

# O Futuro da Protecção Social na América Latina

OIT - Reunião Regional Tripartida  
Santiago de Chile, 12 a 14 de Dezembro de 2007

## A Evolução da Protecção Social na União Europeia num Contexto de Mudança Global

*José Luís Albuquerque*  
Gabinete de Estratégia e Planeamento  
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Portugal

*La gran idealista latino americana Gabriela Mistral, que vivió en Lisboa en los años 40 como Consul de Chile, al recibir el Premio Nobel dijo: "Gracias a una felicidad que me trasciende, soy en este momento la voz directa de los poetas de mi raza y indirecta de las muy nobres lenguas españolas y portuguesa". Mi discurso no será digno de la poesia de Gabriela Mistral apesar do tema de la Protección Social o merecer, pero como no sé hablar español, apesar de entenderlo, les agradezco la oportunidad que me dan de me exprimir en una lengua hermana.*

Digníísimos

Director Regional para a América Latina e o Caribe da OIT,  
Director Executivo do Sector de Protecção Social da OIT,  
Director do Departamento de Segurança Social da OIT,  
Representantes de Governos, Parceiros Sociais,  
Minhas Senhoras e meus Senhores,

Gostaria, em nome dos senhores Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social e do Secretário de Estado da Segurança Social de Portugal e em nome da Presidência Portuguesa da União Europeia neste 2º semestre de 2007, de agradecer o convite que nos foi endereçado para estarmos aqui presentes.

A importância dos actuais desafios que se colocam à sustentabilidade dos modelos de protecção social num contexto de globalização em constante mutação, é um tema que está presente na agenda europeia, tendo sido inclusivé amplamente discutido, no passado mês de Novembro, no âmbito de uma conferência de alto nível organizada pela Presidência Portuguesa da União Europeia em colaboração com a Comissão Europeia, e na qual participaram governantes, altos quadros da Administração Pública, parceiros sociais, académicos e técnicos em Segurança Social.

Nessa mesma conferência, ‘Os Caminhos da Sustentabilidade e a Reforma dos Sistemas de Pensões’, foram discutidos os desafios sociais e demográficos, económicos e financeiros, com que se debatem os sistemas de protecção social e especialmente dos sistemas de pensões dos países europeus; foram partilhadas diversas experiências nacionais sobre os processos de reforma dos sistemas de pensões de diferentes Estados-Membros, o papel do diálogo social e dos parceiros sociais no contexto das reformas, práticas de boa governação e de informação à sociedade em geral, bem como a coordenação das políticas de pensões no seio da União Europeia desde a Estratégia de Lisboa implementada em 2000, onde se reconheceu a coesão social como eixo da estratégia global para “tornar-se a economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica de nível mundial, capaz de um crescimento económico sustentável, acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa de emprego e de maior coesão social”.

Acreditamos que os resultados alcançados nesta conferência, cujos traços principais procurarei explicitar ao longo desta apresentação, terão o devido eco na agenda europeia, permitindo aprofundar a dimensão social europeia, dela se retirando importantes linhas de orientação que acentuam a importância da recalibragem do Modelo Social Europeu.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Permitam-me, em primeiro lugar, fazer uma breve reflexão sobre os pressupostos fundamentais que serviram de base à construção dos modernos sistemas de protecção social europeus, no período que se seguiu à II Guerra Mundial.

Sem prejuízo das diferenças específicas a cada país, a construção dos sistemas de protecção social assentou em quatro características chave:

- Persistência de elevadas taxas de crescimento económico;
- Assumpção do ideal de pleno emprego;
- Convicção da continuidade de uma tendência demográfica de elevado crescimento populacional; e
- Manutenção do arquétipo da família nuclear tradicional.

Chamo ainda a atenção para o facto de ser neste período de construção dos sistemas de protecção social que se afirma a convicção generalizada de que cabe ao Estado o dever de garantir a protecção dos cidadãos.

É também neste período, que dura até meados da década de 70, que os sistemas de protecção social atingem um grau de desenvolvimento sem precedentes.

