos pensionistas bancários em apoios extraordinários e a redução de conflitos interpretativos.

* * *