

Segurança Social (e o Estado Providência)

Sustentabilidade e Equidade

Miguel Teixeira Coelho



FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN

ÍNDICE

I. Introdução	3
II. Arquitetura do Sistema de Proteção Social	4
III. O Sistema de Proteção Social em Números	5
Sistema de Segurança Social	10
Caixa Geral de Aposentações	13
Perspetiva Integrada do Sistema Previdencial e da Caixa Geral de Aposentações	13
IV. Limitações do Sistema de Segurança Social	15
Constrangimentos Internos	16
Constrangimentos Externos	17
Demografia e Sociedade	17
Atividade Económica e Endividamento	19
Mercado de Trabalho, Disrupção Tecnológica e Novos Riscos Sociais	20
Custos de Saúde e Proteção Social	21
Perspetiva dos Cidadão Sobre o Sistema de Proteção Social	23
Impacto Covid-19	24
V. Construção de um Novo Modelo de Segurança Social	26
Princípios Gerais	28
Visão Simplificada do Novo Modelo de Segurança Social	29
Conclusões	31
Bibliografia	33
Anexos	35

I. INTRODUÇÃO

Em Portugal, a proteção social esteve durante todo o século XIX e início do século XX na dependência de iniciativas da sociedade civil em particular das ações das Associações de Socorros Mútuos (i.e. Associações Mutualistas).

Só após a implantação da República, a proteção social pública em Portugal começa a ganhar dimensão, alimentada em grande medida pelas alterações profundas que se registaram ao nível da organização internacional do trabalho.¹

Com a revolução de 1974 observa-se um crescimento exponencial do sistema de segurança social português, traduzido num aumento significativo das despesas com proteção social no total da despesa pública nacional.

Na realidade, durante este período, a cobertura dos riscos sociais em Portugal ultrapassou largamente os requisitos mínimos impostos pela Organização Internacional de Trabalho² ou pelo Código Europeu de Segurança Social (Coelho, 2013).

Ainda assim, o peso crescente das despesas sociais no PIB e as recorrentes dificuldades financeiras do sistema, associadas à incapacidade de se reduzir de forma significativa e consistente os níveis de pobreza em Portugal, a par de uma progressiva “desertificação” da estrutura demográfica num quadro de persistente crescimento económico anémico, permitem concluir que o atual modelo em que se baseia o sistema de segurança social se encontra esgotado, sendo essencial refletir sobre o desenho de um sistema de segurança social flexível e eficiente e que, respondendo às necessidades dos que contribuirão (e contribuem para o sistema), bem como daqueles que mais precisam, seja, simultaneamente, “amigo” do crescimento económico e financeiramente sustentável.

Partindo-se deste contexto, e porque é importante conhecer o Passado para compreender o presente e preparar o futuro, procura-se com o presente livro analisar os principais acontecimentos de um século da história da segurança social pública em Portugal, identificando ainda os principais desafios que se colocam ao sistema de segurança social nas próximas décadas, procurando, na medida do possível, identificar potenciais soluções para os estrangimentos identificados.³

Assim, da análise à evolução histórica da proteção social em Portugal, identificaram-se quatro grandes períodos históricos. Numa primeira fase, que se inicia no século XIX e tem o seu auge no final da Monarquia, salienta-se o papel da sociedade civil, em particular das mutualidades, na construção de esquemas de proteção social (ainda que o seu alcance fosse limitado, quer em termos geográficos, quer em termos de número de membros). Uma segunda fase, que se inicia com a implantação da República e termina com o nascimento do Estado Novo, caracteriza-se pelas primeiras tentativas de construção, por parte do Estado, de um sistema de proteção baseado nos denominados, seguros sociais. Uma terceira fase, corresponde à criação efetiva da Previdência Social em Portugal, e tem como base fundadora a Constituição de 1933 e legislação subsequente. Por fim, a fase iniciada com a revolução de abril e que corresponde à consolidação do sistema, o qual, sem

¹ A primeira iniciativa legislativa com vista à criação de um sistema de segurança social que abrangesse o universo dos trabalhadores portugueses numa lógica de seguros sociais obrigatórios ocorreu em 1919, ainda que a sua efetiva operacionalização não se tenha concretizado.

² Convenção n.º 102 da OIT, relativa à norma mínima da segurança social (concluída em 28 de junho de 1952, ratificada pela Resolução da Assembleia da República n.º 31/92, em 30 de junho de 1992).

³ Existe um património valioso de contributos feitos ao longo dos últimos 20 anos, alguns de carácter premonitório, que importa visitar. Destaca-se, a este propósito, o denominado Livro Branco da Segurança Social, elaborado em 1998 por iniciativa do governo de então, e que apresenta um diagnóstico prospetivo muito preciso do sistema de segurança social português no horizonte temporal de uma geração.

perder a sua base bismarkiana de seguro social, apresenta-se hoje, inquestionavelmente, como exemplo de um modelo beveridgiano.

É à luz deste novo quadro de funcionamento que se tem observado um progressivo aumento das despesas com prestações sociais, associado a um crescendo da importância das transferências do Orçamento de Estado como garante do equilíbrio global do sistema. Ainda assim, constata-se que Portugal é, entre os países da União Europeia, como um dos mais desiguais e de menor rendimento per capita.

Os enormes esforços financeiros para tão poucos resultados, permitem-nos concluir que o atual modelo parece não responder a quatro requisitos essenciais em qualquer sistema de segurança social moderno, a saber: flexibilidade, adequação, eficiência e sustentabilidade.

A incapacidade de assegurar estes quatro requisitos, tem origem em constrangimentos internos ao próprio sistema, bem como a constrangimentos externos.

No que respeita aos constrangimentos internos ao sistema, destaca-se a complexidade do mesmo, associada a uma inadequada estrutura organizativa, resultado das diversas alterações legislativas, bem como da dificuldade em assegurar a indispensável articulação entre organismos responsáveis pela sua gestão. Por outro lado, o sistema gera iniquidades quando para situações iguais atribui prestações distintas; ou quando exceciona determinados grupos das regras gerais; ou quando ainda atribui a cidadãos com rendimentos elevados “prestações sociais destinadas a prevenir e erradicar situações de pobreza e de exclusão”. De igual forma, resultado da complexidade legal do sistema, dificuldade no cruzamento de dados entre departamentos da administração pública e morosidade no sistema de justiça, a atribuição de prestações sociais apresenta-se difícil de controlar, conduzindo a níveis significativos de pagamentos indevidos. Por fim, o sistema de segurança social apresenta uma arquitetura financeira inadequada que se traduz num crescente peso do Orçamento de Estado no seu financiamento, situação esta agravada por uma perspetiva pouco otimista sobre as condições económicas, sociais e demográficas que suportam um sistema como é o português.

No que respeita aos constrangimentos externos, eles resultam fundamentalmente de uma realidade em profunda e acelerada mudança. Assim, e tendo por base um quadro demográfico adverso e uma economia extremamente endividada que teima em crescer modestamente, com um mercado de trabalho numa mudança acelerada, resultado de uma disrupção tecnológica eminente e em que os novos riscos sociais são evidentes, o atual modelo de segurança social parece não resistir, colocando, assim, na agenda a necessidade de adotar modelos alternativos, os quais, para além de não terem uma “natureza milagrosa”, poderão não ser aceites pelos cidadãos portugueses que parecem ter uma perspetiva enviesada sobre o atual modelo em vigor.

Neste contexto, identificam-se os princípios gerais para a construção de um novo modelo de segurança social, os quais assentam num processo de simplificação, reorganização e reengenharia de processos, suportada numa robusta componente digital. Paralelamente, é essencial desenvolver os mecanismos técnicos e legais de controlo das prestações atribuídas, reforçando a comunicação com os beneficiários, num quadro de reforço da educação cívica em matérias de segurança social. Importa ainda reforçar a sustentabilidade e equidade do sistema, alinhando, sempre que possível, os benefícios com o esforço contributivo realizado, diversificando as fontes de financiamento e sujeitando a condição de recurso todas as prestações e financiamentos atribuídos que não assentem no esforço contributivo dos beneficiários. Por fim, e numa perspetiva transversal, a promoção dos mecanismos voluntários de poupança e a sua generalização é elemento essencial para o reforço dos níveis de proteção social num quadro de liberdade de escolha dos cidadãos.

Tendo por base, os princípios gerais referidos, apresenta-se, na sua forma genérica, alguns dos princípios nos quais deverá assentar o novo modelo de segurança social, modelo este que será um dos elementos, e não o único elemento, no sistema de proteção social para um Portugal do século XXI.

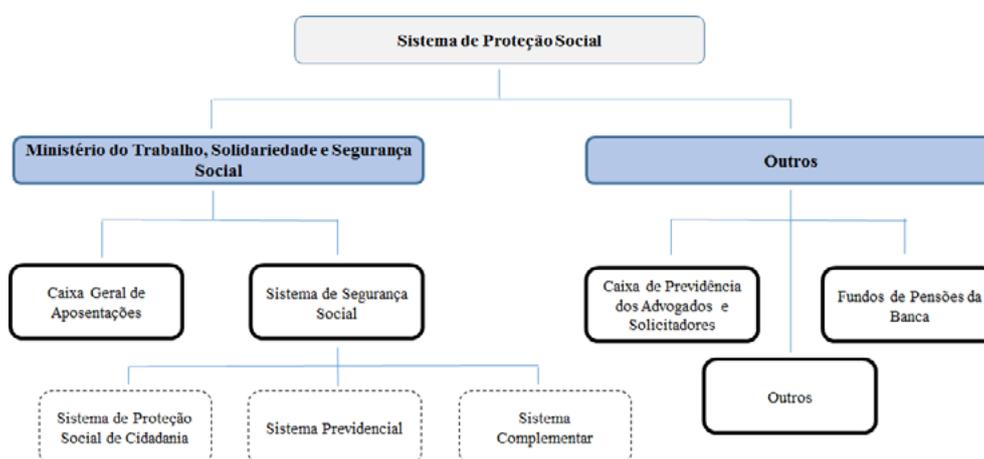
II. ARQUITETURA DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

De acordo com o artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) “todos têm direito à segurança social”, incumbindo ao Estado “organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários”, o qual “protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”.

Neste contexto, a proteção social em Portugal desdobra-se em três grandes componentes. Uma primeira componente corresponde à Caixa Geral de Aposentações (CGA), instituição de previdência do funcionalismo público em matéria de proteção na velhice e sobrevivência⁴ que, desde 2015, está sob a superintendência do MTSSS e corresponde a um universo fechado de beneficiários, na medida em que foi encerrada a novas adesões a partir de 2006. Uma segunda componente corresponde aos esquemas privados de proteção com origens “coorporativas” e que não tendo ainda sido transferidos para a esfera do Estado, mantêm uma natureza autónoma, sendo exemplos paradigmáticos a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) e os fundos de pensões da banca (ainda) não transferidos para a esfera do Estado.

Por fim, a componente referente ao sistema de segurança social assenta na denominada Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) que, dada a sua natureza universal, abrange todos os cidadãos não cobertos pelos outros regimes, desdobrando-se em três grandes sistemas, a saber: Sistema de Proteção Social de Cidadania (SPSC); Sistema Previdencial (SP); Sistema Complementar (SC) - Figura 1.

Figura 1
Arquitetura do Sistema de Proteção Social



Fonte: Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) e Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro.

Relativamente ao sistema de segurança social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), importa referir que cada um dos seus sistemas tem características e objetivos próprios. Assim, o Sistema de Proteção Social de Cidadania (SPSC)⁵, assente no princípio de solidariedade de base nacional, visa “garantir direitos básicos dos cidadãos

⁴ Rege-se pelo Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho.

⁵ Tem por objetivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais. Para concretização dos seus objetivos, compete ao sistema de proteção social de cidadania a efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica; a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão; a compensação por encargos familiares; e a compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência.

e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais”, enquanto o Sistema Previdencial (SP)⁶, assente no princípio de solidariedade de base profissional, visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido nas condições legais estabelecidas. Por outro lado, o Sistema Complementar (SC)⁷, de natureza facultativa, compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual.

O Sistema de Proteção Social de Cidadania (SPSC) engloba ainda três subsistemas cujos objetivos se consubstanciam, nomeadamente, na “prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais” (Subsistema de Ação Social)⁸; na garantia de “direitos essenciais de forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão” (Subsistema de Solidariedade)⁹; ou na “compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas” (Subsistema de Proteção Familiar)¹⁰.

Por sua vez, o Sistema Previdencial (SP), desdobra-se de acordo com dois critérios: método de gestão e obrigatoriedade de contribuição. No que respeita ao método de gestão, o sistema decompõe-se de dois modos: a) quando a componente financeira é gerida em repartição - Sistema Previdencial de Repartição; b) quando a componente financeira é gerida em capitalização - Sistema Previdencial de Capitalização. Quanto à obrigatoriedade de contribuição, o ramo da repartição divide-se em: a) regime obrigatório, que abrange os trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e membros de órgãos estatutários, e b) regime voluntário, que abrange o seguro social voluntário e o pagamento voluntário de contribuições.

De entre as prestações atribuídas pelo Sistema Previdencial destaca-se, pela sua importância, as pensões de invalidez, velhice e sobrevivência e os subsídios de desemprego, doença e parentalidade.

Por fim, o Sistema Complementar (SC) apresenta, por um lado, um Regime Público de Capitalização, o qual se materializa atualmente nos denominados Certificados de Reforma¹¹ e, por outro, em Regimes Complementares os quais podem ser de iniciativa coletiva (i.e., regimes profissionais complementares) ou de iniciativa individual (i.e., produtos poupança-reforma; seguros de vida; seguros de capitalização; e produtos mutualistas). No que respeita, em concreto ao Sistema de Segurança Social, o modelo de financiamento encontra-se plasmado no Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro¹².

