

A Segurança Social é insustentável?¹

Sílvia Ferreira

Há já muito tempo que se afirma que a Segurança Social é insustentável e se tomam medidas corretivas visando assegurar essa sustentabilidade. O tema, contudo, regressa de forma recorrente, sugerindo sempre que são necessárias novas medidas.

A Segurança Social, a maior inovação social do século XX, tem como precursores os esquemas de seguro social criados no século XIX. Estes esquemas baseiam-se em formas de ajuda mútua de trabalhadores, que reagiram assim às condições de vulnerabilidade social resultantes da dependência do salário ou da caridade. Mas é no contexto da Segunda Guerra Mundial que surge a ideia de Segurança Social, promovida como um ideal de segurança económica e enquanto direito humano fundamental. A ideia de Segurança Social implica a extensão da solidariedade e da proteção social a toda a população, substituindo as formas pré-existentes de previdência e assistência pela perspectiva universalista da cobertura e pela garantia de direitos sociais. E tornou-se, nestes termos, numa forma complexa de solidariedade nacional, que concretiza a redistribuição entre gerações, profissões, setores de atividade, territórios, famílias, sexos, classes sociais, etc.

A partir de meados da década de 1970, registou-se contudo uma mudança social, económica e política que inaugurou um período de viragem, orientado para a preferência pela regulação através do mercado; esta mudança marcaria a década de 1980. Mas a constatação de que o mercado não constitui uma alternativa eficaz à regulação estatal do bem-estar levaria, a partir dos anos noventa, ao surgimento de uma terceira via, entre o estatismo e o neoliberalismo. Assim, em resposta ao argumento, avançado pela OCDE em 1981², segundo o qual os sistemas de proteção social eram um entrave ao crescimento económico, o Estado-providência foi reenquadrado como mecanismo promotor do crescimento e passaria a ser avaliado, reestruturado e valorizado enquanto tal, como ficou bem patente na Agenda de Lisboa em 2000.

Os modernos sistemas de Segurança Social tinham por base a questão social, numa formulação que apontava para o facto de as condições de vida dos indivíduos não resultarem

¹ In José Soeiro, Miguel Cardina e Nuno Serra (coord.) *Não Acredite em Tudo o que Pensa: Mitos do Senso Comum na Era da Austeridade*, Lisboa: Tinta da China, 2013.

² OECD (1981), *The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s*. Paris: OECD.

unicamente dos seus comportamentos individuais mas também da própria organização social, sendo por isso necessário intervir nessa organização e na socialização dos riscos sociais. Estes pressupostos alteraram-se, contudo, na década de 1990, colocando-se a ênfase nos direitos e nas responsabilidades individuais relativamente aos problemas e à sua resolução. Assim, passou a caber ao Estado a criação de condições para que os indivíduos resolvessem os seus problemas, preferencialmente através do mercado. Em muitos países, instaurou-se a ideia de que o Estado tem de evitar a «dependência» dos beneficiários a todo o custo, erodiu-se a noção de cidadania social e a relação Estado/cidadão, e nasceu uma relação de desconfiança mútua.

Num relatório da OCDE de 2011³, sobre o nível preocupante de desigualdades sociais, afirma-se que estas foram geradas pelas alterações nos mercados de trabalho partir da década de 1980, pela diminuição da progressividade dos sistemas fiscais, pelo corte nas despesas sociais e a restrição das regras de elegibilidade e, ainda, pela redução do acesso gratuito aos serviços públicos. Daqui derivaram novos riscos sociais, como o de se viver numa família sem emprego, a monoparentalidade, o emprego temporário, o emprego com baixos salários, etc. As sociedades atuais passaram assim a ficar marcadas pela condição de permanente incerteza, o que destrói os mecanismos de responsabilidade, tolerância e solidariedade, bem como a capacidade de correr riscos.

A Segurança Social em Portugal

A história do nosso sistema de Segurança Social é caracterizada por recuos e avanços. E, se podemos dizer que construímos coletivamente um sistema de Segurança Social que cumpre os critérios internacionais, a verdade é que nunca deixaram de estar presentes – e, por vezes, em tensão – elementos de vários modelos de proteção social: de caráter universalista (que pressupõe a socialização dos riscos sociais), de caráter residualista e discricionário (que entrega a gestão dos riscos ao mercado, sendo o Estado subsidiário), e de caráter contributivo ou laborista (que efetua a socialização dos riscos entre grupos de trabalhadores). Aos elementos destes modelos acrescentámos as nossas especificidades do Sul, enquanto país católico que atravessou um regime ditatorial durante os 30 anos gloriosos do Estado-providência fordista nos países centrais.

