

Cadernos do Observatório

#17

Segurança Social: o debate sobre
a sustentabilidade vai justificar
novos cortes nas pensões?

João Ramos de Almeida

março de 2023



Propriedade e Edição

Centro de Estudos Sociais - Laboratório Associado
Universidade de Coimbra

www.ces.uc.pt

Colégio de S. Jerónimo

Apartado 3087

3000-995 Coimbra

Portugal

Url: www.ces.uc.pt

E-Mail: ces@ces.uc.pt

Tel: +351 239 855 570

Fax: +351 239 855 589

Autores

João Ramos de Almeida

Segurança Social: o debate sobre a sustentabilidade vai justificar novos cortes nas pensões?

João Ramos de Almeida

Introdução

Cerca de dezasseis anos passados sobre a reforma no cálculo das pensões de velhice, introduzida pelo XVIII Governo (José Sócrates), o tema da (in)sustentabilidade financeira da Segurança Social foi de novo colocado na agenda política pelo XXIII Governo PS (António Costa).

Desta vez, a possibilidade do risco de insustentabilidade foi suscitada pelo Governo, mesmo quando os últimos relatórios oficiais – que, por lei, integram anualmente as propostas de Orçamento de Estado (OE) - não a confirmam. Antes pelo contrário. De facto, as previsões, elaboradas pelos serviços técnicos do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), têm apresentado um sistema marcado pela estabilidade, mesmo para quem tenha começado a trabalhar na segunda década deste século. O próprio Governo o reconheceu, no final de 2021, quando próximo das eleições antecipadas de 30/1/2022, a ministra Ana Mendes Godinho, declarou que “o modelo português é elogiado internacionalmente como exemplar na grande capacidade que teve de garantir o aumento da sustentabilidade e da capacidade de a Segurança Social garantir as gerações futuras” (Amorim e Cruz, 2021).

5 / 43

O programa eleitoral do PS – com o qual este partido ganhou a maioria absoluta do Parlamento – previu “adaptar a Segurança Social aos desafios do envelhecimento, tomando as medidas – além da manutenção do emprego – que garantam a sustentabilidade da Segurança Social, reforçando a diversificação das suas fontes de financiamento, nomeadamente alargando a lógica já existente de consignação de receitas fiscais”, mas ao mesmo tempo fomentando “esquemas complementares (...) em sede de negociação coletiva”. Esta promessa ficou consagrada no programa do XXIII Governo (António Costa).

Entretanto, a 27/4/2022, a reconduzida ministra anunciou, numa audição parlamentar, a criação de uma comissão para estudar a própria sustentabilidade do sistema da Segurança Social. O despacho nº 9126 de 26/7/2022 que nomeou a comissão, refere que “a comissão conta com o apoio técnico e é coordenada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) que, para o efeito, será representada pela especialista Mariana Trigo Pereira”. O âmbito da sua tarefa foi, porém, mais longe do que ficara escrito no programa de Governo. No seu preâmbulo adianta-se que, “volvida mais de uma década” sobre a anterior reforma de 2006, “o Governo sente a necessidade de se poder avançar para o conhecimento em maior profundidade, não só das alterações promovidas desde então, como também na definição de estratégias a adotar com fim à adaptação do sistema e à melhoria do seu desempenho nas suas várias dimensões, nomeadamente a financeira e a

social.” A comissão ficou assim incumbida da “realização de um livro verde para a sustentabilidade do sistema previdencial, em concreto no que respeita à vertente das pensões”, nomeadamente “no que respeita ao [seu] quadro legal”, de forma a habilitar “o Governo, de forma técnica especializada e garantindo uma maior isenção e liberdade de reflexão”. Na composição da comissão¹, o Governo não integrou qualquer representante dos beneficiários da Segurança Social – os trabalhadores. A sua participação ficou prevista apenas em audições, ao mesmo nível das entidades patronais, de “personalidades de reconhecido mérito” e de “outras *partes* interessadas com relevo na matéria”, embora sem especificar de que tipo. O relatório final deverá ser entregue até 30/6/2023.

Antes de conhecer as ideias da comissão, o Governo pareceu estar já convencido da existência de uma suposta insustentabilidade do sistema público de proteção social, a requerer medidas políticas. Revelou-o perante uma subida pronunciada dos preços iniciada em dezembro de 2020 e agravada com a guerra na Ucrânia. Esse surto inflacionista não foi compensado por uma subida semelhante dos rendimentos salariais, o que está a permitir uma transferência de rendimento das camadas trabalhadoras para o setor empresarial, superior à verificada com a intervenção da troica (Rodrigues e Coimbra, 2022). Face a isso, o Governo suspendeu, na prática, a lei de atualização automática das pensões, alegando – sem qualquer fundamento técnico – que a sua aplicação, segundo o primeiro-ministro António Costa, colocaria “em causa algo que é absolutamente fundamental preservar que é a sustentabilidade da Segurança Social” (Oliveira, 2022), significando mesmo – nas palavras da ministra Ana Mendes Godinho, “treze anos a menos de vida da sustentabilidade da Segurança Social” (Lopes, 2022).

6 / 43

Para reduzir este suposto risco – que os próprios serviços técnicos do MTSSS não detetaram - o Governo remeteu toda a decisão sobre a atualização futura das pensões para o resultado dos trabalhos da referida comissão, abrindo a porta para, em 2024, poder voltar a desrespeitar o compromisso de atualizar o valor das pensões de velhice e invalidez pelo valor da inflação observada em 2023, em prejuízo do legalmente constituído direito dos pensionistas.

O objetivo deste *Caderno* é contextualizar estes factos recentes, relacionando-os historicamente com as iniciativas passadas de reforma da Segurança Social, com o intuito de analisar e compreender a economia política que os sustenta. O

¹ Integram a comissão: Ana Alexandre Fernandes, Amílcar Moreira, Armindo Silva, Maria Teresa Garcia, Manuel Caldeira Cabral, Noémia Goulart, Susana Peralta e Vítor Junqueira.

exercício de contextualização histórica sustenta-se na observação sintética das reformas introduzidas desde a segunda metade da década de 80, do século passado.

Clarificação de conceitos

Antes de mais, importa compreender do que se fala quando se alega uma eventual insustentabilidade do sistema público de pensões de velhice.

O sistema público português é uma aplicação do *modelo de repartição puro*, na lógica de um seguro coletivo, universal, em que as contribuições sobre os remunerações salariais dos trabalhadores no ativo – pagas pelas entidades patronais (23,75%) e pelos trabalhadores (11%) – servem para pagar um conjunto de prestações sociais, incluindo as pensões dos trabalhadores reformados. Na verdade, a Taxa Social Única (TSU) – que no seu conjunto é de 34,75% desses salários – resulta da agregação de diversas taxas, definidas a partir de regras atuariais, que cobrem certas eventualidades que poderão ocorrer ao longo da vida dos trabalhadores – doença (1,41%), doença profissional (0,5%), parentalidade (0,76%), desemprego (5,14%), invalidez (4,29%), velhice (20,21%) e morte (2,44%)².

7 / 43

Esta opção por um modelo *Pay-as-you-Go* foi determinada pela própria história do sistema nacional de proteção social, inicialmente alicerçado em caixas de previdência sectoriais, e que, após o 25 de Abril de 1974 foi progressivamente transformado num sistema unificado. Trata-se, pois, de um sistema relativamente jovem, sem tempo nem recursos financeiros ou orçamentais suficientes para criar uma reserva inicial para um sistema de capitalização. Por isso, as contribuições sociais passaram a financiar as pensões em pagamento e os eventuais saldos positivos do sistema são transferidos para um fundo (o FEFSS - Fundo de Equilíbrio Financeiro da Segurança Social), com a finalidade de constituir uma reserva financeira capaz de cobrir, em caso de emergência, o pagamento de pensões durante dois anos. É assim, um sistema que obriga a uma solidariedade e compromisso intergeracional (no presente, os trabalhadores no ativo aceitam pagar as pensões dos aposentados sob garantia de que, quando se aposentarem, os então trabalhadores paguem as suas pensões); e intrageracional (os ativos financiam as prestações dos que estão impossibilitados de trabalhar).

² Ver Código dos Regimes Contributivos do Regime do Sistema Previdencial da Segurança Social, artigo 51º.

O nível de receita deste sistema – e, portanto, em grande medida, o nível de proteção social – é assim determinado, do lado da receita, por três variáveis essenciais: nível do emprego, o nível dos salários e o nível das contribuições sociais dado pelo valor da TSU. As receitas financeiras do sistema apenas beneficiam da receita de impostos cobrados pelo Estado para cobrir eventualidades não abrangidas pela TSU ou objetivos de cidadania – como seja garantir proteção social a cidadãos sem descontos sociais suficientes, dada a relativa juventude do sistema, visando retirar essas pessoas da pobreza e quebrar o círculo vicioso da queda na pobreza das gerações futuras. Do lado da despesa, o valor total com a proteção social na velhice é determinado pelo número de pensionistas e pelo valor médio das pensões. O número de pensionistas é determinado pelas regras de acesso à pensão de reforma – mais incentivadoras ou mais penalizadoras; e o valor médio das pensões depende da evolução salarial dos trabalhadores ao longo da sua vida ativa, do número de anos de descontos efetuados e da fórmula de cálculo da pensão. O sistema é universal e não visa ser uma peça no edifício legal redistributivo do Estado – o seu objetivo é garantir *segurança* aos cidadãos protegendo-os da lógica do mercado.

O sistema, universalista, foi concebido com o objetivo de, independentemente de idade e dos rendimentos recebidos 1) assegurar uma rede de proteção social durante a vida ativa do trabalhador e 2) na aposentação, proporcionar, em substituição do salário, um rendimento digno. Mas essa é igualmente uma das suas fragilidades. Trata-se de um sistema assente em premissas como sejam políticas de pleno-emprego, de valorização salarial, incentivadoras da natalidade ou de eliminação das condições económico-sociais fomentadoras da emigração. Para que o sistema de repartição seja desestabilizado, basta uma inflexão nessas políticas, nomeadamente adotando políticas orçamentais incompatíveis com um alto nível de emprego, de desvalorização salarial, de redução dos encargos sociais das empresas com o objetivo de reforçar a sua competitividade pela via dos custos (através da descida da TSU patronal para diminuir a sua *carga fiscal*³); ou impondo limites às contribuições sociais (*plafonamento*) com o fim não declarado de estimular interesses egoístas individuais ou de certos grupos em detrimento de outros, por exemplo desviando contribuições sociais para financiar esquemas complementares de proteção à provisão pública (Louçã *et al.*, 2016: 54-55).

Porém, “desestabilizado” não significa “insustentável” ou falência. O termo “insustentável” é usado para qualificar a situação em que, se politicamente nada for feito, a projeção para o futuro da dinâmica de entrada de contribuições sociais

³ O conceito de “carga fiscal” é definido pelo peso da soma das receitas fiscais e das contribuições sociais no valor do PIB. Desta forma, as contribuições sociais são vistas como um “fardo” para as empresas e, logo, para a sociedade), sem pesar que essas contribuições sociais estão a financiar o rendimento presente de beneficiários da Segurança Social.

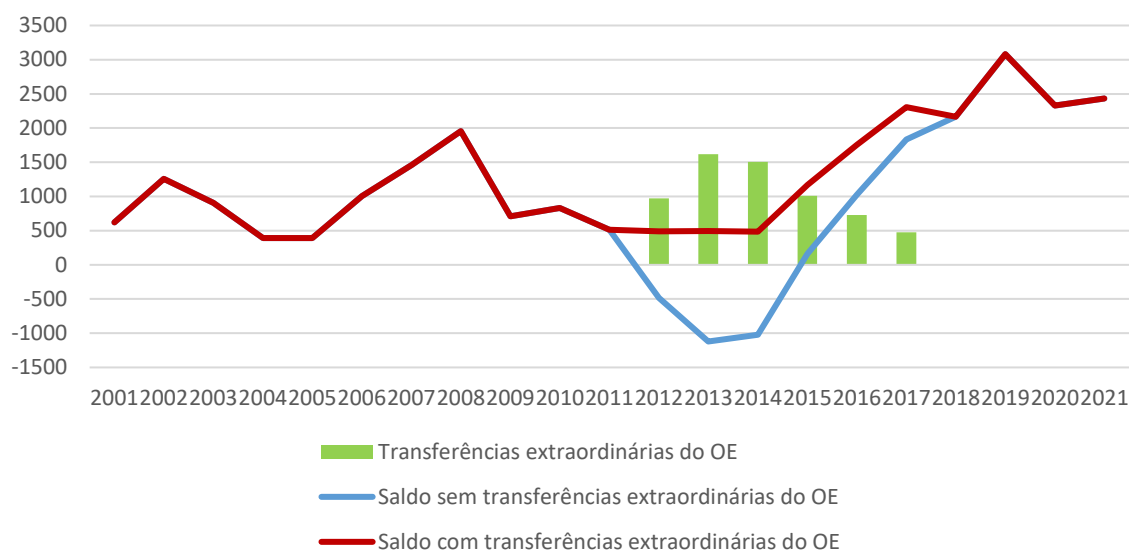
tende a ser inferior ao nível de despesa com pensões, projetada para o mesmo período. Essa situação de “insustentabilidade” não significa, pois, que o sistema entre em rutura e que as pensões estejam em risco, uma vez que é sempre possível adotar medidas políticas que alterem as premissas das projeções das receitas e das despesas do sistema. É o caso da adoção de políticas que fomentem o emprego e que valorizem os salários, que façam subir o valor da TSU ou ainda que aumentem as transferências do Estado, através da consignação de receitas de impostos existentes ou da criação de novos impostos. Em última instância, será sempre possível adequar os benefícios sociais na base de escolhas políticas que valorizem o social em detrimento ao económico e garantam a justiça social. Por outras palavras, num sistema de repartição é sempre possível evitar a sua rutura ou falência.