Assim, de acordo com o referido diploma, “o financiamento do sistema de segurança social obedece ao princípio da adequação seletiva” o qual “consiste na determinação das fontes de financiamento e na afetação dos recursos

⁶ Visa garantir, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, nomeadamente, velhice; invalidez; morte; desemprego; doença; maternidade; paternidade e adoção.

⁷ Compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual. Os regimes complementares são reconhecidos como instrumentos significativos de proteção e de solidariedade social, concretizada na partilha das responsabilidades sociais, devendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados.

⁸ Tem como objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades (i.e., serviços e equipamentos sociais, programas de combate à pobreza e exclusão; prestações eventuais e em espécie).

⁹ Destina-se a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais de forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial. (i.e., prestações pecuniárias tais como o RSI, CSI, Pensões Sociais ou Complemento Social)

¹⁰ Visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas (i.e., prestações pecuniárias de apoio à família, deficiência e dependência).

¹¹ Decreto-Lei n.º 26/2008, de 26 de fevereiro.

¹² Este Decreto-Lei estabelece o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social, procedendo à regulamentação do disposto no capítulo VI da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, nomeadamente do disposto no seu artigo 90.º.

financeiros, de acordo com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social e com as situações e medidas especiais, designadamente as relacionadas com políticas ativas de emprego e formação profissional”.

Neste contexto, e de acordo com o mesmo diploma¹³, o financiamento do sistema da segurança social assenta, fundamentalmente, nas quotizações de trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras¹⁴, Orçamento do Estado (OE), receitas do IVA consignadas, receitas dos jogos sociais e transferências da União Europeia (UE).

¹³ Conjugando os artigos 3º, 4º e 7º.

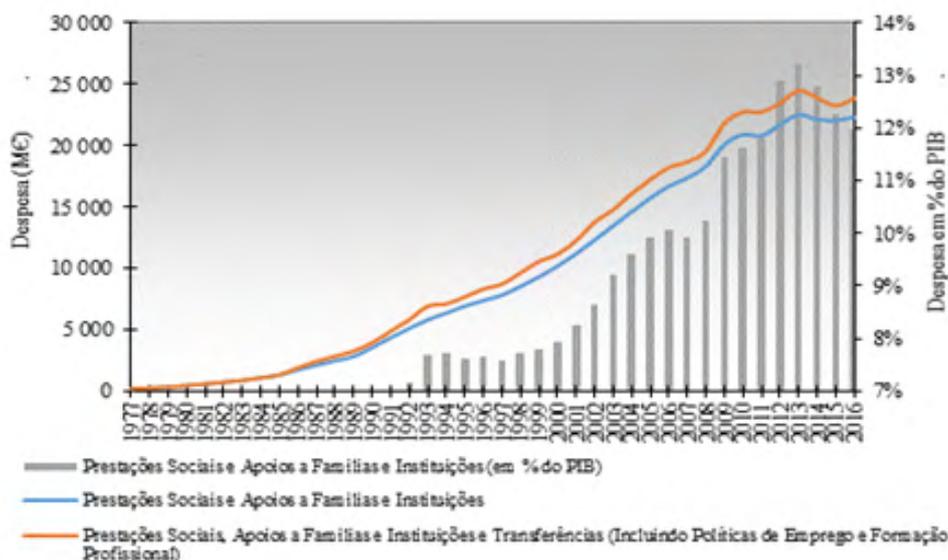
¹⁴ o Sistema Previdencial de Repartição é financiado, essencialmente, através da denominada taxa contributiva global (TCG), usualmente designada de taxa social única (TSU), composta por contribuições das empresas (23,75 pontos percentuais) e por quotizações dos trabalhadores (11 pontos percentuais) podendo, em situações de desequilíbrio, ser financiado pelo Orçamento de Estado (ou pelo Sistema Previdencial de Capitalização através do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social - FEFSS).

III. O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL EM NÚMEROS

As despesas com prestações sociais e apoios a famílias e instituições do sistema de segurança social (SSS) subiram de valores próximos dos 202 M€ em 1977 (4,91% do PIB) para cerca de 22.328 M€ em 2016 (11,97% do PIB). Se considerarmos as transferências, incluindo as relativas à política de emprego e formação profissional, o total das despesas atingiu em 2016 os 23.863 M€ (202 M€ em 1977) – Figura 2 e Anexo 1.

Figura 2

Evolução da Despesa da Segurança Social



Fonte: Coelho (2019), Relatórios da Conta da Segurança Social e Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas e Pordata.

Saliente-se que o valor máximo de despesa do sistema de segurança social terá sido atingido em pleno período de intervenção da “Troika” (resultado da elevada despesa no âmbito da proteção no desemprego), com a despesa a situar-se nos 24.493 M€, ou seja, mais 636 M€ do que o observado em 2016.

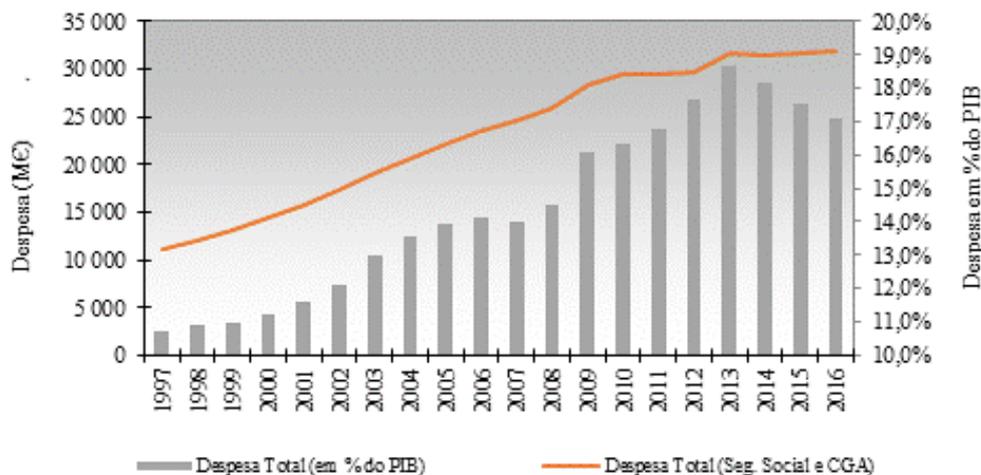
Em termos reais (i.e., excluindo efeitos da inflação), a despesa com prestações sociais e apoios a famílias e instituições apresentou comportamento crescente ao longo dos últimos 40 anos, com um aumento no período considerado de cerca de 543,7% (ou seja, a despesa, em termos reais, mais do que sextuplicou).

No que respeita à Caixa Geral de Aposentações (CGA), constata-se que a despesa com pensões e outras prestações subiu de 3.267 M€ em 1997 (3,16% do PIB) para 9.524 M€ em 2016 (5,1%) – Anexo 2.

Agregando a despesa da segurança social com a da CGA, constata-se que a despesa com prestações sociais e apoios a famílias e instituições subiu de 11.099 M€ em 1997 (10,74% do PIB) para 31.852 M€ (17,1% do PIB) – Figura 3.

Figura 3

Evolução da Despesa da Segurança Social e CGA



Fonte: Coelho (2019), Relatórios da Conta da Segurança Social, Relatórios e Contas da CGA, Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas e Pordata.

Nota: A despesa da segurança social incluiu as Prestações Sociais e Apoio a Famílias e Instituições, incluindo Políticas de Emprego e Formação Profissional. A despesa da CGA inclui todas as pensões e outras prestações processadas pela CGA.

Em termos reais, a despesa total subiu entre 1997 e 2016 cerca de 29,5%, sendo que a componente da CGA terá registado um crescimento ligeiramente superior ao observado na segurança social (31,6% face a 28,6%).

Importa salientar que a componente mais relevante das despesas do sistema de proteção social (SSS e CGA) corresponde às pensões e seus complementos. Com efeito, em 1997, num total de despesa do sistema cerca de 78,5% correspondia a pensões e complementos (8.713 M€ num total de 11.099 M€), valor que atingiu um máximo de 80,5% em 2016 (25.632 M€ num total de 31.852 M€).

A importância das despesas com pensões e complementos expressa-se ainda no peso crescente que estas têm na riqueza nacional. Com efeito, se em 1997 o peso das pensões e complementos no PIB não ultrapassava os 8,4%, em 2013 atingiu um máximo de 14,7%, caindo ligeiramente em 2016 para valores próximos dos 13,7%.

No que respeita ao financiamento do sistema de proteção social, constata-se que o peso das receitas das contribuições e quotizações no total da despesa com pensões tem vindo a registar uma redução progressiva, descendo de 76,7% em 2005 para cerca de 73,1% em 2016, facto que revela uma crescente dependência do sistema face ao financiamento por via do Orçamento de Estado – Figura 4.

Figura 4

Evolução da Despesa com Pensões e das Receitas com Quotizações e Contribuições (SSS e CGA)



Fonte: Coelho (2019), Relatórios da Conta da Segurança Social, Relatórios e Contas da CGA, Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas e Pordata.

Nota: A despesa da segurança social com pensões incluiu todas as pensões e seus complementos e as receitas incluem as quotizações, contribuições e CES. A despesa da CGA inclui todas as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência processadas pela CGA e as receitas incluem as quotas dos trabalhadores, comparticipação das entidades e CES.

III.1 Sistema de Segurança Social

O Sistema de Proteção Social de Cidadania (SPSC), que tem por objetivo “garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais” (LBSS), abrange um universo significativo da população portuguesa. Com efeito, em 2016 cerca de 1,2 milhões de crianças e jovens beneficiavam de abono de família (1,8 milhões em 2010), 160 mil idosos recebiam complemento solidário para idosos (235,1 mil em 2010), 287,4 mil pessoas eram abrangidas pelo rendimento social de inserção (527,5 mil em 2010) e 241 mil recebiam uma pensão (348 mil em 2010).

No que respeita ao financiamento do sistema (maioritariamente proveniente do Orçamento de Estado), observou-se uma redução ao longo do período considerado, salientando-se ainda a recomposição do mesmo com as receitas do IVA social a ganhar protagonismo (cerca de 9,40% das receitas em 2016).

No que respeita às principais componentes da despesa, destaca-se as pensões e o abono de família, com comportamento decrescente entre 2010 e 2016 (-2,1% e -33,4%, respetivamente) e, em sentido inverso, a despesa com acordos de cooperação com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e os complementos de pensões que cresceram, respetivamente, 15,2% e 15,3% no período considerado.

O Sistema Previdencial (SP) que “visa garantir, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido” (LBSS), beneficiou em 2016, com carácter vitalício, cerca de 28% da população portuguesa (2,8 milhões de pensionistas, em 2016, face aos 2,6 milhões, em 2010), protegendo em contexto de desemprego mais de 182 mil pessoas (244,2 mil em 2010) e nas situações de doença cerca de 576,2 mil pessoas (546,6 mil em 2010).

No que respeita às receitas do Sistema Previdencial, destaca-se a evolução das contribuições e quotizações, com um crescimento de 9,5% entre 2010 e 2016 (13.496 M€ em 2010 para cerca de 14.778 M€ em 2016), bem como as transferências extraordinárias para financiar o défice do sistema que em 2016 se situaram nos 649 M€, o equivalente a 4,4% das receitas com contribuições e quotizações desse ano.

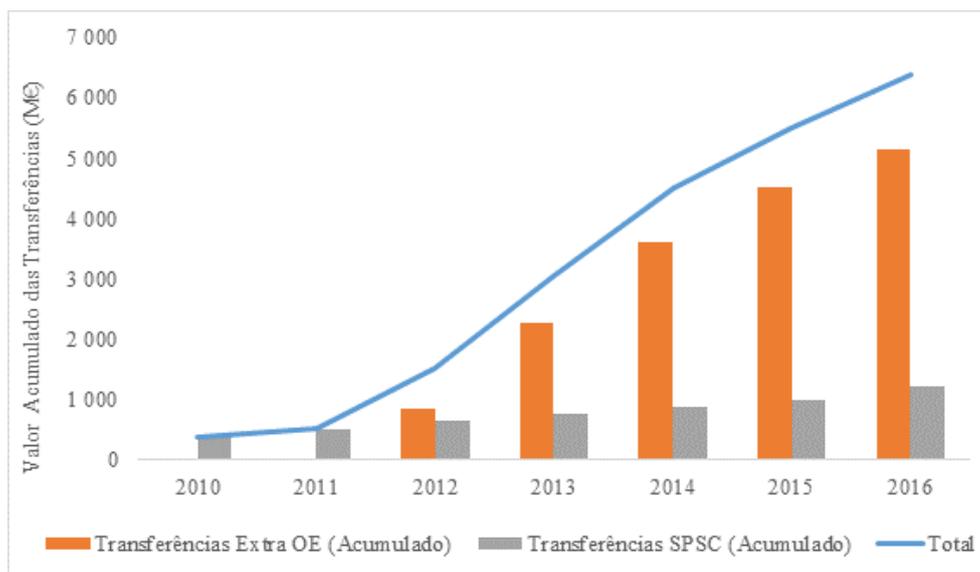
Na componente de despesas, destaca-se a evolução das despesas com pensões, da responsabilidade exclusiva do Sistema Previdencial (excluindo regime bancário), que subiram cerca de 13,1% entre 2010 e 2016. Comportamento inverso ocorreu nas despesas com a proteção no desemprego que caíram 27,8% em igual período.

No que respeita ao grau de cobertura da despesa com prestações sociais do Sistema Previdencial por quotizações/contribuições, contata-se que se registou uma ligeira deterioração no período considerado passando de 102,5% em 2010 para os 100,7% em 2016, depois de ter atingido um mínimo de 90,5% em 2013.

Saliente-se que o desequilíbrio do Sistema Previdencial observado durante este período foi coberto por duas vias. Por um lado, através das transferências extraordinárias do Orçamento de Estado (OE). Por outro lado, através das transferências anuais dos saldos provenientes dos subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania (as quais se traduzem, do ponto de vista prático, em transferências indiretas do OE) – Figura 5.