³OECD (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD Publishing

Um dos argumentos a favor da tese da insustentabilidade da Segurança Social incide sobretudo no sistema de pensões contributivas em repartição, e advoga que a evolução demográfica porá em causa a sustentabilidade do Sistema, devido ao desequilíbrio entre ativos e reformados. De facto, a evolução demográfica da população portuguesa é deveras preocupante. Contudo, a demografia não é um imperativo natural, mas sim o resultado de fenómenos de natureza socioeconómica e de opções políticas.

Um bom exemplo do modo como as políticas retroagem na demografia é o caso da taxa de fecundidade (1,3 por cento em 2011, a segunda pior do mundo)⁴. Basta termos em conta os indicadores de pobreza para percebermos porque é que as pessoas não têm mais filhos. Em 2010, as taxas de risco de pobreza eram de 15,8 por cento para famílias sem crianças dependentes e de 20,1 por cento para famílias com crianças dependentes. E as piores situações verificavam-se nos casos das famílias monoparentais (27,9 por cento) e das famílias com dois adultos e três ou mais crianças (34,5 por cento). As famílias de dois adultos com uma criança apresentavam uma taxa de risco de pobreza de 15,6 por cento (mas ter mais um filho aumentava este risco para 19,8 por cento).⁵ Ter um só filho é uma das formas que as famílias encontram para reduzir a sua vulnerabilidade à pobreza, particularmente num contexto em que o investimento na educação dos descendentes recai cada vez mais sobre as próprias famílias, dados os custos da educação em Portugal.

As prestações familiares, como o abono de família ou o acesso a serviços sociais, são instrumentos típicos de intervenção nas tendências demográficas. Mas não tem sido este o caso em Portugal, na medida em que estas prestações - que tiveram sempre um peso reduzido nos encargos da Segurança Social - têm vindo a sofrer um processo de residualização. Ou seja, servem apenas os mais pobres (sobretudo desde 2002), agravando-se esta tendência em 2011, com a eliminação do acesso aos dois últimos escalões de rendimento⁶. O argumento que sustentou esta residualização foi o de que as pessoas com rendimentos mais elevados não necessitavam da prestação. Mas este argumento significou prescindir-se da promoção da natalidade enquanto investimento coletivo. Outro exemplo da des-socialização da questão demográfica foi a alteração na fórmula de cálculo das pensões, que ao introduzir um «fator de

⁴ UNFPA (2011), *Relatório sobre a Situação da População Mundial 2011*. Nova Iorque: Fundo de População das Nações Unidas.

⁵ EAPN (2012), *Indicadores sobre a Pobreza. Dados Europeus e Nacionais. Atualização Dezembro 2012*. Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal.

⁶ De Janeiro a Setembro de 2011, as despesas com o abono de família, que representavam três por cento do orçamento, diminuíram em 32,7 por cento e continuaram a baixar, em termos homólogos, em Outubro do mesmo ano, em 1,16 por cento (Relatório de Execução Orçamental do OSS, Setembro de 2011).

sustentabilidade»⁷ passa a fazer recair sobre os pensionistas, desde 2006-2007, a totalidade do risco do envelhecimento demográfico.

Mas a questão demográfica é uma falsa questão se não existir pleno emprego, ou seja, se a população residente não encontrar oportunidades de trabalho que deem lugar a um adequado enquadramento na Segurança Social. E o que sabemos, neste âmbito, é que os níveis de desemprego não param de aumentar, tendo atingido 16,9 por cento no quarto trimestre de 2012 para a população em geral, e cerca de 40 por cento para os jovens entre os 15 e os 24 anos. Sabemos, de igual modo, que se prepara o aprofundamento da destruição do emprego público. O efeito do desemprego na Segurança Social é claro: gera a diminuição das receitas de contribuições e impostos e aumenta as despesas sociais, a que se junta uma tendência mais estrutural de precarização laboral e de residualização do Sistema.

Portugal possui um dos níveis mais elevados de trabalho temporário da União Europeia, o que também se reflete no fenómeno da pobreza dos trabalhadores. No nosso país, a pobreza atinge nove por cento para os trabalhadores permanentes e 32 por cento para os trabalhadores temporários. E a esta dualização do mercado de trabalho há que acrescentar a injustiça redistributiva dos mecanismos fiscais e contributivos, a fuga dos rendimentos mais elevados e dos rendimentos das empresas para paraísos fiscais, e a perda de legitimidade que estas acarretam.

