

Atelier «Verdades e mentiras sobre a segurança social e a dívida pública»

Este atelier interactivo, de âmbito internacional, foi realizado no decurso da Universidade de Verão 2015 do CADTM, 12-setembro-2015. Foi organizado por Bruno Colet e Eric Nemes, ambos da ATTAC-Liège (Bélgica), e por Rui Viana Pereira, do CADPP (Lisboa, Portugal).

O presente documento procura congrega de forma resumida o guião, a transcrição da exposição e os instrumentos de debate apresentados por Rui Viana Pereira. A intenção destes instrumentos é simplesmente apoiar o debate sobre a segurança social, a dívida pública e as relações entre ambas.

A segurança social será sustentável? Que relação existe entre a segurança social e a dívida pública?

Recapitulemos alguns argumentos neoliberais e austeritários:

- O mito da insuficiência de recursos colectivos para manter a segurança social tal como a conhecemos. Em suma, o défice da segurança social.
- O mito das consequências do envelhecimento da população para a sustentabilidade da segurança social, em especial das pensões.

Face a este mito, temos antes de mais de perguntar:

- Será verdade que as funções sociais do Estado consomem mais recursos do que os recursos colectivos disponíveis?

A desmontagem destes mitos e revela a sua ligação directa com a dívida pública.

Mas antes de nos metermos ao caminho, é preciso fazer alguns exercícios de aquecimento, para não correremos o risco de lesar um tendão e cair no lamaçal retórico dos especuladores financeiros.

Alguns métodos de trabalho

Temos de estabelecer critérios que nos garantam: 1) o rigor científico dos nossos cálculos; 2) uma abordagem dos dados adequada aos interesses dos trabalhadores; 3) uma simplificação das complicações apresentadas pela propaganda dominante, que nos impedem de discutir estes problemas com o cidadão comum.

Método 1:

Aceitemos a sobreposição/promiscuidade entre o Estado e a Segurança Social. Ainda

que muitos de nós sintam repugnância por este método e considerem que a Segurança Social deveria voltar a ser autónoma (como era à nascença – ver anexo histórico), nesta circunstância é mais prático basear os nossos cálculos nos dados objectivos disponíveis.

Método 2:

Aceitemos a norma contabilística oficial, que separa as contas de Estado nas suas 4 funções:

Funções soberanas (parlamento, ministérios, diplomacia, forças militares e policiais, etc.)

Funções sociais (saúde, educação, assistência social, habitação, cultura e outros serviços colectivos)

Funções económicas (apoio às actividades económicas, às empresas, etc.)

Funções financeiras e outras (nomeadamente o serviço da dívida pública)

Às 3 primeiras chamarei «funções primárias do Estado».

Método 3:

Por regra fala-se do orçamento do Estado na sua totalidade, misturando toda as operações financeiras (entre as quais o serviço da dívida) com outras rubricas do orçamento. É mau caminho, porque nos impede de isolar o problema dos custos da segurança social para os contribuintes e escapar às armadilhas do sistema de endividamento financeiro. Por conseguinte, ignoremos por agora as funções financeiras e respectivas contas, e concentremo-nos nas funções primárias do Estado.

Método 4:

Por regra utiliza-se o PIB como referência universal. Este método é útil mas no presente caso coloca-nos algumas limitações – que me interessa saber qual a percentagem do custo das funções sociais em relação ao PIB, se isso não me ajudar a conhecer a sua origem, a sua utilização e a repartição dos recursos colectivos?

Criemos uma nova referência: o cálculo dos rendimentos do Estado baseado nos impostos directos e indirectos que incidem sobre o rendimento do trabalho, mais as quotizações sociais, e chamemos-lhe «colecta combinada»:

$$\begin{aligned} &+ \mathbf{IR} \text{ (impostos directos sobre o rendimento)} \\ &\quad [= \text{IRS} + \text{IRC} = \text{impostos directos sobre o rendimento das pessoas} \\ &\quad \text{singulares e das pessoas colectivas}] \\ &+ \mathbf{IVA} \\ &+ \mathbf{quotizações sociais} \\ \hline &= \mathbf{colecta combinada} \end{aligned}$$

Qual a vantagem deste método? Ele assegura-nos que estaremos sempre a falar de recursos reais do Estado; estes recursos provêm da única fonte de criação de riqueza (o trabalho) e não de montantes fictícios ou de manigâncias financeiras.