Figura 5

Transferências para o Sistema Previdencial



Fonte: Coelho (2019), Relatórios da Conta da Segurança Social e Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas.

Assim, entre 2010 e 2016, o valor acumulado das transferências do Sistema de Proteção Social de Cidadania atingiu os 1.229 M€ enquanto em igual período as transferências diretas do OE para cobertura do défice situaram-se nos 5.160 M€, correspondendo a um total de transferências diretas e indiretas do Orçamento de Estado de 6.389 M€ (sem considerar as transferências obrigatórias que resultam da própria LBSS).

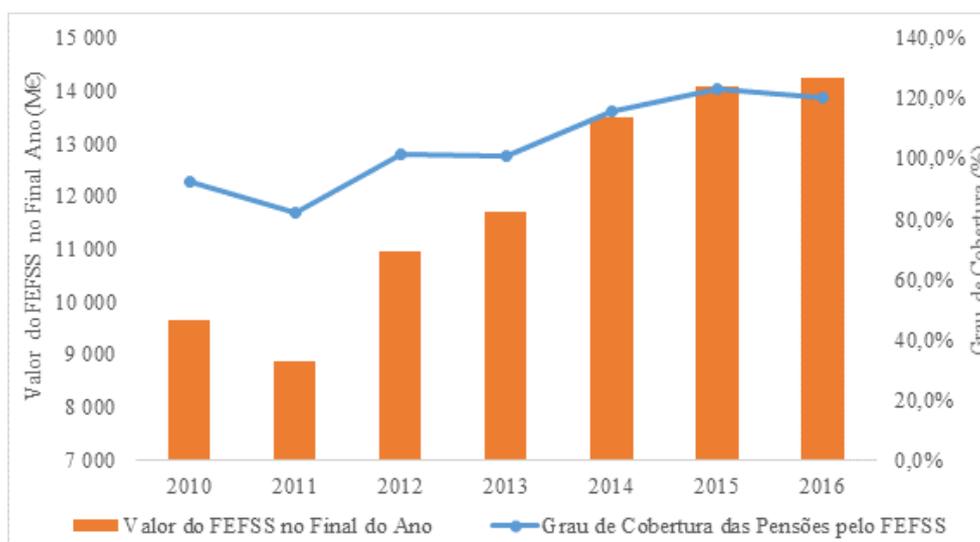
Daqui resulta que o saldo final “efetivo” do Sistema Previdencial (excluindo os saldos de anos anteriores, os movimentos em ativos financeiros, as transferências extraordinárias do OE e as transferências do Sistema de Proteção Social de Cidadania) teria sido negativo entre 2010 e 2015 (em média, no valor de – 729 M€ por ano) e marginalmente positivo em 2016 (78,4M€).

No que respeita ao saldo do Sistema Previdencial (SP), importa ainda destacar dois aspetos. Em primeiro lugar, um empolamento do orçamento do Sistema de Proteção Social de Cidadania (SPSC), fazendo aumentar artificialmente as transferências do Orçamento de Estado (OE), beneficia indiretamente o saldo do SP, na medida em que os saldos positivos do SPSC são transferidos anualmente para o SP. Esta estratégia parece ter sido utilizada durante o período analisado, na medida em que 1.229 M€ foram transferidos do Orçamento de Estado para o SP por via do SPSC. Em segundo lugar, estranha-se o facto de existir a necessidade de financiamento extraordinário do OE para o SP, mesmo quando as receitas com contribuições e quotizações ultrapassam as despesas com prestações sociais (a título de exemplo, em 2016 o saldo do SP seria excedentário em 81 M€). Daqui resulta uma dúvida relevante e que se prende com a “transparência” no apuramento das contribuições cobradas.¹⁵

Por fim, importa recordar que o Sistema Previdencial, para além da componente de repartição analisada (Sistema Previdencial de Repartição), possui uma componente de capitalização (Sistema Previdencial de Capitalização)¹⁶ e que tem por objetivo contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do Sistema Previdencial face à evolução das condições económicas, sociais e demográficas do país, sendo o Fundo e Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) um instrumento ao serviço deste objetivo – Figura 6.

Figura 6

Valor do FEFSS e Grau de Cobertura das Pensões do Sistema Previdencial



Fonte: Relatórios da Conta da Segurança Social, Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas e cálculos próprios.

Nota: As despesas com pensões do Sistema Previdencial utilizadas para o cálculo do grau de cobertura não inclui as pensões do Regime Substitutivo Bancário nem as pensões do BPN, uma vez que estas têm financiamento assegurado pelo OE.

Conforme se constata o valor do FEFSS, depois de registar um decréscimo em 2011, evoluiu de forma muito positiva atingindo os 18.000 M€ em março de 2019 (14.246 M€ em final de 2016 e 9.644 M€ em final de 2010). Ainda assim, o grau de cobertura das pensões em pagamento pelo Sistema Previdencial pelo FEFSS é de aproximadamente 138% (120,4% em 2016 e 92,2% em 2010), o que significa que na ausência de receitas de contribuições e quotizações o pagamento de pensões do Sistema Previdencial estaria assegurado durante cerca de 17 meses, valor abaixo do mínimo de 24 meses previstos pela lei.

¹⁵ A este propósito, importa recordar que na Conta da Segurança Social os dados relativos às contribuições cobradas não aparecem desagregados. Com efeito, importaria distinguir as receitas com contribuições do ano das receitas com contribuições de anos anteriores, bem com as receitas que têm fluxo financeiro associado daquelas, que não têm fluxo financeiro associado (por exemplo, dação em pagamento ou planos prestacionais).

¹⁶ Conforme art.º 16º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro.

III.2 Caixa Geral de Aposentações

A Caixa Geral de Aposentações (CGA),¹⁷ que assegura a proteção social dos trabalhadores que ingressaram na administração pública até 2005, garantia em 2016 o pagamento de pensões de aposentação/reforma a cerca de 483 mil pensionistas (440 mil em 2010) e o pagamento de pensões de sobrevivência a cerca de 137 mil beneficiários (128 mil em 2010).

No que respeita à execução orçamental, destacam-se as receitas de quotizações (1.280 M€, em 2016, face aos 1.404 M€ em 2010), comparticipação das entidades (2.666 M€, em 2016, face aos 2.050 M€ em 2010) e a comparticipação do Orçamento de Estado para financiamento do défice (4.663 M€, em 2016, face aos 3.750 M€ em 2010).

No que respeita à despesa, salienta-se o aumento das pensões de aposentação/reforma (8.348 M€ em 2016, face aos 7.609 M€ em 2010) e das pensões de sobrevivência (899 M€ em 2016, face aos 797 M€, em 2010) que, associados ao decréscimo das receitas de quotas e contribuições das entidades empregadoras, conduziram ao agravamento do défice de 2.154 M€, em 2010, para os 4.841 M€, em 2016 (excluindo aplicações em ativos financeiros, transferências do OE para financiar o défice e saldos acumulados de anos anteriores).¹⁸

Importa salientar que parte das despesas da CGA estão associadas à transferência das responsabilidades de entidades públicas para este organismo, tendo sido para tal constituído um conjunto de fundos que resultou da integração de fundos de pensões de empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos.

Em final de 2016, o valor total das reservas destes fundos situava-se nos 5.277 M€, ou seja, cerca de 85,9% do valor inicialmente constituído (6.142 M€), sendo de referir que quatro das reservas dos fundos especiais transferidos esgotaram-se entre 2011 e 2014, tendo as inerentes responsabilidades sido pagas, desde então, por receitas próprias da CGA e por verbas transferidas do OE.

III.3 Perspetiva Integrada do Sistema Previdencial e da Caixa Geral de Aposentações

Ainda que o Sistema Previdencial e a CGA tenham origens distintas, a análise integrada dos dois sistemas apresenta-se relevante, atentos ao facto de ambos os sistemas assentarem no princípio de solidariedade de base profissional (sistemas de repartição), terem como objetivo central garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido. Saliente-se ainda que a relevância de um exercício desta natureza é tanto maior quando se sabe que após 2006 (“encerramento” da CGA a novas adesões) os trabalhadores que integraram a administração pública passaram a descontar diretamente para o Sistema Previdencial de segurança social.

Assim, e da análise efetuada, podemos concluir que no período considerado (2010-2016) as receitas de contribuições e quotizações subiram cerca de 10,5% (18.737 M€ em 2016 face aos 16.950 M€ em 2010), enquanto

¹⁷ De acordo com a Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, os funcionários públicos admitidos a partir de 1 de janeiro de 2006 passaram, obrigatoriamente, a ser inscritos no regime geral da segurança social, deixando a partir dessa data, a CGA de receber novos subscritores.

¹⁸ Importa salientar que parte das despesas da CGA estão associadas à transferência das responsabilidades de entidades públicas para este organismo, tendo sido para tal constituído um conjunto de fundos que resultou da integração de fundos de pensões de empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos. Em final de 2016, o valor total das reservas destes fundos situava-se nos 5.277 M€, ou seja, cerca de 85,9% do valor inicialmente constituído (6.142 M€), sendo de referir que 4 das reservas dos fundos especiais transferidos esgotaram-se entre 2011 e 2014, tendo as inerentes responsabilidades sido pagas, desde então, por receitas próprias da CGA e por verbas transferidas do OE.

as transferências do Orçamento de Estado para financiamento do défice cresceram 41,6% (5.313 M€ em 2016 face aos 3.750 M€ em 2010).

No que respeita às despesas, destaca-se a subida de 15,6% nas pensões (21.823 M€ em 2016, face aos 16.869 M€ em 2010), as quais representavam em 2016 mais de 90,3% das despesas com prestações sociais (86,7%, em 2010). Daqui resulta que o grau de cobertura das pensões por receitas de contribuições desceu de 89,8% em 2010 para cerca de 85,8% em 2016, enquanto o défice subiu em igual período de 2.277 M€ para os 4.763 M€ (excluindo aplicações em ativos financeiros, transferências do OE para financiar o défice, transferências de outros subsistemas e saldos acumulados de anos anteriores).

Em termos acumulados, constata-se que o saldo agregado do Sistema Previdencial e da CGA (deduzido do saldo do ano anterior, ativos financeiros, transferências extraordinárias do OE e transferências de outros subsistemas) atingiu, no período analisado, os -32.633 M€.

Os resultados anteriores ficam reforçados quando se analisa a relação entre trabalhadores (trabalhadores por conta própria – TCO – e trabalhadores independentes – TI) e número de pensionistas. Na realidade, se em 2010 por cada pensionista (velhice, sobrevivência e invalidez da CGA e do Regime Geral de Segurança Social (RGSS)) existia 1,53 trabalhadores, em 2016 esse valor era de apenas 1,31 (caso se considere apenas os pensionistas de velhice o rácio desceu de 2,23 para 1,85 em igual período).

Por fim, saliente-se que parece existir uma diferença entre a CGA e o RGSS no que respeita aos valores médios de pensão (velhice) e aos períodos contributivos. Na realidade, em 2016 a pensão média de velhice era de 1.283€ na CGA e de 441€ no RGSS (1.200€ face a 454€, em 2008), enquanto que o período contributivo se situava em 2016 nos 26 anos na CGA¹⁹ e os 27,2 anos no RGSS (29,3 anos e 24,7 anos, em 2008).

¹⁹ Este valor foi fortemente influenciado negativamente pela inclusão das denominadas pensões unificadas.

IV. LIMITAÇÕES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

Relativamente recente quando comparada com o observado noutros países europeus, a construção do atual modelo de proteção social em Portugal ocorreu “fora de tempo” (Ribeiro Mendes, 2011) na medida em que as alterações no contexto demográfico e económico que se observam na década de 70 nos países do norte da Europa permitiam antecipar que o sistema de segurança social português, construído a partir do final dessa década, enfrentaria sérios problemas a médio prazo.

Esta asserção foi aliás bem evidenciada com a publicação do denominado Livro Branco da Segurança Social (1998), o qual inspirou um conjunto de reformas que, ainda assim, não permitiram, em definitivo, remover as fragilidades do atual modelo do Estado Social português e que, nas palavras de Pereirinha (2016), resultam do desajustamento entre a configuração de direitos e a fraca base económica que os sustentam.

Contudo as limitações do sistema de segurança social não se esgotam em aspetos meramente financeiros, ainda que estes se apresentem como proxy da falência do atual modelo.

