

Fernando Ribeiro Mendes

Segurança Social: O Futuro Hipotecado

Ensaio da Fundação

Índice

Introdução	11
I — Uma Realização Histórica	13
Protecção social	14
A demografia contra a segurança social	16
A economia da procriação	19
Estes países não são para velhos?	22
II — Segurados pela Sociedade	24
Antes do seguro	24
Salário incerto	26
Mutualização de riscos	28
Seguros sociais	30
Do seguro à segurança social	32
Norma mínima para máxima justiça?	34
III — Segurança Social e Gerações	36
Intermediação geracional	39
Coberturas de segurança social	42
Contrato a três idades	43
Princípios de segurança social	45

IV — Sustentabilidade e Adequação	48
Justiça como sustentabilidade	49
De umas gerações para outras	51
O indivíduo face ao futuro	53
Todo o poder à geração	56
Repartição à força	58
Janela de oportunidade	60
V — Fim da Repartição?	62
Razões de um triunfo	64
Modelo Social Europeu	67
As contas das gerações	69
Complicações acrescidas	71
VI — Reformar É Preciso	73
Primeira geração de reformas	74
Desenvolvimentos	76
Na União Europeia	80
VII — Segunda Geração de Reformas	83
Objectivos da reforma	84
Mudar os parâmetros	85
Mudar o paradigma	87
Finanças públicas	89
A caminho da terceira geração de reformas	90
VIII — Enfrentando os Riscos da Longevidade	93
Incerteza na velhice	94
Erosão do rendimento diferido	96
Lidar com o risco de esperança de vida	97
Outros riscos de longevidade	100

IX — Equidade e Gerações	104
Equidade como processo	105
Substância da equidade	107
Toma lá, dá cá entre gerações	108
Justa poupança	110
Mínimos sociais e discriminações positivas	113
Revisitando as reformas de segunda geração	115
X — Singularidade Lusitana	118
Necessidade de reformas	118
Oportunidade perdida	120
Alto risco	121
Reforma de 2006-07	123
Sair do vermelho	125
Doença e dependência prolongadas	127
Intermediação à portuguesa	128
XI — Que Fazer?	131
Impactos intergeracionais das reformas	132
Substituição dos rendimentos do trabalho	136
Protecção da família, da maternidade e da paternidade	138
Financiamento por repartição	138
Anexos	
1 — Vantagem (teórica) da repartição	141
2 — Factores de crescimento da despesa com pensões	145
Glossário	148

Introdução

Este ensaio tem o objectivo de sensibilizar o leitor para a importância da fundamentação ética da segurança social na perspectiva da justiça entre gerações, conferindo particular atenção ao tema das pensões de reforma, face aos desafios económicos, sociais e políticos que os sistemas de protecção social actualmente enfrentam.

Poderá objectar-se que se trata de algo de demasiado óbvio, pois as preocupações éticas seriam como o pepino, desenvolvem-se (ou não) desde a tenra idade, praticam-se (ou não) e não se fala mais disso. A objecção é compreensível, mas resulta descabida na nossa época e, designadamente, a propósito deste tema. As sociedades pluralistas e laicizadas, como aquela em que vivemos, estão confrontadas com a necessidade incontornável de construir uma sólida fundamentação ética racional para a preservação da segurança social, cuja acção protectora se tornou tão natural como o bom e o mau tempo, mas cuja viabilidade financeira está tão ameaçada. É isso que exigimos uns aos outros para mantermos o essencial dos sistemas de protecção, em que muito já está mudando e vai continuar a mudar nos anos mais próximos, sob pena de incorrerem na regressão civilizacional da conflitualidade intergeracional exacerbada.

As reformas da segurança social atingem muitos interesses constituídos, porventura respeitáveis mas não menos incompa-

tíveis com o interesse geral por isso. Não nos basta saber o que é, como funciona e quais os impactos causados pela segurança social nas economias e nas sociedades actuais. Partindo desse conhecimento indispensável, a interrogação a que não podemos fugir será: o que deve ser a segurança social, tanto para as gerações actuais que a financiam e dela querem continuar a usufruir, como muito especialmente para as gerações futuras, às quais iremos legar tudo o que de bom ou de mau façamos para preservar um padrão de vida com iguais oportunidades de vida digna e de realização pessoal para todos, no presente e no futuro.

