



José Manuel Monteiro Veludo

# Como Financiar a Segurança Social no Século XXI

## Uma proposta de sustentabilidade social

Projecto para obtenção de Grau de Mestre em Sociologia, sob orientação da Professora Doutora

Virgínia Ferreira, apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Coimbra, 2009



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

José Manuel Monteiro Veludo

# Como Financiar a Segurança Social no Século XXI

Uma proposta de sustentabilidade social

Projecto para obtenção de Grau de Mestre em Sociologia, sob orientação da Professora Doutora  
Virgínia Ferreira, apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Coimbra, 2009

Imagem da capa

© University of Kansas Medical Center

Fotógrafa: Monica E. Chester

[http://www2.kumc.edu/coa/Photo\\_Contest/2002\\_PhotoContest.htm](http://www2.kumc.edu/coa/Photo_Contest/2002_PhotoContest.htm)

# ÍNDICE

Agradecimentos

Resumo

1. Introdução .....	1
2. Definição e contextualização do problema .....	4
2.1 Objectivos.....	4
2.2 Modelo Social Europeu.....	7
2.2.1. Resumo Histórico .....	7
2.2.2. A Situação Social na Europa Comunitária .....	8
2.3. Pensões de Reforma e Pobreza .....	11
3. Modelos de financiamento .....	19
3.1. O Papel do Estado .....	19
3.2. Modelos de Sustentabilidade do Financiamento .....	23
3.3. Regimes Privados .....	29
3.4. Financiamento da Segurança Social em Portugal .....	31
3.5. Financiamento das Pensões de Reforma .....	34
4. Proposta de um novo modelo de financiamento .....	49
5. Conclusão .....	56
6. Referências Bibliográficas .....	58

Anexo I – Taxa Contributiva Global (TSU)

Anexo II – Execução Orçamental – Receitas Fiscais

Anexo III – Receitas da Segurança Social

Anexo IV – Projecção financeira (2005 e 2006) - preços constantes 2007/50

Anexo V – Projecção financeira (2004 e 2005) – preços constantes 2007/50

Anexo VI – Evolução demográfica

Anexo VII – Portugal poupa com envelhecimento

Anexo VIII – Despesa anual média por agregado

## AGRADECIMENTOS

Para a realização deste trabalho foi importante a colaboração de vários professores da FEUC, em particular a da minha orientadora Professora Doutora Virgínia Ferreira, a quem não poderei deixar de prestar os meus agradecimentos.

Gostaria igualmente de agradecer a colaboração prestada pelo Dr. José Silva Peneda, por ter disponibilizado documentação europeia relacionada com o objecto desta dissertação.

## RESUMO

O presente projecto pretende analisar alguns dos problemas com que se debate hoje a segurança social, em particular as dificuldades, periodicamente anunciadas, relativas ao seu futuro financiamento e conseqüente sustentabilidade. Tal facto não pode deixar de suscitar a maior atenção e a maior preocupação, atendendo à sua relevância para o bem-estar da sociedade.

O desenvolvimento e a sustentabilidade social da sociedade levantam-nos, desde logo, dois problemas, que estão naturalmente ligados quando se questiona até onde deve ir a segurança social. Um dos problemas é o de saber até onde deve ir a protecção dada pela segurança social, levantando-se inclusive a questão de saber se ela deve ou não substituir por completo alguma iniciativa das pessoas no acautelamento do seu futuro.

As mudanças radicais das formas de produção no último quartel do século XX, em particular com a introdução das novas tecnologias nos processos produtivos, tiveram como consequência directa que se passou a produzir mais riqueza com menos trabalhadores e, em simultâneo, com uma crescente qualificação de cada posto de trabalho. Estas modificações têm vindo a originar uma maior individualização e independência de cada trabalhador, facto este que, aliado a uma menor concentração de trabalhadores, agravado ainda com os processos de deslocalização das empresas, no actual processo de Globalização, tem conduzido a uma fraca mobilização dos trabalhadores em torno da defesa dos seus direitos, os quais, progressivamente, lhes têm vindo a ser retirados ou diminuídos.

Para lá das dimensões referidas, o presente trabalho não deixará de abordar as questões sóciodemográficas (a relação activos/inactivos) e o envelhecimento populacional, não lhe merecendo estas questões, todavia, a importância que lhes é conferida por outros estudos, bem como, neste novo contexto sóciodemográfico, quais deverão ser as transformações a adoptar no papel do Estado, especialmente na regulação dos direitos sociais.

Neste estudo procuramos discutir modalidades de financiamento sustentável da segurança social no século XXI. Nesta perspectiva, o problema essencial que se coloca é em saber se o modelo mais adequado é o vigente, ou, pelo contrário, é preferível um modelo que assente num financiamento da segurança social baseado nos impostos indirectos. Na busca de uma solução para este problema procuramos identificar as linhas essenciais em que se estrutura o Modelo Social Europeu, relacionar a questão da pobreza e da sua permanência estrutural com as pensões de reforma, discutir o papel do Estado no financiamento da Segurança Social, contrapor a lógica das poupanças à lógica das pensões, referenciar modelos de sustentabilidade de financiamento, avaliar a pertinência dos regimes privados e identificar as linhas de financiamento da segurança social e das pensões de reforma em Portugal.

Como conclusão deste estudo, avançamos uma proposta de alteração do actual modo de financiamento, que se baseia no pressuposto que Portugal deverá financiar a segurança social afectando parte das receitas do IVA.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente projecto pretende analisar alguns dos problemas com que se debate hoje a segurança social, em particular as dificuldades, periodicamente anunciadas, relativas ao seu futuro financiamento e consequente sustentabilidade. Tal facto não pode deixar de suscitar a maior atenção e a maior preocupação, atendendo à sua relevância para o bem-estar da sociedade.

O desenvolvimento e a sustentabilidade social da sociedade levantam-nos, desde logo, dois problemas, que estão naturalmente ligados quando se questiona até onde deve ir a segurança social. Um dos problemas é o de saber até onde deve ir a protecção dada pela segurança social, levantando-se inclusive a questão de saber se ela deve ou não substituir por completo alguma iniciativa das pessoas no acautelamento do seu futuro. Uma segunda questão é a de sabermos, por exemplo, se uma protecção excessiva ou imperfeita em situações de desemprego não desmotiva os desempregados na procura de novo emprego.

Estas questões não serão, todavia, objecto central deste estudo, que se preocupará apenas com o problema do financiamento global da segurança social, tendo em consideração os problemas e as vantagens de vivermos em economias abertas, e como tal sujeitas a forte concorrência.

Em matéria de financiamento das aposentadorias surgem questionamentos recorrentes. Até que ponto se pode esperar que o sector privado partilhe uma parte dos encargos que representam as pensões atribuídas às pessoas idosas? O Estado deverá defender os regimes privados? Atendendo às deficiências do mercado, qual seria o grau óptimo de participação do Estado na concessão directa de pensões e/ou na regulamentação do sector privado? Será a hipotética incapacidade do Estado mais inquietante e mais grave do que a deficiência do mercado que por suposição ele pretenderia remediar? Estes questionamentos funcionam aqui como questões de partida que orientam este projecto.

Comecemos por recordar e justificar a argumentação da necessidade de alteração do presente modelo de financiamento, designadamente a relacionada com a actividade laboral. Ao longo de vários séculos, em particular a partir do século XIX, assistimos a várias lutas e revoluções no sentido de levar a cabo uma maior repartição da riqueza criada, que permitisse uma maior inclusão social e paralelamente combatesse a pobreza e a exclusão social. Na realidade, foram dados largos passos nos dois últimos séculos, em particular a partir dos anos 40 do século XX, tendo-se assistido a um crescimento da riqueza a nível mundial, sem qualquer paralelo com o que tinha acontecido em séculos anteriores. O desenvolvimento económico, sustentado no modelo Fordista de produção e consumo, permitiu uma melhoria acentuada das condições de vida dos trabalhadores, numa base de proporcionalidade de usufruto dos benefícios em relação à riqueza criada.

Esta condição, com pequenas oscilações, assim se manteve até aos anos 70 do século XX, quando o choque petrolífero lançou as raízes de uma crise generalizada.

A partir de meados dos anos 70, com uma velocidade nunca antes verificada, passamos a assistir a grandes transformações económicas no Mundo. Vários estudos e análises foram feitos desde essa época, de modo a procurar tornar inteligível a mudança e o seu ritmo. Mas verificamos, com grande perplexidade, especialmente nas análises dos neo-liberais (actualmente muito pouco contestadas por outros pensadores), que essas análises não têm, normalmente, em consideração as diferenças introduzidas nos mecanismos/formas de criação da riqueza. E, quando esse tema é abordado, referem-se quase exclusivamente às consequências económicas do choque petrolífero de 1973.

Na realidade, o choque petrolífero veio acelerar a maior mudança da forma de criação de riqueza jamais realizada, e o seu reflexo prático começou a sentir-se claramente a partir dos anos 80, com a introdução em larga escala da informatização, a que se seguiu a robotização e, quase em simultâneo, as novas formas de comunicação instantâneas, processo este perfeitamente implantado ao longo dos anos 90. Tudo isto, por estranho que pareça, em apenas 15 anos do século XX.

Até esta grande “revolução”, o modelo de produção, com pequenas alterações e adaptações, mantinha-se fiel ao modelo Fordista no que diz respeito à relação entre riqueza/trabalhador. Considerando a análise que aqui efectuamos, devemos destacar que este modelo de produção estabelecia uma relação quase directa entre a criação de riqueza e a quantidade de trabalhadores necessária para a sua realização. Essa mesma relação era sentida em todos os sectores da economia, tanto na indústria, como na agricultura ou nos serviços. E nestes últimos, ainda hoje, particularmente em Portugal, merece destaque a hotelaria, por ser um sector com forte peso no PIB nacional. Estes serviços mantêm essa estreita relação entre criação de riqueza/trabalhadores, na medida em que assentam numa fórmula concreta que considera os dois factores (conforme se pode verificar na conhecida razão que estipula que todos os postos de trabalho que sejam necessários 24 horas/dia, 30 dias/mês, exigem no mínimo 5 trabalhadores para cada um)<sup>1</sup>.

O modelo “Fordista”, para além da proporcionalidade quanto ao número de trabalhadores utilizados na criação de riqueza, não exigia, em regra, grande formação técnica nem académica. Por outro lado, em geral, essa forma de produção dava origem a uma grande concentração de trabalhadores nas diversas unidades de produção. Essa concentração permitiu uma forte mobilização dos trabalhadores em torno da defesa dos interesses a que tinham legitimamente direito, mas que sem estas condições dificilmente teriam obtido as conquistas alcançadas.

---

<sup>1</sup> O horário nocturno das 22h às 7h tem um agravamento de 25%, o qual, quando pago em horas, representa  $9 \times 1,25 = 11,25$ h diárias por semana ( $11,25 \times 7 = 78,75$ ). O restante horário, 15h diárias  $\times 7 = 105$ h, somado com as 78,75, totaliza 183,75 horas semanais. Dividindo essas horas por 5 trabalhadores, resulta em 36,75h/semanais por trabalhador.



Podemos pois considerar que as grandes conquistas de direitos, regalias e humanização do trabalho foram conseguidas no que poderemos designar como “os gloriosos” 30 anos do século XX, entre 1945 e 1975.

As mudanças radicais das formas de produção no último quartel do século XX, em particular com a introdução das novas tecnologias nos processos produtivos, tiveram como consequência directa que se passou a produzir mais riqueza com menos trabalhadores e, em simultâneo, com uma crescente qualificação de cada posto de trabalho.

Estas modificações têm vindo a originar uma maior individualização e independência de cada trabalhador, facto este que, aliado a uma menor concentração de trabalhadores, agravado ainda com os processos de deslocalização das empresas, no actual processo de Globalização, tem conduzido a uma fraca mobilização dos trabalhadores em torno da defesa dos seus direitos, os quais, progressivamente, lhes têm vindo a ser retirados ou diminuídos.

Segundo Hespanha,

“este novo regime de acumulação intensiva de capital veio reduzir a força dos sindicatos e o desemprego estrutural passou a funcionar como o principal mecanismo disciplinador da força de trabalho. A flexibilidade das condições de produção coloca o trabalhador numa situação de grande instabilidade, sendo cada vez mais frequentes as trajectórias laborais que combinam períodos de emprego com períodos de desemprego ou emprego informal” (Hespanha, 2000: 75).

Apesar de todas essas mudanças, a grande expectativa da maioria dos trabalhadores continua a ser a de poderem obter um emprego que lhes permita viver uma vida digna (com um salário justo) na sua vida activa e ter a garantia que a sociedade para quem sempre trabalharam, quando tiver direito à sua aposentadoria, esteja organizada de forma a garantir que possa continuar a ter a mesma vida digna, após ter contribuído com trabalho e impostos durante pelo menos 40 anos. Tendo ainda em atenção que a normal debilidade física a partir dos 65 anos não lhe permitirá mais obter, por si sós, os meios necessários para manter as condições humanas de subsistência.

Para lá das dimensões referidas, o presente trabalho não deixará de abordar as questões sóciodemográficas (a relação activos/inactivos) e o envelhecimento populacional, não lhe merecendo estas questões, todavia, a importância que lhes é conferida por outros estudos, bem como, neste novo contexto sociodemográfico, quais deverão ser as transformações a adoptar no papel do Estado, especialmente na regulação dos direitos sociais.

## 2. DEFINIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

### 2.1. OBJECTIVOS

O presente estudo debruça-se, em particular, sobre o direito dos trabalhadores à reforma, encarado como um imperativo social, e pretende sustentar que esse direito não pode estar dependente da actual forma de financiamento dos sistemas de pensões e reformas.

O problema a que este projecto procura responder é o de saber se poderá haver outras formas de financiamento das aposentadorias e se as alterações que as concretizem são socialmente justas, tentando demonstrar que existem formas de financiamento alternativas à actual e que elas poderão realmente responder aos anseios de quem trabalha.

Este estudo tem por base as opiniões expressas por vários autores, nomeadamente: Murteira, 1995; Santos, 1998; Campos, 2000; Quelhas, 2001; Hespanha, 2000) sobre o financiamento da segurança social, abordando igualmente o sistema de capitalização, o sistema de repartição e o sistema misto que esses mesmos autores analisam nos seus trabalhos.

O estudo parte do princípio que o principal objectivo de uma sociedade não poderá deixar de ser o da sua própria sustentabilidade, sendo portanto fundamental que o Estado adopte as medidas necessárias que possam garantir uma vida condigna, em particular após a aposentadoria, a todos os cidadãos que ajudaram a construir ou a manter as estruturas dessa sociedade, não apenas com o seu trabalho, mas igualmente com os seus impostos directos, indirectos, taxas e contribuições.

A necessidade de garantir aos aposentados um estilo e um nível de vida idêntico ao que usufruíam na vida activa é apenas mais uma das razões que vem demonstrar a urgente necessidade de alterar o actual modelo de financiamento. As pensões de reforma, no seu início, tinham como um dos seus principais objectivos o de seduzirem os trabalhadores, para que estes se dedicassem à empresa e nela permanecessem durante toda a sua vida activa. As pensões eram asseguradas, em geral, pela própria empresa, que para o efeito criava um fundo, o qual em muitos casos nem sempre garantia realmente essa “regalia”<sup>2</sup>.

A entidade patronal, através deste processo, não só cativava o trabalhador na sua melhor idade, como estipulava a idade em que lhe atribuía esse direito; ou seja, quando o seu rendimento já não era compensador. O trabalhador, por sua vez, não aceitaria outro emprego com melhor salário, a menos que esse também garantisse a pensão.

---

<sup>2</sup> O mesmo sentido é defendido por Hannah (1995) e igualmente por Altman (1995: 146-147).

Hoje, pelo contrário, as empresas, maioritariamente, optam pelo trabalho precário, sem vínculos ou garantias. As poucas empresas que ainda têm complementos de reforma são apenas algumas empresas do sector público ou as que deixaram de ser recentemente públicas. As empresas, quer pela introdução das novas tecnologias, quer pela competição exacerbada introduzida pela globalização dos mercados, deixaram de sentir qualquer interesse em ter fundos próprios de pensões e mesmo de contribuírem expressamente para o efeito<sup>3</sup>.

Recordemos, então, a evolução que tem vindo a verificar-se, começando por tecer algumas considerações sobre os dois principais sistemas de financiamento. Os primeiros sistemas criados foram fundamentalmente de capitalização, tendo progressivamente sido substituídos pelos sistemas de repartição (Mozzicafredo, 2000; Altman, 1995).

No caso da capitalização, os estudos, em geral (Murteira, 1995), não consideram, pelo menos na mesma medida, o ónus sobre os orçamentos estatais (considera-se apenas uma questão de distribuição inter-geracional). No caso da repartição (Santos, 1998) temos em causa a divisão do financiamento entre os participantes na produção (trabalhadores e empresários) e os Estados. Claro que as questões e análises sobre este tipo de financiamento só começaram a ser amplamente discutidas (Campos, 2000) quando os recursos disponíveis no sistema demonstraram não serem suficientes para o cumprimento de todas as suas obrigações.

É por essa razão que é pertinente pôr-se a questão se não deve haver uma maior participação, ou mesmo um financiamento quase total dos orçamentos dos Estados no pagamento dos encargos com a segurança social: financiada através da cobrança de impostos a nível nacional. Para além das vantagens ou desvantagens que possam ter qualquer das duas soluções, há que ter em conta os possíveis impactos em sociedades abertas, particularmente em espaços integrados (mercados únicos); ou seja, o problema de saber se sistemas diferentes de financiamento poderão distorcer a concorrência torna-se particularmente relevante. Assim, importa ter em conta os impostos estatais através dos quais o financiamento será feito, em particular admitindo a total inadequação das outras espécies tributárias, considerando apenas os efeitos resultantes de o pagamento ser feito através do IVA.

As discussões nas últimas duas décadas têm-se centrado na sustentabilidade do sistema actual, tendo como base, exclusivamente, o financiamento através das contribuições inerentes ao trabalho, logo não considerando a riqueza por ele produzida. Nos estudos mais conhecidos realizados sobre esta matéria (Maria Clara Murteira, 1995; Boaventura Sousa Santos *et al.*, 1998; António Correia de Campos, 2000; Juan Mozzicafreddo, 2000; Ana Paula Quelhas, 2001; José Silva Peneda, 2008; entre outros) não tem sido

---

<sup>3</sup> As empresas, ao privilegiarem a contratação a prazo e ao substituírem os trabalhadores mais antigos por outros, deixaram de estar interessadas em investir em soluções (como era o caso das aposentadorias) que fidelizem os trabalhadores às empresas, pelo menos em relação à maioria dos seus trabalhadores.

devidamente considerada a “revolução” entretanto ocorrida com a introdução das novas tecnologias (robótica, informática e telecomunicações), sobretudo no que respeita ao seu impacto nas formas de criação da riqueza, em particular no facto de ela ter deixado de manter uma relação proporcionalmente tão estreita com a mão-de-obra utilizada.

Pretendemos sustentar que, para a maioria esmagadora dos trabalhadores, o sistema desejável será o de repartição. Um dos argumentos não poderá deixar de ser o seguinte: se o Estado financia, e bem, na totalidade, os regimes de pensões dos cidadãos não contribuintes, por maioria de razão deve financiar, no todo, ou em grande parte, aqueles que contribuem ao longo da sua vida activa para a criação de riqueza, pagando ainda os mais variados impostos e contribuições que compõem as receitas totais do próprio Estado. Ou seja, não há qualquer sentido de justiça social na situação que permite que com os impostos pagos pelos que trabalham se paguem as participações dos não contribuintes, negando-se o mesmo direito aos verdadeiros contribuintes.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Na realidade, todas as contribuições pagas aos não contribuintes, desde o rendimento social de inserção, serviço gratuito de saúde e outros subsídios, são pagos pelo orçamento geral do Estado, sustentado pelos impostos dos contribuintes. Mas aos contribuintes tem-se negado a hipótese de que uma parte dos impostos possa ser usada para financiar as suas pensões de reforma.

## **2.2. MODELO SOCIAL EUROPEU**

### **2.2.1. RESUMO HISTÓRICO**

Os primeiros esquemas de protecção social dignos dessa designação foram implementados por Bismarck, entre 1883 e 1889. Essas medidas iniciaram-se através da legislação sobre acidentes de trabalho, e constituíram-se com base nos seguros de doença obrigatório para os operários da indústria mais desfavorecidos em termos de rendimentos, assim como no seguro de velhice-invalidade com o qual se iniciou o primeiro sistema de reformas obrigatório. Por outro lado, a noção de “estado de bem-estar” nasceu do encontro do conceito de seguro social de Bismarck com o conceito de protecção social universal de Beveridge. Fundamentalmente, os conceitos diferem na extensão da protecção. Enquanto o seguro social se destinava a cobrir os riscos do trabalhador, a protecção social universal acrescentava a cobertura dos restantes riscos sociais, embora não financiada pelas contribuições sociais (Juan Mozzicafreddo, 2000; Ana Paula Quelhas, 2001).

Posteriormente, desde princípios de século XX e até ao ano de 1945, dá-se início à fase de constituição de um Estado social e economicamente activo, já que começaram a ser implementados os principais sistemas sociais de carácter universal e redistributivo. E, a partir dos anos 40, inicia-se uma forte intervenção na economia de mercado, tendo em vista o relançamento da actividade industrial, que tinha sofrido uma forte desagregação em virtude da recessão económica então ocorrida, tendo igualmente desestruturado as estruturas sociais existentes.

Após a II Grande Guerra, em particular, a Europa sentiu a necessidade de implementar um sistema que combatesse a pobreza extrema e que permitisse a inclusão social dos cidadãos no espaço europeu. O sistema veio a incluir dispositivos estruturais de saúde, educação e de aposentação com carácter universal, posicionando a Europa como o continente dos direitos sociais. A Europa desenvolveu o seu modelo social, por um lado, pela forte reivindicação dos/as trabalhadores/as e, por outro, pela pressão que era exercida pelos defensores dos regimes comunistas do Leste Europeu. Para além destas pressões, as empresas sentiram a necessidade de reforçar os elos dos trabalhadores/as às empresas, tendo todos esses motivos “forçado” a que fossem criados vários apoios de âmbito social aos seus/suas trabalhadores/as.