Com efeito, e conforme refere Coelho (2019), atual modelo parece não responder a quatro requisitos essenciais em qualquer sistema de segurança social moderno, a saber:

Flexibilidade – capacidade de responder, em cada momento, às problemáticas sociais emergentes, nomeadamente através da inovação social, devidamente contextualizada, em particular, nas novas dinâmicas do mercado de trabalho;

Adequação – um sistema de proteção social só cumpre verdadeiramente o seu objetivo se garantir que os riscos sociais são protegidos de forma adequada e assegurando, simultaneamente, equidade na sua realização;

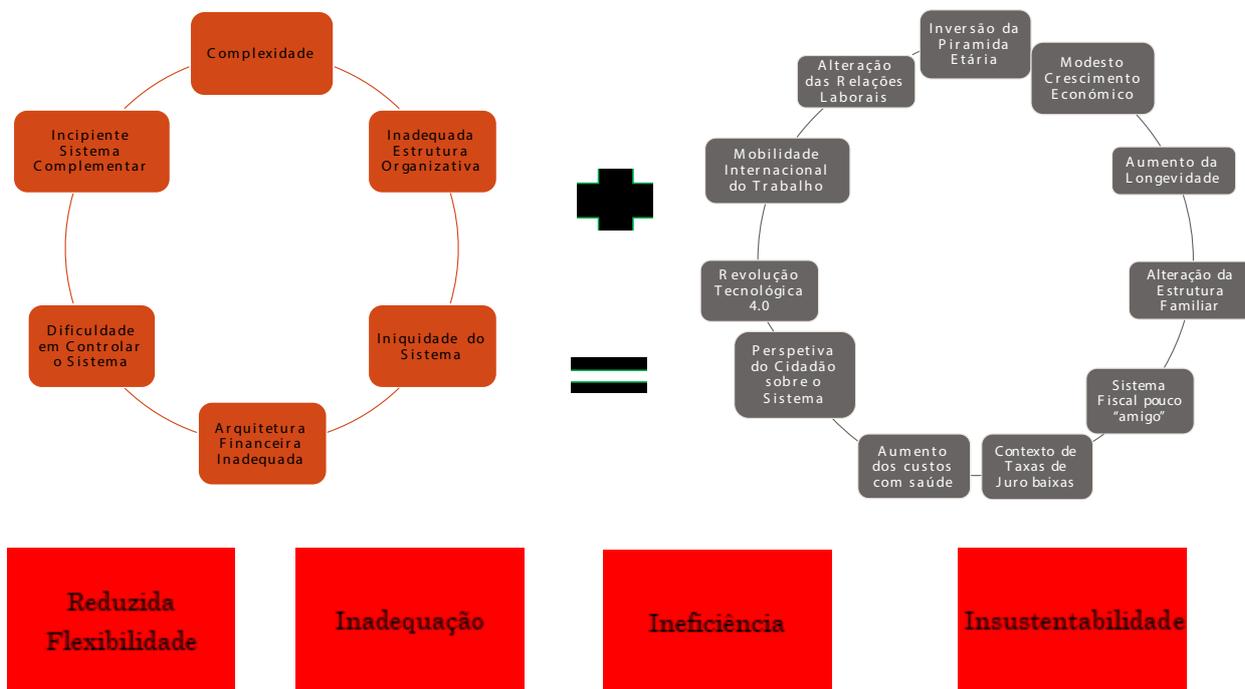
Eficiência – ligação entre os resultados obtidos e os recursos despendidos, na medida em que a resposta aos problemas sociais não pode depender, exclusivamente, do montante de recursos empregues em detrimento de uma análise custo-benefício das soluções adotadas;

Sustentabilidade – qualquer sistema que assente no princípio da solidariedade intergeracional só sobrevive desde que seja assegurada a sua sustentabilidade intertemporal. Na realidade, não é possível garantir a solidariedade da geração atual quando esta perspetiva a falência futura do sistema.

Sem ser exaustivo, poder-se-á identificar um conjunto de constrangimentos que contribuem para a pouca flexibilidade, inadequação, ineficácia e insustentabilidade do sistema, os quais poderão ser divididos em dois subconjuntos: constrangimentos externos e constrangimentos internos – Figura 7.

Figura 7

Constrangimentos Internos e Constrangimentos Externos ao Sistema de Segurança Social



IV.1 Constrangimentos Internos

Os principais constrangimentos internos ao sistema poder-se-ão dividir nas seguintes grandes categorias, a saber (Coelho, 2019):

Complexidade do Sistema e Inadequada Estrutura Organizativa – o sistema de segurança social apresenta uma complexidade crescente, resultado das sucessivas alterações legislativas de que tem sido alvo, bem como da dificuldade em assegurar, do ponto de vista organizativo, as condições humanas e informáticas de suporte e a indispensável articulação entre os organismos responsáveis pela gestão do sistema.²⁰

Iniquidade do Sistema - resultado do quadro legal complexo, da dificuldade em assegurar uma adequada interligação entre o mesmo, bem como da dificuldade política em rever os mecanismos de atribuição das prestações em vigor, nem sempre é assegurado o princípio da equidade social (i.e., tratamento igual de situações iguais e tratamento diferenciado de situações desiguais).²¹

Dificuldade em Controlar o Sistema - resultado da complexidade do sistema, fruto de excessivas alterações legislativas feitas muitas vezes de forma desarticulada, bem como das limitações impostas ao cruzamento de dados entre os diversos departamentos da administração pública e à recuperação de valores indevidamente

²⁰ Complexo enquadramento das Situações de Desemprego (i.e., mecanismos de transição entre prestações sociais); processo de gestão de remunerações; deterioração das estrutura humana e informática de suporte ao sistema.

²¹ Na componente de seguro social, não reflete de forma adequada o benefício obtido com o esforço contributivo realizado; exceciona da aplicação da lei geral um conjunto de profissões/grupos sociais sem fundamentos claros, objetivos e universais; atribui a cidadãos com rendimentos elevados, prestações sociais destinadas a "prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão".

pagos aos beneficiários, as prestações atribuídas no âmbito do sistema de segurança social, apresentam-se difíceis de controlar.²²

Arquitetura Financeira Inadequada - a sustentabilidade do Sistema de Segurança Social tem vindo progressivamente a deteriorar-se, resultado, de uma inversão progressiva da pirâmide etária, bem como de um crescimento da massa salarial bastante modesto.²³

Franco Desenvolvimento do Sistema Complementar - apesar do papel que o quadro legal reserva ao Sistema Complementar no âmbito do sistema de segurança social, o certo é que a sua importância é muito reduzida quando comparada com outros países europeus, sendo as perspectivas para o desenvolvimento do mesmo igualmente modestas (Coelho e Gomes, 2018).²⁴

IV.2 Constrangimentos Externos

Sujeito a fortes constrangimentos internos, o atual sistema apresenta, igualmente, uma enorme pressão externa na medida em que o contexto económico e social em que o mesmo foi construído sofreu uma mudança profunda nas últimas décadas, fenómeno que se irá aprofundar por via das futuras alterações que se perspetivam a nível social, demográfico e económico.

A este propósito, Pereirinha (2016) salienta que a fragilidade do atual modelo de proteção social em Portugal resulta de uma desadequada configuração de direitos face à base económica existente, sendo que para o mesmo autor, a incapacidade política em conduzir, em tempo útil, as reformas necessárias, bem como das alterações económico-sociais registadas nos últimos anos, colocam-nos perante dois desafios: i) sustentabilidade dos riscos sociais clássicos (desemprego, pensões, doença e outros); e ii) proteção dos novos riscos sociais inerentes às transformações sociais e económicas. Acresce a estes dois desafios, um terceiro desafio que é o de “garantir que ambos os riscos sociais (os riscos sociais clássicos e os novos riscos sociais) são protegidos de forma “adequada” (isto é, que garantam a dignidade humana na realização desses direitos – satisfação das necessidades sociais) e de forma a assegurar equidade na sua realização” (Pereirinha, 2016).²⁵

IV.2.1 Demografia e Sociedade

Quando Thomas Robert Malthus (1766 – 1834) escreveu o seu “Ensaio Sobre o Princípio da População”, no qual previa um crescimento exponencial da população mundial, dificilmente imaginaria que no início do século XXI alguns países da Europa enfrentariam um duplo desafio de natureza distinta: envelhecimento da população e declínio populacional.

²² Reconhecimento e controlo das uniões de facto; controlo da atribuição do complemento solidário para idosos (CSI); Fundo Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGADM); pagamentos dos utentes (e dos seus familiares) no âmbito da resposta social para idosos em estrutura residencial; dificuldade em assegurar plenamente o cálculo adequado do valor das pensões; volume crescente de pagamentos indevidos.

²³ Peso no PIB das transferências do orçamento de estado ou de receitas fiscais consignadas para o Sistema de Proteção Social de Cidadania (SPSC) subiu de 3,1% em 2004 para valores superiores a 4% a partir de 2010; transferências diretas do orçamento de estado para o Sistema Previdencial (SP) entre 2010 e 2016 atingiram os 5.160 ME; progressivo aumento das transferências do OE para a CGA em resultado da inexistência do encerramento do sistema a novos subscritores sem terem sido construídas reservas matemáticas para responsabilidades futuras.

²⁴ A despesa em Portugal com pensões no âmbito de sistemas privados representa cerca de 2% do total das pensões pagas. Este valor deverá cair para cerca de 1,5% em 2060.

²⁵ De acordo com Fernandes (2016) “o contrato social que fundamentou a construção dos sistemas de reforma deve ser repensado perante a evolução da recente das sociedades modernas contemporâneas”.

Com efeito, Portugal perde população desde 2010, sendo que cerca de 92% do aumento populacional observado até 2010 foi suportado pelo saldo migratório favorável. Desde 1982 que o total dos nascimentos é insuficiente para garantir renovação de gerações: o Índice de Renovação de Gerações (número médio de filhos que uma mulher deveria ter durante a vida para que as gerações pudessem ser substituídas), situa-se atualmente próximo dos 1,3, valor claramente abaixo do mínimo crítico de 2,1. Situação com potencial de agravamento ainda resultante do adiamento, tanto do primeiro como do segundo nascimento, quando este acontece.

Por sua vez, o total de óbitos ultrapassa o total de nascimentos desde 2009, enquanto a esperança média de vida das mulheres aos 65 anos aumentou de 14,6 anos em 1970 para 21,6 anos em 2016, conduzindo a que a população idosa (jovem) se situe nos 14,9% (19%), face aos 9,9% (28,5%) observados em 1970 (Portugal é atualmente o 6.º país mais envelhecido do mundo e o 5.º da Europa).

Saliente-se que para a materialização deste cenário severo de redução da população e de inversão da pirâmide etária, terá contribuído a insuficiente importância dada pelo sistema de segurança social às questões da natalidade. Na realidade, se em 1977 a despesa com abono de família e parentalidade representava 17,2% da despesa total com prestações e apoios à família (pensões e complementos representavam 61,7%), em 2016 esse valor caiu para cerca de 5% (pensões e complementos passaram a representar 72,2%). Numa outra perspetiva, se em 1977 por cada euro gasto em abono de família/subsídio de parentalidade eram gastos 3,6 euros em pensões, em 2016 a relação passou a ser de 1 euro para 14,4 euros.

Infelizmente, a trajetória de declínio e envelhecimento acentuada da população parece projetar-se para as próximas décadas. Na realidade, se a Europa dos 27 terá em 2070 uma população ligeiramente acima da que tem hoje, países como a Lituânia, Bulgária, Letónia, Grécia, Roménia ou Portugal poderão ver a sua população reduzir-se de forma significativa (Portugal, com - 22,7%, poderá ser o 6.º país com a maior queda populacional).

De igual forma, em 2070 países como Portugal, Grécia, Chipre, Polónia e Itália terão mais de um terço da sua população com mais de 64 anos e menos de um sétimo de população com menos de 15 anos. Na realidade, Portugal, com 35,4% de população com mais de 64 anos (face aos 17,85% observados em 2010) e apenas 11,9% da população com menos de 15 anos, será o país mais “envelhecido” da Europa.

A alteração profunda da pirâmide etária portuguesa terá consequências óbvias na relação entre contribuintes e beneficiários do sistema de proteção social. Com efeito, se o número de contribuintes (pensionistas de pensões de velhice do regime geral da segurança social) se situava em final de 2013 em cerca de 3,5 milhões (1,9 milhões), a que corresponde um rácio de 1,85 contribuintes por pensionista, em 2050 o número de contribuintes (pensionistas de pensões de velhice) situar-se-á nos 2,4 milhões (3,5 milhões), ou seja, 0,7 contribuintes por pensionista.

Paralelamente, e tendo por base a atual legislação²⁶ e a previsão de evolução da esperança média de vida²⁷, a idade normal de acesso à pensão de velhice situar-se-á em 2052 nos 69 anos, implicando a antecipação da idade de reforma uma penalização (por via do fator de sustentabilidade) de cerca de 32%.

Assim, e de acordo com as estimativas da Comissão Europeia (2015), o período contributivo dos trabalhadores aumentará (de uma média de 28,3 anos em 2013 para cerca de 36,4 anos em 2060) enquanto a denominada taxa de substituição à data da reforma²⁸ decrescerá de forma acentuada ao longo das próximas décadas (de

²⁶ Art.º 20º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio alterado pelo Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro.

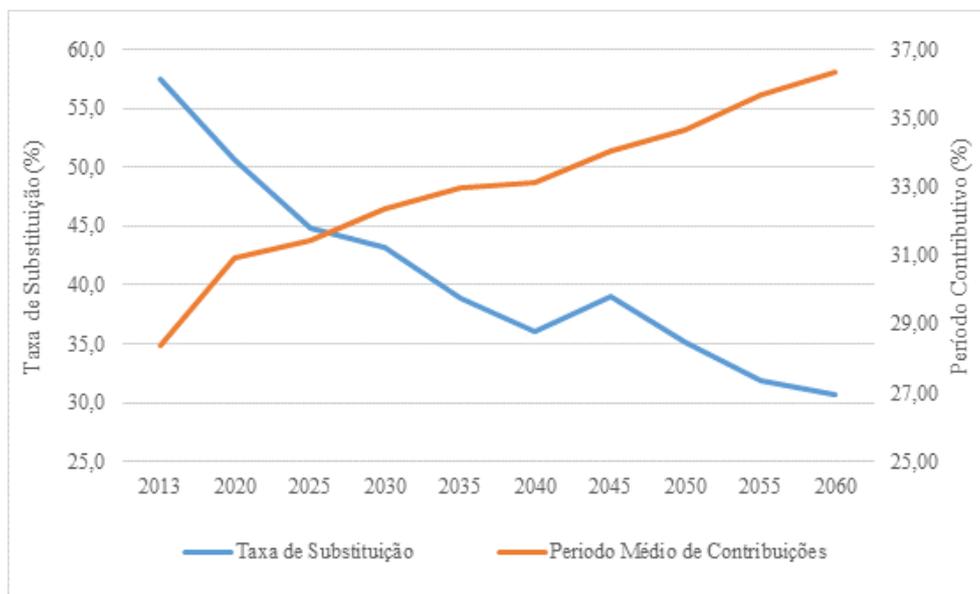
²⁷ Previsão expressa no Ageing Report (Comissão Europeia, 2018).

²⁸ Taxa de substituição à data da reforma corresponde ao rácio entre a média dos valores da primeira pensão e o a média dos valores do último salário (para um dado universo).