Como foi frisado numa entrevista pelo ex-ministro Vieira da Silva (Almeida, 20/9/1999), há “muita confusão de conceitos” (...) “Se me diz que a situação de *superávite* no regime contributivo é uma situação que pode não se prolongar por muitos anos, é verdade. Se me disser que isso corresponde à rutura do sistema, é um completo disparate. Isso não é a rutura: é a necessidade de dar respostas diferentes, de uma forma antecipada ao problema. O verdadeiro problema da sustentabilidade está nas tendências mais pesadas – as demográficas, do mercado de trabalho” (...) ou na “riqueza *per capita*”, com “muita gente a trabalhar com níveis muitos baixos de remuneração”. Na sua opinião, conviria diferenciar esses problemas dos financeiros, porque teria de haver “respostas para uma e para outra questão”.

Ora, atente-se na Figura 1 que apresenta a evolução do saldo das contas da Segurança Social.

Figura 1

Saldo da Segurança Social (milhões de euros a preços de 2022)



Fonte: Tribunal de Contas, Parecer da CGE; Conta da Segurança Social

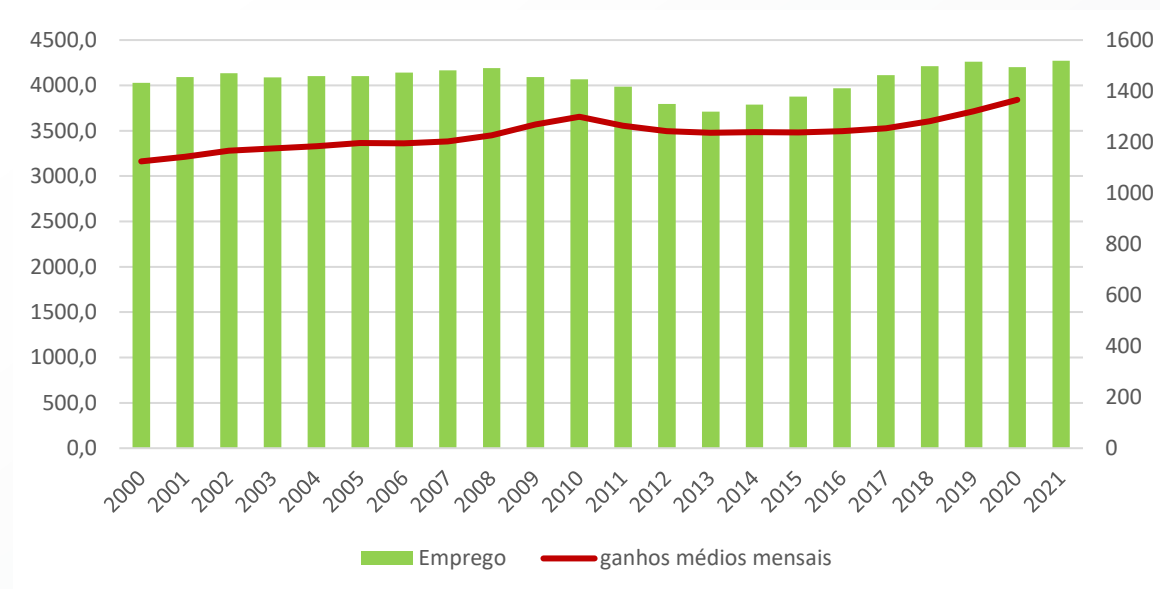
Como é possível observar, nas duas últimas décadas, o sistema tem apresentado saldos significativamente positivos, à exceção dos períodos de recessão, quando se registaram fortes reduções dos seus valores ou mesmo saldos negativos. Os períodos recessivos são particularmente gravosos para as contas da Segurança Social porque nessas conjunturas se verificam, nomeadamente, uma redução do emprego (redução de receita), uma subida do desemprego (aumento de despesas em subsídios de desemprego e de outras medidas de proteção social) e, tendencialmente, uma desvalorização salarial pressionada pela subida do desemprego (redução de receitas).

Foi o caso na recessão de 2003, cujos efeitos se arrastaram por 2004 e 2005, em que o sistema previdencial registou valores negativos; foi igualmente o caso do impacto tardio em Portugal da crise internacional de 2007/2008, ampliado pelos efeitos das políticas recessivas adotadas desde 2010, mas sobretudo entre 2011 e 2014, visando uma pronunciada desvalorização salarial – através da desproteção no emprego e no desemprego ambas com o objetivo declarado de melhorar a competitividade empresarial externa. Estas políticas – orçamental, laboral e na proteção social – foram responsáveis por uma degradação profunda dos níveis de emprego (-8,7% entre 2010 e 2013), da retribuição salarial (-4,8% no mesmo período), do desemprego (a subutilização do trabalho quase atingiu 1,5 milhões de pessoas em 2013), da emigração e, conseqüentemente, das contas da Segurança Social. A insuficiência financeira foi de tal ordem que obrigou a transferências extraordinárias do OE, de 2012 a 2017, num montante superior a 6,3 mil milhões de euros (a preços de 2022).

As contas da Segurança Social apenas melhoraram a partir de 2015, no contexto do quadro político renovado saído das eleições desse ano, com adoção de políticas alternativas às seguidas. Iniciou-se então uma reversão sobretudo das políticas orçamentais mais lesivas do rendimento dos trabalhadores e pensionistas, a par de uma política de valorização dos níveis salariais mais baixos, através de um continuado aumento do salário mínimo nacional (SMN) e, embora de impacto mitigado, arrastamento na evolução do salário médio. Em consequência, o nível de emprego subiu 14,8% de 2013 a 2019, ainda que o nível dos ganhos médios salariais se tenha ficado por uma subida de 6,8% (Figura 2).

Figura 2

Emprego (milhares) e do ganho médio mensal (euros a preços de 2022)



Fonte: Séries longas INE/Banco de Portugal; INE (Datalabor)

É possível concluir que, caso se promovam políticas fomentadoras do emprego, de uma continuada melhoria salarial – em que a negociação coletiva tem um papel essencial de disseminação e de criação de uma rede setorial – e se mantenha um esforço significativo de contribuição social, tanto dos trabalhadores como das entidades patronais, a “sustentabilidade” do sistema de proteção social parece não se tornar um problema no futuro. Revela-se, assim, que o atual “sistema de repartição pode manter o equilíbrio financeiro, mesmo numa sociedade envelhecida, se a receita crescer a ritmo suficiente para compensar o crescimento tendencial da despesa” (Murteira, 2022). Ao contrário, as situações de “insustentabilidade” surgem, sobretudo, quando as políticas adotadas não preservam o volume do emprego e/ou a capacidade aquisitiva dos salários e o seu peso na distribuição funcional do rendimento nacional.

Por outras palavras, se há, de facto, a intenção política de equacionar as causas da alegada “insustentabilidade” futura da Segurança Social, o diagnóstico não pode limitar-se ao postulado ideológico de uma proteção social excessivamente generosa e deve concentrar-se, ex-ante, nas variáveis de política que geram o equilíbrio e o desequilíbrio da sua situação financeira. A terapia para um potencial défice futuro não deverá, pois, ser procurada em níveis mais recuados de proteção social pública sem antes se esgotarem as possibilidades políticas alternativas. Caso contrário, a opção pela inação, como se verá, permitirá uma degradação financeira do sistema que poderá servir de argumento “técnico” para, seguidamente, se justificar um novo ciclo de retração na provisão pública de proteção social.

O sentido das diferentes reformas da Segurança Social e o tema da “insustentabilidade”

12 / 43

O conceito original de Estado Social foi cunhado por Bismarck em resposta ao ascenso da representação popular social-democracia e do sindicalismo independente nas empresas, por receio do apoio dos pobres a uma revolução social (Louçã *et al.*, 2016: 168). De igual modo, no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, com a criação na Europa de uma vasta zona de influência da então União Soviética e face ao medo da revolução social que a prolongasse até às costas ocidentais do continente europeu enfraquecido por uma guerra nunca vista, o capitalismo – em particular a social-democracia e setores progressistas da democracia cristã – empreendeu nessa zona europeia um conjunto de reformas, a par da generalização do sufrágio universal, que mobilizou recursos coletivos para a criação de serviços nacionais de Saúde e de edifícios legais articulados de uma moderna proteção social.

Essa dinâmica política teve, porém, oposição. A par dos esforços da congregação das ideias neoliberais nos anos 30 – agrupando os defensores de um “intervencionismo liberal” que impedisse o naufrágio dos mercados –, mas sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, este ideário consolidou-se na defesa da “reconstrução institucional da ordem capitalista, expurgada de muitas, mas não de todas, as concessões coletivistas entretanto feitas”, como “o produto de um exercício deliberado do poder político, exigindo intervenções estatais constantes

para criar e manter mercados, idealmente exercidas por elites tecnocráticas protegidas pela democracia” (Rodrigues, 2022: 175). Esse neoliberalismo ganhou o seu momento, contra as ideias intervencionistas *keynesianas*, na conjugação dos efeitos da crise do padrão ouro-dólar de 1971, da recessão generalizada que se lhe seguiu em 1973-74, do fim da estabilidade política da *guerra fria* e passou a ser hegemónica, finalmente, com o colapso dos países socialistas, ao instituir-se o “fim do medo” da revolução.

A integração europeia e, mais em particular, a criação de um sistema monetário europeu, adensado no ano de 1989 com o Relatório *Delors* visando a institucionalização de uma União Económica e Monetária – coincidente no tempo com a queda do muro de Berlim - iniciam um processo de vitória das tendências de “economização” observadas na década de 80 e 90 e de “colonização das relações políticas em várias escalas por uma certa economia em processo instituído de neoliberalização”, de “desdemocratização”, de desintervenção dos Estados e em prol da “força disciplinadora” dos mercados (Rodrigues, 2022). A anterior divisão de tarefas que funcionara no processo de integração – mantendo os Estados sociais de base nacional face à intensificação europeia dos fluxos económicos – começou cada vez mais a ser posta em causa (Rodrigues, 2022: 127).

13 / 43

Desde os anos 80 do século passado, as reformas na proteção social foram influenciadas por esta ideia de uma suposta “necessidade de reformar os sistemas públicos de pensões e os modelos de provisão” (Murteira, 2020:45). As primeiras experiências de privatização das pensões ocorreram em 1981 no Chile pós-golpe militar encabeçado por Augusto Pinochet e no Reino Unido do Governo conservador de Margaret Thatcher (1986), e receberam um forte impulso em 1994 com a divulgação do relatório *Averting the Old Age Crisis* do Banco Mundial. Este documento enfatiza que os sistemas de repartição geram no futuro elevados encargos orçamentais, devido ao envelhecimento demográfico. O Banco Mundial incentivou então os governos a desarticulá-los e a substituí-los por esquemas privados de capitalização e da provisão voluntária, num modelo de três pilares (Murteira, 2016: 185-191). Um pilar público que assegurasse mínimos de rendimento; um pilar complementar privado e obrigatório, de contas individuais de poupança-reforma; e um terceiro pilar assente em esquemas privados voluntários. Esta diferente modelização era justificada pela ideia de que cada pilar resolvia um determinado tipo de problema social, pelo que a combinação dos diversos pilares alegadamente mitigaria o risco global do sistema ao diminuir a sua exposição a cada um desses problemas específicos (Pedroso, 2022).

Uma campanha transnacional em prol da privatização foi lançada a defender o novo paradigma. Participaram nela a OCDE, o FMI, “redes de peritos,

economistas monetaristas do Chile, *think-tanks* libertários, consultores individuais, entre outros”, contando a referida campanha ainda com o apoio de *lobbies* ligados aos interesses dos seguros e fundos de pensões. Até 2004, mais de trinta países tinham enveredado pela privatização. A Comissão Europeia (CE) teve um papel particular através da divulgação regular de relatórios sobre o envelhecimento da população – que resultaram do trabalho conjunto entre serviços da CE, o *Ageing Working Group* e as tutelas nacionais (Murteira, 2016 e 2020).