As páginas que se seguem mais não ambicionam do que entusiasmar o leitor que se disponha a percorrê-las para elaborar o seu próprio ponto de vista, com mais actualizado conhecimento de causa e vistas largas para o que virá depois de nós.

I

Uma Realização Histórica

Quando nasce um ser humano, a segurança social logo vem compensar os encargos adicionais dos progenitores. Liberta pai e mãe da vida profissional para prestarem os primeiros cuidados ao recém-nascido, subsidiando-lhes licenças de maternidade e paternidade. Segue apoiando as famílias no esforço educativo posto em cada filho. Ajuda os adultos a enfrentar consequências da doença e do desemprego, fazendo as vezes do rendimento perdido, contribuindo para pagar cuidados de saúde ou subsidiando acções de valorização profissional. Na aposentação por velhice ou na invalidez, substitui-se definitivamente aos rendimentos do trabalho. E, na morte, sobrevive-nos, para apoiar os que estejam ainda a nosso cargo.

O conjunto de políticas sociais e de instituições de segurança social desenvolvidas na segunda metade do século xx, em quase todo o mundo, pôs ao alcance de cada cidadão toda esta protecção contra os variados riscos sociais. Embora as coberturas asseguradas e a eficácia das prestações atribuídas sejam muito variáveis de uns países para outros, radicou-se por todo o lado, nas consciências e nas políticas públicas, a ideia de que a acção social do Estado deveria proteger cada cidadão «do berço à sepultura», proposta há mais de sessenta anos por Lord

Beveridge, o político britânico que mais contribuiu para a concepção da protecção social pública no século xx.

Protecção social

A segurança social dos Estados, tantas vezes tomada como um dado adquirido, culmina uma longa evolução das políticas públicas nas sociedades mais desenvolvidas do planeta, visando colmatar as falhas dos mercados, das famílias e das comunidades na protecção contra os riscos sociais.

Consiste na protecção social de âmbito nacional orientada prioritariamente para a substituição e garantia de rendimentos quando ameaçados. Faculta, além disso, uma larga oferta de serviços assistenciais e de cuidados de saúde, embora suceda com frequência a organização autónoma da sua prestação, seja através de instituições particulares convencionadas, seja através de serviços nacionais de saúde.

A segurança social vincula obrigatoriamente os membros activos da sociedade como financiadores directos do sistema através de contribuições sociais sobre os rendimentos do seu trabalho, tendo por contrapartida serem beneficiários das prestações e dos serviços correspondentes tanto na fase activa das suas vidas como na reforma. Estende a condição de beneficiário a todos os que partilham o mesmo estatuto de cidadania, mesmo sem terem tido actividade económica, em certas situações, usando as receitas gerais do Estado para financiar-lhes o apoio.

Sendo uma realização histórica, a perenidade da segurança social não está nem pode estar inscrita nas estrelas. Resulta da vontade expressa das nações, estando sujeita aos limites das respectivas economias.

Na maior parte da União Europeia, mobiliza-se entre vinte e trinta por cento do que se produz anualmente em cada Estado-membro para financiar as correspondentes prestações e serviços. Em média,

Quadro 1.1 — Gastos com segurança social por grandes grupos de risco social na União Europeia, em 2007 (em % do PIB)

Países	Total	Velhice e sobrevivência	Doença e cuidados de saúde	Invalidez	Família e descendentes	Desemprego	Alojamento e exclusão social
Alemanha	27,7	11,5	8,0	2,0	2,8	1,5	0,8
Espanha	21,0	8,5	6,4	1,6	1,2	2,4	0,5
França	30,5	13,1	8,7	1,8	2,5	1,8	1,2
Itália	26,7	15,6	6,7	1,5	1,2	0,5	0,1
Portugal	24,8	11,7	6,6	2,3	1,2	1,2	0,3
Suécia	29,7	11,9	7,6	4,4	3,0	1,1	1,1
R. Unido	25,3	11,1	7,6	2,4	1,5	0,5	1,6
UE-27	26,2	11,7	7,4	2,0	2,0	1,3	0,9

Fonte: Eurostat, *The Social Situation in the European Union*, 2009.

são consagrados 12 % do PIB às pensões de velhice e sobrevivência e 7 % aos subsídios de doença e cuidados de saúde. Repare-se como Portugal se situa plenamente nestes níveis, apesar da partida tardia em direção ao Modelo Social Europeu.