57,5% em 2013 para cerca de 30,7% em 2060), o que poderá significar uma queda abrupta dos rendimentos dos trabalhadores aquando da entrada no período de reforma – Figura 8.

Figura 8

Evolução da Taxa de Substituição e do Período Médio de Contribuições



Fonte: Comissão Europeia (2015).

De igual forma, numa perspetiva de adequação dos valores da pensão, traduzida na análise do denominado rácio de benefício²⁹, constata-se que a evolução nas próximas décadas será negativa (Moreira et al, 2019), com a média do valor das pensões a representar apenas 38% do salário médio da economia, o que poderá significar encargos acrescidos para o Estado de forma a garantir a estes pensionistas níveis mínimos de subsistência (via Sistema de Proteção Social de Cidadania).

IV.2.2 Atividade Económica e Endividamento

Tendo em consideração uma perspetiva de longo prazo, a situação da economia tem-se caracterizado por dois fenómenos que se complementam. Por um lado, o ritmo de crescimento real da economia portuguesa tem vindo progressivamente a abrandar, salientando-se o facto de se verificar desde 2001 um crescimento anual da economia inferior à sua média de longo prazo (crescimento real médio do PIB entre 1961 e 2018 de 3,19%). Por outro lado, observa-se um crescimento continuado do endividamento do Estado em percentagem do PIB (121,5 % do PIB em 2018 face aos 54,9% observados em 1991).

A conjugação destas duas trajetórias, tem um efeito perverso sobre o futuro da segurança social, bem como sobre a capacidade em proceder à sua reforma. Na realidade, o reduzido dinamismo económico penaliza a performance da segurança social, quer por via da receita, quer por via da despesa (através dos denominados estabilizadores automáticos). De igual forma, um reduzido crescimento económico associado a níveis de dívida pública muito elevados, reduzem os graus de liberdade do Estado no que respeita à implementação da tão necessária reforma do sistema de segurança social (em particular no que respeita à assunção da dívida implícita do sistema).

²⁹ Rácio de benefício corresponde ao rácio entre a média dos valores das pensões e o salário médio da economia.

IV.2.3 Mercado de Trabalho, Disrupção Tecnológica e Novos Riscos Sociais

O mercado de trabalho português sofreu profundas alterações ao longo dos últimos 50 anos. A par de um aumento significativo do peso das mulheres no mercado de trabalho (a população ativa feminina cresceu de 1,538 milhões em 1975 para 2,538 milhões em 2015), registou-se um aumento da denominada “taxa natural de desemprego”, com a taxa de desemprego média no período entre o ano 2001 e 2018 a situar-se nos 9,5% face aos 6,1% observado no período compreendido entre 1983 e 2000.

De igual forma, e no que respeita à evolução da remuneração do fator trabalho, constata-se que se registaram importantes alterações que favoreceram a força de trabalho feminina, com a remuneração de base mensal das mulheres a situar-se em 2013 em cerca de 82,1% do valor pago aos homens (77,9% em 1985) e o ganho mensal a representar em 2013 cerca de 79,2% do ganho mensal dos homens (72,9% em 1985).

Apesar das alterações significativas observadas nos últimos anos no mercado de trabalho, o certo é que o futuro próximo será ainda mais desafiante, resultado, fundamentalmente, de cinco grandes tendências.

Uma primeira tendência prende-se com a flexibilização dos horários de trabalho. Ao contrário do passado, em que os trabalhadores estavam agarrados aos ritmos das máquinas, a “revolução 4.0” desafia a “sincronização mecânica” a que estamos sujeitos antecipando o fim das “nove às cinco”. Se a isto associarmos o trabalho à distância e/ou o trabalho a tempo parcial, caminhamos para uma sociedade que opera globalmente ao longo das 24 horas e em que novos riscos sociais emergem. Uma segunda tendência está associada ao desaparecimento da ideia de “emprego para a vida”. Na realidade, num quadro de crescente incerteza, onde a velocidade a que os empregos, atividades e funções desaparecem/aparecem, as transições de emprego, função e até local de trabalho a que os trabalhadores estão sujeitos acentuam-se de forma extrema, fazendo-nos recordar as palavras de Darwin: “não é o mais forte que sobrevive mas aquele que melhor se consegue adaptar à mudança”. Associado ao anterior, coloca-se um terceiro desafio o qual tem a ver com as competências uma vez que, com o “Dr. Google” na mão, para responder aos novos desafios do mercado de trabalho, os tradicionais “hard skills” (competências técnicas) são insuficientes, cabendo um papel acrescido aos denominados “soft skills” (competências comportamentais e sociais). Uma quarta tendência está associada à “robotização” e automação da economia - “revolução 4.0” - e que, pelo menos numa primeira fase, poderá conduzir a um aumento do desemprego estrutural, com consequentes efeitos sobre os níveis de receita e despesa do sistema de segurança social. Por fim, uma quinta tendência, inevitável tendo em consideração a história dos últimos 150 anos, prende-se com a inexorável trajetória da relação entre o tempo de trabalho/lazer, em favor claro deste último.

As alterações previsíveis no mercado de trabalho (potenciadoras de uma probabilidade maior de desemprego alargada a diferentes grupos de idade e faixas da sociedade), associadas à persistência das vulnerabilidades ditas “tradicionais” (doença, incapacidade e envelhecimento), conduzirá ao surgimento de novos riscos sociais “alavancados” nas diferenças culturais e na educação, bem como nas alterações no tamanho e composição das famílias, elas próprias geradoras de uma redução da capacidade de cuidar.

A esse conjunto de riscos sociais soma-se, ainda, o desafio da proteção de um número crescente de deslocados ambientais/climáticos e refugiados em função das alterações profundas que têm sido registadas nas condições bioclimáticas e nos padrões das migrações.

IV.2.4 Custos de Saúde e Proteção Social

A transição de cenários de alta para baixa mortalidade e fertilidade que se observou nos últimos anos tiveram um impacto significativo nos determinantes das doenças e nas causas de morte.

Os especialistas descrevem esta mudança como parte de uma “transição epidemiológica” caracterizada pelo declínio das doenças infecciosas e doenças agudas e a importância emergente de doenças crônicas e degenerativas (o covid 19 obriga a uma releitura desta tendência e relativizando as conclusões seguintes).

De acordo com a World Health Organization (WHO, 2010), até 2030 projeta-se que as doenças não transmissíveis sejam responsáveis por mais da metade das doenças em países pouco desenvolvidos e três quartos em países em desenvolvimento (entre a população maior de 60 anos, as doenças não transmissíveis já representam mais de 87% do total).

Esta mudança de padrão, poderá ter efeitos a dois níveis. Por um lado, no que respeita ao mercado de trabalho e à cobertura da eventualidade “doença”, tendo em consideração a predominância das “novas” doenças degenerativas ou crônicas. Por outro, ao nível das condições de vida dos reformados que, beneficiando de uma expectativa de vida mais prolongada, poderão também ser confrontados com períodos mais prolongados de dependência.

A este propósito, constata-se que nos países desenvolvidos, onde os cuidados intensivos e os serviços de cuidados continuados estão amplamente disponíveis, o uso de serviços médicos aumenta com a idade, sendo os gastos per capita com saúde relativamente altos entre os grupos etários mais velhos.

Daqui resulta, que “a proporção crescente de pessoas idosas colocou uma pressão crescente nos gastos gerais com saúde no mundo desenvolvido, ainda que outros fatores, como o crescimento do rendimento e os avanços tecnológicos da medicina, tenham também contribuído para tal” (WHO, 2010).

Por outro lado, e à medida que a longevidade aumenta, o número de idosos que perdem a capacidade de viver independentemente devido a limitações relacionadas com a saúde irá aumentar, exigindo cuidados de longo prazo (i.e., apoio domiciliário, cuidados residenciais ou cuidados continuados) cujos custos associados têm, na generalidade dos casos, de ser suportados, com enormes dificuldades, pelas famílias.

A este propósito, importa referir que as alterações sociais observadas nas últimas décadas, traduzidas numa crescente dificuldade em conciliar a vida profissional com a vida familiar, têm conduzido a uma redução do papel das famílias na prestação de cuidados familiares informais a esta população mais idosa, conduzindo ao abandono ou institucionalização dos mesmos.

IV.2.5 Modelos Alternativos de Proteção Social

A evolução dos sistemas de proteção social ao longo dos últimos 140 anos, foi marcada pelo pensamento e atuação de dois homens: Otto Von Bismark (1815-1898) e William Beveridge (1879-1963).

Com efeito, num quadro em que a proteção social estava na dependência do indivíduo, Bismark, defendendo que o “Estado deve promover positivamente o bem-estar de todos os membros da coletividade” (Fernandes, 2014), e tendo em consideração que existiam falhas do mercado na produção espontânea de seguros contra riscos sociais, aprovou um conjunto de leis que tornou obrigatório a existência de seguros sociais (legislação de

1883, 1884 e 1889 tornando obrigatório os seguros de proteção contra a doença, os acidentes de trabalho e para apoio na velhice). Contudo, limitado pela sua natureza não universal, o modelo de Bismarck não foi capaz de dar resposta aos problemas sociais emergentes da grande crise de 1929, pelo que “alimentado” pelo “New Deal” de Roosevelt nos EUA, Beveridge propôs um modelo de segurança social que visava a proteção de todos os cidadãos, perante todos os riscos de necessidade, incluindo os cuidados de saúde, desde o nascimento até à morte, fixando mínimos relacionados com as exigências dos níveis de vida (Beveridge, 1942).

Procurando concatenar estas duas linhas de orientação política, os atuais modelos de segurança social apresentam uma natureza híbrida, associando mecanismos puros de seguro social com mecanismos de natureza universal, independentes do esforço contributivo do indivíduo.

Assim, e porque a natureza híbrida do sistema de segurança social parece ser relativamente consensual, a discussão em torno de modelos alternativos de proteção tem-se centrado, na maioria dos casos, na discussão dos mecanismos concretos de proteção relativamente a determinadas eventualidades ou riscos, com especial destaque para a componente de proteção na velhice.

Sem prejuízo de uma análise mais profunda, e partindo do princípio que o Estado deve ter uma intervenção importante na implementação e suporte de mecanismos universais de proteção social, importa, pela sua relevância, analisar com mais detalhe, por um lado, e numa perspetiva bismarkiana, as alternativas de modelização de um modelo de proteção na velhice no âmbito dos denominados regimes contributivos (i.e., Sistema Previdencial) e, por outro, o denominado rendimento básico incondicional (RBI), o qual se apresenta como elemento inovador, numa perspetiva beveridgiana, daquilo a que se poderia designar de regimes não contributivos (i.e., Sistema de Proteção Social de Cidadania).

Saliente-se que os potenciais sistemas de pensões de velhice apresentam vantagens e desvantagens, não existindo, como seria de esperar, “modelos perfeitos” – Tabela 1.

Tabela 1
Sistemas Alternativos de Pensões de Velhice (Vantagens e Desvantagens)

	Repartição, Benefício Definido e Não Atuarial	Fundeado, Contribuição Definida e Atuarial
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo generoso no que respeita a benefícios (relação favorável entre contribuições e valor da pensão) • Independência face aos mercados de capital • Baixa exposição à inflação • Protege as carreiras contributivas curtas 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparado para lidar com o envelhecimento da população • Limita as responsabilidades fiscais • Remove algumas distorções no mercado de trabalho • Fomenta o desenvolvimento do mercado de capitais e a poupança • Reduz a politização dos sistemas de pensões
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Forte dependência de uma trajetória demográfica favorável • Forte dependência de um mercado de trabalho robusto • Não promove a poupança • Pode ser gerador de dívidas implícitas (para as gerações futuras) no sistema de segurança social • Favorece a politização do sistema de pensões 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte dependência do mercado de capitais (e dos riscos associados) • Modelo pouco “generoso” no que respeita aos benefícios • Penaliza as contribuições mais curtas • Elevada exposição ao risco inflação • Aumenta a incerteza do trabalhador no que respeita aos benefícios a obter aquando da reforma

Saliente-se que durante os anos 90 alguns países (a Suécia será o exemplo pioneiro)³⁰ desenvolveram sistemas de pensões com características híbridas (face ao exposto na Tabela 1), procurando otimizar as vantagens/desvantagens dos sistemas tradicionais.

Assim, os novos sistemas de pensões abandonaram os mecanismos de benefícios definidos, adotando soluções de contribuição definida de natureza nocional em que as contribuições são capitalizadas “virtualmente” a uma “taxa compósita”³¹ e em que o valor da pensão é calculado com base nas contribuições referidas tendo ainda em consideração pressupostos atuariais (Coelho, 2013b). Contudo, mantêm como elemento preponderante no financiamento do sistema o mecanismo de repartição (PAYGO).

Refira-se que estes modelos “híbridos” permitem, não só, lidar melhor com o envelhecimento da população e reduzir as responsabilidades fiscais, mas, também, assegurar a independência dos mercados de capitais (e seus riscos), reduzindo ainda a politização do sistema de segurança social. Em sentido contrário, não sendo tão generoso como são os sistemas com características semelhantes ao português, aumentam a incerteza do trabalhador no que respeita ao valor dos benefícios na reforma, não eliminando por completo a dependência do sistema face às questões demográficas.

No que respeita ao denominado rendimento básico incondicional (RBI), a experiência finlandesa parece não ser conclusiva uma vez que se demonstrou que o RBI, apesar de permitir melhorar os níveis de bem-estar do beneficiário, bem como a sua relação com o sistema de segurança social, não incentiva a integração dos desempregados no mercado de trabalho.

IV.2.6 Perspetiva dos Cidadãos Sobre o Sistema de Proteção Social

A alteração do modelo de segurança social, deveria, por princípio, resultar de um processo participativo dos diversos agentes da sociedade portuguesa, em particular daqueles que são a base do sistema: os cidadãos.