Por outro lado, desde os anos 90, o processo de integração europeia e, sobretudo, a integração monetária, com a subsequente transferência de instrumentos de política económica da esfera nacional para a supranacional, teve consequências nas políticas sociais e traduziu-se numa reorientação política de redução da provisão pública na proteção social. Essa nova orientação, supostamente não vinculativa (a proteção social continuava a ser constitucionalmente um domínio das políticas nacionais), foi-se materializando através de recomendações às políticas nacionais; através de estruturas institucionais de coordenação política europeia – muitas vezes informais –, pressionando no sentido de uma uniformização das políticas nacionalmente adotadas. Este processo de construção de uma nova hegemonia – consolidado durante a presidência portuguesa da primeira metade de 2000, no mandato do XIV Governo (António Guterres) e a presidência belga na segunda metade desse ano – harmonizou “ideias, visões, conceitos, conhecimento e normas para a ação, para que as políticas se encaminhassem na direção de uma visão política comum” (Palier, 2004:22), alegadamente sobre como enfrentar desafios comuns da economia global de forma coordenada e respeitando a diversidade nacional. A Cimeira de Lisboa foi preparada para produzir um novo consenso para a reforma da política social. Maria João Rodrigues, ex-ministra responsável por essa área, visitou todos os Estados membros com esse objetivo. A presidência belga identificou igualmente como objetivo a modernização da política social e uma nova arquitetura social europeia. O relatório elaborado para o efeito apontou a necessidade de novos princípios e direções tanto para as políticas sociais como para o emprego, numa estratégia não baseada no objetivo da igualdade de condições, próprio dos regimes saídos do pós-guerra mas mais na igualdade de oportunidades ao longo da vida. As transformações passaram por alterações aos objetivos dos regimes de Estado Social.

Neste processo político de reestruturação, com as economias nacionais forçadas por via do ordenamento legal a uma convergência nominal, os sistemas públicos de proteção social foram subordinados à novel e reforçada proibição de défices significativos, mesmo que contra cíclicos, nos orçamentos nacionais.

Menores pensões e menores prestações sociais melhoravam os saldos da Segurança Social que, por sua vez, “ajudavam” à redução do défice público, transformando a despesa social – nomeadamente com pensões de velhice – numa variável de ajustamento orçamental.

Por outro lado, subordinaram-se, paulatinamente, os sistemas públicos de proteção social aos objetivos económicos de maior competitividade internacional, num quadro de ampliação da globalização económica - com um progressivo desarme alfandegário com países terceiros, permitindo a deslocalização de investimentos e lucros – o que fragilizou sectores económicos nacionais, fomentou o desemprego e agravou o desequilíbrio nas relações laborais, contribuindo para baixar salários em muitos países. Os sistemas públicos tornaram-se alegadamente mais “amigos do emprego”, o que, nesse quadro, passou pela redução dos custos salariais e sociais das empresas (o debate político sobre a “*carga fiscal*” é exemplo disso) e pelo aperto dos benefícios sociais de molde a não resultarem em obstáculos ao reemprego dos desempregados (em piores condições salariais), transformando em norma a concentração das ajudas sociais naqueles que “realmente” necessitavam. A quase estagnação do crescimento económico que se seguiu à criação do euro concorreu fortemente para acentuar essa “necessidade” de a Segurança Social estreitar a sua missão social e de reformar os sistemas de pensões no sentido de limitar a sua universalidade.

15 / 43

A Comissão Europeia, mais uma vez, contribuiu grandemente para o lançamento e difusão no debate público do tema da “insustentabilidade” dos sistemas de pensões (Murteira, 2020). Promoveu reformas nos sistemas públicos de pensões que procuraram estabilizar ou reduzir os gastos públicos com estes sistemas em percentagem do PIB, numa tendência de redefinição do papel do Estado e de realinhamento da proteção social às condições do mercado de trabalho.

As diversas reformas reajustaram os sistemas de proteção social. Foram calibrados os parâmetros das provisões públicas de forma a mudar o objetivo do sistema da proteção pública: o objetivo macroeconómico do pleno-emprego foi secundarizado para se tornar um efeito possível das novas políticas a introduzir; passou-se da preocupação de criação de um rendimento substitutivo do salário para colocar a ênfase no regresso quanto antes do trabalhador ao mercado; passou-se da libertação dos cidadãos das leis do mercado e da sua proteção contra o *risco*, para a tentativa de “mudar o seu comportamento”. Passou-se de uma lógica de desmercadorização do rendimento para uma nova lógica da sua remercadorização, através de incentivos (novo papel das políticas ativas de emprego); passou-se de

uma lógica em que a proteção social era vista como um fator de bem-estar social para ser tido como um custo empresarial (Palier, 2004).

Estudos comparativos (George e Taylor-Gooby, 1996) mostram que as reformas introduzidas – articuladas com alterações nas políticas de emprego – passaram por: 1) restringir a ilegitimidade dos beneficiários; 2) reduzir a universalidade dos apoios e o nível de benefício (passando por alterações no acesso ou fórmulas de cálculo); 3) introduzir ou aumentar as taxas de acesso (exemplo da saúde); 4) promover o apoio público a serviços privados (através de benefícios fiscais); 5) reduzir os salários pagos aos funcionários públicos (em escolas, serviços de saúde e serviços sociais) como forma de realizar a transição da provisão pública para a privada; 6) introduzir métodos usados no setor privado para controlo da despesa pública (limitando orçamentos anuais dos serviços públicos); 7) transferir a responsabilidade pública na proteção social para as famílias e empresas, agências ou entidades não públicas.

Como é realçado nos documentos elaborados pela Comissão Europeia, sobretudo desde 2000, “muitos dos Estados membros levaram a cabo reformas graduais, e nalguns casos significativas, do sistema de pensões”, através de um conjunto alargado de medidas que “modificaram substancialmente o sistema de pensões”, de forma a conseguir a sustentabilidade orçamental. “Além disso, vários Estados membros adotaram reformas sistémicas, apoiando fortemente a introdução de diversos pilares e/ou mudando radicalmente a natureza dos esquemas das suas pensões públicas, transferindo parte dos fundos públicos para fundos privados, como foi o caso da Grécia, Itália, Áustria, Bulgária, Roménia, Lituânia, Croácia, Letónia, Estónia, Alemanha e Suécia (ainda com “muito pequenos desembolsos uma vez que foram introduzidos na passada década, mas a sua importância aumentará no futuro”), mas outros países reverteram-nos (Polónia, Hungria e Eslováquia). Acresce que mais de metade dos Estados membros já introduziram mecanismos automáticos ligando os parâmetros do sistema de pensões à esperança de vida” (como é o caso de Portugal), provocando uma redução do valor das pensões à medida que a esperança de vida aumenta e, com isso, contraindo a despesa pública com pensões. “Todas estas reformas nas pensões estão projetadas para ter um impacto substancial na contenção das despesas com pensões no futuro”. Do lado das receitas e para equilibrar as contas do sistema de pensão, muitos países aumentaram a taxa de contribuição social, outros aumentaram a transferência de impostos, outros aumentaram as contribuições dos funcionários públicos ou reduziram alívios fiscais. A Alemanha introduziu um sistema quase-automático de ajustamento para assegurar o equilíbrio financeiro do sistema público de pensões. Alguns países criaram fundos

de reserva a serem usados para financiar o aumento previsto de despesas públicas (Carone *et al.*, Comissão Europeia, 2016).

Esta tendência foi acentuada pela recessão que se manifestou na Europa em 2008/09, “levando muitos países a acelerar reformas nos sistemas de pensões que aumentassem a sua sustentabilidade”, o que “conduzirá a uma redução da generosidade do sistema público de pensões nas futuras gerações de reformados” (*idem*, 2016:5). De outra forma, a crise financeira e, conseqüentemente, a situação de exceção foi aproveitada para a introdução de reformas que, à primeira vista, provocariam forte descontentamento. Foi o caso de cortes nas pensões em pagamento (como foi o caso da Grécia, Chipre, Lituânia, Hungria, Portugal, Roménia); congelamento ou redução nas indexações previstas (Bélgica, República Checa, Grécia, França, Itália, Chipre, Hungria, Polónia, Portugal, Roménia, Finlândia), aumento de impostos ou contribuições sociais (República Checa, Dinamarca, Irlanda, Grécia, Itália, Chipre, Portugal, Roménia, Finlândia).

Nas pensões de velhice, o argumento foi sempre o da “transição demográfica que os países europeus atravessam e o da conseqüente insustentabilidade dos sistemas públicos da segurança social” (Observatório sobre Crises e Alternativas, 9/1/2013 e 25/7/2013). Para reduzir o valor das pensões, muitos países introduziram mudanças paramétricas, que acabaram por ter forte influência na reconfiguração dos sistemas públicos, reduzindo as pensões como rendimentos substitutivos dos salários: 1) aumento da idade de reforma e penalização do recurso às reformas antecipadas. Quase todos os países europeus fizeram subir a idade de reforma antecipada e a estatutária. As maiores subidas foram aprovadas na Dinamarca, República Checa, Grécia, Itália e Eslováquia.; 2) aumento da relação entre as contribuições sociais pagas ao longo da sua vida ativa do trabalhador e o valor da sua pensão de reforma; 3) adoção de mecanismos automáticos de ajustamento dos valores das pensões às condições demográficas (por exemplo, aumento da esperança de vida) e económicas (indexação ao crescimento económico, inflação, etc.); 3) modificação das regras de cálculo das pensões desvalorizando os valores salariais mais antigos (só um número reduzido de países adotaram a regra estrita de valorização pela indexação à inflação (como França, Bélgica e Portugal); 4) transição de uma indexação das pensões aos salários para uma indexação total ou parcial à inflação, sendo rara a indexação total (ou seja, perdendo as pensões poder de compra); 5) promoção de sistemas individuais de pensões (Observatório sobre Crises e Alternativas, 9/1/2013 e 25/7/2013 e Carone *et al.*, Comissão Europeia, 2016).

Dado o impacto negativo destas medidas na vida dos reformados, e “para garantir que estas reformas não enfrentem resistência social e política no

momento em que começarem a ser introduzidas”, os serviços da Comissão Europeia consideravam que “outras reformas parecem ser necessárias: por exemplo, reformas que aumentem os rendimentos dos reformados prolongando a sua vida ativa e providenciando outros meios de rendimento na reforma (por exemplo, pensões privadas). Mais terá de ser feito nesse sentido” (Carone e outros, Comissão Europeia, 2016)

Os processos de privatização das pensões tiveram, contudo, reveses. Primeiro e já no século XXI, a crítica teórica ao modelo dos três pilares ganhou terreno, mesmo no seio do Banco Mundial, expressando-se em diversos relatórios internos de avaliação do modelo sobre a sua baixa cobertura; o fomento das desigualdades sociais e de género; os seus elevados custos administrativos; o aumento do encargo para os orçamentos públicos, nomeadamente com os custos de transição do sistema público para o privado – parte da receita de contribuições sociais passou a ser canalizada para planos privados e, precisando os Estados de encontrar financiamento alternativo para pagar pensões, verificaram-se cortes nas pensões públicas ou aumentou-se a emissão de dívida pública, cujos títulos foram, em muitos casos, adquiridos pelos próprios fundos de pensões, beneficiando duplamente os donos desses fundos. Em segundo lugar, o presidente George Bush dos Estados Unidos (EUA) não conseguiu, em 2005, privatizar como desejava a Segurança Social, quando os EUA foram o país que mais exercera nesse sentido pressão sobre outros países. Terceiro, a reforma do sistema chileno, tido como modelo internacional, soçobrou incapaz de garantir uma cobertura suficiente ou a segurança de rendimento. Quarto, a crise financeira internacional de 2008 provocou uma quebra abrupta do valor dos ativos acumulados nos fundos de pensões, corroendo a confiança no sector financeiro e provocando o recuo dos esquemas privados em diversos países, o que forçou nalguns casos a sua renacionalização (Murteira, 2016), como foi o caso da Argentina (Cecchini, S. *et al.* (2015, 225).

As várias reformas em Portugal

Em Portugal, o sistema público não ficou imune a esta tendência.

Nos anos 80, foram dados passos para a unificação do sistema de proteção social, com a criação do Centro Nacional de Pensões, previsto desde 1977, mas aprovado já em 1981 (início de funções do VII Governo (Francisco Pinto Balsemão) e com a aprovação da Lei de Bases em 1984, pelo IX Governo (de bloco central, presidido Mário Soares), que consagrou o direito universal à Segurança Social previsto na Constituição da República. Foram definidos dois regimes – contributivo e não contributivo — e duas formas principais de financiamento: contribuições e transferências do Estado. Entre 1986 e 1991, com o processo de convergência europeia no mandato dos governos Cavaco Silva, a Segurança Social passou a ter uma maior responsabilidade no apoio às empresas e suas reestruturações. Foi criada a TSU em 1986 pelo X Governo (Cavaco Silva), o FEFSS em 1989 pelo XI Governo (Cavaco Silva), e foram encorajados esquemas complementares de pensão (previstos já na Lei de Bases de 1984), concedendo-se ao setor privado parte da cobertura dos riscos sociais e fomentando-se a constituição de fundos de pensões, sobretudo ligados ao setor financeiro, cujos trabalhadores não tinham sido integrados na Segurança Social (Marques, 1997).