Este modelo de organização social foi aperfeiçoado, melhorando a situação em todos os países da União Europeia, até aos anos 80. A partir dessa data, com o desenvolvimento da globalização da economia, concretizado através de uma óptica neo-liberal, cujo principal objectivo é fundamentalmente o do lucro, temos vindo a assistir a um novo discurso, que poderá, em última análise, conduzir ao desmantelamento do actual modelo social. Neste quadro impõe-se que sejam reformuladas as Políticas Sociais do Estado.

As preocupações sobre o modelo social europeu são igualmente partilhadas por Esping-Andersen, quando diz:

“Mais de 100 anos passaram desde que Bismarck concebeu a política social moderna e 50 desde que as bases do Estado-Providência foram lançadas na Europa dilacerada pela guerra. Estes dois momentos históricos marcam o aparecimento das ideias europeias modernas de civilização e justiça social. Na maioria dos casos, porém, a política social tem sido confiada a burocratas e técnicos, raramente indo além de pequenos ajustamentos ao *status quo* previamente existente. As concepções de Gustav Moller e Lord Beveridge acerca do Estado-providência moderno surgiram da necessidade urgente de consolidar a democracia e novas solidariedades sociais. Este texto (apresentado à Presidência Portuguesa da UE) baseia-se na convicção de que a Europa se encontra actualmente numa encruzilhada semelhante à que existia na época do pós-guerra, quando inventámos o Estado-Providência. Se a questão mais urgente da actualidade é o melhor alinhamento das prioridades redistributivas e dos direitos sociais em função da realidade em mudança, então este não é o momento adequado para nos deixarmos governar por burocratas ou técnicos” (in Boyer *et al.*, 2000: 79).

Boyer *et al.*, por sua vez, defendem que um novo ciclo deverá ser implementado quando afirmam:

“Um círculo virtuoso que tenha na reforma do sistema de bem-estar social o seu motor pode constituir um importante trunfo para a Europa. Isto poderá parecer estranho numa época em que o fardo dos sistemas de bem-estar social europeus é visto frequentemente como o principal obstáculo à criação de empregos na Europa. É óbvio que a ideia não é manter tal como estão os complexos sistemas de bem-estar social criados durante a Idade de Ouro e depois alterados, mas reformá-los de acordo com novas exigências sociais e com oportunidades e limitações macroeconómicas” (Boyer *et al.*, 2000: 169-174).

### **2.2.2. A SITUAÇÃO SOCIAL NA EUROPA COMUNITÁRIA**

As políticas activas de inclusão e protecção social continuam intimamente ligadas às políticas económicas e do emprego, sendo no entanto da responsabilidade de cada Estado-Membro a elaboração dos respectivos programas nacionais de reforma. Pertence igualmente aos Estados a respectiva implementação, a qual está em execução na maioria dos Estados.

Podemos, no entanto, constatar que a pobreza e a exclusão continuam a existir na Europa, não obstante ser uma das regiões mundiais com maiores índices de bem-estar. Alguns dos motivos que estão na origem dessa constatação são o impacto da globalização económica, dos processos industriais e tecnológicos, da entrada de 12 novos países na Comunidade, sendo que a maioria deles provinha de um sistema no

qual todos oficialmente tinham trabalho e protecção social, que cobria praticamente quase toda a população (Estivill e Aires: 2007).

Pedro Hespanha acrescenta, neste âmbito que,

“As estatísticas mundiais mostram que as desigualdades na distribuição da riqueza estão a reforçar-se e que, apesar da intensificação dos fluxos mundiais de capital e de trabalho, da extensão dos mercados, da globalização das políticas e dos progressos nas comunicações, as oportunidades para melhorar os padrões de vida são cada vez mais inacessíveis à maioria da população.” (Hespanha, 2000: 69)

A União Europeia foi capaz de realizar feitos indiscutíveis, os quais eram anteriormente inimagináveis. Conseguiu criar um grande mercado económico, o mesmo aconteceu com a criação de uma moeda única, mas faltou-lhe vontade política ou incapacidade de concretizar um projecto credível na área social que tivesse como objectivo a coesão social e a erradicação da pobreza.

No seu estudo, Hespanha, citando Beck, diz que,

“a estreita relação, no ocidente, entre o capitalismo e os direitos fundamentais políticos, sociais e económicos não se trata de uma ‘obra de benemerência’ que, quando não temos dinheiro, podemos deixar de praticar. O capitalismo socialmente “amortecido” foi conseguido, em vez disso, como resposta à experiência do fascismo e ao desafio do comunismo” (Beck *in* Hespanha, 2000: 70).

O que tem prevalecido nas últimas duas décadas é a convicção de que o necessário e prioritário é apenas o crescimento económico e do mercado, como nos diz Estivil

“A tese dominante que prevaleceu neste período foi a crença de que o necessário e o prioritário era o crescimento económico do mercado. De acordo com este ponto de vista, a dimensão social seria uma consequência quase natural daquele, ou na melhor das hipóteses, de algumas medidas compensatórias. O ponto de vista de que uma economia dinâmica era necessária mas não suficiente era minoritário e só nos últimos anos aparecem algumas vozes a insistir nos argumentos de que a dimensão social é um factor de desenvolvimento económico e que existem outros modelos menos fracturantes e mais atentos aos recursos naturais e ao meio ambiente” (Estivill e Aires, 2007: 31-32).

A visão dos que pensam desta forma é a de que a dimensão social será uma consequência natural do crescimento, ou, pelo menos, de algumas medidas sociais compensatórias. Durante vários anos, os críticos desta tese, que defendiam não ser a dinâmica económica por si só suficiente para criar verdadeiras medidas de coesão social, têm estado em minoria e apenas recentemente apareceram várias vozes a defender que a dimensão social é um factor de desenvolvimento económico e como tal terão de ser adoptados outros modelos menos fracturantes e mais compatíveis com os recursos naturais e o meio ambiente.

Na mesma linha dos que contrariam a ideia que para crescer economicamente é necessário reduzir as despesas sociais, Esping-Andersen diz que

“a política social deve ser capaz de vitalizar e maximizar o potencial produtivo da população de modo a minimizar as suas necessidades em matéria de subsídios do Estado e de dependência relativamente a eles. A este respeito, é uma ironia verificar que aquilo que nos falta são medidas do Estado-Providência que minimizem a necessidade de medidas de bem-estar social” (in Boyer, 2000: 110).

Hespanha deu igualmente conta da existência de um conjunto de tendências

“que apontam para uma crescente desqualificação do emprego globalizado: o emprego directo está a dar lugar a formas de emprego indirecto (contratos de prestação de serviços, subcontratação, *franchising*, etc.), a criação de empregos qualificados perde peso relativamente à de empregos não qualificados; a flexibilização tornou-se um padrão para os novos empregos, o recurso ao trabalho informal na base das cadeias tem aumentado progressivamente” (Hespanha, 2000: 79).

O crescimento assente na competitividade, produtividade e individualismo tem relegado para segundo plano a igualdade e a solidariedade. Uma das razões, se não a primeira e principal,

“é a de que é impossível pensar num crescimento económico sem limites, a não ser que desejemos uma sociedade “selvagem”, que pode acabar por devorar-se a si própria e a todos os seus recursos humanos e naturais” (Estivill e Aires, 2007: 46).

No estudo de Boyer que está na nossa linha de pensamento diz-se que,

“Pode mesmo afirmar-se que, na nova economia emergente, o mercado é incapaz de conseguir o empenhamento necessário por parte dos trabalhadores através de mecanismos de mercado puros sem provocar, a longo prazo, uma grande instabilidade” (Boyer, 2000:161).

A competitividade e produtividade têm dado origem a uma nova modalidade empresarial conhecida por desterritorialização, a qual, segundo Hespanha, significa

“que o capital perdeu a vinculação nacional e que, por isso, pode agora furtar-se ao poder regulatório dos estados nacionais e à pressão dos sindicatos nacionais e, assim, proporcionar às empresas que operam à escala global condições mais vantajosas, quer em termos de custos salariais, quer de encargos fiscais” (Hespanha, 2000: 72).

O aumento da produtividade tem assentado essencialmente no reforço do capital em detrimento do trabalho. Daí ser pertinente a observação de Robert Boyer quando afirma que:



“a intensificação constante do capital (mais capital por trabalhador) já não está associada a aumentos significativos da produtividade do trabalho e a deterioração do rácio produto/capital na Europa pode ser um dos factores na origem da dificuldade de recuperar a rendibilidade e, portanto, da criação e persistência de desemprego em massa” (Boyer, 2000: 135-137).

Na mesma linha de pensamento Esping-Andersen defende que:

“um cenário composto por mais mercados poderá parecer mais eficiente, mas se isto significa que um grande número de pessoas irão ser excluídas do mercado de bem-estar social por razões de preço, será que os potenciais ganhos de eficiência serão suficientes para compensar as potenciais perdas de bem-estar social? A reforma dos encargos europeus com o bem-estar social no próximo século requer uma mudança de regime, ou seja, um reordenamento das contribuições, para o bem-estar social, dos mercados, famílias e Estado, de forma que a distribuição seja mais equilibrada e corresponda melhor aos objectivos globais de um sistema social mais equitativo e mais eficiente que possamos definir” (*in* Boyer, 2000: 84).

Não poderemos deixar de referir, quando se aborda o modelo social europeu, a obra de Rifkin (2004), sintomaticamente designada “The European Dream”. O autor, após analisar as dificuldades do modelo, refere que ou o empenhamento responsável de todos nós é suficientemente forte para resistir às inevitáveis tempestades que acompanharão os novos tempos que se avizinham, ou então todas as acções legislativas e executivas, mesmo com um grande suporte intelectual, não evitarão o fim do Sonho Europeu. Todavia, o autor termina o seu estudo com uma esperança que subscrevemos, quando afirma:

“Estes são tempos tumultuosos. Grande parte do mundo está indo para a escuridão, deixando muitos seres humanos sem uma direcção clara. O Sonho Europeu é uma luz de farol num mundo em dificuldades. Ele acena-nos como uma nova época de inclusão, diversidade, qualidade de vida, sustentabilidade, direitos universais do homem, direitos da natureza e paz no Mundo. Nós americanos, costumamos dizer que o Sonho Americano é mérito agonizante. O novo Sonho Europeu é um valor para viver por ele” (Rifkin, 2004: 385).

Preocupações idênticas às por nós expressas neste estudo tem igualmente Robert Castel, quando afirma,

“Começa a tornar-se claro que precarização do emprego e do desemprego se inseriram na dinâmica actual da modernização. São as consequências necessárias dos novos modos de estruturação do emprego, a sombra lançada pelas reestruturações industriais e pela luta em favor da competitividade – que, efectivamente, fazem sombra para muita gente. As novas formas “particulares” de emprego se parecem com antigas formas de contratação, quando o status do trabalhador se diluía diante de pressões do trabalho. A flexibilidade é uma maneira de nomear essa necessidade do ajustamento do

trabalhador moderno à sua tarefa. A flexibilidade não se reduz à necessidade de se ajustar mecanicamente a uma tarefa pontual. Mas exige que o operador esteja imediatamente disponível para adaptar-se às flutuações da demanda. Gestão em fluxo tenso produção sob encomenda, resposta imediata aos acasos dos mercados tornaram-se os imperativos categóricos do funcionamento das empresas competitivas. Para assumi-los, a empresa pode recorrer à subcontratação (flexibilidade externa ou treinar seu pessoal para a flexibilidade e para a polivalência a fim de lhe permitir enfrentar toda a gama das novas situações (flexibilidade interna)” (Castel, 1998: 516-517).

Todos estes autores citados têm um denominador comum que se pode “resumir” no seguinte: os actuais processos de criação de riqueza aliados à globalização do comércio vieram introduzir uma profunda mudança na qualidade e quantidade do emprego disponível, que terão de ter uma nova resposta no campo social, nomeadamente no seu financiamento.

### **2.3. PENSÕES DE REFORMA E POBREZA**

Problemas como o envelhecimento da população, a precariedade do emprego, ou as dificuldades de financiamento da segurança social, são hoje realidades que necessitam de grandes conhecimentos, os quais só são possíveis de obter através do conhecimento das várias experiências que conduzam à formulação de novas medidas, reforçando as medidas de coordenação entre os Estados Membros.

A União Europeia terá de conseguir criar um espaço social onde se promova uma identidade colectiva, assente em direitos e valores partilhados pelos cidadãos Europeus de modo a que lhes seja permitido viver em paz, caso contrário dificilmente conseguirá um desenvolvimento sustentável. Muito menos ainda concretizará a construção de uma Europa com dimensão política, a menos que se pretenda abandonar o modelo social que a tem distinguido. Estas considerações não poderão deixar de ser feitas, atendendo a que estamos assistindo a uma regressão social, a qual, uma vez mais, tem vindo, em termos conceptuais, a banalizar a exclusão e a individualizar a pobreza.

Na verdade, a erradicação da pobreza passa, antes de tudo, por não produzir mais pobreza, como forçosamente acontecerá aos futuros pensionistas se persistir o actual modelo. A não erradicação da pobreza incorre na violação de um direito humano, e não pode legitimar a ideia que a pobreza não pode ser erradicada, em particular, relativamente àqueles que já nela vivem. Hespánha aponta inclusive uma das causas deste infortúnio quando refere que,

“O aumento das desigualdades e da pobreza que se registou ao longo dos anos 80 e 90 fica, em grande medida, a dever-se a esta reestruturação das economias nacionais na sequência dos programas de ajustamento estrutural,

como, de resto, começa já a ser admitido pelas próprias instituições internacionais que os impuseram” (Hespanha, 2000: 82).

Da mesma forma,

“Os salários baixos e os empregos pouco qualificados não constituem uma ameaça ao bem-estar dos cidadãos, se a experiência for temporária: mas transformam-se numa ameaça se as pessoas neles ficarem encurraladas. Em suma, deveria definir-se como princípio fundamental dos direitos sociais a criação de garantias reais contra esta armadilha, o direito a uma “segunda oportunidade”. Por outras palavras, direitos sociais definidos como uma base de garantias de oportunidade de vida” (Esping-Andersen *in* Boyer, 2007: 82).

O que temos vindo a assistir é ao esquecimento das medidas do combate à pobreza e à exclusão social, fenómeno que tem sido acompanhado pela reaparição da visão neo-liberal de uma economia forte e competitiva, que, por si só, será supostamente suficiente para combater a pobreza e a exclusão social e ainda conseguir altos níveis de coesão. Como todos sabemos, e o actual processo de Globalização veio uma vez mais confirmar a sua ineficácia, a economia, por si só, e por mais competitiva que seja, não tem produzido coesão social, na medida em que a riqueza produzida não só é distribuída de forma desequilibrada, como tem vindo a excluir deliberadamente uma grande parte dos cidadãos que contribuíram para a sua produção (neste caso se incluem os aposentados).

Hespanha, por seu lado, denota a desilusão face à expectativa que acalentávamos com a modernização da sociedade democrática, sustentando que:

“os projectos da modernidade acenavam com a criação de uma sociedade democrática e socialmente justa, em que as desigualdades baseadas nas diferentes oportunidades de acesso à riqueza seriam progressivamente eliminadas, em que a acumulação de riqueza permitiria progressivamente resolver os problemas da repartição. Por isso, temos tanta dificuldade em aceitar que os processos de transformação das sociedades por que tanto esperávamos para uma generalização do progresso social estejam afinal a acentuar as desigualdades, deixando para trás os segmentos sociais ou territoriais menos dinâmicos ou menos dotados de recursos para a mudança” (Hespanha, 2000: 79).

Pedro Marques, na qualidade de Secretário de Estado, referiu que

“o combate à pobreza e à exclusão social são fundamentais na estratégia de desenvolvimento que preside ao Modelo Social Europeu, traduzindo-se na relação dos três vértices do triângulo da Estratégia de Lisboa – economia, emprego e inclusão social –, cujo objectivo último é promover o bem-estar e a protecção social dos cidadãos”. (Marques *in* Estivill e Aires, 2007: 9)

No mesmo documento, Rui Cunha afirmava que “temos de saber capitalizar a memória de séculos de luta pela manutenção e promoção de valores como dignidade, a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a cidadania e a justiça” (Cunha *in* Estivill, 2007: 12).

Podemos concluir, após a leitura de diversos autores (Santos, 1998; Peneda, 2008) que a Protecção Social e o futuro do Modelo Social Europeu, numa óptica de Estratégia Europeia de Inclusão Social, não tem sofrido qualquer evolução.

As alterações necessárias como respostas a estas preocupações terão de centrar-se no modelo social europeu, no crescimento económico, nos direitos sociais e na protecção social. Teremos que crescer distribuindo, já que enquanto a criação de riqueza não for acompanhada de políticas redistributivas contra a desigualdade, não conseguiremos alcançar o objectivo de uma sociedade mais justa.

Esping-Andersen refere que,

“um cenário composto por mais mercados poderá parecer mais eficiente, mas se isto significa que um grande número de pessoas irão ser excluídas do mercado de bem-estar social por razões de preço, será que os potenciais ganhos de eficiência serão suficientes para compensar as potenciais perdas de bem-estar social? A reforma dos encargos europeus com o bem-estar social no próximo século requer uma mudança de regime, ou seja, um reordenamento das contribuições, para o bem-estar social, dos mercados, famílias e Estado, de forma que a distribuição seja mais equilibrada e corresponda melhor aos objectivos globais de um sistema social mais equitativo e mais eficiente que possamos definir” (*in* Boyer, 2000: 84).

O modelo social-democrata dos países escandinavos é a demonstração clara de que é possível um sistema equitativo e de alta protecção social, mantendo um forte crescimento económico, com forte competitividade e produtividade, contrariando a tese neo-liberal que só é possível o crescimento retirando direitos e salários, precisamente àqueles que são os geradores da criação da riqueza.

A União Europeia tem tido, sobre a pobreza e a exclusão, uma atitude política ambígua, feita de avanços e de recuos. A Comunidade teve alguma preocupação, tendo sentido a necessidade de tomar algumas medidas acerca da pobreza, após a crise económica dos anos 70 (em particular após a crise do petróleo de 73), o que a levou a criar, em 1975, o Primeiro Programa Europeu de luta contra a Pobreza, o qual se prolongou até 1979.

No entanto, assim que se assistiu a uma ligeira recuperação económica, a Comissão Europeia suspendeu o programa durante seis anos, tendo apenas voltado a implementar um Segundo Programa em 1985, o qual durou até 1989. Sucedeu-lhe, sem interrupções, o Terceiro Plano Europeu, que durou até 1994, sem ter conseguido erradicar as causas originárias da pobreza e exclusão, educação e formação profissional. Como se iniciou um novo período de crescimento económico, a Comissão Europeia não implementou outro plano nos cinco anos seguintes.

Por outro lado, verifica-se que é cada vez mais difícil aceder ao mercado de trabalho, com a agravante de que este tem vindo a deixar de fora os grupos mais frágeis e menos qualificados. Igualmente tem aumentado a pobreza nos meios urbanos, em grande parte acompanhada pela grande degradação de muitos dos centros tradicionais das grandes

idades, tendo dado origem ao êxodo dos seus habitantes, tendo deixado, em muitos casos, apenas os mais idosos, contribuindo ainda para a desertificação dessas zonas.

Nas últimas três décadas, a sociedade Europeia sofreu fortes modificações, tornou-se mais plural, por um lado, mas aumentou a insegurança, bem como os índices de risco. O emprego passou a ser mais instável, aumentaram as diferenças entre aqueles que têm um trabalho e segurança social, e aqueles que os não têm, paralelamente verifica-se que as estruturas familiares são hoje mais diversificadas. Todos estes factos levam-nos a afirmar que o desenvolvimento económico da União Europeia tem vindo a contribuir para o aparecimento de novos problemas e tipos de pobreza, os quais exigem uma mudança da capacidade de intervenção social.

Sendo a área da exclusão, pobreza e do bem-estar social fundamental para o desenvolvimento e paz numa sociedade, convém referir mais alguns dos argumentos recorrentemente aduzidos. Devemos reconhecer que existe uma enorme diferença entre a lógica do crescimento económico e o bem-estar social e que a coesão com que se pode viver numa determinada sociedade é uma condição fundamental para um crescimento económico eficaz, sem a qual não será possível realizá-lo.

Teremos assim de ter bem presente que a modernização dos mercados de trabalho e as rápidas mudanças tecnológicas necessitam de ser acompanhadas com fortes medidas de política social, sob pena de se arriscarem, mesmo que tal possa acontecer apenas a médio prazo, a marginalizar uma importante parte dos cidadãos. Verificamos que sessenta anos de contínuo crescimento económico não foram suficientes para garantir níveis razoáveis de bem-estar para todos os cidadãos europeus.

“Nisso está o cerne da questão social: a maior parte dos trabalhadores será, a melhor das hipóteses, vulnerável, e frequentemente miserável, enquanto for privada de protecções vinculadas à propriedade. A reformulação da questão social vai consistir, não em abolir a oposição proprietário não proprietário, mas em redefini-la, isto é, em justapor à propriedade privada um outro tipo de propriedade, a propriedade social, de modo que se possa continuar a fora da propriedade privada sem estar privado de seguridade” (Castel, 1998: 386-387).

Não poderemos deixar de realçar que o incremento das políticas sociais, nomeadamente pensões de reforma justas, em vez de constituir uma despesa, vem reforçar o consumo, devendo, por isso, ser considerado um investimento. Teremos assim que questionar, na esteira de Castel, as teses do crescimento económico dominante e pugnar pela sua requalificação, no sentido de o colocar ao serviço dos cidadãos e do seu bem-estar individual.

“Seguridade e trabalho vão tornar-se substancialmente ligados porque, numa sociedade que se reorganiza em torno da condição de assalariado, é o estatuto conferido ao trabalho que produz o homólogo moderno das protecções tradicionalmente asseguradas pela propriedade” (Castel, 1998: 387).

São vários os motivos porque não temos conseguido crescer economicamente de forma competitiva, reduzindo simultaneamente as desigualdades. Esses motivos podem-se resumir da seguinte forma: a economia, os governos e a sociedade têm funcionado com lógicas próprias não comunicando entre si; a economia apenas quer maximizar lucros; os governos funcionam com a lógica própria de manutenção de poder; e a sociedade, pouco organizada e individualista, não se identifica com nenhum dos outros dois (Estivill e Aires, 2007: 54-55).