Neste contexto, o conhecimento daquilo que é a visão dos cidadãos relativamente ao atual modelo de proteção social, apresenta-se como elemento basilar num processo de discussão futura. Assim, e tendo por base os resultados do inquérito “Risks That Matter” (OCDE, 2019), podemos traçar um perfil sobre a perspetiva dos cidadãos portugueses relativamente ao sistema de proteção social.

Os resultados do inquérito permitem concluir que cerca de 61,2% dos portugueses consideram que o Estado não lhes garante facilmente os apoios necessários nas situações de vulnerabilidade (média da OCDE de 55,9%), sendo que 74,1% entende ainda que não recebem os benefícios que merecem em função dos impostos que pagam (média da OCDE de 58,8%). Contudo, para uma larga maioria (88,2%) considera que uma parte significativa da população recebe benefícios sociais sem os merecer (média da OCDE de 66,6%), sendo que para 79,7% se deveriam taxar mais os ricos para apoiar os pobres (média da OCDE 67,8%).

No que respeita à perspetiva dos portugueses relativamente à ação do governo, constata-se que cerca de 70% considera que o governo não tem em consideração a perspetiva dos cidadãos aquando da formulação das políticas sociais (média da OCDE de 61,1%).

³⁰ Para além da Suécia, este sistema está implementado na Itália, Polónia, Noruega e Lituânia (OCDE, 2019). A Alemanha, Eslováquia e Estónia (OCDE, 2019) apresentam um sistema de pontos para o cálculo do valor da pensão.

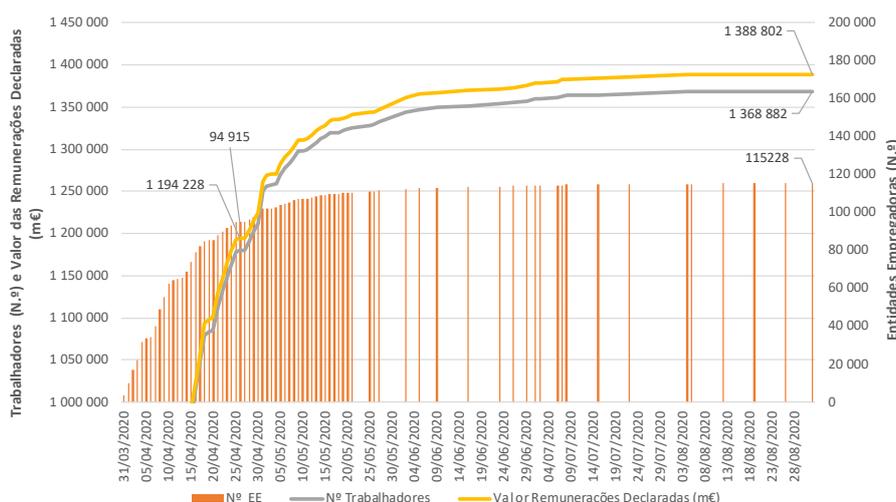
³¹ A “taxa de juro” para efeitos de processos de capitalização tem em consideração, para além das taxas de juro do mercado, a taxa de crescimento da economia entre outros indicadores.

Os resultados anteriores permitem que se retire duas conclusões importantes. Em primeiro lugar, existe uma tarefa muito importante ao nível da educação cívica e que se traduz numa consciencialização da população relativamente à carga fiscal que efetivamente suporta e ao custo dos benefícios sociais recebidos, atentos à miopia que parece se ter instalado numa parte significativa da população (recorde-se que mais de 50% da população não está sujeitos ao pagamento de impostos em sede de IRS). Por outro lado, o envolvimento da sociedade civil na construção de um novo modelo de proteção social parece desejável, garantindo-se desta forma o compromisso e estabilidade social adequados às necessárias e difíceis alterações.

IV.2.7 Impacto Covid-19

A crise de saúde pública (Covid 19) está a ter um impacto económico e social sem precedentes com a atividade económica (PIB) a cair em 2020, segundo a OCDE, cerca de 8,4% e a taxa de desemprego a subir para valores acima dos 8%, isto apesar dos pedidos de layoff simplificado ultrapassarem a barreira de 1,3 milhões de trabalhadores – Figura 9.

Figura 9
Evolução dos Pedidos de Layoff Simplificado



Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2020).

A forte retração económica e, conseqüente, redução do emprego, teve conseqüências imediatas no sistema de segurança social. Com efeito, entre abril e julho de 2020 as receitas com contribuições e quotizações caíram, face ao período homólogo, cerca de 8% (-481 M€), enquanto o subsídio de desemprego subiu, em termos homólogos, cerca de 41,2% (+157,9 M€). A partir de agosto, e à medida que as restrições de confinamento foram sendo aliviadas, observou-se uma recuperação, em certa medida inexplicável³², das receitas com contribuições e quotizações, sendo que a quebra de receitas no final de novembro de 2020, quando comparada com período homólogo, situava-se apenas nos 177 M€ - Figura 10.³³

³² Com efeito, entre setembro e novembro de 2020 as receitas com contribuições e quotizações para a segurança social ultrapassaram os valores observado em 2019, isto apesar da subida significativa do desemprego, do subemprego e das situações de layoff.

³³ Saliente-se que até novembro de 2020, as despesas com o Rendimento Social de Inserção (RSI), caíram, inexplicavelmente, cerca de %, o que reflete alguma desadequação entre a arquitetura das prestações sociais e os novos riscos sociais emergentes.

Figura 10

Evolução das Receitas com Contribuições e Quotizações



Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2020).

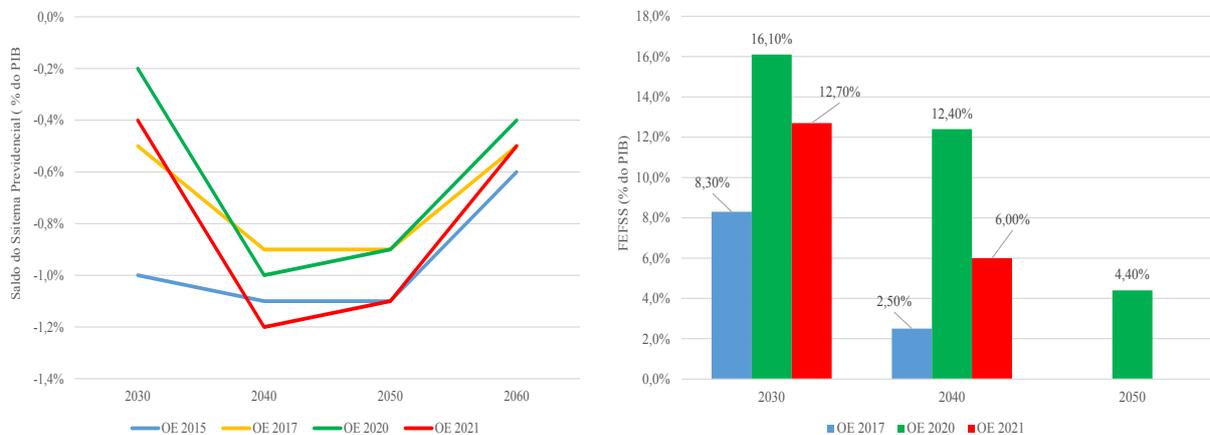
De igual forma, o valor das despesas associadas às medidas Covid-19 atingiram, em final de julho, os 1.094 M€, sendo que as transferências extraordinárias do OE para a segurança social deverão situar-se em 2020 em valores próximos dos 2.274 M€ (964 M€ em 2021).

Apesar da dimensão da atual crise, sua extensão e seu impacto estrutural no mercado de trabalho não ser ainda conhecido, o certo é que a probabilidade de se manterem os cenários “otimistas” relativamente à sustentabilidade do sistema (i.e., sistema previdencial) parece muito reduzida.

Com efeito, perante um quadro tão adverso, as previsões inscritas no OE de 2021 relativamente à sustentabilidade do Sistema Previdencial foram revistas, admitindo-se agora uma rotura do sistema (admitindo a utilização plena dos recursos do FEFSS) durante a década de 40, ou seja, 10 anos antes do previsto no OE de 2020 – Figura 11.

Figura 11

Estimativa do Saldo do Sistema Previdencial e do Saldo do FEFSS (em % do PIB)



Fonte: Orçamento de Estado 2015, 2017, 2020 e 2021

V. CONSTRUÇÃO DE UM NOVO MODELO DE SEGURANÇA SOCIAL

A construção de um novo modelo de segurança social, não está dissociada das condições de natureza transversal que condicionam o “sucesso” dos esquemas de proteção social, independentemente da sua natureza.

Com efeito, as condições económicas de um país são elemento base para a construção de um sistema de proteção social robusto, uma vez que os níveis de proteção assegurados pelos sistemas de segurança social estão fortemente correlacionados com os níveis de crescimento económico e endividamento dos Estados, o que significa que a capacidade da economia crescer de forma continuada a níveis potenciais facilitam a extensão e o aprofundamento da proteção social. Atente-se que, em sentido inverso, a existência de uma proteção social adequada é também geradora de crescimento económico³⁴, conforme aliás se depreende dos princípios fundadores da proteção social pública na qual se colocava o acento tónico na ideia “egoísta” de que a proteção social permitia também manter a população trabalhadora em condições de realizar as suas tarefas.

Uma segunda condição de base, prende-se com a existência de uma estrutura demográfica “saudável”. Com efeito, a existência de uma pirâmide etária invertida condiciona, não apenas o crescimento económico, e desta forma as receitas do sistema, mas também gera pressão ao nível das despesas, degradando duplamente a sustentabilidade e/ou adequação de qualquer sistema de proteção social. Também aqui, e em sentido inverso, um sistema de segurança social devidamente “orientado” pode promover a melhoria das condições demográficas e, desta forma, assegurar a sustentabilidade do sistema.

VI.1 Princípios Gerais

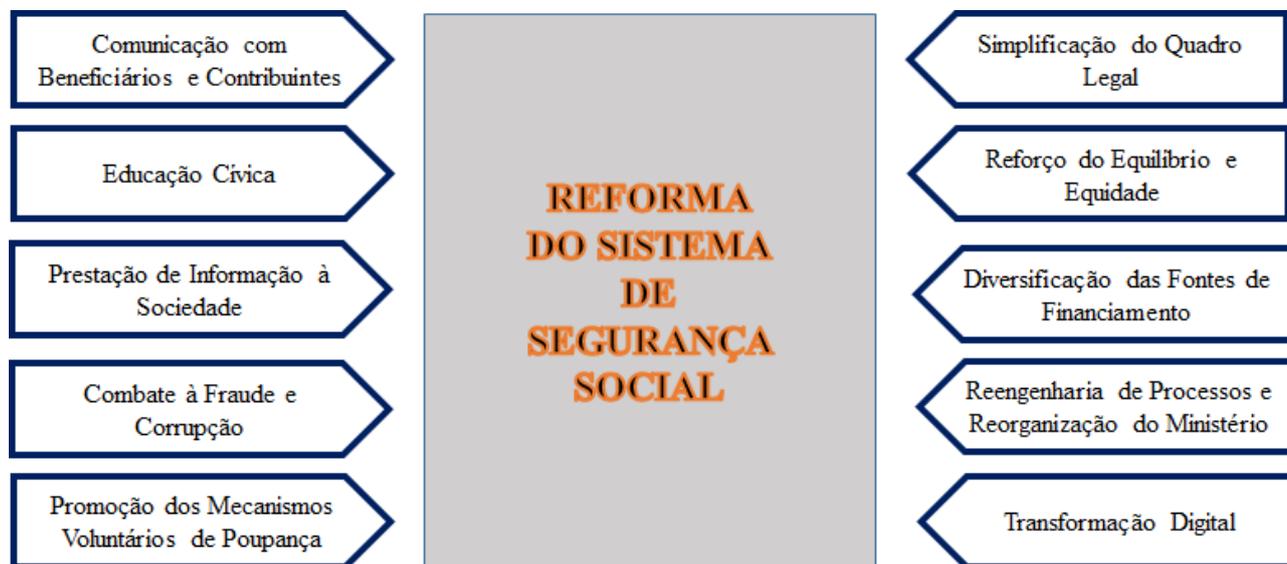
Assim, e tendo por base que uma economia robusta com uma estrutura demográfica saudável é condição base para a sustentabilidade de um qualquer sistema de segurança social³⁵, a reforma do sistema de segurança social terá de ser concretizada e passará por alterações que permitam simplificar o quadro legal e a organização de suporte ao sistema, reforçando-se, simultaneamente, o controlo, sustentabilidade e equidade do mesmo – Figura 12.

³⁴ Saliente-se que a existência de um Welfare State também não pode estar totalmente condicionada a um determinado “tempo” ou conjuntura económica. Na realidade, os grandes avanços do Welfare State foram dados em condições particularmente adversas. Com efeito, em plena recessão económica mundial é aprovado em Portugal o Estatuto do Trabalho Nacional (1933), peça basilar da previdência em Portugal, em 1935 era aprovado nos EUA o Social Security Act, enquanto em 1936, em França, os trabalhadores tiveram direito a férias pagas.

³⁵ De acordo com Cabral (2014), “não vale a pena elaborar em torno da reforma da segurança social ignorando as suas duas principais variáveis exógenas (aqui, exógeno, num sentido impróprio do termo). Essas variáveis são a demografia e o crescimento económico. A segurança social baseia-se nestes dois inputs fundamentais; logo, ela não pode ser sustentável, ainda que com reformas muito profundas, sem renovação geracional, por um lado, e sem crescimento económico contínuo, ainda que moderado, por outro”.