19 / 43

Os anos 90 foram marcados pela pressão europeia para o cumprimento dos critérios de convergência nominal de *Maastricht*, no quadro da criação da moeda única, e pelo entendimento oficial – seguindo as ideias dominantes a nível europeu – de que as contribuições sociais representavam um custo excessivo para as empresas, obstaculizando a sua competitividade. Ganhou *élan* o tema da “falência” do sistema público, promovido pelos setores liberais apoiados pelo setor financeiro. Reforçaram-se as políticas adotadas dos anos 80 de promoção dos regimes complementares e de estímulo orçamental às iniciativas das instituições privadas de solidariedade social (IPSS), a utilização financeira da Segurança Social para apoio a políticas ativas de emprego e reestruturações empresariais, assistindo-se mesmo a uma responsabilidade governamental na redução dos recursos do sistema público: incumprimento reiterado da Lei de Bases por parte do Estado no financiamento dos regimes não contributivos (numa dívida implícita estimada em 1998 em 1,5 mil milhões de contos, ou seja, cerca de 11,3 mil milhões de euros a preço de 2021, metade da dimensão atual do FEFSS); aceitação complacente do crescimento das dívidas empresariais e pressão para a redução das contribuições sociais (*Livro Branco sobre o Crescimento, a Competitividade e o Emprego*, de Dezembro de 1993 e redução da TSU patronal a partir de 1995, em 0,75 pontos percentuais, financiada por receitas do IVA). Foi alterada, em 1993, a legislação

sobre pensões de reforma e invalidez, sem qualquer discussão pública, nomeadamente com os representantes dos trabalhadores: mexeu-se na fórmula de cálculo das pensões com impacto negativo na taxa de substituição do salário pela pensão - aumento do número de anos necessários para ter a pensão completa que passou de 37 para 40 anos; aumento faseado da idade de reforma dos 62 para os 65 anos, redução da taxa anual de formação da pensão de 2,2 para 2%. Estas alterações criaram dificuldades na contratação coletiva que previra complementos de reforma, definidos diferencialmente aos salários fixados, aumentando os encargos pagos pelas empresas aos trabalhadores. Deu-se uma ofensiva do setor financeiro para a descredibilização da Segurança Social pública (imagem de caos e rutura do sistema), com o objetivo de aumentar a parte de mercado na constituição das pensões⁴ e de ser criado um limite às contribuições sociais (para obrigar à transferência de contribuições sociais para fundos de pensões, com apoio público através de benefícios fiscais (Marques, 1997).

As recomendações políticas do Banco Mundial para reforma do sistema público de pensões, já referidas atrás, fizeram-se sentir, primeiro, ainda no mandato do XII Governo (Cavaco Silva): foi anunciado em 1994 haver um estudo oficial para “introdução de limites máximos ao montante de pensões do regime geral da Segurança Social e das respectivas bases contributivas” - com um teto contributivo (*plafonamento*) nos 12 salários mínimos nacionais. Mas essa influência prolongou-se por 1996, já após a vitória eleitoral do PS em 1995. O XIII Governo, com António Guterres como primeiro-ministro, nomeou uma comissão encarregada de elaborar um Livro Branco da Segurança Social (LBSS), presidida por António Correia de Campos (um ex-quadro do Banco Mundial), com uma composição criticada pela CGTP dada a presença significativa de representantes do setor financeiro. Uma das ideias de reforma que surgiam com força centrava-se na criação de um teto contributivo (*plafonamento*), o que, a verificar-se, reduziria a solidariedade coletiva, aumentaria as injustiças (já que os beneficiários de maiores rendimentos descontariam menos) e diminuiria as receitas do sistema público. Poderá dizer-se que o tema da “insustentabilidade” financeira da Segurança Social pública foi dessa forma legitimado politicamente pelos dois maiores partidos nacionais, e a ideia tornou-se dominante na academia, nos *media* e em círculos políticos. Foi então amplamente difundido que o regime geral entraria em “rutura” em 2007 e o sistema na sua globalidade algures entre 2015 e 2020.

⁴ O próprio secretário de Estado da Segurança Social assumiu em entrevista que a imagem de falência do sistema “foi veiculada por grupos – ligados aos seguros e aos bancos – interessados e, vender os seus produtos”, Público, 26/2/1992

Os trabalhos da comissão rapidamente revelaram duas correntes opostas (uma maioritária – António Correia de Campos, Fernando Moreira Maia, Carlos Pereira da Silva, Miguel Gouveia, Ilídio Neves, Augusto Santos Silva, Coriolano Ferreira, Luís Filipe Pereira, Luís Barbosa, Henrique Medina Carreira, Diogo de Lucena e outros; e outra minoritária, com Boaventura Sousa Santos, Maria Bento, António Maldonado Gonelha e Alfredo Bruto da Costa). As duas correntes viriam a expressar-se, no relatório final, com posições próprias, tanto nas conclusões, como nas recomendações separadas e ainda nas inúmeras declarações finais individuais. A tal ponto que o presidente Correia de Campos tornou pública a sua frustração face ao resultado final.

A maioria dos membros da comissão alinhou, contudo, com a orientação do Banco Mundial, no sentido de haver um imperativo de reformar as pensões. Nessa linha, a comissão pugnou por uma pensão pública universal, complementada por um pilar de capitalização, defendendo-se a ideia de um limite nas contribuições sociais sobre as remunerações mais elevadas (*plafonamento* horizontal), de forma a *libertar* os rendimentos mais elevados de contribuir para um sistema coletivo de repartição, para que pudessem usar esses recursos numa segunda pensão por capitalização. Esta reforma – a cumprir-se - abriria caminho à individualização do financiamento do sistema de pensões e contribuiria para afunilar o sistema público nacional para a proteção dos mais pobres, para o qual os assalariados com maiores remunerações e os seus empregadores contribuiriam proporcionalmente menos.

A divisão da comissão, a ausência de cobertura política às soluções propostas no LBSS pelo próprio ministro da tutela (Eduardo Ferro Rodrigues) e o elevado custo da transição para esse novo sistema afastaram na altura a reforma. Algumas propostas da comissão do LBSS fizeram, porém, o seu caminho. Foi o caso da introdução de um regime de flexibilidade na idade de acesso à reforma, penalizando a antecipação da reforma e bonificando o seu adiamento; o reforço do FEFSS; a separação do financiamento dos regimes contributivos dos não contributivos; a definição de diferentes escalões de mínimos garantidos consoante a duração da carreira; a nova fórmula de cálculo da pensão baseada na carreira completa de descontos, assente no argumento do combate à fraude declarativa (Murteira, 2020). O terceiro pilar não avançou através do *plafonamento* (dados os seus elevados custos orçamentais), contudo a continuada promoção fiscal de formas complementares de pensão assentes na aquisição individual de produtos financeiros disponibilizados pelo setor financeiro privado fez caminho. Pelo caminho, ficou, todavia, a proposta de diversificação das fontes de financiamento do sistema, enquanto a comissão concluía que, face aos riscos financeiros, não seria boa política reduzir a TSU.

A reforma de 2001

Ao impasse que se gerou, seguiu-se um período de mais de um ano de negociações, em que as centrais sindicais tiveram um papel central. Nessa altura, de 25/10/1999 a 11/3/2001, foi ministro do Trabalho Eduardo Ferro Rodrigues e José António Vieira da Silva era o seu secretário de Estado da Segurança Social; e de 11/3/2001 até à demissão de António Guterres, a 16/12/2001, foi ministro Paulo Pedroso e José Simões de Almeida era o seu secretário de Estado para a Segurança Social. Ao contrário dos cenários traçados no polémico relatório da Comissão do LBSS, o debate não se fez em torno de um risco de “insustentabilidade” do sistema. Para a aprovação da Lei de Bases que revogou a de 1984 (primeiro passo para a reforma), houve um acordo entre PS e PCP (Lei nº17/2000 de 8/8), criticado à direita por não prever um “aprofundamento da complementaridade” através do *plafonamento*. A nova Lei de Bases, que previu uma maior consignação de receitas fiscais, não afastou os limites contributivos, mas obrigou-os a passar por um crivo técnico que atestasse o seu contributo positivo para a sustentabilidade do sistema, algo difícil de conseguir: um teto de contribuições obriga, no imediato, a um corte das receitas do sistema, com eventuais benefícios a muito longo prazo. O Governo prometeu, sim, estimular “regimes complementares em sede de contratação coletiva”.

22 / 43

Mas a Resolução do Conselho de Ministros nº 150/2000, que criou a comissão interministerial encarregue de regulamentar a Lei de Bases até agosto de 2001, já usou de novo o *argumentário* europeu. “As recentes e rápidas transformações sociais e tecnológicas vividas no nosso país, e um pouco por todo o mundo, obrigam a adoptar desde já mecanismos susceptíveis de contrariar preventivamente eventuais efeitos negativos dessas realidades no médio e no longo prazos.” Essas alterações exigiam, segundo o Governo, regulamentação em diversos sentidos: alterar a fórmula de cálculo das pensões passando a considerar-se a carreira completa de 40 anos de descontos (tendencialmente prejudicial ao pensionista, embora em várias situações considerado necessário para combater as manipulações das carreiras contributivas); reduzir as pensões para os salários mais elevados e aumentar para os mais baixos (cortando benefícios a quem mais desconta); aplicar as novas regras para quem não tivesse ainda iniciado o seu período de formação de pensão (prejudicando os seus direitos); escolher a forma de consignação de uma parcela das contribuições para a capitalização pública (potencialmente prejudicial à evolução das prestações em vigor); incentivar regimes complementares e a criação de fundos de pensões privados de carácter profissional (privatizando e financeirizando o sistema).

Quando foi publicada a lei, Eduardo Ferro Rodrigues deu uma entrevista demarcando-se claramente da proposta de um teto contributivo⁵. Em março de 2001, Paulo Pedroso substituiu Eduardo Ferro Rodrigues como ministro do Trabalho e, antes mesmo de o processo de regulamentação da Lei de Bases ser debatido na Comissão Permanente da Concertação Social (CPCS), o novo ministro adiantou no Parlamento que a futura pensão nunca seria inferior a 80% do salário de referência, declarações que contrariaram a ideia de o Governo querer alinhar com as reformas recentes em países europeus, com taxas de substituição mais baixas (Almeida, 21/6/2001). O Governo apresentou à CPCS uma nova fórmula de cálculo das pensões e quatro modelos alternativos de transição, que permitiam dar ao pensionista, com 40 anos de carreira contributiva, não os 80% do salário de referência, mas 88% e mesmo 92% nos salários mais baixos, atenuando o efeito negativo na pensão da contagem da carreira completa. O mecanismo de transição previa que a nova fórmula seria apenas aplicada para quem se reformasse a partir de 2017 (16 anos depois) e mesmo assim só na proporção dos descontos feitos desde a sua entrada em vigor em 2002 (Almeida, 3/10/2001).

A proposta suscitou longos debates na CPCS, sem solução até outubro, mês previsto para um acordo. A Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) que declinara participar, entrou depois para se bater pela criação do teto contributivo (*plafonamento*). E o XIV Governo, liderado por António Guterres e apoiado pela direção nacional do PS, tentou acomodar estas pretensões, apesar de diversos membros do Governo terem assumido estar contra essa ideia, por prejudicar o sistema público; e apesar de o próprio Parlamento ter fixado obstáculos à sua aprovação. Em nome da assinatura de um acordo tripartido na CPCS, o Governo passou a defender – tal como os governos Cavaco Silva – o *plafonamento* para quem ganhasse mais de 12 SMN (804 contos mensais, ou seja, algo como os atuais 5910 euros). A proposta foi mal recebida pelo lado sindical. A CGTP considerou que, no futuro, o *plafonamento* iria “determinar uma baixa de pensões para uma parte significativa dos pensionistas” e abrir a porta para privatização das pensões: se o teto de 12 SMN poderia na altura abranger poucos trabalhadores (tendo reduzido efeito nas contas do sistema público), mais tarde esse mesmo facto seria usado para reduzir o valor desse teto, alegando-se precisamente a sua baixa eficácia. O debate prosseguiu por novembro, chegando-se a um acordo, a 20/11/2001, considerado histórico pela dimensão do conteúdo e pela assinatura com a CGTP. Desta vez, coube à CIP não assinar o acordo. Para que o viabilizasse, foi aprovado um complemento ao acordo sobre a criação do teto de contribuições (*plafonamento*) apenas com o acordo da União Geral dos Trabalhadores (UGT) e das confederações patronais e, mesmo assim, sem a CIP. Foi feita promessa solene

⁵ Entrevista ao *Público* de 26/8/2000.

pelo Governo e pelas confederações sindicais de que a reforma protegeria as pensões dos trabalhadores no ativo de sofrer qualquer quebra e que os trabalhadores de mais baixos rendimentos seriam mesmo beneficiados (Almeida, 17/11/2001).