Porém, facilmente podemos verificar que o paradigma que norteou durante 30 anos a sociedade europeia do pós-guerra não se adequa à realidade dos nossos dias.

De facto, muitos países europeus confrontam-se com baixas taxas de natalidade, que acarretam graves problemas para a sustentabilidade financeira dos seus sistemas de pensões, uma vez que assentam numa lógica intergeracional. Paralelamente, assiste-se a um aumento generalizado da esperança média de vida, uma grande conquista civilizacional. Em consequência, a proporção de idosos na Europa duplicará até 2050 e os índices de dependência em relação à população em idade activa, actualmente em 25%, atingirão em meados do século 53%, quando em 1960 eram de 15%.

A conjugação da baixa natalidade e do aumento da esperança média de vida, traduz-se num progressivo envelhecimento da população e ao surgimento de novas necessidades sociais. O aparecimento de novos modelos e formas de organização social e familiar implica, também, novas respostas por parte dos sistemas de protecção social.

No entanto, importa sublinhar que, para além de toda esta conjuntura, subsiste o determinismo do desenvolvimento económico, da produtividade e do emprego, na sustentabilidade dos Sistemas de Protecção Social.

Todas estas alterações e, em particular, as mudanças demográficas registadas nas últimas décadas que se propagam por todo o Continente Europeu, levaram a que muitos Estados-Membros iniciassem processos de reforma dos seus sistemas de protecção social, de modo a adequá-los aos tempos e à realidade em que vivemos.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Apesar destas profundas alterações, fica hoje claramente reforçada a importância da tripla dimensão da sustentabilidade dos sistemas de pensões, aliando-se à dimensão financeira, as dimensões económica e social.

Já de manhã a Senhora Subsecretária de Previsión Social de Chile, Lissette García, referiu a pertinência da solidariedade, equidade, responsabilidade.

Fica cada vez mais claro no debate europeu que não será apenas necessário garantir a sustentabilidade financeira dos Sistemas de Protecção Social, mas terá igualmente que se ter em conta os efeitos destes sobre a economia, e sobretudo a capacidade de assegurar níveis adequados de inclusão social.

A este propósito chamo a atenção para a permanente tensão entre as expectativas sociais provenientes do desenvolvimento económico e as exigências do crescimento no âmbito da capacidade de competir, a qual obriga a uma gestão equilibrada destes dois factores.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

As estratégias de envelhecimento activo e, em particular, os sistemas de pensões, como aliás os sistemas de protecção social, têm impactos positivos na economia e no emprego, ao mesmo tempo que produzem ganhos fundamentais de coesão social. É desta riqueza desta abordagem integrada, bem no espírito dos objectivos estratégicos integrados de Lisboa, que temos toda a vantagem em tirar partido.

A recalibragem do Modelo Social Europeu não significa que os sistemas de segurança social permaneçam inalterados. Sem estas reformas, os objectivos de crescimento, emprego e reforço da coesão social poderiam ser seriamente postos em causa a longo prazo.

Neste sentido, mereceram especial enfoque a aposta na competitividade das nossas economias, a qualidade do emprego e as práticas de aprendizagem ao longo da vida, enquanto pilar para o reforço do envelhecimento activo e seguramente para o reforço dos sistemas de pensões.

É no entanto consensual que não existe uma única solução de reforma – porque embora os desafios de fundo sejam em larga medida comuns, as situações de partida, os sistemas actuais e as opções de reforma são em muitos casos distintos. Esta terá necessariamente de ter em conta as características específicas dos sistemas de pensões à luz das diferentes realidades nacionais, devendo no entanto ser ajustadas em função da evolução demográfica e económica.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Face a esta necessidade de mudança, as recentes reformas e propostas de reforma apresentadas em países como a Alemanha, a França ou o Reino Unido (as maiores economias europeias) integram medidas como o aumento da idade legal de reforma, a promoção do envelhecimento activo, a alteração da fórmula de cálculo das pensões ou a aplicação de novas regras de indexação das pensões.

Para além destas medidas, alguns países adequaram os seus sistemas de pensões ao aumento da esperança média de vida, através da introdução do designado “Factor de Sustentabilidade”.