Figura 12

Vetores de Reforma do Sistema de Segurança Social



Fonte: Coelho (2019)

Sinteticamente, as alterações ao sistema deverão assentar num conjunto de intervenções nas seguintes áreas:

- Simplificação do sistema e adequação das prestações aos novos riscos sociais³⁶ – redução significativa do número de prestações e simplificação do quadro legal aplicável, procurando dar resposta não apenas aos riscos sociais tradicionais, mas também aos denominados “novos riscos sociais”.
- Reorganização e transformação digital do sistema³⁷ – redução das sobreposições de estruturas assentes no reforço do planeamento integrado das atividades, bem como numa reengenharia de processos e suporte informático adequado, de forma a assegurar uma plena transformação digital da segurança social.
- Controlo do sistema e reforço da comunicação e da prestação de informação³⁸ – adoção de um sistema

³⁶ A simplificação do quadro legal associado às prestações imediatas e diferidas é elemento essencial para a reforma do sistema de segurança social. Com efeito, a atual complexidade do sistema, com a sobreposição de prestações e difícil controlo das mesmas, torna-o ingerível, beneficiando, em muitos casos, quem menos precisa em detrimento dos que realmente precisam. Neste contexto, a simplificação do quadro legal passa, nomeadamente, por i) harmonizar os diferentes conceitos de agregado familiar num conceito único; ii) proceder à harmonização do conceito de condição de recursos; e iii) desenvolver o conceito de prestação única no âmbito do Sistema de Proteção Social de Cidadania.

³⁷ Entende-se vantajoso proceder à criação de um instituto que integrasse as competências do INR, I.P., IGFSS, I.P. e ISS, I.P., centralizando na Secretaria-Geral as tarefas dos diferentes institutos no que respeita à contratação pública e ao processamento salarial, bem como à adoção de uma política de recursos humanos unificada e assente numa tabela salarial única que permita eliminar definitivamente as injustificáveis discrepâncias atualmente existentes. Numa perspetiva mais geral, importa reformular integralmente o modelo de governação da segurança social. De igual forma, um relacionamento rápido e ágil entre ministérios bem como a clarificação de competências é condição essencial para o funcionamento de um ministério com uma natureza transversal como é o MTSSS.

Paralelamente à necessária reorganização da estrutura do Ministério, importa proceder, na componente operacional, a uma verdadeira reengenharia de processos, associada a uma alteração da cultura organizacional traduzida na valorização das medidas que reforcem o “conhecimento organizacional” em detrimento do “conhecimento individual”. Importa ainda proceder a uma aposta definitiva nas tecnologias de informação (IT) para a gestão do sistema de segurança social, tendo em consideração os benefícios tangíveis e intangíveis que poderão gerar

³⁸ A simplificação do atual quadro legal e o desenvolvimento de uma adequada plataforma informática de suporte ao sistema de segurança social que garanta uma elevada qualidade e segurança dos dados, permitirão reforçar a alocação dos recursos humanos disponíveis para funções no âmbito do combate à fraude e corrupção. Este reforço dos recursos, a par da implementação de metodologias de avaliação de riscos permitirá, quer através de um efeito direto, quer pelo papel dissuasor, reduzir de forma não negligenciável a despesa com

eficaz de controlo das prestações atribuídas, melhorando a comunicação com os beneficiários, num quadro de reforço da educação cívica em matérias de segurança social, bem como através de uma adequada prestação de informação (nomeadamente a estatística) que permita uma avaliação adequada da atividade da segurança social e das políticas sociais.

- Reforço da sustentabilidade³⁹ e equidade do sistema⁴⁰ – alinhamento dos benefícios com o esforço contributivo realizado, no âmbito do Sistema Previdencial, e generalização da aplicação da condição de recursos na atribuição de prestações, no âmbito do Sistema de Proteção Social e Cidadania, reforçando desta forma a equidade horizontal (ou geracional) bem como a equidade vertical (inter-geracional).
- Promoção dos mecanismos voluntários de poupança⁴¹ – a manutenção de níveis de vida adequados em situações de redução temporária dos rendimentos ou após a entrada na idade de reforma, não deve ser apenas tarefa do Estado, cabendo a cada trabalhador, apoiado, sempre que possível, pela entidade empregadora, a constituição de níveis de poupança ao longo da vida ativa que, em complemento com os sistemas públicos obrigatórios, permitam assegurar adequadas condições de vida.

VI.2 Visão Simplificada do Novo Modelo de Segurança Social

A Constituição da República Portuguesa (CRP), impõe um conjunto de características ao sistema de segurança social, destacando-se de entre elas as seguintes (Azevedo, 2014): a) a proteção concedida pelo sistema deve ser universal⁴²; b) a proteção deve apresentar-se como um sistema geral/integral, “abrangendo todas as situações de

prestações sociais e transferências para as famílias e instituições (se os ganhos se situarem em 1%/ano, isto significaria uma poupança anual de cerca de mais de 240 M€). A este propósito, destaca-se a importância dos meios de comunicação enquanto agentes divulgadores e sensibilizadores de ações de controlo e combate à fraude. De igual forma, o modelo de cobrança de receitas das contribuições sociais para a segurança social deveria ser revisto unificando, por exemplo, o processo de cobranças da Autoridade Tributária com o da Segurança Social (mantendo-se a distribuição das cobranças nos termos atuais). Na componente comunicacional, a reforma do sistema deverá permitir uma comunicação rápida, transparente e completa entre os serviços da segurança social e o cidadão.

³⁹ tendo por base um quadro de financiamento muito próximo do atual (i.e., em que as contribuições e quotizações representam uma parcela significativa das receitas do Sistema Previdencial), entende-se que a transição para um “novo” Sistema Previdencial deve ser feita sob duas perspetivas. Por um lado, procedendo a uma “separação de águas...entre a gestão das pensões e a gestão das prestações imediatas” (Cabral, 2014). Por outro lado, a transição no que respeita à componente das prestações diferidas (i.e., pensões) deverá ser feita de forma progressiva.

⁴⁰ Relativamente à equidade vertical (i.e., necessidade de se assegurar o princípio da coesão intergeracional, traduzido no reforço da relação entre contribuições efetuadas e os benefícios obtidos) a adoção de modelos de prestações diferidas (i.e., pensões de velhice e de sobrevivência) que respeitem princípios atuariais na relação entre contribuições e benefícios, é elemento essencial para assegurar a equidade entre as diversas gerações. Com efeito, a adoção da denominada “justiça atuarial” no cálculo das prestações permite garantir que os benefícios obtidos correspondem, exatamente, ao esforço contributivo realizado, independentemente do financiamento do sistema ter uma natureza de repartição (atuais trabalhadores asseguram pagamento das pensões dos atuais pensionistas) ou seja fundeado (pagamento das pensões dos atuais pensionistas assegurado pelas contribuições realizadas por estes durante o período de vida ativa).

No que respeita à equidade horizontal (i.e., necessidade de garantir que situações idênticas têm tratamento idêntico), entende-se que a mesma só poderá ser atingida com a adoção de um modelo de condição de recursos que, simultaneamente, tenha em consideração as necessidades efetivas do beneficiário e a sua situação financeira efetiva. Ou seja, para além da situação financeira/patrimonial do beneficiário, importa analisar a necessidade efetiva de rendimento para assegurar condições “adequadas” de vida, a qual se pode materializar no denominado “rendimento adequado” (por exemplo, um desempregado deficiente terá seguramente maiores custos na gestão da vida diária do que um desempregado não deficiente, *ceteris paribus*).

⁴¹ A operacionalização do que já está previsto na Lei de Bases da Segurança Social, alavancada num regime fiscal favorável, numa “educação financeira” contínua e num enquadramento de supervisão e regulação sólido (alinhado com as melhores práticas), são condições quase suficientes para consolidar um instrumento essencial à proteção social.

⁴² “Daqui decorre que todos têm direito à proteção social apesar de, especificamente, se recortar enquanto direitos daqueles que precisam na medida da necessidade, obedecendo a um princípio de igualdade de tratamento.

falta de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho” (Canotilho e Moreira, 2007); c) o sistema de proteção social deve apresentar-se como um sistema unificado, “de forma a abranger todo o tipo de prestações adequadas a garantir ao cidadão em face de situações de auto-suficiência” (Canotilho e Moreira, 2007).

Neste contexto, os vetores orientadores referidos anteriormente para a construção de um novo modelo de segurança social capaz de responder aos desafios que se colocam à sociedade portuguesa nas próximas décadas, dever-se-ão materializar num modelo que, de uma forma resumida, assente nos seguintes princípios:

- Apresente um carácter universal, abrangendo toda a população;
- Corresponda a um dos instrumentos (mas não o único)⁴³ para a prevenção e erradicação das situações de pobreza e exclusão, bem como para a inclusão dos cidadãos no mercado de trabalho;
- Assegure uma correta identificação das situações efetivas de pobreza e exclusão⁴⁴, assegurando nestas situações um nível de proteção adequado às condições efetivas de cada beneficiário⁴⁵;
- Procure adequar o nível dos benefícios atribuídos (na componente de seguro social) ao esforço contributivo de cada indivíduo.

VI.3 Visão Integrada de Proteção Social

A história do sistema de segurança social tem estado intimamente ligada à história da proteção social, sendo que, em longos períodos dessa história, as duas realidades confundiam-se.⁴⁶ Com efeito, durante muitos anos, o sistema de segurança social, através da atribuição de prestações imediatas e diferidas, foi entendido como o único mecanismo de proteção social por excelência.

Contudo, a realidade tem demonstrado que a proteção social não pode ser assegurada, exclusivamente, pelo tradicional sistema de segurança social, devendo ser adotada uma perspetiva multidisciplinar que envolva, entre outras, as áreas da saúde, educação, desporto e cultura - Figura 13.

⁴³ A educação, a saúde e a justiça são outros dos pilares fundamentais para o combate à pobreza e exclusão social.

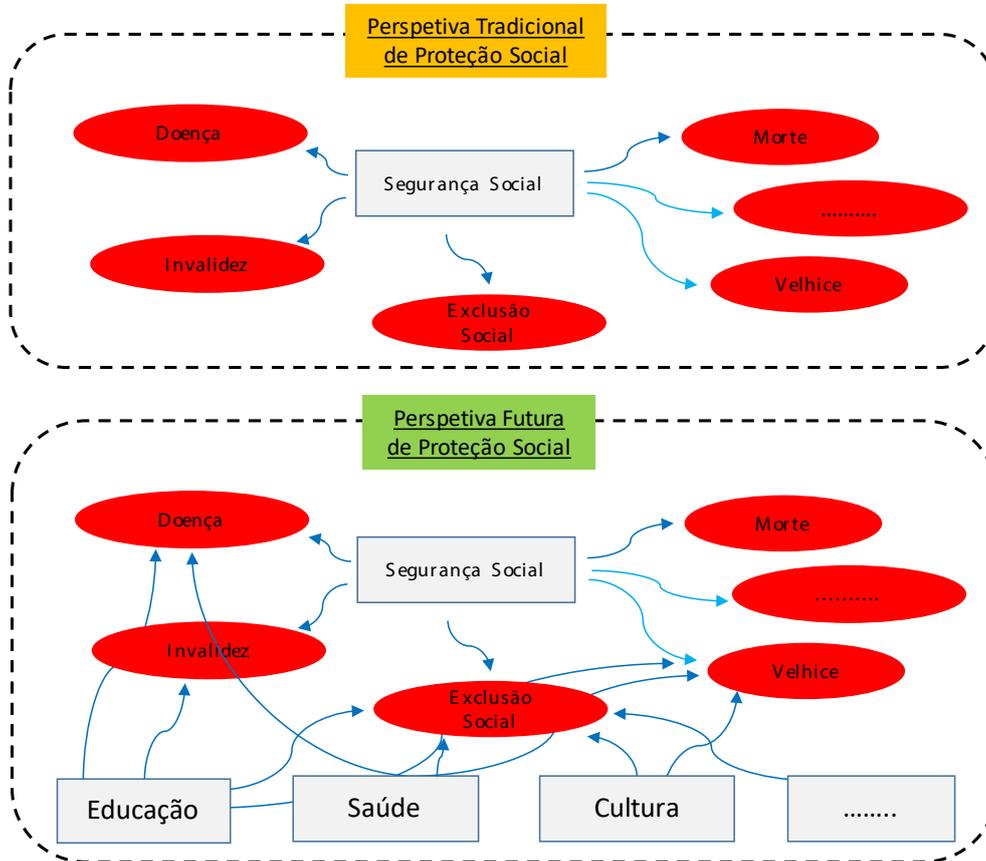
⁴⁴ Uma adequada aplicação da condição de recurso é essencial nesta matéria.

⁴⁵ A adoção de modelos e prestação variável ajustadas às condições financeiras do indivíduo em detrimento das prestações de valor único.

⁴⁶ Refira-se que num passado remoto a proteção social assentava em ações de caridade. No início do século XIX, os movimentos mutualistas e cooperativos impulsionaram o desenvolvimento de soluções privadas de proteção social, as quais vieram a ser reforçadas com a introdução do conceito de seguro social no final do século XIX.

Figura 13

Proteção Social (Perspetiva Tradicional versus Perspetiva de Futuro)



Com efeito, só através de uma abordagem multidisciplinar, que permita a adoção de medidas não apenas reparadoras, mas também preventivas e de integração, é possível almejar atingir um verdadeiro Estado de bem-estar.

CONCLUSÕES

Portugal dispõe de um sistema público de segurança social que se desenvolveu muito mais tarde que o de outros países. A partir de 1974 assumiu-se o princípio de solidariedade entre gerações e foi consagrado na Constituição o direito de todos à segurança social.

Desde então, o sistema desenvolveu-se de forma significativa representando atualmente um peso significativo na despesa pública portuguesa.

Ainda assim, e apesar do peso das despesas da Caixa Geral de Aposentações e do sistema de segurança social com prestações sociais e apoio a famílias e instituições se situar em 2016 nos 17,1% do PIB (10,7% em 1997), o certo é que Portugal se apresenta como um dos países da OCDE com a distribuição mais desigual do rendimento, sendo que em 2017 cerca de 23,3% da população se encontrava em situação de “pobreza e exclusão”.