A nível mundial, os indicadores no domínio social demonstram que as desigualdades entre os países ricos e pobres aumentaram. A Globalização não foi capaz de contrariar estes efeitos. A Globalização sendo uma intensificação de inter-relações económicas, sociais, culturais e outras, deveria igualmente ter contribuído na luta contra a pobreza e exclusão social, beneficiando mutuamente ambos os lados (Hespanha, 2000: 93).

Infelizmente, isso não tem acontecido. Pelo contrário, a “pobreza” é cada vez menos importante, nos discursos oficiais. Estes deixaram de falar na luta contra a pobreza e passaram a falar em inclusão e, como se não bastasse ainda, assistimos, por parte da Comissão Europeia, nas solicitações que faz aos Estados-Membros, à exigência que as pensões e os cuidados continuados de saúde sejam tratados ao mesmo nível. Assim, temos uma clara confissão de que se pretende incluir os pensionistas numa nova forma de pobreza (Estivill, 2007: 60).

Necessitamos, portanto, de defender-nos dos discursos sobre a boa governação e o partenariado, que apenas nos querem conduzir a uma progressiva desresponsabilização do Estado. O papel do Estado no que diz respeito à gestão do capital colectivo, na protecção social e nas pensões de reforma é incontornável e insubstituível.

“É preciso um actor central para conduzir tais estratégias, obrigar os parceiros a aceitarem objectivos sensatos, zelar pelo respeito dos compromissos. O Estado social é este actor. Em sua génese, como se viu, primeiro foi montado com peças e pedaços. Mas à medida que se fortaleça, chega à ambição de conduzir o progresso. É por isso que o conceito acabado do Estado social, no desenvolvimento pleno de suas ambições, é social – democrata” (Castel, 1998: 498).

Claro que se reconhece que algumas empresas, do vasto mundo empresarial, mostram alguma preocupação com a área social. Muitos estudiosos, e em particular os sociólogos, têm-se debruçado sobre esta “responsabilidade” das empresas<sup>5</sup>. Uns apenas

---

<sup>5</sup> A responsabilidade social das empresas é entendida como a integração voluntária (auto-regulação) de preocupações sociais e ambientais nas suas operações e na sua interacção com as partes interessadas. (Cumprir os mínimos legais não é obviamente um modelo de responsabilidade social). Uma organização com responsabilidade social, monitoriza e planeia as mudanças necessárias para diminuir o seu impacto ambiental ou individual ou ainda na vizinhança (apontamentos das aulas curriculares de Debates Teóricos Contemporâneos).

analisam e outros defendem mesmo esta actuação. Pensamos ser muito discutível se essa deverá ser uma responsabilidade das empresas, por vários motivos, de entre os quais destacamos os seguintes: as empresas com capacidade económica para o fazerem representam um pequeno universo do mundo empresarial; as empresas neste mercado globalizado estão muito mais interessadas no lucro do que numa qualquer função social; por outro lado, mesmo que o queiram fazer, não estão em condições de saber quais as acções prioritárias a desenvolver que são mais necessárias ao país.

A União Europeia, independentemente dos momentos económicos e políticos, deverá manter o ideal de caminhar firmemente para uma sociedade mais coesa. Este objectivo é, para a maioria dos cidadãos, mais mobilizador do que outros de carácter político ou económico com os quais não se identificam ou nem sequer entendem.

Assim, quer a mobilização em torno da cidadania europeia, quer a coesão nacional só serão possíveis com a adopção de uma nova política, virada para as pessoas e para os trabalhadores. A manutenção da actual política apenas conduzirá ao aumento da violência juvenil e das várias formas de criminalidade. Por outro lado, a falta de perspectivas de futuro para os jovens, mesmo quando têm altas formações académicas, não deixa de ser mais uma das consequências preocupantes das actuais políticas.

O estudo de Bruto da Costa e outros (2008) demonstra-nos, claramente, que são os trabalhadores no activo e os reformados os que constituem o maior número de pobres.

“A primeira grande conclusão (contrariando aliás algumas ideias instituídas) é a de que mais de metade das pessoas pobres são trabalhadores no activo (trabalhadores por conta de outrem e por conta própria), seguindo-se os reformados. Salienta-se o peso relativamente pequeno dos desempregados no conjunto dos pobres, sobretudo por comparação com os empregados. Verifica-se, por outro lado, que cerca de 30% dos trabalhadores por conta de outrem são pobres e que 57,4% dos trabalhadores por conta própria são pobres. A elevada incidência da pobreza nos trabalhadores no activo é explicada, desde logo, pelas próprias condições de funcionamento do mercado de trabalho (v.g. baixos salários, precariedade, etc.). – Finalmente, os autores tratam da situação de pobreza persistente, vivida pelos indivíduos que, ao longo do período considerado, estiveram sempre em situação de pobreza. A pobreza persistente, neste sentido, atinge os 6,5%” (Costa *et al.*, 2008: 127).

Igualmente, Eugénio Rosa, no resumo do seu estudo sobre a sustentabilidade da segurança social, demonstra-nos claramente a interligação da pobreza com as pensões de reforma, quando refere:

“Em Março de 2009, existiam em Portugal 2.817.520 reformados, recebendo uma pensão média de apenas 333,29 euros por mês. Se a análise for feita por tipo de pensões, conclui-se que os reformados por velhice eram 1.830.651 e recebiam uma pensão média de apenas de 385,63 euros por mês; os com pensão de sobrevivência eram 685.226 e tinham uma pensão média de somente 196,58 euros por mês; e os com pensão de invalidez eram

301.643 recebendo uma pensão média de apenas 301,16 por mês. Se desagregarmos os pensionistas de velhice por regimes, constatamos que existiam, em Março de 2009, 1.601.678 pensionistas do Regime Geral com uma pensão média de 409,45 euros por mês; 194.773 pensionistas do Regime Regulamentar Rural com uma pensão média de 224,62 euros por mês; 26.981 do Regime de Pensão Social recebendo apenas 187,18 euros por mês; e 7.219 reformados do Regime Rural Transitório recebendo também uma pensão de 187,18 euros por mês. Valores todos eles insuficientes para se poder ter uma vida com um mínimo de dignidade” (Rosa, 2009: 1).

Não se entende portanto que a preocupação da U. E. e dos Governos Nacionais com a área económica, na qual temos vindo a assistir a uma cada vez maior integração monetária e de coordenação económica, mas que não tem tido uma evolução paralela quanto à reconstrução da solidariedade social. Até à presente crise têm prevalecido as leituras meramente monetaristas, as quais não têm tomado em devida conta as implicações de ordem social, quando é através dela que se poderá alcançar a unidade e paz cívica nos países europeus.



### 3. MODELOS DE FINANCIAMENTO

#### 3.1. O PAPEL DO ESTADO

Começaremos por definir qual o papel do Estado em matéria de protecção social, adoptando, para o efeito, a definição de Briggs, de 1961, reproduzida na obra de Paulo Pereira (2007).

“Um ‘Estado de bem-estar’ é um Estado em que o poder organizado é deliberadamente usado (através da política e da administração) num esforço de modificar o funcionamento das forças de mercado em pelo menos três direcções – primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias um rendimento mínimo independente do valor de mercado da sua propriedade; segundo, diminuindo a extensão da insegurança permitindo aos indivíduos e famílias fazerem face a ‘contingências sociais’ (por exemplo, doença, velhice e desemprego) que levarão, de outro modo, a crises individuais e sociais; terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de *status* ou classe, seja oferecido um certo tipo de serviços sociais, aos melhores padrões disponíveis” (Pereira, 2007: 25).

Embora o presente estudo se interesse em particular pelo financiamento das pensões de reforma, não poderemos deixar de abordar alguns aspectos da segurança social, em parte devido ao facto de muitas das medidas que o Estado tem tomado ultimamente em nome da reforma da segurança social se terem traduzido em grande parte nas regras de acesso à aposentadoria e no cálculo dos valores da mesma.

São grandes os problemas nesta área, as dificuldades das reformas na segurança social, a reforma da segurança social não se limita a uma mera opção entre o sistema privado ou público, nem entre um sistema minimalista universal e outros mais diversificados destinados aos mais favorecidos. Se fossem só essas as opções, provavelmente o problema não seria difícil de resolver, mas as opções são mais complexas, porque questionam directamente o fundamento das solidariedades que fundam a paz social das nossas sociedades (Vitorino *in* Campos, 2000: IX).

“o mais relevante desafio da modernidade: o da defesa de um modelo social que garanta a paz cívica, a igualdade de oportunidades e a solidariedade e coesão social num contexto de globalização concorrencial” (Vitorino *in* Correia de Campos, 2000: X).

Teremos de ter presente que os modelos de segurança social foram concebidos há mais de um século de acordo com um modelo de sociedade industrial da época, com famílias geralmente numerosas, sustentadas em regra por um único trabalhador. Contrastando com os modelos actuais de sociedades pós-industriais e terciárias, em que, normalmente, existe mais de um trabalhador por família, sendo esta reduzida, e que tem adoptado um sistema económico penalizador do emprego.

Não se entende hoje, portanto, como era possível que com os rendimentos de um único trabalhador fosse sustentada toda uma família numerosa e actualmente, com mais de um trabalhador por família reduzida, dizer-se que a riqueza por eles criada não é suficiente e, portanto, põe em risco a sustentabilidade do sistema.

É claro que hoje estamos a viver uma crise financeira e, segundo Philippe Petit,

“a crise financeira é também uma crise da integração social pelo emprego e da redistribuição pelo Estado-Providência. Não são as ideias liberais as responsáveis por isto, é a transformação da organização tecnológica, a revolução informática. Hoje são precisas menos pessoas para assegurar uma maior produção. É preciso, pois, repensar uma organização social na qual aqueles que já não participam na produção do mercado concorrencial de dimensão mundial se vejam reconhecidos como uma utilidade social. É sobre isto que é preciso reflectir. Na vida não há só o fabrico dos computadores” (*in Schnapper, 1998: 28*).

Em defesa do actual modelo, Correia de Campos argumenta que

“o conceito original de que uma economia forte e saudável não dispensa um estado social desenvolvido, mas também a defesa dos direitos do trabalhador, a melhoria do relacionamento entre os trabalhadores e o patronato, a redução da pobreza, o enriquecimento do capital humano e, de um ponto de vista mais abrangente, a estabilização macroeconómica perante os efeitos dos ciclos económicos. Como uma das mais poderosas medidas de estabilização social, as pensões têm um efeito social duplamente benéfico. Não só constituem um poderoso instrumento de protecção social, como também são um estabilizador económico e um eficaz mecanismo de redistribuição de rendimentos. Essa protecção social é particularmente importante quando se trata dos reformados com mais baixo nível de rendimentos, prevenindo assim a vulnerabilidade da velhice à pobreza. É assim possível concluir que o modelo social europeu é importante, económica, social e politicamente. Não pode ser destruído” (Campos, 2000: 9).

Campos, adianta ainda que “o objectivo comum das reformas em curso é o de conservar a rede universal de protecção social, garantindo a sustentabilidade económica e financeira dos sistemas e assegurando a sua aceitabilidade política” (Campos, 2000: 9).

A reflexão sobre o papel do Estado na segurança social é tanto mais pertinente quando actualmente se questiona a necessidade da transformação do papel do Estado em razão, fundamentalmente, dos altos custos fiscais e orçamentais, do comportamento selectivo em relação ao cumprimento dos direitos sociais, que tem vindo a degradar-se com algumas das políticas sociais e económicas que integram o sistema de regulação e intervenção do Estado-Providência. A intervenção, e mesmo a expansão das políticas públicas na esfera do social, deve ter em conta as opções colectivas dos sistemas sociais e redução das incertezas sociais, e na regulação das medidas que minimizem as disfuncionalidades do mercado.

“É preciso um actor central para conduzir tais estratégias, obrigar os parceiros a aceitarem objectivos sensatos, zelar pelo respeito dos compromissos. O Estado social é este actor. Em sua génese, como se viu, primeiro foi montado com peças e pedaços. Mas à medida que se fortaleça, chega à ambição de conduzir o progresso. É por isso que o conceito acabado do Estado social, no desenvolvimento pleno de suas ambições, é social – democrata” (Castel, 1998: 498).

A responsabilidade das políticas sociais não poderá deixar de pertencer à esfera pública. Mesmo que uma parte dela seja entregue ao mercado, a segurança social não pode ser tratada como uma mercadoria:

“A entrega ao mercado de parte da gestão dos riscos sociais e da protecção social implica a mercadorização da segurança social e levanta-nos, por isso, as mais sérias objecções” (Santos *et al.*, 1998: 29).

O Estado deve ter uma função reguladora das relações económicas, em particular na legislação económica e fiscal, tendo como objectivo a necessidade de dinamizar a criação de empregos, sempre que o desemprego atinja percentagens preocupantes ou em épocas de forte depressão como a actual. Esta perspectiva parte do princípio que o desemprego está intimamente ligado, quer à insuficiência do consumo, quer à retracção do investimento. Perante uma situação destas, o papel do Estado deve estimular simultaneamente o investimento e o consumo, com vista a aumentar a procura global efectiva, contribuindo ainda através de uma política de despesa pública para o lançamento de várias obras públicas, geradoras de mão-de-obra intensiva e economicamente rentáveis.

Compete igualmente ao Estado, como se depreende da leitura de Trigo Pereira, defender a ideia que,

“A redistribuição de rendimento é pois um instrumento necessário para a melhoria do bem-estar social e como ela não poderá ser satisfatoriamente realizada pelo mercado, caberá ao Estado tal tarefa. Actualmente as duas vias essenciais com que se processa esta função do sector público são através do sistema fiscal e através das prestações pecuniárias do sistema de segurança social (nomeadamente rendimento social da inserção e pensões sociais)” (Pereira, 2007: 27).

Existe igualmente a ideia que o desemprego tem uma relação directa com a formação e que por esta via poderia aumentar o emprego com o conseqüente aumento das receitas sociais. No entanto, este raciocínio é posto em causa por Esping-Andersen quando afirma que,

“Os promotores menos esclarecidos e mais simplistas da “terceira via” acreditam que, através da educação, a população será capaz de se adaptar à economia de mercado, desaparecendo assim o problema social. Trata-se de uma perigosa falácia. A educação, a formação e a aprendizagem ao longo da vida não podem ser suficientes. Uma economia baseada no uso intensivo

das competências irá gerar novas desigualdades: uma economia de serviços com pleno emprego agravá-las-á. E se não estivermos dispostos a aceitar a existência de serviços poucos qualificados, vai ser difícil evitar o desemprego generalizado. De uma maneira ou doutra, a educação não tem capacidade para desfazer as diferenças de capital social” (in Boyer, 2000: 80).

Os governos dos regimes democráticos terão de obter o reconhecimento mais pela avaliação dos resultados positivos relativamente às expectativas de bem-estar das populações do que pela legitimidade de procedimentos (sufrágio universal).

Campos, ressalva o crescimento das despesas sociais quer na Europa quer em Portugal, sem contudo se pronunciar porque os encargos portugueses mesmo após o crescimento verificado (18%), ser inferior ao ponto de partida médio europeu de 22%.

“Entre 1980 e 1995 o gasto público social (excluindo encargos com a saúde e a educação) dos quinze países da União Europeia cresceu mais rapidamente que o PIB. A sua importância relativa, em termos médios, passou de 22% para 27%, sobretudo pelo maior crescimento dos encargos com o desemprego, as pensões de velhice e os cuidados à terceira idade. Em Portugal o movimento foi semelhante, embora em patamar inferior: o crescimento dos encargos sociais no PIB passou de 12% para 18% no período” (Correia de Campos, 2000: 37).

Pedro Hespanha, por seu lado, chama a atenção para as comparações por vezes feitas com outros países dizendo que,

“O que parece importante fazer notar é que, em sociedades onde o Estado-Providência não se tenha desenvolvido e, portanto, os direitos sociais tenham uma débil cobertura, a crise e a crítica do Estado-Providência feita nos países em que ele se desenvolveu não pode servir de argumento à travagem do crescimento das políticas sociais, e muito menos à redução dos poucos direitos de que os cidadãos já conseguiram” (Hespanha, 2000: 25)

E continua, citando Ignacy Sachs, afirmando que,

“Ao invés de tratar o Welfare State como um luxo acessível apenas aos países ricos, os países em desenvolvimento parecem ter de inverter a sequência histórica seguida pelos países industrializados. E assim, aonde grassa a pobreza, a exclusão e o desemprego, o Welfare State constitui uma necessidade imediata” (in Hespanha, 2000: 25).

Acrescenta ainda – ideia com a qual concordamos que,

“Dada a desigual importância da dimensão e papel do Estado no domínio das políticas sociais nos diferentes conjuntos de países, não se pode considerar legítima a importação da discussão neoliberal dos países centrais e as suas propostas para a minimalização do Estado” (*idem*, 2000: 25).

Reiterando, ainda a propósito, que se verifica um

“baixo nível de desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal. De facto, se tivermos em conta o conteúdo e o âmbito das políticas sociais e, por outro lado, a sua duração, e os compararmos com os dos países centrais então não podemos senão concluir que o Estado-Providência em Portugal é pouco desenvolvido e recente. A revolução de 1974 está na origem do maior impulso do seu desenvolvimento, mas por se ter dado pleno curso de recessão económica mundial, os objectivos programados e os direitos sociais apenas parcialmente forma cumpridos ou, nalgumas áreas, nem sequer chegaram a ser cumpridos, com consequências negativas no plano social e político (*idem*, 2000: 25-26).

As percentagens dos gastos com a segurança social<sup>6</sup>, referidos em percentagem do PIB, leva-nos a não entender qual a necessidade das reformas introduzidas pelo XVII Governo Constitucional de Portugal, presidido por José Sócrates, como será referido no ponto 3.4.

Ao Estado compete adoptar as medidas necessárias à sustentabilidade da política fiscal, mas não é evidente que seja a segurança social o motivo do deficit das contas públicas<sup>7</sup>.

### **3.2. MODELOS DE SUSTENTABILIDADE DO FINANCIAMENTO**

Os modelos de financiamento da segurança social discutidos em norma na literatura são fundamentalmente dois, o de capitalização e o de repartição.

A estes dois métodos alternativos, o da repartição e o da capitalização, junta-se a possibilidade de se recorrer a um misto dos dois.

A repartição, segundo Clara Murteira,

“baseia-se na utilização das cotizações dos activos para financiar as pensões dos reformados seus contemporâneos. Os activos de hoje esperam que os activos de amanhã financiem as suas próprias reformas” (Murteira, 1995: 31).

Por seu lado,

---

<sup>6</sup> Claudia Braz, refere uma projecção da AWG (Ageing Working Group) para 2050, que apontava para um aumento das despesas da segurança social em 9,3% do PIB. Nenhum dos outros estudos citados neste projecto prevê um tão alto aumento.

<sup>7</sup> No seu estudo Carlos Marinheiro (2005), *Sustainability of Portuguese Fiscal Policy in Historical Perspective*, abrangendo o período de 1851-2006, o autor refere que durante esse período encontrou provas de sustentabilidade das contas públicas, bem como na década de (1903-2003), o mesmo não sucedendo quando isolado no período de 1975-2003, em que não se verificou essa sustentabilidade.

“A capitalização supõe a constituição de reservas que irão ser aplicadas na aquisição de activos (financeiros ou imobiliários). Esses activos serão posteriormente liquidados para garantir o pagamento das prestações” (Murteira, 1995: 31).

Em qualquer dos casos, mas com maior relevância no primeiro método, esta forma tradicional de financiamento tem um forte impacto na actividade produtiva e, mais concretamente, na utilização do factor trabalho.

Estes sistemas têm sido financiados directamente através das contribuições pagas pelos trabalhadores, mas o trabalho é ainda onerado com as contribuições patronais, as quais estão indexadas aos pagamentos salariais. Uma e outras tornam mais cara a sua utilização, o que leva a que muitos empresários sejam estimulados a utilizar processos produtivos mais capital-intensivos. É claro que este problema tem hoje outra dimensão atendendo à concorrência global a que estamos sujeitos, sabendo-se que concorreremos com países com salários ainda mais baixos e com segurança social quase inexistente, por um lado, e não dispomos de alta tecnologia suficiente, por outro lado, que possa a curto prazo minimizar essa desvantagem. Sobre este propósito podemos fazer reflexões contrárias, em dois planos.

No plano dos princípios, estamos numa lógica contratualista, designadamente no que respeita aos trabalhadores. Estes pagam para terem como contrapartida os benefícios imediatos e diferidos garantidos pela segurança social. Podemos, de alguma forma, dizer que para os trabalhadores, atendendo ao retorno esperado dos seus pagamentos, se trata de uma taxa, ao passo que as contribuições dos empresários são inequivocamente impostos.

Mas igualmente no plano dos princípios, podemos dizer, diferentemente, que a responsabilidade pela segurança dos trabalhadores, ou mesmo da generalidade dos cidadãos, é uma responsabilidade de toda a sociedade, devendo por isso ser paga pela generalidade dos impostos, ou pelo menos por aqueles que tenham uma muito maior abrangência.

“No contexto deste princípio, o critério da equidade horizontal exige que pessoas com idêntica capacidade de pagar suportem o mesmo montante de imposto, enquanto o respeito pela equidade vertical é normalmente interpretado no sentido de que pessoas com maior capacidade de pagar suportarão impostos mais elevados. A sua implementação obriga, portanto, a definir como se determina a capacidade de pagar, e qual o montante de imposto a cobrar a pessoas com capacidades de pagar distintas” (Pereira, 2007: 215).

Não resulta, todavia, daqui que a tendência nas últimas décadas, no sentido de serem cada vez mais engrossados os orçamentos estatais destinados a cobrir o défice da segurança social, resulte de uma opção de princípio desta natureza, num tempo que é, inequivocamente, de maior crença no mercado. Tal como, pelo contrário, uma defesa ainda mais recente para alguma “privatização” da segurança social não está ligada à

adopção deste modelo, mas sim ao reconhecimento das dificuldades de se assumirem mais encargos nos orçamentos estaduais, atendendo à exigência de cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

No plano da eficácia das economias podem também, eventualmente, invocar-se argumentos, numa óptica que consideramos neo-liberal. Argumentando que a utilização de processos produtivos mais capital-intensivos, incentivada por uma oneração maior do factor trabalho, seria um factor de incentivo à sua modernização, indispensável face à concorrência internacional. A forma preconizamos de se garantirem e criarem postos de trabalho será com processos produtivos competitivos, mas com a utilização plena dos vários factores de produção, com preços não distorcidos por encargos fiscais diferentes.