Por seu turno, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) foi criado em 1996, sendo na altura orientado para responder à situação de risco em que se encontraria qualquer pessoa que não possuísse rendimentos acima de um limiar mínimo – demasiado baixo, de qualquer modo –, fosse ela trabalhadora, desempregada, não ativa ou fora de idade ativa. A partir de 2003, contudo, o RMG passou a designar-se Rendimento Social de Inserção (RSI), numa mudança que traduz o abandono da ideia universalista e a assunção da lógica de responsabilização individual (e não coletiva, solidária).

É por isso que os dados do RSI são paradoxais: o número de beneficiários e de despesas não acompanha o aumento do número de pessoas a necessitar da medida. Pelo contrário, tem-se verificado crescentemente uma diminuição do número de beneficiários e de despesas⁸, ao mesmo tempo que se amplia a percentagem de indeferimentos e de cessações do subsídio. A

⁷ O “factor de sustentabilidade” indexa o valor das pensões à esperança média de vida, levando a uma degradação progressiva dos montantes das pensões.

⁸ Em 2011 verifica-se uma quebra em cerca de 72 mil beneficiários (GEP, *Sistema de Proteção Social de Cidadania* 2012), as despesas que cresceram 19,3 por cento em 2009 e 2,4 por cento em 2010, sofreram uma redução de 20,3 por cento em 2011 (Conta da Segurança Social, 2011).

retórica contra a medida, o moralismo e o reforço dos mecanismos de controlo, associou-a à estigmatização, transformando a Segurança Social numa instância de fiscalização e promovendo-se o ressentimento entre diferentes classes sociais e mesmo entre os próprios beneficiários⁹.

A combinação entre a precarização e a residualização do sistema de Segurança Social conduziu à sua fragmentação interna, com a componente previdencial acessível a um número cada vez menor de trabalhadores (os contribuintes líquidos), e uma Segurança Social discricionária e estigmatizante para os desempregados de longa duração, os trabalhadores precários ou os que já não possuem qualquer vínculo com o mercado de trabalho. As perdas de emprego e de rendimentos salariais dos trabalhadores integrados na vertente previdencial, e as tentativas de deslocar os restantes para fora do Sistema, comportam uma outra ameaça: estes são os grandes contribuintes das componentes não contributivas nos impostos e nas próprias contribuições. Assim, o remédio para a insustentabilidade é, na realidade, a fonte da insustentabilidade.

O «plafonamento» propõe, de facto, a limitação dos descontos para a Segurança Social e a criação de um segundo pilar em capitalização, no setor privado. Este é um velho debate, marcado por um relatório do Banco Mundial sobre o futuro das pensões¹⁰, que transportou para a Europa a receita aplicada pelos *Chicago Boys* no Chile e estendida a outros países da América Latina, da Europa Central e de Leste e cujo fracasso já foi amplamente reconhecido.

A Comissão do Livro Branco da Segurança Social constituiu, aliás, um dos momentos desse debate em Portugal, e permitiu concluir que o «plafonamento» não era a solução, mas sim outro tipo de medidas com efeito corretivo no impacto da evolução demográfica no Sistema.¹¹ Pelo contrário, o «plafonamento», como qualquer forma de transição de sistemas em repartição para sistemas em capitalização, cria um problema de sustentabilidade financeira no período de transição. Isto é, no período em que deixam de entrar as contribuições acima do *plafond* mas têm de continuar a pagar-se as prestações correspondentes aos anteriores descontos.

⁹ Rodrigues, E. V. (2010), «O Estado e as políticas sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção». *Sociologia*, vol. 20: 191-230.

¹⁰ World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Published for the World Bank [by] Oxford University Press.

¹¹ Santos, B. S., M. Bento, M. Gonelha, e A. B. da Costa (1998), *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*. Lisboa/Coimbra: UMP/CES.

O resultado do debate traduziu-se, na segunda metade da década de 1990, na introdução de alterações significativas orientadas para a sustentabilidade, nomeadamente a criação do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), destinado a investir o excedente dos regimes contributivos nos mercados de capitais, e a alteração da fórmula de cálculo das pensões através da contabilização de toda a carreira contributiva. E mesmo que mais tarde se tenha aberto caminho para o «plafonamento», os seus efeitos no défice terão dissuadido a sua implementação.