Gostaria de partilhar convosco algumas das principais medidas de reforma em países paradigmáticos no contexto da literatura que fala em “Europas sociais” distintas.

Na Suécia:

- A reforma foi consensual, com os princípios aprovados em Parlamento por uma maioria de 80% dos votos;
- A constituição de um sistema de “capitalização virtual” que junta as características de um sistema de contribuição definida a uma base PAYG;
- A criação de um sistema de contas individuais em regime de capitalização;
- A existência de uma pensão mínima garantida;
- A consideração do tempo de prestação de cuidados a crianças ou dependentes;
- Uma reconhecida característica da reforma sueca, a de um mecanismo de estabilização automático;
- O reforço dos fundos de estabilização que em 2006 garantiam o pagamento de 3 anos de pensões.

Das principais medidas da reforma no Reino Unido:

- O aumento gradual da idade legal de reforma, a decorrer entre 2024 e 2046, para os 68 anos (para homens e mulheres).

- Criação de um sistema de contas individuais de capitalização, de adesão automática por parte dos trabalhadores e com um mecanismo de câmara de compensação.
- Alterações na Pensão Mínima Estatal (Basic State Pension) a partir de 2012, indexando à evolução dos ganhos salariais em substituição dos preços, resguardando condicionalismos de ordem orçamental;
- Constituição de um sistema de créditos para aqueles que prestam cuidados a crianças (até 12 anos de idade) ou pessoas dependentes (com os quais despendam pelo menos 20 horas semanais).

De entre as principais medidas da reforma na Polónia, destacam-se:

- A passagem de um sistema de benefício definido-PAYG para de “capitalização virtual” mais capitalização individual obrigatória;
- O novo sistema cobre as gerações nascidas a partir de 1948;
- Introdução de um mecanismo de indexação em substituição da relação entre a pensão mínima e o salário mínimo;
- Abolição da reforma antecipada;
- Está em discussão o aumento da idade de reforma.

No caso específico da reforma portuguesa, implementada em 2006 após profundo debate com os Parceiros Sociais, com publicitação de diversos estudos prospectivos sobre as necessidades de financiamento da Segurança Social se nada fosse feito e o impacto de diversas medidas, provavelmente estudos não muito diferentes dos que referiu o Senhor Alberto Arena do Ministerio de Hacienda de Chile, e discussão no Parlamento, destacam-se as seguintes medidas:

- Uma nova lei de adequação selectiva das fontes de financiamento às despesas de natureza contributiva ou de natureza solidária, não contributiva;
- Aceleração da transição para uma nova fórmula de cálculo, em que se considera toda a carreira contributiva e não apenas os 10 melhores anos de salários revalorizados pela inflação dos últimos 15 de vida activa;

- Desindexação das pensões mínimas à Retribuição Mínima Mensal, vulgo salário mínimo nacional, através da introdução do “Indexante de Apoios Sociais”;
- Aplicação de novas regras para a actualização anual das pensões, tendo em conta a evolução dos preços e o crescimento do PIB, com taxas de actualização superior para níveis de pensões mais baixas e congelamento da actualização para pensões de montante elevado;
- Aplicação do Factor de Sustentabilidade a partir de 2008, ponderando as pensões futuras pela evolução da longevidade aos 65 anos em função da que actualmente se verifica;
- Criação do regime complementar público de capitalização individual também em 2008, de contribuição voluntária;
- Complementarmente, promovendo o envelhecimento activo, beneficiou-se a permanência no mercado de trabalho para idades posteriores à idade legal de reforma, os 65 anos, e agravou-se a penalização para quem antecipa a idade de reforma;
- Para apoio à família e fomentando a natalidade, majorou-se o abono de família para crianças até 3 anos e famílias numerosas, apoiou-se a gravidez a partir do 3º mês de gestação e têm-se vindo a desenvolver investimentos na rede de equipamentos e serviços sociais, nomeadamente amas, creches, lares de 3ª idade.

Também em matéria fiscal haverá novidades no próximo ano, aumentando as deduções aos impostos em função do número de filhos.