A dimensão do encargo, por si só, levanta óbvias inquietações. Será viável no longo prazo manter políticas públicas tão caras e que absorvem tantos recursos sem pôr em perigo a condição de vida a que nos habituámos na Europa? E quanto disto tudo seremos capazes de legar aos nossos sucessores?

Estes pontos são da maior importância. Durante muito tempo, a segurança social parecia-nos intrinsecamente virtuosa. Sem dúvida, pensávamos, ela iria aumentar o bem-estar coletivo na medida em que eliminaria angústias de todos e carências de alguns, perante os riscos sociais. Mas, subitamente, tomamos consciência de custos que lhe estão associados e que serão impostos aos que não se podem sobre eles pronunciar, os vindouros, os que ainda não nasceram. Acharão eles tão virtuosa quanto nós a segurança social? E, sobretudo, julgarão

justa a repartição social dos benefícios e dos encargos por ela implicada?

Sabemos bem como a resposta pública a estas interrogações tem sido generalizadamente dada no sentido de controlar e conter a progressão dos custos em nome das gerações futuras. Não é claro, porém, a racionalidade em que assenta. Repare-se que, para qualquer situação deste tipo, o argumento de justiça social pode ser desenvolvido de três maneiras distintas:

- Associado a uma concepção de bem-estar: é justo o que aumenta o bem-estar de todos;
- Associado a uma valorização da liberdade: é justo o que dá acesso a igual liberdade para todos;
- Associado a uma ideia de virtude: é justo o que elimina algo que nos repugna moralmente.

A discussão sobre a segurança social e a justiça entre gerações tem oscilado entre estes três modos de argumentação, deparando-se com dificuldades significativas em todos eles, como iremos discutir ao longo deste livrinho.

A demografia contra a segurança social

As seguranças sociais foram institucionalizadas em contextos de demografia muito mais pujante do que a actual, lidando com populações jovens e assumindo uma expectativa optimista de crescimento a bom ritmo das economias. Nos anos de 1950-60, pensava-se mesmo que o ciclo infernal das crises e guerras mundiais do século xx terminara. Tal optimismo dera frutos, muitas crianças nasceram, foi o chamado *baby boom*. Com tais perspectivas populacionais, as prestações puderam crescer em generosidade, financiadas por impostos e contribuições sociais arrecadados em cada ano, baseadas numa solidariedade intergeracional instantânea.

Nos anos de 1980-90, o contexto económico, social e político muda, e os mais velhos pesam cada vez mais no conjunto da população. As políticas sociais focalizadas nos velhos tendem a ser mais caras dados o aumento do número dos seus beneficiários, a sua maior longevidade e a complexidade dos seus estados mórbidos, causados por doenças que até há pouco tempo quase nem tinham incidência. Os que estão na actividade económica são relativamente menos e, se nada mudasse, deveriam dedicar cada vez mais tempo e esforço para pagar os encargos da protecção dos mais velhos, em detrimento da sua própria protecção e bem-estar.

Uma demografia ameaçadora da segurança social: como chegámos aqui? E como poderá ser preservada de forma duradoura a solidariedade intergeracional que a baseia?

Estas interrogações não têm por ora resposta definitiva e incontroversa. Continuarão a ser objecto de muitas polémicas e confrontações políticas e sociais. Razão de sobra para aprofundarmos o conhecimento do que está em causa, tentando compreender o problema de justiça entre gerações decorrente da crise actual dos sistemas de segurança social.

A consciência das vulnerabilidades actuais dos sistemas públicos de protecção social tem crescido de forma muito acentuada. Na origem de tais vulnerabilidades, sabemos hoje bem, está o fenómeno irreversível do envelhecimento demográfico, em resultado da evolução conjugada da natalidade, da mortalidade e dos movimentos migratórios das populações.

Na União Europeia, a população total cresceu a ritmos cada vez mais lentos, depois de 1960 e até hoje, devendo-se essa fraca dinâmica ainda positiva principalmente à imigração. O crescimento natural tem declinado nos principais países da União Europeia, tendo sido nulo ou mesmo negativo, já neste século, em alguns deles, como sucede em Portugal desde 2007.

A razão principal desta evolução é a queda continuada das taxas de fecundidade, acompanhada pelo progresso da esperança de vida, ano após ano. Inevitavelmente, as populações de-