Estando garantido este objectivo, é por outro lado obviamente desejável que se promova a utilização do factor trabalho, além das razões económicas, porque está em causa o bem-estar e a realização das pessoas. Mesmo havendo uma segurança social que cubra por completo as situações de desemprego, temos perante nós um problema de dignidade humana, de quem quer dar também o seu contributo pessoal para a riqueza do país. Não sendo possível, com um mínimo de realismo, reduzir significativamente a carga tributária global, qualquer sugestão ou iniciativa no sentido da redução da tributação directa ou indirecta do trabalho não pode deixar de ter em conta os efeitos da aplicação de formas tributárias alternativas.

Pondo-se como hipótese obter a mesma receita com uma tributação mais elevada do factor capital, há que perguntar se é correcto ou mesmo viável fazê-lo, sem o custo de o ver deslocado para países onde é menos tributado. É esta a realidade a que não pode fugir-se, pondo também em causa a “taxa Tobin”<sup>8</sup>, que de tempos a tempos volta a ser sugerida com entusiasmo, como forma de angariação de fundos para o apoio aos países menos desenvolvidos ou o financiamento da segurança social.

As medidas aprovadas pelo Governo português, todas elas com o sentido de reduzir os direitos, quer do valor das pensões, quer no aumento do número de anos para a ela ter direito, vão no sentido inverso ao defendido por Esping-Anderson quando diz que,

---

<sup>8</sup> A Taxa Tobin foi preconizada pelo economista James Tobin em 1972. A proposta sustenta que todas as transacções financeiras sejam taxadas e que os Estados garantam a realização de políticas macroeconómicas e de estabilização, atendendo ao facto dos mercados serem constantemente afectados pela volatilização dos capitais. Propunha ainda que a Taxa Tobin poderia ser utilizada para erradicar a pobreza extrema em que muitos seres humanos vivem. Esta ideia provinha do facto de Tobin esperar grandes resultados da taxa atendendo a que as transacções monetárias movimentam quantidades astronómicas de capital. Propunha que inicialmente deveria ser cobrado um imposto de 0,1% sobre as movimentações especulativas. Sendo que o montante arrecadado deveria ir para organizações da sociedade civil que têm como objectivo a erradicação da pobreza.

“Qualquer estratégia que procure dar solução à crise iminente do sistema de pensões, reduzindo de forma radical os direitos à reforma actualmente existentes, tornar-se-á contraproducente a longo prazo se a situação dos futuros pensionistas se assemelhar à dos seus antecessores de há 60 ou 40 anos – o que é bem possível. Se os agregados familiares dos pensionistas possuem actualmente rendimentos excessivos, seria mais justo, e certamente mais prudente, eliminar esse excesso por meio de impostos” (*in* Boyer, 2000: 94).

Também o financiamento através de um aumento demográfico é igualmente fantasiosa, como é referido por Boyer quando afirma, referindo-se a um estudo da OCDE,

“A resolução do problema dos encargos com os reformados através do crescimento demográfico não irá fazer uma grande diferença ao longo dos próximos 50 anos a não ser que, talvez, a imigração cresça fortemente durante várias décadas” (*in* Boyer, 2000: 95).

Acabam, pois, por estar aqui boas razões para que as despesas da segurança social sejam cobertas, na totalidade ou em grande parte, pelas receitas gerais dos orçamentos estaduais.

No quadro A, a seguir apresentado, os dados expressos são calculados, por estimativa, não sendo necessariamente os reais e em relação aos últimos aderentes à U.E. Desse modo, iremos apenas destacar as despesas *per capita* em unidades de poder de compra, realçando que Portugal se encontra na 18ª posição, com cerca de um terço dos gastos do Luxemburgo e cerca de metade dos gastos dos países colocados entre o 2º e o 8º lugar, estando portanto com gastos sociais modestos em relação aos 30 países elencados.

Dados mais actualizados, relativos a 2006, do MTSS (Anexo IV), permitem-nos verificar que a soma das despesas em percentagem do PIB, incluindo as relativas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, é de 11,5%.

Se considerarmos as despesas totais referidas pelo INE (Anexo III) referentes a 2006, verificamos serem de 20.688 milhões de euros. Segundo o INE, o PIB de 2006 foi de 155.167,3 milhões de euros, ou seja 13,3% do PIB. Por isso admitimos que a diferença corresponde aos gastos sociais com os trabalhadores da Administração Pública. Nessa medida, as percentagens referidas não podem ser consideradas motivo de qualquer preocupação.



**Quadro A**

	% of GDP		Expenditure per capita in PPS, 2006	Funding of social protection, 2006:				
	2005	2006		General government contributions	Social contributions	Of which from:		Other receipts
						Employers	Protected persons*	
EU27	27.1	26.9	6 349	37.6	58.9	38.2	20.6	3.5
Belgium	29.7	30.1	8 520	27.7	70.8	49.3	21.4	1.5
Bulgaria	16.0	15.0	1 294	39.5	58.0	38.3	19.7	2.5
Czech Republic	19.1	18.7	3 439	18.8	80.3	53.9	26.4	0.9
Denmark	30.2	29.1	8 601	62.8	30.8	11.0	19.8	6.4
Germany	29.7	28.7	7 706	35.3	63.1	35.3	27.8	1.6
Estonia	12.7	12.4	1 976	19.5	80.4	80.1	0.3	0.1
Ireland	18.2	18.2	6 321	53.2	41.8	26.2	15.5	5.0
Greece	24.3	24.2	5 525	31.4	57.7	35.1	22.6	10.9
Spain	21.1	20.9	5 163	33.9	63.9	48.5	15.4	2.2
France	31.4	31.1	8 200	30.6	65.2	44.3	20.9	4.2
Italy	26.3	26.6	6 476	41.9	56.4	41.3	15.1	1.6
Cyprus	18.4	18.4	3 994	48.1	39.1	24.0	15.1	12.8
Latvia	12.4	12.2	1 547	35.5	63.9	47.1	16.8	0.6
Lithuania	13.1	13.2	1 770	38.5	61.0	54.9	6.1	0.5
Luxembourg	21.7	20.4	13 458	45.6	50.5	26.5	24.0	3.9
Hungary	21.9	22.3	3 401	40.6	53.8	38.6	15.2	5.7
Malta	18.4	18.1	3 298	35.2	62.0	43.3	18.7	2.8
Netherlands	27.9	29.3	9 099	20.1	69.5	31.8	37.7	10.4
Austria	28.8	28.5	8 524	33.3	65.3	37.8	27.4	1.4
Poland	19.7	19.2	2 373	33.3	48.0	25.9	22.0	18.8
Portugal	25.4	25.4	4 451	44.1	45.3	30.8	14.5	10.6
Romania	14.2	14.0	1 277	19.6	69.5	56.3	13.2	10.8
Slovenia	23.0	22.8	4 793	30.7	67.9	27.1	40.8	1.4
Slovakia	16.7	15.9	2 387	25.5	65.6	44.2	21.4	8.9
Finland	26.7	26.2	7 215	43.3	50.6	38.8	11.8	6.0
Sweden	31.5	30.7	8 998	48.9	48.7	39.9	8.9	2.4
United Kingdom	26.3	26.4	7 410	50.4	47.9	34.2	13.7	1.7
Iceland	21.7	21.2	6 535	31.6	30.6	24.8	5.8	37.9
Norway	23.8	22.6	9 901	52.9	47.0	32.0	15.0	0.1
Switzerland	29.3	28.4	9 127	22.3	62.2	28.7	33.6	15.4

\*Protected persons include for example employees, sel-employed and pensioners

Eurostat 2009-Social protection expenditure in 2006

A actual forma de utilização da despesa nos merece a maior reserva quando temos em atenção que a proveniência da maioria das verbas arrecadas pela administração fiscal, são como nos diz, José Teixeira Ribeiro são dos contribuintes de menores rendimentos,

“o grosso da receita dos impostos provém de contribuintes com pequenos e médios rendimentos, os quais certamente os destinariam em grande parte a consumo. Nessa grande parte, portanto, as despesas públicas financiadas com impostos substituem despesas de consumo privadas. E o que os contribuintes não gastassem em consumo seria aforro, que se traduziria, decerto também em grande parte, em oferta de fundos emprestáveis, o que provocaria a baixa do juro e o aumento do investimento. (Ribeiro Teixeira, 1997: 175).

Podemos com esta afirmação concluir que a “gestão das finanças públicas” não interfere apenas com a discutível afectação das verbas às várias rubricas, mas também no consumo privado, no aforro e conseqüentemente nas taxas de juro. Todos estes dados, apenas vêm reforçar a ideia por nós expressas neste estudo da necessidade de uma grande reforma fiscal.

Sameer Rege *et al.* (2006), num estudo em que não analisa os efeitos simultâneos da baixa de uns impostos com o aumento de outros, considera que isoladamente o abaixamento do IVA é o que mais beneficia o bem-estar.

Hespanha, referindo-se às fontes de financiamento diz,

“Os direitos sociais da cidadania enfrentam desde meados da década de 70 uma crise sem precedentes, em grande parte pela crise do Estado-Providência resultante do esgotamento do modelo de acumulação capitalista e, portanto, das fontes de financiamento das políticas sociais do Estado” (Hespanha, 2000: 24).

Philippe Petit acrescenta ainda que,

“a crise financeira é também uma crise da integração social pelo emprego e da redistribuição pelo Estado-Providência. Não são as ideias liberais, as responsáveis por isto, é a transformação da organização tecnológica, a revolução informática. Hoje são precisas menos pessoas para assegurar uma maior produção. É preciso, pois, repensar uma organização social na qual aqueles que já não participam na produção do mercado concorrencial de dimensão mundial se vejam reconhecidos como uma utilidade social. É sobre isto que é preciso reflectir. Na vida não há só o fabrico dos computadores (Petit *in* Schnapper, 1998: 28).

### 3.3. REGIMES PRIVADOS

No quadro da economia global, a segurança social é o único sector que acumula e gere multimilionárias verbas, que ainda não são totalmente controladas pelos grandes grupos económicos. Não se tem analisado devidamente a eventualidade de se a segurança social passar a ser gerida pelo grande capital, passaria por essa via todo o capital significativo das sociedades para a gestão dos grandes capitalistas.

A recente crise financeira Internacional, se algum mérito teve foi o de definitivamente demonstrar os riscos que tal opção acarreta. A falência da maior seguradora americana de fundos de pensões (AIG) é o exemplo inquestionável dessas consequências e se gravidade não foi maior deve-se apenas à intervenção do Estado Americano com fundos públicos. A opção privada, tida como alternativa à pública, não só desperdiçou os lucros, como teve de recorrer aos fundos públicos para suportar os prejuízos.

Mas os sistemas privados têm ainda outras incertezas, nomeadamente o risco de não serem efectivamente recebidas as prestações prometidas, atendendo a que a duração da vida do promotor do regime pode não acompanhar a do trabalhador, nomeadamente por motivos de falência, de venda ou de fusão com outras sociedades ou, ainda, por uma gestão incorrecta ou fraudulenta.

O financiamento assegurado com base na repartição no sector público não representa os mesmos riscos que no sector privado, na medida em que os poderes públicos conservam um direito sobre os rendimentos futuros de cada cidadão, através do mecanismo da tributação. A segurança de uma pensão não depende apenas do binómio repartição/capitalização, atendendo a que existem outros factores que o sector público dispõe os quais podem revelar-se mais determinantes.

“As diferenças entre privado e público esbatem-se se os regimes privados e as respectivas contribuições forem obrigatórios. No entanto, a intervenção dos poderes públicos é indispensável, particularmente na promulgação da regulamentação e de um tratamento fiscal adequado. O Estado deve ainda ser o garante da promessa de pensão. Não devemos, porém, deixar de considerar que se todas as deficiências inerentes aos sistemas privados forem supridas pelo sistema público, estaremos a recriar um sistema público fora do orçamento, mas provavelmente com um custo mais elevado.

Com efeito, onde há cem anos as contribuições para um regime de pensões tipo, na Grã-Bretanha, variavam entre os 2,5% e 5% do salário, tanto por parte da entidade patronal como do trabalhador, hoje o mesmo tipo de regime requer 15% ou mais, apenas a cargo da entidade empregadora” (Hannah, 1995: 51).

Uma análise mais aprofundada sobre este aspecto iria seguramente revelar que o regime fiscal contribui, de forma tão decisiva quanto a natureza dos regimes públicos de pensões, para a projecção dos níveis da poupança-reforma privada.

Tem sido notório, nos últimos anos, que os planos de reforma correntemente estabelecidos pelo sector privado não permitem dar resposta às necessidades de poupança-reforma<sup>9</sup>.

As autoridades públicas quando concedem, e bem,

“isenções fiscais aos regimes complementares de reforma, com o pretexto de promover a poupança e resolver a crise dos regimes legais, deveriam apenas implementar tais medidas após um estudo sobre o impacto das mesmas” (Pestieau, 1995: 65).

O que é verdadeiramente importante é a taxa líquida de substituição. Dito de outra forma, o que interessa é o rácio entre o valor líquido das pensões de reforma e a remuneração média líquida durante a vida activa do trabalhador.

Porque a concessão de isenções não obedece, em regra, a estudos, somos confrontados com exemplos como o irlandês, em que os custos das isenções superam o financiamento das pensões.

“Na Irlanda, por exemplo (segundo Hughes), os encargos fiscais com os regimes privados de pensões (256 milhões de libras em 1989) ultrapassam, em larga medida, o financiamento público dos regimes legais (165 milhões de libras)” (in Pestieau, 1995: 77)

Outra das preocupações actuais dos trabalhadores é a vontade que se constata, cada vez maior, de desobrigar os regimes públicos, em favor dos planos privados de reforma, e paralelamente favorecendo os regimes de contribuições definidas, em detrimento dos regimes de prestações definidas. Se tivermos ainda em conta a precariedade cada vez maior das relações de trabalho, decorrente dos contratos a prazo ou a tempo parcial praticados nas empresas, temos indícios que, a persistirem, irão seguramente tornar as reformas insuficientes.

Assim, é claro que apenas o Estado tem condições para garantir o pagamento de prestações em caso de eventual défice resultante de investimentos menos rentáveis, de possível apropriação indevida de fundos ou em casos de falência (Altman, 1995: 149).

Os trabalhadores têm necessidade de acreditar que a promessa que lhes é feita sobre o valor da sua reforma será cumprida, pois, caso contrário, o resultado pode ser catastrófico, não apenas nas condições de vida para esses aposentados, mas também para a dedicação ao trabalho na vida activa.

Devemos, portanto, ter em atenção que quantas mais pessoas forem motivadas a subscrever planos privados de pensões, seduzidos pelos benefícios fiscais, maior número de pessoas correrá o risco de verem as suas expectativas goradas.

---

<sup>9</sup> Laura Bartiloro *et al.*, (2005) no seu estudo, concluem que os sistemas privados não têm relevância na UE 25, mas que no Japão superam os E.U.A.

A segurança dos regimes públicos assenta em outras vantagens. Sobretudo na estabilidade do Estado e na sua capacidade de lançar impostos tornando assim os regimes públicos mais seguros. Não faz qualquer sentido entregar as responsabilidades da segurança social ao sector privado na totalidade, ou mesmo, como outros defendem, a uma parte entendida como terceiro pilar. Esping-Andersen diz-nos que

“Exigir a privatização do Estado-Providência ou a sua rendibilidade para a família e para a comunidade nada tem de realista e, portanto, em nada ajuda. De nada serve também, como é evidente, a inevitável posição defensiva do *status quo* duramente conquistado. O tipo de projecto que a presidência portuguesa apresenta ficará mal servido se for defendido em bases ideológicas” (in Boyer, 2000: 107).

“Países como o Reino Unido exigem a adesão a um sistema de tipo individual. Trata-se “de sistemas de contribuições definidas, geralmente geridos por companhias de seguros”. O risco para o fundo de pensões é nulo, uma vez que os participantes neste tipo de regime suportam a totalidade dos riscos ligados ao investimento e à inflação. Além disso, os contratos individuais celebrados com companhias de seguros compreendem encargos financeiros de montante considerável, que incluem despesas administrativas e uma certa percentagem dos lucros. Nos Estados Unidos, por exemplo, esses encargos representam cerca de 35% dos custos (Hurd in Frijns e Peterson 1995: 188), 1990). Isto diminui, ainda mais, o valor final das pensões concedidas por esses regimes” (Frijns e Peterson 1995: 188).

Durante os anos 70, os regimes de contribuições definidas estiveram em declínio, fundamentalmente porque os rendimentos provenientes do mercado de capitais não acompanhavam o ritmo da inflação. A capitalização está intimamente relacionada à poupança, sobre essa ligação Clara Murteira diz a propósito,

“Frequentemente se confundem os problemas de poupança com os problemas de reforma. Ora, a economia tem outros instrumentos, que não apenas este, para resolver o problema do seu financiamento”. “Não faz sentido centrar o debate sobre a questão da poupança quando o objectivo é regular os problemas de reforma”. “É inútil estimular a poupança num contexto de fraco crescimento económico. Estes estímulos só se justificariam se integrados num plano de relançamento do crescimento através do investimento”(Murteira, 1995: 30).

Face ao exposto, somos a concluir que defendemos claramente os sistemas públicos.

### 3.4. O FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL

Nos últimos 60 anos foi grande a evolução do Estado-Providência, muito embora ainda estejamos longe de atingir as médias dos 16 melhores Estados Europeus, as fases de desenvolvimento deste período são claramente definidos por Jorge Silva, quando diz:

“De facto, é comumente aceite a ideia segundo a qual, se o período de afirmação e desenvolvimento do Estado-Providência vai de 1950 a 1975, os anos entre 1975 e 1980 são já tidos como um período de crise desse mesmo modelo de Estado, iniciando-se no início da década de 80 as tentativas de superação dessa crise. Ora, esta tão falada crise do Estado-Providência assume contornos muito diversificados – daí as dificuldades que apresenta a sua superação –, mas que se podem analisar em três vertentes: uma vertente financeira; outra vertente de eficácia; e uma terceira vertente de legitimidade” (Silva, 2001: 538).

Quanto ao problema financeiro<sup>10</sup>, verifica-se que as despesas públicas com a efectivação dos direitos sociais, em parte devido ao envelhecimento da população e à diminuição dos activos, crescem a um ritmo superior ao do produto nacional, obrigando ao aumento dos impostos e das contribuições para os sistemas de segurança social. O problema da eficácia do Estado-Providência, torna-se patente pela sua pesada máquina, aliada à burocracia, gera desperdício de recursos e nem sempre responde com rapidez e qualidade às crescentes solicitações que lhe são dirigidas (Silva, 2001: 538).

O financiamento da Segurança Social foi, até 1984, assegurado exclusivamente pelas contribuições pagas pelos trabalhadores e empregadores baseadas em percentagem dos salários. Esta situação alterou-se com a Lei de Bases da Segurança Social de 1984. O Estado, na Lei de Bases, reconheceu o direito a que os cidadãos que não contribuem passassem, e bem, ser financiados na totalidade pelo OGE.

O regime geral de previdência dos trabalhadores por conta de outrem da indústria, do comércio e dos serviços, assim como um regime de previdência legalmente definido para os comerciantes, passou a vigorar para os trabalhadores desde a década de 60.

“Iniciou-se uma nova fase de evolução legislativa na vigência da legislação fundamental da organização da previdência e da assistência social do Estado Novo, a qual só viria a ser revogada em 1984 com a aprovação da Lei de Bases da Segurança Social” (Santos *et al.*, 1998: 59).

O Estado, apressou-se a alterar as normas de concessão das pensões de reforma, alegando a possibilidade de ruptura do sistema, é o mesmo que durante décadas utilizou

---

<sup>10</sup> O sistema financeiro é simultaneamente complexo, ineficiente e difícil de aplicar como é referido por Cidália Lopes (2006).

indevidamente as verbas provenientes das contribuições do factor trabalho. O Estado, uma vez mais, não se comportou como “pessoa de bem”. A atitude correcta seria o Estado apresentar um plano de pagamento dessas verbas, de modo a que, no mínimo, e numa fase intermédia, os juros desse montante fossem calculados à taxa de desconto do Banco de Portugal, por cada ano da dívida. Os valores em causa estão perfeitamente contabilizados, no estudo de Boaventura Sousa Santos.

“O correspondente valor acumulado, no período em apreço, acrescido dos juros que adviriam da sua rentabilização à «taxa de desconto» do Banco de Portugal, ascenderia a cerca de 236 milhões de contos, no final de 1996, (1180 milhões de euros)” (Santos *et al.*, 1998: 152).

Na verdade, o valor acumulado,

“no final de 1996, dos encargos estranhos ao Regime Geral e que foram suportados pelas receitas próprias deste regime, no período 1975/95, acrescido dos juros que adviriam da sua rentabilização à «taxa de desconto» do Banco de Portugal, conduziria a um montante da ordem dos 6 milhares de contos (30 milhares de milhões de euros)” (Santos *et al.*, 1998: 154).

Note-se que “o DL 461/75, de 25 de Agosto, determinava o financiamento de encargos, designadamente com Acção Social e Regime não Contributivo, por transferências do O. E.” (Santos *et al.*, 1998: 154).

Conclui-se, pois, que “a cobertura dos encargos assumidos por força da institucionalização da TSU prejudica o equilíbrio financeiro e, conseqüentemente, o normal desenvolvimento do sistema” (Santos *et al.*, 1998: 157).

“O correspondente valor acumulado da dívida, no período 1980/95, acrescido dos juros que adviriam da sua rentabilização à «taxa de desconto» do Banco de Portugal, conduziria a um montante da ordem dos 2 milhares de milhões de contos (10 mil milhões de euros) (Santos *et al.*, 1998: 158).