Sob o lema da segurança social, ‘dar mais a quem mais precisa’, foi ainda criado em 2006 um complemento solidário para idosos para os idosos que não tenham recursos para além das pensões mínimas nem apoio familiar, de modo a garantir um rendimento mensal que aumenta em média 30% os rendimentos destes idosos mais pobres.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Pela experiência europeia parece ser consensual que não existe uma única solução de reforma. Esta terá, necessariamente, de ter em conta as características dos sistemas de pensões à luz das diferentes realidades nacionais devendo, no entanto, ser ajustada em função da evolução demográfica e económica.

Neste sentido, importa reforçar a centralidade do Método Aberto de Coordenação, enquanto instrumento privilegiado para a promoção de uma abordagem integrada, em que a elaboração de políticas não se esgota nos próprios Estados-Membros. Adiante voltarei brevemente a este tema da coordenação das políticas no contexto europeu.

Neste processo volto a sublinhar a importância da tripla dimensão da sustentabilidade dos sistemas de pensões. A sustentabilidade financeira, por si só, não basta, tendo igualmente de se equacionar os efeitos do sistema de pensões sobre a economia e, sobretudo, a garantia de níveis adequados de protecção social.

Mas, é importante ressaltar que a actual crise da sustentabilidade dos sistemas de protecção social não é consequência da acção do Estado no domínio da protecção social. Os efeitos das alterações demográficas e de mudança nos ritmos de crescimento económico afectam, de igual forma, quer os sistemas geridos em regime de repartição, quer os geridos em regime de capitalização.

Diversos especialistas (dos quais se destaca Nicholas Barr) têm vindo a afirmar que os maiores problemas dos regimes de repartição são comuns aos regimes de capitalização, não sendo através da mera transferência do público para o privado que se resolve a sustentabilidade dos sistemas de pensões.

Importa ainda notar que a maioria das reformas implementadas na Europa não se propuseram descartar o núcleo de repartição (PAYG) dos seus sistemas de pensões. As reformas não foram de ruptura,

mas sim de mudança incremental, em que a estrutura PAYG (ou de repartição) se mantém como elemento central.

Porém, os regimes complementares desempenham um papel de relevo no quadro do sistema global de protecção social, nomeadamente, ao nível do reforço do incentivo à poupança. Nesse sentido, o sistema público não deve contrariar a existência de iniciativas individuais que permitam aos cidadãos optar por um complemento que lhes melhore o rendimento na reforma.

O sistema público não deve contrariar, deve antes incentivar a existência de iniciativas individuais que permitam aos cidadãos optar por um complemento que lhes melhore o rendimento na reforma. Neste sentido, afigura-se que os regimes complementares desempenham um papel de relevo no quadro do sistema global de protecção social, sendo consensual a necessidade de se reintroduzirem incentivos que reforcem a poupança, quer os de poupança individual, quer de base profissional.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Antes de concluir gostaria de deixar algumas considerações sobre o papel do diálogo social e da informação à sociedade.

Permitam-me sublinhar no âmbito deste movimento reformador europeu, a manutenção dos princípios da solidariedade intra e intergeracionais e a participação dos parceiros sociais, que nestes processos de reforma têm vindo a assumir um papel fulcral, tanto a nível nacional como europeu.

De facto, face ao desafio geracional que é colocado, torna-se indispensável uma profunda e ampla discussão em torno das reformas a implementar, a qual terá necessariamente de envolver toda a sociedade civil, os partidos políticos, os parceiros sociais, e todos aqueles que beneficiam e contribuem para o sistema.

Esta prática esteve presente nos processos de reforma encetados na maioria dos países europeus. Desde 2005 ocorreram em Portugal amplos debates na comunicação social e no Parlamento, contando com o envolvimento directo do Senhor Primeiro-Ministro, culminando com a assinatura do Acordo sobre a Reforma da Segurança Social em sede de concertação social nos finais de 2006. Também desde o Pacto de Toledo que em Espanha a participação dos Parceiros Sociais tem influenciado a agenda da reforma da Segurança Social.