Mas, cerca de dois meses depois, após as eleições autárquicas de 16/12/2001, o XIV Governo caiu. Marcadas as eleições antecipadas, a CGTP lançou uma campanha de mobilização dos trabalhadores em defesa do acordo firmado na CPCS, desafiando a direita a pronunciar-se, nos seus programas eleitorais, sobre o que queria para a Segurança Social (Almeida, 20/12/2001). Esta defesa da Lei de Bases gerais do sistema da Segurança Social surgiu porque o então presidente do PSD e futuro presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, já prometera que, em caso de vitória do PSD, a lei seria revogada. Perfilavam-se já na comunicação social opiniões críticas dos efeitos negativos da reforma no valor das futuras pensões. Fragilizado pela posição demissionária de António Guterres, o PS – dirigido por Ferro Rodrigues – perdeu nas eleições legislativas para o PSD e formou-se o XV governo (Durão Barroso), tendo como principal reivindicação cortar na despesa pública. A revisão da Lei de Bases da Segurança Social ficou de novo em cima da mesa.

24 / 43

Logo em maio de 2002, a ministra das Finanças, Manuela Ferreira Leite, e o seu secretário de Estado do Orçamento, Norberto Rosa, anunciaram que o Governo teria de apresentar em Bruxelas um plano para reduzir o défice orçamental de 4% para 2,6% do PIB. E em julho, numa sessão parlamentar, o Governo assumiu que as políticas sociais deveriam “ter em conta as restrições orçamentais” (Almeida, 18/7/2002). No Parlamento, o recém-nomeado ministro da Solidariedade António Bagão Félix retomou o argumento da “insustentabilidade” do sistema e a proposta do Banco Mundial em três pilares. Nessa mesma sessão, Bagão Félix anunciou que o Governo finalizara uma sistematização da legislação laboral, com vista a incentivar uma maior produtividade nacional. Na verdade, a pretexto de realizar uma compilação da legislação laboral dispersa, o Governo adotou um Código de Trabalho pré-elaborado em *outsourcing*, à margem do Parlamento, por um dos maiores escritórios de advogados, que introduziu normas, como a caducidade das convenções coletivas, tendentes à desvalorização salarial, contribuindo para degradar as contas do sistema público de pensões (Almeida, 29/5/2002).

Por essa altura, o projeto do Governo de revisão da Lei de Bases previa a criação de dois tetos de contribuição (*plafonamento*) e uma regulamentação dos regimes complementares, indo ao encontro do que defendera a CIP na CPCS no ano anterior. O exemplo dado por Bagão Félix à RTP previa que quem ganhasse

mais de 700 contos (4966 euros a preços de 2022), descontasse obrigatoriamente para o sistema apenas até 400 contos (hoje 2838 euros a preços de 2022); as contribuições sociais relativas ao intervalo entre 400 e os 700 contos eram investidas em esquemas complementares; e para lá dos 700 contos não havia regra definida. O sistema só pagaria pensões relativas aos descontos feitos até aos 400 contos. O mesmo regime de limite de contribuições e prestações era alargado ao subsídio de doença. Tudo foi defendido sem qualquer estudo de impacto nas contas da Segurança Social. O projeto foi criticado pela CGTP por isentar as entidades patronais de contribuições sociais sobre os salários mais elevados, por transferir "para os cidadãos a responsabilidade de assegurarem por si" a sua própria proteção, criticando-se o relevo dado no projeto oficial ao sistema complementar de proteção social. Os sindicalistas estranhavam que o prazo de discussão na CPCS terminasse precisamente um dia antes do limite para apresentação de propostas no Parlamento. Mais estranho ainda quando o Governo alegava não poder discutir no Parlamento porque estava à espera dos contributos da CPCS (Almeida, 2/7/2002).

Contra todas as críticas, o projeto de Lei de Bases foi aprovado (Lei nº 32/2002 de 20/12). Mas logo em 2003 o Governo não cumpriu a Lei de Bases, quanto à obrigação do Estado de transferência para o fundo de capitalização. Entre 2002 a 2005, os XV e XVI governos (Durão Barroso e Santana Lopes) não transferiram para o FEFSS os cerca de 1390 milhões de euros (mais de 1977 milhões de euros a preços de 2022) a que estavam legalmente obrigados. O Tribunal de Contas alertou que o saldo global da Segurança Social fora afetado negativamente pela redução das transferências do Estado, pelo incumprimento das obrigações legais de transferência financeira do Orçamento de Estado para a Segurança Social.

O mandato do XVI Governo (Santana Lopes) teria, contudo, uma vida conturbada e curta (cerca de oito meses). As eleições antecipadas, em 2005, deram de novo a vitória ao PS. O primeiro-ministro José Sócrates nomeou Vieira da Silva para ministro da área da Segurança Social e Pedro Marques para seu secretário de Estado.

A reforma de 2006

A mudança de Governo não alterou as dificuldades decorrentes da subordinação da proteção social aos esforços de consolidação orçamental, impostos pelas regras europeias. Isso ficou patente, primeiro, no próprio programa eleitoral, depois no programa de governo e, finalmente, nas primeiras medidas políticas.

O programa eleitoral, no seu capítulo 4, sublinhou a necessidade de uma “terceira geração de políticas sociais para Portugal”, que tivesse “por princípio basilar a garantia da sustentabilidade económica, social e financeira da Segurança Social”; que representasse “um novo impulso no reforço da proteção social, sempre e cada vez mais baseada na diferenciação positiva das prestações”. Acentuava-se assim a preocupação com a contenção de despesas na proteção social, o que, como já foi sublinhado, redobrava os argumentos para o estreitamento da sua universalidade e uma maior seleção dos benefícios para os mais necessitados. Com base nesse mesmo argumento, mas sem qualquer suporte técnico, defendia-se - como “uma medida da mais elementar justiça social” - a introdução na lei de “um limite superior para as pensões a pagar pelos sistemas públicos de segurança social” (ou seja, uma forma indireta de fazer renascer a ideia de um *plafonamento* de contribuições sociais). Em segundo lugar e a par da criação de um Código Contributivo que previsse o alargamento da base contributiva do sistema, abria-se o acesso contratualizado de parte das verbas do FEFSS ao setor financeiro; e elevava-se os regimes complementares à categoria de “instrumento da melhoria das pensões”, “mecanismos essenciais para a garantia de um nível superior de substituição dos rendimentos do trabalho por pensões”.

26 / 43

O programa do XVII Governo (José Sócrates) prometeu “proceder a uma avaliação concreta e tecnicamente fundamentada das novas medidas a adoptar, em ordem a reforçar a sustentabilidade financeira do sistema de protecção social”. E na mesma linha, a Resolução do Conselho de Ministros nº 110/2005 de 30/6 consagrou a harmonização dos regimes públicos e privados – depois da desigualdade entre funcionários criada a partir de 1993 - e a antecipação da entrada em vigor da reforma de 2001. O seu longo período de transição, que fora defendido como uma forma de proteger os trabalhadores, era agora extinto, alegando-se que “a duração deste mecanismo de transição acabou por se revelar pouco propícia a uma melhor partilha intergeracional dos custos de envelhecimento”. Previa-se, contudo, que essa extinção teria claros efeitos orçamentais: uma “poupança” de 2340 milhões de euros entre 2006 e 2009 num total de 368 mil aposentados, reformados e pensionistas na função pública e de 2090 milhões de euros no regime geral da segurança social, para o mesmo período (Almeida, 12/6/2005). No quadro destas decisões políticas, o cenário de “insustentabilidade” do sistema foi trazido de novo para o debate político. Em julho de 2005, na comissão parlamentar de Orçamento e Finanças, no âmbito da apresentação das alterações ao Orçamento de Estado (OE) para 2005, o ministro Vieira da Silva manifestou-se, por diversas vezes, preocupado com a sustentabilidade do subsistema previdencial da Segurança Social no prazo entre 5 a 8 anos. Vieira da Silva manifestou a sua “convicção profunda” de que “a resolução do problema passava pela manutenção de elevados níveis de emprego”,

mas que era forçoso “discutir a própria fórmula de cálculo das pensões” dos trabalhadores do sector privado e reavaliar os “mecanismos de transição” (Almeida, 5/7/2005). A reforma de 2001 previra que a nova regra de cálculo das pensões apenas se aplicaria aos trabalhadores que começassem a trabalhar a partir de 1 de janeiro de 2002 ou a aqueles que, tendo menos de 15 anos de descontos, contavam receber a pensão apenas a partir de 2017. Ao antecipar-se a reforma do sistema de pensões, e contando-se já com a carreira completa de descontos, era reduzida a remuneração de referência da pensão e, conseqüentemente, o valor da própria pensão. E daí as já referidas “poupanças” orçamentais esperadas.

As declarações do ministro sobre a revisão da reforma de 2001 apanharam de surpresa os responsáveis da CGTP e da UGT que protestaram contra a violação do acordo firmado em 2001 que punha em causa os direitos adquiridos dos trabalhadores. Alertaram o Governo de que essa reavaliação da fórmula de cálculo iria prejudicar a faixa etária com mais de 15 anos de descontos sociais e aquela que estava a mais de 15 anos da reforma – ou seja, os trabalhadores com idades entre 35 e 44 anos e um grupo de 900 mil trabalhadores com idades entre 45 e 54 anos. Ao todo mais de um milhão de trabalhadores. Mas o acordo foi fechado na CPCS - desta vez sem a CGTP cujo parecer contestou a reforma efetuada (CGTP, 2006) - e previu quatro medidas essenciais: antecipação da aplicação da reforma de 2001, introdução de um “fator de sustentabilidade”, desarticulação da pensão mínima do SMN (com a criação do Indexante dos Apoios Sociais – IAS – também defendida pelas centrais sindicais para permitir a subida do SMN); e, para compensar, prometeu-se encontrar novas fontes de financiamento. A maior parte das medidas teve como efeito a redução do valor das pensões.

27 / 43

Logo após a assinatura do acordo, as duas centrais sindicais apresentaram cálculos das quebras de valor das pensões. Num seminário organizado pela comissão parlamentar de Trabalho e Segurança Social, foram apresentadas estimativas que apontavam para uma quebra de 23% no valor das pensões para quem se aposentasse em 2030, fruto do efeito combinado da alteração da fórmula de cálculo e da criação do fator de sustentabilidade. Um valor que foi desmentido pelo Governo (secretário de Estado Pedro Marques), cujas contas apontavam para uma subida do valor real das pensões em 35% (Esteves, 2006).

Fruto desta reforma, a Comissão Europeia apresentaria mais tarde, de forma elogiosa, o caso português como aquele que, na União Europeia, introduziu - no quadro do programa de consolidação orçamental, cujo objetivo era um maior controlo da despesa pública - um maior corte no valor das pensões. No relatório em causa (Comissão Europeia, 2008) era estimado que, para quem tivesse recebido um salário médio, a nova pensão representaria uma redução da taxa bruta de

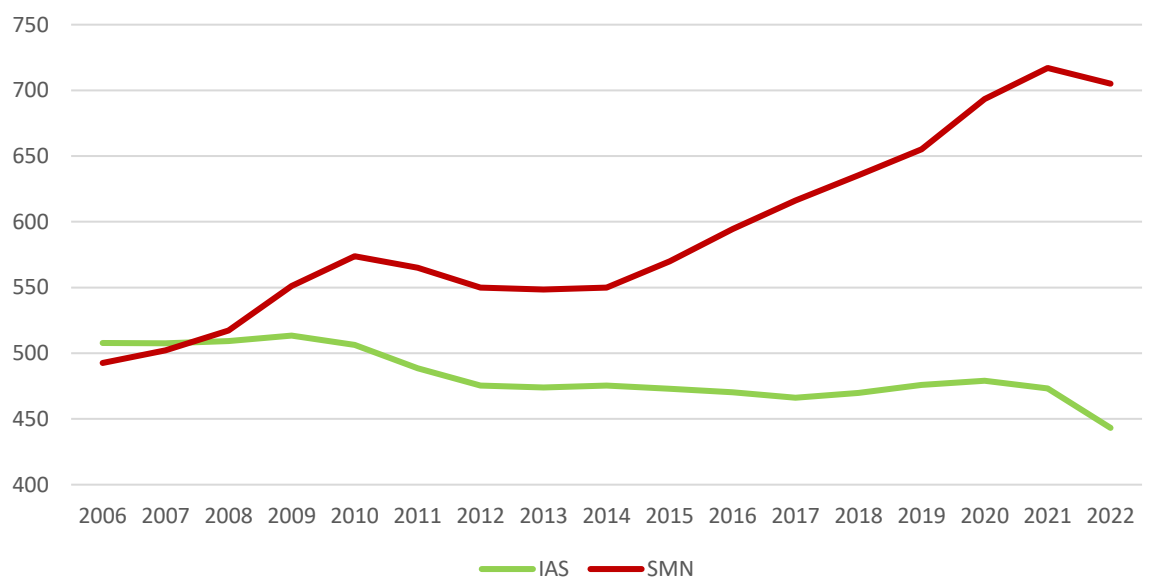
substituição em 2046 do último salário bruto de 75% para 56% (ou seja, um corte de 25%). A OCDE (2008) previu que, para quem se reformasse em 2050 e o seu último salário fosse metade do salário médio (antes de impostos), a primeira pensão recebida representaria 70,4% desse salário, ou seja, um valor abaixo dos valores médios da OCDE. Face ao que se passava antes da reforma de 2006, a quebra de pensão estimada era de 23%. Houve, pois, no entendimento de diversos especialistas, uma retração do sistema público de pensões em Portugal. Essa retração foi (Murteira, 2020) “lenta e gradual”, “uma mudança institucional operada em Portugal” que ocorreu “apesar da aparente estabilidade das políticas”, passando de uma conceção centrada na redistribuição do rendimento para uma outra focada na dimensão seguradora, em que se verificou uma transferência do risco e da responsabilidade para os indivíduos, a que se deve chamar privatização.