Note-se que, como de resto decorre das rubricas mencionadas no Quadro D do estudo citado, que nos quantitativos acima referidos não se contemplam os encargos decorrentes dos investimentos em equipamentos sociais, na sua maioria propriedade das IPSS, não suportadas pelo O. E., o que no período 1988/95 totalizou cerca de 17 milhões de contos (85 MILHÕES DE EUROS), nem os correspondentes ao diferencial entre a «pensão estatutária» e a «pensão regulamentar» que se estima ter atingido 259 milhões de contos (1.295 MILHÕES DE EUROS), só no ano de 1995. Como é evidente, a sua inclusão, reportada ao período em análise, elevaria substancialmente o montante dos débitos do Estado à Segurança Social (Santos *et al.*, 1998: 159).

Boaventura faz a capitalização de todos os valores para 1997, utilizando como taxa de capitalização, a taxa de desconto do Banco de Portugal, no final de cada ano, obtendo uma dívida do Estado, referente àquele período, de 5,873,035 milhões de contos (29.365 MIL MILHÕES DE EUROS) ou de 5.088,838 milhões de contos, conforme se

considere cada valor a capitalizar no início ou no fim do ano, respectivamente (Santos *et al.*, 1998: 159).

Boaventura Sousa Santos diz ainda sobre as responsabilidades que o Governo indevidamente afecta à segurança social,

“As despesas resultantes da transferência das responsabilidades das empresas para a Segurança Social pela aplicação do Decreto-Lei 261/91, de 25 de Julho, não devem ser suportadas nem pelas receitas das contribuições para a Segurança Social nem pelo fundo de solidariedade/emprego, mas sim pelo O. E.” (Santos *et al.*, 1998: 214).

Boaventura Sousa Santos defende ainda em alternativa, para criar mais emprego e consequentemente mais receitas e menos subsídios,

“que fosse mais seriamente considerada uma política selectiva de apoio à criação de emprego através de, por exemplo, incentivo (ou, pelo menos, não penalização) às empresas mais geradoras de emprego. Essas medidas poderão passar pelo reforço da solidariedade entre as próprias empresas, sobretudo das empresas de capital intensivo para com as empresas de mão-de-obra intensiva” (Santos *et al.*, 1998: 257).

As recentes alterações ao cálculo das pensões de reforma ao reduzirem substancialmente o valor das mesmas, terão seguramente duas consequências, ao não permitir manter o mesmo nível de vida após a aposentação e não prevenir que muitos deles venham a aumentar os números da pobreza<sup>11</sup>.

### **3.5. FINANCIAMENTO DAS PENSÕES DE REFORMA**

Não havendo consignações de receitas, poderá julgar-se que é indiferente considerar os impostos sobre os rendimentos das pessoas físicas (IRS's) ou colectivas (IRC's), ou ainda por exemplo os IVA's.

Seria aliás fácil argumentar a favor das duas primeiras formas tributárias. No que respeita aos IRS's oferecem as vantagens inquestionáveis de terem uma cobertura quase completa das populações, em princípio, ficando de fora apenas os cidadãos de recursos tão baixos que se justifica que sejam apenas beneficiários, não contribuintes, da segurança social. Os IRS's têm ainda (só eles podem tê-los) os demais requisitos requeridos para uma distribuição justa dos encargos fiscais.

Trata-se de uma forma, sem paralelo, com a qual se assumiria como responsabilidade comum a cobertura das situações de carência de todos os cidadãos dos países.

Sem esta abrangência e, por isso, sem a mesma virtualidade, a cobertura das despesas da segurança social com as receitas dos IRC's teriam também a vantagem de não dar

---

<sup>11</sup> Clara Murteira (2007) manifesta opinião no mesmo sentido.



nenhum tipo de incentivo a alguma forma de organização da actividade produtiva em relação a outra ou a outras. Não penalizaria, pois, processos produtivos de trabalho-intensivos, tal como acontece, indesejavelmente, com a tradicional cobertura dos encargos através das contribuições dos participantes na produção, com base nos salários pagos.

Como dissemos, igualmente não seria desejável a situação inversa, de penalizar ainda mais a utilização do capital. Mas o que pretendemos é que não seja a via fiscal a contribuir artificialmente para que se opte por um determinado processo de produção em detrimento de outro. A situação actual de concorrência muito apertada entre as economias leva todavia a que um aumento de receita para fazer face aos aumentos de encargos com a segurança social não possa ser conseguido através dos acréscimos de IRS's ou dos IRC's. Poderá haver, quando muito, pequenos acertos sem grande significado nas receitas gerais dos países.

A propósito do financiamento da segurança social diz Silva Peneda,

“Se imaginássemos que este tipo de custos pudesse deixar de ser da responsabilidade das empresas, concluiríamos que os preços dos produtos seriam mais baixos, a possibilidade de exportar esses produtos seria maior, a concorrência aos produtos importados seria mais forte e a possibilidade de criação de emprego seria maior” (Peneda, 2008: 85).

Um país que reduza às empresas uma parte substancial da quotização social e transfira esses custos para os impostos indirectos está, claramente, a criar condições de maior competitividade para as empresas que estão localizadas nesse país. Na Dinamarca, por exemplo, estão já em vigor formas de financiamento alternativas dos sistemas de segurança social, adoptando o recurso aos impostos indirectos, aliviando assim os custos das empresas, mas mantendo a sustentabilidade do sistema social (Peneda, 2008: 85).

Muito embora existam situações muito diferentes entre países na forma do financiamento da segurança social, particularmente nos montantes das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, e em maior ou menor percentagem na comparticipação do OGE dos respectivos países, somos em qualquer caso a destacar o caso da Dinamarca, onde a segurança social é basicamente coberta com tributação geral, fundamentalmente através do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), sendo a taxa média e única de 25%.

Um estudo de Clemens Fuest<sup>12</sup> aponta igualmente as vantagens de o financiamento da segurança social ser feito através do IVA, dando como exemplo na Alemanha em 2006,

---

<sup>12</sup> Clemens Fuest exerce funções no Departamento de Economia, na Universidade de Colónia e no Centro de Taxação de Negócios da Universidade de Oxford. O documento foi apresentado em Bruxelas, a 7/8 de Abril de 2008, com o título de “Shall we shift taxation from labour to consumption? Efficiency and equity aspects

em que o abaixamento da taxa social por troca de 1% do IVA resultou em um aumento de 80.000 empregos e um crescimento do PIB de 0,24%. O estudo defende ainda que os maiores beneficiários da redução da taxa social deverão ser os trabalhadores de menores rendimentos.

Num estudo técnico efectuado por Isabel Correia, perita do Banco de Portugal em 2007, concluiu-se igualmente pela vantagem da utilização do IVA como a fonte principal do financiamento da segurança social.

O estudo diz-nos que,

“quando através de uma reforma fiscal se eliminam impostos proporcionais sobre o rendimento do trabalho e rendimento do capital, e são substituídos por um imposto único sobre o valor acrescentado não só aumenta a eficiência da economia como melhora também a distribuição de bem-estar. Ou seja, podemos garantir que o bem-estar dos agentes com nível de bem-estar abaixo da média da economia aumenta com a reforma. Podemos ainda concluir que a introdução de deduções, ou transferências, anónimas podem melhorar a equidade sem perdas na eficiência da economia, quando as receitas necessárias para financiar estas deduções são pagas com um aumento do imposto sobre o valor acrescentado” (Correia, 2007: 92).

Demonstrando com cálculos matemáticos diz,

“A diminuição do imposto sobre o trabalho quando aumenta o imposto sobre o consumo permite que as decisões do trabalho sejam menos distorcidas, visto que parte dos gastos passam a ser financiados pela componente não distorcionária do imposto sobre o consumo. Por ter uma componente não distorcionária superior um sistema financiado com uma maior tributação do consumo e uma menor do rendimento do trabalho é mais eficiente. No limite, quando o imposto sobre trabalho for zero, e for substituído por um imposto sobre o consumo, a eficiência é a máxima dada a restrição que o imposto sobre o trabalho não pode ser negativo. Esta característica positiva na eficiência da economia do imposto sobre o consumo é bem conhecida” (Correia, 2007: 95).

Este estudo vem igualmente demonstrar que as classes mais desfavorecidas não serão penalizadas, contrariando assim opiniões expressas por outros quando diz,

“Podemos então afirmar que a crescente importância nas receitas fiscais do imposto sobre o consumo melhora simultaneamente a eficiência e a equidade. E como consequência quanto mais o sistema é baseado em impostos sobre o consumo mais fortes são os efeitos sobre o bem-estar dos agentes situados na aba esquerda da distribuição. Por outras palavras os “pobres” beneficiam sempre destas alterações de política. Uma característica importante dos impostos sobre o consumo é a possibilidade de que com estes impostos é possível redistribuir sem custos de eficiência.

Pode-se provar que a introdução de deduções permite manter o equilíbrio agregado quando estas deduções são financiadas por um aumento do imposto sobre o consumo e acompanhado por uma diminuição do imposto sobre o trabalho” (Correia, 2007: 99).

E conclui dizendo,

“Para evitar a complexidade dos sistemas fiscais vigentes tem sido advogada uma alteração para um sistema de taxa única. Neste trabalho mostramos como é distribuída a carga do sistema fiscal quando essa taxa única é sobre o valor acrescentado. A visão tradicional de que um sistema baseado no valor acrescentado penaliza os “pobres”, visto estes terem uma propensão maior a consumir que os “ricos”, é posta em causa. Num ambiente em que a heterogeneidade entre agentes tenta aproximar-se da evidência empírica, e em que os resultados não dependem da informação específica sobre distribuição das características individuais, mostramos que a mudança de um sistema como o actual para um sistema baseado numa taxa única sobre o valor acrescentado e uma transferência igual para todas as famílias, tem simultaneamente um efeito positivo sobre a eficiência e sobre a equidade.

Este resultado afasta-se de outros encontrados na literatura, em modelos de equilíbrio geral semelhantes ao utilizado, devido às hipóteses sobre o tipo de assimetria que caracteriza a heterogeneidade entre as famílias: estes trabalhos assumem como causa da heterogeneidade a eficiência inata no trabalho dos diferentes agentes. Na presente nota consideramos que a heterogeneidade advém não só da distribuição da eficiência do trabalho mas também da distribuição da riqueza no momento da reforma fiscal.

Os resultados encontrados significam que o votante mediano seria favorável à implementação desta reforma, visto a mediana ser inferior à média na distribuição de bem-estar, e que uma reforma deste tipo implicaria que as famílias mais “pobres” teriam necessariamente um aumento de bem-estar devido à reforma” (Correia, 2007: 100).

A globalização dos mercados, não tendo em conta os sistemas sociais de países terceiros, particularmente os não integrados na U. E., é um motivo acrescido para que o financiamento social não onere o factor trabalho, Peneda diz a propósito,

“a liberalização do comércio só é aceitável se forem respeitadas normas mínimas pelos países terceiros, designadamente a nível social (saúde e segurança, condições de trabalho, trabalho infantil, sindicatos) e a nível do ambiente (produtos químicos, águas residuais) (Peneda, 2008: 87).

Acrescentando ainda,

“Definitivamente, a globalização não é um assunto de economia. A este respeito, cito o prémio Nobel Joseph Stiglitz: «O debate sobre a globalização tornou-se tão intenso, não só por causa do bem-estar económico, mas também por causa da própria natureza da nossa sociedade,

mesmo porque talvez esteja em causa a própria sobrevivência dessa sociedade tal como a conhecemos até aqui»” (Peneda, 2008: 95).

Peneda alerta para o aumento da despesa em percentagem do PIB, se não existirem reformas, mas não analisa qual será o comportamento das restantes rubricas dos Orçamentos dos Estados,

“Neste momento, os 27 Estados-Membros consagram, em média, 27 por cento do seu PIB à despesa pública com a protecção social. Projeções orçamentais mostram que, se não houver uma reforma, a despesa pública com as pensões será, em 2040, três a cinco por cento mais elevada em relação à percentagem actual do PIB” (Peneda, 2008: 101).

Não podemos deixar de estranhar que nenhum dos autores consultados tenha analisado os custos da segurança e criminalidade em percentagem do PIB, que forçosamente aumentará com o desemprego e situações de pobreza extrema, pois só assim poderemos avaliar se os custos da segurança social serão ou não sustentáveis ou mesmo desejáveis.

Jeffrey Owens (2006) defende igualmente o aumento do IVA, reduzindo os impostos e/ou contribuições directas.

Manuel Porto (s. d.) faz uma importante reflexão sobre esta matéria.

Para o autor (Porto, s. d.), não se justificará despende espaço com outras formas tributárias, de pouco significado reditício actual e potencial ou ainda que, embora tendo esta capacidade, não se vê que tenham para além disso qualquernexo com o objectivo a atingir.

A título de exemplo, não estará ainda esgotada a possibilidade de aumentar a tributação sobre os produtos petrolíferos ou sobre os tabacos. Mas, além das suas contra-indicações económicas ou de equidade, é de perguntar por que deveriam ser os utilizadores e consumidores desses produtos a contribuir em maior medida para a segurança social da generalidade dos cidadãos portugueses.

Fica assim como hipótese, com especial realismo, a utilização dos IVA's, com consignações de receitas ou, independentemente disso, com a capacidade de, com o acréscimo das suas taxas, cobrir os défices crescentes dos sistemas de segurança social (*idem*).

Na primeira linha podemos ter desde a situação, verificada em Portugal, de se afectar 1% da receita global do IVA à cobertura do sistema de segurança social, até à situação extrema de o IVA o poder cobrir em parte ou mesmo integralmente o financiamento da segurança social. Esta é praticamente a solução seguida na Dinamarca, que tem obviamente implicações na concorrência com os demais países.

Antes disso, ainda neste número, justifica-se que se faça uma apreciação geral da utilização dos IVA's, eventualmente em termos agravados em relação às taxas aplicadas actualmente.

Como factor atractivo está a sua extraordinária capacidade de aumento imediato das receitas. Foi esta a razão que levou recentemente o Governo português, apesar das promessas em contrário feitas durante a campanha eleitoral, a escolhê-lo como via principal de aumento das cobranças fiscais. Tem uma base tributável enorme, que permite que com um agravamento de 2% se consiga um acréscimo muito significativo de receitas, sem paralelo com qualquer outra forma tributária.

Em relação à tributação da actividade produtiva, em particular em relação a formas tributárias ligadas à utilização do factor trabalho, um imposto geral sobre o consumo tem ainda duas vantagens de relevo muito assinalável, com efeitos em momentos temporais diferentes.

Uma destas vantagens está em proporcionar uma receita que depende em muito menor medida das flutuações conjunturais. Uma recessão tem de imediato consequências no desemprego, o qual, além de fazer aumentar a pressão sobre os benefícios a conceder, leva também de imediato a uma diminuição sensível das receitas ligadas aos rendimentos salariais. Tal dependência é ainda naturalmente grande com os IRC's, tributando os lucros das empresas, valores que se ressentem igualmente de imediato com uma situação de recessão.

A dependência já é muito menor com os IRS's, havendo rendimentos que variam em menor medida num período de crise, como são os casos das rendas, dos juros ou das pensões. Mas a variação é naturalmente ainda muito menor com a tributação geral do consumo, com os cidadãos a encontrar recursos (de aforros anteriores ou de empréstimos) que lhes permitem manter, na medida do possível, o seu nível de compras, principalmente tratando-se de bens essenciais.

Na sociedade actual, as expectativas dos cidadãos e os montantes de riqueza criados, nomeadamente na EU, alteraram profundamente os motivos/razões que ajudaram a implementar um sistema cada vez mais alargado ao direito a uma aposentadoria. As pensões de reforma, no seu início, tinham como um dos seus principais objectivos o de seduzirem os trabalhadores, para que estes se dedicassem à empresa e nela permanecessem durante toda a sua vida activa. As pensões eram asseguradas pela própria empresa, que, para o efeito, criava um fundo, o qual nem sempre garantia realmente essa regalia.

A entidade patronal através deste processo, não só cativava o trabalhador na sua melhor idade, como estipulava a idade em que atribuía esse direito; ou seja, quando o seu rendimento já não era compensador. O trabalhador, por sua vez, não aceitaria outro emprego com melhor salário, a menos que esse também garantisse a pensão.

Hoje pelo contrário, as empresas, maioritariamente, optam pelo trabalho precário, sem vínculos ou garantias. As poucas empresas que ainda têm complementos de reforma, são apenas algumas públicas ou as que deixaram de o ser recentemente. As empresas, quer pela introdução das novas tecnologias, quer pela competição exacerbada introduzida pela globalização dos mercados, deixaram de sentir qualquer interesse em

ter fundos próprios de pensões e até mesmo de contribuírem expressamente para o efeito.

Há três décadas, as novas tecnologias substituíam, em geral, apenas o esforço físico, mas hoje a informática interfere igualmente com a inteligência. Philippe Petit, na obra *Contra o Fim do Trabalho*, admite que:

“o ajustamento venha a ser mais difícil de restabelecer, porque a máquina informática não substitui apenas o esforço físico dos homens mas a sua inteligência. No entanto, pode pensar-se que o sentido geral da evolução prolonga a do passado. Uma vez mais, serão precisos menos trabalhadores para produzir mais. Mas esta “libertação”, se colocada numa perspectiva de longo prazo, traduz-se pelo desemprego da nossa geração. As pessoas “libertadas” do seu emprego – por outras palavras, no desemprego – constituem, de uma certa maneira, uma geração sacrificada. É da responsabilidade do político restringir as consequências mais graves antes que se restabeleça um novo equilíbrio, aliás provisório (*in Schnapper, 1998: 83*).

A melhor forma de se garantirem e criarem postos de trabalho será através de processos produtivos competitivos, utilizando plenamente os vários factores de produção, e não permitindo a distorção dos preços devido aos encargos fiscais diferentes. Garantindo este objectivo, devemos de igual modo defender a promoção da utilização do factor trabalho, não só por razões económicas mas fundamentalmente porque se trata de defender o bem-estar e a realização das pessoas.

Mesmo admitindo que a segurança social possa cobrir na íntegra as situações de desemprego, subsiste ainda um problema de dignidade humana, que inibe o contributo pessoal para a criação de riqueza do país. A ambição normal humana não poderá conformar-se nunca com uma situação de inactividade e de dependência de apoios sociais.

Se o objectivo é criação de empregos, convém minimamente analisar se a via fiscal é um meio possível a seguir, promovendo a substituição da tributação do factor trabalho por outros tipos de taxaço. Tendo como princípio minimamente realista que não é possível reduzir significativamente a carga tributária global, estamos conscientes que a redução da carga fiscal, que directa ou indirectamente incida sobre o trabalho, terá obviamente efeitos a ter em conta na aplicação de formas tributárias alternativas.

Consideremos, por exemplo, aumentar a tributação do factor capital com o fim de obter receita semelhante, para além da viabilidade e correcção de o fazer, teremos de ter em conta se tal procedimento não o levaria à deslocação para países com tributação mais reduzida, esta hipótese terá sempre de estar presente.

Atendendo a que quando não existe investimento também não haverá a criação de empregos, podemos assim verificar como uma alteração de política tributária, que aparentemente vinha favorecer os trabalhadores, acaba por fazer com que eles fiquem a perder. De forma semelhante aconteceria se aumentássemos a tributação sobre a

energia, como várias vezes se tem sugerido como outra hipótese para substituir a tributação do trabalho, pretendendo assim dar um incentivo a uma maior utilização de mão-de-obra.

Acabam, pois, por estar aqui boas razões para que as despesas da segurança social sejam cobertas, na totalidade ou em grande parte, pelas receitas gerais dos orçamentos estaduais, mais concretamente por receitas que não favoreçam um processo produtivo em relação a qualquer outro, ou que de qualquer modo onerem os processos produtivos.

Face às virtualidades e aos inconvenientes de cada forma de financiamento da segurança social, pensamos que será mais correcto manter a repartição dos encargos entre os participantes na produção e a generalidade dos cidadãos.

Quando o financiamento é feito através do IVA, com as normas existentes, na linha do princípio do destino, há uma oneração (compensação) do que é importado, recaindo o IVA nacional sobre os bens importados, e uma desoneração do que é exportado. Há pois nestas medidas algum protecção e alguma promoção das exportações, com valores que acabam por ser sensíveis face à aproximação da generalidade das demais condições de concorrência no mercado único europeu.

As razões, quer económicas, quer sociais, justificam que o financiamento da segurança social não poderá continuar a ser financiado exclusivamente pelas contribuições dos participantes na produção, tendo por base os seus salários. Assim impõe-se uma maior participação através da tributação geral do consumo. Além de que a lógica para a sua adopção, tem ainda a vantagem de ser a menos sujeita às flutuações do mercado e depender menos do envelhecimento da população, bem como da evolução demográfica.

Importa que se acabe com esta situação, ainda que para tal seja necessário ultrapassar incompreensões e resistências de quem até agora, ao longo de décadas, foi insensível à situação de favor de que desfrutava.

Boaventura diz,

“Em nosso entender, não se dispõe de dados essenciais para a realização de projecções válidas sobre a evolução do sistema, dadas, nomeadamente, as insuficiências do sistema informático e estatístico da segurança social. Deve, também, notar-se que é praticamente impossível elencar e quantificar todas as mudanças relevantes que poderão vir a ter lugar no decurso das próximas décadas e as suas consequências no domínio da segurança social” (Santos *et al.*, 1988: 4).

No modelo social europeu, verifica-se a inserção da protecção social no direito público, o que atesta que a protecção social é um elemento integrante da sociedade moderna democraticamente estruturada. As sociedades democráticas modernas não poderão deixar de ter a consciência de que a solidariedade social constitui um elemento-chave, para a sua sustentação sendo mesmo um pressuposto fundamental.

Igualmente, não podemos aceitar a complacência para com as deficiências, desigualdades e riscos que o sistema privado lucrativo acarreta. As recentes alterações e discussões desviaram os verdadeiros objectivos a que deve obedecer uma real política social, na qual a obrigação de contribuir para a protecção dos riscos sociais é uma responsabilidade social e não uma responsabilidade civil individual, pelo que não é legítimo fazermos assimilações com a obrigatoriedade existente em outros seguros privados obrigatórios, como por exemplo os respeitantes aos acidentes com veículos automóveis.

Direitos na Europa – aproximação do rácio: Níveis de despesa de segurança social – PIB. Nisto consiste o esforço de convergência relativamente ao cumprimento do art. 2º. do tratado de Roma, com a redacção que lhe foi dada pelo tratado de Maastricht, segundo o qual um dos objectivos fundamentais da União é obtenção do elevado nível de protecção social (Santos *et al.*, 1998: 11).

Importa analisar o sistema de segurança social considerando os seus objectivos próprios, excluindo os interesses que lhe são estranhos, tais como os referentes aos mercados de capitais, ou os que dizem respeito à reestruturação das empresas.

A globalização da economia pode levar a alteração dos mecanismos de redistribuição mas não pode pôr em causa o princípio de redistribuição e o princípio de que este decorre da compatibilização entre a democracia e o capitalismo. O princípio humanista da economia social de mercado deve sobrepor-se ao princípio monetarista da economia de mercado *tout court*?

Acresce que as novas formas de organização e gestão de empresas, tendentes a aumentar a eficiência das unidades, têm sido orientadas no sentido da redução de mão-de-obra.

“A manter-se, esta tendência conduzirá à progressiva diminuição do papel do trabalho humano nas empresas, com a conseqüente redução do peso do rendimento do trabalho no rendimento nacional e o simultâneo crescimento da parte irreversível do desemprego” (Santos *et al.*, 1988: 19).

As mudanças nos processos de produção, aliadas à globalização da economia, vieram produzir transformações profundas na segurança social, atendendo a que a sua criação assentava no pressuposto de que os empregos seriam em regra por conta de outrem, estáveis, a tempo completo e bem remunerados.

A tendência que se tem verificado para a redução do peso dos rendimentos do trabalho na economia não tem impedido o crescimento económico (pelo contrário, a precarização do emprego tem sido apresentada como necessária para o crescimento económico). O que nos leva a concluir a necessidade de envolver toda a economia no financiamento da segurança social e, não apenas como tem vindo a acontecer o ser financiada apenas pela parte correspondente aos rendimentos do trabalho. Esta mudança implica que a solidariedade social terá de deixar de ser feita apenas pelo sector económico ligado ao mundo laboral e passar a abranger todos os sectores económicos da sociedade.



A mesma lógica de raciocínio é utilizada por Boaventura Sousa Santos quando afirma, “A segurança social tenderá a deixar de assentar exclusivamente na condição do vínculo laboral para passar a estar associada simplesmente à cidadania” (Santos *et al.*, 1998: 21).

As nossas sociedades viram, nos últimos cinquenta anos, o seu nível de vida, em média, triplicar ou quadruplicar, mas a parte do Rendimento Nacional que afecta a remunerações tem-se vindo progressivamente a reduzir.<sup>13</sup> Por um lado, o financiamento através do IVA

“teria como mérito o restabelecimento de algum reequilíbrio entre as responsabilidades sociais das empresas mão-de-obra intensivas e as empresas de capital intensivas, o que não só seria positivo, sobretudo nas PME’s, como ainda beneficiaria o nível de emprego, pois teria como efeito desmotivar a tendência crescente para o recurso acrescido à substituição de trabalho humano por máquinas” (Santos *et al.*, 1988: 27).

A experiência britânica no domínio das pensões demonstra que os planos privados não se traduzem em vantagens para as finanças públicas. Uma correcta avaliação dos lucros correspondentes às pensões não suportadas por receitas públicas e aos prejuízos correspondentes aos impostos (benefícios fiscais) que deixam de ser recebidos, conclui-se que as pensões privadas não conduziram a qualquer vantagem no orçamento de Estado.

A Constituição da República Portuguesa, no artigo 63º, consagra que “Todos têm direito à Segurança Social”, competindo ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de Segurança Social». Como é claro, não é referido que o financiamento tenha de depender apenas do rendimento do trabalho. A Constituição qualifica ainda o Estado como Estado Social, como Estado de direito social, obrigado a garantir e respeitar os direitos sociais de todos.

Um desses direitos é, obrigatoriamente, o do direito ao trabalho, um dos factores mais integradores da sociedade é a obtenção de um emprego com um salário justo. São vários os aspectos com ele relacionados, dos quais se destaca a educação/formação. Mas estes são factores, porque dependem de muitíssimos aspectos, tais como a idade, a região, a formação, que não têm uma resolução desejável a curto passo, motivo que reforça ainda mais as obrigações do Estado na componente do direito social.

Mas tão, ou mais, importante que estes factores é o modelo fiscal adoptado. Em Portugal, a construção desse modelo foi feita tendo por base o modelo “Fordista de produção”, o qual, a partir dos anos 80, deixou de existir. Mas governos como o de Portugal teimam em manter esse modelo, introduzindo apenas periodicamente umas alterações cosméticas.

---

<sup>13</sup> Vid., no. 14 da Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de Outubro de 1997.

Não totalmente coincidente com a tese desenvolvida neste estudo, também a CGTP defende que as empresas deverão pagar,

“um acréscimo na forma de uma taxa que é a diferença entre o valor acrescentado líquido, os salários e as próprias contribuições patronais, evitando-se assim uma dupla “tributação”. Dito de outra maneira, serão sobretudo as empresas de capital intensivo a quem se pede um acréscimo de esforço para o financiamento da segurança social”(CGTP, 2006: 7).

No mesmo sentido se manifesta o estudo de Eugénio Rosa, que preconiza a taxação da totalidade da riqueza criada nas empresas.

“Isto acabaria com a concorrência desleal que existe actualmente entre as empresas, pois umas contribuem com uma percentagem maior da riqueza criada do que outras (por ex., as empresas do vestuário, por empregarem muitos trabalhadores, contribuem com 18% da riqueza líquida que criam, enquanto as tabaqueiras contribuem apenas com 5,9%), e as empresas deixariam de ser premiadas quando despedem trabalhadores pois passam a pagar menos para a Segurança Social já que as remunerações que pagam, que serve de base de cálculo às contribuições, diminui com os despedimentos. E deixaria de estar em perigo a sustentabilidade financeira futura da Segurança Social, como sucede com a "reforma" do governo de Sócrates. E isto porque mesmo que diminuísse a percentagem que as remunerações representam no PIB ou no VAL, como as contribuições das empresas deixavam de estar ligadas às remunerações pagas, e passavam a estar apenas dependentes da totalidade da riqueza criada anualmente pelas empresas, como esta cresce rapidamente, exceptuando nos períodos de crise, as receitas da Segurança Social aumentariam ao mesmo ritmo” (Rosa, 2009: 2).

**Quadro B**  
**Contribuições para o Financiamento da Segurança Social**  
**dos Empregadores e Trabalhadores**

Receitas em% Do Total	Dk	NO	UK	SP	P
Empregadores	8,0	14,1	12,8	23,6	23,75
Trabalhadores	8,0	7,8	11,0	4,7	11,00
TOTAL, apenas De Emp. e Trab.	16,0	21,9	23,8	28,3	34,75

Fonte: MISSOC, Janeiro de 2007

Como facilmente se constata, destes 5 exemplos, Portugal é claramente o país que mais penaliza empregadores e trabalhadores directamente no financiamento da segurança social. Em contrapartida a tão falada “Dinamarca da flexisegurança” faz esse financiamento incidir fundamentalmente através do Orçamento de Estado, dado que apenas recebe 16% da massa salarial paga por empregadores e trabalhadores.

Claro que a diminuição das contribuições pagas por trabalhadores e empregadores, terão de ser compensadas com outros dos impostos que constituem a receita geral do Estado, alargando a taxação a uma base mais alargada.

“Sugere-se, com frequência, o alargamento da base ao valor acrescentado total. Neste caso, as cotizações passariam a incidir sobre as várias componentes do valor acrescentado total. Desta forma, procurar-se-ia obter um efeito positivo sobre o emprego, pois as contribuições teriam efeito neutro sobre a procura de trabalho, não discriminando a favor do capital. Seriam, de igual modo, não discriminados os sectores intensivos em trabalho e relativamente desfavorecidos os sectores intensivos em capital. A taxa de cotização poderia ser menor devido à ampliação da base de incidência” (Murteira, 1995: 97-98).

As contribuições sociais sobre o trabalho penalizariam o emprego e incentivariam a substituição do trabalho pelo capital<sup>14</sup> e em seguida é referido,

“para compensar a perda de receitas fiscais resultantes, defende-se a tributação do consumo através do IVA e o recurso a outros impostos, como os impostos sobre o ambiente e os impostos sobre os rendimentos do capital financeiro. Para além disso, as cotizações patronais constituem uma parte do custo do trabalho, contribuindo para elevar os preços e, desse modo, afectar a competitividade externa das economias. Este constitui um argumento adicional para justificar a redução das cotizações patronais e o aumento do peso do financiamento fiscal” (Murteira, 1995: 100).

<sup>14</sup> Comissão das Comunidades Europeias, *Crescimento, Competitividade, Emprego*. Os desafios e as Pistas para Entrar no Século XXI. «Livro Branco», 1993: 51 (in Murteira, 1995: 100).

Os governantes não tiveram em atenção que a maioria esmagadora das empresas em Portugal, são pequenas e médias empresas, (cerca de 99%), com larguíssima percentagem no pequeno comércio e serviços. Como tal, a introdução de novas tecnologias é muito problemática. O problema ainda se agrava mais quando sabemos do baixo nível educacional e profissional dos trabalhadores portugueses.

Assim sendo, o aumento de produtividade, tendo por base uma maior capacidade de trabalho dos trabalhadores será uma medida só possível a médio e longo prazo. Como confirmação, basta referir que os esforços desenvolvidos com a formação profissional (apoiada pelo FSE) nos últimos 22 anos, teve a nível geral muito pouco efeito.

A Dinamarca, como um dos países com maior cobertura social, contínua sendo um dos países desejados para o investimento na comunidade. Por outro lado, a Dinamarca é a demonstração clara que vale a pena ter um sistema diferente de financiamento das contribuições sociais (Peneda, 2008).

Antes de entrarmos na proposta de um novo financiamento para a segurança social, não poderão deixar de ser feitas breves considerações sobre a carga fiscal portuguesa, tendo em conta o crescimento do PIB necessário para atingir a média europeia.

Portugal, para alcançar um PIB *per capita* ao nível da média europeia, terá forçosamente de crescer a taxas anuais nunca inferiores a 4% ao ano. A título de exemplo, se a média europeia crescer 2% ao ano, valor este que todas as projecções sustentavam, Portugal necessitaria de 15 anos para atingir esse objectivo.

Acontece que nenhum país no Mundo, com uma carga fiscal de 38% sobre o PIB, conseguiu, até hoje, crescer durante 15 anos a essa taxa ou superior. Aqueles que têm crescido em torno dos 4% durante vários anos têm cargas fiscais de 29/30% sobre o PIB e os que cresceram a valores superiores os seus impostos não ultrapassam os 25% do PIB.

É, portanto, inevitável que, se queremos atingir as médias europeias, teremos de começar a baixar a carga fiscal, aliás como os vários quadrantes políticos têm afirmado, prometido, mas que nunca concretizaram, antes pelo contrário aumentaram-na e, automaticamente, o crescimento diminuiu.

Mas quando se aborda a questão de redução de impostos, assistimos a que cada partido, organização empresarial e sindical, opta, em regra, por impostos diferentes uns dos outros, sem contudo justificar cabalmente as vantagens e as consequências que cada uma das opções teria. Importa assim fazer uma breve análise de cada uma das opções possíveis.

Começando por considerar o IRC, algumas vozes em geral vindas do lado empresarial têm defendido a sua redução em pelo menos 5%.

Analisemos esta hipótese. O tecido empresarial português é maioritariamente (cerca de 92%) constituído por pequenas ou micro empresas. A grande maioria destas com

facturação até 90.000 euros/ano, o que neste caso, em regra, não têm quaisquer lucros. Logo, a redução em nada os beneficiariam<sup>15</sup>.

O montante indicado pode-se obter de forma fácil e lógica. Nos quadros do INE referentes ao *Número de Empresas e de Volume de Negócios* (período de referência dos dados 2007), verificamos que com menos de 10 trabalhadores existem 1.051.195 empresas e que as mesmas têm um volume de negócios de 91.923.628.736 euros, dividindo este valor pelo número de empresas obtemos um valor médio por empresa de 87.447 euros/ano, o que é claramente demonstrativo que a maioria das empresas têm um volume de negócios inferior aos 90.000 euros/ano utilizado no exemplo.

Não devemos, todavia, esquecer que a maioria do micro e pequeno comércio nem sequer vende os 7.500 euros/mês, e para cumprir o horário normal, incluindo abertura ao sábado, será necessário mais de um trabalhador. O exemplo é claro quanto à inexistência de IRC.

Das restantes pequenas e médias empresas a maioria dificilmente terão lucros líquidos superiores ao intervalo de 10.000 a 50.000 euros/ano (admitindo um lucro líquido de 10% sobre o volume de negócios, implica terem vendas de 100 a 500 mil euros/ano. Logo, a redução de 5% de IRC, nestes casos, resultaria em um ganho de 500 a 2.500 euros/ano. Como facilmente se conclui sem qualquer significado, quer para ser mais competitivo, quer para fazer novos investimentos, investigação, melhoramentos, etc.

Assim sendo, verifica-se que os únicos verdadeiros beneficiados com essa redução do IRC seriam as empresas com lucros de centenas de milhões de euros, atendendo a que beneficiariam de um ganho de cinco milhões de euros por cada cem milhões que tenham de lucro. Logo esta hipótese apenas serviria para reforçar aquilo que as estatísticas, embora com sinais recentes contraditórios, já revelam, que é “os ricos estão cada vez mais ricos”, contribuindo assim para o aumento das diferenças existentes em Portugal.

---

<sup>15</sup> Exemplo: Vendas mensais de 7.500 euros, valor do IVA a 20% = 1.250 euros, logo os produtos e serviços vendidos totalizam 6.250 euros

Admitindo uma margem de “lucro” de 20% sobre os custos de produtos e serviços, teremos um resultado de 1.042 euros. Deste valor terá de ser paga o aluguer das instalações, a energia, a água, o telefone, etc.

Se estimarmos a totalidade dessas obrigações em 500,00 euros, sobrarão 542,00 para salários, os pagamentos à segurança social somam 34,75% assim o valor líquido disponível será de 353,66 euros.

Mesmo que admitamos uma margem de “lucro” de 30%, mantendo os custos, o valor para salários subiria para 1.063 euros, os quais descontando a segurança social seriam apenas de 693,61 euros.

Passemos agora a analisar uma possível baixa do IRS. Qualquer que seja a percentagem da baixa, não haverá qualquer benefício para quem auferir o salário mínimo (porque está isento), mas o mesmo aconteceria para todos os casais com filhos e/ou que tenham adquirido casa própria, recorrendo a empréstimo bancário, com salários até dois salários mínimos, atendendo a que as deduções fiscais anulam todo o IRS que teriam de pagar, também neste caso o efeito seria nulo.

Admitamos, por exemplo, que a redução de IRS fosse na generalidade 2%. Como vimos, os baixos salários nada beneficiariam. Os salários médios (quatro salários mínimos) beneficiariam cerca de 300 euros/ano. E um salário/aposentadoria, como têm sido anunciados alguns de valores na ordem dos 35.000,00 euros mensais, beneficiaria de aproximadamente 9.800 euros/ano. Também esta hipótese beneficiaria apenas quem mais ganha, discriminando ainda mais os que menos ganham.

Assim a redução do IRC e do IRS, não teria qualquer efeito na redução dos preços aos consumidores, nem traria qualquer aumento da competitividade dos produtos transaccionáveis portugueses face ao mercado global.

Consideremos agora o abaixamento das taxas do IVA em relação à concorrência internacional no mercado interno. Nada mudaria face ao actual. Todos os produtos, independentemente da sua origem, seriam igualmente beneficiados. Logo, as empresas portuguesas não teriam aumento da sua competitividade. E quanto aos cidadãos seria rigorosamente o mesmo. Ultimamente o Governo alterou a taxa de alguns produtos alimentares da taxa de IVA de 21% para 12%, e mais recentemente alterou em relação às academias e ginásios a taxa de 21% para 5%, sem que essas medidas tivessem alterado os preços aos consumidores. Claro que o último caso é mais escandaloso que o primeiro.

Mais recentemente ainda, o Governo baixou a taxa de 21% para 20% e, igualmente, os consumidores praticamente nada beneficiaram. Mesmo nos casos em que se fez reflectir essa redução, o que a prática nos tem demonstrado é que pouco tempo depois os preços base livremente aumentam, originando que toda a diferença do imposto reverte em favor das empresas. A baixa beneficiou claramente as empresas com maior facturação (na baixa para 20%, por cada facturação de 100 milhões de euros/ano, as grandes empresas tiveram ou terão mais um milhão de benefício), ou seja, como sempre, apenas beneficiando os mais influentes.

#### 4. PROPOSTA DE UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO

Antes de concretizarmos a proposta de alteração do financiamento, não poderemos deixar de fazer uma breve análise a um dos problemas tidos como um dos mais importantes, no caso a evolução demográfica nas próximas décadas.

Começaremos por analisar os dados referidos, quer por Silva Peneda, quer pelo INE (anexo VI).

“A Europa confronta-se com um problema demográfico sem precedentes. Os números são impressionantes. Em 2030, a Europa terá menos 18 milhões de jovens do que tem hoje e, em 2050, menos 60 milhões de habitantes. Entre 2005 e 2030 o número de pessoas com mais de 65 anos crescerá 52,3 por cento (+ 40 milhões), enquanto o grupo dos 15 aos 64 anos diminuirá 6,8 por cento (-21 milhões). O rácio entre pessoas inactivas (jovens, idosos e outros dependentes) e pessoas em idade de trabalhar aumentará de 49 por cento em 2005 para 66 por cento em 2030”. (Peneda, 2008: 89)

Quanto ao INE, os números são semelhantes. Para este caso, é de destacar os da percentagem da população em idade activa, que passará de 67,2%, em 2008, para 55,7%, em 2060, e os da população com mais de 65 anos, que passará de 17,4%, em 2008, para 32,3%, em 2060.

Os números referidos, embora com datas de projecção diferentes, 2030 no caso de Silva Peneda e 2060 no caso do INE, apontam no mesmo sentido. Ou seja, a relação entre população activa e inactiva vai progressivamente diminuindo, atingindo, em 2060, o dobro da actual. Dito de outra forma, em 2060, por idoso, haverá metade do número de activos em relação aos que existem actualmente.

Vários estudiosos e, no caso de Portugal, o próprio Governo, utilizam estes dados como um dos factores mais importantes para a justificação da alteração da fórmula de cálculo das pensões.

Se este fosse na realidade o factor determinante para o cálculo das pensões, então os aposentados em 2060 estariam inevitavelmente confrontados a receberem pensões com valores cinquenta por cento inferiores aos actuais (em termos de poder de compra).

Este raciocínio leva-nos a resultados totalmente ilógicos, sem qualquer sentido. Admiti-lo levar-nos-ia a concluir que tanto a população portuguesa quanto a europeia teria de aumentar para sensivelmente o dobro da actual para manter as pensões com o mesmo valor das actuais. Ora as projecções indicam que a população Europeia em 2050 terá menos 60 milhões de habitantes. Assim quase parece inevitável o drástico corte.

Esta lógica, a ser seguida, conduzir-nos-ia a um aumento populacional muito superior ao previsto, e como tal incompatível com a própria sustentabilidade mundial (em termos alimentares, já se prevê que para as próximas 5 décadas será necessário produzir o

dobro dos alimentos). Se fosse a demografia, o verdadeiro problema da Europa e de Portugal não existiriam os actuais 30 milhões de desempregados na Europa e mais de 500 mil em Portugal, dos quais cerca de 40 mil têm habilitações de nível superior.

O que é realmente fundamental, para o crescimento da economia portuguesa, é que o Governo reduza a carga fiscal, tendo como objectivos principais os seguintes: em primeiro, dar maior competitividade às empresas sediadas em Portugal; em segundo, aumentar o poder de compra dos cidadãos como forma de impulsionar toda a economia nacional e, conseqüentemente, aumentar a sua qualidade de vida. Uma nova forma de financiamento poderá simultaneamente dar resposta, quer ao financiamento da segurança social (em particular nas pensões de reforma), quer ao desenvolvimento económico.

Importa, para a adopção de um novo modelo, ter em consideração a relação entre a criação de riqueza, o número de trabalhadores necessários para a produzir e o número de cidadãos que dela devem beneficiar. O que se tem constatado nos últimos 50 anos e que se tem vindo a acentuar nas últimas décadas (especialmente devido às novas tecnologias) é que cada vez se cria mais riqueza com menor número de trabalhadores, tendência que irá seguramente aumentar à medida que se forem concretizando mais “choques tecnológicos”.

Temos assim que, menos trabalhadores têm produzido mais riqueza e assim continuará a acontecer. Por outro lado, a população total que dela poderá beneficiar irá decrescer, tendo como resultado maior riqueza criada para menor população. Apenas o número de idosos aumentará cerca de 50%.

Importa, assim, saber qual o impacto que esse envelhecimento terá no PIB nacional, para se poder ajuizar da necessidade das limitações impostas recentemente no cálculo das pensões, bem como possíveis agravamentos futuros.

Nas projecções governamentais para 2050<sup>16</sup>, constatamos dois aumentos com repercussão no PIB. Um de +1,8% e outro de +9,6%, respectivamente referentes a Pensões de Subsistemas Solidariedade e de Subsistema Previdencial e uma diminuição de -3,5% na rubrica Previdencial, Protecção à Família e Políticas Activas de Emprego, o que se traduz num aumento das despesas sociais em relação ao PIB em +7,9%.

Numa outra projecção da Comissão Europeia para o período 2007 a 2060, divulgada a 29/04/2009<sup>17</sup>, prevê-se que Portugal possa vir a gastar em 2060 apenas +3,4% do PIB,

---

<sup>16</sup> Anexo IV - Projecção financeira do subsistema previdencial (milhões de euros, 2004 e 2005 – preços correntes, 2006/50 – preços constantes 2006.

<sup>17</sup> Relatório da CE – publicado no Jornal de Notícias em 30 de Abril de 2009 com o título – “Portugal é o que mais poupa com o envelhecimento”



no mesmo período, em termos europeus, Bruxelas estima esse crescimento em +4,7% do PIB europeu.

Não poderemos ainda neste ponto deixar de referir outro factor sempre ignorado na maioria dos estudos referentes a esta matéria. Os estudos mais conhecidos, bem como as projecções já referidas, fazem aquilo que iremos designar como “estudo isolado” ou seja analisa-se as receitas e despesas prováveis para esta vertente, nunca tendo em atenção o todo orçamental, para assim se poder realmente aferir se um determinado aumento é ou não compatível em termos das “receitas” do PIB (sem entrarmos sequer na justeza social).

Atendendo à diminuição da população europeia, prevista, quer em 2050, quer em 2060, os gastos orçamentais em infra-estruturas, tais como construção de novas auto-estradas, abastecimento de águas e saneamento, novas escolas (quando o número de alunos vai diminuir), aeroportos, comboios de alta velocidade, habitações (com projecções indicando que as existentes são suficientes até 2050), forças armadas, etc., tornam-se difíceis de entender. Para que o aumento da percentagem sobre o PIB da segurança social pudesse constituir um qualquer problema orçamental seria preciso, antes de qualquer outra justificação, que todas as restantes rubricas orçamentais se mantivessem aos níveis de percentagem actuais. Tal facto nunca foi nem será facilmente provado, atendendo a que o mais elementar bom senso nos leva a concluir que os orçamentos do futuro serão consideravelmente diferentes dos actuais.

Face ao exposto destacam-se três conclusões. A primeira é que em 2050 haverá menos cidadãos em idade activa. A segunda é que o número de idosos/aposentados crescerá 52%. E a terceira é que a criação de riqueza continuará crescendo.

Assim sendo, torna-se evidente que, mantendo o actual sistema de financiamento com base na massa salarial, não será possível manter, no futuro, pensões que permitam viver com a mesma dignidade da existente na vida activa. Nas últimas duas décadas, tem vindo sucessivamente a diminuir a percentagem do factor trabalho no PIB, mas sempre com aumento crescente da riqueza.

Como analisámos, todas as projecções referem-se sempre às percentagens das despesas sobre o PIB, mas o problema do financiamento actual da segurança social é precisamente o do financiamento não ser feito em percentagem do PIB, mas sim apenas sobre uma componente do mesmo. Tal facto leva-nos a questionar porque somente nesta área tal acontece? As restantes despesas orçamentadas são financiadas pelas receitas geradas com a sua actividade? As estradas apenas com as receitas provenientes dos produtos petrolíferos? As forças armadas com a venda de material bélico ou com receitas obtidas em teatros de guerra? A saúde com as receitas proveniente dos impostos, cobrados aos laboratórios, farmácias e outros intervenientes?

Claro que todos diremos que não. Então, se assim é, quererá dizer que a dignidade humana não é o objectivo primeiro da sociedade e é menos importante que as restantes actividades? O presente estudo tem como objectivo propor uma nova forma de

financiamento que abra o caminho a novas fontes de receitas, as quais venham a permitir os ajustes necessários para que o financiamento incida sobre a totalidade da riqueza criada.

Passemos agora a analisar a proposta de financiamento a ser utilizada nos próximos anos. Sugere-se que, inicialmente, 4% do IVA e 5% do IRC passem a fazer parte das receitas da segurança social.

Analisemos agora o que representa em valor 4 pontos do IVA. Em 2007 o valor arrecadado pelo IVA (provisório), foi de 13.190,8 milhões de euros (dados do INE). Considerando uma média ponderada das 3 taxas de IVA igual a 18 (quanto menor a média, maior o valor a obter), teremos  $13.190,8/18 = 732,82$  milhões de euros/por ponto. Logo, quatro pontos serão 2.931,28 milhões de euros. Para que fique mais fácil determinar o valor poderemos considerar o de 22% do total do IVA que tem um valor ligeiramente inferior ao apurado. Assim,  $22\% \text{ de } 13.190,8 = 2.901,97$

Os 4 pontos do IVA devem ser considerados da seguinte forma: o IVA em 2001 era de 17%, tendo tido dois aumentos de 2% cada, os quais foram anunciados como sendo provisórios/transitórios. Assim, a base será a dos 17%. Como do primeiro aumento, 1% reverteu para a segurança social, passaremos a considerar 18%, o que atendo à solução proposta implicará aumentar a taxa máxima do IVA para os 22%.

Vejamos, então, o efeito da transferência desse montante para o orçamento da segurança social. As contribuições para a segurança social com taxa global (TSU) totalizaram em 2006 os 8.333,335 milhões de euros, pelo que cada ponto será, dividindo por 34,75= 239,808 milhões de euros. Sendo o valor achado no IVA de 2.901,97/239,808= 12,10 quer isto dizer que, transferindo o valor dos quatro pontos do IVA para a Segurança Social, esta pode baixar de 12,1 pontos as contribuições dos trabalhadores e das empresas.

Na hipótese de se transferir igualmente os 5% do IRC (valor que muitos têm defendido a ser reduzido, mas nesta hipótese mantido) para a segurança social, então, a redução das contribuições poderia aumentar mais 1,185%)

A transferência de 4 pontos percentuais do IVA e 5% do IRC (impostos mais solicitados pelo patronato para serem reduzidos) para a segurança social permitiria a redução de 13,285 pontos percentuais nos descontos baseados nos salários. Com essa modificação, poderiam, por exemplo, os trabalhadores passar a descontar em média apenas 9,0% do seu salário e os empregadores igualmente em média 12,5%.

Esta solução tem merecido algumas críticas da parte de vários sindicatos, com o argumento que é um imposto cego que obriga ao pagamento de todos a quase por igual. A crítica não tem qualquer fundamento e apenas demonstra a falta de preparação adequada de muitos que se dizem defensores dos trabalhadores, mas que são incapazes de propor medidas que efectivamente os defendam.

A desmontagem do argumento é simples e clara. Quando se propõe que os trabalhadores, em média, passem a descontar 9,0% (em 1978 era apenas de 7,5% e os empregadores 19,0%) quer-se dizer que a taxa deverá ter mais do que um escalão. Neste estudo sugere-se a criação de pelo menos 3 escalões (sistema este há muito existente por exemplo no Brasil) sendo que o primeiro escalão nunca seria superior a 8%. Considerando o salário mínimo actual de 450,00 euros, estes trabalhadores passariam a receber mensalmente mais 3% do seu salário ou seja mais 13,50 euros.

De acordo com o estudo do INE de 2005/2006, sobre “Despesa total por agregado” (anexo 8), verificamos que as rubricas sujeitas a IVA de 20% são as seguintes; 02-2,3%, 03-4,1%, 05-4,8, 08-3,0%, 12-6,5%, a 07-6,5% (atendendo a que as classes de salários mais baixos utilizam fundamentalmente transportes públicos), na classe 12 apenas nos alojamentos em hotéis é aplicada a taxa dos 20% de IVA, assim admite-se por excesso que possa representar 1/3 do valor referido, logo 3,6%. A soma de todas as percentagens é de 30,8%, aplicando esta percentagem ao salário mínimo, teremos  $0,308 \times 450,00 = 138,60$  euros. Este valor seria então agravado pelo aumento de 2% do IVA,  $(138,60 \times 0,02)$  no valor de 2,77 euros, mas como vimos anteriormente o trabalhador passaria a receber mais 13,50 euros, ao qual teremos agora de deduzir o custo do agravamento do IVA o que resulta  $13,50 - 2,77 = 10,73$  euros de ganho líquido.

Esta demonstração, vem desmontar a teoria muito corrente de que agravar o IVA é penalizar os trabalhadores de menores rendimentos, atendendo a que estes gastam obrigatoriamente uma maior percentagem do seu salário.

Para que não subsistam quaisquer dúvidas, consideremos outro exemplo, o de um salário de 1.500,00 euros, a que se venha a aplicar uma taxa de 9%. O trabalhador passaria a receber mais 22,50 euros, neste caso poderemos considerar na totalidade todas as classes do estudo do INE sujeitas ao IVA de 20%. A soma é de 44,4%, valor este que, aplicado aos 1.500,00 euros ( $1500 \times 0,444$ ), resulta em 666,00 euros, valor que seria agravado em 2% do aumento do IVA,  $(666 \times 0,02)$ , o que agravaria as despesas em 13,32. Deduzindo este valor aos 22,50 euros que passaria a receber a mais, traduzir-se-ia num ganho de  $(22,50 - 13,32) = 9,18$  euros mensais. Com a aplicação desta proposta, apenas os mais altos salários, que continuariam abrangidos pela actual taxa de 11,00%, sentiriam os efeitos do aumento do IVA em 2% (o que é uma medida socialmente justa).

Quanto aos empregadores deverão igualmente estar englobados em vários escalões, os quais deverão ter em conta o rácio entre facturação e número de trabalhadores, sector de actividade e localização geográfica. Sendo que a menor taxa que poderá ser inferior aos  $(23,75 - 11,285) = 12,465$ , arredondando 12,5%, deverá abranger os sectores de mão-de-obra intensiva (ex. hotelaria, têxteis, calçado, etc.), localizados em zonas pouco povoadas e carecidas de oferta de empregos e com um baixo rácio de facturação/trabalhadores. A taxa mais elevada, que não deverá ser superior a 20,00%, será aplicada aos sectores de capital intensivo, localizadas junto aos grandes centros urbanos e com alto rácio de facturação/trabalhadores

Com tal medida aumentaria de imediato o poder de compra dos trabalhadores e simultaneamente a competitividade das empresas portuguesas, em particular as que utilizam mão-de-obra intensiva como o Turismo, o Têxtil, o Calçado, a Cablagem e outras, criando as condições que incentivariam decisivamente os empregadores a criarem mais e melhor emprego.

1º - Aumentaria de imediato o poder de compra dos trabalhadores, com o conseqüente benefício da economia em geral, a totalidade representa 39,96 milhões de euros/mês (ou seja 1,332 milhões de euros dia);

2º - Diminui os custos fixos unicamente das empresas sediadas em Portugal em 224,82 milhões de euros/mês (ou 7,494 milhões de euros dia). Logo, essa redução resultaria num aumento significativo da sua competitividade a nível global. Na totalidade, empregados e empregadores passariam a dispor de mais 8,826 milhões de euros/dia, o que revitalizaria forçosamente a actividade económica;

3º - Os produtos e mercadorias importadas continuariam a pagar as mesmas taxas e apenas as empresas instaladas em Portugal beneficiariam deste abaixamento de impostos;

4º - Permite novamente ligar, parcialmente, o financiamento da segurança social ao aumento da criação de riqueza (PIB), atendendo a que, sempre que aumentarem as vendas, aumentam as receitas do IVA e, conseqüentemente, as verbas da segurança social;

5º - É fundamental para a manutenção e aumento dos sectores de mão-de-obra intensiva, que são cruciais para a criação e manutenção do emprego. Não podemos esquecer que um dos sectores de futuro da economia portuguesa é o turismo, e que um turismo de qualidade tem muita mão-de-obra qualificada. Com este sistema de impostos, baixará o peso da massa salarial, permitindo simultaneamente aumento da competitividade e que os trabalhadores possam auferir melhores salários;

6º - Viabiliza o pequeno e micro comércio e indústria, no qual o rácio entre as vendas e os custos salariais são incompatíveis com a sua sustentação e, por outro lado, a sua transformação, bem como uma nova aptidão profissional para os trabalhadores dessas empresas, que, contrariamente ao que se afirma, será um objectivo de décadas e não de meses;

7º - Temos em consideração que “o slogan de que as pequenas e micro empresas só têm futuro modernizando-se e/ou utilizando novas tecnologias, só pode ser proferido por quem pensa que o País é constituído apenas pelas áreas metropolitanas. As Vilas, Freguesias e Aldeias, com populações de 15.000 a poucas centenas de habitantes, não poderão aumentar os seus negócios porque obviamente não têm população para o efeito, nem meios de transporte público, entre as Vilas e Aldeias mais próximas que poderiam permitir um aumento das suas vendas (transporte que existe nas áreas metropolitanas). E, por outro lado, o seu desaparecimento contribuirá significativamente para a desertificação das próprias localidades.

8º - No caso das regiões fronteiriças, diz-se que atendendo ao facto de a Espanha, mesmo ao lado, praticar uma taxa de IVA a 16% por cento, “obriga” a baixar o nosso IVA. É falso (com excepção de casos como o dos combustíveis, cujo peso da mão-de-obra é insignificante) e infelizmente demonstra a falta de preparação de muitos dos nossos agentes económicos, analisemos então este caso:

Na composição dos custos, não poderemos deixar de ter em conta que os salários em Espanha são mais elevados. O salário mínimo é actualmente de 600,00 euros 33,33% superior aos nacionais. Nos salários médios as actuais diferenças superam os 40% e, por outro lado, esta proposta ainda vem contribuir para a redução dos encargos das empresas portuguesas com a mão-de-obra. Também em Espanha, o custo das instalações das empresas (imobiliário) é superior ao português. Logo a diferença do IVA deixa de ter qualquer peso na concorrência.

Como confirmação da afirmação feita, façamos um pequeno exercício. Se o custo base dos produtos em Portugal for de 100 e o dos espanhóis for de igual valor, claro que o IVA fará toda a diferença, os produtos nacionais custariam 122 e os espanhóis 116. Mas se o nosso custo base for 90, aplicando os 22% será 109,80 logo inferior aos 116 espanhóis, mesmo que o custo base seja de 95, aplicando o IVA seria 115,90 ainda assim ligeiramente inferior.

Resumindo, baixar o IVA em 1%, 2% ou 3% não terá qualquer efeito sobre a população em geral, nem terá qualquer efeito na competitividade externa das empresas sediadas em Portugal, atendendo a que os produtos importados beneficiariam igualmente dessa baixa do IVA.

Outra hipótese seria baixar o IRS, neste caso não terá nenhum efeito nas famílias mais carenciadas que estão isentas e aumentará ainda mais as distorções nas restantes classes sociais, atendendo a que em valor absoluto os mais beneficiados seriam as classes de salários mais elevados.

Baixar o IRC apenas beneficiará as empresas com grandes lucros, em regra com um reduzido número de trabalhadores em relação à sua facturação. Não beneficiaria nenhum dos sectores em crise (que obviamente não têm lucros), nem as pequenas e médias empresas, as quais em geral empregam uma quantidade de mão-de-obra que não tem uma relação directa com a sua facturação, o que implica terem sempre lucros reduzidos mas que são realmente as grandes criadoras de emprego.

Posto isto, pensamos ter contribuído para demonstrar claramente as vantagens do financiamento parcial da segurança social através do IVA

## 5. CONCLUSÃO

Neste estudo procuramos discutir modalidades, de financiamento sustentável da segurança social no século XXI.

Nesta perspectiva o problema essencial que se coloca é em saber se o modelo mais adequado é o vigente, ou, pelo contrário, é preferível um modelo que assente num financiamento da segurança social baseado nos impostos indirectos.

Na busca de uma solução para este problema procuramos identificar as linhas essenciais em que se estrutura o Modelo Social Europeu, relacionar a questão da pobreza e da sua permanência estrutural com as pensões de reforma, discutir o papel do Estado no financiamento da Segurança Social, contrapor a lógica das poupanças à lógica das pensões, referenciar modelos de sustentabilidade de financiamento, avaliar a pertinência dos regimes privados e identificar as linhas de financiamento da segurança social e das pensões de reforma em Portugal.

Como conclusão deste estudo, avançamos uma proposta de alteração do actual modo de financiamento, que se baseia no pressuposto que Portugal deverá financiar a segurança social afectando parte das receitas do IVA (que deveria aumentar 2% passando a ser de 22%) e IRC a esse fim e procedendo simultaneamente uma redução equivalente das contribuições dos empregadores e dos trabalhadores.

As vantagens da adopção destas medidas far-se-iam sentir em termos de crescimento económico, criação ou manutenção do emprego, competitividade externa e ainda em termos de inclusão e paz social.

A opção de aumentar salários, sem ser através da redução da TSU, viria encarecer os produtos (exclusivamente nacionais) com particular incidência nas pequenas e micro empresas, diminuindo a competitividade desses artigos, quer no mercado interno, quer de forma mais agravada no mercado globalizado.

Portugal, a curto prazo, só poderá reduzir os custos salariais, aumentando simultaneamente o poder de compra dos trabalhadores, alterando o valor das contribuições sobre as remunerações TSU, já que a solução que tem sido utilizada de baixos salários é socialmente condenável e economicamente redutora do consumo interno, aumentando drasticamente a crise e em particular a das pequenas e micro empresas.

A maior dificuldade das alterações necessárias reside de facto na advertência feita por Keynes quando afirmou: “A dificuldade reside, não nas novas ideias, mas em escapar às ideias antigas, que têm ramificações em todos os recantos da nossa mente” (Boyer, 2000: 175)

Terminamos citando Manuel Castells, atendendo que a afirmação se aplica igualmente a Portugal quando diz,

“As pessoas são o principal trunfo da Europa e deverão constituir o ponto de referência das políticas da União. O investimento nas pessoas e o desenvolvimento de um Estado-Providência activo e dinâmico será fundamental tanto para o lugar da Europa na economia do conhecimento como para assegurar que a emergência desta nova economia não venha agravar os problemas sociais existentes em matéria de desemprego, exclusão social e pobreza” (*in* Boyer, 2000: 224).

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aaron, Henry (1995), “Os aspectos económicos e políticos das pensões: Avaliação das opções”, in OCDE *Os regimes privados de reforma e a política governamental*, 253-266.
- Altman, Nancy (1995), “A acção regulamentar do estado, tendo em vista a equidade, a adequação e a garantia das pensões privadas”, in OCDE *Os regimes privados de reforma e a política governamental*, 145-177.
- Andreotti, Alberta *et al.* (2001), “Does a Southern European Model Exist?”, *Journal of European Area Studies*, vol.9, nº1.
- Bartiloro, Laura *et al.*, (2005), *The Financial System of the EU 25*.
- Boyer, Robert *et al.*, (2000), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora
- Braz, Cláudia (2007), *Fiscal policy and pension expenditure in Portugal*, Boletim nº28 do IFC
- Bruto da Costa, Alfredo e outros (2008), *Um Olhar sobre a Pobreza-Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Gradiva.
- Castel, Robert (1998), *As Metamorfoses da Questão Social*, Petrópolis, Vozes.
- Charlton, Roger e Mckinnon, Roddy (2001), *Pensions in development*, Hants, Ashgate Publishing Limited.
- C.G.T.P. (2006), *Garantir o Futuro da Segurança Social*, Lisboa, CGTP.
- C.G.T.P. (2009), *Posição quanto à proposta do Código Contributivo da Segurança Social*, Lisboa, CGTP.
- Correia de Campos, António (2000), *Solidariedade Sustentada*, Lisboa, Gradiva.
- Correia, Isabel (2007), *Efeito Sobre a equidade de um aumento do IVA*, Lisboa, Banco de Portugal (Boletim da Primavera).
- Dilnot, Andrew (1995), “Impostos e pensões privadas: Custos e consequências”, in OCDE, *Os regimes privados de reforma e a política governamental*, 117-141.
- Duskin, Elizabeth (1995), “Alterações do equilíbrio entre regimes públicos e privados de pensões”, in OCDE, *Os regimes privados de reforma e a política governamental*, 13-42.



Estivill, Jordi *et al.*, (2007), *De Lisboa 2000 a 2007 – Regresso ao Futuro*, Porto, Rede Europeia Anti-Pobreza, Portugal.

Frijns, Jean e Peterson, Carel (1995), “Financiamento, administração e gestão dos activos: A pensão prometida está garantida?”, in OCDE, *Os regimes privados de reforma e a política governamental*, 181-211.

Fuest, Clemens, (2008) “Shall we shift taxation from labour to consumption? Efficiency and equity aspects”, Brussels Tax Forum 2008, (7-8 April 2008).

Hannah, Leslie (1995), “Crescimento e estrutura das pensões dos regimes privados nos países da OCDE”, in OCDE, *Os regimes privados de reforma e a política governamental*, 43-62.

Hespanha, Pedro (2000), *Cidadania e Políticas Sociais*, Coimbra, FEUC.

Hespanha, Pedro (2000), *Cidadania e Políticas Sociais II*, Coimbra, FEUC.

International Pension Studies (2008), “Portugal-Dominating Public Pensions with a New Component” Munich, Allianz Global Investors.

Lopes, Cidália (2006), “O Sistema Tributário Português: Complexidade e Aplicação”, Coimbra, XI Congresso de Contabilidade.

Marinheiro, Carlos (2005), *Sustainability of Portuguese Fiscal Policy in Historical Perspective*, CESifo Working Paper n° 1399.

Missoc E.U. (2007), *Social Protection Social Inclusion*.

Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

Murteira, Maria Clara (1995), *O Financiamento das Pensões de Reforma*, Coimbra, FEUC.

Murteira, Maria Clara (2007), “A Critical Assessment of Recent Pension Reforms in Portugal”, Madrid, P.T. n° 12/08.

OCDE - Conselho Económico e Social (1995), *Os regimes privados de reforma e a política governamental*, Lisboa, OCDE.

Owens, Jeffrey (2006), “Fundamental Tax Reform: na International Perspective”, Paris, OCDE.

Peneda, José Silva (2008) *Modelo Social Europeu, -Que Futuro?*, Porto, Porto Editora.

Pereira, Trigo (2007), *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar Editora.

Pesando, James (1995), “Os Efeitos Económicos das Pensões Privados”, in OCDE, 1995, *Os regimes privados de reforma e a política governamental*, 215-250.

Pestieau, Pierre (1995), “As prestações dos regimes privados de pensões: É justa a sua distribuição?”, in OCDE, *Os regimes privados de reforma e a política governamental*, 65-90.

Porto, Manuel (s. d.), “Documento de reflexão enviado ao Parlamento Europeu”. Circulação restrita.

Quelhas, Ana Paula (2001), *A Refundação do papel do Estado nas Políticas Sociais*, Coimbra, Almedina.

Rege, Sameer e al. (2006), *Social Security in Portugal: Na Overlapping Generations Model*, Ponta Delgada, Universidade dos Açores.

Rosa, Eugénio (2009), “Como garantir a sustentabilidade da Segurança Social sem ser à custa de pensões de miséria”. Disponível em <http://resistir.info/>

Ribeiro, Teixeira (1997), *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora.

Rifkin, Jeremy (2004), *The European Dream*, New York, Penguin Group.

Santos, Boaventura Sousa *et al.* (1998), *Uma visão solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas.

Schnapper, Dominique (1998), *Contra o Fim do Trabalho*, Lisboa, Terramar.

Silva, Jorge (2001), *Protecção constitucional dos direitos sociais e reforma do Estado-Providência*, Lisboa, Editorial Bizâncio.

Steinhilber, Silke (2004), *The Gender Implications of Pension Reforms*, Geneva, UNRISD.

Young, Howard (1995), “Pensões privadas e nível de vida”, in OCDE, 1995, *opus cit.*, 93-115.

## ANEXO I

### Taxa Contributiva Global (TSU)

#### 5. Custo Total das Taxas Reduzidas para o Sistema

	Beneficiários	Remunerações	Euros
	2005		Custo para Sistema
<b>TOTAL</b>	4.345.951	34.031.712.928	271.866.439
<b>Regime Geral dos Trabalhadores por Conta de Outrém</b>	3.892.157	32.280.820.426	246.753.245
Taxa Contributiva Global (TSU)	2.788.263	23.980.218.036	0
Taxas Mais Favoráveis do Regime dos Trabalhadores por Conta de Outrém	1.103.894	8.300.602.390	246.753.245
1. Taxas reduzidas em função do âmbito material de protecção	402.477	4.159.279.069	12.333.356
2. Taxas reduzidas em função da natureza não lucrativa das entidades empregadoras	476.533	2.896.591.881	103.520.537
3. Taxas reduzidas em função de actividades economicamente débeis	89.859	317.087.650	12.949.221
4. Incentivos ao emprego	94.273	505.467.459	116.577.547
5. Inexistência de entidade empregadora	0	0	0
6. Outras situações	40.752	422.176.330	1.372.584
<b>Regime Geral dos Trabalhadores Independentes</b>	434.320	1.566.956.448	7.425.147
1. Trabalhadores Independentes com obrigação contributiva	382.593	1.441.527.50	0
2. Produtores agrícolas e cônjuges	51.490	124.652.212	7.411.158
4. Beneficiários do Plano de Desenvolvimento Rural (RURIS)	237	777.185	13.989
<b>Outras Taxas</b>	19.474	183.936.054	17.688.046
1. Seguro Social Voluntário	8.658	39.825.455	504.243
2. Regime de Pré-reforma	6.474	121.696.728	11.860.509
3. Combate à desertificação e recuperação do desenvolvimento nas áreas do interior	4.006	21.227.173	5.041.454
4. Reintegração social de reclusos	336	1.186.698	281.841

## ANEXO II

### Execução Orçamental – Receitas Fiscais

## Execução Orçamental – subsector Estado

### Receita

**2007**

Unidades: milhões de euros e %. Dados em contabilidade pública.

		Execução	Var. 2006
<b>Receita total</b>	<b>39.219,9</b>	<b>103,8%</b>	<b>9,2%</b>
<i>da qual</i>			
<b>Receita fiscal</b>	<b>35.614,2</b>	<b>103,1%</b>	<b>9,2%</b>
<i>da qual</i>			
IRS	9.073,8	105,5%	10,2%
IRC	5.683,7	118,3%	31,2%
IVA	13.190,8	100,0%	6,4%

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

**Execução da receita fiscal reflecte aumento do cumprimento voluntário dos contribuintes**



## ANEXO III

### Recostas da Segurança Social

THE STATE | Public Administration

#### IV.1.9 - Fundos de Segurança Social - receitas

##### IV.1.9 - Social Security Funds - revenue

Unidade: milhões de euros Unit: million euros

	Receitas totais	Receitas correntes					Receitas capital	
		Contribuições	Rendimentos	Consignação de adicional ao IVA	Outras receitas correntes	Transferências correntes	Receitas capital	Transferências capital
Portugal								
1995	8 392	6 121	629	224	50	916	29	423
2000	12 564	8 769	92	434	60	2 636	62	511
2005	20 129	11 037	239	592	245	5 859	2 135	22
<b>2006</b>	<b>21 146</b>	<b>11 608</b>	<b>264</b>	<b>633</b>	<b>279</b>	<b>6 664</b>	<b>1 675</b>	<b>23</b>
	Total revenues	Current revenues					Capital revenues	
		Contributions	Income	Value added tax	Other current revenue	Current transfers	Capital revenues	Capital transfers

© INE, Portugal, 2007, Anuário Estatístico de Portugal 2006/Statistical Yearbook of Portugal 2006. Informação disponível até 30 de Setembro de 2007. Information available till 30th September, 2007.

Fonte: Conta Geral do Estado.

Source: General Government Account.

#### IV.1.10 - Fundos de Segurança Social - despesas, activos e passivos financeiros

##### IV.1.10 - Social Security Funds - expenditure, financial assets and liabilities

Unidade: milhões de euros Unit: million euros

	Despesas totais	Prestações sociais	Transferências correntes	Subsídios à formação profissional	Outras despesas correntes	Despesas de capital	Transferências de capital	Activos financeiros
1995	8 145	6 944	315	460	308	114	4	x
2000	12 374	10 200	469	518	320	196	671	x
2005	19 856	15 699	575	980	396	31	26	2 148
<b>2006</b>	<b>20 688</b>	<b>16 668</b>	<b>599</b>	<b>949</b>	<b>405</b>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>1 994</b>
	Total expenditure	Social benefits	Current transfers	Professional training subsidies	Other current transfers	Capital expenditure	Capital transfers	Financial assets

© INE, Portugal, 2007, Anuário Estatístico de Portugal 2006/Statistical Yearbook of Portugal 2006. Informação disponível até 30 de Setembro de 2007. Information available till 30th September, 2007.

Fonte: Conta Geral do Estado.

Source: General Government Account.

## ANEXO IV

### Projeção financeira (2005 e 2006) – preços constantes 2007/50

Relatório Final Sobre a Sustentabilidade da Segurança Social

#### Projeção financeira do subsistema previdencial (milhões de euros, 2005 e 2006 – preços correntes, 2007/50 – preços constantes 2006) - cenário base -

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Receitas Totais</b>	<b>11185</b>	<b>11680</b>	<b>11890</b>	<b>12162</b>	<b>12529</b>	<b>13013</b>	<b>13270</b>	<b>13593</b>	<b>13913</b>	<b>14219</b>	<b>14558</b>	<b>16610</b>	<b>20872</b>	<b>25980</b>	<b>31883</b>
Contribuições e Cotizações do Regime Geral <i>em % do PIB</i>	10955 7.4%	11438 7.5%	11677 7.5%	11946 7.5%	12310 7.5%	12790 7.6%	13140 7.6%	13459 7.6%	13777 7.6%	14081 7.6%	14416 7.6%	16449 7.9%	20674 8.1%	25736 8.3%	31587 8.4%
<b>Despesas Totais</b>	<b>10405</b>	<b>11113</b>	<b>11504</b>	<b>11873</b>	<b>12301</b>	<b>12797</b>	<b>13268</b>	<b>13722</b>	<b>14265</b>	<b>14763</b>	<b>15309</b>	<b>18434</b>	<b>25424</b>	<b>33464</b>	<b>42526</b>
Subsídio de Doença	478	503	510	521	535	555	571	585	598	612	626	714	898	1118	1372
Subsídio de Maternidade	244	237	241	246	252	262	269	276	282	289	296	337	424	528	647
Subsídio de Desemprego	1432	1512	1533	1500	1451	1448	1428	1401	1371	1337	1302	1436	1748	2128	2598
Subsídio por Morte	182	166	170	174	180	187	194	200	207	214	222	263	377	539	744
<b>Pensões do Subsistema Previdencial</b> <i>em % do PIB</i>	<b>7806</b> 5.3%	<b>8427</b> 5.5%	<b>8774</b> 5.7%	<b>9149</b> 5.8%	<b>9591</b> 5.9%	<b>10041</b> 6.0%	<b>10494</b> 6.1%	<b>10938</b> 6.2%	<b>11473</b> 6.3%	<b>11968</b> 6.5%	<b>12509</b> 6.6%	<b>15265</b> 7.3%	<b>21414</b> 8.4%	<b>28423</b> 9.2%	<b>36260</b> 9.6%
Sobrevivência	1278	1402	1438	1481	1538	1592	1643	1689	1753	1801	1855	2139	2815	3623	5204
Invalidez	940	1011	1029	1047	1052	1059	1070	1090	1106	1123	1148	1291	1581	1814	1748
Velhice	5588	6014	6307	6621	7002	7389	7781	8159	8615	9043	9505	11835	17018	22787	29308
Despesas de Administração	222	224	232	240	249	259	269	278	289	300	311	375	519	665	871
Saldo efectivo do sistema contributivo (inclui Previdencial, protecção à família e políticas activas de emprego) <i>em % do PIB</i>	170 0.1%	0 0.0%	-201 -0.1%	-302 -0.2%	-367 -0.2%	-396 -0.2%	-1119 -0.6%	-1271 -0.7%	-1616 -0.8%	-1728 -0.9%	-1958 -1.0%	-3178 -1.5%	-6214 -2.4%	-9521 -3.1%	-13120 -3.5%
<b>Fundo de Estabilização Financeira Seg. Social</b>															
Dotação final do FEFSS <i>em % do PIB</i>	6176 4.2%	6674 4.4%	6673 4.3%	6571 4.1%	6400 3.9%	6196 3.7%	5263 3.0%	4160 2.3%	2759 1.5%	1114 0.6%					
<b>Pensões Subsistema Solidariedade</b>															
RESSAA, RNCE, Complementos Sociais Pensão <i>em % do PIB</i>	2139 1.5%	2391 1.6%	2344 1.5%	2311 1.5%	2331 1.4%	2349 1.4%	2366 1.4%	2376 1.3%	2433 1.3%	2450 1.3%	2504 1.3%	2787 1.3%	3717 1.5%	5076 1.6%	6645 1.8%



## ANEXO V

### Projecção financeira (2004 e 2005) – preços constantes 2007/50

#### Projecção financeira do subsistema previdencial (milhões de euros, 2004 e 2005 – preços correntes, 2006/50 – preços constantes 2006)

- cenário base -

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2030	2040	2050
<b>Subsistema Previdencial</b>																	
<b>Receitas</b>	<b>Totais</b>	10804	11090	11745	12016	12282	12656	13016	13057	13349	13629	13895	14196	15802	19588	24299	30191
	Contribuições e Cotizações Regime Geral	10429	10887	11438	11796	12060	12431	12788	12830	13220	13497	13761	14059	15651	19403	24072	29912
	Contribuições e cotizações em % do PIB	7,7	7,8	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9	7,8	7,8	7,7	7,7	7,7	7,8	7,9	8,1	8,2
<b>Despesas</b>	<b>Totais</b>	9712	10468	11165	11582	12000	12376	12767	13217	13640	14123	14662	15248	18199	24635	32577	41337
	Subsídio por Doença	506	509	512	534	544	558	575	591	607	623	637	651	725	901	1119	1392
	Subsídio de Maternidade	229	231	237	243	247	253	261	269	276	283	289	296	330	409	508	632
	Subsídio de Desemprego	1341	1440	1512	1558	1518	1466	1414	1380	1342	1275	1302	1328	1466	1788	2179	2656
	Subsídio por Morte	147	169	166	182	186	191	197	204	211	218	226	234	278	398	568	784
	<b>Pensões:</b>																
	Sobrevivência	1238	1332	1414	1469	1533	1583	1635	1689	1735	1798	1848	1903	2186	2882	3915	5165
	Invalidez	961	1010	1011	1031	1031	1032	1036	1044	1060	1073	1088	1109	1236	1515	1736	1672
	Velhice	4962	5503	6044	6281	6637	6980	7329	7710	8071	8503	8911	9353	11541	16363	21807	28102
	Pensões do Subsistema Previdencial em % do PIB	5,3	5,6	5,8	5,9	6,0	6,1	6,2	6,3	6,4	6,5	6,6	6,8	7,5	8,5	9,2	9,6
	Despesas de Administração do Subsistema Previdencial	216	222	224	246	255	263	271	281	290	300	312	324	387	530	695	884
	Despesas do Subsistema Previdencial em % PIB	7,2	7,5	7,7	7,8	7,8	7,9	7,9	7,9	8,0	8,1	8,2	8,4	9,1	10,1	10,9	11,4
	<b>Saldo efectivo do sistema contributivo (inclui previdencial, protecção à família e políticas activas de emprego)</b>	<b>128</b>	<b>46</b>	<b>0</b>	<b>-151</b>	<b>-290</b>	<b>-288</b>	<b>-821</b>	<b>-1247</b>	<b>-1394</b>	<b>-1612</b>	<b>-1910</b>	<b>-2221</b>	<b>-3694</b>	<b>-6822</b>	<b>-10206</b>	<b>-13503</b>
	Saldo efectivo em % do PIB				-0,1	-0,2	-0,2	-0,5	-0,7	-0,8	-0,9	-1,1	-1,2	-1,8	-2,8	-3,4	-3,7
<b>FEFSS</b>																	
	Dotação Final do FEFSS	5779	6160	6532	6571	6473	6374	5739	4660	3401	1889	34	-2185				
	Dotação Final do FEFSS / Pensões RG	80,7%	78,5%	77,1%	74,8%	70,4%	66,4%	57,4%	44,6%	31,3%	16,6%	0,3%	-17,7%				
	Dotação Final do FEFSS em % PIB	4,3	4,4	4,5	4,4	4,2	4,0	3,5	2,8	2,0	1,1	0,0	-1,2				
<b>Pensões do Subsistema de Solidariedade</b>																	
	RESSAA, RNCE, Complementos sociais	1997	2186	2429	2250	2269	2277	2289	2318	2336	2398	2421	2480	2797	3806	5185	6786
	Pensões não contributivas em % do PIB	1,5	1,6	1,7	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,7	1,9

## ANEXO VI

### Evolução demográfica



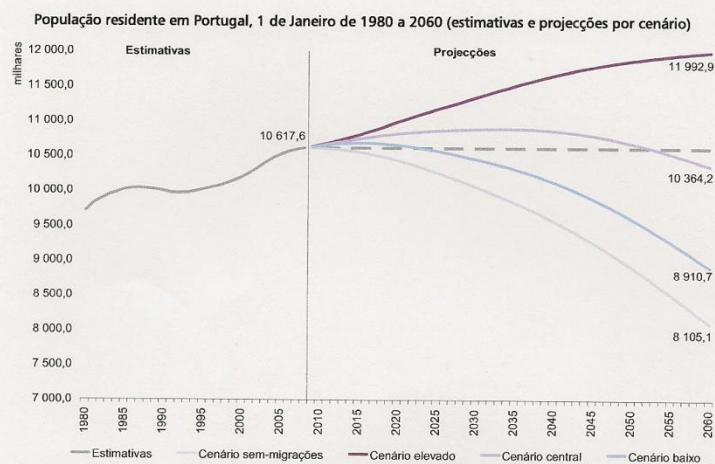
INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA  
STATISTICS PORTUGAL

**Destaque**

INFORMAÇÃO À COMUNICAÇÃO SOCIAL

No *cenário elevado*, a população residente em Portugal aumentará continuamente até 2060 (sobretudo como resultado de maiores volumes migratórios anuais, em conjugação com níveis de fecundidade mais elevados, comparativamente com o *cenário central*).

Em sentido oposto, no *cenário baixo* (menores volumes migratórios, níveis de fecundidade mais reduzidos e esperanças de vida inferiores comparativamente com o *cenário central*) poderá verificar-se um decréscimo populacional a partir de 2016, mantendo-se esta tendência de decréscimo até 2060, ano em que os efectivos populacionais atingiriam os 8 910,7 milhares de indivíduos.



**Resultados apontam para a diminuição das percentagens de jovens (menos de 15 anos) e de adultos (dos 15 aos 64 anos), a par do aumento da percentagem de idosos**

Para além do volume populacional, as implicações de diferentes saldos naturais e migratórios, a par do envelhecimento natural das populações, traduzem-se em diferentes estruturas etárias da população.

Em qualquer dos cenários considerados, a proporção de jovens (menos de 15 anos) reduzir-se-á (de 15,3% em 2008 para 11,9% em 2060, no *cenário central*), tal como a percentagem da população em idade activa (de 67,2% em 2008 para 55,7%, no *cenário central*). Tal sucede em oposição ao aumento considerável do peso relativo da população com 65 ou mais anos de idade, que no *cenário central* quase duplicará (passando de 17,4% em 2008 para 32,3% em 2060).



## ANEXO VII

### Portugal poupa com envelhecimento

## Jornal de Notícias

### Portugal é o que mais poupa com envelhecimento

Portugal foi dos países da União Europeia onde o envelhecimento da população perdeu mais peso no impacto orçamental.

A reforma do sistema de pensões recebe nota positiva da Comissão Europeia (CE).

O relatório da CE, divulgado ontem em Bruxelas, prevê que, num cenário sem alterações de políticas económicas e sociais, os gastos com o envelhecimento da população subam 3,4 pontos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), no período de 2007 a 2060.

Na contabilidade estão incluídos os encargos com as pensões, a saúde, os cuidados a longo prazo, a educação e o desemprego. O documento reflecte as alterações ao sistema de pensões operado no final de 2006 pelo ministro do Emprego e da Solidariedade Social, Vieira da Silva (ler ao lado).

Em termos europeus, para o mesmo período, Bruxelas, estima ver crescer em 4,7 pontos percentuais do PIB os gastos com o aumento da idade da população. O Luxemburgo, a Espanha, a Holanda e a Irlanda são alguns dos países onde o gasto público vai aumentar nas próximas décadas, em virtude do envelhecimento das pessoas.

O estudo actual, apresentado no âmbito da crise económica, dá sequência a outros feitos em 2001 e 2006, mas desta vez tenta contemplar o impacto da recessão a longo-prazo, mas também as medidas para a combater.

Desde o relatório de há três anos, Portugal saiu do grupo de países onde os pensionistas mais pesariam no orçamento para o grupo no extremo oposto, ou seja, onde o rácio entre o número de beneficiários de pensão em relação à população activa é menor (ver infografia). Em valores absolutos, o relatório estima que tenha havido, em 2007, 4,296 milhões de contribuintes para a o sistema público de pensões, mas em 2060 pode haver apenas 3,496 milhões (menos 19%).

Estudos comunitários dizem que nos próximos dez anos a força de trabalho vai continuar a crescer e recomendam que esse período seja aproveitado para implementar as reformas estruturais necessárias às sociedades em processo de envelhecimento, pelo menos, para os países que ainda não as passaram à prática.

Para Portugal, o estudo prevê que o Estado venha a gastar, nas próximas décadas, mais 2,1 pontos percentuais do PIB em pensões, mais 1,9 pontos em saúde e mais 0,1 pontos percentuais nos cuidados de longo termo. Por outro lado, prevê que o país gaste menos 0,4 pontos percentuais em subsídios de desemprego e menos 0,3 pontos em educação. Ao todo, somam mais 3,4 pontos do PIB entre 2007-2060.

Em termos comunitários, a taxa de participação no mercado de trabalho deve subir de 70,6% em 2007 para 74,1% daqui a meio século, mas grande parte deste aumento deve ser concretizado até 2020. Neste intervalo de tempo, destaque para a subida da taxa de emprego da população activa dos 55 aos 64 anos.

Na generalidade, Bruxelas prevê que o valor relativo das pensões pagas aos mais velhos baixe e chama a atenção para que as finanças públicas não descurem as pensões "inadequadas", resultado de situações não previstas como o aumento da procura pelo subsídio de desemprego.

Ao imprimir no papel Navigator  
está também a contribuir para a sustentabilidade  
da floresta portuguesa.



NAVIGATOR  
80% papel reciclado

Patrocínio

## ANEXO VIII

### Despesa anual média por agregado

Classes de despesa COICOP	Total			Área predominantemente urbana			Área mediantemente urbana			Área predominantemente rural		
	1994/95	2000	2005/06	1994/95	2000	2005/06	1994/95	2000	2005/06	1994/95	2000	2005/06
Despesa total anual média por agregado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
01 Produtos alimentares e bebidas não alcoólicas	21,0	18,7	15,5	18,5	24,1	14,6	24,7	20,4	18,2	28,9	16,7	19,4
02 Bebidas alcoólicas, tabaco e narcóticos / estupefacientes	2,8	2,8	2,3	2,7	2,7	2,3	3,1	2,9	2,3	3,1	2,8	2,4
03 Vestuário e calçado	6,3	6,6	4,1	6,3	6,7	4,2	6,2	6,8	4,3	6,2	6,5	3,6
04 Habitação; despesas com água, electricidade, gás e outros combustíveis	20,6	19,8	26,6	21,4	20,2	26,8	18,8	20,1	25,7	19,3	19,5	26,7
05 Móveis, artigos de decoração, equipamento doméstico e despesas correntes de manutenção da habitação	6,7	7,2	4,8	7,0	6,5	4,8	6,2	6,1	4,5	5,5	7,8	4,5
06 Saúde	4,6	5,2	6,1	4,5	5,9	5,8	4,8	5,3	6,5	4,7	5,0	7,8
07 Transportes	15,6	15,0	12,9	15,3	14,4	12,8	16,5	16,9	13,8	15,0	14,2	12,6
08 Comunicações	2,0	3,3	3,0	1,9	3,1	2,9	1,8	3,0	3,0	2,4	3,4	3,4
09 Lazer, distração e cultura	3,7	4,8	5,7	4,2	3,1	6,2	2,9	3,8	4,4	2,2	5,6	3,5
10 Ensino	1,3	1,3	1,7	1,6	0,6	2,0	0,5	0,7	0,9	0,3	1,6	0,7
11 Hotéis, restaurantes, cafés e similares	9,1	9,5	10,8	9,8	7,7	11,0	8,1	8,4	10,2	7,1	10,3	10,2
12 Outros bens e serviços	6,5	6,1	6,5	6,7	4,9	6,7	6,4	5,6	6,3	5,4	6,5	5,2

Fonte: Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95 e 2000) e Inquérito às Despesas das Famílias 2005/2006