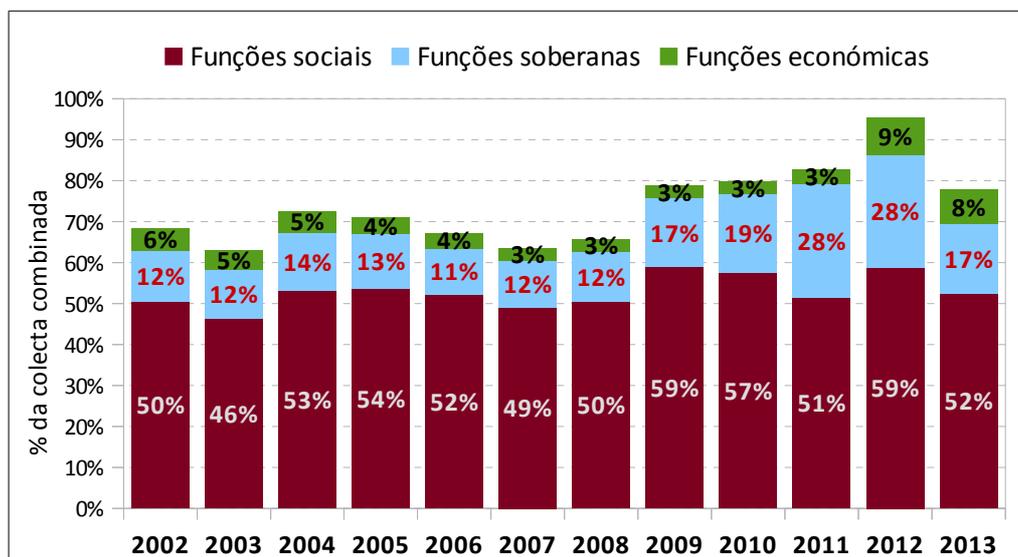
[Nota: a «colecta combinada» é consideravelmente inferior às receitas totais do Estado, pois não inclui vários impostos e taxas, nem os negócios financeiros e imobiliários do Estado, nem os proveitos (ou per-

das) das empresas públicas, etc.]

O mito do défice da Segurança Social

Vejamos o caso de Portugal – um país sujeito a medidas de austeridade draconianas, justificadas pela famosa frase: «gastámos acima das nossas possibilidades».

**Despesas públicas das funções primárias do Estado.
Portugal, 2002-2013**



Fonte primária: Conta Geral do Estado. Gráfico: Rui Viana Pereira

As despesas das funções primárias do Estado são inferiores à colecta combinada. Antes de 2009, consumiam entre 63 e 74 % da colecta combinada.

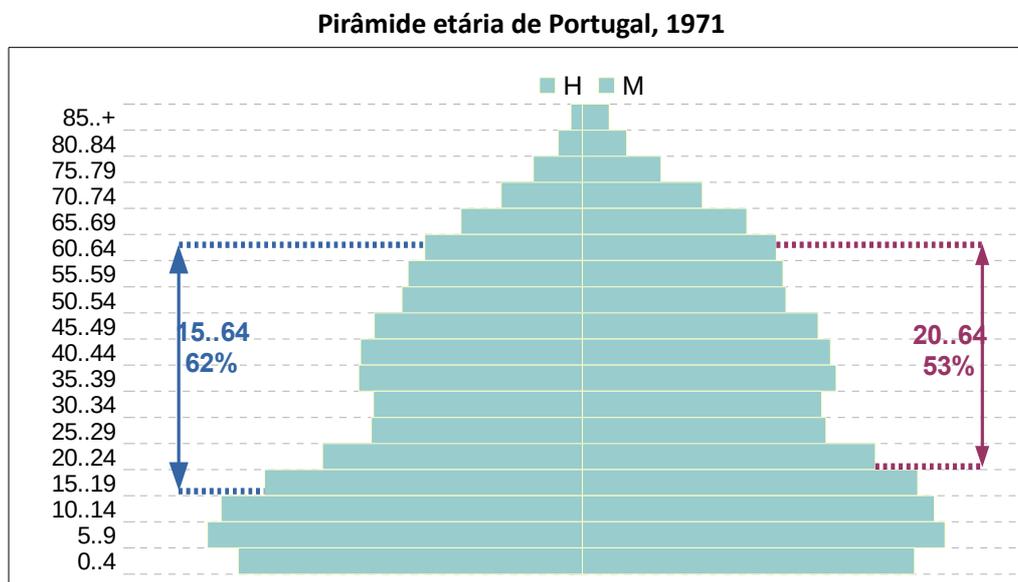
O conjunto das funções sociais nunca ultrapassou os 60 % da colecta combinada. É verdade que mesmo antes de 2009 as funções sociais consumiam cerca de metade da colecta combinada. Mas não é isso, e até mais, que se espera de um Estado social? – ou seja, de um Estado que dá prioridade às suas funções sociais e aos direitos humanos?