Os efeitos negativos da reforma de 2006 no valor das pensões a receber foram, porém, expurgados do discurso político governamental. A antecipação da reforma de 2001 foi apresentada como visando “reforçar o potencial de curto e médio prazo de tal reforma”, omitindo-se que a contagem da carreira contributiva completa baixaria a remuneração de referência da pensão. O “fator de sustentabilidade” foi, por sua vez, apresentado como um método que faria com os pensionistas recebessem “os recursos a que têm direito de modo ajustado ao maior número de anos a que previsivelmente deles beneficiarão”, omitindo-se que se, se esperava viver mais, a pensão teria de baixar. No acordo de 2006, admitiu-se mesmo que a “penalização resultante da aplicação desse fator não deve ser confundida com redução das pensões”. O argumento era o de que, no futuro, as carreiras contributivas tenderiam a ser completas e os salários mais elevados, o que resultaria numa maior pensão face à de um trabalhador com menores salários e menores carreiras contributivas. Mas nunca se comparou um mesmo caso antes e depois da introdução da reforma.

A criação do IAS foi anunciada como forma de permitir uma evolução mais célere do SMN e de atualizar diferenciadamente as prestações sociais consoante o seu valor, beneficiando “os mais necessitados”. Mas na realidade, o incumprimento pelos governos seguintes das regras de atualização do IAS, ou da mera reposição o poder de compra, erodiu valor real do IAS e, conseqüentemente, o valor real das prestações sociais, mesmo das prestações contributivas, através do mecanismo articulado de atualização do IAS e das pensões, prevista desde a lei nº53-B/2006 (Figura 3).

Figura 3

Evolução do valor do IAS e do SMN (euros a preços de 2022)



Fonte: DGAEP, DGERT

A par desta reforma, o mandato do XVII Governo (José Sócrates) ficaria ainda ligado a um reforço da legislação laboral conducente à desvalorização salarial, algo eminentemente contraditório com o reforço da suposta “insustentabilidade” do sistema de proteção social. Apesar das violentas críticas à criação do Código do Trabalho em 2003, pelo então deputado Vieira da Silva na oposição parlamentar – qualificando-o mesmo de *americanização* das relações laborais – o certo é que, após a formação do XVII Governo (José Sócrates) aquela avaliação crítica não se consubstanciou em alterações à lei. Poderá dizer-se que o Governo, no quadro da crise económica internacional, acabou por reforçar o edifício legal conducente à desvalorização salarial – alargamento do período experimental; facilitação de despedimentos (alargamento do conceito de “justa causa”, mudança do regime dos contratos em comissão de serviço, obstáculos à oposição dos despedimentos ilegais por parte dos trabalhadores); reforço da posição do empregador para alterar tempos e horários de trabalho; e uma atenuação dos efeitos da caducidade das convenções coletivas (arbitragem obrigatória, mas posterior à caducidade) que, na prática, se confirmou como mero simulacro; incentivo à pulverização sindical e introdução de sinais conducentes à desnecessidade de sindicalização (adesão individual às convenções coletivas); manutenção na lei da fixação, por convenção coletiva, de piores condições do que as previstas na lei geral. Este amplo conjunto de medidas, aparentemente pontuais, agravaram as consequências negativas para o equilíbrio financeiro das contas da Segurança Social. Acrescente-se que, apesar de previsto no programa do Governo, a criação de tetos contributos nunca foi aprovada, supõe-se que pelos elevados custos orçamentais implícitos.

A desproteção social no mandato da troica

No rescaldo da Grande Crise Financeira de 2007/8, o XVIII Governo (José Sócrates) – respaldado nas instituições europeias – adotou políticas de salvaguarda da procura e de proteção do emprego (Caldas, 2013). Mas, repentinamente, as instâncias europeias passaram a exigir planos de *austeridade*, materializados em vastos programas de cortes nos apoios públicos sociais e no desmantelamento da proteção no emprego e no desemprego, dos direitos laborais e da retribuição salarial. Essa nova política fez-se sentir a partir do 2º trimestre de 2010 até março de 2011, quando o Governo PS se demitiu, na sequência da não aprovação no parlamento de um quarto plano de medidas de *austeridade*. O XIX Governo (Passos Coelho) acentuou ainda mais, como seu programa, a mesma linha de aperto orçamental, de redução da proteção social e de desvalorização salarial, através de medidas de natureza laboral e de recuo na rede de proteção social⁶.

O seu programa eleitoral tornou ainda mais clara a subordinação do sistema de proteção social à lógica orçamental. As soluções para a Segurança Social eram contraditórias: por um lado, considerava-se “impensável” diminuir “ainda mais os níveis de protecção social dos mais desfavorecidos”; mas por outro era tido como “impensável que através da inação se venha a comprometer a sustentabilidade do sistema no futuro”, prejudicando em particular os mais jovens. O programa do XIX Governo (Passos Coelho) era mais taxativo: “O sistema de protecção social não tem assegurado o seu equilíbrio financeiro a longo prazo”. A “alternativa” defendida era o regresso ao modelo do Banco Mundial de 1994: “Avaliar a possibilidade de se introduzir contas individuais de poupança remuneradas no sistema público para efeito de pensão de velhice”. Novamente sem qualquer estudo que respaldasse o seu impacto, pretendia-se “iniciar um processo de revisão do sistema público (...) de forma a introduzir-lhe (...) a capacidade voluntária de escolha das gerações mais novas da organização da sua carreira contributiva e com a conversão das componentes da TSU em taxas actuariais segmentadas para a pensão de velhice, pensão de invalidez e pensão de sobrevivência”. A par disso,

⁶ Consultar sítio do Observatório sobre Crises e Alternativas: José Reis (coord), “Economia política do retrocesso”; José Castro Caldas, Caderno nº 6, “Desvalorização do trabalho: do Memorando à prática”; Maria da Paz Campos Lima, Caderno nº 5, “A reconfiguração do regime de emprego e de relações laborais em Portugal na ótica liberal” e Caderno nº 6, “O desmantelamento do regime de negociação coletiva em Portugal, os desafios e as alternativas”; João Ramos de Almeida, Manuel Carvalho da Silva, António Casimiro Ferreira, Hermes Costa, Caderno nº 9, “A atividade da CPCS de 2009 a 2015 - ecos das políticas europeias; Horas extraordinárias: por que está a lei a incentivar o trabalho suplementar?”; Pedro Hespanha, Jorge Caleiras, Caderno nº10, “O labirinto das políticas de emprego”; João Rodrigues, Ana Cordeiro Santos e Nuno Teles: “A financeirização do Capitalismo em Portugal”; Manuel Carvalho da Silva, Pedro Hespanha, José Castro Caldas: “Trabalho e políticas de emprego: um retrocesso evitável”.

queria estudar-se – de novo – os limites de contribuição (*plafonamento*) e formas complementares de pensão.

À revelia dos efeitos sobre o sistema público de Segurança Social, o Governo abraçava o Memorando de Entendimento com a troica, esperando uma curta recessão que desvalorizasse de forma permanente os custos salariais das empresas, como impulso às exportações. Essa visão corporizou-se num vasto conjunto de alterações à legislação laboral em 2012, consagradas em acordo na CPCS (sem a CGTP), que degradaram ainda mais a segurança no emprego (embaratecendo o despedimento), aumentaram o tempo de trabalho sem correspondente retribuição salarial, reduziram o preço do trabalho suplementar incentivando-o por lei, transformaram tempos de lazer em tempo de produção (fim de 4 feriados e do descanso obrigatório por trabalho suplementar) e reduziram a metade a proteção no desemprego para convencer os trabalhadores a aceitar cortes salariais. Na realidade, essas alterações legitimaram, a partir de finais de 2012, uma transferência de rendimento dos trabalhadores para os donos das empresas muito superior a uma estimativa por baixo de 3 mil milhões de euros anuais (Reis, 2013). No plano da proteção social, a *austeridade* promovida pelo XIX Governo (Passos Coelho) representou, na proteção social, uma acentuação abrupta das medidas aplicadas no final do mandato do XVIII Governo (José Sócrates).

31 / 43

Mas o XIX Governo (Passos Coelho) subavaliou significativamente os efeitos recessivos da política económica seguida. Tal como já se observara em 2010/11, os efeitos recessivos da *austeridade* desequilibraram ainda mais a vida económica, social e, por isso, o equilíbrio financeiro do Estado, sendo o Governo forçado – no meio de uma recessão profunda, com quase 1,5 milhões de trabalhadores subutilizados (em 2013) e uma emigração histórica - a aplicar o dobro da *austeridade* prevista no Memorando para atingir, teimosamente, os mesmos objetivos orçamentais. As contas da Segurança Social ressentiram-se de forma expressiva, forçando – como se viu atrás – a transferências extraordinárias do Estado para pagar despesa social corrente. E isso apesar – e por causa – dos cortes infligidos nas prestações sociais.

Apanhado o XIX Governo (Passos Coelho) na armadilha dos efeitos recessivos da *austeridade*, o sistema de proteção social e as pensões surgiam-lhe politicamente como uma variável de ajustamento, para atingir o objetivo de redução da despesa pública, seguindo de perto as linhas políticas europeias. Fosse por via fiscal, fosse pelo lado da receita do sistema (articulando-se, de novo, com a preocupação de reduzir os custos salariais e sociais das empresas), fosse do lado da despesa com pensões.

Exemplo do primeiro caso, foi tributação de forma extraordinária das pensões públicas e privadas em pagamento, acentuada pelo agravamento fiscal em sede de IRS a partir de 2013. Exemplo do segundo caso, foi a tentativa em julho de 2011 de redução da TSU patronal compensada por receitas fiscais de IVA (*desvalorização* fiscal) que foi afastada pelos serviços técnicos de diversos ministérios como ineficaz e financeiramente impossível; ou a tentativa em setembro de 2012 de redução das contribuições sociais do patronato (de 23,75 para 18%) – com agravamento muito significativo da TSU dos trabalhadores (de 11 para 18%) – o que provocou uma onda nacional de indignação que teve o seu ponto mais alto nas manifestações de 15/9/2012. Exemplo do terceiro caso, é a carta enviada a 3/5/2013 aos presidentes do BCE, da CE e do FMI, em que o então primeiro-ministro Pedro Passos Coelho se comprometeu com novos cortes na despesa pública, num total de 4800 milhões de euros, dos quais 30% em pensões em pagamento, numa reforma do sistema de pensões, como forma de “assegurar a sua sustentabilidade”. A par da convergência das regras da Caixa Geral de Aposentações (CGA) com as da Segurança Social e de uma nova contribuição de sustentabilidade, previa-se aumentar a idade de acesso à reforma dos 65 para 66 anos, “através da alteração da fórmula que ajusta o aumento da esperança de vida – i.e. o fator de sustentabilidade”. Esta medida previa reduzir as pensões em 12,3% no curto prazo e em 30% em 2050, o que permitia ao Governo estimar que o peso das pensões no PIB quase não se alterasse entre 2010 e 2060.

32 / 43

O sistema público de pensões viu-se então envolvido no círculo vicioso da recessão: o objetivo de equilíbrio orçamental justificou a redução de pensões, cujo impacto recessivo degradou a sustentabilidade financeira do próprio sistema de pensões, aparecendo as pensões como “uma variável permanente de ajustamento, onde, no limite, está em causa a sua própria existência” (Observatório, 2013).