De facto, o argumento do «plafonamento» parece hoje ainda mais absurdo numa perspetiva de sustentabilidade da Segurança Social. Na realidade, a transferência recente de fundos de pensões privados em capitalização para os sistemas públicos em repartição, quer da CGA quer da Segurança Social, são elucidativos: demonstram que este setor não está interessado em assumir qualquer compromisso futuro relativamente à segurança dos pensionistas. O problema destes fundos é que existe um compromisso relativamente ao montante a ser recebido pelos pensionistas e uma partilha de riscos entre os pensionistas, a entidade patronal e os gestores do fundo. A estes últimos só interessam os esquemas de contribuições definidas, em que os pensionistas assumem a totalidade do risco (inclusive o da má gestão do fundo ou das oscilações dos mercados de capitais).

O caso mais eloquente nesta matéria diz respeito ao fundo de pensões dos trabalhadores bancários, cujas responsabilidades foram transferidas da banca para a Segurança Social em 2011, desconhecendo-se a verdadeira dimensão dessas responsabilidades e sem que o dinheiro capitalizado no fundo tenha sido transferido para a Segurança Social. Esta incorporação significa um acréscimo de responsabilidades da Segurança Social entre 500 e 600 milhões de euros anuais, ou seja, cerca de 4,8 por cento das despesas com pensões de velhice. É mais do que as despesas com a prestação do RSI (cerca de 393 milhões), mais do que as prestações de maternidade (cerca de 437 milhões), e apenas ligeiramente inferior às despesas com o abono de família (cerca de 660 milhões).

Por um futuro sustentável

Nas sociedades complexas, diversificadas e individualizadas já não é possível sustentar a segurança e a proteção apenas nas relações face-a-face da família, da comunidade territorial ou da associação. Assim, a confiança entre pessoas que não se conhecem é fundamental

enquanto mecanismo poderoso de redução da incerteza sobre o futuro. A fragmentação das sociedades e dos seus mecanismos de segurança e proteção social têm um efeito negativo nas relações sociais e na confiança nas instituições e nos outros, o que é por demais evidente nos baixos níveis de confiança observados em Portugal pelo *European Social Survey*. O verdadeiro problema da sustentabilidade da Segurança Social encontra-se, pois, na contínua residualização a que esta tem sido sujeita, na sua instrumentalização e na dificuldade que denota para compensar a fragmentação do mercado de trabalho.

A recente crise fez ressurgir o debate sobre a Segurança Social no que diz respeito ao seu papel enquanto «estabilizador económico», amortecendo o impacto da crise quer no bem-estar das famílias quer na própria economia, ao promover a manutenção do consumo interno e contribuir, assim, para o emprego. Mas Portugal foi um dos países que, em contexto de crise, mais fez recair as medidas de austeridade nos mecanismos de proteção social e nos grupos mais relevantes e mais vulneráveis. Não surpreende, por isso, que a crise económica se aprofunde dia após dia.

Porque a desigualdade é um entrave ao crescimento económico, sobretudo agora que o recurso ao crédito deixou de ser uma opção; porque a segurança é uma condição de liberdade, de empreendedorismo, de participação e de democracia; e porque a solidariedade e a igualdade são mecanismos geradores de confiança, é necessário substituir a residualização do sistema de Segurança Social pela reativação dos mecanismos universalistas e redistributivos que estiveram na agenda da reforma da mesma nas segundas metades das décadas de 1970 e 1990. Da mesma maneira, é necessário combinar esses mecanismos com uma atualização dos princípios inerentes aos mecanismos de seguro social na Segurança Social e aos de socialização dos riscos sociais e solidariedade nacional, tendo presente a melhor forma de minimizar o impacto dos novos riscos gerados pela dualização do mercado de trabalho e a necessidade de operar uma inversão nesta tendência.

Uma reflexão profunda e democrática sobre o que realmente queremos da Segurança Social, e da sociedade que a sustenta, deve também fazer-nos pensar nos mecanismos para o seu financiamento e no modo como conta, por exemplo, com os recursos não monetários do trabalho na família e das relações de entreajuda. Do que até agora se disse, fica evidente que a questão da sustentabilidade financeira da Segurança Social – em particular na dimensão previdencial – nunca esteve realmente em causa no que diz respeito à capacidade de ajustamento atuarial (através das fórmulas de cálculo das contribuições ou das prestações). Mas é também evidente que, se queremos inverter a tendência de residualização, há que

fortalecer as transferências financeiras assentes numa solidariedade e numa responsabilidade efetivamente partilhadas.