O peso crescente das despesas sociais no PIB, num quadro de insustentabilidade do sistema, e a incapacidade de se reduzir de forma significativa e consistente os níveis de pobreza em Portugal (inclusive daqueles que estão inseridos no mercado de trabalho), associados aos desafios colocados pela crise Covid-19, permitem concluir que o atual modelo se encontra esgotado, sendo essencial refletir sobre o desenho de um sistema de segurança social flexível, eficiente e sustentável que, respondendo prioritariamente às necessidades daqueles que mais precisam, seja “amigo” do crescimento económico.

É assim urgente implementar um novo sistema, construído por etapas, com objetivos claros, mas alicerçado na realidade.

Para tal, importa simplificar o sistema reduzindo o número de prestações sociais existentes através da criação de um número limitado de prestações sociais mais abrangentes e que permitam evitar sobreposições e redundâncias, com conseqüente simplificação do quadro legal subjacente. Em segundo lugar, é fundamental reorganizar e modernizar a estrutura que suporta o funcionamento do sistema através, nomeadamente, da fusão e extinção de institutos públicos bem como da dinamização de um planeamento integrado das atividades e da reengenharia de processos, assentes numa estrutura informática robusta, segura e eficiente. Por outro lado, é essencial desenvolver os mecanismos técnicos e legais de controlo das prestações atribuídas, reforçando a comunicação com os beneficiários num quadro de reforço da educação cívica em matérias de segurança social. Por fim, é imprescindível reforçar a sustentabilidade e equidade do sistema, alinhando, sempre que possível, os benefícios com o esforço contributivo realizado e sujeitando a condição de recursos todas as prestações e financiamentos atribuídos que não assentam no esforço contributivo dos beneficiários.

Importa referir que as propostas para o novo modelo apresentado anteriormente assentam num princípio fundamental. A sociedade vai mudar mas as mudanças que irão ocorrer nos próximos anos não serão totalmente disruptivas, o que significa que a sociedade, a economia e o mercado de trabalho funcionarão, em certa medida, numa “órbita” próxima da atual.

Contudo, e se a mudança do contexto for ainda mais severa do que antecipamos? Serão as propostas apresentadas suficientes? E será que, isoladamente, podemos assegurar níveis de proteção adequados, eficazes e sustentáveis? Ou será que teremos de responder a esses desafios acrescidos desenvolvendo uma resposta unificada à escala europeia⁴⁷?

⁴⁷ Recorde-se que atualmente, a UE fornece regras comuns para proteger os seus direitos de segurança social quando se desloca na Europa

Não tendo resposta definitiva para estas questões, os problemas identificados são mais do que suficientes para desenvolver rapidamente a reforma do sistema, a qual exige “visão estratégica; respeito pelo esforço contributivo de cada cidadão e de cada geração; e tempo de discussão e de concertação social adequados” (Pereira da Silva, 2006) e, claro está, uma visão integrada e multidisciplinar, uma vez que a proteção social não se esgota no sistema de segurança social.

(UE 27 + Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça). No entanto, as regras de coordenação da segurança social não substituem os sistemas nacionais por um único europeu. Todos os países são livres para decidir quem deve ser segurado sob sua legislação, quais benefícios são concedidos e sob que condições.

BIBLIOGRAFIA

- Azevedo, V. (2014), *O Financiamento da Segurança Social no âmbito da Justiça Intergeracional*, Tese de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses.
- Beveridge et al (1942), *Social Insurance and Allied Service, Report by Sir William Beveridge*, HMSO, London.
- Cabral, N. (2014), *A Reforma da Segurança Social Portuguesa: Análise de Soluções à Luz de Uma Escala Gradativa de Intensidade, Por Onde Vai o Estado Social em Portugal?*, *Vida Económica*.
- Canotilho, J. e Moreira, V. (2007), *Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, 4ª Edição*, Coimbra Editora.
- Coelho, M. (2013), *Segurança Social: Situação Atual e Perspetivas de Reforma*, Diário de Bordo, Lisboa.
- Coelho, M. (2013b), *“Balanced Conditions of a Pay as You Go Public System with Defined Benefit”*, Documento de Trabalho em Economia, n.º 63, Universidade de Aveiro.
- Coelho, M. (2019), *Segurança Social – Passado, Presente e Futuro*, *Vida Económica*.
- Coelho, M. (2019b), *“Old-Age Pension Systems: Characterization and Comparability”*, *The Future of Pension Plans in the EU Internal Market*, Springer.
- Coelho e Gomes (2018), *O Sistema Complementar da Segurança Social: Que Futuro?*, *Revista Lusíada. Economia & Empresa*. n.º 24.
- Comissão do Livro Branco (1998), *Livro Branco da Segurança Social*.
- Comissão Europeia (2015), *The 2015 Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, *European Economy* 3/2015.
- Comissão Europeia (2018), *The 2018 Ageing Report – Underlying Assumptions & Projection Methodologies*, Institutional Paper 065.
- Fernandes, T. (2014), *“Direito à Segurança Social”*, *Por Onde Vai o Estado Social em Portugal?*, *Vida Económica*.
- Fernandes, A. (2016), *“A Proteção Social na Velhice Estará em Risco?”*, *A (Re)forma das Reformas – Uma Análise Sociológica, Económica e Psicológica da Reforma dos Sistemas de Pensões*, Almedina.
- Moreira et. al. (2019), *Sustentabilidade do Sistema de Pensões Português*, Resumos da Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- OCDE (2019), *“Risks That Matter – Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey”*.

Organização Internacional do Trabalho (1952), Convenção n.º 102.

Pereira da Silva, C. (2006), “A Sustentabilidade do Sistema de Segurança Social Português”, Conferência Universidade de Coimbra.

Pereirinha, J.A. (2016). Pobreza e novos riscos sociais em Portugal: uma análise da despesa social. In Albuquerque, C. & Luz, H.A. (coord.). Políticas Sociais em tempos de crise – perspetivas, tendências e questões críticas. Lisboa: Pactor, pp. 127-143.

Ribeiro Mendes, F. (2011), “Segurança Social – O Futuro Hipotecado”, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

World Health Organization (2010) - World Health Report 2010

Legislação

Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro – A Estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social.

Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro – Aprova a Lei de Bases da Segurança Social.

Lei n.º 187/2007, de 10 de maio – Define o regime jurídico de proteção nas eventualidades invalidez e velhice do regime geral de segurança social.

Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro - Estabelece o quadro do financiamento do sistema de segurança social.

Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro – Estabelece a regulamentação aplicável ao regime público de capitalização, destinada à atribuição de um complemento de pensão ou de aposentação por velhice.

Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho - Aprova a orgânica da Caixa Geral de Aposentações, I. P.

Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro – Altera o regime jurídico de proteção social nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de segurança social.

Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro - Transfere a superintendência e tutela da Caixa Geral de Aposentações, I. P., do Ministério das Finanças para o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

Orçamento de Estado (2015, 2017, 2019, 2020 e 2021), Relatório Sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social.

Sources of Statistical Information

Instituto Nacional de Estatística - INE, www.ine.pt

Instituto da Segurança Social, I.P. - ISS, I.P., www.seg-social.pt

Pordata, www.pordata.pt

ANEXOS

Anexo 1

Despesa do Sistema de Segurança Social em M€ (1977-2016)

	1977	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PRESTAÇÕES SOCIAIS E APOIOS FAMÍLIAS E INSTITUIÇÕES	201,5	457,7	3 566,4	6 935,3	10 195,2	15 734,7	20 916,1	20 795,1	21 722,1	22 623,2	22 152,9	22 053,5	22 327,6
Prestações Familiares	36,3	41,1	242,8	388,2	529,0	691,0	1 108,5	812,0	807,0	806,3	776,7	771,2	797,3
Prestações por Doença e Maternidade	30,0	44,8	312,6	545,2	607,4	730,9	892,5	923,3	863,8	783,9	826,7	916,9	979,5
Prestações por Desemprego e Apoio ao Emprego	7,5	22,4	140,4	699,1	803,3	1 805,6	2 221,1	2 103,8	2 593,0	2 737,7	2 238,7	1 760,6	1 509,7
Pensões, Suplementos e Complementos	124,4	320,4	2 631,0	4 777,7	7 008,8	10 688,3	14 011,9	14 448,7	14 943,6	15 823,7	15 954,0	15 753,2	16 124,3
Invalidez	43,5	91,0	674,6	935,6	1 205,1	1 340,7	1 407,7	1 395,5	1 373,6	1 383,0	1 349,8	1 301,7	1 282,8
Velhice	66,3	199,9	1 655,4	3 174,9	4 772,3	7 801,0	10 547,3	11 063,8	11 018,1	11 786,1	11 917,3	11 756,4	12 106,0
Sobrevivência	14,6	29,4	301,0	667,3	1 031,5	1 546,6	2 027,7	1 955,1	2 002,3	2 088,4	2 153,5	2 170,3	2 218,3
Benefícios dos Antigos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	29,2	34,3	33,6	36,2	36,1	37,2	38,4
Combatentes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	516,0	497,8	497,0	487,0	478,2
Regime Substitutivo Bancário	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,6	0,7
Regime Substitutivo BPN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,6	0,7
Subsídio por morte	2,4	4,7	35,4	87,5	125,8	182,6	212,0	220,1	198,5	153,9	98,2	103,3	97,8
Complemento Solidário para Idosos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	265,2	272,7	272,1	266,5	210,9	190,5	203,1
Ação Social	1,0	24,5	202,9	435,9	852,7	1 350,2	1 684,9	1 600,1	1 611,7	1 700,9	1 726,3	1 723,5	1 726,6
Prestação de Rendimento Social de Inserção	0,0	0,0	0,0	0,0	266,8	285,3	519,9	414,4	387,9	315,1	294,4	287,4	334,7
Subsídio de Renda	0,0	0,0	1,3	1,7	1,4	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas (de entre as quais transferências para a CGA)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	44,6	35,2	26,9	546,9	554,6
ADMINISTRAÇÃO	19,0	39,4	177,2	305,2	320,3	396,3	375,7	337,6	290,2	309,5	321,2	292,2	281,7
Despesas com o Pessoal	0,0	27,5	116,8	155,8	206,8	297,4	265,2	242,5	202,9	227,8	233,9	210,3	214,7
Aquisição de Bens e Serviços	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	64,4	57,4	53,3	48,7	44,2
Outras	19,0	11,9	60,4	149,4	113,5	98,9	110,5	95,1	22,9	24,2	34,0	33,2	22,7
TRANSFERÊNCIAS (Inclui Políticas Emprego)	0,0	0,0	380,0	756,3	964,9	1 509,8	1 845,2	1 941,4	1 764,7	1 963,2	1 779,7	1 218,6	1 535,5
OUTRAS DESPESAS (Incluindo Despesas de Capital)	85,4	12,0	82,1	97,3	783,8	2 166,3	7 944,8	6 274,1	12 608,6	20 749,3	13 272,1	9 534,5	5 887,6
DESPESA TOTAL	305,9	517,1	4 239,9	8 145,5	12 348,0	19 855,7	31 081,8	29 348,2	36 385,7	45 645,2	37 525,9	33 098,8	30 032,4
DESPESA EFETIVA	220,5	505,1	4 157,8	8 048,2	11 564,2	17 707,9	23 168,3	23 103,2	23 760,8	24 894,3	24 251,6	23 565,1	24 147,6

Fonte: Coelho (2019), Relatórios da Conta da Segurança Social e Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas.

Anexo 2

Despesa da CGA em M€ (1997-2016)

	1997	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PENSÕES	3 239,7	4 164,7	6 344,7	8 405,7	8 713,5	7 950,8	9 213,0	9 326,9	9 504,9	9 507,4
Aposentação/Reforma	2 887,5	3 725,8	5 728,7	7 608,9	7 889,2	7 142,2	8 348,8	8 221,5	8 368,7	8 348,0
Sobrevivência	352,3	439,0	616,1	796,9	824,3	808,6	864,2	848,9	884,4	898,6
Invalidez (Forças Armadas)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	172,8	171,2	169,7
Subvenções Vitalícias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,6	12,4
Pensões de Preço de Sangue	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	31,1	30,1	29,6
Outras Pensões (BNU, RDPI, Portos e Antigos Combatentes)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	51,9	50,0	49,1
OUTRAS PRESTAÇÕES	27,2	28,4	40,7	49,4	43,6	33,3	17,5	16,6	17,3	16,8
TRANSFERÊNCIAS PARA A SEGURANÇA SOCIAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	118,5	138,4	145,5
Unificadas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	90,7	110,5	118,1
EDP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,8	11,9	11,6
MARCONI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,7	15,4	15,0
BPN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,6	0,7
OUTRAS DESPESAS	20,6	23,3	37,4	33,0	42,5	28,8	29,3	30,1	31,0	31,7
ENCARGOS FINANCEIROS	0,2	0,3	0,0	5,4	18,3	6,5	0,4	0,3	0,2	0,8
TRANSFERÊNCIAS PARA INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS	0,0	9,4	4,1	0,2	0,2	0,5	0,0	0,0	0,2	1,0
APLICAÇÕES FINANCEIRAS	377,8	12,8	1 267,0	1 819,8	903,2	764,8	252,5	262,6	338,6	268,1
ANULAÇÃO DA CESSAÇÃO DE CRÉDITOS (PT/Marconi)	0,0	0,0	0,0	0,0	144,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AMORTIZAÇÃO EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS	158,6	173,8	0,0	74,8	67,6	135,5	0,0	0,0	0,0	0,0
CUSTOS E PERDAS EXTRAORDINÁRIOS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL	3 824,2	4 412,8	7 693,9	10 388,4	9 933,1	8 920,2	9 512,6	9 755,0	10 030,6	9 971,3
DESPESA EFETIVA	3 287,8	4 227,8	6 426,9	8 493,7	8 962,3	8 019,9	9 260,1	9 492,5	9 692,0	9 703,2

Fonte: Coelho (2019), Relatórios e Contas da CGA e Relatórios de Acompanhamento do Tribunal de Contas.