Os efeitos sociais das políticas seguidas foram significativos: redundaram num aumento grave da pobreza e das desigualdades. A erosão das pensões foi evidente: um corte de 10% no valor das pensões para quem se reformasse em 2014. No seu conjunto, as medidas introduzidas afetaram mesmo as pensões mais baixas: uma pensão bruta de 500 euros, passava a valer em 2015, em termos líquidos, quase menos 3% do que valia em 2011. Entre 2011 e 2015 o pensionista perdeu quase 700 euros. Uma pensão bruta de 1000 euros, passou a valer menos 6,4% em 2015. Entre 2011 e 2015 o pensionista perdeu um pouco mais de 4000 euros. Uma pensão bruta de 1250 euros perdeu em 2015 cerca de 7,8% do seu valor em termos líquidos e em quatro anos mais de 5500 euros. Um pensionista com uma pensão bruta de 2000 euros perdeu 8,9% do seu rendimento líquido, cerca de 8000 euros ao longo do período (Observatório, 2014).

Apesar de previsto, o *plafonamento* não foi aprovado, supõe-se pelos gravosos efeitos orçamentais implícitos.

As políticas revertidas e as que continuaram

A grave situação social gerada pelo ataque à proteção social pública contribuiu para a perda nas eleições de 2015 dos partidos da direita. O XXI governo (António Costa) conseguiu uma maioria parlamentar (com 122 deputados), com o apoio à sua esquerda. O Governo anunciou que a política se iria orientar pela “sustentabilidade das Finanças Públicas aliada ao crescimento económico” e pelo prosseguimento de políticas públicas equitativas, de redução da pobreza, das desigualdade sociais. Iniciou-se um caminho de reversão gradual e parcial dos cortes salariais na Função Pública, redução da sobretaxa de IRS até 2017, aumento do SMN, reposição da atualização automática das pensões, redução da tributação extraordinária sobre pensões (Contribuição Extraordinária de Solidariedade) até à sua extinção em 2017, reposição dos pagamentos dos complementos de reforma nas empresas do SEE, atualização e reposição dos valores de referência de várias prestações sociais, entre outras medidas.

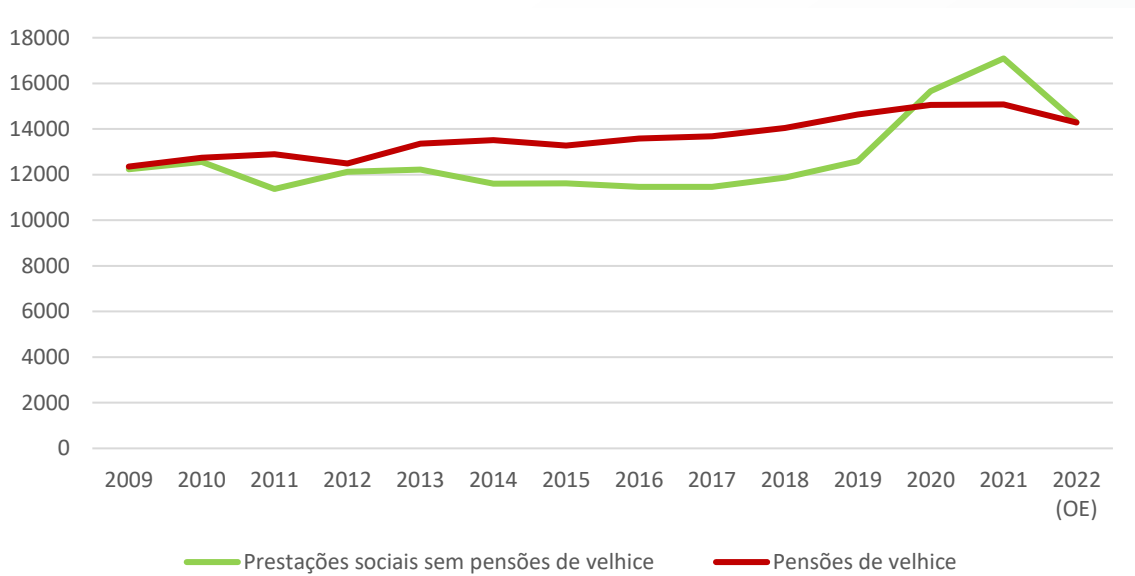
O efeito conjugado destas medidas e da recuperação da atividade económica e do emprego, fizeram – como assinalou o Tribunal de Contas – “regredir o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do Orçamento da Segurança Social”. Contudo, o Governo manteve uma política orçamental condicionada pelos objetivos orçamentais, não querendo mexer no tronco principal do agravamento fiscal sofrido desde 2013 e nas alterações à legislação laboral introduzidas desde 2003 - XV Governo (Durão Barroso), em parte consolidadas pelos XVII e XVIII governos (José Sócrates) e agravadas pelos XIX e XX governos (Passos Coelho). Esta manutenção das traves mestras do edifício legal laboral manteve viva durante quase duas décadas a pressão para a contenção dos salários médios, através da precarização contratual das relações de trabalho, da desvalorização salarial (primeiro, nominal e, depois, real), e, como tal, do desequilíbrio na repartição do rendimento desfavorável aos trabalhadores.

Essa nova realidade permitiu, ainda assim, uma subida das receitas em contribuições sociais, embora coincidindo com uma quase estagnação há quase duas décadas do valor das prestações sociais (que não pensões de velhice) e com uma quase estagnação dos valores médios de diversas prestações sociais. Foram numerosas as melhorias introduzidas ao longo dos anos, embora sem remover a dominância dos constrangimentos orçamentais nominais, sem elevar significativamente o nível de proteção social (Figura 4, 5 e 6). “Ou seja, os governos posteriores a 2015 não procederam a uma reposição do *status quo ante*, mas consideraram as políticas restritivas introduzidas no período de ajustamento

como base para alterações que mitigassem os seus efeitos mais severos, em particular sobre as carreiras contributivas mais longas, a par de uma grande preocupação com a reposição do poder de compra dos pensionistas, em particular dos níveis mais baixos de pensão” (Pedroso, 2022). A subida recente da inflação vem expor as fragilidades dessa orientação.

Figura 4

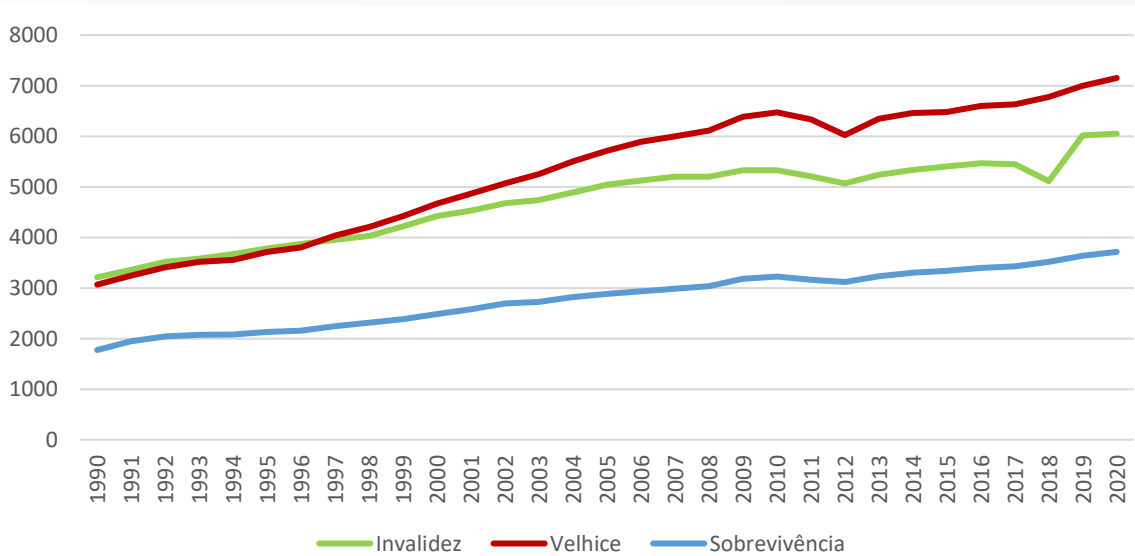
Despesa com prestações sociais (milhões de euros, a preços de 2022)



Fonte: Tribunal de Contas, Parecer da CGE; Proposta de Orçamento de Estado (2023)

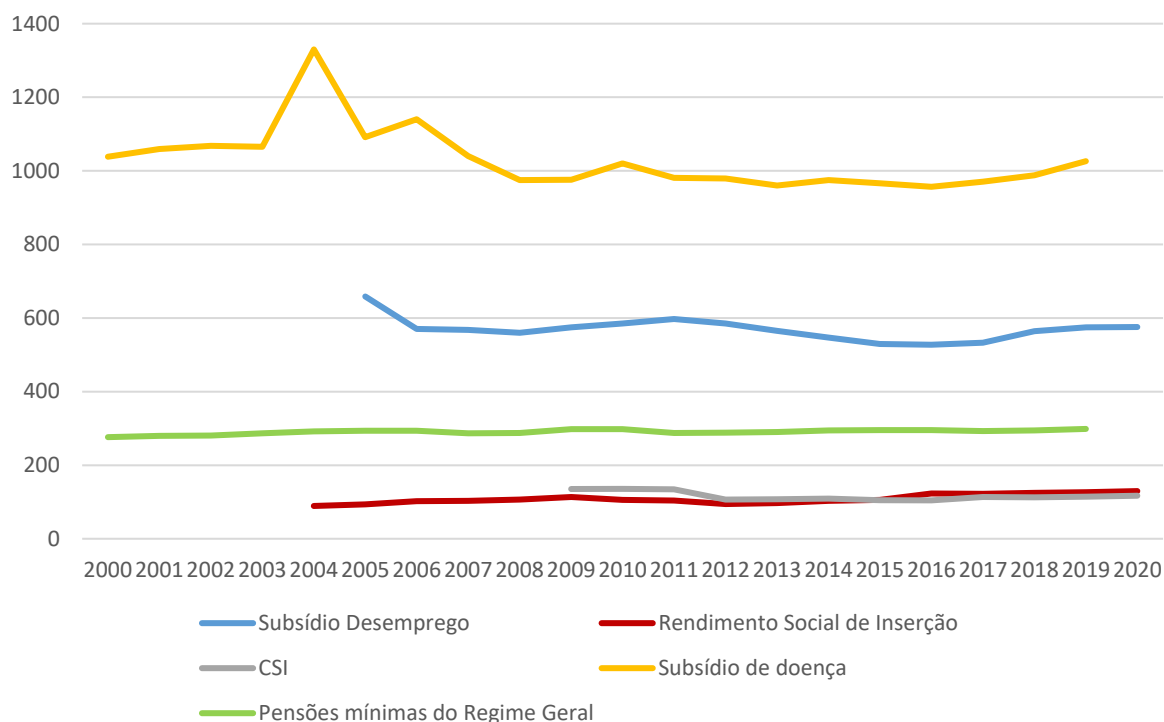
Figuras 5

Evolução do valor médio anual das prestações sociais (euros, em 2022)



Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, divulgados por Colabor(Datalabor)

Figuras 6
Evolução do valor médio anual das prestações sociais (euros, em 2022)

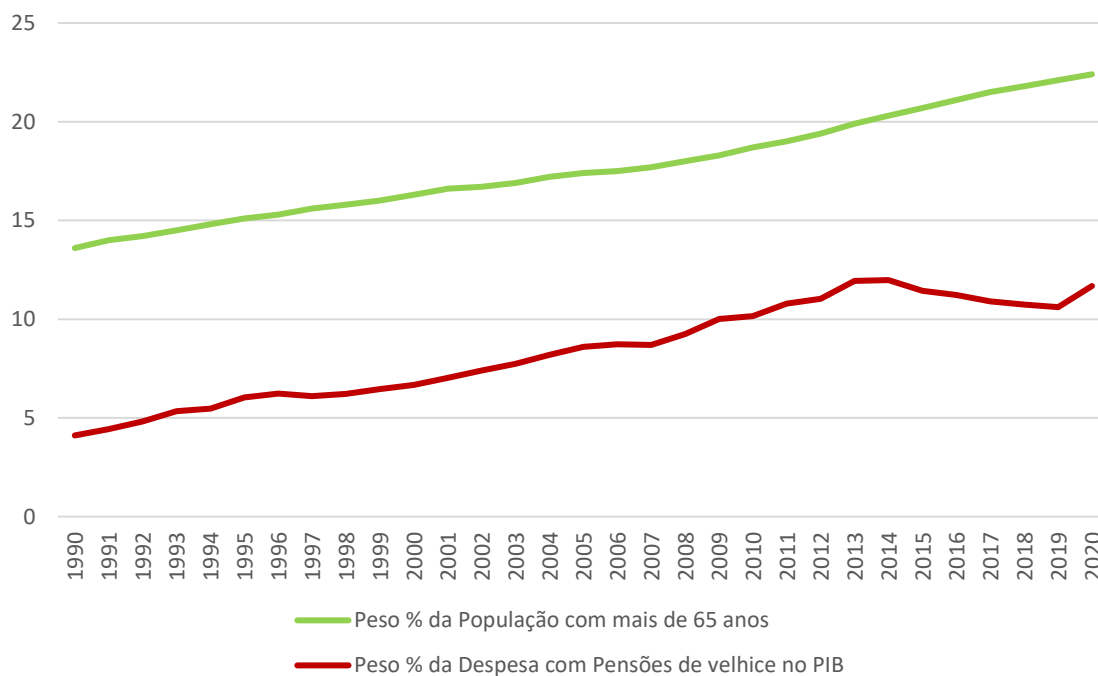


Fonte: INE, Instituto de Informática, divulgados por Colabor(*Datalabor*)

No caso das pensões por velhice, que parecem ser a despesa social em constante subida – seja pelo número de pensionistas seja pelo valor da pensão média - e que concentra 53% da despesa em prestações sociais em 2019 (antes da pandemia), é igualmente possível observar, ao longo do período, uma delapidação do seu valor. O peso da população residente com mais de 65 anos passou de cerca de 13,6%, em 1990, para quase 22,4%, em 2020. Já o peso no PIB do total pago em pensões por velhice, se registou uma evolução positiva de 1990 a 2013 condizente com o peso dos idosos na população (mais 7,8 pontos percentuais nesse período), essa trajetória foi interrompida a partir de 2013. Desde aí, e apesar do crescimento económico então verificado, as pensões até 2019 perderam 1,3 pontos percentuais do PIB. Em 2020, o seu valor subiu ligeiramente (para 11,7%), muito devido à histórica recessão verificada com a pandemia de Covid19 (Figura 7).