Sai daqui pois, amplamente realçada a importância dos parceiros sociais aos níveis nacional e europeu nos próprios processos de reforma.

Muito importante ainda é a transparência das reformas permitindo recuperar, em alguns casos, e reforçar, noutros, os índices de confiança dos cidadãos.

Para tal, é urgente garantir uma efectiva participação dos cidadãos nos processos de reforma dos sistemas de pensões, o que implica, necessariamente, a promoção da educação no domínio financeiro.

A garantia da transparência e de informação clara sobre as diversas componentes da reforma, para além de ser essencial à monitorização dos próprios sistemas é, ainda, um factor indispensável para que os cidadãos tomem decisões ponderadas e façam escolhas mais esclarecidas.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Uma última referência ao Método Aberto de Coordenação destas políticas na Europa.

Desde 2000 a identificação de objectivos comuns, a criação de Planos Nacionais de Acção para a Inclusão e de Relatórios Nacionais de

Estratégia sobre a Política de Pensões, com uma base comum de indicadores sociais, até à recente racionalização dos instrumentos na área social, mais simplificados, integrados e coerentes, reforçando a área da Protecção Social e Inclusão Social em articulação com os Planos de Crescimento e Emprego, que os Estados-Membros, com uma abordagem comum descentralizada, um processo de aprendizagem mútua através do acompanhamento multilateral, a participação activa de todos os actores, a avaliação em conjunto das estratégias nacionais, têm contribuído para um melhor conhecimento das políticas e das soluções encontradas para fazer face aos desafios na generalidade comuns.

A promoção da coesão social e a igualdade de oportunidades para todos, a interacção com os objectivos de maior crescimento económico e melhores empregos, o reforço da governação, transparência e participação dos agentes relevantes na concepção, aplicação e acompanhamento das políticas, são objectivos comuns abrangentes desta estratégia.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Em termos de futuro, o grande desafio que se coloca à Europa consiste em assegurar um desenvolvimento sustentável com base num crescimento económico equilibrado e na estabilidade de preços, garantindo um elevado nível de protecção social e a melhoria da qualidade de vida. O reforço da protecção social é um factor de competitividade.

Neste processo importa destacar a importância do Modelo Social Europeu e da Estratégia de Lisboa, assentes numa interacção efectiva das políticas económicas, de emprego e sociais, com o compromisso do desenvolvimento sustentável.

O enfoque colocado sobre a qualidade do emprego, as práticas de aprendizagem ao longo da vida e o fomento do envelhecimento

activo têm um papel fundamental no reforço da sustentabilidade dos sistemas de pensões.

Deve-se, igualmente, reafirmar o firme compromisso de que os sistemas de pensões, sendo capazes de se modernizar, têm de ser definidos de forma adequada e sustentada.

Mais, esta tem sido uma oportunidade para consolidar, ao nível europeu, a ideia de transversalidade da dimensão social em todas as áreas relevantes.

Estou certo que estes três dias de trabalho deixarão uma marca gravada na memória de todos nós, e que sairemos daqui com a confiança reforçada quanto ao futuro da Protecção Social, que queremos mais justa, mais coesa e mais sustentável.

Aassane Diop e Michel Chichon já o lembraram, a Declaração Universal dos Direitos Humanos fez esta semana, dia 10, 59 anos, afirmando o pleno direito à Segurança Social. Muito está ainda para fazer. Os desafios estão claros. Está agora nas nossas mãos, e na nossa responsabilidade colectiva, encontrar forma de construir os consensos necessários para materializar desafios como os que abordámos nos ambiciosos instrumentos estratégicos que soubermos construir e que temos sabido melhorar ao longo do tempo. Com equilíbrio, garantindo a necessária estabilidade, mas também sabendo fazer as afinações que todos os bons instrumentos devem ter para produzir mais e melhores resultados.

Vamos trabalhar, então, para todas e para todos. O meu muito obrigado.

*“o pão, o pão, / para todos os povos / ... / nasceu para ser partilhado, / para ser entregue, / para se multiplicar”*

(Pablo Neruda, ‘Ode ao pão’)