[Nota: A evolução das despesas das 3 funções primárias do Estado após 2008 suscita questões de enorme importância social e orçamental, mas não há tempo neste atelier para as examinar. Digamos em suma que, quando começamos a escavar esse terreno, encontramos uma mina de mecanismos de renda e transferência de recursos colectivos para as empresas privadas, sobretudo as grandes empresas e multinacionais, de tal forma que a um aumento da despesa no orçamento das funções sociais do Estado corresponde efectivamente uma diminuição do salário social (aquilo que recebemos do Estado em troca das quotizações e impostos).]

[Nota: Para a análise dos outros países, ver por exemplo Anwar Shaik, «Who Pays for the “Welfare” in the Welfare State? A Multicountry Study», *Social Research*, Vol. 70, No. 2 (Summer 2003), p. 531-550. Anwar Shaik segue um método diferente do que utilizamos aqui, mas as conclusões são idênticas: a segurança social não é deficitária nos países da OCDE.]

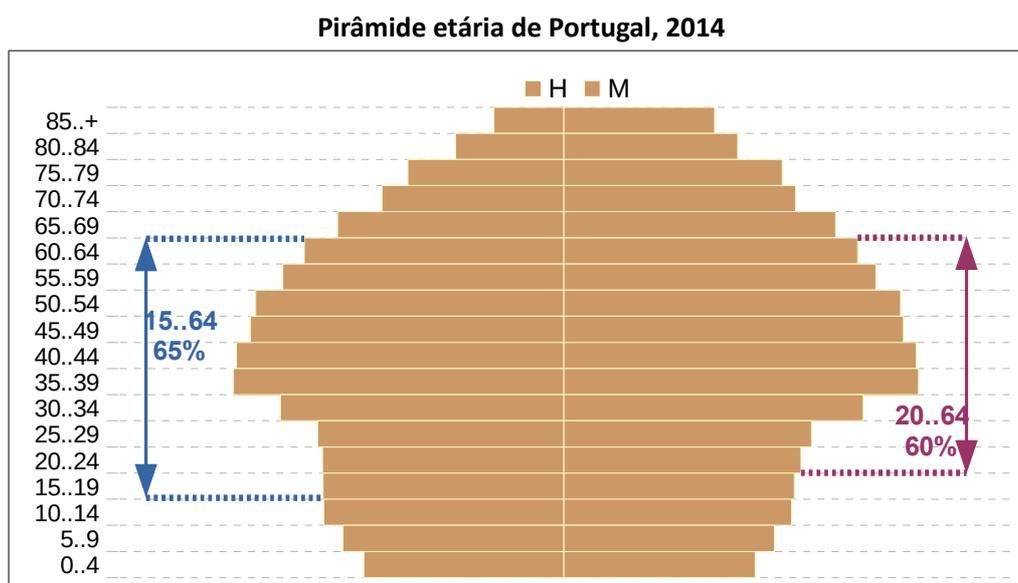
O mito da pirâmide etária

É um facto que as populações dos países mais desenvolvidos (aceitemos provisoriamente esta terminologia, para simplificar) «envelheceram». O que é isso de uma população envelhecer? Significa que a percentagem de população muito jovem diminuiu no total da população. Vejamos o exemplo concreto de Portugal em 1971 :



Fonte primária: INE. Gráfico: Rui Viana Pereira

Vemos aqui uma pirâmide de idades semelhante à dos países subdesenvolvidos: uma grossa percentagem da infância e uma esperança de vida bastante reduzida após os 65 anos de idade. Note-se que 62 % da população estava em idade activa, isto é, entre os 15 e os 64 anos. Vejamos agora o que se passa em 2014 :



Fonte primária: INE. Gráfico: Rui Viana Pereira

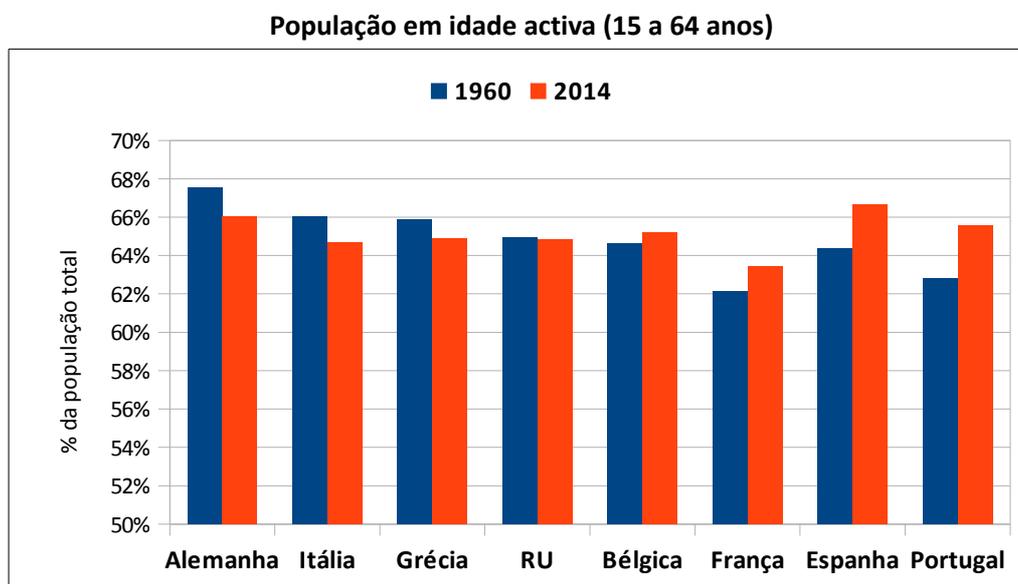
A percentagem de pessoas em idade activa, nos nossos dias, não é inferior à de meio século antes; pelo contrário, a população com idades entre 15 e 64 anos aumentou! – eram 62 % em 1971, são 65 % em 2014.

Há mais pessoas em condições de trabalhar actualmente; a percentagem de pessoas supostamente dependentes dos restantes membros da sociedade diminuiu.

É um erro querer ver na pirâmide etária um factor determinante da sustentabilidade da segurança social; mas quem quiser teimar no erro terá de concluir que a situação actual é melhor que a anterior: não precisamos de condenar as nossas crianças e adolescentes ao trabalho assalariado ou escravo para que toda a sociedade sobreviva, porque existe uma enorme quantidade de adultos em condições de trabalhar; por outro lado, a esperança de vida nunca foi tão longe. ***O que a pirâmide das idades nos mostra nada tem a ver com a sustentabilidade das pensões, mas antes com um formidável salto civilizacional nos últimos 100 anos – graças, precisamente, à invenção da segurança social.***

Como interpretar a espantosa transformação da pirâmide etária em Portugal no curto espaço de 40 anos? É neste período que são instalados os serviços sociais de acesso universal à saúde, educação, assistência aos membros mais frágeis da sociedade, etc.

Vejamos agora o que se passou em 8 países europeus bastante diferentes entre si:



Diferença média da população em idade activa, entre 1960 e 2014: + 0,4 %.

Fonte primária: Eurostat. Gráfico: Rui Viana Pereira

4 dos 8 países mostram um acréscimo da população em idade activa, com um máximo em Portugal; 3 países sofrem uma ligeira diminuição; a diferença média entre 2014 e 1960, considerando o conjunto destes 8 países com livre circulação de trabalhadores entre si, é de + 0,4 % – praticamente nula mas ainda assim positiva.

As normas estatísticas nem sempre são coerentes com a realidade social

A norma estatística de «idade activa» (dos 15 aos 64 anos), que nos diz quantas pessoas estão potencialmente em idade de trabalhar, foi escolhida (por boas razões) numa época passada; mas temos de perguntar até que ponto continua a corresponder à actual situação resultante da evolução social e económica:

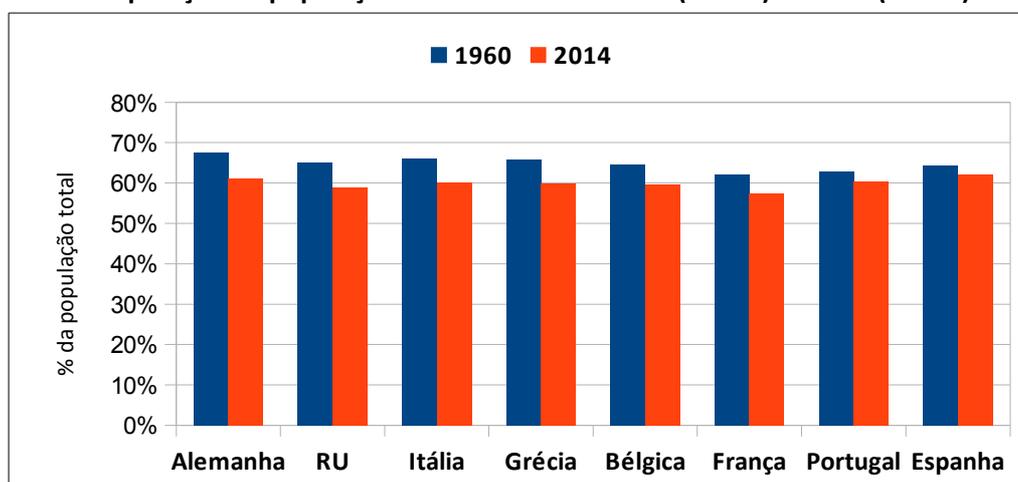
- muitos países europeus obrigam os jovens a 12 anos de escolaridade – o que tor-

na residual o número de pessoas que começam a trabalhar antes dos 18 anos de idade;

- uma parte importante da produção europeia incorpora um alto nível de tecnologia e por isso exige mais tempo de formação, o que na prática empurra o início da idade activa para os 20-21 ou mesmo 24-25 anos;
- esta realidade é reconhecida pela legislação que, ao longo das últimas décadas, tem vindo a situar o limite inferior de entrada no mercado de trabalho em idades cada vez mais avançadas.

Por conseguinte temos de adoptar um novo método: quando se compara a pirâmide etária de diferentes épocas, deve-se comparar, por exemplo, o escalão dos 15 aos 64 anos em 1960, com o escalão dos 20 aos 64 anos em 2014. Se compararmos escalões iguais, o resultado será matematicamente coerente, mas socialmente absurdo.

Comparação da população em idade activa: 1960 (15..64) vs 2014 (20..64)



Diferença média entre 2014 e 1960: - 5 %

Fonte primária: Eurostat. Gráfico: Rui Viana Pereira

Vistas as coisas por este critério, torna-se clara a perda de 5 % da força de trabalho potencial – não por causa do envelhecimento da população, mas antes por causa das mudanças sociais e económicas verificadas. Por outro lado, sucede que o escalão de idades dos 65 aos 69 anos também contém exactamente 5 % da população – o que poderá talvez explicar a obsessão neoliberal de protelar a idade da reforma.

Na verdade, não precisamos para nada desses 5 %, porque a produtividade, entre 1970 e 2014, aumentou 2,4 vezes em Portugal (2,6 vezes na média dos países da OCDE), o que significa que cada trabalhador produz hoje cerca de duas vezes e meia mais riqueza, mais recursos, do que a geração dos seus pais. Porém, do ponto de vista do capital, a recuperação desses 5 % de pessoas potencialmente activas ajuda a manter a pressão sobre a massa de trabalhadores e sobre os níveis salariais.

O que ameaça a sustentabilidade da segurança social não é o envelhecimento das populações, mas sim

- ***o desemprego***, porque o volume total de quotizações e a colecta fiscal dependem do número de assalariados e da massa salarial total;

- *o baixo nível dos salários*, pelas mesmas razões;
- *o sistema fiscal*, sobretudo no que diz respeito à taxação do capital e do património.

Conclusões: os mitos da segurança social e a sua relação com o sistema da dívida

1. O mito do défice orçamental provocado pelas funções sociais

As funções sociais do Estado e a segurança social não são deficitárias. Existe um excedente da colecta combinada que é utilizado para pagar rendas permanentes aos especuladores financeiros e a outras formas de exploração rentista, nomeadamente as PPP (parcerias público-privadas) e os juros da dívida pública.

2. O absurdo argumento do lucro

O discurso neoliberal diz-nos que a gestão pública gera perdas (já vimos que é mentira), em vez de lucros. Isto é um absurdo, porque no domínio do orçamento de Estado não há lugar para falar de lucros, dividendos ou excedentes líquidos. Nenhum manual de contabilidade, nenhuma norma europeia da contabilidade do Estado contém a noção de lucro ou algo semelhante – o lucro é uma noção exclusiva da contabilidade das empresas privadas, ou seja, da exploração capitalista. Ao nível do orçamento de Estado e da segurança social apenas se pode falar de benefícios sociais.

Por mais absurdo que seja o referido argumento neoliberal, o facto é que ele semeia o pânico nas populações, a fim de convencê-las da «necessidade» de privatizar os serviços públicos. Mas quando a sua privatização ocorre, pouco constata-se quase sempre que é necessária uma intervenção do Estado (subsídios ao capital) para manter os serviços privatizados em funcionamento. Por outras palavras: a privatização dos serviços públicos contribui para o acréscimo das despesas públicas, gerando défices que, por sua vez, «justificam» mais endividamento público.

3. O mito da perda de sustentabilidade da segurança social em consequência do envelhecimento da população

Os argumentos neoliberais dizem-nos que o envelhecimento da população provoca um desequilíbrio entre os custos da fracção de população dependente (= muito jovens + muito idosos) e os recursos fornecidos pela população activa (impostos + quotizações).

Este argumento é falso, como já vimos. Está mesmo em oposição à realidade: a percentagem da população potencialmente activa é maior do que nunca; e a produtividade actual cresceu de tal maneira que, ainda que fosse verdadeiro o argumento de acréscimo de dependentes, não haveria qualquer problema (na condição de serem feitos investimentos produtivos, claro está).

Além disso, dizer que há demasiados velhos é apelar a um recuo civilizacional.

4. A verdadeira fonte dos problemas orçamentais da segurança social está no desvio dos seus fundos para o sector privado, no desemprego, nos salários baixos e numa política fiscal regressiva e protectora dos rendimentos do capital

5. Todos os mitos e silogismos neoliberais contra a segurança social visam convencer a população da necessidade de pedir empréstimos, para cobrir os supostos défices públicos

Como vimos, as funções primárias do Estado não provocam défice. O défice dos orçamentos de Estado resulta exclusivamente do mecanismo da dívida e de outras formas de renda permanente para o sector privado; da privatização dos serviços públicos; da venda de imóveis públicos (quando os imóveis públicos são vendidos ao privado, geralmente os serviços que lá estavam instalados começam a pagar rendas milionárias a um proprietário); etc.

6. A ideia do desmantelamento da segurança social é um pouco ambígua

A segurança social e os fundos de pensão foram transformados em fontes de renda para o capital; os fundos de pensão são desbaratados em títulos da dívida pública (sobretudo quando as empresas financeiras já não os querem ou quando espreita o perigo de incumprimento dos pagamentos), acções de empresas, etc., em função de interesses privados. Por isso não é claro que as políticas neoliberais pretendam pura e simplesmente desmantelar *totalmente* a segurança social – isso seria algo semelhante a matar a galinha dos ovos de ouro.

Quando se fala de desmantelamento da segurança social, é preciso entendê-lo sobretudo como uma diminuição drástica do salário social, ou seja, como a diminuição da devolução à população da parte do salário que os trabalhadores depositaram nos cofres do Estado; e também como um mecanismo de crescente submissão ao sistema da dívida enquanto meio de dominação dos povos.

7. Temas a debater e desenvolver:

- Deve-se aceitar a integração da segurança social na gestão do Estado ou deveríamos lutar por recuperar a autonomia inicial da segurança social? [Nota: em matéria de autonomia encontramos diferenças consideráveis entre os países da União Europeia.] Existirá uma relação entre a autonomia da segurança social e a autonomia soberana dos povos, ou as duas coisas nada têm a ver uma com a outra? É possível defender a aplicação dos actuais princípios de universalidade e solidariedade da segurança social, se ela voltar a ser totalmente autónoma?
- Devemos aceitar o actual sistema de quotização ou há que rediscuti-lo? Quotizações calculadas apenas em percentagem do salário? Ou quotizações patronais calculadas sobre o valor acrescentado bruto/líquido? [Nota: Existem diferenças consideráveis de país para país. Nalguns pratica-se uma taxa social única calculada sobre o salário (p. ex. Portugal), noutros a taxa de quotização é variável, de forma mais ou menos aleatória.]
- É possível lutar apenas pela manutenção e bom funcionamento da segurança social? Ou essa luta defensiva está condenada ao fracasso se não atacarmos a ques-

tão do sistema da dívida? A resposta a esta questão é determinante na escolha das formas de reivindicação e luta pela defesa da segurança social e dos direitos humanos a ela associados.

8. É inútil falar da sustentabilidade da segurança social sem colocar em causa as políticas fiscais, sobretudo no que diz respeito à taxaçoão do grande capital e das operaçoões financeiras

La Marlagne, Namur, Bélgica,

12/09/2015

Rui Viana Pereira

Anexos

Donde vem a segurança social? – pequena introdução abreviada

[Esta apresentação foi introduzida no início do atelier, visando situar à partida a natureza histórica e o estado actual da segurança social.]

Condições de trabalho e de vida dos assalariados no século XIX:

- os assalariados trabalhavam até à morte ou até à incapacidade;
- os famintos, desempregados, doentes, órfãos, viúvas, tinham a sua vida suspensa da caridade ou da solidariedade dos vizinhos, da Igreja ou dos patrões.

Comuna de Paris, 1871

- os assalariados criam novas formas de organização colectiva da solidariedade;
- estas organizações incluem fundos de ajuda mútua (nomeadamente fundos de pensão, fundos de desemprego e de greve, etc.) mas também escolas, clínicas, centros de leitura e discussão, bibliotecas operárias, etc.;
- este processo de invenção de novas formas de organização e ajuda mútua repete-se, com diferenças de pormenor, noutros países – no essencial a ideia é a mesma por toda a parte: organizar a ajuda mútua de forma autónoma.

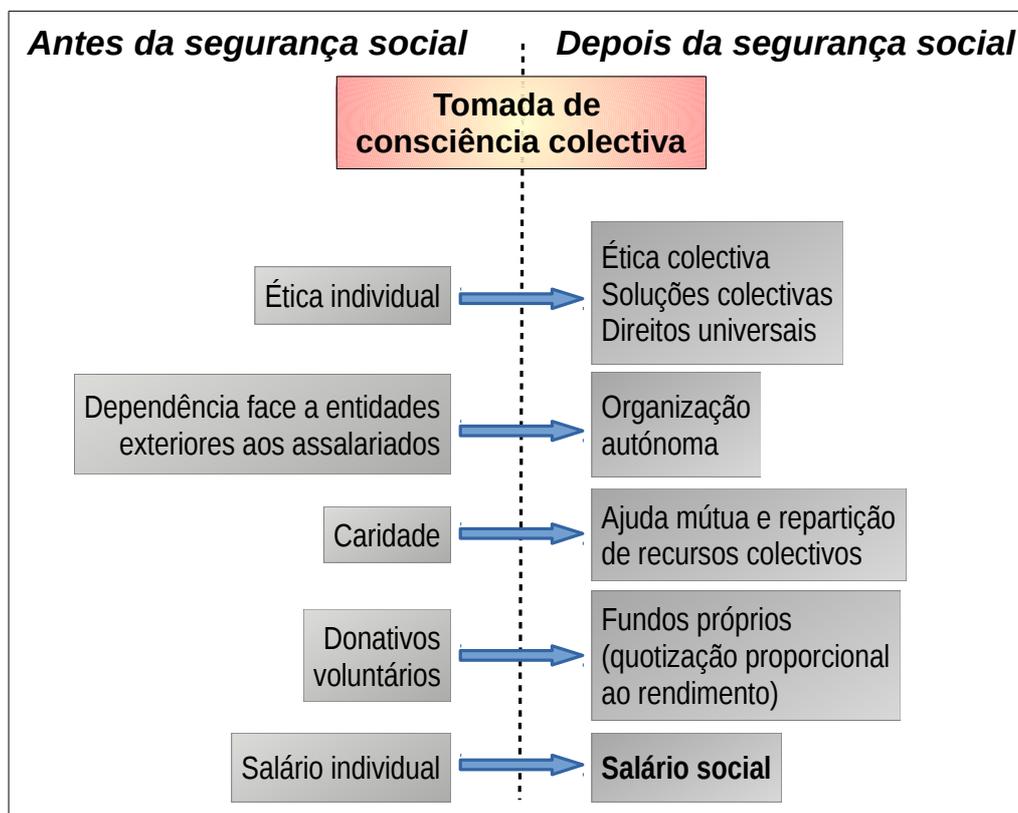
Reacção dos patrões:

- Ainda que os patrões desconfiem de toda e qualquer forma de organização dos assalariados, neste caso poderão ter pensado: «se os trabalhadores se desenrascam sozinhos, tanto melhor – poupam-nos o desembolso de grandes quantias caritativas para os mantermos vivos»;
- entre fazer frente à revolta de multidões esfomeadas ou fazer concessões para manter a paz social e governar mais descansado, alguns governos preferiram aceitar a iniciativa dos trabalhadores; outros tomaram a iniciativa de construir instituições do tipo segurança social – foi o caso do famoso Bismark, que alguns manuais de história apresentam como o inventor do sistema de segurança social.

Principais características das organizações de ajuda mútua, na sua fase inicial:

- autonomia
- baseada nos salários

Alguns anos mais tarde, **os patrões aperceberam-se de que os trabalhadores tinham recolhido nos seus fundos de pensão uma parte importante da riqueza colectivamente produzida** (valor actual = cerca de um terço da riqueza mundial, segundo Sara Grane-man). Esta enorme acumulação de valor, fora da lógica de acumulação capitalista e do investimento financeiro, incomodou os patrões; desde esse momento nunca mais cessaram de lutar para deitar as mãos ao controlo dessas riquezas. Do ponto de vista dos de



baixo, aqueles fundos são recursos colectivos partilhados; do ponto de vista dos de cima, são capital imobilizado. Do ponto de vista dos assalariados, esses fundos geram serviços, ajudas económicas, bem-estar social e individual; do ponto de vista do patronato, é capital que não está a gerar lucro.

Então, numa primeira fase,

- os patrões exigem participar nas contribuições para as instituições autónomas dos trabalhadores
- e portanto ter lugar na gestão dos respectivos fundos.

Numa segunda fase,

- pacto social – um sistema graças ao qual, oferecendo certas vantagens, os patrões, através do Estado, retomam o controlo dos fundos colectivos.

No caso português, por exemplo, isto significou:

- a universalização do acesso «tendencialmente gratuito» (segundo a Constituição) à educação, assistência na doença e na velhice, à habitação, ao subsídio de desemprego, etc.;

- a promessa de manutenção do desemprego a níveis residuais e o engodo da actualização anual dos salários;
- a pacificação social;

mas também:

- a perda de autonomia das instituições de solidariedade e ajuda mútua;
- a perda de controlo da gestão dos fundos colectivos;
- a introdução progressiva de lógicas capitalistas de acumulação e capitalização na gestão da segurança social.

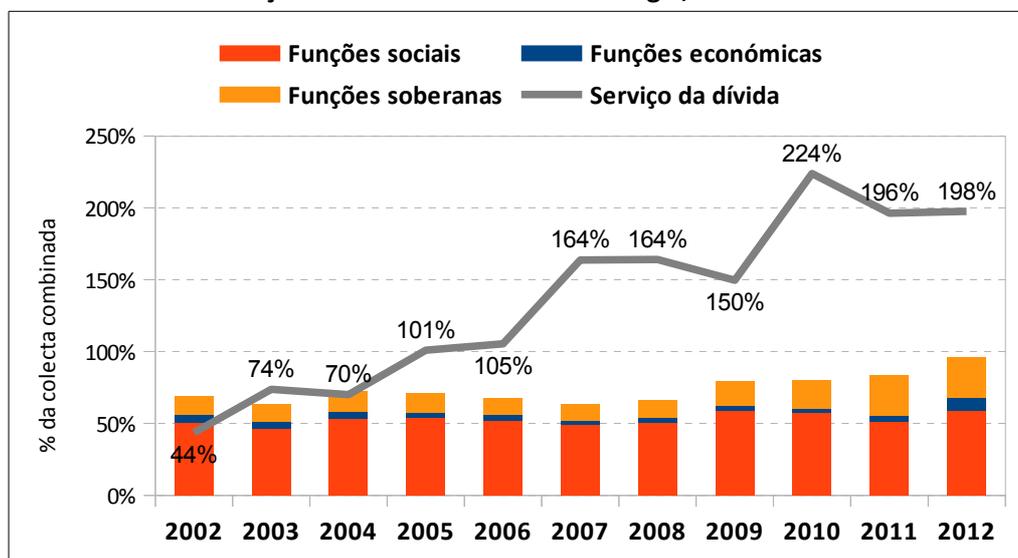
[Nota: o pacto social acabou há vários anos, dando lugar à aplicação intensiva de políticas neoliberais; por isso creio que a época actual poderia ser definida como «pós-pacto social».]

Numa terceira fase vemos surgirem propostas de

- privatização progressiva das funções sociais do Estado e da Segurança Social, nomeadamente:
 - plafonamento das quotizações
 - seguros parcelares e privados
 - soluções de segurança de um individualismo radical, substituindo a lógica de repartição pela lógica fetichista e individualista de capitalização.

Apontamento sobre o peso da dívida pública nas despesas do Estado

Peso das funções soberanas, sociais, económicas e do serviço da dívida, em relação à colecta combinada. Portugal, 2002-2012



Fonte primária: Conta Geral do Estado. Gráfico: Rui Viana Pereira

Recordemos que em 2002 a maior parte da rede pública de hospitais, escolas, centros de saúde, universidades, infraestruturas, transportes, etc., já estava construída. Por isso não podem ter sido esses investimentos os responsáveis pela súbita explosão da dívida pública.

O montante do serviço da dívida que aqui vemos parece exorbitante quando o comparamos com os números oficiais. Este facto resulta de estarmos a trabalhar segundo o método da colecta primária; mostra-nos com uma clareza brutal o peso real do serviço da dívida em relação ao erário público, isto é, em relação aos montantes de dinheiro que os contribuintes depositam nas contas do Estado.