Figuras 7

Peso (%) dos idosos na população e da despesa com pensões de velhice no PIB



Fonte: Calculado a partir de dados do INE

CONCLUSÕES

O modelo de repartição adotado para o sistema público de Segurança Social português desde o 24 de Abril de 1974, financiado por contribuições sociais dos trabalhadores e das suas entidades patronais, assenta no compromisso intergeracional de que quem efetua descontos no presente tem garantida uma proteção ao longo da sua vida ativa e na sua velhice, neste caso financiada pelos descontos sobre os salários de quem estiver então no ativo.

Este modelo foi assim desenhado dada a ausência, na altura da sua criação, de uma proteção social pública com esse espectro e, por isso, de uma acumulação primária que pudesse fazer face a esse conjunto de eventualidades.

Ao basear-se nas contribuições sociais sobre os salários dos trabalhadores, a base financeira do sistema de Segurança Social passa a depender de um conjunto variegado de políticas, que se refletem positiva ou negativamente nas contas do

sistema público, como sejam, de modo geral, as orientações mais ou menos expansionistas da política orçamental, ou, de modo mais particular, as políticas de emprego, de valorização salarial, as opções setoriais, de planeamento económico e social ou, no estrito sentido contabilístico do sistema, da política relativa à definição de um dado valor de contribuição, ou seja, da TSU.

As últimas duas décadas são um exemplo claro, em primeiro lugar, da influência dessas políticas a montante do sistema público de proteção social; e, em segundo lugar, das suas consequências no nível de proteção social.

Quando as opções políticas dos governos, muitas vezes por pressão europeia, tenderam a usar instrumentalmente as políticas de emprego, de (des)valorização salarial, de (des)proteção social e de nível de financiamento do sistema público, como forma de alegadamente conceder ganhos de competitividade às empresas (e que se materializam numa transferência de rendimentos de uma maioria de trabalhadores para uma minoria de acionistas de empresas), os seus efeitos foram significativamente prejudiciais para as contas do sistema de proteção social.

Quando essas opções políticas tiveram como objetivo a expansão do emprego, a subida dos níveis salariais e uma intervenção no sentido de de um maior alcance da proteção social, o grau de autonomia financeira do sistema elevou-se. Essa autonomia tem sido suficiente para cobrir os efeitos negativos nas suas contas, mesmo das tendências demográficas de fundo (por exemplo, de envelhecimento da população).

Em segundo lugar, observa-se que a ausência de uma estratégia combinatória dessas políticas tem se manifestado coincidentemente numa opção teórica por políticas de afunilamento da proteção social para grupos sociais cada vez mais restritos. Dada até a crescente limitação dos recursos financeiros que essa ausência de políticas implica, transita-se assim de um esboroamento da proteção universal para uma proteção apenas “dos mais necessitados”, feita ocasionalmente por transferências cada vez mais a partir do OE, em função das agendas políticas dos governos. Ou seja, o risco da proteção social passa crescentemente da esfera coletiva da sociedade para outra, individual, de grupo, contribuindo-se para colocar em causa o contrato social intergeracional do modelo de repartição criado desde o 25 de Abril de 1974.

As iniciativas de reforma do sistema de proteção social, ocorridas sobretudo desde os anos 90, têm sido suscitadas, na maior parte das vezes, sob um quadro de insuficiência financeira do sistema público, e sem o necessário questionamento das lacunas e dos efeitos gravosos das políticas a montante. Essas iniciativas têm-se inclinado para modelos de proteção social que privilegiam a individualização

do esforço de proteção social. Tal caminho tem assentado na defesa de uma maior complementaridade ao sistema público - em detrimento do próprio sistema público - e de um recuo do âmbito das pensões, através da criação de limites às contribuições sociais ou redução do seu valor.

Essa opção política não resolve o problema de fundo e, como tal, acaba por justificar, mais adiante, um novo reforço dessa mesma dinâmica política, uma nova reforma, com graus progressivamente mais recuados de proteção social pública, tendencialmente privatizada.

Observa-se, assim, uma convergência entre as políticas tendentes a uma maior valorização dos ganhos de competitividade empresarial - através da redução dos seus “custos” salariais e de responsabilidade social - e uma política que visa a redução do espectro da proteção social pública e coletiva, feita através da passagem dessa responsabilidade para uma esfera individualizada, conducente ao favorecimento de esquemas apresentados pelo setor financeiro. Esta convergência de políticas tem-se articulado com alterações desfavoráveis aos trabalhadores na legislação laboral, coincidindo no tempo e assentando em alterações afuniladas nas regras de proteção social pública.

38 / 43

Esta matriz, que se torna clara quando se analisam períodos de várias décadas, ganha uma relevância maior no quadro temporal em que o atual Governo decidiu abrir - novamente - a porta à revisão das regras de proteção social, nomeando uma comissão para esse efeito.

Importará ter presente que o êxito do sistema público solidário e universal da Segurança Social – o modelo de repartição que temos – tem-se sustentado na conexão entre a valorização do emprego com qualidade, da melhoria progressiva dos salários e das políticas transversais de proteção com forte sentido de justiça social.

As opções disponíveis não parecem ser muitas. Ou o Governo envereda pela tendência dominante no passado aqui analisado – de degradação das relações laborais e fragilização dos níveis salariais praticados, tendo como consequência um afunilamento da proteção social pública e um reforço da esfera individual e desigual de responsabilidade que acentua no futuro a tendência para a redução do valor das pensões; ou aposta em políticas combinadas com objetivos económicos e sociais articulados, que privilegiam o objetivo do pleno-emprego e a valorização salarial (revendo a legislação laboral que a prejudica), criando condições financeiras que permitam, no futuro, taxas mais elevadas de substituição do salário pelas pensões e uma vida digna no envelhecimento.

Referências Bibliográficas

Caldas, J.C. (2013) “O impacto das medidas “anti-crise” e a situação actual”. *Conselho Económico e Social*.

Carone, G. *et al.* (2016) “Pension Reform in the EU since the Early 2000’s: Achievements and Challenges Ahead”. *European Commission*, Discussion Paper, December.

Cecchini *et al.* (2015) “Towards universal social protection: Latin American pathway and policy tools”. United Nations, November 2015

CGTP (2006) “*Linhas estratégicas da Segurança Social*”, 29/5/2006.

CE - Comissão Europeia (2008) Commission Staff Working Document, Join Report on *Social Protection and Social Inclusion*. Em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/45051542-051e-4e95-811f-188253dd82c9/language-en>

George, V and Taylor-Gooby, P. (1996) *European Welfare Policy – Squaring the Welfare Circle*. London: Macmillan.

Louçã, F. *et al.* (2016) *Segurança Social – Defender a Democracia*. Bertrand Editora.

Marques, F. (1997) *Evolução e Problemas da Segurança Social em Portugal no pós 25 de Abril*. Edições Cosmos.

Murteira, M.C. (2016) O modelo de privatização das pensões e o seu refluxo na América Latina e na Europa de Leste. Em: Louçã, F. *et al.* *Segurança Social – Defender a Democracia*. Bertrand Editora.

Murteira, M.C. (2020) “A Erosão Drástica da Segurança de Rendimento na Reforma em Portugal: o efeito cumulativo dos ajustamentos incrementais”. *Notas Económicas*, 24/1/2020.

Murteira, M.C. (2022) “As falácias do discurso da sustentabilidade das pensões”. *Le Monde Diplomatique*, novembro 2022.

Observatório sobre Crises e Alternativas, Barómetro nº5, *As pensões como variável de ajustamento*, 27/5/2013.

Observatório sobre Crises e Alternativas (2013) “Segurança Social: A Despesa Pública em Perspectiva”. *Barómetro* nº4, 9/1/2013.

Observatório sobre Crises e Alternativas (2014) “Segurança Social: a austeridade põe as pensões em risco”. *Barómetro* nº10, 27/5/2014.

(OCDE, 2008) Private Pensions Outlook 2008. Em: <https://www.oecd.org/pensions/private-pensions/42169565.pdf>

(Palier, 2004) Bruno Palier, Social Protection Reforms in Europe: Strategies for a New Social Model, CPRN Social Architecture Papers Research Report F|37 Family Network (2004)

Pedroso, P. *et al.* (Coord.) (2022) Segurança Social – a sustentabilidade, a diversificação de fontes de financiamento e o desafio dos regimes profissionais em Portugal (parecer elaborado a pedido pela UGT).

Reis, J. (Coord), (2013) José Reis A Economia Política do Retrocesso. Crise, causas e objetivos, Observatório sobre crises e Alternativas.

Rodrigues, J. (2022), *O Neoliberalismo não é um slogan*”. Tinta da China.

Rodrigues, J. e Coimbra, P. (2022) “A austeridade realmente existente”. *Le Monde Diplomatique*, versão portuguesa, novembro 2022.

40 / 43

Artigos na Comunicação Social

(Almeida, 20/12/1999) João Ramos de Almeida, “Lei de Bases não é a reforma do sistema”, Público, 20/12/1999.

(Almeida, 21/6/2001) João Ramos de Almeida, Reforma nunca será inferior a 80% do salário, Público, 21/6/2001.

(Almeida, 3/10/2001) João Ramos de Almeida, Risco de ruptura na alteração das pensões de reforma, Público, 3/10/2001.

(Almeida, 17/11/2001) João Ramos de Almeida, Acordo histórico para as novas pensões de reforma, Público, 17/11/2001.

(Almeida, 20/12/2001) João Ramos de Almeida, CGTP desafia partidos a propor alternativas à reforma, Público, 20/12/2001.

(Almeida, 18/7/2002) João Ramos de Almeida, Governo admite reduzir despesas sociais, Público, 18/7/2002.

(Almeida, 29/5/2002) João Ramos de Almeida, Governo quer rever filosofia da Segurança Social, Público, 29/5/2002.

(Almeida, 2000) João Ramos de Almeida, Patronato livre de contribuições para salários mais elevados, Público, 2/7/2002.

(Almeida, 12/6/2005) João Ramos de Almeida, Novos funcionários públicos vão descontar mais a futura pensão, Público, 12/6/2005.

(Almeida, 5/7/2005) João Ramos de Almeida, Governo revê fórmula de cálculo das pensões dos trabalhadores do privado, 5/7/2005.

(Amorim e Cruz, 2021), Rosália Amorim e Pedro Cruz, Ana Mendes Godinho: "Sustentabilidade da Segurança Social é o grande desafio e exige novas fontes de financiamento", Diário de Notícias, 3/12/2021.

(Esteves, 2006) Manuel Esteves, Crescimento das pensões até 2030 reduzido a metade, Jornal de Negócios, 20/7/2006.

(Lopes, 2022) Melissa Lopes, Pensões? Aplicar fórmula automática retiraria “13 anos de vida” à sustentabilidade da Segurança Social”, 8/7/2022

(Oliveira, 2022), Marta Moitinho Oliveira, Costa justifica decisão com sustentabilidade da Segurança Social mas rejeita corte nas reformas, 7/9/2022

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa
Av. Defensores de Chaves, n.º16, Cv- dtª
1050-227 Lisboa

Tel. +351 211 353 775

observatoriocrises@ces.uc.pt
www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt