Comissão do Livro Branco da Segurança Social

LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL

Versão final 1 Janeiro 98

Parte I LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL

A. Introdução **9**

B. Descrição da situação actual 13
I. A Segurança Social, hoje 15
II. Condicionantes da situação actual 26
III. A condicionante demográfica 37
IV. História recente da Segurança Social 54
V. Formas alternativas e complementares da Segurança Social 67
VI. O caso especial da função pública 75

C. Avaliação e previsão 81
I. Diagnóstico da situação actual 83
II. Projecções de sustentabilidade financeira 106
A. Projecções iniciais 106
B. O "Plafonamento": Efeitos da sua implementação 116
C. Combinação de medidas 121
D. Orçamento do Estado e crise financeira da Segurança Social 125
E. Segurança Social e finanças públicas. Projecção até 2010 129

D. Reformas em outros países 135
I. A protecção social na União Europeia 137
II. O contexto da mudança 140
III. Alterações nos sistemas nacionais no período 1990-1996 141
IV. O alargamento da complementaridade nos regimes de pensões 153

E. Propostas de reformas 163
I. As prioridades de reformas 165
II. Conteúdo das reformas 182
A. Concepção globalizante 182
B. Financiamento da Segurança Social 189
C. Clarificação das componentes da protecção social 195
III. Estratégia de reforma 211

F. Conclusões 227

Parte II DECLARAÇÕES FINAIS 233

Declarações Finais de:

1. Luis Barbosa 235
2. António Correia de Campos 243
3. Henrique Medina Carreira 247
4. Diogo Lucena
   Miguel Gouveia 255
5. Fernando Moreira Maia 267
6. José Manuel Mendinhos 271
7. Manuel Nazareth 281
8. Luís Filipe Pereira 283
9. Boaventura Sousa Santos
   Maria Bento
   António Maldonado Gonelha
   Alfredo Bruto da Costa 287
10. Augusto Santos Silva 357
11. Carlos Pereira da Silva 359

PARTE I

Livro Branco da Segurança Social

Introdução

INTRODUÇÃO

1. A Comissão do Livro Branco da Segurança Social foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.° 22/96, publicada no Diário da República, I série B, n.° 59, de 9 de Março, com um mandato de dezoito meses. Este acto legislativo veio dar cumprimento ao que se encontrava estabelecido no Programa do Governo *reconhecendo que o sistema de segurança social, sendo um valor básico a preservar, necessita de reforma para garantir a sua viabilidade futura.* É na convicção da indispensabilidade de reforma do sistema de segurança social que se considera a elaboração de um estudo sob a forma de Livro Branco como uma das acções indispensáveis e prévias à preparação de medidas legislativas.

2. No pressuposto de que seria necessário quer o estudo de diversas alternativas, quer a proposta de medidas que "garantam a sustentabilidade da segurança social, de forma eficiente e com respeito pelos princípios da equidade e solidariedade", a Comissão foi criada com os seguintes objectivos:

— Proceder ao reconhecimento passado e presente da situação da segurança social em Portugal nos seus aspectos demográficos, económicos, de sustentabilidade financeira, de equidade e de combate à exclusão social;
— Proceder à protecção para horizontes futuros de resultados de diferentes cenários alternativos, incluindo o cenário de conservação do sistema;
— Recolher a opinião de instituições, parceiros e forças económicas e sociais, grupos de interesses, especialistas e personalidades sobre as medidas a adoptar;
— Elaborar medidas de curto e médio prazo indispensáveis à reforma da segurança social, explicitando recomendações especificamente dirigidas a cada um dos regimes contributivos e não contributivos e à acção social;
— Recomendar ao Governo, sob forma genérica, as medidas de médio e longo prazos que obtenham maior consenso na Comissão e entre os parceiros envolvidos no processo e que apresentem viabilidade política no âmbito do Programa do Governo;
— Recomendar ao Governo, até 15 de Julho de 1996, medidas de curto prazo que possam ser inseridas na proposta do Orçamento do Estado para 1997 e, até 15 de Novembro, as que possam ser introduzidas através do processo de actualização anual do valor das pensões;
— Recomendar ao Governo medidas de natureza específica em áreas conexas com a segurança social, nomeadamente as que visem introduzir selectividade nas

prestações familiares, as que possam prevenir o crescimento ou melhor gerir os créditos vencidos da segurança social sobre os seus contribuintes, bem como a equilibrada arbitragem entre medidas activas e passivas de correcção dos desequilíbrios de emprego.

3. A reforma do sistema de segurança social, pela natureza e importância da matéria em causa, é balizada, a nível interno, pela Constituição da República Portuguesa, que estabelece no seu artigo 63° que *«todos têm direito à segurança social».* Para a consecução deste direito incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, sistema este que protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho. Aquele artigo estabelece, ainda, a possibilidade de recurso a instituições particulares de solidariedade social para actuar na prossecução dos objectivos de segurança social, no que respeita à família, à infância, à juventude e aos deficientes.

4. De igual modo, a reforma a empreender não pode ser dissociada das disposições que ao nível da União Europeia estão previstas em termos sociais. Com efeito, o artigo 2º do Tratado de Maastricht prevê que os Estados-membros proporcionem *«um elevado nível de emprego e de protecção social»,* que passa, nomeadamente, por um reforço da coesão económica e social. No mesmo sentido, aponta o Protocolo relativo à Política Social, anexo àquele Tratado, assinado por todos os Estados, incluindo, recentemente o Reino Unido, que estabelece que a Comunidade e os Estados-membros terão por objectivos uma protecção social adequada, um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões sociais.

5. Documentos recentes emanados da União Europeia têm apontado recomendações sobre a reforma dos sistemas de Segurança Social, as quais , apesar da sua natureza genérica contêm matéria para reflecção a nível nacional. O Relatório do Comité dos Sábios presidido por Maria de Lurdes Pintassilgo, "Para uma Europa dos Direitos Cívicos e Sociais" reconhece que *"A União Europeia se encontra novamente numa encruzilhada.* A *resposta aos desafios que lhe são lançados só será eficaz se ela conferir à sua dimensão social o lugar que lhe é devido. Esta tarefa não se fará de uma só vez, nem prolongando, indolentemente, as tendências do passado.* A *Europa deve inovar (...), tendo simultaneamente em conta as novas exigências da competividade ligadas à mundialização, as evoluções da sociedade, tanto demográficas como sociológicas, e as necessidades humanas fundamentais que se exprimem, nomeadamente, sob a forma de direitos e deveres"* [1].

A Comunicação da Comissão "Modernizar e Melhorar a Protecção Social na União Europeia", de Março de 1997, declara que *"as razões que justificam uma reforma dos sistemas de protecção social são internas (e não a concorrência dos países terceiros). A real ameaça que pesa sobre o modelo social europeu será a nossa incapacidade de resolver os problemas existentes. Em primeiro lugar há uma necessidade urgente de consolidar as finanças públicas em muitos estados-membros, a fim de evitar o crescimento dos défices e pesados serviços de dívida no futuro, que reduziriam as verbas a canalizar para a protecção social. Não há aqui qualquer contradição com a existência de um nível elevado de protecção social, nem sequer vai contra o princípio da subsidiariedade. Pelo contrário, esta situação reforça a solidariedade entre as diferentes gerações, porquanto alivia o fardo que pesará sobre as futuras gerações"* [1] [2]. Mais adiante a mesma comunicação acrescenta *"para além do imperativo da viabilidade dos regimes públicos de pensões"* dever-se-à *"encorajar o desenvolvimento de regimes complementares de reforma que funcionam exclusivamente por capitalização. É perfeitamente*

[1] Relatório do Comité de Sábios, Comissão Europeia, 1996, p. 60

[2] Comunicação da Comissão, "Modernizar e Melhorar a Protecção Social na União Europeia", Bruxelas, 1997 [COM (97) 102-final], p. 10

plausível a existência de fundos de pensões em paralelo com os regimes públicos por repartição nos Estados em que esses fundos se estão a desenvolver", cabendo *"aos Estados-Membros decidir da implantação ou não de tais regimes suplementares*"[3].

6. Neste contexto, a Comissão, dentro dos objectivos da *sustentabilidade,* da *eficiência* e da *equidade,* que nortearam o seu mandato e em cumprimento da sua obrigação de recomendar medidas de curto prazo, apresentou oportunamente ao Governo relatórios e recomendações no que respeita: à forma do financiamento; à responsabilidade da segurança social nas medidas activas de emprego e formação profissional; à selectividade a introduzir nas prestações familiares; à desagregação dos aumentos anuais das pensões de menor montante em função da carreira contributiva do pensionista. Foram ainda recomendadas outras medidas que se consideraram poderem ser de adopção imediata, nomeadamente no âmbito da modernização do sistema informático, da melhoria do cruzamento de informação entre as administrações fiscal e de segurança social e da revisão do valor das coimas previstas no regime sancionatório.

7. A Comissão foi incumbida de actuar como um "fórum" plural de discussão para gerar consenso em torno das medidas a empreender. O relatório final da Comissão, sob a forma de Livro Branco, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.° 22/96, é entregue ao Governo em Janeiro de 1998. Todavia a Comissão entendeu que uma versão inicial e provisória desse relatório deveria ser previamente divulgada para discussão pública, sob a forma de Livro Verde, o que foi feito no final de Junho de 1997. Esse documento, de que foram tirados 2000 exemplares, foi amplamente divulgado e suscitou vasta discussão tendo sido recolhidas importantes e úteis sugestões individuais, para além das valiosas posições emitidas pelos parceiros sociais com representação institucional no Conselho Económico e Social.

8. Devido ao facto de a discussão do Livro Verde ter coincidido com o período habitual de férias, na sequência de sugestões formuladas pelos Parceiros Sociais e uma parte importante da opinião pública, a Comissão informou o Governo da sua disponibilidade para prolongamento do período para discussão do Livro Verde e para elaboração de estudos técnicos complementares cuja necessidade fora reconhecida no debate público. Através da Resolução do Conselho de Ministros n° 134/97, de 12 de Agosto, o Governo prolongou o mandato da Comissão até ao final do ano de 1997, o que permitiu incorporar no Livro Branco aprofundamentos e alterações em relação à versão do Livro Verde.

9. A versão final do Livro Branco que se apresentou ao Governo é um documento constituído pelo Relatório da Comissão e por um conjunto de Declarações Finais dos seus Membros, individual ou colectivamente assumidas. O Relatório identifica ao longo do seu texto muitas matérias onde não se encontrou consenso; em algumas matérias as divergências são de natureza ideológica, noutras de natureza técnica. Tais divergências, que enriquecem o documento pela pluralidade de opiniões expressas, geraram em alguns casos propostas alternativas. Estas propostas estão sinteticamente apresentadas no capítulo final dedicado às recomendações de acção. Assumem, ou o aspecto de simples variante de uma ideia central, ou mesmo a natureza de recomendações alternativas e exclusivas da primeira. Se é extensa a lista de recomendações onde a Comissão encontrou consenso total, as recomendações não consensuais configuram potenciais cenários alternativos de acção, o que cumpre exactamente o recomendado pelo Conselho de Ministros na Resolução n° 22/86, e reflecte, afinal, o pluralismo registado na constituição da Comissão, vindo a enriquecer o debate futuro.

A Comissão foi constituída pelos seguintes elementos:

António Fernando Correia de Campos, Presidente
Fernando Moreira Maia, Vice-Presidente
Carlos Manuel Pereira da Silva, Relator
Miguel Rebordão Almeida Gouveia, Relator
Ilídio Fernandes das Neves, Relator
Alfredo Bruto da Costa
António Manuel Maldonado Gonelha
Coriolano Albino Ferreira
Boaventura Sousa Santos
Augusto Ernesto Santos Silva
Luís Filipe Conceição Pereira
Luís Eduardo da Silva Barbosa
Henrique Carlos de Medina Carreira
Diogo José Fernandes Homem de Lucena
Joaquim Manuel Pantoja Nazareth
José Manuel Vaz Sengo Mendinhos
Maria Gomes Antunes Bento

Maria da Conceição Guedes de Sousa, secretariou as reuniões e apoiou tecnicamente a Comissão. Maria Manuela Calhancas de Paula Poêjo e Isabel Maria da Cunha Albuquerque Coelho asseguraram o apoio administrativo e o secretariado. Miguel Nuno Rodrigues apoiou a edição de texto e contribuiu para a elaboração de quadros, gráficos e caixas. Paulo Alexandre Serra Rebêlo assegurou as funções de motorista.
Em 20 de Abril de 1996 a Comissão perdeu um dos seus membros mais ilustres e experientes, o Professor Coriolano Ferreira. A sua memória é aqui lembrada com respeito. Em 20 de Março de 1996, o Dr. Ilídio das Neves pediu escusa de pertencer à Comissão, por razões de ordem pessoal e familiar.

O Presidente deseja manifestar publico agradecimento a todos os Membros da Comissão pela forma como cumpriram o seu mandato e em especial aos colegas do Secretariado Executivo sobre cujos ombros recaiu uma parte importante do trabalho técnico e das tarefas editoriais. Agradece aos Parceiros Sociais o contributo activo e crítico que deram aos trabalhos e a todas as muitas dezenas de especialistas ou de simples cidadãos que enviaram contribuições escritas e informação útil. Agradece aos especialistas, técnicos e universitários que se dispuseram a colaborar através de estudos que representam, na sua maior parte, contribuições inéditas em Portugal. Agradece ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social tanto ao nível do Conselho Directivo como ao nível de dirigentes e funcionários e à pequena equipa da Comissão, o excelente apoio logístico sem o qual não teria sido possível o trabalho realizado.

Lisboa, Janeiro de 1998

O Presidente da Comissão



Descrição da situação actual

DESCRIÇÃO
DA SITUAÇÃO
ACTUAL

I. A Segurança Social hoje

1. Descrição sumária das prestações e contribuições

O objectivo desta secção é descrever concisamente as contribuições e as prestações do sistema. Para isso apresentam-se os Quadros seguintes, os quais condensam informação sobre as principais prestações existentes. Quanto às receitas próprias do sistema, elas vêm primordialmente de contribuições sobre as remunerações pagas e recebidas. No caso geral, para os trabalhadores por conta de outrem a Taxa Social Única é 34,75%, cabendo 11% ao trabalhador e 23,75% ao empregador[4]. Há numerosas excepções a esta regra geral correspondentes à aplicação de taxas diferenciadas ou a situações de dispensa ou redução de contribuições. No limite temos que a base de incidência pode ser convencional, como é o caso dos trabalhadores independentes ou do seguro social voluntário.[5] A aplicação das taxas diferenciadas está geralmente ligada à cobertura de um conjunto limitado de eventualidades.

Quadro B. f
Esquema de prestações
P = existência da prestação

Prestações	Montante	Regimes		
		PTC	RTI	SS RNC
		O'	II	V ui iv
1. Prestações por doença				
Subsídio de doença	65% da remuneração média [v]	P	p VI	p VII
Prestação compensatória dos subsídios de férias, de Natal e outros	60% da importância dos subsídios que o trabalhador tenha deixado de receber	P		
2. Prestações na maternidade				
Subsídio de maternidade	100% da remuneração de referência[lx]	P	p	p VIII
Subsídio de paternidade	100% da remuneração de referência[lx]	P	p	p
Subsídio por adopção	100% da remuneração de referência[lX]	P	p	p
Subsídio p/a assistência a descendentes menores ou deficientes	65% da remuneração de referência[lX]	P		p
Subsídio por riscos específicos	65% da remuneração de referência[lx]	P		p
Subsídio de gravidez (exclusiva dos artistas intérpretes e executantes)	65% da remuneração de referência[x]	P	p	

[4] A diferença entre o encargo para o empregador e o salário líquido de TSU para o trabalhador é então cerca de 28,1% (0,3475/1,2375=0,2808).

[5] Estas situações provocam uma diferença entre a taxa de contribuição efectiva média e a TSU de 34,75%. A primeira pode variar sem que haja alterações estatutárias.

Quadro B. 1 (continuação)
Esquema de prestações
P = existência da prestação

Prestações	**Montante**	**Regimes**			
		RTC	RTI	ssv	RNC
		O'	"	vm	IV
3. Prestações por invalidez					
Pensão de invalidez	Ta x n x R/140 XI	P	P	p	
Subsídio por assistência de 3ª pessoa	10.460$ (8.850$ p/a reg. não contributivo)	P	P	p	p
Pensão social de invalidez	Prestação mensal fixa = 21,000$00 em 1997				p
Complemento social	Não pode ser > valor da pensão social do regime não contributivo XII	P	P	p	
13º e 14º mês (pagável Jun e Dez)	Montante = aos das respectivas pensões	P	P	p	p
Complemento p/cônjuge a cargo	4.560$ XIII	P	P		
4. Prestações por velhice					
Pensão de velhice	Ta x n x R/140 XI	P	P	p	
Complemento social	Não pode ser superior ao montante da pensão social do regime não contributivo XII	P	P	p	
Subsídio por assistência 3ª. pessoa	10.460$ (8.850$ p/a reg. não contributivo)	P	P	p	p
Pensão social de velhice	Prestação mensal fixa = 21.000$ em 1997				p
13º e 14º mês (pagável Jun e Dez)	Montante = aos das respectivas pensões	P	P	p	p
Complemento p/cônjuge a cargo	4.560$ XII	P	P		
5. Prestações por morte					
Subsídio por morte	Prestação concessão única, montante variável = a 6 vezes a remuneração de referência XIV	P	P	p	
Pensão de sobrevivência	Prestação de montante variável XV	P	P	p	
Subsídio por assistência. 3ª, pessoa	10.460$ (8.850$ p/a reg. não contributivo)	P	P	p	p
Pensão de viuvez	60% da pensão social (21.000$ em 1997)				p
Pensão de orfandade	20%,30% ou 40% da pensão social (conforme se trate de 1,2,ou mais titulares)				p
1 3º e 14º mês (pagável Jun e Dez)	Montante = aos das respectivas pensões	P	P	p	p
6. Prestações por doença profissional					
Prestações em espécie	Várias prestações (assistência médica, hospitalização, etc)	P	P XVI	P XVII .	
Indemnização por incapacidade temporária absoluta	= 2/3 da retribuição base (na retribuição base diária só se atenderá a 80% na parte excedente a 1/30 do SMN)	P	p	p	
Indemnização por incapacidade temporária parcial	= 2/3 da redução sofrida na capacidade geral de ganho	P	p	p	
Pensão por incapacidade permanente absoluta p/a todo e qualquer trabalho	Pensão vitalícia = 80% da retribuição base XVIII	P	p	p	
Pensão por incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual	Pensão vitalícia entre 1/2 e 2/3 da retribuição base (conforme a > ou < capacidade residual para o exercício de outra profissão compatível)	P	p	p	

Pensão por incapacidade permanente absoluta p/a trab. habitual conjugada c/ incapacidade permanente parcial p/a todo e qualquer trabalho	Pensão vitalícia [XIX]	P	P	p	
Pensão por incapacidade permanente parcial	Pensão vitalícia correspondente 2/3 da redução sofrida na capacidade geral de ganho	P	P	p	
Subsídio para frequência de cursos de formação profissional	= 2/3 da retribuição base	P	P	p	
Prestação complementar por assistência de 3ª pessoa	não > 25% do montante da pensão fixada	P	P	p	
Pensões por morte	Prestação variável [XX]	P	P	p	
Subsídio para despesas de funeral	= 30 dias da retribuição real da vítima ou o dobro em caso de transladação do corpo	P	P	p	
13º e 14° mês (pagável Jun e Dez)	Montante = aos das respectivas pensões	P	P	p	
7. Prestações do desemprego					
Subsídio de desemprego	65% da remuneração de referência [XXI]	P			
Subsídio social de desemprego	70%, 90% ou 100% da remuneração mínima mensal [XXII]	P			
Subsídio inserção jovens vida activa	Montante igual ao valor da pensão social				p
8. Prestações por encargos familiares	que entra em vigor em 1997				
Subsídio familiar a crianças e jovens	Prestação mensal de montante variável segundo o escalão de rendimentos [XXIII]	P	P [XXIV]	p	p
Subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial	Prestação mensal variável (em função da poupança familiar)	P	p	p	p
Subsídio mensal vitalício	Prestação mensal de montante fixo	P	p	p	
Subsídio por assistência de 3ª pessoa	Prestação mensal de montante fixo	P	P	p	p
Subsídio de funeral	Prestação fixa de concessão única	P	p	p	
9. Medidas de protecção social específicas p/a desempregados por reestruturação de sectores de actividade ou empresas [XXV]					
10. Outras medidas					
Subsídio de reconversão profissional	máximo 12 x a remun. mínima nacional [XXVI]	P	p		
Compensação salarial (lay-off)	Max. não pode ser > 3 x smn do sector act. [XXVII]	P			
Garantia salarial [XXVIII]	Máx. não pode ser > 3 x rmm do sector act	P			

Nota: As notas com numeração romana encontram-se no fim do capítulo.

A evolução da Segurança Social - Indicadores financeiros

2. Tal como na generalidade dos países da OCDE, as despesas públicas portuguesas em segurança social cresceram nos últimos anos de uma forma significativa, atingindo em 1995 cerca de 1467 milhões de contos (ver Quadro B. II) e estando orçamentados 1772 milhões de contos para 1998. Em 1995,último ano com dados de exercício, as prestações sociais constituíram 90% destas despesas correntes, sendo as restantes repartidas entre a Acção Social (6%) e as actividades administrativas (4%). O peso relativo dos diferentes componentes da despesa tem-se mantido sensivel-

Quadro B. II
Evolução das despesas e receitas
(Milhões de contos- Preços correntes)

	I98S	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996**	1997**	1998
Despesas Totais (*)	283,3	368,8	444	517,5	594,6	746	913,2	1075,7	1214,6	1324,7	1467,7	1568,1	1652,0	1772,2
Desp. Administrat.	16,2	19,5	21,6	24,9	29,6	35,5	42,6	46,1	44,1	44,9	59,3	84,9	55,5	57,6
Prestações Sociais	253,6	331,9	405	474,6	538,4	675,1	822,7	968,2	1101,5	1206, i	1320,9	1415,0	1480,0	1548,7
Pensões	192,4	247,2	306,1	364,2	415,3	527,3	630,4	727,0	814,3	884,8	959,3	1041,2	1095,3	1168
Reg. Geral	137,6	176,1	216,2	260,5	302,2	388,5	468,1	543,7	613,9	679,4	743,9	n.d.	n.d.	n.d.
RESSAA	35,1	47,1	60,6	72	79,8	100,6	120,7	136,6	148,1	151,7	160,9	n.d.	n.d.	n.d.
Não Contrib.	19,7	24	29,3	31,7	33,3	38,2	41,6	46,4	52,1	53,5	54,5	n.d.	n.d.	n.d.
Outras Prest.	61,2	84,7	98,9	110,4	123,1	147,8	192,3	241,2	287,2	321,3	361,6	373,8	384,7	380,7
Acção Social	13,5	17,4	17,4	18	26,6	35,4	47,9	61,4	69,0	73,7	87,5	96,3	112,0	128,5
Receitas Totais	305,3	457,9	515,1	633,1	739,8	850,4	1012,3	1225,7	1455,1	1550,3	1697,7	1836,4	1919,9	2056,6
Contribuições	241,9	368,2	427,2	520,8	601	725,4	855,4	958,2	1010,9	1071,7	1224,9	1221,8	1281,2	1388,0
Transf. do OE	30,3	32,7	28	44,8	47,5	53,5	69,8	76,8	206,5	214,4	166,2	355,7	383,7	421,7
Outras Receitas	33,1	57	59,9	67,5	91,3	71,5	87,1	190,7	237,7	264,2	306,6	258,9	255,0	246,8

* Despesas Correntes

** Orçamentos da Segurança Social, n.d.- Não disponível porque os orçamentos não permitem o mesmo nível de desagregação.

Fonte: Ministério da Solidariedade e Segurança Social "Segurança Social - Evolução Recente: 1992 a 1995" e documento anexo para 1985-1995.

Quadro B. III
Evolução das despesas e receitas
(% do PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	I99S	1996	1997	1998**
Despesas Tot. (*)	6,86	7,31	7,46	7,29	7,09	7,41	7,92	8,57	8,98	9,19	9,43	9,45	9,44	9,47
Desp, Admin.	0,39	0,39	0,36	0,35	0,35	0,35	0,37	0,37	0,33	0,31	0,38	0,51	0,32	0,31
Prest. Sociais	6,14	6,57	6,81	6,68	6,42	6,70	7,13	7,71	8,14	8,37	8,49	8,53	8,45	8,28
Pensões	4,66	4,90	5,15	5,13	4,95	5,24	5,47	5,79	6,02	6,14	6,16	6,28	6,26	6,24
Reg.Geral	3,33	3,49	3,63	3,67	3,60	3,86	4,06	4,33	4,54	4,72	4,78	n.d.	n.d.	n.d.
RESSAA	0,85	0,93	1,02	1,01	0,95	1,00	1,05	1,09	1,09	1,05	1,03	n.d.	n.d.	n.d.
Não Contr	0,48	0,48	0,49	0,45	0,40	0,38	0,36	0,37	0,39	0,37	0,35	n.d.	n.d.	n.d.
outras Prest.	1,48	1,68	1,66	1,55	1,47	1,47	1,67	1,92	2,12	2,23	2,32	2,25	2,20	2,03
Acção Social	0,33	0,34	0,29	0,25	0,32	0,35	0,42	0,49	0,51	0,51	0,56	0,58	0,64	0,69
Receitas Totais	7,39	9,07	8,66	8,92	8,82	8,44	8,78	9,76	10,76	10,76	10,91	11,07	10,97	10,99
Contribuições	5,86	7,29	7,18	7,33	7,16	7,20	7,42	7,63	7,47	7,44	7,87	7,36	7,32	7,42
Transf, do OE	0,73	0,65	0,47	0,63	0,57	0,53	0,61	0,61	1,53	1,49	1,07	2,14	2,19	2,25
Outras Receit.	0,30	1,13	1,01	0,95	1,09	0.71	0,76	1,52	1,76	1,83	1,97	1,56	1,46	1,32
RI.B. (**)	4131,0	5048,5	5948,4	7100,4	8388,4	10072,1	11534,2	12558,0	13526,0	14407,4	15565,0	16592,8	17588,4	18713,2

* Despesas Correntes

Fonte: Ministério das Finanças. Unidades: Milhões de Contos. PIB de 1997 e 1998 correspondem a crescimentos nominais estimados em 5,5% e 6,4% respectivamente.

Fonte: Quadro B. II

mente constante. Da despesa em prestações, cerca de 73% tiveram como finalidade o pagamento de pensões (velhice, invalidez e sobrevivência), sobretudo aos beneficiários do Regime Geral (perto de 80%), recebendo os beneficiários das pensões sociais (Regime Não Contributivo) apenas cerca de 6% e os trabalhadores agrícolas (RESSAA) o restante). O conjunto de prestações destinadas à população activa e aos encargos familiares representava assim, em 1995, apenas 27% da despesa total em prestações sociais.

3. No mesmo Quadro B. II é possível constatar (com excepção para 1995) a crescente importância das Transferências do Orçamento Geral do Estado no conjunto das receitas da Segurança Social. As contribuições continuam, contudo, a fonte de receita claramente mais importante (72% das receitas totais em 1995 e prevendo-se 67.5% para 1998).

4. Uma noção mais clara desta evolução é apresentada no Quadro B. III, onde as receitas e despesas são expressas em relação ao Produto Interno Bruto. Em termos globais, as Despesas Correntes da Segurança Social cresceram 2,6 pontos percentuais do PIB ao longo dos anos em análise, sendo mais de 90% deste crescimento da responsabilidade da despesa em prestações, que cresceu mais de 2,3 pontos percentuais, atingindo em 1996/7 cerca de 8,5% do PIB. As despesas administrativas mantiveram-se relativamente estáveis em relação ao PIB, ao passo que a despesa em Acção Social cresce para sensivelmente o dobro.

5. Comparando a evolução das receitas e das despesas, nota-se um crescimento mais rápido por parte das prestações, relativamente às contribuições. De facto, estas cresceram 2 pontos percentuais entre 1985 e 1995, atingindo no fim de 1995 o valor de 7,87% do

Quadro B. IV
Evolução da despesa em prestações sociais (1985-1998)
(milhões de contos)

Prestações	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 *	1997 *	1998*
Prest. da Pop. Activa	35,3	49,2	57,2	63,5	72,3	90,8	120,2	158,0	198,0	229,0	255,8	267,7	251,2	258,6
Subs. por Doença	19,6	23,3	30,0	37,2	44,1	55,6	67,3	78,7	73,4	80,2	96,9	97,6	91,2	96,3
Subs, de Maternidade	2,5	2,9	3,5	4,3	5,2	6,7	9,0	10,1	11,2	11,9	12,8	13,6	15,7	17,3
Encargos - Doen.Profis.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	03	0,4	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
Subs. de Desemprego	1,8	6,0	9,6	9,7	1 1,6	16,5	29,5	47,3	81,3	96,8	100,4	154,7	143,5	144,3
Subs. Social de Desemp.	10,7	13,5	10,5	9,2	9,4	8,8	12,3	18,7	27,3	33,9	38,9	-	-	-
Outros	0,0	2,6	2,7	2,2	1,0	2,9	0,9	2,8	4,2	5,6	6,1	1,0	0,0	0,0
Infância e Juventude	21,6	29,9	34,2	37,9	41,3	45,7	57,5	64,1	68,7	69,5	75,1	78,6	82,5	162,3
Subs. de Nascimento	0,8	0,9	1,1	1,2	1,3	1,4	1,/	1,8	2,0	1,9	2,1	2,2	n.a.	n.a.
Abono de Família	17,3	25,1	28,3	31,3	34,0	37,0	47,3	52,7	56,0	57,0	61,8	64,6	73,5	84,0
Subs. de Aleitação	1,6	1,8	2,1	2,3	2,5	2,7	3,1	3,4	3,6	3,5	3,8	3,9	n.a.	n.a.
Ab. Compl. a Crianç. e Jovens Deficientes	0,8	1,1	1,6	1,9	2,1	2,5	2,9	3,3	3,6	3,7	3,7	3,9	5,1	5,8
Subs. de Edu. Espec.	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,6	1,9	2,2	2,6	2,5	2,7	2,8	3,0	3,1
Sub. Assist. 3ª Pess.	-	-	-	-	0,0	0,4	0,6	0,8	0,9	U	1,2	1,2	1,0	1,0
Família e Comunidade	4,1	5,5	7,3	8,7	9,2	10,9	14,2	18,1	19,1	20,9	22,4	23,7	25,3	26,8
Subs. de Casamento	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0	U	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	n.a.	n.a.
Subs. por Morte	2,4	3,3	4,7	5,8	5,9	7,1	9,8	13,0	13,8	15,4	17,0	18,0	20,0	20,9
Subs. de Funeral	0,7	0,9	U	1,3	1,4	1,6	1,9	2,1	2,3	2,3	2,3	2,4	2,6	2,8
Outros	-	-	-	-	-	-	-	1,5	1,5	1,7	1,6	1,7	2,8	3,1
Outras Prest. e R.M.G.	-	-	-	-	-	-	-	0,6	0,9	1,2	0,6	3,8	25,7	34,5
Pensões	192,5	251,7	306,3	364,3	415,4	527,5	630,5	727,0	814,3	884,8	959,3	1041,2	1095,3	i 168,2
Pensão de Invalidez	56,1	67,2	82,7	99,9	1 13,3	135,3	152,5	167,9	177,6	182,9	191,4	189,0	203,2	216,4
Pensão de Sobreviv.	20,7	26,6	32,3	39,2	45,2	60,3	77,7	93,2	109,6	121,1	129,6	143,2	157,2	167,4
Pensão de Velhice	115,7	157,9	191,3	225,2	256,9	331,9	400,3	465,9	527,1	580,8	638,3	709,0	735,1	784,4
Acção Social	13,5	17,4	17,4	18,0	26,6	35,4	47,9	61,4	69,0	73,7	87,5	96,5	112,0	128,5

* Estimativas dos OSS. (nd) Orçamentos não permitem desagregação entre subsísidios de desemprego.
(n.a) prestação alterada

Fonte: Ministério da Solidariedade e Segurança Social" Segurança Social - Evolução Recente: 1992 a 1995"

PIB. Para o mesmo período temos um acréscimo das prestações como rácio do PIB no montante de 2,35%. Os orçamentos para 1996-1998 implicam uma pequena redução no rácio das contribuições. Esta não será, no entanto, a comparação mais correcta a fazer, já que de acordo com a Lei de Bases do sector, as contribuições apenas deverão financiar as prestações dos regimes contributivos, tendo as prestações dos regimes não contributivos um financiamento próprio com base em receitas gerais do Estado. Comparando a taxa de crescimento das contribuições totais com o crescimento das pensões do Regime Geral até 1995, a ideia anterior vem, no entanto, reforçada, já que estas cresceram a um ritmo anual de 18.4%, ao passo que para as contribuições a taxa equivalente é 17,6%.Esta diferença aumenta se fizermos os cálculos a partir de outros períodos. Por exemplo, a partir de 1988 a taxa de crescimento anual él6,2% para as pensões e 13% para as contribuições.

6. O crescimento relativamente mais lento das contribuições é compensado pelo aumento substancial das transferências do Estado. Apesar do recuo de 0,46 pontos percentuais do PIB entre 1993 e 1995, estas transferências cresceram, entre 1985 e 1995, mais de 46% em termos do peso no PIB. No anos de 1996 a 1998 as transferências orçamentadas aumentam significativamente com um cumprimento crescente das prescrições sobre financiamento constantes da lei, levando a um triplicar dessas transferências como proporção do PIB em 1985. Ficam de fora desta análise as outras prestações sociais do regime não contributivo (sobretudo prestações ligadas à infância e juventude), suficientemente reduzidas para não alterar o sentido desta análise.

7. Nos Quadros B. IV e B. V, a despesa total em prestações sociais é decomposta nos vários tipos de encargos, essencialmente por dois grandes grupos: um rela-

Quadro B.V
Evolução da despesa em prestações sociais
(% do PIB)

Prestações	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*	1998
Prestações da Pop.Activa	0,855	0,975	0,962	0,894	0,862	0,902	1,042	1,258	1,464	1,590	1,644	1,613	1,435	1,382
Subsídio por Doença	0,474	0,462	0,504	0,524	0,526	0,552	0,583	0,627	0,543	0,557	0,622	0,588	0,521	0,515
Subsídio de Maternidade	0,061	0,057	0,059	0,061	0,062	0,067	0,078	0,080	0,083	0,083	0,082	0,082	0,089	0,092
Encargos - Doenças Prof.	0,005	0,004	0,003	0,003	0,004	0,003	0,003	0,004	0,005	0,004	0,005	0,005	0,005	0,004
Subsídio de Desemprego	0,044	0,119	0,161	0,137	0,138	0,164	0,256	0,377	0,601	0,672	0,645	0,932	0,820	0,771
Subsídio Social de Des.	0,259	0,267	0,177	0,130	0,112	0,087	0,107	0,149	0,202	0,235	0,250	-	-	-
Outros	0,000	0,052	0,045	0,031	0,012	0,029	0,008	0,022	0,031	0,039	0,039	0,006	0,000	0,000
Infância e Juventude	0,523	0,592	0,575	0,534	0,492	0,454	0,499	0,511	0,508	0,483	0,483	0,474	0,471	0,867
Subs. de Nascimento	0,019	0,018	0,018	0,017	0,015	0,014	0,015	0,015	0,014	0,013	0,013	0,013	n.a.	n.a.
Abono de Família	0,419	0,497	0,476	0,441	0,405	0,367	0,410	0,419	0,414	0,396	0,397	0,389	0,420	0,449
Subsídio de Aleitação	0,039	0,036	0,035	0,032	0,030	0,027	0,027	0,027	0,027	0,024	0,024	0,024	n.a.	n.a.
Abono Compl. a Crian. e Jovens Deficientes	0,019	0,022	0,027	0,027	0,025	0,025	0,025	0,026	0,027	0,025	0,024	0,024	0,029	0,031
Subs. Educ. Especial	0,024	0,022	0,020	0,017	0,017	0,016	0,016	0,018	0,019	0,017	0,017	0,017	0,017	0,017
Sub. Assist. 3* Pess.	-	-	-	-	0,000	0,004	0,005	0,006	0,007	0,007	0,007	0,007	0,005	0,005
Família e Comunidade	0,099	0,109	0,123	0,123	0,110	0,108	0,123	0,144	0,141	0,145	0,144	0,143	0,145	0,143
Subsídio de Casam.	0,012	0,012	0,012	0,011	0,012	0,011	0,011	0,012	0,01 1	0,010	0,010	0,010	n.a.	n.a
Subsídio por Morte	0,058	0,065	0,079	0,082	0,070	0,070	0,085	0,104	0,102	0,107	0,109	0,108	0,1 14	0,1 12
Subsídio de Funeral	0,017	0,018	0,018	0,018	0,017	0,016	0,016	0,017	0,017	0,016	0,015	0,014	0,015	0,015
Outros	-	-	-	-	-	-	-	0,012	0,0! 1	0,012	0,011	0,010	0,016	0,017
Outras Prest. e R.M.G.	-	-	-	-	-	-	-	0,005	0,006	0,008	0,004	0,023	0,147	0,184
Pensões	4,660	4,986	5,149	5,131	4,952	5,237	5,466	5,789	6,020	6,141	6,163	6,275	6,257	6,243
Pensão de Invalidez	1,358	1,331	1,390	1,407	1,351	1,343	1,322	1,337	1,313	1,269	1,230	1,139	1,161	1,156
Pensão de Sobreviv.	0,501	0,527	0,543	0,552	0,539	0,599	0,674	0,742	0,810	0,841	0,833	0,863	0,898	0,895
Pensão de Velhice	2,801	3,128	3,216	3,172	3,063	3,295	3,471	3,710	3,897	4,031	4,101	4,273	4,199	4,192
Acção Social	0,327	0,345	0,293	0,254	0,317	0,351	0,415	0,489	0,510	0,512	0,562	0,581	0,640	0,687

* Estimativas dos OSS. (nd) Orçamentos não permitem desagregação.entre subsísidios de desemprego.
(n.a) prestação alterada

Fonte: Ministério da Solidariedade e Segurança Social" Segurança Social - Evolução Recente: 1992 a 1995"

tivo a prestações da população activa e outro relativo a pensões. Como se viu atrás, este segundo grupo tem um peso bastante superior ao primeiro (sensivelmente o triplo). É possível constatar que as pensões de velhice ocupam um lugar bastante destacado relativamente a qualquer outra prestação, excedendo os 784 milhões de contos em 1998, cerca de 4,2% do PIB, o que só por si representa quase o dobro do conjunto das prestações relativas à população activa e família. As pensões de invalidez e de sobrevivência apresentam também um peso superior a qualquer outra prestação, contribuindo, assim, também, para que as pensões, no seu conjunto, absorvam 6,25% do PIB antecipado para 1998. O conjunto de prestações da População Activa cresceu entre 1985 e 1995 cerca de 0,8 pontos percentuais, representando em 1995, cerca de 1,64% do PIB. Para este crescimento e para este peso, deve-se destacar a contribuição do subsídio de desemprego, que cresceu perto de 0,63 pontos percentuais do PIB, sendo em 1995 a prestação com maior despesa associada (cerca de 100 milhões de contos, ou seja, 0.65% do PIB), logo a seguir às pensões. Os orçamentos de 1996 a 1998 prevêem uma redução relativa nesta classe de prestações, o que se fica a dever a melhorias esperadas nos níveis de desemprego bem como a uma diminuição das despesas em subsídio por doença resultado das acções de fiscalização levadas a cabo entretanto.

A evolução da Segurança Socia! - Indicadores físicos

8.0 Quadro B. VI apresenta a evolução do número de beneficiários activos, comparando-a com a evolução do número de pensionistas (por regime de pensão). O primeiro facto a destacar destes dados é o crescimento anual médio de ambos os números desde 1985 até 1995: 2% dos pensionistas e 2,71% para os beneficiários. Esta evolução positiva deve no entanto ser decomposta tendo em conta que, excepcionalmente, entre 1986 e 1988, o número de beneficiários aumentou mais de novecentos mil. As taxas de variação anuais médias desde 1988 são zero para os beneficiários e 1,5% para o total dos pensionistas.

No mesmo Quadro apresenta-se ainda a evolução de dois rácios. Em primeiro lugar, o rácio beneficiá-

Quadro B.VI
Evolução do n.° de beneficiários e de pensionistas por regime (1985-1995)
(Unidade: milhares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Beneficiários Activos	3087,9	31 19,8	3787,5	4057,4	4067,8	4109,4	3913,3	3964,8	3866,2	4018,6	4035,0
Pensionistas	1940,9	1977,4	2037,3	2126,7	2177,9	2202,2	2230,4	2266,7	2314,7	2322,9	2365,4
Regime Geral	1 152,1	1 198,3	1255,1	1325,8	1377,3	1413,6	1454,5	1498,9	1558,0	1574,1	1650,3
RESSAA	496,6	505,8	526,0	560,2	577,5	582,4	583,7	584,9	586,9	585,6	566,9
Regime Não Contributivo	292,2	273,3	256,2	240,7	223,1	206,2	192,2	182,9	170,0	163,2	148,2
Benef.Activos / Pensionistas	1,59	1,58	1,86	1,91	1,87	1,87	1,75	1,75	1,67	1,73	1,71
Ben. Act. / Pens. do R. Geral	2,68	2,60	3,02	3,06	2,95	2,91	2,69	2,65	2,48	2,55	2,45

Fonte: Ministério da Solidariedade e Segurança Social" Segurança Social - Evolução Recente: 1992 a 1995"

Quadro B.VI!
Pensionistas por modalidade de pensão e subsidiados por desemprego (1985-1995)
(Unidade: milhares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Beneficiários Activos	3087,9	31 19,8	3787,5	4057,4	4067,8	4109,4	3913,3	3964,8	3866,2	4018,6	4035,0
Pensionistas	1940,9	1977,4	2037,3	2126,7	2177,9	2202,2	2230,4	2266,7	2314,7	2322,9	2365,4
Velhice	1 177,5	1203,8	1242,2	1276,1	1300,3	1329,0	1353,1	1382,8	1416,2	1434,5	1456,2
Invalidez	463,3	461,2	468,2	491,0	499,9	479,5	461,5	447,8	428,6	404,6	394,1
Sobrevivência	300,1	312,4	326,9	359,5	377,7	393,7	415,8	436,1	469,9	483,8	515,1
Benef. dos Subs. Desemp.	65,3	69,6	68,9	62,2	61,6	69,3	93,9	136,1	181,5	180,8	179,3
Subs, de Desemprego	1 1,7	23,8	28,7	24,7	29,7	41,9	57,3	86,1	1 15,9	112,9	98,3
Subs. Soc. de Desemp.	53,6	45,8	40,2	37,5	31,9	27,4	36,6	50,0	65,6	67,9	81,0

Fonte: Ministério da Solidariedade e Segurança Social

rios-pensionistas, que aumenta de 1,59 em 1985 até 1,98 em 1988 e depois diminui para 1,71, em 1995. A utilização deste rácio é, por vezes, criticada uma vez que os pensionistas do Regime Não Contributivo não dependem dos beneficiários para financiar as suas pensões mas do Orçamento Geral do Estado. Apresenta-se, então, o rácio entre o número de beneficiários activos e o número de pensionistas do Regime Geral (contributivo). Embora, naturalmente, o valor resultante seja mais elevado, a tendência tem uma natureza semelhante. O rácio cresce entre 1985 e 1988 (de 2,68 para 3,06), declinando a partir de então até atingir 2,45 em 1995.

9. Os Quadros B. VII e B. VIII apresentam, em conjunto com o número de beneficiários, o número de pensionistas por modalidade de pensão (velhice, invalidez e sobrevivência), bem como o número de subsidiados por desemprego, não apenas em valor absoluto, mas também em proporção da população total. Mais uma vez, é evidente a importância dos pensionistas de velhice no sistema. Eles representam 61,6% da população total de pensionistas, tendo o seu número aumentado, entre 1985 e 1995, em cerca de 280 milhares (um acréscimo de 23,7% em dez anos). Igualmente relevante, e na linha do que já foi visto atrás sobre as prestações de desemprego, é o crescimento do número de subsidiados por desemprego. De facto, entre 1985 e 1995, este número cresce em 114 mil, sendo o acréscimo de 87 mil no subsídio de desemprego e 27 mil no subsídio social. Naturalmente, temos que os números reflectem as flutuações económicas, mas a tendência crescente desde 1989 também poderá estar ligada às alterações da lei feitas nesse ano aumentando o grau de cobertura das prestações.

Quadro B.V11I
Pensionistas e subsidiados por desemprego em percentagem da população total (1985-1995)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Beneficiários Activos	31,87	32,04	38,79	41,47	41,51	41,89	39,86	40,21	39,10	40,58	40,67
Pensionistas	20,03	20,31	20,86	21,74	22,22	22,45	22,72	22,99	23,41	23,46	23,84
Velhice	12,15	12,36	12,72	13,04	13,27	13,55	13,78	14,02	14,32	14,49	14,68
Invalidez	4,78	4,74	4,79	5,02	5,10	4,89	4,70	4,54	4,33	4,09	3,97
Sobrevivência	3,10	3,21	3,35	3,67	3,85	4,01	4,23	4,42	4,75	4,89	5,19
Benef. Subs. de Desemp.	0,67	0,71	0,71	0,64	0,63	0,71	0,96	1,38	1,84	1,83	1,81
Subs. de Desemprego	0,12	0,24	0,29	0,25	0,30	0,43	0,58	0,87	1,17	1,14	0,99
Subs. Social Desempr	0,55	0,47	0,41	0,38	0,33	0,28	0,37	0,51	0,66	0,69	0,82
População Total [n]	9688,1	9735,7	9765,2	9783,7	9800,6	9810,2	9818,2	9859,6	9887,6	9902,0	9920,8

Fonte: Quadro anterior e INE

Quadro B. SX
Despesa pública em protecção social (1985- 1995)
(milhões de contos)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Segurança Social <0	283,3	368,8	444,0	517,5	594,6	746,0	913,2	1075,7	1214,6	1324,7	1467,7
C. Geral de Aposentações 0)	56,0	67,9	79,0	93,0	1 13,0	135,8	185,5	226,0	270,5	345,8	435,8
Desp, Púb. em Saúde (SNS,											
ADSE, outros) P)	138,4	184,9	205,6	263,2	272,2	344,0	440,4	515,0	563,4	614,0	694,2
TOTAL	477,7	621,6	728,6	873,7	979,8	1225,8	1539,1	1816,7	2048,5	2284,5	2597,7
Dados Físicos da CGA *:											
Número de Beneficiários	583,8	595,9	603,5	615,5	634	653,8	665,2	668,7	661,3	638,3	637,7
Núm. de Pensionistas **	194,2	204,6	229,5	238,9	245,2	253,5	268,1	287,8	305,2	341,8	363,9

Fonte: Minist da Solidariedade e Seg. Soc. "Segurança Social-Evolução Recente: 1992 a 1995" e quadros anteriores
,2) Fonte: OCDE
Milhares (Fonte: OCDE)
Pensionistas de Velhice e de Sobrevivência

Quadro B. XII
Despesa privada em protecção social em % do PIB (1988-1995)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Fundos de Pensões (s/ FPR)	0,51	0,64	0,60	1,00	1,22	2,39	1,25	2,27
Planos de Poupança-Reforma	n.a.	0,01	0,05	0,10	0,20	0,27	0,25	0,27
Despesas Privadas em Saúde	3,26	3,15	2,84	3,06	3,23	3,31	3,37	3,51
das quais: Seguros de Saúde	0,02	0,03	0,05	0,06	0,09	0,10	0,1 1	0,1 1
Acidentes de Trabalho	0,57	0,54	0,50	0,50	0,51	0,50	0,52	0,48
TOTAL	4,59	4,35	3,99	4,66	5,15	6,47	5,39	6,53

Milhões de contos. Fonte: Ministério das Finanças

apresentam um maior peso, com 3,51% do PIB (em 1995), logo seguidas dos fundos de pensões, com 2,27% do PIB. De notar o forte crescimento destes últimos entre 1994 e 1995 (1 ponto percentual do PIB), atingindo, assim, no último ano do período em análise, um valor de cerca de 354 milhões de contos. Os Planos de Poupança-Reforma têm ainda um peso relativamente diminuto no total das despesas privadas em protecção social. No entanto, é evidente, através da análise dos Quadros, o seu forte crescimento do começo em 1989 até atingirem em 1995 o valor de 0,27 pontos percentuais do PIB. Os seguros de acidentes de trabalho registam um comportamento relativamente constante ao longo do período em análise, representando cerca de 0,5% do PIB.

I RTCO - Regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

II RTI - Regime geral de segurança social dos trabalhadores independentes.

III SSV - Regime do seguro social voluntário.

lv RNC - Regime não contributivo. Prestações sujeitas a condição de recursos.

v 65% da remuneração média dos primeiros 6 meses que precedem o segundo mês anterior ao do início da incapacidade. 70% em caso de doença de longa duração (após um período ininterrupto de 365 dias). Em caso de tuberculose - 80% ou 100% da remuneração de referência consoante tenha a cargo, respectivamente até 2 ou mais familiares. Montante mínimo igual a 30% da remuneração mínima mensal estabelecida para o sector de actividade ou o valor da remuneração de referência se inferior ao montante mínimo.

V1 As prestações de doença só são concedidas aos trabalhadores independentes que optaram pelo esquema alargado de prestações.

vu As prestações de doença só são concedidas a grupos específicos de beneficiários como os trabalhadores que exercem actividade em barcos de empresas estrangeiras).

vm As prestações de maternidade só são concedidas a grupos específicos de trabalhadores, como os referidos na nota 7.

Ix A remuneração de referência é definida por R/180 em que R representa o total das remunerações registadas nos primeiros 6 meses que precedem o segundo mês anterior ao início do impedimento para o trabalho.

x A remuneração de referência é definida por R/360 em que R representa o total das remunerações registadas nos primeiros 12 meses que precedem o segundomês anterior ao da data do facto determinante da protecção.

XI Ta = taxa anual de formação da pensão (2% por cada ano civil *cl* registo de remunerações). n=n° de anos civis c/ registo de remunerações (só são considerados os anos civis com densidade contributiva igual ou superior a 120 dias c/ registo de remunerações. R/140 = total das remunerações dos 10 anos civis a que correspondam remunerações mais elevadas, compreendidas nos últimos 15 anos com registo de remunerações, com um limite mínimo de 30% e máximo de 80%. Quando o n° de anos civis for inferior a 10 a remuneração de referência obtém-se dividindo o total das remunerações registadas pelo produto de 14 x o n° de anos civis a que as mesmas correspondam.

xn Quando o montante da pensão calculada é inferior à garantia de valor mínimo acresce àquele valor o complemento social que não pode ser superior à pensão social do regime não contributivo.

XIU Existe só para pensionistas com pensões atribuídas antes de Janeiro de 1994.

XIV A remuneração de referência é igual a 1/24 da remuneração global dos 2 anos civis a que correspondem remunerações mais elevadas, dentro dos últimos 5 anos civis com entrada de contribuições.

xv Calculada por aplicação de determinadas percentagens ao valor da pensão que o beneficiário recebia ou que lhe seria calculada à data da morte. As percentagens são diferentes consoante se trate de cônjuge, ascendentes ou descendentes

XVI As prestações por doença profissional só são concedidas aos trabalhadores independentes que optaram pelo esquema alargado de protecção

xvn As prestações por doença profissional só são concedidas a grupos específicos de trabalhadores como os voluntários sociais ou os referidos na nota 7.

xvm Acrescida de 10% da retribuição base por cada familiar em situação equiparada à que actualmente confere direito ao abono de família ou por cada ascendente a cargo, até ao limite de 100% da mesma retribuição

XIX Pensão vitalícia igual ao valor da pensão por incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual acrescida do valor que se obtém multiplicando o grau de incapacidade permanente parcial para todo e qualquer trabalho pela diferença entre 8 décimos da retribuição base e o valor compreendido entre 1/2 e 2/3 da mesma retribuição que se tenha tomado para o cálculo da incapacidade permanente absoluta para o trabalho habitual

101 Pensão de sobrevivência - percentagens diferentes consoante se trate de cônjuge, descendentes ou ascendentes

II. Condicionantes da situação actual

Condicionantes económicas a longo prazo

1. Introdução

A rentabilidade de um sistema de Segurança Social financiado por um regime de repartição contemporânea depende do crescimento da sua base contributiva. A evolução em termos reais da massa salarial, ou seja do emprego e dos salários reais médios, é assim a principal variável económica a considerar quando pretendemos planear o futuro da Segurança Social. Quando a massa salarial cresce mais devagar que a taxa de remuneração real do capital temos que é mais eficiente financiar pensões através de um regime de capitalização. No caso inverso, não haverá perdas de ineficiência no financiamento das pensões em regime de repartição ("pay as you go"). Tudo depende, afinal, da economia. As perspectivas sobre o futuro da Segurança Social estão pois muito ligadas à evolução relativa da rentabilidade de capitais aplicados em fundos e à taxa de crescimento da massa salarial. A evolução da produtividade é a força que leva ao crescimento dos salários reais. Por isso esta secção do relatório, onde se tentam alinhar os factores económicos condicionantes do futuro da Segurança Social, começa com uma análise da produtividade, da sua evolução recente e do seu futuro previsível. Um outro factor da maior importância é o nível de desemprego. É sabido que os níveis de desemprego são acentuadamente dependentes dos ciclos económicos. No entanto, particularmente nos países europeus, há uma grande preocupação com os elevados níveis de desemprego estrutural, pelo que esse será o segundo grande tema das condicionantes económicas a longo prazo da Segurança Social.

2. Declínio do crescimento da produtividade [6]

O ano de 1973 é habitualmente apontado como o princípio de uma fase de crescimento da produtividade muito mais lento que o verificado nas décadas anteriores. Isto deve-se essencialmente ao facto de, nesse ano, se ter verificado um salto abrupto nos preços do petróleo, logo acompanhado por uma subida generalizada dos preços dos produtos primários. É, no entanto, consensual que os factores conjunturais acima referidos não conseguem explicar totalmente a trajectória da produtividade nos anos que se seguiram a 1973. De facto, não só a quebra no crescimento da produtividade pode ter começado ainda antes do primeiro choque do petróleo, como os efeitos directõs do aumento dos preços nos sectores energéticos se diluíram com o tempo sem que a evolução negativa do crescimento da produtividade desse sinais de inversão ou abrandamento. Os factores estruturais que possam ter estado na origem da inversão nas tendências de crescimento da produtividade assumem, pois, particular importância na compreensão deste fenómeno. O Quadro B. XIII resume a evolução do crescimento da produtividade do trabalho nos países da OCDE. O facto mais marcante a destacar é o de que todos os países sofrem uma quebra da sua taxa média de crescimento do período pré-73 para os períodos seguintes. Do período 1973-79 para o período seguinte, apenas quatro países (entre os quais Portugal) evitam uma nova diminuição, ou estagnação, da taxa de crescimento, o que prova a durabilidade do fenómeno.

A evolução da produtividade está fortemente relacionada com a evolução dos salários reais. De 1961 até 1973, o crescimento dos salários reais no conjunto dos países agora pertencentes à União Europeia tinha sido sempre superior a 4%, atingindo mesmo, em 1970 o valor de 7,7%. A partir de 1975, o crescimento dos salários nunca ultrapassou os 3,2% , sendo que, nas últimas duas décadas, esteve sempre abaixo dos 2,3%. Para além dos óbvios efeitos que uma evolução deste tipo tem em termos do nível de vida das populações,

[6] Alguns dos temas abordados nesta secção são desenvolvidos em maior detalhe no ensaio "As crises económicas e a Segurança Social" por Carlos Andrade, a editar nos trabalhos preparatórios do Livro Branco.

interessa realçar as implicações ao nível da viabilidade financeira dos sistemas de segurança social. Um menor crescimento dos salários implica um menor crescimento das contribuições e, logo, uma maior dificuldade em fazer face às responsabilidades dos sistemas em termos do pagamento das pensões e de outras prestações. A capacidade de se gerar receitas (e, em última análise, o retorno das contribuições dos activos) depende também da evolução demográfica. Tendo em conta que esta última não tem sido favorável, nem se prevê que o venha a ser tão cedo, a componente dos salários assume especial relevância.

3. As causas da diminuição do crescimento da produtividade

Apesar do elevado número de trabalhos levados a cabo por vários autores, nenhuma explicação poderá ser encarada consensualmente como única, plena, ou definitiva. Algumas das causas apontadas na literatura económica são:

Choques do petróleo e o preço da energia.
Tradicionalmente, estes fenómenos são apresentados como o principal factor explicativo do abrandamento da produtividade. Assumindo que o capital e a energia são factores complementares, enquanto que o trabalho e a energia são factores substitutos, a subida do preço da energia deve incentivar as empresas a reduzir a utilização de capital e a aumentar a utilização de trabalho. Esta troca significa, pois, uma diminuição do montante de capital por trabalhador e, logo, uma redução da produtividade do trabalho. Vários autores põem em causa estes mecanismos de impacte da subida dos preços energéticos, bem como a *própria* subida dos preços como explicação do abrandamento da produtividade. Esse autores estimaram impactes modestos do aumento dos preços petrolíferos na diminuição do crescimento da produtividade os quais se teriam já diluído ou mesmo invertido nos anos 80, sem que a evolução da produtividade desse sinais de recuperação.

A acumulação de capital.
A subida dos preços dos bens energéticos teria induzido as empresas a uma redução na formação de capital. Contudo, estudos levados a cabo por vários autores e pela OCDE concluíram que a diminuição relativa do investimento em equipamentos explica menos de 10% da quebra ocorrida na taxa média de crescimento da produtividade entre os períodos 1960-75 e 1975-85.

O *Investimento em Investigação e Desenvolvimento.*
A hipótese da diminuição das despesas em investigação e desenvolvimento é uma das mais presentes na literatura. No entanto há evidência e argumentos contrários. A relação entre o investimento em I&D de um país e a sua taxa de crescimento da produtividade não é, necessariamente, muito estreita. Isto porque um país pode beneficiar de I&D estrangeiros sem ter que realizar pesadas despesas nessa actividade (por exemplo, através de actividades de "franchising", da importação de produtos onde a inovação está presente ou, ainda, através da compra de patentes). Numa estimativa levada a cabo pela OCDE, o decréscimo do investimento em I&D ocorrido nos países da OCDE, entre os períodos 1960-73 e 1985-90, terá sido responsável por apenas 0,1 pontos percentuais da diminuição do crescimento da produtividade (de 2.9 pontos).

O *Investimento em Capital Humano.*
De acordo com as novas teorias do crescimento o capital humano não é apenas algo que acresce à oferta de trabalho clássica; funciona também como uma externalidade que faz aumentar o crescimento da produtividade. A evolução do capital humano não parece ter contribuído negativamente para o crescimento da produtividade. Pelo contrário, a OCDE e outros concluem que, salvo raras excepções (entre as quais Portugal, como se verá mais à frente), a evolução do capital humano (medida pela

Quadro B. XIII
Produtividade do Trabalho
(variação anual em percentagem)

	1960-73	1973-79	1979-95
Portugal	7.4	0.5	2.4
E. Unidos	2.1	0.4	0.9
Japão	8.4	2.8	2.2
Alemanha	4.5	3.1	0.9
França	5.3	2.9	2.3
Itália	6.3	2.9	1.8
R. Unido	3.9	1.5	2.0
Canadá	2.9	1.5	l.l
Austrália	3.3	2.4	1.4
Áustria	5.5	3.0	2.1
Bélgica	5.2	2.6	2.1
Dinamarca	3.9	2.4	2.2
Finlândia	5.0	3.2	3.3
Grécia	9.1	3.4	0.6
Irlanda	5:1	4.1	3.4
Holanda	4.8	2.7	1.6
N. Zelândia	-	-	1.3
Noruega	3.8	3.1	1.5
Espanha	6.0	3.2	2.9
Suécia	3.7	1.4	1.8
Suiça	3.2	0.8	0.3
OCDE	4.4	1.7	1.5

Fonte: OCDE

evolução da escolaridade), atenuou a quebra no crescimento da produtividade ocorrida a partir de 1973.

Alterações na Composição Sectorial das Economias.
Um dos principais factores estruturais que pretendem explicar a inversão da tendência de crescimento da produtividade nos países da OCDE tem origem numa evolução das preferências dos consumidores que deu origem a um crescimento mais do que proporcional dos serviços e o atrofiamento relativo da indústria e agricultura. Em Portugal, por exemplo, o peso dos sectores agrícola e industrial diminuiu, no seu conjunto e em termos de valor acrescentado, de 50,9%, em 1973, para 35,4% em 1990. O sector dos serviços, no mesmo período, aumentou o seu peso de 40% para 61,8%. Em termos de emprego, a diminuição do peso dos sectores agrícola e industrial foi de 55,8%, em 1974, para 33,1% em 1993, ao passo que os serviços aumentaram de 29,3% para 52,7%. Tipicamente, os serviços são menos propensos a ganhos de produtividade o que se pode justificar pelo carácter intrinsecamente pessoal de várias actividades deste sector e também pelo estabelecimento de certas convenções contabilísticas que excluem, em alguns casos, a possibilidade de crescimento da produtividade. Já as migrações sectoriais de sentido agricultura - indústria levam a aumentos de produtividade.

Outras hipóteses.
Estas incluem (a) uma quebra no crescimento do comércio internacional, (b) o aumento da tributação e o maior peso do Estado enquanto gastador e enquanto regulador da actividade económica, (c) a necessidade de grandes investimentos em equipamentos não poluentes e (d) as limitações dos instrumentos de medição. Esta última explicação assenta na ideia de os instrumentos de medição e observação utilizados, concebidas numa época em que as economias funcionavam com um importante sector agrícola e com um sector industrial em expansão, serem cada vez mais inadequados face à evolução sofrida pelas economias. Assim, é possível admitir que, nos últimos anos tenham ocorrido variações positivas no crescimento da produtividade, simplesmente, as técnicas de contabilização das actividades económicas actualmente disponíveis não permitiriam chegar a essa conclusão.

Da lista anterior fica claro que não existe consenso quanto a nenhum factor particularmente válido para a explicação do fenómeno. A conclusão mais sensata é, provavelmente, a de que todas as hipóteses deverão ter o seu peso explicativo, mais umas do que outras, de acordo com a história específica de cada país.

Portugal segue uma tendência basicamente semelhante à da grande maioria dos países, em termos do crescimento da produtividade, pelo que as explicações adiantadas deverão ser igualmente válidas. A única estimação referida em que Portuga foi considerado de uma forma isolada atribuía um peso explicativo importante (16% da quebra total no crescimento da produtividade entre 1963-75 e 1975-85 ao efeito de "catch-up" [7]. O crescimento dos gastos públicos, com 12% e o nível de escolaridade, com 4%, foram os outros factores identificados. Cerca de 68% da diminuição total ficou assim por explicar, o que deixa bastante espaço para as outras hipóteses anteriormente referidas. Finalmente, temos que a projecção da Comissão Europeia para o crescimento da produtividade em Portugal no ano de 1997, é de 2.2%, bem abaixo dos 7.4% do período 1960-73.

4. O crescimento do desemprego estrutura!

Após uma evolução favorável durante a segunda metade da década de 80 e primeiros anos da década de 90, a taxa de desemprego em Portugal voltou a aumentar, atingindo no primeiro trimestre de 1996, o valor de 7.5%. O fenómeno foi comum aos restantes países da União Europeia, onde a taxa média de desemprego subiu de 9.2%, em 1992, para 10.7% em 1995 e também ao conjunto de países da OCDE, onde o desemprego ultrapassa já o número de 35 milhões de pessoas, mais de 8,5% da força de trabalho.

A evolução do desemprego é também relevante para a viabilidade financeira dos sistemas de segurança social. As contribuições para a segurança social dependem não só da evolução dos salários mas também da evolução do emprego e, logo, do desemprego. Este é, aliás, duplamente relevante para o funcionamento da segurança social. Por um lado, mais desemprego significa uma diminuição das contribuições, ou seja, uma diminuição das receitas; por outro lado, mais desemprego implica um aumento do número de beneficiários do sistema (os desempregados que recebem o subsídio de desemprego), isto é, um aumento das despesas.

5. Persistência do desemprego e suas explicações

Tem-se verificado, ao nível dos países da OCDE, uma tendência para, após um ciclo económico negativo, o desemprego persistir a níveis superiores aos iniciais, mesmo depois de se iniciar a recuperação associada ao ciclo positivo. Ao nível agregado da OCDE, este padrão de comportamento tem sido constatado em todos os ciclos de desemprego observados desde 1966.

Três alternativas são, normalmente, referidas para explicar a persistência do desemprego: (i) um aumento da "taxa natural de desemprego" provocado por factores estruturais; (ii) a noção de que o desem-

[7] O efeito de "catch up" ou recuperação corresponde a uma economia crescer tanto mais rapidamente quanto mais longe estiver dos níveis de produto per capita do país contemporâneo mais avançado.

prego estrutural é totalmente determinado pelos desenvolvimentos recentes da taxa de desemprego (fenómeno conhecido por "histerese total"); e (iii) a ideia de que os salários ajustam muito lentamente face a um choque negativo sobre o desemprego.

6. Aumento da "taxa natural" de desemprego

O aumento da taxa natural de desemprego poderia ser explicado por vários factores: a) uma menor mobilidade (geográfica ou sectorial) dos trabalhadores, provocada, por exemplo, por constrangimentos no mercado habitacional, por uma baixa qualificação média da mão de obra ou por uma maior resistência em aceitar empregos noutras regiões; b) do lado dos produtores, uma maior incerteza na procura dirigida aos seus bens e, consequentemente, uma maior volatilidade na produção.

7. Histerese total

Vários mecanismos podem explicar, concretamente, as hipóteses relacionadas com o fenómeno de histerese. Estudos da OCDE apontam a possibilidade de o desemprego de longa duração ter como consequência a desactualização das qualificações dos trabalhadores desempregados, bem como um empobrecimento da sua atitude face ao trabalho em si. A situação de desempregado prejudicaria também o currículo de um trabalhador à procura de emprego, levando as empresas a escolher outros candidatos. O papel dos trabalhadores empregados (os "insiders"), via sindicatos, por exemplo, pode também ser fundamental na persistência de desemprego, já que estes terão uma influência muito mais determinante nas negociações salariais do que os desempregados (os "outsiders", que podem inclusivamente perder os seus direitos como membros dos sindicatos). Os salários resultantes das negociações reflectirão, assim, mais os interesses dos trabalhadores empregados do que os dos desempregados. Outra explicação possível pode estar relacionada com a generosidade das prestações de desemprego que, sobretudo em relação a trabalhadores com qualificações relativamente insuficientes, pode incentivar salários de reserva exagerados e assim prolongar a sua situação de desemprego. Outros autores chamam a atenção para os elevados "custos de transacção" relacionados com alterações no nível de emprego. A legislação de um país (por exemplo, no que respeita à protecção do emprego) pode tornar potencialmente onerosa a contratação de trabalhadores por parte das empresas, o que se torna ainda mais evidente em períodos de desemprego elevado. A OCDE e a Comissão Europeia referem também esta possibilidade, destacando em particular os elevados custos não salariais (por exemplo, burocráticos ou ligados à protecção social). Há também quem atribua um lugar central ao crescente desencontro de qualificações entre a procura e a oferta de trabalho. Sempre que uma economia recupera de um choque negativo, a procura de trabalho engloba uma proporção de trabalho não qualificado que decresce mais rapidamente que a proporção de trabalhadores não qualificados.

8. Ajustamento lento de salários como redutor de parte do desemprego

Resultados de estudos da OCDE não suportam a teoria de que, ao nível dos países desta organização, se tenha vindo a verificar uma subida sustentada da taxa natural de desemprego. Antes, deve-se concluir por um fenómeno de ajustamento lento dos salários, que permite reduzir *uma parte* do desemprego criado pelo choque. O facto de esse ajustamento ser feito gradualmente, e não de imediato, justifica a persistência (trata-se, pois, de um tipo de histerese mais "soft"). A mesma conclusão é válida para o mercado de trabalho. A inversão na tendência decrescente do desemprego verificada nos últimos anos reflecte uma reestruturação do sistema produtivo (provocada pela integração europeia) que ainda não terminou. Conclui-se assim que apesar do aumento recente da sua duração média, o desemprego em Portugal não reflecte (ainda) fenómenos de histerese, mas sim de ajustamentos lentos e graduais dos salários, que tornam relativamente demorada a absorção dos desempregados pelo mercado de trabalho. Comparativamente com outros países, os salários no mercado português apresentam até uma flexibilidade bastante favorável à defesa do emprego.

9. Riscos persistentes

Instituições como o Banco de Portugal ou a OCDE alertam, no entanto, para o facto de o mercado de trabalho em Portugal não estar isento de riscos. A inversão na tendência decrescente do desemprego verificada nos últimos anos reflecte uma reestruturação do sistema produtivo (provocada pela integração europeia) que ainda não terminou. O desajustamento entre as novas necessidades da procura de trabalho (uma maior exigência em termos de qualificações) e as disponibilidades da oferta tenderão a aumentar o desemprego, que deverá incidir prioritariamente sobre os mais inexperientes e os menos qualificados, definindo-se assim uma tendência para o aumento do desemprego persistente e criando-se condições para o surgimento dos referidos fenómenos de histerese. Ainda em 1995 a Comissão Europeia previa para 1997 um aumento do número de desempregados, relativamente ao ano anterior! Em termos de consequências para a segurança social, as conclusões são claras. A análise de todos os factores estruturais mencionados indica que, tanto a evolução prevista dos salários (via crescimento da produtividade) como a do emprego não permitem esperar, para os próximos anos, aumentos sustentados no crescimento da base salarial sobre a qual são determinadas as contribuições.

Mercado de trabalho: aspectos adicionais

10. Mudanças com implicações na Segurança Social

Paralelamente aos níveis historicamente elevados de desemprego, outras mudanças estão a ocorrer no mercado de trabalho que terão implicações importantes para o futuro da Segurança Social. A maior parte destas mudanças decorre da conjugação de dois factores cumulativos, um mais específico e outro de carácter universal. Por um lado está a dar-se um reajustamento estrutural da economia portuguesa à nova situação de integração plena no mercado europeu. Este realinhamento das empresas face à nova configuração das vantagens comparativas faz-se através de processos mais ou menos dolorosos de contracção de sectores antiquados e uma expansão de sectores beneficiados com a integração, tudo ao mesmo tempo em que se verifica uma reafectação de recursos entre sectores de bens transaccionáveis e não transaccionáveis. Por outro lado, a evolução tecnológica tem caminhado no sentido de haver uma grande substituabilidade de trabalhadores pouco qualificados por equipamento, ao mesmo tempo que aumenta a procura relativa de trabalhadores qualificados com capacidade de absorver e produzir com novas tecnologias, particularmente a utilização de computadores e outras tecnologias de informação. Finalmente, estamos a atravessar uma época em que a volatilidade na produção e o encurtamento do ciclo de vida dos produtos geram uma maior instabilidade ao nível das próprias empresas. O resultado de todos estes factores é que a esperança de vida da relação entre um trabalhador e uma empresa específica tem diminuído. Esta forma de instabilidade tem uma série de consequências ponderosas:

— O número médio de empregos que um trabalhador terá ao longo do seu ciclo de vida irá aumentar. Em Portugal a relativa rigidez das leis laborais incentivou a difusão do emprego precário com contratos a prazo, pelo que um subconjunto dos trabalhadores, mormente os mais jovens, tem experimentado uma rotação acelerada de empregos. No entanto, mesmo que esta situação seja alterada, os factores estruturais permanecem, tal como se pode ver noutras economias. Esta constatação faz-nos ver a importância de o sistema de Segurança Social ser flexível e estar preparado para este acréscimo de mobilidade.

— O crescimento da proporção da população activa constituída por trabalhadores independentes. Entre 1992 e 1994 os trabalhadores independentes inscritos na Segurança Social passaram de 25,8% dos trabalhadores por conta de outrem para 30,4%. O crescimento dos independentes pode igualmente reflectir distorções na forma como o fisco e a própria Segurança Social privilegiam efectivamente os independentes, em grande parte por falta de monitorização e fiscalização adequadas. Mas o crescimento dos independentes pode ser igualmente causado por razões tecnológicas, desde as tecnologias da informação que permitem executar tarefas a partir da própria casa até inovações organizativas como o "franchising" etc., que tornam relações de subcontratação preponderantes em situações onde antes haveria relações salariais. O crescimento dos independentes torna imperiosa a necessidade de redesenhar a Segurança Social (e a própria fiscalidade...) por forma a esta poder oferecer uma protecção social efectiva sem estar sujeita a manipulações estratégicas que a debilitam financeiramente e deterioram a sua performance em termos de equidade.

— O crescimento do número de trabalhadores com um emprego em tempo parcial, quer por razões de escolha e flexibilidade de horários quer por racionamento de empregos a tempo inteiro no mercado de trabalho.

Todas estas consequências representam desafios para a Segurança Social, na medida em que esta foi concebida para funcionar bem numa sociedade com empregos estáveis e por conta de outrem. Em particular, a grande heterogeneidade de situações apresenta desafios em termos da equidade do sistema e em termos de magnificar a importância dos incentivos, já que ao aumentar a variedade de situações e comportamentos há mais espaço para os indivíduos optimizarem e logo responderem aos incentivos que o sistema lhes dá.

I I. Condicionantes orçamentais

A seguir às contribuições, a maior fonte de receita para a Segurança Social são as transferências do Orçamento do Estado (OE). Na medida em que o Estado deveria pagar as despesas de solidariedade (regimes não contributivos, complementos de pensão, acção social, rendimento mínimo garantido, etc.), e ainda a dívida passada, é óbvio que as limitações que condicionem a evolução futura dos OE terão reflexos imediatos na Segurança Social. Parece ser pouco viável, quer política quer economicamente, que o Estado Português consiga aumentar a carga fiscal significativamente nos próximos anos, embora seja de esperar que aumente a receita. As razões para isso são múltiplas. Em primeiro lugar temos uma grande dificuldade em taxar rendimentos do capital quando vivemos num mundo em que a mobilidade deste nunca foi tão grande. Em segundo lugar, as injustiças e assimetrias na tributação dos rendimentos do trabalho dependente vs. outras fontes de rendimento, tornarão muito difícil aumentar as receitas a partir desta base fiscal. Por último, temos que a evasão e elisão fiscais tornam difícil que qualquer agravamento estatutário dos impostos resulte em receitas efectivas adicionais.

12. Limites da carga fiscal

O Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal confirma a ideia que o objectivo dos Governos para os próximos anos não deverá ser o aumento da carga fiscal. No seu capítulo introdutório o relatório diz: "O peso das receitas fiscais (incluindo contribuições para a segurança social) em relação ao PIB aumentou muito substancialmente nos últimos 20 anos. (...) a proporção daquelas receitas em relação ao PIB aumentou de 21,9% em 1973 até 32,9% em 1983, desceu posteriormente até 27,6 % em 1987 e voltou a subir até cerca de 32% em 1994. A Comissão considera que nos próximos anos não vai ser fácil conseguir novos aumentos muito significativos daquela proporção (...) o nível de fiscalidade já é relativamente elevado para um país com o rendimento per capita do nosso."

13. Critérios de convergência nominal

As possibilidades de o Estado aumentar as despesas com a Segurança Social estão ainda mais apertadas pelo colete de forças orçamental. Os critérios de Maastricht agora e as regras de disciplina orçamental depois da moeda única estar implementada praticamente impossibilitam aumentos da despesa sem aumentos de receita, já que haverá grandes restrições à expansão da dívida pública. Por outro lado, o Estado será confrontado a prazo com graves problemas orçamentais, o menor dos quais não será o que fazer com as despesas em pensões da Caixa Geral de Aposentações. Tendo em conta estas envolventes, é difícil conceber que uma reforma da Segurança Social possa ser feita mediante um aumento substancial do financiamento desta pelo OGE, ou mediante a criação de novas feceitas de natureza fiscal ou parafiscal. Por outro lado, as limitações ao uso da dívida pública, apesar das suas eventuais virtudes disciplinadoras no longo prazo poderão inviabilizar operações financeiras como o financiamento da transição para um regime de financiamento parcial das prestações da Segurança Social através de capitalização. Neste sentido, as actuais limitações estão condicionadas por um erro técnico já que se aplicam à dívida pública explícita mas ignoram a igualmente real dívida implícita da segurança social. É da maior importância que haja uma reformulação das regras de disciplina das Finanças Públicas incluídas nas condições de acesso à moeda única por forma a contemplar o caso previamente negligenciado da Segurança Social.

Condicionantes sociais

14. Declínio da providência informal[8] *

Se tomarmos como pontos de referência a existência de dois modelos para o Estado Providência, o «bismarckiano» e o «beveridgeano», temos que, formalmente, o Estado Providência português parece estar mais próximo do segundo, no que diz respeito à variedade de serviços, à forma de os fornecer e aos mecanismos de financiamento. No entanto, a distância a que nos encontramos desse modelo é substancial quando observamos a quantidade e a qualidade desses serviços. Uma interpretação da situação portuguesa é que Portugal tem tido um Estado Providência fraco, cujas deficiências são compensadas pela existência de uma rede, informal mas densa, de relações de comunidade, interconhecimento e ajuda baseada em laços de parentesco e de vizinhança, um fenómeno a que podemos chamar "sociedade providência". Dois exemplos concretos do funcionamento desta rede são a solidariedade familiar em situações de desemprego e as visitas a pessoas hospitalizadas. No caso do desemprego, temos que uma grande maioria dos desempregados recebe transferências de rendimento e de bens das famílias, situação essa que era particularmente importante antes do alargamento dos critérios de eligibilidade para o subsídio de desemprego e da criação do subsídio social de desemprego em 1989. Por exemplo, em 1981, 71% dos desempregados declaravam que a família era a principal fonte de rendimento e subsistência. No caso dos internamentos hospitalares, temos que enquanto o isolamento social dos doentes é um problema grave nos países mais ricos e com um Estado Providência mais forte, em Portugal há numerosas visitas por amigos e familiares, proporcionando um "serviço social" voluntário e informal que em parte elimina o problema do isolamento.

15. Papel das instituições privadas de solidariedade social

Um outro ponto de interacção entre a "sociedade civil" e o Estado Providência é a definição do papel e do financiamento de instituições privadas orientadas para a satisfação de necessidades sociais. Portugal tem uma longa tradição de existência de instituições filantrópicas, como é o caso das Misericórdias. O papel do Estado no financiamento e na regulação destas Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS) tem sido crescente por via do estabelecimento e oficialização de acordos com o Estado. A situação é particularmente importante na Acção Social onde o grosso dos recursos e iniciativas de intervenção passa por esta colaboração. A questão que se põe é saber se o resul-

[8] Nalguns pontos esta secção baseia-se em Sousa Santos (1993), "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português", em *Portugal : Um Retrato Singular,* Sousa Santos (Org.), Afrontamento.

tado deste processo foi o Estado Providência conseguir viabilizar a iniciativa e flexibilidade das IPSS ou se, pelo contrário, a presença do Estado é tão forte que o processo conduziu a uma *"sociedade civil secundária"* onde o Estado se reproduz a si próprio em instituições não estatais [9]. Note-se que, mesmo quando consideramos apenas a providência informal, a substituibilidade entre esta e o Estado Providência está longe de ser perfeita. Por um lado, porque os serviços providenciados por uma e por outro não são os mesmos. Por outro lado, porque há uma enorme diferença nos termos filosófico-jurídicos em que as acções de providência se processam. O Estado Providência assenta em direitos dos cidadãos, ao passo que a sociedade providência lhes é avessa. As relações sociais em que a sociedade providência se baseia são concretas e não gerais, estão assentes na reciprocidade e podem gerar formas de dependência e controlo, bem como criar uma tendência para rigidez espacial.

16. O futuro da providência informal

Contudo, mais importante ainda que uma análise das qualidades e limitações da protecção social conferida pela providência informal, é pensarmos no seu futuro e nas implicações que esse futuro traz para a concepção de uma Segurança Social mais adequada às necessidades da população. E o ponto fundamental a fazer aqui é que temos razões para recearmos o declínio da sociedade providência. A providência informal assenta em laços pessoais e em redes de convívio mais próprios de pequenos centros urbanos e de meios rurais que dos grandes centros urbanos. No caso português, verificava-sé ainda a peculiaridade destas redes existirem também nos centros urbanos, muitas vezes envolvendo laços complexos entre os mundos rurais e urbanos. Essa peculiaridade pode ser apenas um fenómeno de transição, abarcando as gerações contíguas numa janela temporal delimitada pelo princípio do processo de migração para os centros urbanos e pelo fim das famílias alargadas como factor estruturante das relações sociais. Depois de décadas de migração para as cidades, começamos agora a atingir uma fase em que há poucos citadinos de primeira geração, ainda com os contactos no ponto de origem vivos e actuantes. A segunda, terceira e demais gerações vão-se afastando das origens rurais e com isso vai-se perdendo a intensidade nas interacções entre membros de uma mesma família alargada e consequentemente a capacidade de esta família alargada servir de rede de protecção informal. Por outro lado, a crescente participação em mercados formais desvaloriza os benefícios das redes informais, como é o caso dos mercados de crédito e de seguros. Por exemplo, apesar da compra de casa depender ainda muito de donativos e créditos familiares, está cada vez mais difundida a utilização dos mercados de produtos financeiros e bancários para responder a tais necessidades. Os próprios mecanismos oficiais de segurança social não deixarão de provocar alguma erosão na providência informal. Por exemplo as mudanças no subsídio de desemprego efectuadas em 1989, que aumentaram substancialmente o número de pessoas elegíveis para o receber, diminuíram um pouco a necessidade de depender da família.

17. Envelhecimento da população [10] [11]

O envelhecimento da população é claramente um dos condicionantes mais fortes do futuro da Segurança Social, quanto mais não seja pelo impacto financeiro que este processo tem na recolha de receitas e determinação de despesas. Podemos distinguir entre envelhecimento na base (redução do número de jovens) e envelhecimento no topo (crescimento da população acima dos 65 anos). Para este processo de "envelhecimento no topo" tem contribuído decisivamente o aumento da esperança de vida que, apesar de partilhado pelos dois sexos, apresenta valores médios diferentes (em 1995 situava-se nos 71,5 anos para os homens e nos. 78,6 anos para as mulheres). Os aspectos demográficos do fenómeno e suas consequências para a Segurança Social serão estudados mais adiante, no entanto existe um conjunto de problemas relacionados com o envelhecimento que se reveste de contornos de natureza mais sociológica. Um desses problemas tem a ver com as condições materiais de existência das pessoas idosas. O aspecto talvez mais saliente a este nível é o facto de as condições de vida da grande maioria dos idosos em Portugal, estar dependente das pensões, por eles auferidas. Embora a maioria destes pensionistas (64% em 1995) se encontre abrangida pelo regime geral de segurança social, uma parte não negligenciável (mais de 29%) é abrangida pelo regime especial de segurança social das actividades agrícolas, e mais de 6% estão cobertos pelos regimes não contributivos ou equiparados (valor que se eleva a 12% entre os pensionistas com 75 ou mais anos). Contrariamente às tendências registadas no seio da UE que apontam para uma situação socioeconómica das pessoas idosas caracterizada por um relativo desafogo, as condições de vida das pessoas idosas em Portugal - pese embora a existência de profundos factores de diferenciação social no seu seio - apresentam inegáveis factores de vulnerabilidade. Estes factores têm levado vários autores a identificarem as pessoas idosas como um dos grupos sociais mais vulneráveis a situações de pobreza [u]. No entanto, se a extensão da pobreza entre os idosos é um problema

[9] Cf. Sousa Santos (1993), p.46

[10] Secção baseada no trabalho de Perista *et al,* "Política de Apoio a Idoso e segurança Social" incluído nos trabalhos preparatórios.

[11] Cf. Bruto da Costa, Alfredo et al. (1985), *A Pobreza em Portugal*, Lisboa, Caritas; Almeida, João Ferreira de (1992), *Exclusão Social em Portugal - Factores e tipos de pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

grave que deve ser combatido pelos mecanismos da protecção social, temos que a preservação de uma qualquer forma de integração social (real e subjectivamente sentida como tal) - com prioridade para a preservação das redes e laços familiares (ou em alternativa de um qualquer outro suporte social) - constitui a primeira e principal necessidade para o bem-estar do idoso. Daí a importância de estar atento à evolução das relações entre população idosa e estruturas familiares, neste final de século e numa sociedade onde o Estado - no seu modelo de Estado Providência - e a Família, também "providente", estão no centro do debate sobre as formas através das quais a sociedade irá ser capaz de dar resposta às novas exigências impostas pelos desafios do envelhecimento. Esta área, como já vimos, é uma daquelas em que o declínio das redes de protecção informal pode ter consequências da maior gravidade. Também o crescente número de divórcios implica por um lado, uma maior proporção de pessoas (idosas e adultas) permeável a viver sozinhas e por mais anos da sua vida e, por outro lado, acarreta inevitavelmente uma complexificação crescente das competências inerentes aos papéis dos seus membros, das atribuições dos seus deveres e obrigações e, nomeadamente, no seu investimento e disponibilidade relativamente ao cuidar dos idosos.

18. Feminização do envelhecimento

Um outro elemento de caracterização importante a reter é a feminização do envelhecimento demográfico e, muito particularmente, o peso das mulheres no subgrupo dos mais idosos (75 e mais anos). Ora estas diferenças, numéricas, quando sociologicamente perspectivadas traduzem desiguais percursos de envelhecimento.

Novos problemas sociais

19. Mudanças na estrutura social, tensões no sistema de protecção

A sociedade portuguesa mudou muito nas últimas três décadas. A emigração, a revolução democrática, a descolonização e o regresso de centenas de milhares de "retornados", a entrada na Comunidade Económica Europeia e a participação no processo de construção da União Europeia, são marcos decisivos, mas não únicos, dessas mudanças. Elas fizeram-se sentir, profundamente, quer na organização do sistema político, quer no tecido económico, quer na estrutura social, quer na vida quotidiana. Várias delas têm fortes implicações nas formas e mecanismos da protecção social.

As mudanças continuam, em todos estes planos. Em consequência, certas tensões no sistema de solidariedade e segurança social são intensificadas e outras novas vão surgindo, obrigando a repensar alguns dos fundamentos desse sistema. Há três aspectos em que as consequências daquelas tensões para as políticas sociais parecem especialmente relevantes. O primeiro diz respeito à articulação entre população e território. O segundo diz respeito aos padrões de organização familiar. O terceiro diz respeito às formas de trabalho.

20. Desertificação do interior, saturação das áreas metropolitanas

A distribuição da população pelo território continental tem sido pontuada, ao longo da segunda metade do século XX, pela tendência pesada à litoralização. Essa tendência não tem cessado de acentuar-se. Numa evolução demográfica marcada pela quebra acentuada do crescimento natural, em todo o território, a antiga diferenciação regional de tipo Norte/Sul foi dando lugar à diferenciação de tipo Litoral/Interior, devida aos fluxos migratórios. Mas, como persistem ainda efeitos da primeira diferenciação, quanto ao envelhecimento na base, que penalizam mais o Sul, e como a atracção das gerações activas pelo Litoral produz efeitos de envelhecimento no topo, no Interior, o Interior Sul apresenta a situação mais preocupante, do ponto de vista do sistema de protecção social: envelhecido, ao mesmo tempo, na base e no topo, requer um esforço adicional de investimento público no apoio aos idosos. Tenha-se sempre presente que, no conjunto da população portuguesa, a proporção dos maiores de 65 anos chega aos 14% em 1991, quando era de 10% em 1970.

Do seu lado, a zona do Litoral que exerce maior poder de atracção de fluxos migratórios, quer internos, quer dos estrangeiros que imigram para Portugal, é a constituída pelas duas regiões metropolitanas de Lisboa e do Porto. Segundo o Recenseamento de 1991, 37% da população portuguesa residia na Grande Lisboa, no Grande Porto e na Península de Setúbal (36% em 1981). Ora, esta consolidação de uma tendência que já vinha de trás coexiste com a diminuição pronunciada dos efectivos populacionais das duas cidades de Lisboa e Porto: entre 1981 e 1991, Lisboa perdeu 18% dos seus residentes e o Porto, 8%. A litoralização é, pois, entre nós, sobretudo concentração nas duas regiões metropolitanas e, dentro destas, nas periferias das cidades tradicionais.

O nosso sistema de protecção social confronta-se assim, em simultâneo, com as consequências da "desertificação" humana nas zonas rurais do Interior, que vêem sair os seus habitantes mais jovens para o Litoral e para os pequenos e médios centros urbanos do próprio Interior; e com as consequências do crescimento, em sucessivos círculos concêntricos, das zonas suburbanas das duas metrópoles continentais. As políticas estruturadas em função das necessidades das famílias e dos ciclos de vida - e, especificamente, os instrumentos de apoio aos cuidados com as crianças e os idosos - têm de ser reequacionadas a esta luz.

Assim como as políticas de enquadramento da integração social dos actores recém-chegados a comunidades que não eram tradicionalmente suas e a territó-

rios que lhes são estranhos. Neste plano, porém, um novo e decisivo elemento entra em cena: Portugal tornou-se um país de imigração, sem deixar de ser um país de emigração. Em 1986, os estrangeiros com residência legalizada eram cerca de 87.000; em 1995, eram quase 170.000, 47% destes são oriundos de África (23% de Cabô Verde). E sabe-se que os legalizados são apenas uma parte do contingente total de imigrantes.

A combinação entre fluxos de migração interna e externa, num espaço territorial reduzido e, virtualmente saturado, potência marginalização e segregação social. Em particular, a concentração na região metropolitana de Lisboa e Setúbal de grupos de imigrantes desprovidos de recursos, com inserções profissionais extremamente precárias, com grandes dificuldades de alojamento, arrastados para "guetos", tantas vezes sem o domínio mínimo da língua, das instituições e dos costumes locais, e enfrentando frequentemente reacções de indiferença, intolerância e mesmo xenofobia, coloca desafios complexíssimos às estratégias e acções públicas de combate à pobreza e à exclusão social.

21. Mudanças na família

A família é uma das instituições sociais que maior transformação vem conhecendo em Portugal. A quebra do índice de fecundidade, a qual tende a ser uniforme do ponto de vista regional, não deixa de revelar uma das principais mudanças: para a maioria das famílias portuguesas, a maternidade deixou de ser pensada como o prolongamento necessário da conjugalidade; e uma estratégia de reprodução baseada no valor de ter muitos braços disponíveis, na economia doméstica, cedeu o seu lugar a uma estratégia centrada no forte investimento afectivo e instrumental na socialização escolar de crianças, cujos custos se equilibram em sede de planeamento familiar.

Em segundo lugar, alterou-se significativamente a relação entre os géneros, dentro e fora das estrutura familiar. Se bem que a valorização da igualdade e da partilha equitativa das tarefas e dos benefícios, que é expressa nos inquéritos de opinião mais recentes, esteja ainda longe de obter uma correspondência efectiva na realidade das práticas, é certo que o desenvolvimento e a massificação do sistema escolar, a expansão dos serviços estatais ligados às áreas da educação, saúde e afins, a própria abertura formal às mulheres de carreiras e oportunidades profissionais que lhes estavam vedadas, tudo isso fez melhorar as condições de afirmação feminina, em Portugal.

Acresce que, por estas e outras razões, a mobilização e recrutamento da mão-de-obra por parte da indústria implantada em meio rural, o peso das actividades produtivas mão-de-obra intensivas, a emigração masculina e as estratégias de pluriactividade familiar, a taxa de actividade extra-doméstica das mulheres cresceu fortemente. Para uma taxa de actividade global que passou dos 38%, em 1960, para os 48%, em 1992, temos uma progressão da taxa de actividade feminina de 13%, em 1960, para 41%, em 1992. É um valor muito alto no contexto da União Europeia; e assim permanece se pensarmos apenas nas mulheres casadas, ou se isolarmos as mulheres com pelo menos um filho pequeno. Inversamente, é baixa a percentagem de mulheres que trabalham a tempo parcial. Tudo indicia, pois, "uma fortíssima participação das portuguesas no mercado de trabalho", que "se faz, para mais, numa etapa da sua vida particularmente pesada, em termos de responsabilidades familiares, e no contexto de um défice notório de estruturas públicas e privadas de guarda das crianças" [12].

Se articularmos, agora, esta actividade extradoméstica com a persistente assimetria que se verifica na real distribuição intrafamiliar de tarefas domésticas, e se articularmos depois a sobrecarga que daí resulta para as mulheres com a tendência à diminuição da presença e eficácia das redes tradicionais de entreajuda, ligadas ao parentesco e à vizinhança comunitária, no que toca às gerações de migrantes e, em particular, a todos quanto se estabeleceram recentemente nas periferias das grandes áreas urbanas, rapidamente perceberemos as novas necessidades sociais, em matéria de apoio à família. E a elas será preciso ainda acrescentar as que decorrem da redução da dimensão das famílias: em média, o número de pessoas por família baixou, entre 1970 e 1991, de 3,7 para 3,1; e, neste último. Recenseamento, 39% das famílias tinha menos de 3 elementos residentes.

Em terceiro lugar, a família está a mudar no quadro do que, à falta de melhor designação, poderíamos chamar de laicização, e no sentido da crescente superação do valor da indissolubilidade do casamento. É habitual apontar-se, a propósito, a progressão das percentagens de casamentos civis (10%, em 1960, para 28%, em 1991 e 30% em 1994) e do divórcio (a taxa de divorcialidade duplicou em dez anos, passando de 0,7%o, em 1984, para l,4%o em 1994, ano em que, para 66.000 casamentos, ocorreram 13.580 divórcios). Mas tenhamos cuidado na análise, para fugirmos à ilusão das aparências e evitarmos as considerações de natureza confessional. De facto, a "banalização" do divórcio, da união de facto ou do nascimento de filhos fora do casamento, indica apenas uma mudança no padrão de organização familiar. Em si mesma, não "destrói" a família, apenas a transforma. Aliás, todos os inquéritos de opinião corroboram a primacialidade de que goza o valor da família, como lugar de investimento e realização pessoal, por toda a União Europeia. Depois, como tem mostrado, em sucessivos estudos, Anália Torres, o divórcio tem de ser entendido no quadro do polimorfismo dos investimentos afectivos e dos modos de construção e reconstrução familiares; desig-

[12] Ana Nunes de Almeida e Karin Wall, "A família", in Eduardo de Sousa Ferreira e Helena Rato (coord.), *Portugal Hoje*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1995, p. 42.

nadamente, não deve omitir-se a frequência, maior decerto entre os homens do que entre as mulheres, do recasamento dos divorciados. Finalmente, Portugal apresenta ainda alguma especificidade, em comparações internacionais. Ana Nunes de Almeida e Karin Wall propõem a seguinte síntese: "A família portuguesa sofreu importantes processos de transformação nos últimos vinte anos, os quais se manifestaram sobretudo nas quedas das taxas de nupcialidade e de fecundidade, no aumento do número de divórcios, no crescimento da proporção de mulheres na população activa. Esta evolução é característica do conjunto da Europa industrializada, mas Portugal revela alguma especificidade tanto nos ritmos como nos resultados dessa evolução. Distingue-se nomeadamente por uma taxa baixa de nascimentos fora do casamento, indiciando níveis baixos de coabitação, por uma proporção ainda assim elevada de casamentos católicos no conjunto dos casamentos celebrados, por uma taxa de divórcio modesta quando comparada com as da Europa do norte (e alta no contexto da Europa do sul), por uma proporção baixa de grupos domésticos de uma pessoa só e taxas elevadas de actividade feminina. Olhando para o conjunto dos indicadores analisados, podemos dizer que a especificidade das estruturas familiares portuguesas, no contexto europeu, se define, ainda hoje, por uma persistente aproximação à instituição familiar na sua faceta formal [...]; por uma presença modesta de grupos domésticos de pessoas sós; pela participação intensa das mulheres, tanto na vida doméstica como na vida produtiva no exterior da esfera familiar." [13]

O sistema de protecção social tem de estar preparado, não só para as consequências destas modificações, como também para as consequências das que estão já em curso. E desde logo, para as que produzam efeitos acrescidos de vulnerabilidade, desenraizamento e desprotecção: por exemplo, a frequência com que, entre nós, a união de facto está ligada a situações de precaridade de recursos (mais do que a comportamentos "emancipados" de classes médias urbanas), ou a monoparentalidade significando privação acrescida de meios, materiais e imateriais, de sustentação.

22. A formação, o trabalho e o emprego.

A revolução tecnológica, a reestruturação do tecido produtivo, a expansão de necessidades e procuras sociais de serviços e bens imateriais, a mudança dos sistemas de organização do trabalho, a massificação da frequência da escola, a consolidação de vias de formação profissional, inicial e contínua, e as profundas alterações em curso nos valores e atitudes das pessoas face ao trabalho, ao emprego e à empresa, desenham um quadro de transformação e incerteza, no qual não é difícil identificar, nem sinais de preocupação, nem motivos de optimismo.

[13] Ibidem, p. 52.

Este tipo de conjunturas oferece oportunidades de sobra para a elaboração de grandes visões proféticas. O teletrabalho vai substituir a organização? O padrão de estabilidade de emprego, virtualmente coextensivo da vida activa do sujeito, vai morrer, substituído por sequências sinuosas de períodos de formação, emprego, desemprego, trabalho por conta própria, formação contínua, trabalho assalariado, desemprego, etc.? A proporção de trabalhadores independentes vai aumentar radicalmente? O tempo de trabalho diminuirá, as inovações nos sistemas de produção e de organização libertarão mais tempo para o lazer, a cultura e a formação pessoal? O emprego tornar-se-á o bem mais escasso, desenhando uma fractura absoluta entre os que acederam ou estão em posição de aceder ao segmento dito primário dos mercados de trabalho e os que dele se encontram excluídos? Que repercussões terá tudo isto para uma Segurança Social fundada sobre o trabalho?

Não é possível fornecer respostas analíticas completas a estas perguntas. É, sem dúvida, necessário mantê-las no espírito, procurando perceber as direcções de uma evolução que não é linear, nem uniforme, nem evidente. E um resultado pode ser razoavelmente estabelecido: é que os esforços de reforma da Segurança Social deverão ir no sentido de atenuar a sua vinculação, hoje determinante, sobretudo no que importa ao financiamento, ao universo dos trabalhadores por conta de outrem.

Há, contudo, pelo menos dois domínios onde a situação que vivemos pode ser mais especificada: a ligação entre sistema de formação e sistema de emprego; e a relação entre formas de trabalho ditas "típicas" e "atípicas".

No primeiro domínio, Portugal experimenta uma conjuntura contraditória. O nível médio de qualificações académicas tem subido, desde logo, naturalmente, na geração mais jovem. O aumento da escolaridade não deixa de retardar a entrada dos jovens no mercado de trabalho (assim como aumentar a idade média ao primeiro casamento) e dotá-los com maiores qualificações pessoais, quando o fazem. Não obstante, a subida é recente, em termos históricos. A escolaridade obrigatória de nove anos foi decretada na década de 1980; e ainda há grandes dificuldades para cumpri-la. Quando olhamos, portanto, para o nível de instrução da generalidade da população portuguesa, da população activa e da população empregada, logo constatamos que é muito baixo: por exemplo, segundo o Recenseamento de 1991, só 51% da população com actividade económica tinha mais de quatro anos de escolaridade e só *22%* tinha habilitações iguais ou superiores ao ensino secundário. Com uma fonte de preocupação adicional, relativa aos jovens activos: estima-se que haja uns 150.000 activos com menos de 25 anos cujo nível de estudos é inferior ao 9º ano, ou seja, ao limite mínimo de qualificação que a lei veio instituir. Eis uma enorme vulnerabilidade, que implica

um grande esforço de formação, central para a definição de políticas modernas e democráticas de emprego.

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento do sistema educativo, com a tendência à universalização do primeiro e segundo ciclos do ensino básico, à generalização da frequência do terceiro ciclo, e à massificação da frequência do secundário, regular ou profissional, e do superior, universitário ou politécnico, não deixa de colocar desafios ao sistema de emprego. Por um lado, a legítima formação de expectativas, em contexto de igualdade formal de oportunidades, leva a que as famílias desejem percursos escolares o mais longos e completos possível - o que obriga a que a oferta de formações para perfis de competências de nível médio, de que a indústria e os serviços carecem, tenha de ser atractiva, sob pena de continuarem e, até, se agravarem os défices de qualificações já hoje evidentes, ao nível de pessoal qualificado e de enquadramento intermédio. Por outro lado, a estrutura de qualificações académicas já garantida pelo sistema de ensino parece estar em avanço sobre a estrutura de qualificação dos postos de trabalho disponíveis - o que faz aumentar a probabilidade de ocorrência de situações de "sobrequalificação", quer dizer, casos em que os jovens não encontram postos ao nível dos diplomas que possuem. O desemprego de jovens academicamente qualificados é já hoje uma realidade, assim como se multiplicam os sinais de desmotivação e desimplicação profissional dos jovens escolarizados cujos postos actuais de trabalho nem de longe correspondem às aspirações e expectativas que a escolarização lhes permitiu criar.

A complexidade da situação pode ser, pois, enunciada assim: se continua a ser verdade que a escolarização constitui uma condição favorável à inserção profissional, mais, se uma escolarização prolongada constitui cada vez mais uma condição necessária à inserção profissional minimamente qualificada, ela está longe de ser uma condição suficiente. As consequências para o sistema de protecção social parecem evidentes: a concepção e a implantação das políticas de emprego, quer na sua dimensão "passiva", ligada à indemnização de perdas de rendimento ocasionadas por ausência de emprego, quer, e sobretudo, na sua dimensão "activa", tendo em vista a articulação entre formação profissional, apoio à obtenção ou criação de emprego e estímulo da formação em sede de empresa, devem ser reequacionadas a esta luz.

O outro domínio em que é possível proceder a alguma especificação da conjuntura que vivemos, em Portugal, é o da relação entre formas ditas "típicas" e "atípicas" de emprego. Uma coisa, como já vimos, é saber se o que nos habituámos a considerar como "típico", ou mesmo "formal", no emprego, continuará a ser o padrão de referência por contraste com o qual definiríamos todas as outras modalidades como "atípicas". Tudo leva a crer que não, que o trabalho assalariado em posições estáveis dos sistemas de emprego não será o único padrão de trabalho "legítimo" do futuro próximo. Mas outra coisa, bem diferente, seria tentar, com base neste tipo de predições, elidir o facto cru de o nosso mercado de trabalho estar dramaticamente corroído por inserções e vínculos laborais precários.

Como é sabido, a nossa taxa de desemprego é relativamente baixa, no contexto da União Europeia. Mas, de acordo com estimativas de Isabel Faria Vaz, referidas a 1995, o conjunto dos trabalhadores envolvidos em contratos a termo, trabalho ao domicílio, combinações de reforma e trabalho, actividades a tempo parcial e actividades formalmente "independentes" (uma larga parte das quais efectivamente subalternas) representava cerca de 43% do total de empregados [14]. É enorme a tensão que este facto exerce sobre os próprios fundamentos da protecção social, quer do lado das contribuições, quer do lado dos benefícios, quer do ponto de vista da integração das políticas de emprego e de protecção.

[14] Isabel Faria Vaz, *As Formas Atípicas de Emprego e a Flexibilidade do Mercado de Trabalho,* Lisboa, Ministério para a Qualificação e o Emprego, 1996.

DESCRIÇÃO
DA SITUAÇÃO
ACTUAL

III. A condicionante demográfica

1. Portugal na União Europeia

Globalmente a população mundial cresce a um ritmo de 1,5% por ano e apresenta nos últimos anos uma tendência moderada para o abrandamento deste crescimento. A região com o maior ritmo de crescimento é a África (2,8%) e a região com o menor ritmo de crescimento é a Europa (-0,1%). Este valor negativo do continente europeu é devido ao crescimento acentuadamente negativo da Europa Oriental. Num mundo que aumenta quase cem milhões de habitantes por ano, a Europa é uma região onde o crescimento é negativo. No entanto, quando concentramos a nossa atenção no subconjunto que representam os países que integram a União Europeia, verificamos que todos os países têm um crescimento total superior a zero. Os países com maior crescimento na União Europeia, em meados dos anos noventa, são o Luxemburgo (1,4%) e a Suécia (0,8%). Os restantes países variam entre 0,2% (valor de Portugal) e 0,4%. A razão do grande crescimento total observado no Luxemburgo e na Suécia é a existência nestes dois países de elevados níveis de crescimento migratório (1% e 0,6% respectivamente) e não o seu crescimento natural. Na realidade, a totalidade dos países que integram a União Europeia têm ritmos de crescimento natural que oscilam entre o valor de -0,1% (Alemanha) e 0,4% (Irlanda e Luxemburgo) e são (com excepção da Irlanda) países recebedores líquidos de população. Portugal, com uma taxa de crescimento total de 0,2% (com 0,1% de crescimento natural e 0,1% de crescimento migratório) situa-se dentro dos valores médios observados na União Europeia.

2. O envelhecimento demográfico

A importância estratégica, quantitativa e física dos países em vias de desenvolvimento, as causas e as consequências da evolução demasiado rápida da sua população (quase cem milhões de acréscimo em cada ano) fizeram com que durante muito tempo a atenção dos que se preocupam com a prospectiva da Europa Social estivesse quase exclusivamente concentrada num conjunto limitado de questões. As questões relacionadas com os ritmos de crescimento, a distribuição espacial da população e a urbanização que prenderam a atenção da opinião pública, do poder político e dos cientistas sociais. Contudo, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, um novo fenómeno surgiu nas sociedades desenvolvidas - o envelhecimento demográfico. Não se trata de uma nova epidemia ou doença (não existe nenhuma doença chamada «envelhecimento») mas de uma simples constatação quantitativa: o ritmo de crescimento das pessoas idosas aumenta, enquanto que a população total tem tendência a estabilizar os seus ritmos de crescimento ou até mesmo a diminuir. A procura de uma melhor caracterização deste fenómeno, a determinação das causas e consequências deste processo, a identificação de assimetrias espaciais importantes, o estabelecimento da cronologia do processo e da provável ligação com outro processo igualmente importante - a transição demográfica - a determinação da existência de envelhecimentos diferenciados (por sexo, classe social, e estado civil), a tentativa de encontrar soluções e de prever a evolução futura levaram a que investigadores de todas as áreas científicas e o próprio poder político se começassem a interessar pelas consequências do envelhecimento no equilíbrio do Estado Providência em geral e na protecção social em particular.

3.Tipos de envelhecimento

Em termos demográficos existem dois tipos de envelhecimento: o *envelhecimento na base* e o *envelhecimento no topo.* O primeiro ocorre quando a percentagem de jovens começa a diminuir de tal forma que a base da pirâmide de idades fica bastante reduzida. O segundo ocorre quando o peso das pessoas de idade mais avançada aumenta, fazendo com que a parte superior da pirâmide de idades comece a alargar. Estes dois tipos de envelhecimento estão ligados entre si: a diminuição percentual dos grupos de idades mais jovens provoca o aparecimento de um aumento proporcional nos grupos de idade mais avançada.

4. Declínio da fecundidade

Não existem «pessoas idosas a mais» numa sociedade, em números absolutos. O que acontece é que a sua importância relativa está a aumentar devido aos outros grandes grupos etários estarem a perder importância. Assim, o aumento da população idosa não é uma consequência directa do aumento da duração média de vida. No mundo desenvolvido em geral, e na Europa em particular, depois da Segunda Guerra Mundial, a seguir ao «baby-boom», a fecundidade começou a diminuir em primeiro lugar nas regiões europeias da ex-URSS e na Europa Oriental, depois na Europa do Norte e Ocidental e finalmente na Europa do Sul, por volta dos anos setenta. Este declínio fez convergir a totalidade dos países europeus para um modelo praticamente uniforme de baixos níveis de fecundidade e de não renovação das gerações. Este processo de declínio da fecundidade foi acompanhado por importantes modificações nos comportamentos sexuais - aumento das relações sexuais pré - maritais, da coabitação antes do casamento, dos divórcios, dos segundos casamentos, do monoparentalismo - e foi o principal responsável pelo processo de envelhecimento.

5. Aumento da esperança de vida

Mas, paralelamente ao declínio da fecundidade, também a mortalidade prosseguiu o seu secular declínio - a diminuição da mortalidade nas idades mais jovens alargou-se às idades adultas a às pessoas de idades mais avançadas, anunciando aquilo que alguns autores consideram ser a terceira etapa da transição sanitária moderna. A nível da União Europeia, os valores da esperança de vida têm vindo sistematicamente a aumentar e a dar sinais de convergência para um modelo único. Tal como aconteceu com a fecundidade, evoluiu-se para um modelo que tende a fazer desaparecer as diferenças entre os países se bem que no interior de cada um continuem a existir diferenças importantes ligadas à classe social e ao sexo (Quadros B. XIV, B. XV e B. XVI, Figuras B. a, B. b e B. c).

Quadro B. XIV
Evolução da fecundidade na União Europeia

Países	1960	1970	1980	1990	1995
Bélgica	2,6	2,3	1,7	1,6	1,6
Dinamarca	2,5	2	1,6	1,7	1,8
Alemanha	2,4	2	1,6	1,5	1,3
Grécia	2,3	2,4	2,2	1,4	1,4
Espanha	2,9	2,9	2,2	1,3	1,2
França	2,7	2,5	2	1,8	1,7
Irlanda	3,8	3,9	3,3	2,1	1,9
Itália	2,4	2,4	1,6	1,3	1,2
Luxemb.	2,3	2	1,5	1,6	1,7
RBaixos	3,1	2,6	1,6	1,6	1,6
R.Unido	2,7	2,4	1,9	1,8	1,7
Áustria	2,7	2,3	1,6	1,5	1,4
Finlândia	2,7	1,8	1,6	1,8	1,9
Suécia	2,2	1,9	1,7	2,1	1,9
PORTUGAL	3,1	3	2,2	1,5	1,4
U.EUR	2,6	2,4	1,8	1,5	1,5

Fonte: Eurostat

Quadro B. XV
Evolução da Eo (H) na União Europeia

Países	1960	1970	1980	1990	1995
Bélgica	67,7	67,8	70	72,7	73,4
Dinamarca	70,4	70,7	71,2	72	72,7
Alemanha	-	-	-	72	73,1
Grécia	67,3	70,1	72,2	74,6	75,2
Espanha	67,4	69,2	72,5	73,3	73,8
França	66,9	68,4	70,2	72,7	73,8
Irlanda	68,1	68,8	70,1	72,1	73,2
Itália	67,2	69	70,6	73,6	74,7
Luxemb.	66,5	67,1	69,1	72,3	73,2
RBaixos	71,5	70,7	72,7	73,8	74,6
R.Unido	67,9	68,7	70,2	72,9	74,2
Áustria	66,2	66,5	69	72,4	73,4
Finlândia	65,5	66,5	69,2	70,9	72,8
Suécia	71,2	72,2	72,8	74,8	76,1
PORTUGAL	61,2	64,2	67,7	70,4	71,6
U.EUR.	67,5	68,6	70,5	72,8	74

Fonte: Eurostat

Quadro B. XVI
Evolução da Eo (M) na União Europeia

Países	1960	1970	1980	1990	1995
Bélgica	73,5	74,2	76,8	79,4	80,1
Dinamarca	74,4	75,9	77,3	77,7	78,1
Alemanha	-	-	-	78,4	79,6
Grécia	72,4	73,8	76,8	79,5	80,2
Espanha	72,2	74,8	78,6	80,4	81,1
França	73,6	75,9	78,4	80,9	81,9
Irlanda	71,9	73,5	75,6	77,6	78,7
Itália	72,3	74,9	77,4	80,1	81,2
Luxemb.	72,2	73,4	75,9	78,5	79,7
RBaixos	75,3	76,5	79,3	80,9	80,3
RUnido	73,7	75	76,2	78,5	79,4
Áustria	72,7	73,4	76,1	78,9	79,7
Finlândia	72,5	75	77,6	78,9	80,1
Suécia	74,9	77,1	78,8	80,4	81,4
PORTUGAL	66,8	70,8	75,2	77,4	78,6
U.EUR.	72,7	74,6	77,1	79,4	80,5

Fonte: Eurostat

Figura B.a
Evolução da descendência média na U. Europeia

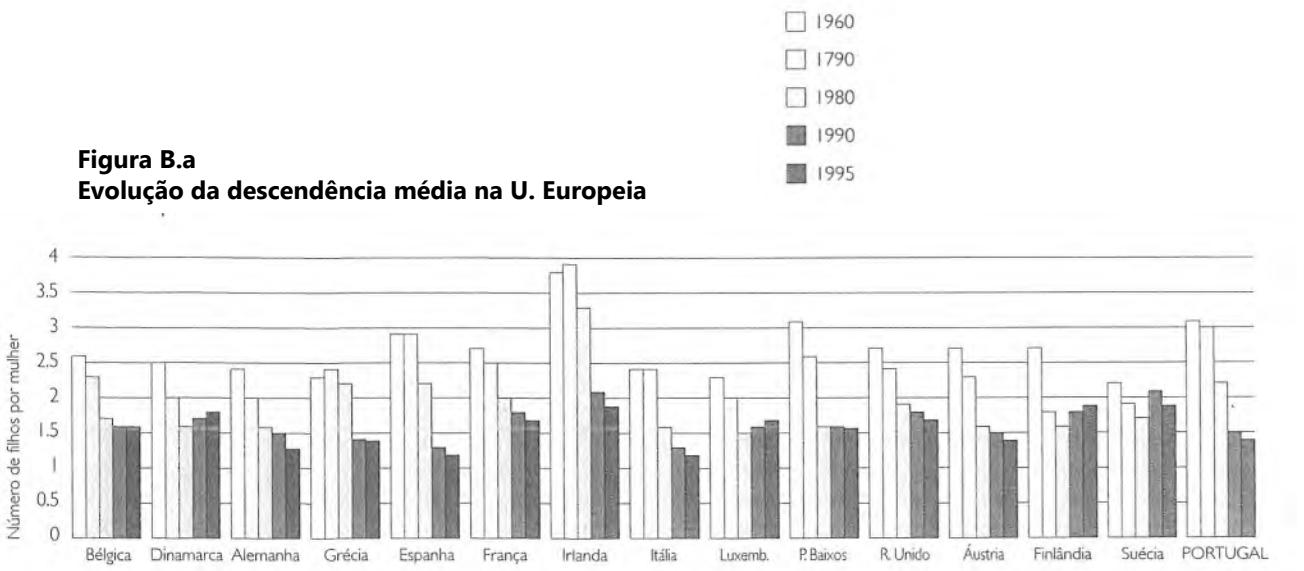


Figura B.b
Evolução da esperança de vida (homens) na União Europeia

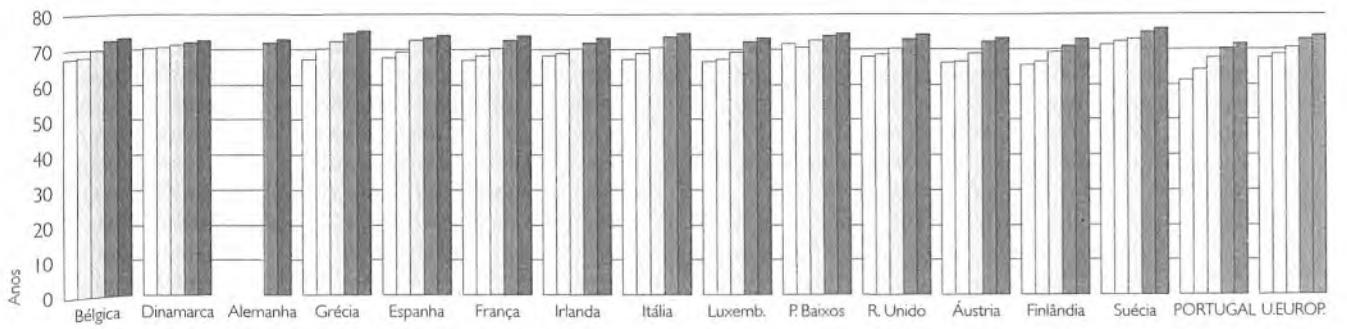
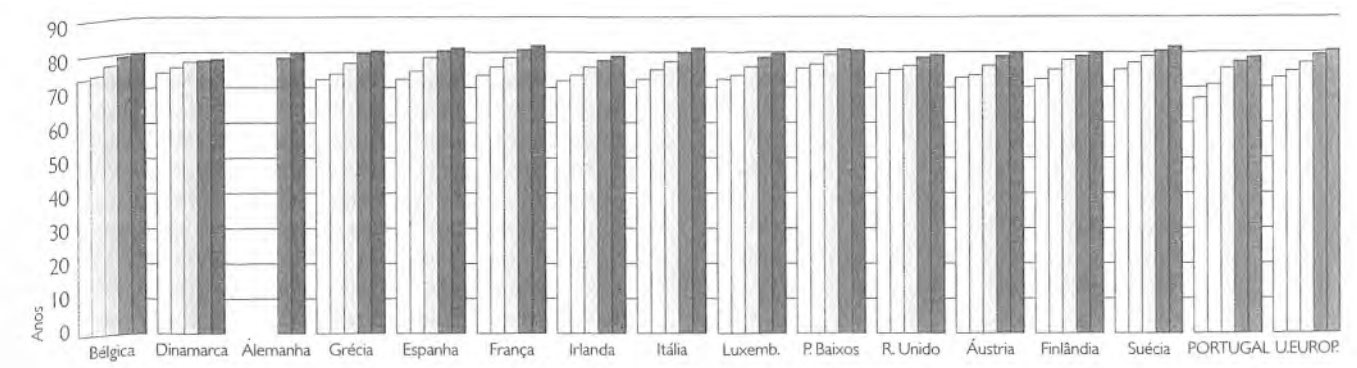


Figura B.c
Evolução da esperança de vida (mulheres) na União Europeia



Ora é precisamente neste contexto de baixos níveis de fecundidade e de mortalidade tendendo igualmente para a convergência que importa situar o papel desta última variável demográfica no processo de envelhecimento: o aumento da duração média de vida fará com que o número de pessoas idosas aumente de importância.

6. Migrações

Porém, as populações não estão apenas dependentes de movimentos naturais. As migrações podem atenuar ou reforçar o processo de envelhecimento: se uma região é dominantemente de emigração, a população potencialmente activa diminui e o peso relativo das pessoas idosas aumenta; se uma região é dominantemente de imigração a população potencialmente activa aumenta e a importância relativa da população com idade mais avançada diminuiu. Em síntese, as populações verão aumentar a importância da população idosa causada pelo declínio da fecundidade e pelo aumento da duração média de vida se forem dominantemente de emigração e poderão ter o processo de envelhecimento atenuado se forem regiões recebedoras de população.

7. Dependência e envelhecimento

Nos últimos 25 anos a totalidade dos países da União Europeia tiveram um acentuado envelhecimento demográfico devido ao efeito combinado do declínio da fecundidade e do aumento da esperança de vida à nascença. Apesar do processo de envelhecimento ser universal, os países desenvolvidos em geral e a Europa em particular têm elevados níveis de envelhecimento demográfico. Em 1960 os países da União Europeia tinham no seu conjunto 24,4% de pessoas com menos de 15 anos: a Irlanda (30,9%), a Finlândia (30,7%), os Países Baixos (30,0%) e Portugal (29,2%) eram os países com maiores percentagens de jovens e a Alemanha (21,0%), o Luxemburgo (21,4%) e a Áustria (21,8%) os com menores percentagens. Em 1995, a média da União Europeia passou para 17,6% e a amplitude das diferenças reduziu-se significativamente: com excepção da Irlanda (24,7%), os valores dos restantes países variam entre os 15,1% (Itália) e 19,6% (França). Portugal tinha, em 1995,18% de jovens com menos de 15 anos. No que diz respeito às idades mais avançadas em 1960, a União Europeia tinha 10,6% de pessoas com mais de 65 anos de idade: o país com menor número de idosos era a Finlândia (7,2%) e o país com maior peso de pessoas com 65 e mais anos era a Áustria (12,1%). Em 1995 a média da União Europeia passou para 15,4% e, tal como aconteceu no grupo das idades mais jovens, a amplitude das diferenças reduziu-se significativamente. Com excepção da Irlanda (11,5%) os valores dos diferentes países da União Europeia variam entre 17,4% na Suécia e 13,2% nos Países Baixos. Portugal tinha, em 1995, 14,4% de pessoas com mais de 65 anos de idade. Em síntese, devido à acção conjugada de modelos convergentes de declínio da fecundidade e de aumento da duração média de vida, os países da União Europeia evoluíram, nos últimos anos, para um modelo mais ou menos idêntico de envelhecimento.

Grandes cenários de evolução do envelhecimento demográfico da União Europeia, até ao ano 2050

8. Projecções e cenários

A extrapolação da evolução da dinâmica demográfica em geral e do processo de envelhecimento em particular para o médio e longo prazo pode ser elaborada de diversas formas. A mais utilizada é a metodologia das projecções demográficas. Com base num conjunto de hipóteses de evolução da fecundidade, da mortalidade e das migrações seguem-se as gerações e procede-se à reconstrução, em diversos momentos do tempo, do volume e das estruturas populacionais. Estas projecções são na maior parte dos casos interpretadas como previsões, na medida em que se supõe representarem a evolução mais provável da dinâmica demográfica. Contudo, na actual conjuntura demográfica que caracteriza a maior parte dos países europeus, é praticamente impossível prever com exactidão a evolução das variáveis demográficas fundamentais bem como do processo de envelhecimento. As alternativas de evolução são bastante diversificadas: a diferença entre os níveis actuais de fecundidade e o potencial biológico deixa em aberto todas as possibilidades, a mortalidade também pode ter evoluções muito diferenciadas consoante a postura optimista ou pessimista que se adopte e as migrações, ao dependerem de um complexo bastante diversificado de factores, são praticamente imprevisíveis. A melhor alternativa a este procedimento clássico não reside num maior refinamento das técnicas de «cohort - survival», mas na adopção da metodologia dos cenários. Os cenários são representações hipotéticas dos futuros possíveis baseadas numa variedade de hipóteses que apenas visam explorar as possibilidades extremas, definindo os limites que devem balizar a reflexão prospectiva. Os cenários não têm a pretensão de prever o futuro, mas de apresentar os desenvolvimentos futuros possíveis.

9. Cenários do Conselho da Europa

Em 1993 o Conselho da Europa elaborou oito cenários quantificados de evolução dos vinte países mais importantes que integram este Conselho, até ao ano 2050 (Quadro B. XVII). Mais recentemente, em 1996, o Eurostat também abandonou a atitude de projecção e adopta uma atitude mais prospectiva ao apresentar três cenários quantificados para o conjunto da União Europeia e para cada um dos países (Quadro B. XVIII). Os cenários do Conselho da Europa são mais diversificados, mas têm o inconveniente de não esta-

Quadro B.XVII
As hipóteses demográficas dos oito grandes cenários do Conselho da Europa

Cenário	I.S.Fec.	E.Vida(H/M)	N° anual imig.
0	1,3	83,5 / 89	0,5 milhões
1	1,3	77/83	0
2	1,3	77/83	1 milhão
3	1,3	90/95	0
4	1,3	90/95	1 milhão
5	2,1	77/83	0
6	2,1	77/83	1 milhão
7	2,1	90/95	0
8	2,1	90/95	1 milhão

Fonte: C. Europa

rem desagregados segundo os países. Os cenários do Eurostat são mais limitados em número (apresentam três cenários para cada país e para o conjunto da União Europeia) e têm a grande vantagem de cada país quantificar as suas hipóteses, sendo o total da União Europeia resultante da soma das partes. No caso concreto de Portugal, além dos três cenários elaborados pelo Instituto Nacional de Estatística para o Eurostat com base em critérios comuns ao conjunto dos países, elaborámos seis cenários de evolução da população portuguesa que serão apresentados no ponto seguinte. Neste contexto, antes de se analisar e comparar os resultados, é importante concentrar as atenções na prospectiva de cada uma das variáveis fundamentais da dinâmica demográfica em geral e do envelhecimento demográfico em particular.

10. Fecundidade

No que diz respeito à prospectiva da fecundidade, a demografia europeia deste século é caracterizada pelo declínio secular apenas interrompido pelo «baby-boom» a seguir à Segunda Guerra Mundial. É certo que o contexto, as causas e o ritmo do declínio da fecundidade variaram muito entre os diferentes países europeus mas, numa perspectiva de longa duração, encontramos entre os diferentes países muito mais semelhanças do que diferenças. Nos dois últimos decénios, o índice Sintético de Fecundidade (ISF) na totalidade dos países europeus é inferior ao necessário para substituir as gerações (se bem que só quando as gerações estiverem completas se possa medir com rigor a verdadeira intensidade do fenómeno). Será que se terá atingido o ponto mais baixo, ou será possível pensar em níveis ainda mais baixos? Nos últimos anos, em alguns países foi possível observar aumentos significativos da fecundidade. Estamos perante uma situação meramente conjuntural ou estamos perante o início de uma tendência durável de aumento da fecundidade? Será que os próximos anos nos esclarecerão sobre a eventual existência de «novas tendências» na evolução da fecundidade ou será que nenhuma tendência coerente aparecerá e ficaremos reduzidos apenas a pequenas tendências de curto prazo?

1 I. Factores que influenciam a fecundidade

Apesar de as generalizações serem sempre arriscadas, é possível identificar um conjunto de factores globais que influenciaram o declínio secular da fecundidade: a passagem de uma economia agrícola para uma economia industrial e de serviços, a passagem de um modo de vida rural para um modo de vida urbano, a secularização, a emergência do individualismo, o aumento do nível educacional, a mudança do papel da mulher na sociedade, os modernos meios de contracepção. É pouco provável que estes fenómenos mudem de direcção. No entanto, existe uma evolução que não tendo chegado ainda ao seu termo, pode ter uma influência decisiva na evolução da fecundidade: a independência económica da mulher. Se o trabalho e a maternidade são elementos fundamentais para a sobrevivência de qualquer sociedade, uma questão importante é saber como se irá combinar, num futuro próximo ou longínquo, a função maternal com a participação da mulher no mercado de trabalho. No momento actual, em função dos dados disponíveis, o que sabemos é que os países que optaram pelas políticas de conciliação do «tempo de trabalho com o tempo para a família» são aqueles cuja natalidade aumentou. É o caso da Suécia, país pioneiro ao instituir serviços generalizados de apoio às crianças, sistemas de apoio às famílias, férias

Quadro B.XVill
As hipóteses demográficas dos três grandes cenários do Eurostat

Cenário	I.S.Fec.	E.Vida(H/M)	S. Mig.(000)
«Baixo»			
1995	1,42	73,5 / 80,1	647,1
2000	1,40	73,9 / 80,5	410,7
2020	1,43	75,3/81,7	396,0
2050	1,45	75,8 / 82,2	396,0
«De Base»			
1995	1,45	73,9 / 80,4	761,7
2000	1,55	74,7 / 81,1	679,3
2020	1,65	77,8 / 83,6	591,8
2050	1,66	79,7 / 85,1	591,8
«Alto»			
1995	1,50	74,3 / 80,7	869,8
2000	1,75	75,5/81,7	1009,9
2020	1,94	80,2/ 85,1	787,6
2050	1,94	82,7 / 86,9	787,6

Fonte: Eurostat

parentais e outros sistemas que permitem incentivar as mulheres a reintegrar o mercado de trabalho depois da maternidade. A fecundidade, depois de atingir em 1983 um nível de 1,6, subiu para valores próximos do nível de substituição das gerações (2,1). Também sabemos que, em países como a Dinamarca e a Noruega, que adoptaram medidas semelhantes, também se está a observar um aumento da fecundidade. Será uma consequência das políticas que pragmaticamente procuraram actuar na conciliação da vida profissional com a vida familiar ? Ou será uma consequência da maternidade tardia, ou seja, de se diferir em muitos casos a maternidade no tempo? Será que as mulheres passam a ter o número de filhos que desejam, mesmo começando a ter mais tarde uma união sexual estável? Ou será ainda uma combinação das duas situações ?

12. Projecções de fecundidade

Não é difícil concluir que a principal variável responsável pelo processo de envelhecimento - a fecundidade - encontra enormes dificuldades em «ser projectada». Não existindo certezas e sendo pouco provável a existência de «tendências pesadas» a melhor opção é a elaboração de cenários. Neste contexto o Conselho da Europa , depois de constatar que os valores da fecundidade nos diversos países europeus variavam entre 1,3 e 2,1 serviu-se destes valores para elaborar dois grupos de cenários alternativos: os cenários 0 a 4 optaram pela manutenção dos actuais níveis baixos de fecundidade (1,3); os cenários 5 a 8 admitem uma subida progressiva da fecundidade até se atingir o limite necessário à renovação das gerações (2,1). O Eurostat, para o conjunto dos países da Europa dos Quinze, trabalhou apenas três cenários: no «Cenário Baixo» optou pela manutenção dos valores baixos actualmente observados na maior parte dos países europeus (valores variando entre 1,42 e 1,45); no «Cenário de Base» admite uma ligeira subida da fecundidade sem atingir a renovação das gerações (valores variando entre 1,45 e 1,66); no «Cenário Alto» adopta uma manifesta subida da fecundidade, sem no entanto atingir o valor necessário à renovação das gerações (valores variando entre 1,50 e 1,94). No caso concreto do presente trabalho a solução adoptada foi a de se admitir a existência de dois cenários claramente contrastados: o «Cenário Tendência Pesada Natural» mantém durante todo o período de projecção os baixos níveis de fecundidade observados no momento actual a nível global do país (1,4) ; o «Cenário Tendência Natural Corrigida» admite uma subida gradativa da fecundidade até se atingir a renovação das gerações no período 2020/2025. Optámos assim por apresentar as duas soluções que nos parecem balizar os limites no interior da qual a realidade portuguesa irá evoluir e que simultaneamente são indicativas de opções estratégicas em matérias complexas como é o caso das políticas de apoio à criança e à família.

1 3. Esperança média de vida

Já dissemos que numa primeira fase do processo de envelhecimento das populações o declínio da fecundidade é a variável explicativa natural fundamental. Daí a importância que atribuímos à prospectiva da sua evolução. Porém, numa segunda fase, quando a fecundidade começa a estabilizar os seus valores a baixos níveis, passam a ser o declínio da mortalidade em geral e o aumento da duração média de vida em particular, os factores explicativos naturais determinantes. A evolução recente das grandes causas de morte observada nos diferentes países europeus incitam-nos a ser mais optimistas do que pessimistas em relação ao futuro. O declínio generalizado das doenças infecciosas e das doenças cardiovasculares, em particular as doenças isquémicas do coração e o cancro pulmonar, têm sido particularmente visíveis nos últimos anos. Mais ainda, os factores responsáveis pelo aparecimento destas novas tendências, em particular as mudanças de comportamento ligadas ao tabagismo e aos regimes alimentares, a prevenção de certas doenças através do controlo da tensão arterial, da medição dos níveis de colesterol, e o diagnóstico precoce do cancro do seio e do útero são aspectos que têm evoluído positivamente mas que estão longe de ter chegado ao limite dos seus efeitos positivos sobre o aumento da esperança de vida.

14. Cenários optimistas

Se juntarmos a estes aspectos de mudança nos comportamentos sociais, outros aspectos de caracter mais técnico, como a descoberta de novas terapêuticas, as quais atacam simultaneamente as causas e as consequências de certas doenças, encontramos razões mais do que suficientes para pensar que os limites da vida humana estão longe de ser atingidos. Num horizonte de tempo de mais de 50 anos existem todos os motivos para quantificar cenários optimistas que apontam para durações médias de vida de 90 anos para os homens (73,5 anos, em 1995, na União Europeia) e de 95 anos para as mulheres (80 anos, em 1995, na União Europeia - dados do Conselho da Europa) ou moderadamente optimistas, com 83 anos para os homens e 87 anos para as mulheres, ou seja, um aumento de 10 anos num horizonte de 50 anos (Eurostat - no «Cenário «Alto»),

I 5. Cenários pessimistas

Porém, aos argumentos que estão na base da construção destes cenários optimistas, opõem-se outros argumentos igualmente plausíveis que estão na base da construção de cenários mais pessimistas. Estes últimos tipos de argumentos agrupam-se em três grandes categorias: (a) o retomar do crescimento das doenças infecciosas devido ao desenvolvimento de resistências às terapias conhecidas ou ao aparecimento de novas patologias; (b) a diminuição generalizada das condições gerais de saúde devido à deterioração da quali-

dade ambiental (os adubos químicos utilizados em elevadas doses na agricultura, as chuvas ácidas, a degradação da camada de ozono e os aditivos alimentares são grandes factores de risco que podem pôr em perigo a saúde das próximas gerações); o último tipo de argumentos (c) baseia-se na hipótese de que as gerações que neste momento estão nas idades mais avançadas representam uma selecção (devido à elevada mortalidade infantil no passado) e, em consequência, ninguém pode saber se as novas gerações do antibiótico serão igualmente resistentes como o foram as anteriores. Estes argumentos de caracter mais pessimista estão na base de construção de cenários que tanto no trabalho do Conselho da Europa como no do Eurostat apenas admite, num horizonte de 50 anos, um pequeno aumento de 3 anos na esperança de vida.

16. Cenário adoptado

No caso concreto do nosso trabalho, não encontrámos razões substanciais para a construção de cenários alternativos de mortalidade numa lógica de custos-benefícios. A adopção de dois cenários de evolução da mortalidade implicaria a construção de 4 cenários naturais e de 12 cenários finais, o que dificultaria substancialmente a nossa análise dos resultados finais. Optámos assim por uma evolução única da mortalidade: Portugal atinge, no início do próximo século, os valores da média da União Europeia e continua a evoluir moderadamente até estabilizar o seu declínio com uma taxa de mortalidade infantil de 5 por mil, uma esperança de vida à nascença de 76 anos para os homens e de 83 anos para as mulheres (o que corresponde ao nível 26 W das novas Tábuas-Tipo de Princeton).

17. Migrações

Apesar das variáveis naturais - fecundidade e mortalidade - serem os grandes motores da prospectiva do processo de envelhecimento demográfico, os movimentos migratórios podem, conforme dissemos anteriormente, ampliar ou atenuar este processo. A nível da totalidade dos países europeus, não é bem a natureza do saldo migratório que é importante, mas a determinação da evolução das diversas componentes que integram os movimentos migratórios. Assim, se os países europeus são globalmente países de atracção, não tem sentido, no presente momento, lidar com cenários que apresentem saldos migratórios negativos: ou se admite a existência de saldos migratórios nulos (como é o caso dos cenários 0, 2, 4, 6 e 8 do Conselho da Europa), ou se admite existirem diversos níveis de atracção (todos os outros cenários). A quantificação dos diferentes cenários está ligada às diferentes hipóteses de evolução dos grandes tipos de migrantes: migrações de mão-de-obra, reunificação das famílias, refugiados políticos, refugiados económicos e refugiados ecológicos.

Quadro B.XIX
Evolução da população da União Europeia segundo três cenários

Anos	Cen.«Baixo»	Cen.«Base»	Cen.«A!to»
	População	Total (000)	
1990	363 738	363 738	363 738
2000	373 789	376 958	380 542
2010	372 031	385 334	401 049
2020	363 600	388 058	416 196
2050	302 689	366 963	444 015
	População	0-14 anos (%)	
1990	18,3	18,3	18,3
2000	16,8	17,0	17,4
2010	14,8	16,2	17,8
2020	13,6	15,1	17,0
2050	12,4	14,2	16,7
	População	65 e + anos (%)	
1990	14,5	14,5	14,5
2000	16,0	16,1	16,1
2010	17,7	17,9	17,9
2020.	20,2	20,4	20,3
2050	28,0	27,6	25,9
	População	15-64 anos (%)	
1990	67,2	7,2	67,2
2000	67,2	66,9	66,5
2010	67,5	65,9	64,3
2020	66,2	64,5	62,7
2050	59,6	58,2	57,4
	(.Env.	(1 / J *100)	
1990	79	79	79
2000	95	95	93
2010	120	110	101
2020	149	135	1 19
2050	225	194	155
	I.Dep.Idosos	(1 /A * 100)	
1990	22	22	22
2000	24	24	24
2010	26	27	28
2020	31	32	32
2050	47	47	45
	I.Dep. Jovens	**0/A *100)**	
1990	27	27	27
2000	25	25	26
2010	22	25	28
2020	21	23	27
2050	21	24	29
	I.Dep.Total	IDJ+IDI	
1990	49	49	49
2000	49	49	■ 50
2010	48	52	56
2020	52	55	59
2050	68	71	74

Fonte: Eurostat

18. No caso concreto de Portugal o problema é mais complexo do que lidar com o bloco dos países que integram a União Europeia. É verdade que Portugal é tradicionalmente um país de emigração, mas já por três vezes teve maior imigração do que emigração, durante o século XX: no final dos anos trinta, no período 1975.-80 e no período 1994-95. No Quadro B. XIX apresentamos a evolução do processo de envelhecimento da União Europeia até ao ano de 2050, segundo os três cenários indicados anteriormente : «Cenário Baixo», «Cenário de Base» e «Cenário Alto» de acordo com o Eurostat.

Neste contexto achámos que tinha toda a pertinência corrigir cada um dos cenários naturais com duas hipóteses de saldos migratórios: a imigração ser maior do que a emigração em 10.000 por ano (valor observado em 1995) e a emigração ser maior do que a imigração em 60.000 por cada 5 anos (valor observado no período 1990-95).

A base demográfica de Portugal no século XXI. Resultados obtidos nos diferentes cenários de envelhecimento demográfico

I 9. Foram elaborados os seguintes cenários para o período 1990-2035:

Cenário n° 1 -	Mortalidade(t. pesada) +	Natalidade(baixa)	+ Migrações (nulas)
Cenário n° 2 -	Mortalidade(t. pesada) +	Natalidade(baixa)	+ Migrações (atracção)
Cenário n° 3 -	Mortalidade(t. pesada) +	Natalidade(baixa)	+ Migrações (repulsão)
Cenário n° 4 -	Mortalidade(t. pesada) +	Natalidade(elevada)	+ Migrações (nulas)
Cenário n° 5 -	Mortalidade(t. pesada) +	Natalidade(elevada)	+ Migrações (atracção)
Cenário n° 6 -	Mortalidade(t. pesada) +	Natalidade(elevada)	+ Migrações (repulsão)

Os Quadros B. XX a B. XXX e as Figuras B. d a B. n resumem a informação tratada. Esta é apresentada de forma a tornar possível a comparação entre os diferentes cenários. No que diz respeito à evolução da população portuguesa (Quadro B. XX e Figura B. d) podemos observar que nos próximos dez anos, seja qual for o cenário escolhido, a população portuguesa não ultrapassa os dez milhões de habitantes. Só depois do ano 2005 os cenários se começam a diferenciar por grandes grupos: os cenários n°s 1 a 3 (que mantêm os actuais níveis de fecundidade) apontam para uma diminuição progressiva da população, atingindo-se no ano 2035 quase um milhão de habitantes a menos; os cenários n°s 4 a 6, pelo contrário, devido ao efeito do lento e continuado aumento da fecundidade apontam para um moderado aumento da população de quase meio milhão de habitantes.

Os jovens com menos de 14 anos, seja qual for o cenário escolhido, diminuem em números absolutos e em percentagem, indicando-nos assim uma tendência irreversível para os próximos quarenta anos. Esta tendência, conforme se pode observar nos Quadros B. XXI e B. XXII e nas Figuras B.e e B.f, é independente do nível de fecundidade e dos movimentos migratórios

Quadro B.XX
Evolução da população portuguesa (HM)

Anos	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5	Cenário 6
1990	9863	9863	9863	9863	9863	9863
1995	9896	9948	9823	9896	9935	9841
2000	9929	10000	9895	9929	9979	9876
2005	9886	9939	9821	9943	9993	9889
2010	9866	9942	9814	10144	10187	10088
2015	9800	9868	9760	10155	10300	101 1 1
2020	9680	9734	9620	10239	10300	10182
2025	9494	9550	9437	10256	10300	10232
2030	9245	9310	9207	10261	10301	10238

Quadro B.XXI
Evolução da população com menos de 14 anos (HM)
(milhares)

Anos	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5	Cenário 6
1990	1972	1972	1972	1972	1972	1972
1995	1743	1755	1725	1743	1754	1724
2000	1630	1642	1616	1630	1643	1612
2005	1582	1594	1568	1639	1652	1621
2010	1508	1521	1491	1786	1799	1766
2015	1437	1449	1418	1793	1905	1774
2020	1380	1392	1361	1882	1895	1864
2025	1305	1317	1287	1891	1903	1872
2030	1216	1229	1203	1857	1869	1838
2035	1 126	1 138	1 107	1774	1787	1756

Quadro B.XXI!
Evolução da percentagem do grupo 0- 14 anos (HM)

Anos	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5	Cenário 6
1990	20	20	20	20	20	20
1995	18	18	18	18	18	18
2000	16	16	16	16	17	16
2005	16	16	16	17	17	16
2010	15	15	15	18	18	.18
2015	15	15	15	18	19	18
2020	14	14	14	18	18	18
2025	14	14	14	18	19	18
2030	13	13	13	18	18	18-
2035	13	13	13	17	17	17

Figura B.d
Evolução da população portuguesa segundo vários cenários

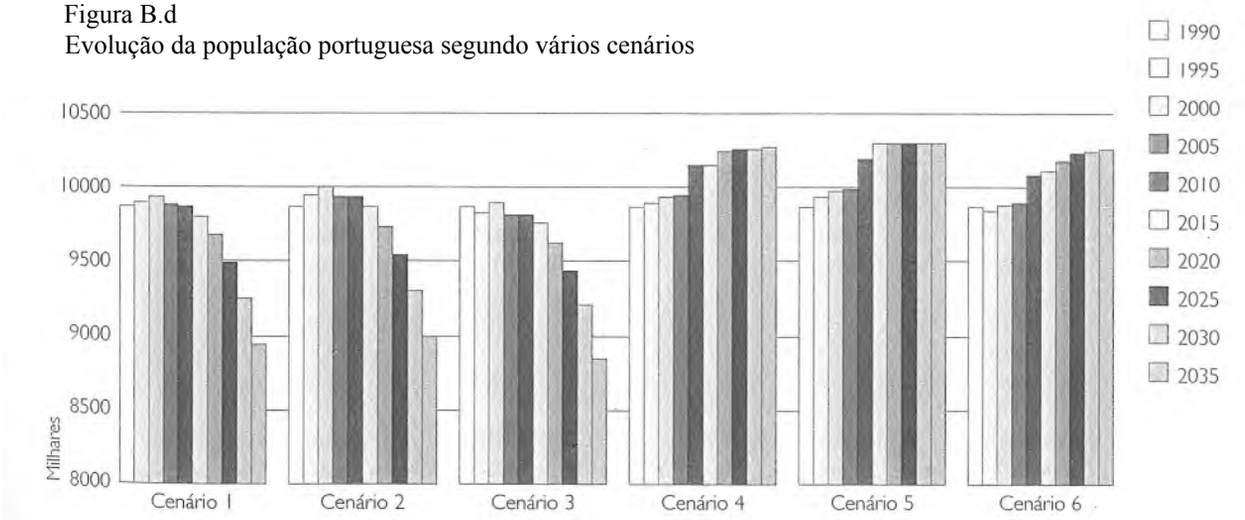


Figura B.e
Evolução da população com menos de 14 anos segundo vários cenários

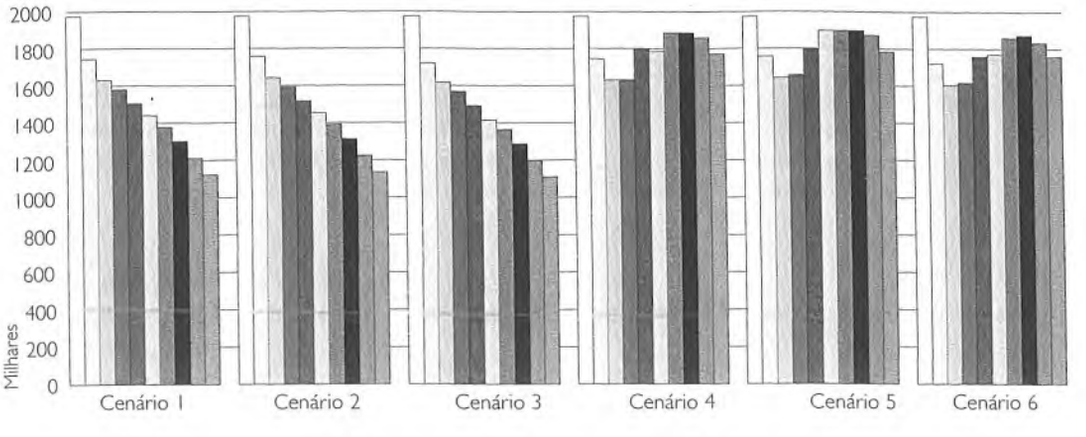
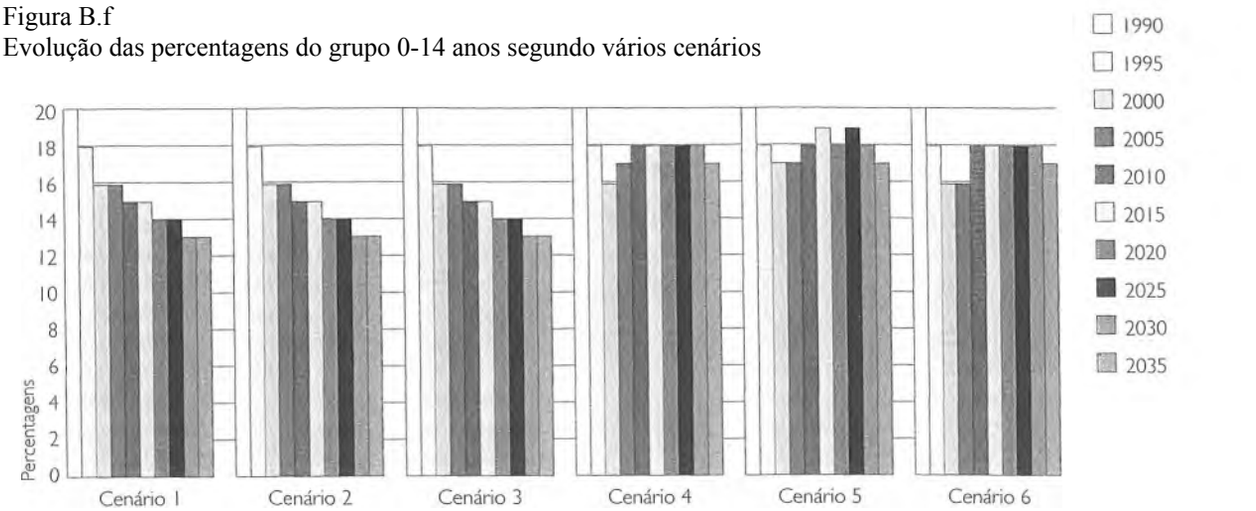


Figura B.f
Evolução das percentagens do grupo 0-14 anos segundo vários cenários



rios. Como é lógico, este declínio da importância dos jovens será maior no caso de os actuais níveis de fecundidade se manterem, e será menor na hipótese de existir uma subida gradativa. As pessoas pertencentes ao grupo etário que teoricamente corresponde à população activa (grupo 15-64 anos de idade) mantêm uma considerável estabilidade nos próximos vinte anos: em 2015 os valores oscilam entre os 6500 e os 6600 milhares de habitantes. Só depois desta data assistimos a uma diminuição da importância deste grupo etário, não sendo visível a existência de grandes diferenças entre os cenários, mesmo naqueles que representam situações extremas (Quadros B. XXIII e B. XXIV, Figuras B. g e B. h). Quanto ao grupo de idades mais avançadas, foi possível identificar uma outra tendência pesada importante: seja qual for o cenário escolhido, em números absolutos os idosos variam muito pouco nos diferentes cenários adoptados; o número mais baixo de idosos que encontramos no ano de 2035 é de 2 251 milhares (cenário n° 1) e o valor mais elevado é de 2 382 (cenário n° 5). Quando analisamos os efectivos em números relativos, as variações no total da população de que falámos anteriormente fazem variar a amplitude do peso relativo das pessoas com mais de 65 anos com maior significado (Quadros B. XXV e B. XXVI, Figuras B. i e B. j).

20. Com a utilização de indicadores que combinam simultaneamente dois ou mais grandes grupos etários as diferenças tornam-se mais significativas. O índice

Quadro B.XXI11
Evolução da população com 15-64 anos (HM)
(milhares)

Anos	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5	Cenário 6
1990	6549	6549	6549	6549	6549	6549
1995 ■	6709	6748	6654	6709	6736	6672
2000	6745	6802	6723	6745	6782	6737
2005	6692	6730	6641	6692	6729	6656
2010	6661	6723	6627	6661	6692	6628
2015	6551	6604	6527	6551	6583	6525
2020	6375	6417	6333	6433	6463	6394
2025	6155	6197	61 14	6331	6362	6326
2030	5887	5938	586 **i**	6241	6284	6236
2035	5565	5604	5488	6181	6133	6175

Quadro B.XXIV
Evolução da percentagem do grupo 15-64 anos (HM)

Anos	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5	Cenário 6
1990	66	66	66	66	66	66
1995	68	68	68	68	68	68
2000	68	68	68	68	68	68.
2005	68	68	68	67	67	67
2010	68	68	68	66	66	66
2015	67	67	67	65	64	65
2020	66	66	66	63	63	63
2025	65	65	65	62	62	62
2030	64	64	64	61	61	61
2035	62	62	62	60	60	60

Figura B.g
Evolução da população teoricamente activa segundo vários cenários

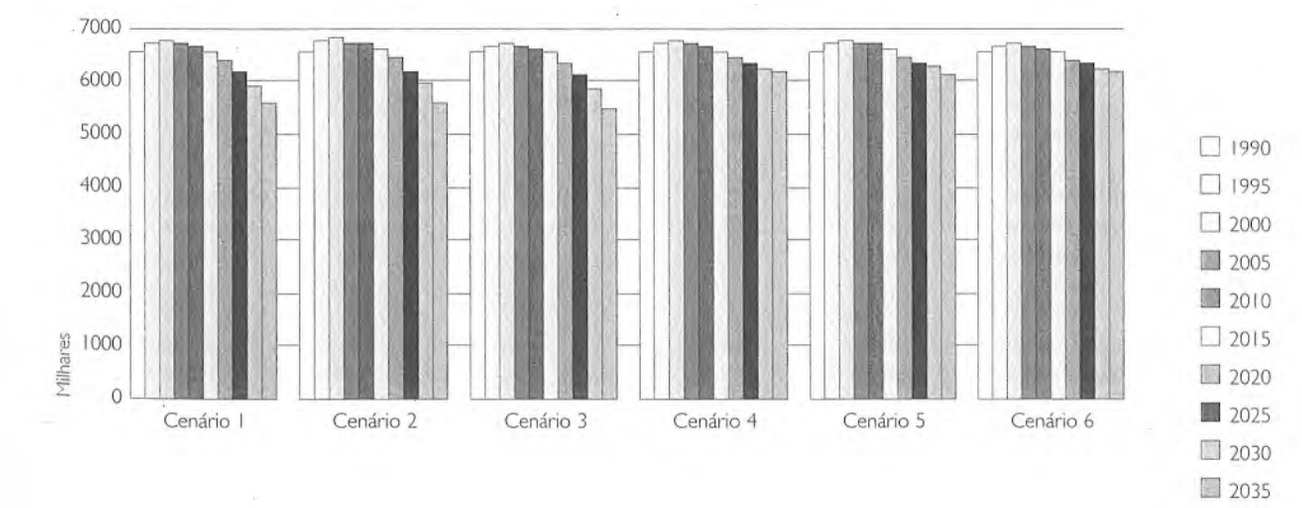
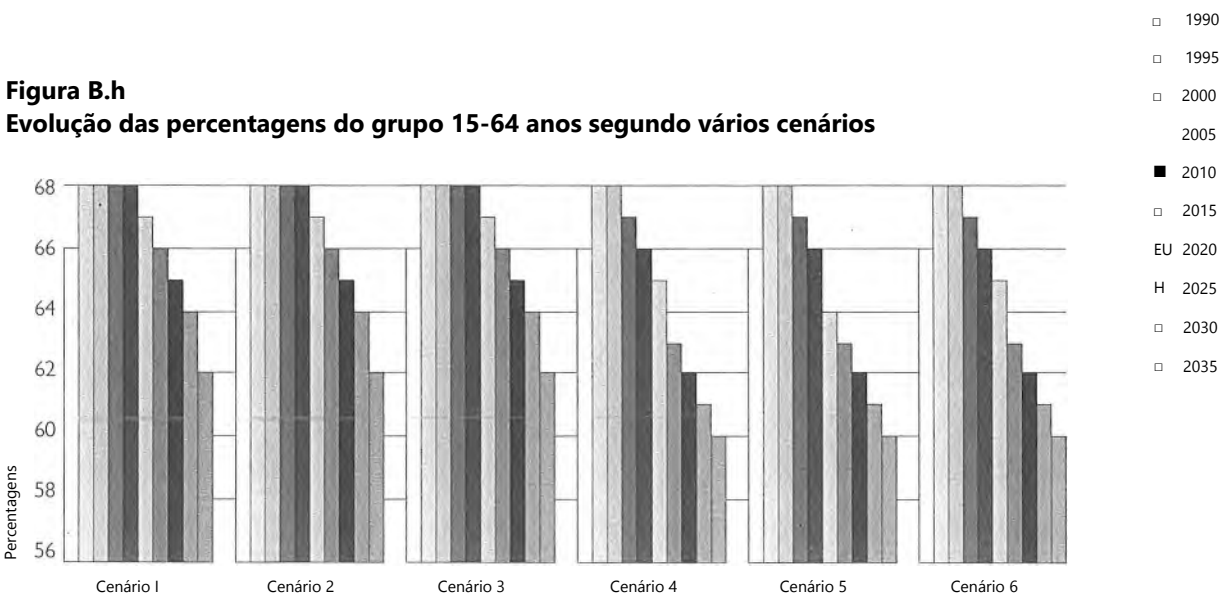


Figura B.h
Evolução das percentagens do grupo 15-64 anos segundo vários cenários



Quadro B.XXV
Evolução da população com mais de 65 anos (HM)
(milhares)

Anos	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5	Cenário 6
1990	1342	1342	1342	1342	1342	1342
1995	1445	1446	1444	1445	1445	1445
2000	1554	1556	1555	1554	1554	1527
2005	1612	1614	1612	1612	1612	1612
2010	1697	1698	1697	1697	1697	1694
2015	181 1	1814	1814	1811	181 1	181 1
2020	1925	1926	1926	1925	1942	1925
2025	2034	2036	2036	2034	2034	2034
2030	2142	2143	2143	2164	2164	2164
2035	2251	2252	2252	2321	2382	2321

Quadro B.XXVI
Evolução da percentagem do grupo 65 e + anos (HM)

Anos	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5	Cenário 6
1990	14	14	14	14	14	14
1995	15	15	15	15	15	15
2000	16	16	16	16	16	16
2005	16	16	16	16	16	16
2010	17	17	17	17	17	17
2015	19	18	19	18	18	18
2020	20	20	20	19	19	19
2025	21	2!	22	20	20	20
2030	23	23	23	21	21	21
2035	25	25	26	23	23	23

Figura B.i
Evolução da população com mais de 65 anos segundo vários cenários

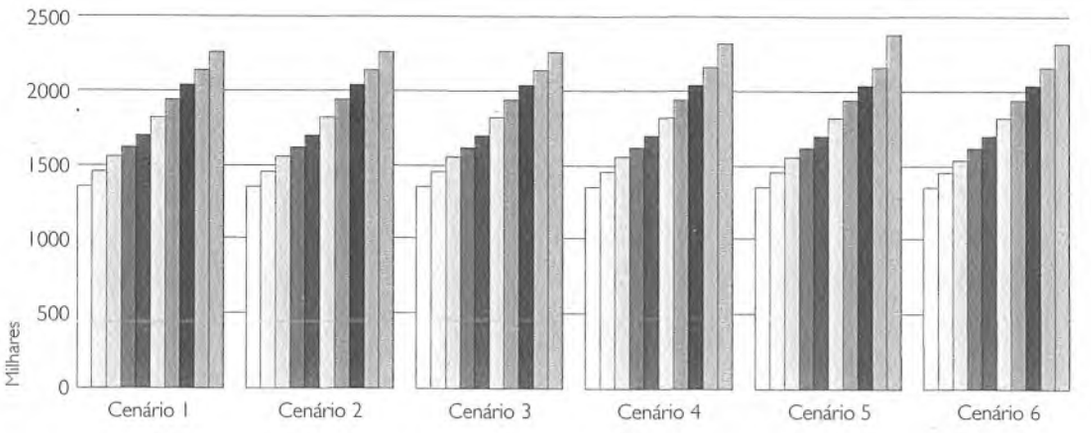
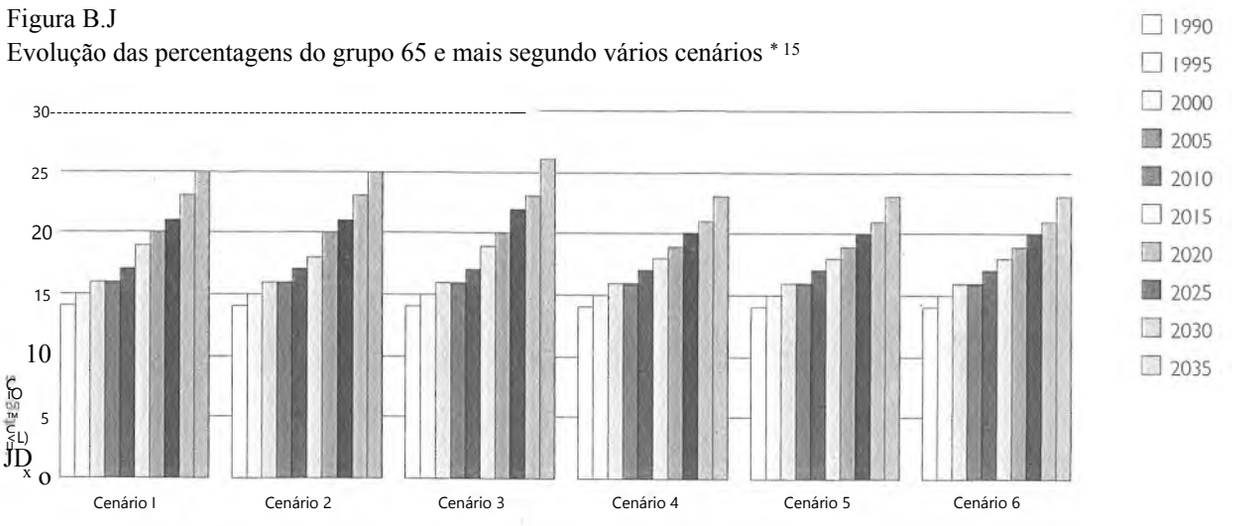


Figura B.J
Evolução das percentagens do grupo 65 e mais segundo vários cenários * 15



de envelhecimento ao relacionar o número de idosos com o número de jovens só se torna superior a 100 a partir do ano 2005 (nos primeiros três cenários) e a partir do ano 2005 (nos três últimos cenários). Se, apenas no início do próximo milénio, o total de idosos ultrapassa o total de jovens, também a partir deste momento as diferenças entre os cenários começam a tornar-se mais significativas. No final do período, os cenários que adoptam a hipótese de manutenção dos actuais níveis de fecundidade apontam para uma situação em que existirão 200 idosos por cada 100 jovens. Os cenários que admitem uma subida gradativa da fecundidade, atingem no limite valores que rondam os 130 idosos por cada 100 jovens. Finalmente, as restantes figuras e quadros mostram o efeito das tendências apontadas anteriormente sobre a população potencialmente activa. Globalmente, a pressão demográfica dos jovens sobre a população potencialmente activa diminui nos cenários de fecundidade baixa e aumenta ligeiramente nos cenários de subida da fecundidade e a pressão demográfica dos idosos aumenta em todos os cenários.

21. Resultados

Em síntese, podemos afirmar que nos próximos vinte a trinta anos o processo de envelhecimento demográfico depende muito pouco do cenário escolhido; pelo contrário, a partir do ano 2020, a evolução do envelhecimento demográfico fica fortemente dependente das hipóteses adoptadas. Não existem variações significati-

Quadro B.XXVII
Evolução do índice de envelhecimento
IE=65+/0-l4

Anos	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5	Cenário 6
1990	68	68	68	68	68	68
1995	83	82	84	83	82	84
2000	95	95	96	95	95	95
2005	102	101	103	98	98	100
2010	1 13	1 12	1 14	95	94	96
2015	126	125	128	101	95	102
2020	140	138	142	102	103	103
2025	156	155	158	108	107	109
2030	176	174	178	117	116	1 18
2035	200	198	203	131	133	132

Quadro B.XXVII!
Evolução do índice de dependência dos idosos
IDI=(I/PTA*I00

Anos	Cenário 1	Cenário *1*	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5	Cenário 6
1990	21	21	21	21	21	21
1995	22	21	22	22	21	22
2000	23	23	23	23	23	23
2005	24	24	24	24	24	24
2010	26	25	26	26	25	26
2015	28	28	28	28	28	28
2020	30	30	30	30	30	30
2025	33	33	33	32	32	32
2030	36	36	37	35	35	35
2035	40	40	41	38	39	38

vas entre os cenários até 2020. A partir desta data, as diferenças entre os cenários começam a surgir de acordo com as diferentes hipóteses de evolução. Em números absolutos, no cenário intermédio teremos cerca de 2 milhões de pessoas com mais de 65 anos no ano 2020 e cerca de 2,2 milhões no ano 2035. Quando relacionamos o equilíbrio entre os dois grandes grupos de idades terminais através do índice de envelhecimento verificamos duas coisas : em primeiro lugar, com a passagem do século, o número de pessoas com mais de 65 anos ultrapassa o número de jovens com menos de 14 anos, uma vez que em todos os cenários o Índice de Envelhecimento já é superior a 100 no ano de 2015.

22. Finalmente, o peso dos idosos em relação à população em idade potencialmente activa mantêm-se relativamente estável nos primeiros anos do próximo século começando a acelerar a partir do ano 2010. Seja qual for o indicador escolhido, ou o cenário adoptado, Portugal irá conhecer um acelerar do processo de envelhecimento a partir do ano 2010, devido à entrada das gerações numerosas do pós-guerra na idade da reforma e das gerações pouco numerosas que se sucedem na vida activa. Só em meados do próximo século assistiremos a um processo de estabilização.

23. Idade de reforma

Não estamos, assim, confrontados com uma «calamidade imediata», mas perante um processo que apesar de nos dar uma margem de intervenção de alguns anos, nos obriga a, perante estas «imagens de futuro», adoptar as medidas necessárias para minimizar os riscos de desagregação do tecido social e da saudável convivência entre gerações. Uma das medidas possíveis é o retardar da idade da reforma (um estudo recente realizado na Áustria mostra que no caso de

Figura B.k
Evolução do índice de envelhecimento segundo vários cenários

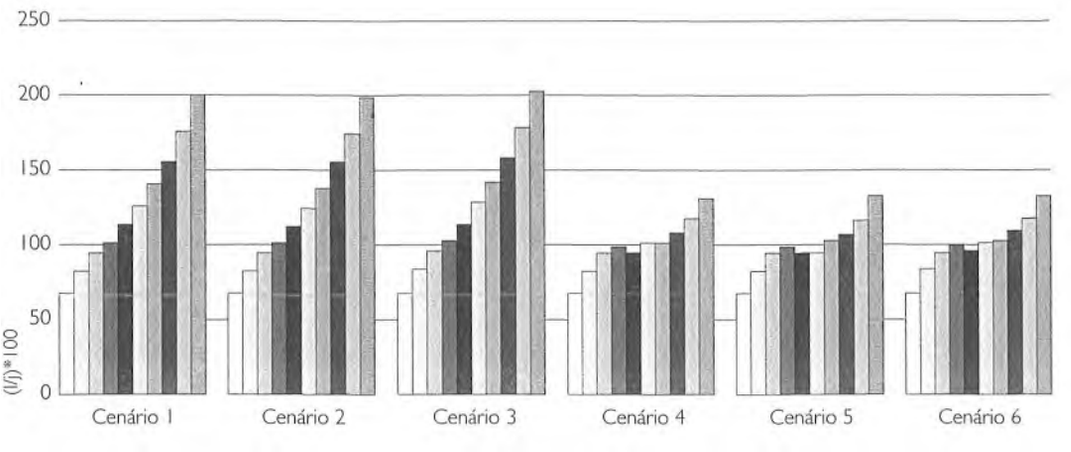
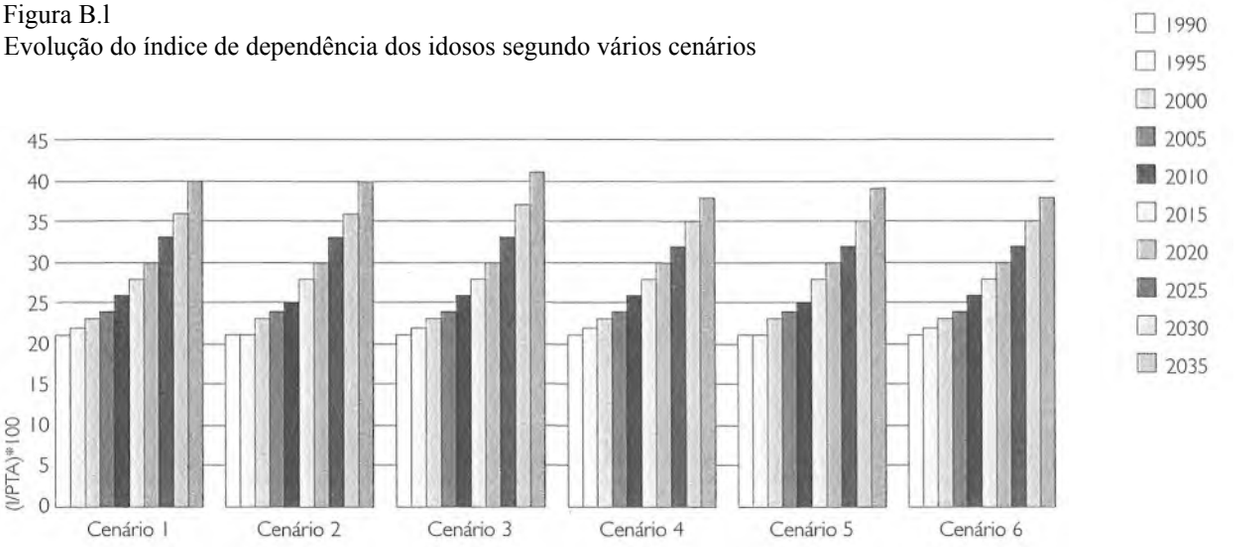


Figura B.l
Evolução do índice de dependência dos idosos segundo vários cenários



continuarem as actuais tendências naturais a idade da reforma deveria subir para 65 anos em 2010 e para 70 anos em 2030). Uma outra alternativa é a de, no mínimo, parar a tendência para a baixa da idade da reforma observada nestes últimos anos em diversos países europeus e em particular em Portugal, onde se assistiu muito recentemente à originalidade de se «comprarem anos», o que demonstra um elevado sentido de irresponsabilidade social.

24. Combinação de repartição **com** capitalização

Uma outra solução é passar para um sistema misto de repartição / capitalização num período de transição. No entanto, esta solução não é tão simples como parece à primeira vista. A passagem de um sistema transversal, baseado na solidariedade entre as gerações, para um sistema longitudinal, baseado na capitalização individual, pode aumentar a equidade, mas também pode correr o risco de a agravar. Todavia, é possível imaginar uma metodologia longitudinal que tenha como objectivo evitar a existência de injustiças entre as gerações e preserve simultaneamente a solidariedade entre os indivíduos de uma mesma geração. A dimensão esperada do processo de envelhecimento, mesmo se considerarmos os cenários mais optimistas, incentiva-nos a encontrar soluções globais e concretas, com uma certa urgência, enquanto os índices de

Quadro B.XXIX
Evolução do índice de dependência dos jovens

IDI=(J/PTA*I00

Anos	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5	Cenário 6
1990	30	30	30	30	30	30
1995	26	26	26	26	26	26
2000	24	24	24	24	24	24
2005	24	24	24	25	25	24
2010	23	23	23	27	27	27
2015	22	22	22	27	29	27
2020	22	22	22	29	29	29
2025	21	21	21	30	30	30
2030	21	21	21	30	30	30
2035	20	20	20	29	29	28

Quadro B.XXX
Evolução do índice de dependência total

IDT=(|+I/PTA*IOO

Anos	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5	Cenário 6
1990	51	51	51	51	51	51
1995	48	47	48	48	48	48
2000	47	47	47	47	47	47
2005	48	48	48	49	49	49
2010	48	48	48	52	52	52
2015	50	49	50	55	57	55
2020	52	52	52	59	59	59
2025	54	54	54	62	62	62
2030	57	57	57	64	64	64
2035	61	61	61	66	68	66

dependência não ultrapassam significativamente o valor 50 (no ano 2010, em cada 100 pessoas em idade potencialmente activa, haverá entre 48 e 52 idosos e jovens). Talvez assim se encontrasse um caminho onde os sistemas de segurança social se adaptassem gradualmente à evolução da dinâmica demográfica.

25. Políticas globais

Mas não basta adaptar os sistemas de segurança social à nova realidade demográfica. A problemática das relações entre e no interior das gerações conduzirá inevitavelmente à emergência de políticas globais de idade onde uma reflexão profunda sobre o significado social das fronteiras entre os grandes grupos de idades terá que ser feita. São os próprios conceitos tradicionalmente utilizados que entram em crise: o que significa «ser novo», «ser velho» e «ser activo» no limiar do século XXI? A urgência desta reflexão é tanto mais importante quanto mais sabemos que a problemática do envelhecimento não é apenas quantitativa. As solidariedades baseadas na célula familiar têm tendência a perder o peso que tinham na sociedade devido à acção conjugada de vários factores: o casamento tardio, o aumento de famílias monoparentais e dos isolados, o aumento dos divórcios, o trabalho no exterior da unidade familiar, as migrações. Logo, mais urgente se torna encontrar novas formas de solidariedade e de convivência entre idades, grupos, gerações e culturas, para tornar possível a existência de um capital social mínimo nas diferentes sociedades, sem o qual todos os outros tipos de capital correm o risco de perder o sentido.

Figura B.m
Evolução do índice de dependência dos jovens segundo vários cenários

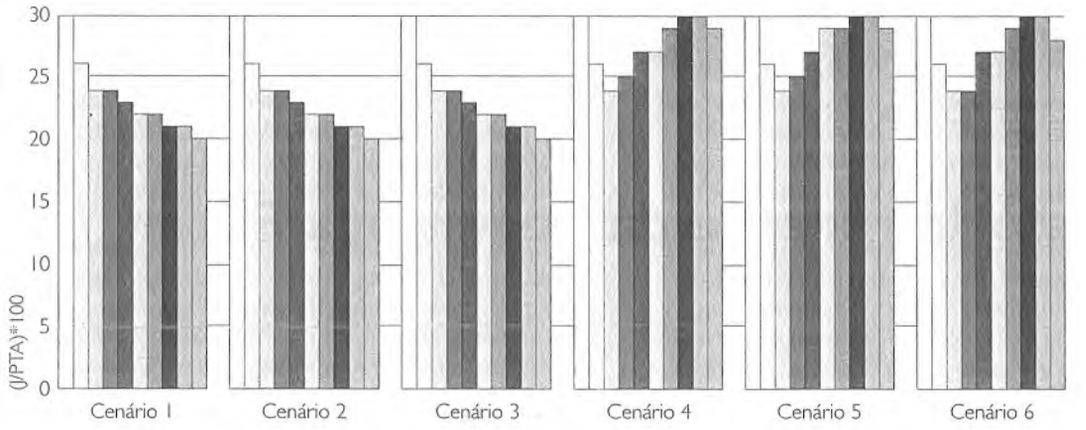
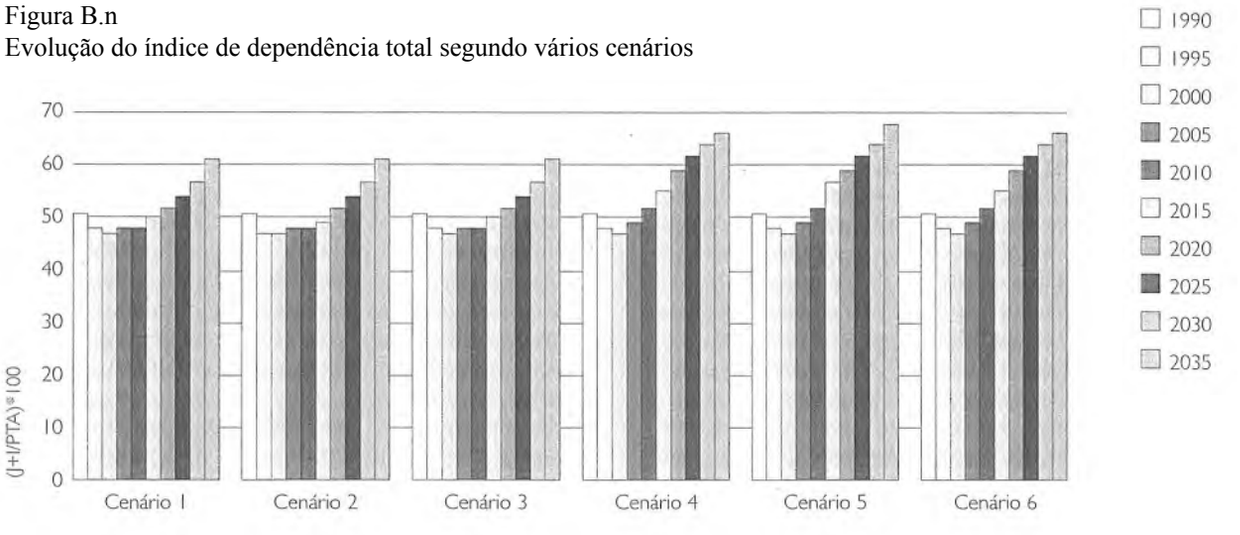


Figura B.n
Evolução do índice de dependência total segundo vários cenários



DESCRIÇÃO
DA SITUAÇÃO
ACTUAL

IV. História recente da Segurança Social

Antecedentes: um longo processo de construção

I. Criação

A Segurança Social, tal como a conhecemos hoje, é uma criação do corporativismo de entre as duas Guerras. Na sequência da publicação do Estatuto do Trabalho Nacional, foi aprovada a Lei n.° 1884, de 16 de Março de 1935, que definiu as bases gerais em que devia apoiar-se a organização da previdência social. O alcance do sistema de previdência social então instituído mostrou-se claramente limitado: o campo de aplicação pessoal começou por abranger os trabalhadores por conta de outrem do comércio, indústria e serviços, mantendo-se insignificante o enquadramento dos trabalhadores independentes, ao passo que os trabalhadores da agricultura e os das pescas passaram a ser gradualmente enquadrados, respectivamente, pelas Casas do Povo e pelas Casas dos Pescadores; o campo de aplicação material incluía, relativamente aos trabalhadores subordinados do comércio, indústria e serviços, a protecção nas eventualidades de doença, invalidez, velhice e morte, além dos encargos familiares, tendo-se mantido a protecção no desemprego como mera possibilidade teórica; aos trabalhadores do sector agrícola apenas era garantida a cobertura das eventualidades de doença (cuidados médicos e subsídios) e de morte; a protecção dos trabalhadores das pescas tinha carácter basicamente assistencial, pelo que, na medida das disponibilidades financeiras, poderiam contar com a assistência médica, subsídios de doença e de nascimento, pensões de invalidez e de reforma, subsídios por morte e abonos de família; o financiamento da protecção social dos trabalhadores do comércio, indústria e serviços, apoiava-se em contribuições obrigatórias dos trabalhadores e dos empregadores; o dos trabalhadores da agricultura e das pescas, em quotas dos sócios das Casas do Povo e das Casa dos Pescadores, respectivamente, que contavam ainda com subsídios diversos, incluindo os atribuídos pelo Estado; quanto ao método de equilíbrio financeiro, ele variava de acordo com as eventualidades: (a) repartição antecipada, no caso da doença (que incluia um fundo de reserva) e do abono de família (em que os eventuais défices eram suportados por um "Fundo Nacional de Abono de Família"); (b) capitalização pura, no caso das pensões de invalidez e de velhice.

2. Primeira grande reforma

Por força da industrialização crescente, embora reclamada havia alguns anos, a reforma da previdência social só se foi concretizando a partir da publicação da Lei n° 2 115, de 18 de Junho de 1962, e respectiva regulamentação. Como aspectos mais assinaláveis desta reforma, referem-se os seguintes: (a) a intenção de fazer integrar os objectivos e as realizações da previdência social num plano de conjunto que abrangesse outros sectores da política social, designadamente os da saúde e assistência; tal intenção envolvia a ideia da transição do conceito restritivo do seguro social para a noção mais ampla da segurança social; (b) o acolhimento de uma visão mais universalista do campo de aplicação pessoal da previdência social, embora os factos tenham deixado claro que se privilegiou a protecção social dos trabalhadores por conta de outrém no comércio, indústria e serviços, em prejuízo dos trabalhadores independentes, dos trabalhadores da agricultura e dos trabalhadores das pescas; (c) o alargamento do campo de aplicação material a eventualidades não cobertas, tornando-se mais completo o esquema de prestações, persistindo, no entanto, por cobrir o desemprego, os acidentes de trabalho e as doenças profissionais; (d) a manutenção do financiamento apoiado em contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, sem comparticipação financeira do Estado, fazendo-se evoluir o método de equilíbrio financeiro da capitalização pura para a capitalização mitigada; (e) a substituição da velha estrutura administrativa (das caixas sindicais de previdência), estribada no critério profissional ou na actividade económica, por uma outra baseada no critério da natureza das prestações (imediatas ou diferidas) e no critério geográfico (instituições de âmbito distrital ou de âmbito nacional): "Caixas de Previdência e Abono de

Família", de âmbito distrital, para as prestações imediatas; "Caixa Nacional de Pensões", de âmbito nacional, para as prestações diferidas; "Caixas de Seguros", para a cobertura de riscos específicos não incluídos nos esquemas das outras caixas.

3. Reformas complementares

À margem daquela reforma, mas ainda nos anos sessenta, foi publicada a nova lei-quadro da protecção social nos acidentes de trabalho e doenças profissionais (1965), mantendo-se o princípio da responsabilidade dos empregadores, transferida para companhias de seguros; foi criada a Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes (1965), com o objectivo de assegurar a aplicação das convenções internacionais sobre segurança social de que o Estado Português fosse signatário; foram aprovadas as bases da reorganização das Casas do Povo e dos regimes de previdência rural (1969): regime geral de previdência e abono de família, regime especial de abono de família (1969) e regime especial de previdência (1970).

Os anos setenta: a transição para um sistema unificado de Segurança Social

4. Evolução legislativa até 1974

Importantes medidas nos anos sessenta e setenta levaram a um desenvolvimento do sistema de previdência português:

Regime de previdência dos trabalhadores agrícolas.
Depois de se ter completado a extensão do regime especial de abono de família a todos os trabalhadores agrícolas e arrendatários cultivadores directos fora das áreas cobertas pelas Casas do Povo (1970), foram legalmente definidas as eventualidades abrangidas pelo regime especial de previdência: doença (prestações em espécie e pecuniárias), maternidade, encargos familiares, invalidez, velhice e morte (1970), tendo-se criado, ao mesmo tempo, um regime transitório de pensões destinado a abranger, de imediato, os trabalhadores agrícolas que à data estivessem inscritos nas Casas do Povo e se encontrassem em situação de necessidade por motivo de invalidez ou velhice. Esta medida alargou-se, depois, a trabalhadores agrícolas não abrangidos por Casas do Povo e ainda aos produtores agrícolas (1972).

Regime jurídico de algumas prestações.
Procedeu-se à alteração do regime jurídico das pensões de sobrevivência, que foram integradas no esquema normal de benefícios da Caixa Nacional de Pensões e das Caixas sindicais de previdência e de reforma (1971); alterando o Regulamento Geral das Caixas sindicais de previdência, modificou-se igualmente o regime jurídico do subsídio de doença (1973) e do subsídio por morte (1973).

Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais.
Alargou-se o âmbito desta instituição (criada em 1962) de modo a que, no fim do ano de 1975, nela estivessem incluídas as actividades do comércio, indústria e serviços (1973).

Alteração dos prazos de garantia.
O Regulamento Geral das Caixas sindicais de previdência estabeleceu, em 1963, os seguintes prazos de garantia: invalidez, 5 anos de inscrição e 30 meses com entrada de contribuições ou 5 anos civis com contribuições; velhice, 10 anos de inscrição e o mínimo de 60 meses com entrada de contribuições ou 10 anos civis com contribuições. Dez anos depois, adoptou-se uma medida, então justificada com a intenção de "facilitar a concessão das pensões" que, além de uniformizar incompreensivelmente os prazos de garantia para a invalidez e a velhice, reduziu drasticamente os períodos de inscrição e de entrada de contribuições, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1974. O novo prazo de garantia foi fixado em 3 anos de inscrição e 24 meses com entrada de contribuições (1973). Uma tal medida havia de ocasionar um vertiginoso crescimento do número de pensionistas ao longo dos anos setenta.

Eliminação do "plafond" contributivo.
Por se ter considerado "desejável que o beneficiário que passa à reforma não seja obrigado, pela exiguidade do valor da pensão, a alterar radicalmente o seu padrão de vida", foi decidido, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1974, eliminar o limite superior das retribuições sujeitas a contribuição para a Caixa Nacional de Pensões, bem como para as Caixas Sindicais de Previdência com entidades patronais contribuintes constituídas anteriormente à Lei n° 2115, de 18 de Junho de 1962 (1973).

5. A transição para um modelo unificado

Volvida uma dezena de anos sobre a reforma da previdência social operada no início dos anos sessenta, pressentia-se não só a necessidade de nova reforma, mas também a urgência de implantação de um verdadeiro sistema de Segurança Social. A meia dúzia de meses da Revolução de Abril de 1974, o até então Ministério das Corporações e Previdência Social passou a ser designado por Ministério das Corporações e Segurança Social que incluía uma Secretaria de Estado da Segurança Social (1973), sob cuja tutela, além de serviços e instituições do âmbito da previdência social, passaram a situar-se os serviços da assistência social.

6. A revolução de 1974

Em obediência aos princípios de "uma nova política social" definidos pelo Movimento das Forças Armadas, o Programa do I° Governo Provisório, entre o vasto conjunto de medidas que lhe davam corpo, incluía "a substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de

segurança social". Esta ideia veio a ter acolhimento no n°2 do artigo 63° da Constituição de 1976, aí se estabelecendo que "(...) incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, de acordo e com a participação das associações sindicais e outras organizações das classes trabalhadoras(...)". Esta disposição constitucional criava o imperativo da abertura de rumos que conduzissem, à estruturação de um sistema unificado de segurança social. Mas ao longo da segunda metade dos anos setenta pouco se avançou nesse sentido, excepto no que se refere ao plano organizativo.

7. Ampliação da protecção social

Ao longo da segunda metade dos anos setenta foi-se assistindo ao alargamento dos campos de aplicação pessoal e material da protecção social:

Pensão social.
Instituída inicialmente em termos puramente assistenciais (1974) para abranger as pessoas com 65 e mais anos ou em situação de invalidez que beneficiavam de subsídios de assistência, esta pensão não contributiva alargou-se posteriormente (1977) de modo a abranger, mediante prova de insuficiência de recursos, todas as pessoas com idade superior a 65 anos que não exercessem actividade remunerada e não estivessem abrangidos por quaisquer esquemas de previdência, bem como os "inválidos" com idade superior a 14 anos que não conferissem direito ao subsídio vitalício ou outro de qualquer natureza.
Protecção no desemprego.
Depois de se ter passado a reconhecer aos trabalhadores desempregados, que fossem beneficiários das caixas de previdência e abono de família, o direito à assistência médica e medicamentosa nas situações de doença e maternidade, bem como ao abono de família e prestações complementares (1974), foi criado, com carácter experimental, um subsídio de desemprego a atribuir à generalidade dos trabalhadores por conta de outrém desempregados (1975). Entretanto, procedeu-se à revisão global do regime de protecção social nesta eventualidade (1977), medida que se completaria depois com a definição do regime especial do subsídio de desemprego para os trabalhadores excedentários por via de acções de estruturação agrária (1979).
Prestações familiares.
Regulamentou-se, em termos inovadores, o regime jurídico destas prestações, relativamente aos trabalhadores da Função Pública e aos abrangidos pelas caixas de previdência e abono de família (1977). Quanto ao abono de família, estabeleceu-se que esta prestação "deve constituir, de futuro, essencialmente um direito das crianças". Entretanto, procedeu-se à extinção do Fundo Nacional de Abono de Família (1977) e à extinção do abono de família para ascendentes (1978).
Pensões.
Neste período, além da instituição do "subsídio de Natal" para os pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do regime geral e dos regimes especiais de previdência (1974), foram definidas condições mais favoráveis a respeito das pensões de velhice dos trabalhadores inscritos marítimos, dos mineiros e dos pescadores.
Trabalhadores independentes.
Reconhecida a prioridade de integrar no âmbito da segurança social os trabalhadores ainda não abrangidos por qualquer tipo de protecção social, foi decidida a criação de um "regime transitório" destinado a abranger todos os trabalhadores independentes (1977). Ainda neste período, novas disposições legais (1979) levaram a considerar abrangidos todos os trabalhadores que exercessem a sua actividade não vinculados por contrato de trabalho, contrato legalmente equiparado ou situação profissional idêntica, os quais passaram a contar com a protecção social na doença, maternidade, invalidez, velhice e morte.
Trabalhadores de serviço doméstico.
Estes trabalhadores e respectivas entidades empregadoras passaram a ser abrangidos pelo regime geral de previdência (1978), incidindo a respectiva taxa contributiva sobre uma remuneração convencional.
Trabalhadores agrícolas.
Além de se terem introduzido no regime de protecção social que vigorava o subsídio pecuniário de maternidade, o subsídio por morte e as pensões de sobrevivência, foram melhoradas as condições de protecção social então existentes no que se refere ao subsídio de doença e às pensões de invalidez e de velhice (1975).

8. O crescimento da pressão financeira e a necessidade de novas medidas

O alargamento do campo de aplicação a pessoas até então excluídas da protecção social, a cobertura de eventualidades antes não abrangidas ou insuficientemente cobertas, a atribuição de prestações não contributivas, as medidas de actualização periódica dos montantes das prestações e o crescimento dos débitos por incumprimento da obrigação contributiva, conjugaram-se como factores da acentuação das dificuldades financeiras que impuseram a adopção de medidas de diversa ordem:

Legislação sobre as dívidas à Segurança Social.
Multiplicaram-se, a partir de 1976, os diplomas relacionados não só com o combate às situações de falta de pagamento integral e atempado das contribuições (1976), mas também com o estímulo ao cumprimento das obrigações contributivas sem recurso à via judicial e com redução das taxas de juros de mora (1977). A persistência ou agrava-

mento das situações devedoras acabou por forçar a aprovação de medidas de maior firmeza neste domínio, alterando-se a legislação anterior (1979).

A globalização das taxas contributivas e sua alteração.

A crescente pressão das dificuldades financeiras forçou, no início de 1977, a um aumento de 3% na taxa çontributiva (1% para os trabalhadores e 2% para os empregadores), fixando-se a taxa total em 26,5% (7,5% e 19%). Entretanto, criado o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social em 1977, o respectivo diploma regulamentar estabeleceu que a este novo organismo passava a caber a função de "contabilizar o valor global das contribuições por si arrecadadas, discriminadas por regimes". Dava-se, assim, uma viragem no sentido da globalização das taxas contributivas, com consequente abandono da desagregação dessas taxas por eventualidades: era, além do mais, um efeito da consolidação do método da repartição pura. Num quadro de agravamento das referidas dificuldades financeiras, a taxa çontributiva global subiu em 1979 para 28,5% (8% e 20,5%).

Nova alteração dos prazos de garantia.

No reconhecimento da necessidade de proceder a ajustamentos nas condições de atribuição das prestações de invalidez e velhice, sublinhando-se o facto de, em 1973, "terem sido dados passos prematuros" que impunham, agora, a necessidade de "eliminar ou reduzir ao mínimo os seus eventuais reflexos negativos", através de novo diploma, (1977) pôs-se termo ao injustificado uniformismo anteriormente estabelecido, admitindo razões para que "o prazo de garantia de velhice seja mais prolongado que o da invalidez", alargando-se, embora timidamente, os prazos de garantia da invalidez e da velhice, respectivamente, para 36 meses e 60 meses com entrada de contribuições, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1980.

9. A nova estrutura orgânica da Segurança Social

A partir de 1977, tentou-se dar cumprimento ao imperativo constitucional de implantação de um sistema de segurança social unificado, descentralizado e participado, através de uma nova estrutura orgânica. Começou, em 1977, por se criar o suporte legal que conduziu à transferência dos Serviços Médico- Sociais da Previdência para o âmbito do sector da Saúde, à criação de uma "autoridade distrital de segurança social" com funções de direcção e coordenação e, por fim, à criação do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Como remate do esforço de reorganização assim iniciado, no fim de 1977 foi aprovado o diploma que definiu a nova estrutura orgânica da segurança social em obediência a três princípios essenciais: integração, descentralização e participação: (a) a estrutura orgânica central passou a contar com um conjunto de serviços de administração directa do Estado e organismos de âmbito nacional dotados de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira; (b) a estrutura orgânica regional passou a ser constituída pelos Centros Regionais de Segurança Social, de âmbito distrital dotados de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, que integraram órgãos, serviços e instituições de previdência social e assistência social no respectivo âmbito geográfico, isto é, o distrito; (c) a estrutura de participação previa órgãos a nível nacional e regional, constituídos por representantes das associações sindicais e outras organizações de trabalhadores, das autarquias e comunidades locais, das instituições particulares de solidariedade social não lucrativas e de outras entidades interessadas no sistema de segurança social. A partir dos finais dos anos setenta, foi sendo sucessivamente regulamentada a maior parte desta estrutura orgânica, entrando gradualmente em funcionamento os serviços e instituições que, aos diferentes níveis de actuação, a passaram a constituir.

Os anos oitenta: Estruturação dos regimes e das prestações de Segurança Social

10. Até à publicação da Lei de Bases da Segurança Social (1984)

Far-se-á referência aos aspectos mais salientes relacionados com a definição de regimes de segurança social e as respectivas prestações, sem prejuízo de menção sumária de outros aspectos:

Criação do regime não contributivo de protecção social.

Tendo sido revogado, por nova maioria eleitoral, o diploma que, pela primeira vez, visara a instituição de um "esquema mínimo de protecção social" (1979), a ideia foi retomada, em 1980, pela criação de um esquema de prestações de segurança social destinado aos nacionais residentes não abrangidos por qualquer regime de protecção social, designadamente de natureza çontributiva e inscrição obrigatória. Este esquema visava, mediante a verificação de condições de recursos, proteger as crianças, os jovens e as famílias (abono de família, subsídio de aleitação, abono complementar a crianças e jovens deficientes, subsídio por frequência de estabelecimentos de educação especial e pensão de orfandade), bem como pessoas com deficiência e idosos (pensão social de invalidez ou de velhice, suplemento de pensão a grandes inválidos).

Reformulação do regime dos trabalhadores independentes.

Em 1982, foi revisto este regime, que abrangia obrigatoriamente as pessoas com actividade profissional no comércio, na indústria, na agricultura ou nos serviços, não vinculadas por contrato de trabalho, contrato legalmente equiparado ou situação

profissional idêntica. Ao mesmo tempo que se reformulou o regime contributivo, tornou-se extensivo aos trabalhadores independentes e seus familiares todo o esquema de prestações do regime geral de previdência, excepto o subsídio por doença.

Reordenamento do esquema de segurança social dos profissionais de serviço doméstico.

Reconhecendo-se que a legislação que havia integrado estes trabalhadores no regime geral de previdência conduziu a numerosas situações de acesso indevido ao esquema de protecção social e à progressiva descaracterização das bases de incidência das contribuições, foi decidido revogar aquela legislação (1982), reordenando em novos moldes o referido esquema, nomeadamente através do alargamento do quadro das situações excluídas e da actualização da base de incidência contributiva.

Enquadramento dos artistas, intérpretes ou executantes.

Ainda em 1982, atendendo às características específicas que envolvem o exercício da actividade destes profissionais, legislou-se em 1982 no sentido de que estes, consoante a sua situação laborai, passassem a ser abrangidos pelo regime geral de previdência ou pelo regime dos trabalhadores independentes.

Criação do regime do seguro social voluntário.

No mesmo ano, e no intuito de promover o alargamento da protecção social a estratos da população ainda não abrangidos por qualquer regime contributivo, criou-se um novo regime do seguro social voluntário, destinado a abranger o exercício de actividade não remunerada, conferindo aos respectivos beneficiários, mediante o pagamento das contribuições devidas, o direito a pensões de invalidez e de velhice e ao subsídio por morte.

Enquadramento do clero.

Desde 1974 e ao longo da segunda metade dos anos setenta, foram sendo adoptadas disposições legais sobre a protecção social do clero. No reconhecimento da desactualização e das lacunas dessas medidas foi decidida, em 1983, a inscrição obrigatória no regime geral de previdência, como beneficiários, aos membros do clero secular e religioso da Igreja Católica e ministros das outras igrejas, associações e confissões religiosas; como contribuintes, além das dioceses e dos institutos religiosos daquela Igreja, as associações ou confissões religiosas legalmente existentes. Foram salvaguardadas certas particularidades, nomeadamente no que respeita ao regime contributivo.

Reestruturação do esquema de protecção social dos jogadores profissionais de futebol.

Tendo persistido uma situação de generalizada desprotecção social destes profissionais, procedeu-se, naquele ano, à reestruturação do respectivo esquema, fazendo-o coincidir, nas suas linhas essenciais, com o do regime geral, considerando, porém, algumas particularidades próprias do exercício da actividade profissional correspondente .

Reformulação dos regimes de protecção social dos trabalhadores agrícolas.

Depois da institucionalização, em 1969, dos regimes especiais de previdência e abono de família e da definição do âmbito de aplicação do regime geral relativamente a estes trabalhadores, assistiu-se, ao longo dos anos setenta, não só a uma acentuada pulverização legislativa, mas também a excessos de permissividade que facilitaram o rapidíssimo crescimento do número de beneficiários, designadamente pensionistas, determinando pesadas cargas financeiras cujos défices recaíram sobre o regime geral. Com o propósito de fazer inverter esta situação, procedeu-se, em 1983, à reformulação dos regimes existentes, consagrando um esquema de protecção com características análogas às do regime geral. Porém, atendendo às especificidades da situação profissional do âmbito das actividades agrícolas, o direito à segurança social dos respectivos trabalhadores passou a realizar-se através do seu enquadramento em três regimes possíveis; o regime geral, o regime dos trabalhadores independentes e o regime especial, ficando assegurada a protecção na doença, na maternidade, nos encargos familiares, na invalidez, na velhice e na morte.

O *risco de doença profissional no âmbito do regime geral.*

Por efeito da legislação dos anos setenta, foi sendo progressivamente retirada da responsabilidade patronal e seguradora a protecção nas doenças profissionais. No início dos anos oitenta (1981), considerou-se oportuno estabelecer a cobertura daquele risco no âmbito do regime geral e, ao mesmo tempo, rever o plano das respectivas taxas de contribuição.

1 I. Medidas legislativas no domínio das prestações de Segurança Social

No que respeita às prestações, foram adoptadas as seguintes medidas:

Prestações familiares.

Revogando legislação anterior, em 1980, passaram a ser concedidas, entre outras, as seguintes prestações pecuniárias: abono de família (alargado aos descendentes e equiparados de toda a população trabalhadora); abono complementar a crianças e jovens deficientes (independentemente da condição de recursos); subsídio mensal vitalício (pessoas deficientes com mais de 24 anos de idade); subsídios de nascimento, de aleitação (então generalizado), por frequência de estabelecimentos de educação especial (então institucionalizado), de casamento e de funeral.

Pensões de invalidez, velhice e sobrevivência.

No período em análise, foram aprovadas numero-

sas providências legislativas no domínio destas prestações relativamente aos trabalhadores inscritos marítimos exercendo a actividade na pesca (1983) e aos trabalhadores portuários (1983). Por outro lado, alterou-se a legislação respeitante à acumulação de pensões com rendimentos do trabalho (1983) e procedeu-se à revisão do processo de formação e cálculo das pensões de invalidez e velhice (elevando-se para 2,2% a taxa de retribuição média por cada ano civil com entrada de contribuições a considerar na formação das pensões estatutárias mencionadas, ao mesmo tempo que se alterou a taxa global daquelas pensões, fixando-a num máximo de 80% e num mínimo de 30% da retribuição a considerar no cálculo da pensão, 1983).

Subsídio de desemprego.

Por diploma de 1983 definiram-se com maior rigor as condições de acesso e controlo desta prestação, penalizando-se com maior severidade certas fraudes e redefinindo-se o regime especial de concessão deste subsídio aos candidatos a primeiro emprego.

Protecção social na maternidade e paternidade.

A nova Lei aprovada neste domínio (1984) incluiu disposições sobre o subsídio de maternidade ou paternidade e o subsídio em caso de assistência a menores doentes, além de ter definido meios de apoio à infância.

Criação de um sistema de verificação de incapacidades permanentes.

Tendo em conta as dificuldades e limitações, reconhecidas como estruturais, que de longa data rodeavam a apreciação das situações de incapacidade para o trabalho para efeitos da concessão das pensões de invalidez, foi instituído, um novo sistema de verificação de incapacidades permanentes (SVIP) (1982).

12. Dívidas à Segurança Social

A relativa ineficácia das medidas tomadas neste domínio na segunda metade dos anos setenta combinou-se com a evolução desfavorável da economia nos primeiros anos da década de oitenta, tornando premente a necessidade de novo esforço destinado a prevenir e combater a falta de pagamento integral e atempado das contribuições devidas à segurança social. É que os valores em dívida foram-se acumulando na razão directa de crescentes dificuldades financeiras de certo número de empresas, mas também por força da multiplicação de expedientes que levaram a converter o sistema de segurança social em instrumento de viabilização de empresas devedoras, as quais se financiavam pelo incumprimento contributivo. Assim, logo em 1980, foi aprovado um novo regime de contribuições, norteado pelo objectivo essencial de maior rigor no pagamento das contribuições e das dívidas vencidas e vincendas.. Entretanto, em 1983, foi julgado oportuno regulamentar, em termos mais ajustados, as bases de incidência das contribuições.

13. Mais uma alteração aos prazos de garantia

Reconhecendo-se que "eram excessivamente curtos" os prazos de garantia anteriormente estabelecidos, fez-se aprovar, em 1982, um diploma que elevou os prazos de garantia nos seguintes termos: invalidez: 60 meses com entrada de contribuições, a partir de 1 de Outubro de 1984; velhice: 120 meses com entrada de contribuições, a partir de 1 de Outubro de 1987.

14. Nova estrutura orgânica da Segurança Social

Nos primeiros anos da década de oitenta foi sendo dada efectiva concretização à orgânica aprovada em 1977, destinada a servir de suporte ao sistema unificado previsto na Constituição da República. A nível central ou nacional foram sucessivamente aprovadas as leis orgânicas dos correspondentes serviços e instituições: Inspecção-Geral da Segurança Social; Direcção-Geral da Segurança Social; Direcção-Geral da Organização e Recursos Humanos; Centro Nacional de Pensões; Departamento de Relações Internacionais e Convenções de Segurança Social. Ficava assim completada a orgânica central, uma vez que haviam sido já anteriormente aprovadas as leis orgânicas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (1977) e do Departamento de Planeamento da Segurança Social (1979). A orgânica regional foi impulsionada com a aprovação da lei orgânica dos Centros Regionais de Segurança Social (1983). A estrutura de participação a esse nível passou a contar, junto de cada Centro Regional, com o respectivo Conselho Regional de Segurança Social (1983).

15. Novo estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)

Na sequência da aprovação, em 1979, do primeiro Estatuto destas instituições sem fins lucrativos, foi reconhecida a necessidade de ampliar o respectivo conceito legal, tendo sido aprovado um novo Estatuto em 1983.

16. Novo estatuto das Associações de Socorros Mútuos

Passado meio século sobre a legislação que, a partir do início dos anos trinta, passou a aplicar-se a este tipo de instituições, foi aprovado novo estatuto que procedeu a uma ampla revisão e actualização destas associações, criando-se, assim, condições para a revitalização do mutualismo (1981).

A Lei de Bases da Segurança Social

I 7. À luz da afirmação constitucional do direito à segurança social, impunha-se clarificar o conceito do sistema a organizar, os seus objectivos, os princípios em que devia apoiar-se, os elementos que devia com-

preender e os meios com que devia contar. Urgia também suprir vazios legislativos, entre outros, os referentes à definição da posição relativa entre os regimes de segurança social e a acção social. Daí a aprovação, em 1984, da Lei de Bases da Segurança Social, de que se destacam alguns aspectos mais salientes:

18. Sistema de Segurança Social

Acolhendo a ideia do direito à segurança social, a nova Lei confere carácter instrumental à noção de sistema, considerando que tal direito "é efectivado pelo sistema", o qual compreende os regimes e as instituições de segurança social, competindo a estas, além da gestão dos regimes, exercer a acção social "destinada a completar e suprir a protecção garantida". Os objectivos deste sistema perfilam-se a dois níveis: por um lado, garantir a protecção dos trabalhadores e das suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego e de morte, bem como compensar os encargos familiares; por outro lado, proteger socialmente as pessoas que se encontrem "em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência". Os princípios a que obedece o mesmo sistema são os seguintes: universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação. A administração do sistema compete ao Estado. Para o efeito, o aparelho administrativo da segurança social é composto por serviços integrados na administração directa do Estado e por instituições de segurança social, as quais são definidas como pessoas colectivas de direito público, sujeitas à tutela do Governo, sendo a sua acção coordenada pelos referidos serviços da adminitração directa do Estado. O financiamento do sistema é assegurado "basicamente por contribuições dos beneficiários e das entidades empregadoras e por transferências do Estado".

19. Os regimes de segurança social, que se concretizam em prestações garantidas como direitos, são o regime geral e o regime não contributivo.

20. Regime geral

Abrange, com carácter obrigatório, os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores independentes. No seu campo de aplicação material incluem-se prestações pecuniárias ou em espécie nas eventualidades de doença, maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, desemprego, invalidez, velhice, morte, encargos familiares e outras previstas na lei. É obrigatória a inscrição neste regime dos trabalhadores abrangidos no seu campo de aplicação pessoal e, quando se trate de trabalhadores por conta de outrem, das respectivas entidades empregadoras, as quais são responsáveis pela inscrição dos trabalhadores ao seu serviço. As pessoas não abrangidas obrigatoriamente por este regime, podem inscrever-se ou manter a sua vinculação, em relação a uma ou mais eventualidades. É igualmente obrigatória a contribuição dos beneficiários e, quando seja caso disso, das respectivas entidades empregadoras. As contribuições são determinadas pela incidência das percentagens legalmente fixadas sobre as remunerações ou equiparadas. A atribuição das prestações deste regime pode sofrer adaptações em conformidade com a diversidade das actividades profissionais, as particularidades do seu exercício e outros factores. O critério essencial para a determinação do montante das prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho (reais ou presumidos) é o nível desses rendimentos.

21. Regime não contributivo

Tem por objectivo "realizar a protecção em situações de carência económica ou social não cobertas efectivarnente pelo regime geral". Para o efeito, abrange no seu campo de aplicação pessoal os cidadãos nacionais e pode ser extensivo, nas condições legalmente definidas, a refugiados, apátridas e estrangeiros residentes. Este regime concretiza-se através de prestações pecuniárias ou em espécie, "designadamente para a compensação de encargos familiares e protecção nas eventualidades de invalidez, velhice e morte". A atribuição das prestações depende da identificação do beneficiário, mas não da sua inscrição nem do pagamento de contribuições, podendo, porém, depender da condição de recursos. Os montantes destas prestações são em regra uniformes. No entanto, o valor das prestações familiares é determinado segundo os critérios seguidos no regime geral; o das pensões é estabelecido por referência ao salário mínimo nacional, podendo ser reduzido em função dos rendimentos do interessado ou do seu agregado familiar.

22. Acção social

Tem por objectivo essencial "a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária", destinando-se ainda a assegurar especial protecção "aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, deficientes e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social", desde que tais situações não estejam cobertas pelos regimes de segurança social. A acção das instituições de segurança social neste domínio não prejudica o princípio da responsabilidade dos indivíduos, das famílias e das comunidades locais na prevenção e protecção das situações referidas. A par da acção directamente desenvolvida por instituições de segurança social, importa mencionar a que resulte de acordos de cooperação celebrados com entidades públicas ou privadas. A acção social exercida por outras entidades, designadamente instituições particulares de solidariedade social, autarquias locais, casas do povo e empresas, está sujeita a enquadramento legal que igualmente se aplica a estabelecimentos com fins lucrativos.

23. Financiamento da Segurança Social
O orçamento da segurança social é apresentado pelo Governo e votado pela Assembleia da República como parte integrante do Orçamento do Estado. As principais fontes de financiamento são constituídas pelas contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras e pelas transferências do Estado e de outras entidades públicas. O regime geral é financiado pelas contribuições dos trabalhadores e, no caso de trabalhadores por conta de outrém, das respectivas, entidades empregadoras; o regime não contributivo é financiado por transferências do Estado; a acção social é financiada fundamentalmente por transferências do Estado; as despesas de administração e outras despesas comuns das instituições de segurança social são suportadas, em termos proporcionais aos respectivos encargos, pelas fontes de financiamento dos regimes e da acção social.

24. A organização e a participação
As instituições de segurança social constituem o sector operacional do aparelho administrativo e são, a nível nacional, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, o Centro Nacional de Pensões, o Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social e o Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais; a nível regional, os Centros Regionais de Segurança Social. A participação no processo de definição da política, objectivos e prioridades do sistema de segurança social perfila-se, nos termos da lei, ao nível nacional e ao nível das instituições de segurança social.

25. Esquemas de prestações complementares
Tendo em vista a atribuição de prestações complementares das que são garantidas pelo regime geral ou de prestações correspondentes a eventualidades não cobertas pelo mesmo regime, podem ser instituídos, por iniciativa dos interessados, esquemas complementares. A criação ou modificação destes esquemas e a sua articulação com os regimes de segurança social obedece a regulamentação própria. A sua gestão pode ser confiada a associações de socorros mútuos, a empresas seguradoras ou a outras pessoas colectivas criadas para o efeito. Em qualquer caso, a criação dos referidos esquemas dependerá da inclusão, entre as fontes do seu financiamento, de quotizações a cargo dos interessados.

26. Instituições particulares de solidariedade social sem fins lucrativos
O Estado, ao mesmo tempo que reconhece e valoriza o papel destas instituições na prossecução dos objectivos da segurança social, exerce em relação a elas a acção tutelar que pressupõe poderes de inspecção e de fiscalização. O contributo das mesmas instituições para a prossecução dos mencionados objectivos e o apoio que lhes é assegurado pelo Estado concretizam-se em formas de cooperação que sao objecto da celebração de acordos.

Iniciativas posteriores à aprovação da Lei de Bases

27. Depois da publicação da Lei de Bases da Segurança Social assistiu-se a um importante movimento legislativo no domínio dos regimes de protecção social e das respectivas prestações. Em termos necessariamente resumidos, assinalam-se as principais medidas tomadas:

28. Regime de Segurança Social das actividades agrícolas
Em 1985, foi publicado um diploma que substituiu os regimes de previdência e de abono de família dos trabalhadores rurais, instituídos nos finais dos anos sessenta, estabelecendo o seu enquadramento obrigatório, conforme os casos, no regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, no dos trabalhadores independentes ou no regime especial de segurança social das actividades agrícolas. No ano seguinte, tomou-se a iniciativa de alargar o âmbito do regime geral de segurança social a todos os trabalhadores que exercessem actividades agrícolas, através da vinculação obrigatória ao regime geral dos trabalhadores por conta de outrem ou ao regime dos trabalhadores independentes, tendo em conta as condições específicas do exercício da respectiva actividade. Passaram a constituir um grupo fechado os beneficiários activos com carreira interrompida ou requerentes de pensão que reunissem as condições legalmente exigidas para a atribuição desta prestação, bem como os pensionistas à data da entrada em vigor do diploma (1 de Janeiro de 1987).

29. Regime de protecção social no desemprego
Sem embargo das medidas tomadas em 1977 e 1983, a protecção social nesta eventualidade não se encontrava integrada nos regimes de segurança social. Assim, por diploma de 1985, foi instituído um esquema de seguro de desemprego integrado no regime geral de segurança social. Entretanto, tendo-se reconhecido a necessidade de proceder a uma reformulação global das condições de protecção social no desemprego, procedeu-se à revogação da legislação anterior, constituindo o novo critério definidor do período de concessão da prestação a mais importante alteração introduzida: deixou de se considerar, para tal efeito, a carreira contributiva do trabalhador, passando a ser considerada a idade do desempregado, tendo-se admitido que desta inovação resultaria um alargamento dos períodos de protecção garantida. Além disso, foram substancialmente melhoradas as condições de protecção dos desempregados mais idosos.

30. Sistema de verificação de incapacidades permanentes (SVIP)
Embora instituído em 1982, criando serviços de saúde próprios para a declaração daquelas incapacidades, só em 1987 veio a ser regulamentado e efectivamente implementado.

31. Regime da pensão unificada
Por força dos imperativos constitucionais a respeito da unificação do sistema de segurança social, mas também de expressas disposições da Lei de Bases orientadas nesse sentido, foi instituída a possibilidade de atribuição de uma pensão unificada sempre que, no exercício da sua actividade, o trabalhador esteja abrangido pelo sistema de segurança social e pelo sistema de protecção própria dos trabalhadores da função pública, tendo em vista a progressiva aproximação destes dois sistemas e, além do mais, facilitar a mobilidade da mão de obra (1988).

32. Regime do seguro social voluntário
Não obstante a instituição deste regime, em 1982, o certo é que, a par dele, continuou a vigorar o regime de continuação facultativa do pagamento de contribuições, em conformidade com a legislação do início dos anos sessenta. Desta circunstância resultavam alguns inconvenientes, a que acrescia o facto da persistência de situações profissionais não cobertas por nenhum destes dois regimes ou abrangidas a título meramente excepcional. Para ultrapassar tais inconvenientes e concretizar princípios definidos pela Lei de Bases, instituiu-se um único regime facultativo de segurança social, isto é, o seguro social voluntário (1989), cujo esquema base abrange as prestações por invalidez, velhice e morte, admitindo-se, no entanto, esquemas particulares mais amplos.

33. Regimes profissionais complementares
Em coerência com o disposto na Lei de Bases e também em conformidade com o conteúdo de específicos normativos comunitários, regulamentou-se, nos finais dos anos oitenta (1989), a protecção social complementar, estabelecendo-se, designadamente, o enquadramento jurídico das prestações, as condições técnicas e financeiras e as estruturas de gestão adequadas para o efeito.

34. Taxa social única
Ainda na segunda metade dos anos oitenta (1986), foi criada a taxa social única (TSU), com inclusão da protecção social no desemprego no esquema material do regime geral, facto que envolveu a unificação das respectivas taxas contributivas. Com esta medida procedeu-se a uma redução global das taxas de contribuições obrigatórias (a taxa global fixou-se em 35,5%, correspondendo 11% aos trabalhadores e 24,5% aos empregadores), ao mesmo tempo que foi introduzida alguma flexibilização das taxas aplicáveis, tendo em conta a real capacidade económica de determinados sectores de actividade ou de certas entidades contribuintes.

35. Medidas de apoio ao emprego
Por força da conjugação de um certo número de factores particularmente desfavoráveis ao emprego, a segunda metade dos anos oitenta mostrou-se fértil no que se refere ao desenvolvimento de medidas de apoio ao emprego, recorrendo-se, para o efeito, a diferentes soluções: (a) isenção do pagamento de contribuições para a segurança social, durante dois anos, às empresas que contratassem, por tempo indeterminado, jovens à procura de primeiro emprego (1986); (b) redução da taxa contributiva das empresas que celebrassem, por tempo indeterminado, contratos de trabalho com pessoas com deficiência (1986); (c) isenção contributiva, durante um ano, para as empresas que contratassem desempregados de longa duração (1989).

Os anos noventa: o crescimento da pressão financeira. Algumas iniciativas reformadoras

36. Algumas medidas até 1993
Medidas de alcance contraditório foram adoptadas na década de 1990, umas levando a aumento de encargos, outras à sua compressão:

14º mês de pensão.
No mês de Julho de cada ano, a partir de 1990 os pensionistas dos regimes de segurança social passaram a receber, além da pensão mensal que lhes correspondia, uma prestação adicional de igual montante .

Pré-reforma.
Foram igualmente introduzidas pequenas medidas para melhorar as condições de protecção, nas prestações por morte, no Abono de Família, na Acumulação de Pensões e foi criado em 1991, um regime de pré-reforma.

Dividas à Segurança Social.
No reconhecimento dos inconvenientes da acentuada dispersão legislativa, procedeu-se à revogação da legislação anterior e foi publicado um novo diploma (1991) que, introduziu soluções inovadoras, no que se refere aos limites à autorização ou acordo extra judicial do pagamento prestacional de contribuições em dívida à segurança social. Por outro lado, actualizou-se a taxa de juro de mora no pagamento de contribuições, adoptando-se o sistema praticado pelo Estado.

Fundos de pensões.
No reconhecimento da necessidade de melhorar e tornar mais flexível a constituição deste instrumento de aplicação de poupanças a longo prazo,

procedeu-se em 1991 e 1992 à reformulação global do regime jurídico da constituição daqueles fundos e do acesso e exercício de gestão dos mesmos . O objectivo essencial foi o de estimular o espírito de previdência dos particulares, quer a nível individual, quer a nível empresarial, à margem do sistema público de segurança social.

Criação do sistema de verificação de incapacidades temporárias (SVIT).

Tendo em conta o crescente e preocupante volume, em termos físicos e financeiros, das situações de incapacidade temporária para o trabalho e a consequente necessidade de reforço do controlo da gestão dos subsídios por doença, foi confirmada a instituição nos Centros Regionais de Segurança Social do referido sistema, estabelecendo os termos e as condições em que, ao abrigo do mesmo, é efectivada a verificação da subsistência das situações de incapacidade temporária (por motivo de doença) dos beneficiários dos regimes de segurança social (1992).

Nova Tabela Nacional de Incapacidades.

Por se ter reconhecido a manifesta desactualização da Tabela aprovada nos finais dos anos sessenta, após discussão pública, foi aprovada nova Tabela que, traduzindo um claro propósito de avaliação mais humanizada das incapacidades, não se confinou a uma visão exclusivista do segmento atingido, procurando antes encarar a pessoa do trabalhador no seu todo físico e psíquico, considerando não apenas a função, mas também a efectiva capacidade de trabalho disponível (1993).

Código das mutualidades.

No reconhecimento da crescente relevância objectivamente reconhecida ao movimento mutualista e ao papel das associações de socorros mútuos, procedeu-se a uma importante reforma da legislação que se encontrava em vigor, aprovando-se o novo Código das Mutualidades de 1990, o qual veio a permitir a estas instituições uma melhoria e maior amplitude da sua capacidade de actuação, nomeadamente no que se refere ao desenvolvimento da protecção social complementar.

Medidas de reforma adoptadas em 1993

37. Reformulação global do regime das pensões de invalidez e velhice do regime geral de Segurança Social

A necessidade de acompanhar a evolução económica, demográfica, social e familiar face ao rápido crescimento das despesas com pensões e o reconhecimento de que as bases gerais do regime de protecção nas eventualidades de invalidez e de velhice careciam de modernização legislativa, pela extrema facilidade com que, em termos de carreira contributiva, eram preenchidos os prazos de garantia ou contabilizados os anos relevantes para o cálculo da pensão, conduziram à necessidade de algumas importantes medidas:

— A igualdade de tratamento entre homens e mulheres, uniformizando a idade de pensão de velhice aos 65 anos.
— A definição mais precisa de reforma de velhice antecipada.
— A alteração de 120 meses para 15 anos do prazo de garantia para acesso às pensões de velhice.
— A reformulação do método de cálculo das pensões, considerando: a revalorização das remunerações tomadas para o cálculo das pensões, de acordo com o IPC, sem habitação; o alargamento do período contributivo relevante para o cálculo da pensão (10 melhores anos dos últimos 15); o retorno à taxa anual de formação fixada em 2% por ano civil; o estabelecimento de uma densidade contributiva anual mínima de 120 dias de registo de remunerações por cada ano ou grupo de anos, no intuito de evitar práticas abusivas na formação da taxa da pensão; o acolhimento do princípio de que a remuneração de referência do cálculo da pensão mensal deve traduzir a média aritmética das remunerações de 14 meses.
— Foi também criado um "complemento social", sem base contributiva, a atribuir aos pensionistas, abaixo da pensão mínima.
— Criaram-se as condições legais para uma melhor articulação das situações de titularidade de pensões de invalidez e de exercício de actividade profissional, tendo em conta as capacidades remanescentes dos interessados.
— Consagrou-se, a possibilidade de acumulação das pensões com outras pensões e das pensões de invalidez com rendimentos resultantes do exercício de actividade profissional.
— Reformulação global do regime de segurança social dos trabalhadores independentes A premência desta medida filia-se em três ordens de razões principais: desde logo, a dispersão e alguma incoerência na legislação aplicável após a criação deste regime nos finais de 1982; em segundo lugar, as implicações resultantes da reforma fiscal entretanto operada; em terceiro lugar, a acentuação do défice financeiro decorrente do manifesto desequilíbrio entre o esquema material garantido (muito próximo do que vigorava para o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem) e os crescentes custos médios das prestações abrangidas por esse esquema. No sentido de obviar aos inconvenientes de tal situação, a par de uma nova sistematização e do aperfeiçoamento do quadro normativo, procedeu-se a uma adequação das taxas contributivas, tendo em vista promover o necessário equilíbrio financeiro a prazo. Com esses objectivos, instituiram-se dois esquemas de prestações: um esquema obrigatório, de âmbito mais estrito, abrangendo as

eventualidades de maternidade, invalidez, velhice e morte; um esquema mais amplo que, a par das eventualidades referidas, passou a cobrir, com carácter facultativo, as eventualidades de doença, doença profissional e encargos familiares. As taxas contributivas passaram a ser fixadas por adequação actuarial ao esquema de benefícios garantido: 25,4% para o esquema obrigatório; 32% para o esquema alargado. O cálculo do montante das contribuições a pagar passou a resultar da aplicação daquelas taxas a uma remuneração convencional escolhida pelo interessado de entre 11 escalões indexados ao salário mínimo nacional. Em todo o caso, foi estabelecido o princípio de aplicação das novas taxas, segundo períodos de transição legalmente definidos.

— Integração dos membros dos órgãos estatutários das pessoas colectivas no regime geral dos trabalhadores por conta de outrem (1993 e 1994). Com a criação do regime de segurança social dos trabalhadores independentes, foram integrados no respectivo âmbito os administradores, directores e gerentes de sociedades, embora não deixasse de se prever a necessidade de ajustamentos, dado o reconhecimento da existência de uma entidade jurídica, a pessoa colectiva, distinta da pessoa dos respectivos orgãos estatutários. Entretanto, com a entrada em vigor do Código do IRS, deu-se uma óbvia aproximação dos administradores, directores e gerentes das pessoas colectivas aos trabalhadores por conta de outrem. Assim, no quadro das medidas reformadoras então adoptadas, integraram-se no âmbito do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem os membros dos órgãos estatutários das pessoas colectivas, embora com particularidades resultantes do respectivo estatuto profissional. As eventualidades protegidas passaram a ser a doença, a maternidade, a doença profissional, a invalidez, a velhice, a morte e os encargos familiares, ficando excluída a cobertura da eventualidade de desemprego. A taxa contributiva global passou a ser de 35% (24,5% imputada às pessoas colectivas e 11% aos respectivos órgãos estatutários). O cálculo das contribuições a pagar passou a resultar da aplicação daquela taxa ao valor das remunerações reais dos beneficiários, com um limite mínimo igual ao salário mínimo nacional e um limite máximo igual a 12 vezes este salário mínimo com algumas excepções que o poderiam exceder.

38. Reintrodução do método da desagregação da taxa contributiva global

Por imperativo da Lei de Bases de 1984 foi decidido reintroduzir o método da desagregação da taxa contributiva global. Considerou-se que, independentemente do regime financeiro praticado (capitalização ou repartição) a gestão dos riscos sociais subjacentes a cada uma

Caixa B. I Desagregação daT.S.U.

A taxa global do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem (35,5%) foi desagregada a partir dos dados da Conta da Segurança Social de 1991, calculando-se o custo técnico de cada eventualidade, bem como o custo de cada uma das outras três parcelas a considerar: formação profissional, administração e solidariedade.

O Quadro abaixo indicado compara a desagregação dos 35,5% de 1993, à base da Conta da Segurança Social de 1991 com a desagregação do actual valor total de 34,75%, com base na Conta de 1995.

Eventualid.	Custo Técnico (%)		Form. Profiss (%)		Administração <*)		Solidariedade (%)		Total %	
	Conta 91	Conta 95	Conta 91	Conta 95	Conta 91	Conta 95	Conta 91	Conta 95	Conta 91	Conta 95
Enc. Famil.	2.20	1.84	-	-	0.12	0.08	0.49	0.26	2.80	2.18
Doença	2.60	2.19	-	-	0.14	0.10	0.58	0.31	3.30	2.60
Doença prof.	0.20	0.16	-	-	0.01	0.01	0.28	0.33	0.50	0.50
Maternidade	0.40	0.39	-	-	0.02	0.02	0.09	0.06	0.50	0.47
Desemprego	1.80	4.15	1.20	1.16	0.10	0.19	0.40	0.59	3.50	6.09
Invalidez	4.90	3.82	0.60	0.58	0.26	0.17	1.10	0.54	6.90	5.11
Velhice	10.90	11.59	-	-	0.58	0.53	2.44	1.64	13.9	13.76
Morte	3.20	3.41	-	-	0.17	0.15	0.72	0.48	4.10	4.04
Total	**26.20**	**27.56**	**1.80**	**1.74**	**1.40**	**1.25**	**6.10**	**4.20**	**35.5**	**34.75**

Obs: Conta 95 - dados provisórios

das eventualidades cobertas tem uma lógica própria que, também torna possível o conhecimento e o controlo dos respectivos custos (Caixa B. 1 . Desagregação daTSU).

Algumas iniciativas mais recentes

39. Protecção social no desemprego e promoção do emprego

Na sequência de medidas adoptadas em 1993, com carácter experimental no domínio da promoção do emprego e da formação profissional, foi decidido dar continuidade e conferir maior eficácia a tais medidas no domínio da prevenção e combate ao desemprego, tendo por objectivo a inserção ou reinserção no mercado de emprego de trabalhadores já desempregados ou em situação de desemprego previsível (1995). Ainda no ano de 1995, e face à persistência de uma conjuntura desfavorável do mercado de emprego, decidiu-se motivar as empresas à criação de postos de trabalho para jovens à procura do primeiro emprego e para desempregados de longa duração. Para o efeito, passaram a ser concedidos, mediante determinadas condições, dois tipos de incentivos: por um lado, a dispensa temporária (36 meses) do pagamento de contribuições para a segurança social; por outro lado, um apoio financeiro não reembolsável, correspondente a 12 vezes o salário mínimo mensal fixado para o tipo de actividade em causa por cada trabalhador admitido. Este esforço foi completado e aperfeiçoado já em 1996, mediante o alargamento do período de concessão do subsídio social de desemprego, quer inicial, quer subsequentemente ao subsídio de desemprego, para os beneficiários desempregados com idades compreendidas entre os 45 e os 54 anos, colocando-os, quanto à duração da prestação, em plano semelhante aos dos desempregados com 55 ou mais anos.

40. Protecção social da maternidade e da paternidade

Foi substancialmente alterada a legislação em vigor no que se refere à protecção da maternidade e da paternidade (1995), abrangendo domínios que vão da licença por maternidade à proibição de despedimento de trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes, passando pela licença especial para assistência a filhos, o trabalho a tempo parcial e horário flexível, a protecção da segurança e saúde daquelas trabalhadoras, a dispensa de trabalho nocturno e outros não menos importantes.

41. Protecção social dos trabalhadores da indústria mineira

Aperfeiçoou-se e integrou-se num único quadro normativo (1995) o conjunto dos princípios e dos meios de prova relativos ao regime especial de acesso às pensões de invalidez e de velhice dos trabalhadores do interior das minas, regime esse que, mediante condições legalmente definidas, pode ser alargado aos trabalhadores do exterior das minas atendendo a excepcionais razões conjunturais desfavoráveis dos mercados de matéria prima.

42. Revisão do regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes

A experiência acumulada depois da entrada em vigor do diploma que, em 1993, reformulou globalmente este regime de protecção social apontava para a necessidade da sua revisão (1996), tendo em vista alcançar vários objectivos. Desde logo, para evitar que os trabalhadores independentes sem significativa actividade profissional sejam obrigados ao enquadramento neste regime, pelo que se estabeleceu um limite mínimo de rendimentos ilíquidos anuais abaixo do qual aquele enquadramento deixa de se verificar, salvo requerimento do interessado. Em segundo lugar, permitir que em relação aos titulares de rendimentos ilíquidos anuais, inferiores a 12 vezes o salário mínimo nacional, seja considerada como base de incidência o duodécimo dos rendimentos ilíquidos anuais, com o limite mínimo de 50% daquela remuneração mínima mensal. Em terceiro lugar, incentivar a criação do próprio emprego, dispensando os interessados de contribuir nos primeiros 12 meses do início da actividade como trabalhadores independentes. Em quarto lugar, aperfeiçoar o regime de protecção na doença. Por fim, regularizar perante a segurança social as situações das pessoas que, anteriormente à entrada em vigor do novo diploma, se encontrassem nas condições que determinam o seu não enquadramento no regime ou a isenção da obrigação de contribuir.

43. Dívidas à Segurança Social

Na sequência da iniciativa tomada em 1991, foi tomada nova iniciativa legal neste domínio (1994). Sem embargo deste novo esforço orientado para a recuperação de valores em dívida à segurança social, mais recentemente mostrou-se imperioso intensificar tal esforço e conferir-lhe carácter particularmente inovador, através de medida posta em vigor já em 1996. Entretanto, e no reconhecimento de que o quadro sancionatório dos regimes de segurança social foi revelando menor eficácia para prevenir a violação dos preceitos legais respeitantes ao cumprimento das obrigações dos contribuintes perante o sistema, alargou-se o campo de aplicação do regime jurídico das infracções fiscais não aduaneiras às infracções praticadas no âmbito daqueles regimes pelos respectivos contribuintes, definindo e penalizando os crimes contra a segurança social (1995).

44. Criação do rendimento mínimo garantido

Correspondendo a uma prioridade de política social e de esforço orientado para a promoção da coesão social, foi criado o rendimento mínimo garantido (1996), instituindo uma prestação do regime não con-

tributivo de segurança social e um programa de inserção social, destinados a "assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional". Esta medida insere-se no quadro de uma importante Recomendação comunitária de 1992, relativa à definição de critérios comuns no sentido de que, os Estados-membros "reconheçam no âmbito de um dispositivo global e coerente de luta contra a exclusão social, o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana e, consequentemente, adaptem o respectivo sistema de protecção social, sempre que necessário". A estratégia contratual subjacente à execução da medida implica uma conjugação de esforços que, envolve o Estado, as autarquias locais, as instituições particulares de solidariedade social e os próprios cidadãos. A titularidade do direito personalizado às prestações é reconhecida aos indivíduos "com idade superior a 18 anos, ou inferior, se tiverem menores na exclusiva dependência económica do seu agregado familiar", desde que satisfaçam as condições legalmente exigidas.

Quadro B.XXXI
Evolução da cobertura
(excluindo Fundos PPR)

Mil Contos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
N° de Participantes	181 340	195 045	229 201	242 287	242 882	210 691	219 598
Valor do Fundos	107 318	167 556	282 866	436 528	760 159	948 363	1381500
N° de Pensionistas	7 739	1 1 079	16 763	24 493	39 782	49 994	65 442
Valor das Pensões	5 191.9	5 778.8	9 478.3	24 213.1	32 394.7	48 154	59 014
Vai. Pensões/Vai. Fundos	4.84%	3.45%	3.35%	5.55%	4.26%	5,08%	4.27%

Fonte: ISP

a forma de unidades de participação num Fundo de Investimento, é todo o que não obriga a existência de qualquer vínculo entre os diferentes aderentes do fundo, estando a sua adesão apenas dependente de normas definidas pela sociedade gestora. Estes fundos podem ser constituídos por iniciativa de qualquer entidade autorizada a gerir fundos de pensões, sendo o seu valor líquido global dividido em unidades que, por sua vez poderão ser representadas por certificados de participação. Estes fundos constituem uma inovação no mercado português, sendo acessíveis às pequenas e médias empresas. Com efeito, estas não dispunham de dimensão para constituírem por si só, fundos com um razoável nível de diversificação financeira. Apesar desta inovação, estes fundos têm tido um desenvolvimento limitado, devido à sua fiscalidade ser idêntica à dos fundos fechados.

4. O desenvolvimento de mercado de fundos de pensões

A proporção de trabalhadores abrangidos por esquemas privados de pensões em relação aos beneficiários do regime geral da Segurança Social era, em 1995, de 5.4%, contra 4.4% em 1989 Como causas explicativas do desenvolvimento deste mercado podemos apontar, entre outras, as seguintes: (a) reivindicações no âmbito da contratação colectiva; (b) política de fixação de quadros em grandes empresas; (c) incentivos de ordem fiscal; (d) existência de sectores de actividade sem protecção social pública obrigatória (caso dos bancos). Enquanto em relação às duas primeiras causas se trata de uma questão relacionada com o equilíbrio entre a oferta e a procura de emprego, as últimas reflectem um problema de custos e rentabilidade, uma vez que o incentivo fiscal é realizado sob a forma de uma dedução à matéria colectável, salvo nos casos em que não se aplica o regime estatal, como na maior parte do sistema bancário e de telecomunicações. Nestes últimos, as contribuições são um custo de funcionamento até ao limite de 25% da folha salarial anual. Desde o seu início em 1986, verificou-se um aumento da população empregada abrangida pelos fundos de pensões privados, com consequências não só sobre o montante das responsabilidades actualizadas assumidas pelos planos de pensões, e sobre os correspondentes investimentos financeiros geridos pelas entidades gestoras, mas também sobre o número e valor das pensões já em curso (Quadros B. XXXI e B. XXXII). A relação entre o valor das pensões pagas anualmente e o valor dos Fundos passa de 4.84% em 1989 para 4,27 em 1995, mas o número de pensionistas cresce cerca de 8.5 vezes (Quadro B. XXXI).

Por sectores de actividade dos participantes, o número de fundos, em 1994, distribuia-se da seguinte forma:

Quadro B.XXXII
Número de fundos em 1994

Sector	Número	%	Valor (contos)	%
Bancos	30	14	549 235 718	58
Seguradoras	16	9	9 158 187	10
CTT	2	0.1	133 110 000	14
Outros	161	76.9	256 859 598	28
Total	209		948 363 503	

Como se pode constatar, apesar de em número os fundos não ligados ao sector financeiro ou aos CTT serem a principal componente do mercado, em valor, representam apenas 28%.

Um dos casos sintomáticos de regimes alternativos é o Fundo de Pensões BNU (ver Caixa B. 2).

No final de 1996, o BNU, ao abrigo do D.L. 227/96, transferiu para a CGA o montante de 49.729 milhões de contos destinados ao financiamento das pensões do regime em curso. A partir de 1997, a CGA assumiu o pagamento das pensões aos reformados existentes.

Entre 1989 e 1995, o crescimento do número de trabalhadores activos abrangidos pelos esquemas privados de pensões é de cerca de 3.65% em média anual, sendo ultrapassado pelo crescimento do número de pensionistas, 48.9% em média anual (Quadro B. XXXI). A relação entre o número de pensionistas de velhice e invalidez dos esquemas privados de pensões

Caixa B. 2 - O Caso do BNU

O Fundo de Pensões do BNU responde perante as responsabilidades actuais e futuras para com as reformas dos trabalhadores do Banco
Em 1995 as pensões de reforma e de sobrevivência pagas tiveram a seguinte repartição:
-Suportadas directamente pelo Banco: 3 129 264 contos (36.3%)
-Liquidadas pelo Fundo de Pensões 5 524 674 contos (63.7%)
O valor actual das responsabilidades com serviços prestados era, no final de 1995, de 125 454 822 contos assim distribuído:
- Responsabilidades por pensões em pagamento 103 309 614 contos
- Responsabilidades por serviços passados de pessoal no activo 22 145 208 contos.
O valor do Fundo em 31.12.95 era de 81 408 981 contos (64.9% de cobertura).

(34 664 indivíduos) e o mesmo tipo de pensionistas do regime geral da Segurança Social tem vindo a aumentar desde 1989, aproximando-se já em 1994 de 3.69%. As prestações do regime privado que em 1987 representaram, em valor, 1.87% das prestações do regime geral ascenderam em 1994 a 3.63% dessas prestações.

As diferentes entidades gestoras de fundos de pensões

5. Legislação e fiscalidade

Embora o primeiro Decreto-Lei que regulamenta a constituição de Fundos de Pensões surja em 1986, só em 1987 se inicia verdadeiramente o seu processo de desenvolvimento, após a concessão de importantes benefícios fiscais para as empresas que os instituíssem a favor dos seus empregados. Nos dois primeiros anos a legislação permitia às empresas descontar, a título de abatimento, até duas vezes o montante das contribuições entregues para Fundos de Pensões, com o máximo de 30% da folha de salários. Actualmente, pelo Art. 38° do Código do I.R.C. o montante a deduzir não pode ultrapassar 15% da massa salarial anual, salvo nos casos em que não exista aplicação do regime estatal, cujo limite máximo é 25%.

6. Gestão

Os Fundos de Pensões só podem ser geridos por instituições financeiras especializadas. O Decreto Lei 415/91 de 25 de Outubro, que regula a constituição dos Fundos de Pensões privados, define dois tipos de instituições financeiras vocacionadas para a sua gestão: (a) Sociedades Gestoras de Fundos de Pensões; (b) Sociedades de Seguros do Ramo Vida, que tenham sido autorizadas a gerir fundos de pensões. As primeiras são sociedades anónimas exclusivamente dedicadas à gestão de fundos de pensões privados; as segundas são obrigadas a gerir os fundos de pensões autonomamente, ou seja, as responsabilidades actuariais dos mesmos são separadas das provisões matemáticas do ramo Vida, e no balanço, aparecem registadas em contas de ordem. O mercado dos fundos de pensões, à semelhança do que sucedeu em vários países industrializados, está em vias de se tornar num dos principais factores do processo de formação de capital de longo prazo, dado o grande lapso de tempo que decorre antes da liquidação das pensões futuras. Após uma fase inicial, em que as sociedades de seguros beneficiando da sua experiência na gestão da poupança colectada através do ramo Vida e da ausência de empresas especializadas, tiveram um papel preponderante, são actualmente as sociedades gestoras que dominam este mercado da reforma privada. Os activos financeiros afectos aos fundos de pensões atingiram, no final de 1994, 948.4 milhões de contos. O peso das seguradoras neste mercado passa de 83.0% em 1987, para 27,9% em 1991 e 10.1% em 1994, o que confirma a tendência para a especialização do sector. Para se ter uma ideia do desenvolvimento dos fundos de pensões [ls], refira-se que as provisões matemáticas do ramo Vida cresceram entre 1987 e 1994, 38.5% em média anual. Essa taxa é muito inferior à das responsabilidades dos fundos que no mesmo período foi de 65.5% em média anual (103.8% ao ano para os fundos geridos pelas sociedades gesto- [15]

[15] Convém frisar que o mercado existia oficiosamente antes de 1987, sendo as seguradoras do ramo Vida as entidades gestoras dos fundos, através de contratos colectivos normalmente em regime de "Deposit Administration".

Quadro B.XXXIIi
Evolução das contribuições para os sistemas de reforma
(excluindo FP-PPR)

Mil Contos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1) Cont. Activos RGSS	520 772	601 013	725 353	855 406	958 200	1 010 900	1 071 700	1 224 900
2) Fundos de Pensões	36 410	54 091	60 238	1 15 310	147 000	276 000	240 000	386 000
Rácio 2/1 (%)	7.0%	9.0%	8.3%	13.5%	15.34%	27.3%	22.39%	31.51%

Fonte: I5P / Anuário Estatístico da Segurança Social 1994
Legenda: RGSS - Regime Geral da Segurança Social

ras). Também no que se refere ao número de participantes, o peso das sociedades gestoras é ainda mais acentuado, atingindo em 1994 83.1%do total. Quando se calcula a relação entre as contribuições anuais para a Segurança Social e a variação do valor dos fundos de pensões[16], conclui-se que o crescimento do valor das primeiras (9,9%) é inferior ao aumento do valor dos fundos de pensões (25,6%) (Quadro B. XXXIII)

É importante sublinhar que os valores das responsabilidades dos planos de pensões são quantitativos actualizados a uma taxa de juro máxima de 4.5%, reflectindo igualmente o efeito da mortalidade, enquanto as contribuições para a Segurança Social se destinam ao pagamento de pensões anuais, bem como de outros benefícios sociais, sem qualquer influência actuarial.

[16] Admite-se por falta de dados estatísticos, que a variação anual do valor dos fundos resulta fundamentalmente das contribuições anuais.

7. As sociedades gestoras de fundos de pensões

Para se constituirem, estas sociedades assumem a forma de sociedade anónima, com um capital mínimo inicial de 200 000 contos. Segundo o D.L. já citado, "a entidade gestora realizará todos os seus actos em nome e por conta comum dos associados, participantes e beneficiários e, na qualidade de administradora do fundo e de sua legal representante, poderá negociar quaisquer valores mobiliários ou imobiliários, fazer depósitos bancários na titularidade do fundo e exercer todos os direitos que directa ou indirectamente estejam relacionados com o património do fundo."

O tipo de investimentos que as entidades gestoras estão autorizadas a efectuar é regulamentado anualmente por portaria governamental. A composição das carteiras efectivas é a seguinte (Quadros B. XXXIV e B. XXXV:

Quadro B.XXXSV
Composição da carteira de activos dos fundos geridos por soc. gestoras
(Unidade: Milhões de escudos)

Descrição dos activos	1990	1991	1992	1993	1994
Títulos do estado e equiparados	41 790	75 225	151 743	252 598	365 757
Obrigações e afins cotados	23 629	46 697	97 904	164 047	204 747
Empréstimos	2413	1 992	16	1 486	1 107
Obrigações e afins não cotados	15 453	17 726	21 683	25 421	79 423
Acções (a)	9 333	18 396	3 840	56 981	90 259
Numerário	8 599	23 769	69 854	146715	101 252
Imóveis	4 004	8 407	22 842	19 922	25 754
Total	105 221	192212	367 883	667 171	868 297
Valor dos Fundos	1 16 220	201 962	383 372	681 869	891 424

a) Até 1990, esta rubrica só incluía acções cotadas. A partir de 1991, estão incluídas acções de sociedades imobiliárias, e mais acções e obrigações cotadas em bolsas da C.E.E.
Fonte: ISP

Quadro B.XXXV
Composição da carteira de activos dos fundos geridos por soc. gestoras
(em percentagem)

Descrição dos activos	1990	1991	1992	1993	1994
Títulos do estado	36.0%	37.2%	39.6%	37.0%	41.0%
Obrigações e afins cotados	20.3%	23.1%	25.5%	24.0%	23.0%
Empréstimos	2.1%	1.0%	0.0%	1.3%	1.2%
Obrigações e afins não cotados	13.3%	8.8%	5.7%	21.9%	8.9%
Acções (a)	8.0%	9.1%	1.0%	49.0%	10.1%
Numerário	7.4%	11.8%	18.2%	21.5%	11.4%
Imóveis	3.4%	4.2%	6.0%	17.1%	2.9%
Total	905%	95.2%	96.0%	97.8%	97.4%
Valor dos Fundos	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(a) Até 1990, esta rubrica só incluía acções cotadas. A partir de 1991, estão incluídas acções de sociedades imobiliárias, e mais acções e obrigações cotadas em bolsas da C.E.E.
Fonte: ISP

As Sociedades Gestoras de Fundos de Pensões geriam em 1994, 136 Fundos de Pensões cujo valor e número de fundos são apresentados no Quadro B. XXXVI.

8. As seguradoras enquanto entidades gestoras de fundos de pensões.

As Seguradoras que explorem o Ramo Vida podem actuar como sociedades gestoras, sendo obrigadas à autonomização do valor dos Fundos de Pensões que lhes forem confiados e respectivos activos financeiros. Enquanto gestoras de Fundos de Pensões, as seguradoras estão sujeitas às mesmas obrigações em matéria de composição percentual da carteira do que as sociedades gestoras de fundos de pensões. Os quadros

Quadro B.XXXVI
Montantes dos fundos de pensões geridos por sociedades gestoras
(incluindo os FP-PPR)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Numero de Fundos	78	93	100	1 10	125	132	136
Valor dos fundos (Milhares de contos)	28 667	71 014	1 19 307	209 411	398 858	710551	891 242

Fonte: ISP

Quadro B.XXXVII
Composição da carteira de activos gerida por seguradoras
(em valor)

U: Milhões de escudos	1990	1991	1992	1993	1994
Descrição dos activos					
Títulos do estado	19 421	26 486	19 132	29 776	39 246
Obrigações e afins cotados	15 776	17 671	19 468	21 191	21 548
Obrigações e afins não cotados	3 330	4 370	3 828	2 471	9 224
Acções (a)	5 861	6 223	0	5 778	5 508
Empréstimos	8	34	26	22	14
Numerário	5 086	23 327	6 3 1 3	8 8 5 1	6 2 1 1
Imóveis	0	41	2 813	8 338	1 1 741
Total	49 482	78 152	51 579	76 428	93 492
Valor dos Fundos	51 220	81 428	53 156	78 289	95 881

a) Até 1990, esta rubrica só incluía acções cotadas. A partir de 1991, estão incluídas acções de sociedades imobiliárias, e mais acções e obrigações cotadas em bolsas da C.E.E.
Fonte: ISP

Quadro B.XXXVSII
Composição da carteira de activos gerida por seguradoras
(em percentagem)

Descrição dos activos	1990	1991	1992	1993	1994
Títulos do estado	37.9%	32,5%	36.0%	25.6%	40.9%
Obrigações e afins cotados	30,8%	21.7%	36.6%	18.2%	22.5%
Obrigações e afins não cotados	6,5%	5.4%	7.2%	2.1%	9.6%
Acções (a)	1 1,4%	7,6%	0.0%	5.0%	5.7%
Empréstimos	0.02%	0.04%	0.05%	0.02%	1.5%
Numerário	9.9%	28.6%	1 1.9%	7.6%	6.5%
Imóveis	0.0%	0.1%	5.3%	7.2%	12.2%
Total	96.6%	96.0%	97.0%	97.6%	97.5%
Valor dos Fundos	100,0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

a) Até 1990, esta rubrica só incluía acções cotadas. A partir de 1991, estão incluídas acções de sociedades imobiliárias, e mais acções e obrigações cotadas em bolsas da C.E.E.
Fonte: ISP

Quadro B.XXXIX
Montantes dos fundos de pensões geridos por seguradoras
(incluindo os FP-PPR)

Mil Contos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Valor dos fundos	24 559	36 984	51 425	81 213	53 537	78 740	95 881
Número de fundos	72	84	89	90	90	87	81

Fonte: ISP

B. XXXVII e B. XXXVIII apresentam a composição da carteira gerida por seguradoras e sua evolução nos últimos anos.

No Quadro B. XXXIX, apresenta-se o montante dos fundos de pensões, gerido pela totalidade das seguradoras do mercado.

Quanto ao número de fundos geridos pelas seguradoras vê-se que o seu crescimento é aqui mais lento do que nas sociedades gestoras.

Evolução do terceiro pilar

9. Introdução

Consideram-se enquadrados no terceiro pilar da reforma os seguros de vida de longo prazo que garantam o pagamento de um capital (ou renda) em caso de vida, contratados junto de seguradoras do ramo Vida e os Fundos de Poupança Reforma, pois só os produtos destes intermediários respondem a preocupações individuais de cobertura do risco de reforma. Convém no entanto analisar separadamente, os Fundos de Poupança Reforma e os seguros de vida de longo prazo, dadas as implicações sociais e fiscais de uns e de outros. Com efeito, enquanto os Fundos de Poupança Reforma, de criação recente e regulados por legislação específica, se destinam unicamente a financiar Planos de Poupança Reforma, os seguros de vida de longo prazo podem ter outras aplicações que não as exclusivamente ligadas ao financiamento de prestações de reforma.

I 0. Os fundos de poupança reforma

Os Fundos de Poupança Reforma destinados à gestão das contribuições para os planos de poupança individual, foram criados pelo Decreto Lei n° 205/89 de 27 de Junho e podem ser geridos quer por sociedades gestoras de fundos de pensões quer por seguradoras do ramo Vida. Esses planos consubstanciam-se geralmente na aquisição de unidades de participação num Fundo de Poupança Reforma, ou alternativamente, no caso da maior parte das seguradoras, na mutualização das contribuições em contratos de seguro de vida, geridos num fundo autónomo separado das restantes responsabilidades da seguradora. A sua comercialização iniciou-se em 1989 estando-lhes associado um tratamento fiscal excepcionalmente favorável ao abrigo do Estatuto dos Benefícios Fiscais[17]. Numa primeira fase o mercado evoluiu de forma lenta, mas entre 1990 e 1993 o seu valor mais do que decuplicou, seja no que diz respeito ao valor das contribuições, seja no que se refere a provisões matemáticas (Quadro B. XL).

Entre 1989 e 1994, o crescimento médio anual do valor dos fundos foi de 55.5% para as seguradoras e de 97.5%% para as sociedades gestoras. O crescimento do valor dos fundos caiu no entanto de 276.5% em 90/89 para 12.3% em 94/93, no caso das seguradoras e de 372.0% para 33.49% no caso das sociedades gestoras. O mercado dos PPR's, geridos sob a forma de unidades de participação em fundos de investimento, é dominado pelas sociedades gestoras. Esta situação é explicada pela especialização do mercado, estando as seguradoras mais vocacionadas para a gestão de PPR's sobre a forma de seguro de vida, com garantia de uma taxa técnica de juro, enquanto que as sociedades gestoras oferecem unidades de participação em fundos de investimento sem qualquer taxa de juro mínima garantida.

Como se pode observar no Quadro B. XLI, os fundos são basicamente aplicados em títulos do estado (59.3% em 94), obrigações e numerário.

1 I. Os seguros de vida PPR

A comercialização de PPR's sob a forma de seguro de vida foi autorizada pelo Instituto de Seguros de Portugal ao abrigo da norma 239/89. Pretendeu-se desta forma criar condições para que as seguradoras do ramo Vida não ficassem excluídas de um mercado cuja função é precisamente fornecer garantias de reforma. Este mercado evoluiu a taxas de crescimento superiores ao dos outros seguros de vida, situação a que não é alheia a dedução fiscal idêntica à dos PPR's geridos sob a forma de unidades de participação. O Quadro B. XLII resume a evolução deste mercado, entre 1990 e 1994, cujo crescimento em valor se fez à

[17] Estatuto dos Benefícios Fiscais, Decreto Lei 215/89 de 1 de Julho, com a redacção introduzida pela Lei 2/92 de 7 de Março. O montante que se podia deduzir era de 500.000$00 anualmente, por sujeito passivo não casado ou por cada um dos cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens, no máximo de 20% do rendimento total anual. Actualmente esse montante foi reduzido.

Quadro B.XL
Valor dos fundos de pensões PPR
(Unidade: milhões de escudos)

	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Seguradoras	35.8	5.3	134.8	4.2	309.2	4.0	380.7	2.4	450.9	1.5	506.7	1.3
Soc. Gestoras	644.4	94.7	3 041.3	95.8	7 448.5	96.0	15 485.9	97.6	28 681.8	98.5	38 253	98.7
Total	680.2	100.0	3 176.1	100.0	7 757.7	100.0	15 866.6	100.0	29 132.7	100.0	38 760	100.0

Fonte: ISP

Quadro B.XLI
Composição da carteira dos FP-PPR

Descrição dos activos	1990	1991	1992	1993	1994
Títulos do estado	30.2%	43.6%	44.9%	44.5%	59.3%
Obrigações e afins cotados	37.5%	18.7%	18.9%	26.6%	20.3%
Obrigações e afins não cotados	5.5%	10.9%	6.4%	0.0%	5.7%
Acções (a)	3.9%	3.6%	2.2%	4.9%	4.4%
Empréstimos	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.4%
Numerário	15.0%	16.9%	21.4%	20.1%	8.4%
Imóveis	7.7%	2.8%	3.4%	2.1%	1.1%
Total	99.9%	96.5%	97.3%	98.57%	99.7%
Valor dos Fundos	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: ISP

Quadro B.XLII
Mercado dos Seguros deVida PPR
(U: milhares de escudos)

	1990	1991	1992	1993	1994
Total	3 304 964	8 745 851	17 283 478	24 960 216	26 633 977

Fonte: APS/ Inquérito ao ramo Vida (2ªparte) 1993; Relatório de Mercado 1995

taxa média de 97,1% ao ano entre 1990 e 93, com diminuição drástica no último ano.

12. O mutualismo

O artigo 63° da Constituição da República reconhece o direito de constituição de instituições particulares de solidariedade social, não-lucrativas, com vista à prossecução de objectivos de Segurança Social. O artigo 80° da Constituição protege o sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção. As mutualidades, como instituições privadas de solidariedade social, inserem-se neste contexto. As Associações mutualistas foram fundadas na sua maioria na segunda metade do século passado por iniciativa de operários, pequenos comerciantes e artesãos, procurando responder à ausência de protecção social na época. No entanto, vicissitudes várias levaram ao seu enfraquecimento, sendo que de 700 associações no início do século, havia 553 em 1931, e apenas 120 desde 1985. Actualmente, o mutualismo no nosso país caracteriza-se por 120 Associações, espalhadas por todo o país, oferecendo esquemas vastos de previdência complementar, esquemas de segurança social no campo da saúde e de apoio social, através de diversas infraestruturas como hospitais, clínicas, centros para idosos, lares de 3ª idade, farmácias, creches, etc.. O suporte financeiro da sua actividade é constituído por 6 caixas-económicas, 2 companhias de seguros e 3 sociedades gestoras de fundos de pensões, de patrimónios e de fundos imobiliários, nunca tendo sido feito recurso ao Estado.

13. Pensões transferidas do estrangeiro

Uma importante fonte de receita para as famílias portuguesas, frequentemente omitida é a constituída pelo fluxo regular de prestações de Segurança Social recebi-

Caixa B.3 - O mutualismo em Portugal

As Mutualidades são organizações de forte pendor democrático, cujo objectivo é a união de esforços com vista ao auxílio mútuo e que têm desenvolvido a sua actividade, fundamentalmente, nos domínios da Previdência ou Segurança Social e da Saúde.

As Associações de Socorros Mútuos ou Mutualidades surgem formalmente, em Portugal, no final do Sec. XVIII, sendo a primeira instituição deste tipo, o Montepio do Exército e da Armada, criado em 1795, com vista à concessão de pensões de sobrevivência às viúvas dos oficiais daquelas forças militares. O seu desenvolvimento foi rápido: em 1876, existiriam cerca de 150 associações; em 1889, cerca de 392, com 139 mil associados; em 1903, cerca de 580, com 175 mil associados; em 1930, cerca de 500, com 590 mil associados. Mas, a partir deste último ano, começa a assistir-se a um certo declínio da actividade mutualista, devido, em medida apreciável, à política do chamado Estado Novo, fortemente contrária ao associativismo.

Porém, vive-se, desde a década de 80, uma fase de revitalização e renovação do movimento mutualista. Presentemente, o seu número ascende a cerca de 120, com 700 mil associados, o que corresponde aproximadamente a 1,5 milhões de beneficiários, e registavam, em 1995, um Activo Líquido próximo dos 60 milhões de contos.

Em 1984, foi criada a União das Mutualidades Portuguesas.

O universo dos seus associados e beneficiários das Mutualidades é constituído essencialmente por operários, trabalhadores dos serviços, profissionais liberais, pequenos comerciantes e industriais.

As Mutualidades regem-se pelo Código das Associações Mutualistas (Decreto-Lei n° 72/90, de 3 de Março) que:

— define as Associações Mutualistas, como instituições particulares de solidariedade social, com um número ilimitado de sócios, capital indeterminado e duração indefinida (art. Iº);
— prevê a possibilidade de constituição de Mutualidades de âmbito sócio profissional (art. 6º) e de gerirem regimes profissionais complementares;
— define como fins fundamentais destas instituições a concessão de benefícios de Segurança Social (prestações pecuniárias por doença, desemprego, acidentes de trabalho ou doenças profissionais e por invalidez, velhice e morte) e de saúde (art. 2º e 3º), os quais podem ser exercidos através de modalidades colectivas (cujo esquema de financiamento é estabelecido em função de um determinado grupo de associados, que deverão aderir em conjunto a essas modalidades) ou individuais (art. 5º);
— determina a realização periódica de estudos técnico-financeiros e consagra o princípio de equilíbrio técnico-financeiro das modalidades, o qual se traduz na obrigatoriedade de alteração do regulamento de benefícios sempre que tal se revele necessário (art. 20°).

das em Portugal, por pensionistas residentes no país, que dispenderam parte da sua vida activa em países estrangeiros. Segundo o Departamento de Relações Internacionais de Segurança Social, no que respeita a Portugal, no plano financeiro, estima-se que o impacto dos regulamentos comunitários sobre Segurança Social tenha excedido os 80 milhões de contos em 1994, referentes a prestações, em que avultam as pensões transferidas por instituições de segurança social de países da UE em favor de beneficiários residentes em Portugal. Em sentido inverso, as pensões transferidas para Estados-membros da UE não ultrapassaram, nesse ano, os 2,3 milhões de contos (dados do Centro Nacional de Pensões).

Extrapolando para fora da UE e tendo em conta, em termos globais, a extensa rede internacional de instrumentos de coordenação que liga Portugal a cerca de 30 países, dos quais 17 no âmbito do Espaço Económico Europeu, poderá avançar-se com perto de 20 milhões de contos de prestações transferidas para Portugal, o que, no conjunto, apontará para um valor de cerca de 100 milhões de contos de fluxos entrados em Portugal em 1994. Na situação inversa, aos 2,3 milhões de contos transferidos para a UE, são de acrescentar mais 3,6 milhões, que incluem como destino das transferências, para além de países vinculados a Portugal por convenções bilaterais, outros países não vinculados que a legislação interna portuguesa prevê.

Verifica-se assim que o saldo dos referidos fluxos é largamente positivo em relação às transferências para Portugal (cerca de 100 milhões de contos contra 5,9 milhões), sendo ainda de notar que o primeiro número não é exaustivo, quando o segundo o é praticamente.

B.

DESCRIÇÃO
DA SITUAÇÃO
ACTUAL

VI. O caso especial da função pública[18]

1. População coberta

Funcionários civis, militares, agentes das forças e serviços de segurança, empregados de institutos e empresas públicas (actuais ou antigos) - beneficiam de um sistema específico de segurança social, o qual integra três componentes: as prestações da chamada acção social complementar; o apoio na doença; e as prestações diferidas, consubstanciadas nas pensões de aposentação (civis), reforma (militares), invalidez e sobrevivência. Em termos quantitativos, trata-se de cerca de um sétimo da população activa e aproximadamente a mesma proporção do total dos nossos reformados e pensionistas.

2. Uniformização e especificidades

O regime das prestações complementares, apesar de especificidades que ainda mantém, tem vindo a ser gradativamente aproximado do regime geral, num esforço de uniformização que abrange já há alguns anos a principal prestação a nível nacional, ou seja, o abono de família. Em termos financeiros, trata-se de um regime descentralizado, com os serviços e organismos públicos a contemplarem nos respectivos orçamentos as despesas correspondentes. O apoio na doença está organizado de modo diferente do dos regimes contributivos da segurança social. Abarca um sistema centralizado de comparticipações, convencionado com os prestadores, e um regime de deduções ao vencimento a partir de determinado grau de absentismo por motivo de enfermidade.

3. Gestão

A administração das prestações diferidas é da responsabilidade da Caixa Geral de Aposentações (CGA), que conjuntamente processa benefícios a outros grupos distintos de servidores públicos: magistrados; titulares de cargos políticos; deficientes das Forças Armadas; pensionistas de preço de sangue. Destes quatro grupos, apenas o primeiro está sujeito às regras financeiras que enquadram a actividade da CGA. As pensões dos restantes grupos não são comparticipadas pelas receitas próprias desta instituição, sendo, em vez disso, suportadas na totalidade pelo Orçamento do Estado - embora a CGA proceda, por conta deste, ao cálculo e pagamento das respectivas pensões.

4. Subscritores e pensionistas

O número de subscritores da CGA cresceu sistematicamente desde o início do anos 70, por aumento de efectivos dos serviços e por absorção de sectores paraestatais no âmbito da administração. Apenas a partir de 1993 começou a verificar-se uma diminuição, por efeito conjugado da contenção de admissões e do elevado volume de saídas, sobretudo via aposentação. Em Dezembro de 1996 registavam-se 635 mil subscritores, prevendo-se que, a manterem-se as mais recentes tendências, este número diminua para 610 mil em 2010 (-0,3% por ano). Quanto aos beneficiários, ascendiam a um total de 383 milhares na mesma data, sendo 275 mil aposentados (incluindo reformados militares e beneficiários de pensões de invalidez) e 108 mil pensionistas de sobrevivência (e beneficiários de pensões de preço de sangue). A tendência destes dois grupos, em cenário de não-reforma, é para crescerem a taxas anuais de 2,7% e 3%, respectivamente, atingindo em 2010, 379 mil aposentados e 164 mil pensionistas de sobrevivência.

5. Beneficiários

O rácio contribuinte/beneficiário passará, nestas condições, de 2,24 em 1996 para 1,45 em 2010 (era 3,72 em 1985). No cálculo deste parâmetro, para torná-lo mais significativo no plano financeiro, os pensionistas de sobrevivência são transformados num número equivalente de aposentados, através da relação entre as respectivas pensões médias. De acordo com a legislação aplicável, as receitas próprias da CGA são consti-

[18] Para a redacção deste capítulo, foram utilizados vários trabalhos do Dr. Eugênio Ramos, uns dos poucos especialistas que têm estudado em profundidade a situação e o regime financeiro do sistema de pensões de aposentação a cargo do Estado. A Comissão agradece ao autor a permissão para o uso desta informação.

tuídas pelas quotas dos subscritores e pelas contribuições das entidades públicas com autonomia (essencialmente, as câmaras municipais), correspondentes, em ambos os casos, a 10% das remunerações dos funcionários.

6. Financiamento

A diferença entre a despesa e a receita é obrigatoriamente saldada mediante transferência do Orçamento do Estado e designa-se exactamente subsídio do Estado, o qual não tem, assim, de contribuir enquanto empregador com nenhum montante determinado. Em contrapartida, tem de saldar totalmente as contas. Este sistema impede que se clarifiquem os limites duma razoável transferência, não permite detectar o momento em que eventualmente se entra numa situação de sobrefinanciamento, e tem impossibilitado, na prática, a constituição de reservas para financiamento de responsabilidades futuras. As receitas próprias da CGA deverão crescer a uma taxa anual de 0,7%, passando de 207 para 229 milhões de contos, respectivamente, em 1996 e 2010. Quanto às despesas, passarão, no mesmo período, de 543 para 1023 milhões de contos (+4,6% por ano). Em consequência, o subsídio do Estado crescerá à taxa média real de 7,25% ao ano, de 264 milhões de contos (1996) para 704 milhões (2010). Se se pretender estimar o significado deste esforço, pode utilizar-se a comparação com a massa salarial dos subscritores, para saber a que taxa de desconto corresponde o subsídio do Estado: de 18% em 1996, passará para 43% em 2010; era de 10% em 1994.

7. Deterioração

A deterioração das contas da Caixa Geral de Aposentações aparenta ser menos rápida do que efectivamente é. O que aconteceu foi que houve factores de incidência conjuntural que esconderam por algum tempo, de início, e contribuíram para agravar, de seguida, uma evolução estrutural que já era previsível desde o início dos anos oitenta e claramente perceptível desde meados dessa mesma década. As consequências financeiras da evolução física - em particular, a diminuição continuada do rácio contribuinte/subscritor e o respectivo "efeito-quantidade" negativo - foram temporariamente compensadas por um "efeito-preço" positivo. De facto, no final dos anos 80, a reforma fiscal, a reforma do sistema retributivo da função pública e outras medidas pontuais originaram um grande acréscimo nas receitas próprias da Caixa Geral de Aposentações.

Quadro B.XLI1I

Rubrica	1985	1990	1995	1990 1985	1995 1990
Subscritores *	584	654	638	12%	-2,50%
Aposentados *	125	159	258	27%	62%
Pensionistas *	70	95	106	36%	12%
Receita **	22	85	192	286%	126%
Despesa **	52	122	479	135%	293%
Subs. do Estado **	29	46	222	59%	383%

* milhares
milhões de contos

8. Medidas correctoras

Foram as seguintes as principais destas medidas, e o respectivo impacte orçamental: aumento da percentagem de desconto para a CGA, de 8% para 10% (+25% de receitas); desconto de quota sobre os 13° e 14° meses dos funcionários (+16,66% de receitas); majoração dos vencimentos por efeito da reforma fiscal (+14% de aumento médio ponderado da base de desconto); novo sistema retributivo da função pública (+22% de aumento médio, a que acresce o arrastamento anual do avanço de escalões); contribuição obrigatória das Câmaras Municipais e outros serviços autónomos, na qualidade de entidades patronais (5%, 8% e 10%, consecutivamente, sobre a respectiva massa salarial). A partir de 1990 a evolução estrutural da despesa deixou de ser amortecida pela receita extraordinária, que se devera a medidas que não se repetirão facilmente. Eis o motivo por que, se se dividir os últimos dez anos em dois quinquénios, o panorama deixa de ser uniforme: os últimos cinco anos são o espelho provável das próximas décadas, embora se admita que o crescimento do desequilíbrio vá desacelerando gradualmente (Quadro B. XLIII).

9. Uniformização

A Lei de Bases da Segurança Social prevê a uniformização dos regimes da função pública e do regime geral contributivo, no âmbito de um objectivo de convergência de benefícios que, nos termos legais, deve ser atingido sem prejuízo do mais favorável. Não houve, nos últimos dez anos nenhuma convergência efectiva, uma vez que o benefício médio atribuído por cada um dos sistemas se mantém igualmente distanciado: a pensão média de aposentação paga pela CGA continua a ser 3,5 a 4 vezes superior à pensão média de reforma do regime geral contributivo. Por outro lado, o valor destas pensões médias depende menos das actualizações anuais do que da ponderação do valor das novas pensões atribuídas em cada ano. O mesmo é dizer que, se o decisor político quiser actuar nesta matéria, tem pouco espaço para o fazer através dos aumentos anuais, devendo privilegiar sobretudo a adequação, para termos suportáveis, da fórmula de cálculo da pensão de aposentação do regime dos funcionários públicos. A manter-se a situação actual, é previsível que a pensão média de aposentação paga pela CGA cresça a uma taxa anual de 1,65%. O crescimento - induzido pelas carreiras contributivas completas dos recém reformados - da pensão média do

regime geral da segurança social, pode estimar-se em 3,6%. Admitindo que haverá capacidade de sustentação financeira para tal, os beneficiários deste regime alcançariam a pensão paga pela CGA aos aposentados da função pública dentro de 66 anos.

10. Regime fechado de longa duração

Em 1993 foi aprovado um diploma determinando que todos os funcionários admitidos a partir de 1 de Outubro desse mesmo ano ficariam sujeitos às regras do regime geral para efeitos de cálculo da respectiva pensão. Esta medida transforma num grupo fechado os funcionários então no activo; o seu impacto, em termos financeiros significativos, apenas se fará sentir a partir de cerca do ano 2030, quando os funcionários admitidos em 1994 completarem 36 anos de serviço e começarem a aposentar-se. Os últimos agentes públicos aposentados de acordo com as regras actuais receberão pensões em média até ao ano 2045 (para os valores actuais da esperança média de vida), mantendo-se ainda, para além desta data, as pensões de sobrevivência atribuídas aos respectivos herdeiros hábeis. Estes dados permitem concluir que o diploma aprovado em 1993 não acrescenta, para além do efeito psicológico - aliás, importante, no plano da preparação das outras decisões que virão a ser necessárias - qualquer resultado que alivie a pressão orçamental sobre a CGA nas próximas décadas.

I I. Possíveis vias de solução. Soluções a médio e longo prazo

A resolução do problema do financiamento dos regimes geridos pela CGA poderá passar por uma abordagem de médio e longo prazo que integre medidas visando: (a) A separação formal entre a responsabilidade do Estado enquanto empregador e o esforço realizado com o financiamento suplementar da CGA; (b) o acréscimo das receitas; (c) a diminuição das despesas; (d) a introdução de uma componente de capitalização.

Separação entre estado empregador e financiador suplementar

Em 1997 a contribuição do OE para a CGA ascende já a 22% da massa salarial do funcionalismo, valor que deve considerar-se muito elevado, tendo em atenção as restantes parcelas do financiamento social dos agentes públicos: prestações complementares, apoio na saúde, pensões de reserva, etc., as quais somam hoje o correspondente a mais 10% da massa salarial. Aquele valor de 22% é hoje quase igual à percentagem de taxa social única (TSU) que é destinada aos benefícios por velhice, sobrevivência e morte (22,9%) no Regime Geral. Poder-se-ia dizer que, não tendo o Estado pago as suas obrigações previdenciárias como entidade patronal, o que paga como subsídio à C.G.A. corresponderia, "grosso modo", a esse valor. A questão está em que, como atrás se documentou, este valor cresce muito mais depressa que a parte da TSU destinada a correspondentes encargos.

Acréscimos de receitas

Afigura-se que uma relação bastante razoável neste caso seria uma contribuição patronal equivalente no máximo ao dobro das contribuições individuais dos funcionários, portanto, a 20% do respectivo vencimento. Para além deste montante, um eventual défice das contas da CGA deveria ser considerado financiamento suplementar e de natureza excepcional. Embora difícil de sustentar, tendo presentes as taxas já praticadas, o aumento das receitas próprias é todavia um elemento essencial e que deve ficar ligado à transição para uma lógica de capitalização parcial, tendo em vista garantir que o esforço adicional que vier a ser exigido dos actuais activos não vai financiar as actuais pensões (ou novos benefícios) hoje pagas aos aposentados, mas sim ser canalizado para um (ou mais) fundo(s) que assegurará no futuro o pagamento de pensões - ou complementos de pensões - aos actuais activos. Admitindo pouco realizável um maior chamamento à contribuição adicional dos activos a não ser para capitalização e consequente benefício futuro dos próprios, e considerando que os valores da despesa não se contêm dentro do quadro das receitas, mesmo com a contribuição patronal do Estado em 20%, conclui-se pela inevitabilidade de actuar sobre a despesa, reduzindo-a a limites comportáveis. Tal actuação só pode fazer-se em termos seja quantitativos - diminuição do fluxo anual de novos aposentados -, seja qualitativamente - intervenção sobre a formula de cálculo inicial da pensão e, consequentemente, sobre o benefício médio atribuído. A não serem tomadas medidas desta natureza, a regulação far-se-á inevitavelmente, com custos acrescidos, por via de redução real dos aumentos anuais de pensões, que tenderão a ser inferiores à inflação, se não mesmo nulos, em termos nominais. A transição deve ser tão gradual quanto o permita a deterioração da situação financeira do sistema. A margem de manobra já não é, porém, muito elevada.

Redução de despesas

O primeiro conjunto de medidas sugerido visa diminuir o fluxo anual de aposentados. São as seguintes: (a) aumentar o tempo mínimo de subscritor, gradualmente, de cinco para dez anos, para poder beneficiar-se de aposentação suportada pelo sistema. Note-se que este é já o tempo mínimo vigente nos regimes contributivos da segurança social, além do que tal tempo pode ser complementado com tempo de descontos efectuados no âmbito destes regimes; (b) revogar todas as disposições legais vigentes que permitem, de modo generalizado, e estimulam mesmo, a aposentação antecipada (face às condições normais de idade ou tempo de serviço) e sem o reconhecimento de incapacidade em junta médica; (c) estender a metodologia

referida em b) às situações de excedentes da função pública, garantindo que apenas em caso de absoluta impossibilidade de recolocação/reconversão haverá lugar a aposentação antecipada. Como certamente se reconhece, este tipo de medidas tem implícitos efeitos no envelhecimento - já hoje muito acentuado - dos recursos humanos da Função Pública, bem como na criação de barreiras adicionais ao recrutamento de novos e mais qualificados efectivos.

Aposentação aos 65 anos

Em geral, os sistemas de segurança social definem dois grandes grupos de situações de reforma: velhice e invalidez. No caso do sistema gerido pela CGA existe uma modalidade que não se encaixa em nenhuma daquelas duas: trata-se do direito atribuído ao funcionário de se aposentar, mediante simples requerimento, desde que conte pelo menos 60 anos de idade e 36 de serviço. É uma disposição de natureza meramente administrativa e que não carece de reconhecimento de incapacidade em junta médica. Não se descortina qualquer justificação que sustenha esta diferenciação relativamente ao regime da segurança social geral. É mais um exemplo de uma disposição de "sentido estatutário" que, face à realidade actual, poderia ser revogada. Em sua substituição, deveria ser introduzida a faculdade, existente no regime geral, de aposentação dita "por velhice", a partir dos 65 anos: para flexibilizar a idade de reforma seria sempre possível criar desincentivos (reduções na pensão) a todos os que, entre os 60 e os 65 anos desejarem aposentar-se. O prolongamento da idade legal de aposentação deveria ser faseado ao longo de pelo menos quatro anos, de modo a harmonizar-se com o que se propõe adiante, a propósito da fórmula de cálculo da pensão de aposentação. Nos últimos anos, a média de aposentados ao abrigo desta disposição tem sido de cerca de três mil por ano, o que equivale a um aumento anual da despesa de seis milhões de contos.

Revisão da fórmula de cálculo

A contribuição, para a redução da despesa, das medidas de natureza quantitativa sugeridas será ainda insuficiente para trazer o subsídio do Estado para valores que possam ser considerados sustentáveis. A intervenção sobre o principal responsável pelo efeito-preço da despesa do sistema, a fórmula de cálculo das pensões, parece ser, assim, inevitável. O segundo conjunto de medidas poderia reduzir a despesa mediante adequação da fórmula de cálculo das novas pensões. Algumas medidas poderiam ser tomadas nesta matéria: (a) aumentar progressivamente de trinta e seis para quarenta o número de anos necessário para um funcionário aceder à pensão por inteiro; (b) definir como anuidade de acumulação o valor 2,2%, o que significa uma pensão por inteiro relativa a quarenta anos de serviço correspondendo a 88% do valor ilíquido da remuneração relevante para o cálculo. Como se verá de seguida, 88% corresponde à remuneração líquida de descontos para a CGA, no caso de se atingir de futuro um nível de 12% para tais descontos; (c) fixar anualmente um valor máximo para a pensão de aposentação, à semelhança do que acontece com a pensão mínima, devendo tal montante estar relacionado com a remuneração máxima sobre a qual possam incidir descontos para a CGA; (d) estabelecer um calendário de aproximação gradual a tais objectivos.

Regime de transição

Poderia admitir-se como adequada uma transição de quatro anos para a situação proposta em a) e de cinco anos para b). Como resultado das medidas propostas, estima-se que o subsídio do Estado necessário venha a descer entre dez e treze pontos percentuais relativamente à massa salarial fixando-se, em 2010, entre 30% e 33% daquele referencial. Isto significa, ainda assim, um financiamento suplementar correspondente a pelo menos 50% da contribuição patronal proposta, donde se conclui que, a tomarem-se todas estas medidas de aproximação gradual, o desequilíbrio não se anula, mas reduz-se substancialmente. A ponderarem-se outras hipóteses de medidas, no âmbito das alterações à fórmula de cálculo da pensão, deveria ser estudado o ajustamento a introduzir na definição da remuneração de referência: hoje, esta corresponde ao último vencimento percebido pelo funcionário, mesmo que o seja apenas durante um mês. Esta fórmula permite e até incentiva manipulação do final da carreira para os mais informados e mais influentes.

Complementaridade

O terceiro conjunto de medidas tem como objectivo ligar o aumento de receitas próprias do sistema à introdução de elementos de capitalização. Deste modo, e considerando que por um lado, não parece legítimo exigir contribuição adicional dos subscritores para financiamento das pensões dos actuais aposentados; por outro, que importa começar a criar reservas capitalizáveis; e finalmente, que o Estado, contribuindo aos níveis acima explicitados, mesmo depois dos dois primeiros conjuntos de medidas propostos, não terá muita capacidade adicional para tal; então, necessário se torna um esforço adicional dos futuros beneficiários da capitalização a promover. De entre as medidas possíveis algumas poderão ser as seguintes:

— aumentar anualmente meio ponto percentual, ao longo de quatro anos, a taxa de desconto para a CGA, até atingir 12%;
— canalizar mensalmente para uma reserva específica da CGA o montante de quotas obtido a partir deste esforço adicional, que se estima de 7,5 milhões de contos, crescendo proporcionalmente até atingir 30 milhões anuais em 1998 e anos seguintes;

— reforçar esta reserva anualmente com uma dotação do OE equivalente a 4% da massa salarial, mantendo a proporção de $^{1}/_{3}$ entre contribuição do funcionário e do Estado;
— preparar estudos tendentes a promover com os recursos assim obtidos a existência de um ou mais fundos de gestão pública ou mutualista, flexível, que venham a financiar o pagamento de complementos de pensões para os funcionários que venham a aposentar-se uma vez terminado o período de transição gradual do sistema.

12. Outros regimes

A situação das reformas da CGA deve ser analisada e encarada mais pela óptica da procura da sustentabilidade financeira, que pela da correcção de eventuais privilégios, quando este regime se compara com o regime geral de Previdência. A discussão no terreno dos privilégios é sempre movediça: a Função Pública, tem, em Portugal, um registo histórico de baixos salários em categorias de técnicos, técnicos superiores e dirigentes e praticamente só dispõe de assistência na doença a partir de meados da década de sessenta. Acresce que outros regimes previdenciários - os das empresas públicas monopolistas (mesmo que agora privatizadas) - que discriminam positivamente o seu pessoal com regimes de pensões muito mais favoráveis que o dos trabalhadores por conta de outrem; quem paga aqui estas diferenças, tal como no caso da Função Pública é, afinal, o contribuinte.

13. Conclusão

A reforma das pensões do Estado é, em países de cultura próxima da nossa, uma reforma difícil e que se arrisca a provocar injustiças relativas se não for bem equilibrada e gradual. A pensão de aposentação representa, com a estabilidade de emprego, a compensação que o Estado tem encontrado para os desníveis salariais entre alguma categoria da função pública e categorias congéneres ou equivalentes, nos trabalhadores por conta de outrem. Alguns estudos mais recentes têm demonstrado que esses desníveis se situam apenas nas categorias de dirigentes e de pessoal técnico e técnico superior. Nas restantes, a situação salarial não apresentaria diferença e em muitos casos, para o mesmo nível de qualificação e idade, seria até mais vantajosa na Função Pública. É importante aprofundar estes estudos para esclarecer uma discussão que resvala facilmente para terrenos de menor objectividade.

A Comissão reconhece que não teve mandato para apresentar propostas nesta matéria, por tal não figura qualquer referência a este importante sector no capítulo das recomendações finais. Mas, por imperativo ético, a Comissão não poderia alienar a responsabilidade de documentar este importante problema, onde tão pouca informação existe. O conjunto de considerações atrás explicitadas parecem-nos equilibradas e política e socialmente exequíveis, desde que com ampla informação e gradualismo na sua aplicação. A Comissão apresenta-as como possíveis vias de solução a médio e a longo prazo para um problema que não se resolve sozinho, por qualquer efeito mágico, e que gera questões que muito irão preocupar os gestores financeiros do Estado ao longo da próxima década.

Avaliação e previsão

AVALIAÇÃO
E PREVISÃO

I. Diagnóstico da situação actual

I. Dimensão da Segurança Social

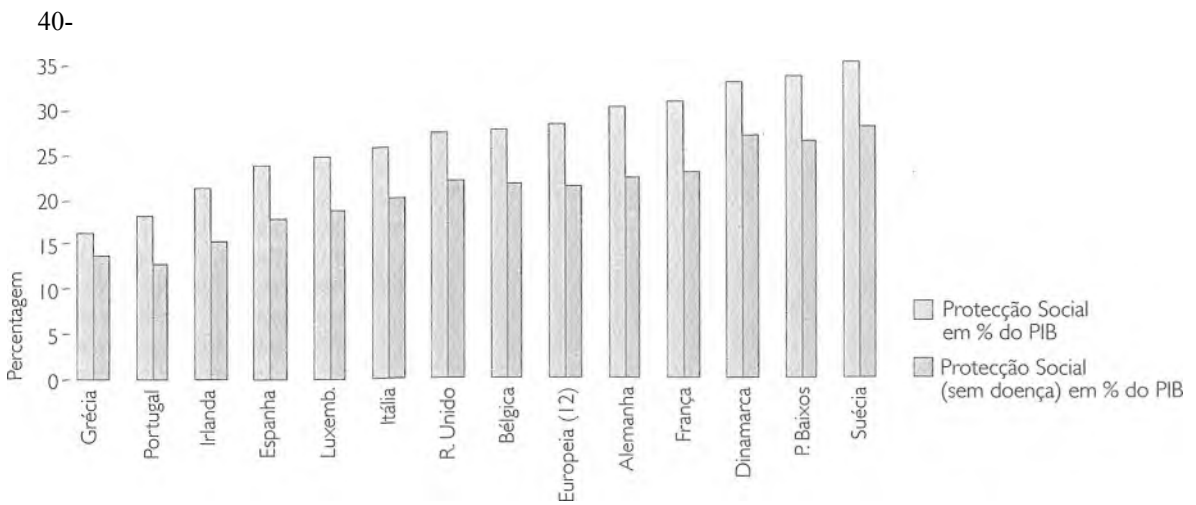
Como vimos no Capítulo B. "A Segurança Social Hoje", a Segurança Social mobilizou em Portugal, em 1996, 11% do P.I.B.[1] e as suas despesas correntes atingiram em 1997 cerca de 1,65 milhares de milhões de contos, tendo crescido entre 1992 e 1995 à taxa média anual de 9 %, a preços correntes. Apesar deste crescimento rápido de encargos, a protecção social é, em Portugal, a menos desenvolvida da Europa, se lhe retirarmos os encargos com a saúde e os subsídios de doença. Na totalidade, a nossa posição relativa apenas melhora por nos colocar à frente da Grécia (Figura C. a).

A parte mais substancial dos encargos, com a Segurança Social, em Portugal, destina-se à velhice (54,7%) seguida da invalidez, incapacidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais (18,9%). As prestações familiares representam 10,9%, os encargos com o desemprego, 6,3% e as medidas de colocação, orientação profissional e reclassificação, 2,3% (Figura C. b).

As pensões de invalidez, velhice e sobrevivência representarão 73% dos encargos orçamentados em 1997. No contexto europeu, em matéria de importância relativa dos gastos em pensões, Portugal situa-se a meio da tabela, mas se adicionarmos aos encargos com as pensões de velhice, os encargos com as pensões de invalidez, incapacidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, então Portugal virá em 4º lugar, após a Itália, a Grécia e o Luxemburgo. Durante o período 1992 - 1994, os encargos com pensões cresceram, a preços correntes, à taxa média anual de 8 % e as restantes prestações sociais (subsídio de doença, de desemprego, e outras) à taxa anual média de 13 %. Durante o mesmo período, o número de beneficiários activos cresceu apenas 1,6% (cerca de 70 mil). A diminuição

[1] Excluindo os encargos com a saúde e a protecção social da função pública, directamente a cargo do OE.

Figura C.a
Despesas com Segurança Social em % do PIB
União Europeia, 1993



em 100 mil do número de trabalhadores por conta de outrem foi compensada pelo aumento de trabalhadores independentes em cerca de 65 mil e o de desempregados em cerca de 70 mil[2] (Figura C. c). Porém, o número total de pensionistas aumentou 4,3% no período (cerca de 98 mil), e se os de invalidez se reduziram em 53,7 mil, os de sobrevivência aumentaram em 79 mil e os de velhice em 73,4 mil (Figura C. d).

[2] Os desempregados, embora não contribuam para a Segurança Social, mantêm todos os seus direitos de antiguidade para efeitos de pensão, mesmo sem contribuírem. O mesmo se passa com os beneficiários em situação de baixa por doença

Mais pensionistas geram mais encargos com pensões.

2.Tipos de pensão

Em 1995 gastaram-se 959 milhões de contos em pensões. Os encargos com os diferentes tipos de pensões cresceram, como já vimos, a taxas muito próximas da taxa de crescimento médio anual de 8%, no período 1992-1995; o número total de pensionistas, apesar de terem diferentes comportamentos por tipo de pensão, cresceu globalmente a 4,4% ou seja, a ritmo inferior. Analisando por tipo de pensão (Figura C. e), observa-se:

Figura C.b
Repartição das despesas com Segurança Social em % do PIB
União Europeia, I 993

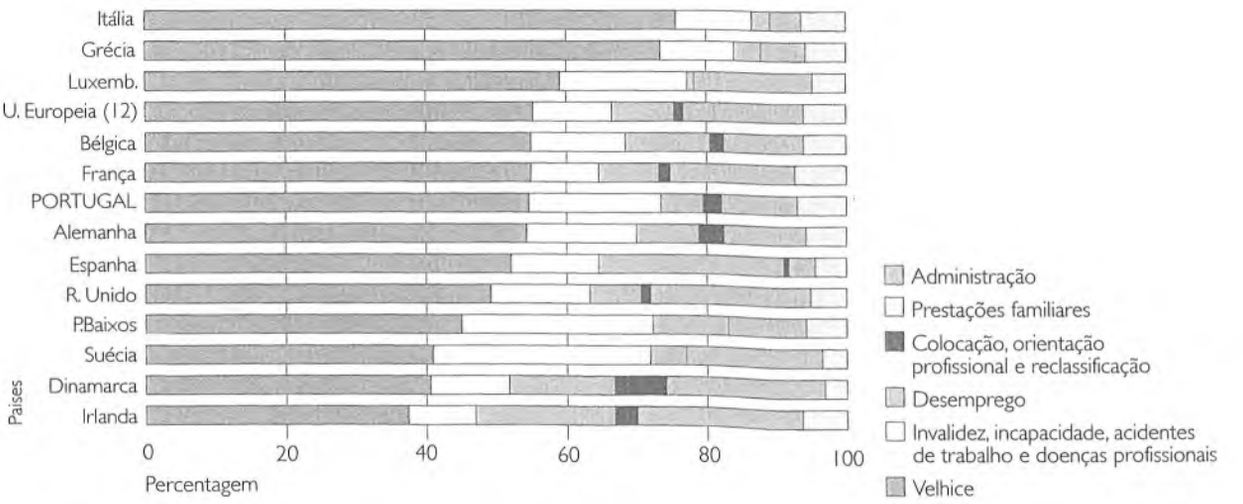
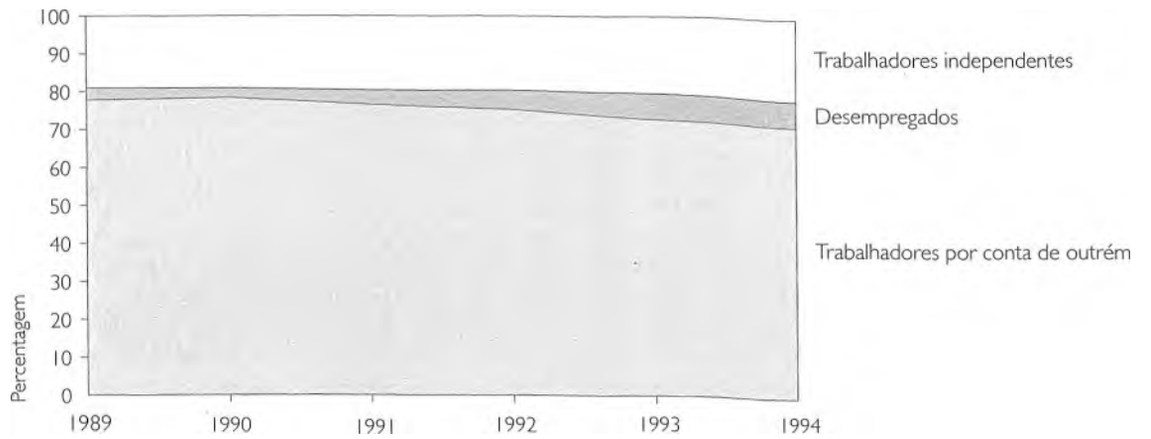
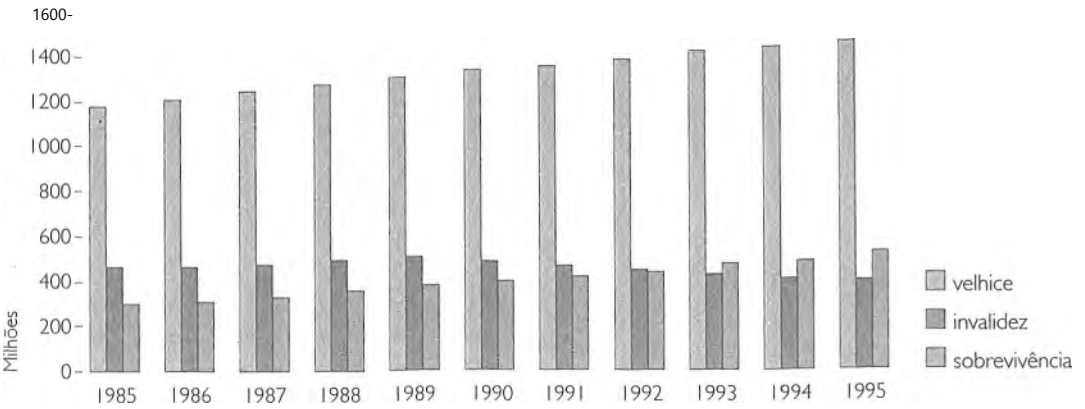


Figura C.c
Beneficiários activos, por natureza de inscrição



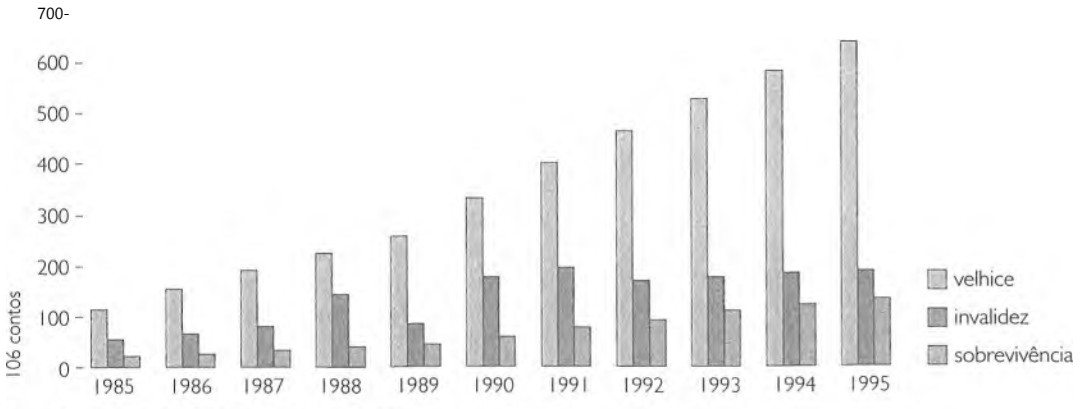
Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Social, 1996

Figura C.d
Pensionistas por modalidade



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Social, 1996

Figura C.e
Despesa em pensões por modalidade



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Social, 1996

a) os encargos com as pensões de *velhice,* que representaram 67% dos gastos em pensões, no último ano, e viram aumentados em 73,4 milhares o número de pensionistas, cresceram 9,3%;

b) os encargos com as pensões de *sobrevivência,* representando 13,5% dos gastos, mas com um aumento de 79 milhares de efectivos, cresceram 9,9%;

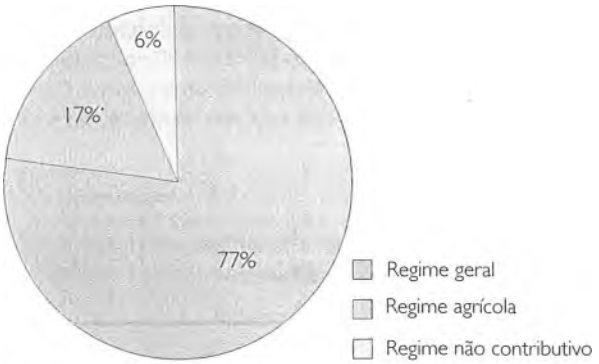
c) as pensões de *invalidez,* as quais, embora representem 20% dos encargos com pensões, viram reduzido, no período, o número de pensionistas em 53,7 milhares, apenas cresceram 3,4%.

Isto é: os encargos com as pensões directamente associadas à evolução demográfica da população activa contribuinte e à maturação do sistema crescem em ritmo quase triplo do das pensões por invalidez.

3. Regimes

Na análise por regimes, os encargos com as pensões do *regime geral* representam 77% dos encargos totais em pensões, os encargos com as pensões dos trabalhadores do *regime agrícola* representam 16,7% e o regime *não-contributivo e equiparado* representa apenas 6,3% (Figura C. f). Durante os últimos dez anos, os primeiros cresceram à taxa média anual, a preços correntes, de 18,3%, os segundos à taxa de 16,4% e os encargos com as pensões do regime não-contributivo à taxa de 12% (Figura C. g). Tal se explica pelo acréscimo global da população pensionista em 423,4 milhares, sendo o acréscimo no regime geral de 498,9 milhares e no regime agrícola de 69,9 milhares, parcialmente compensados pela redução da população do regime não-contributivo em 145,4 milhares (Figura C. h). A evolu-

Figura C.f
Repartição da despesa em pensões, por regimes, 1995



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Social, 1996

ção mais recente tém-se feito no sentido da redução da importância relativa, quer em encargos, quer em pensionistas, dos regimes não-contributivos. São efectivamente as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência do regime geral a maior fonte de preocupações para a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

4. Estrutura de gastos

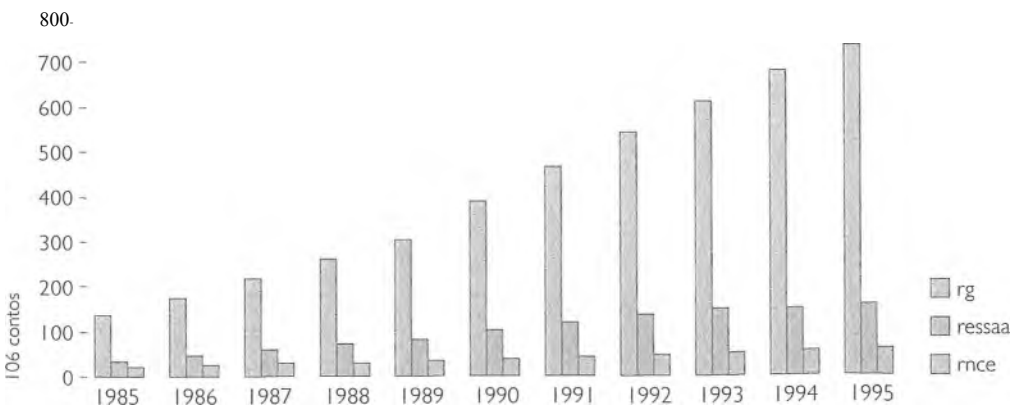
A estrutura dos gastos totais com a Segurança Social manifesta o peso preocupante das pensões (73% do total dos encargos, como já vimos) o que acentua a sua vulnerabilidade à evolução demográfica e à ainda incompleta maturação. Apesar de uma reduzida diversificação, o sistema de Segurança Social tem vindo a ser chamado a responder a novos desafios da instabilidade económica. Os encargos com os subsídios de desemprego subiram de 12,5 milhões de contos em 1985, 5,06% do total, para 136,8 milhões em 1995, 10,75% do total. O mesmo aconteceu com os subsídios de doença que em boa parte escondem desemprego oculto, tendo passado de 19,6 milhões de contos em 1985, 7,9% do total, para 95,8 milhões em 1995, 7,5% do total (Figura C. i).

5. Sobrecarga indevida

Vários regimes, prestações e actividades têm sido cobertos indevidamente, em alguns casos em incumprimento da Lei de Bases de 1984, pelos recursos da Segurança Social (Caixa C. 1: As "Boas Intenções" na Segurança Social):

— o regime dos agrícolas, onde os encargos deveriam ser repartidos entre o Orçamento do Estado (OE) e o Orçamento da Segurança Social (OSS), repartição nunca regulamentada, que custaram, em 1995, 133,5 milhões de contos;
— os regimes não-contributivos e equiparados, como o regime transitório dos rurais e o regime de pensão social, que custaram, em 1995, 58,4 milhões de contos;
— o regime especial dos ferroviários, que custou, em 1995, 12,7 milhões de contos;
— os regimes onde a dificuldade de fixação de taxas contributivas levou a que só recentemente se tenham dado passos para serem tornados financeiramente equilibrados, como o regime dos trabalhadores independentes e o regime do seguro social voluntário;
— os encargos com as políticas activas de emprego, que custaram, em 1995, 16 milhões de contos;
— os encargos com a participação nacional nos programas de co-financiamento comunitário sobre formação profissional, que custaram, em 1995, 20,6 milhões de contos;
— os encargos com a acção social, que custaram, em 1995, 87,5 milhões de contos;

Figura C.g
Despesa em pensões por regimes



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Social, 1996

Figura C.h
Pensionistas por regimes

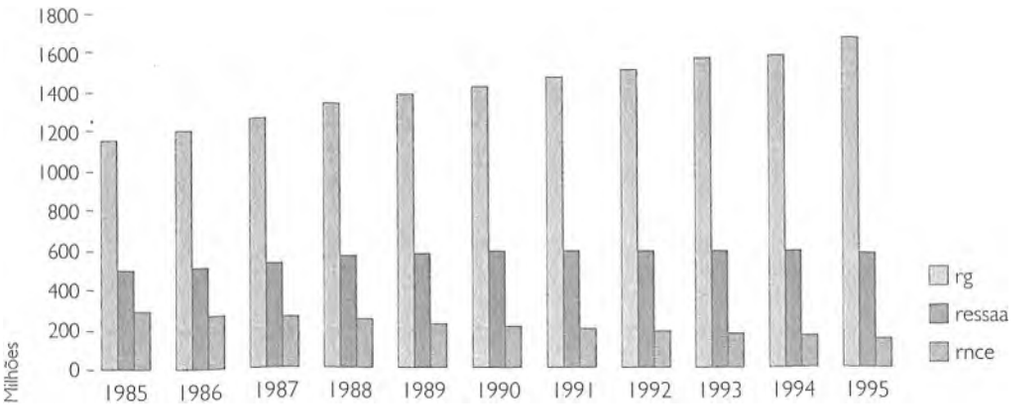
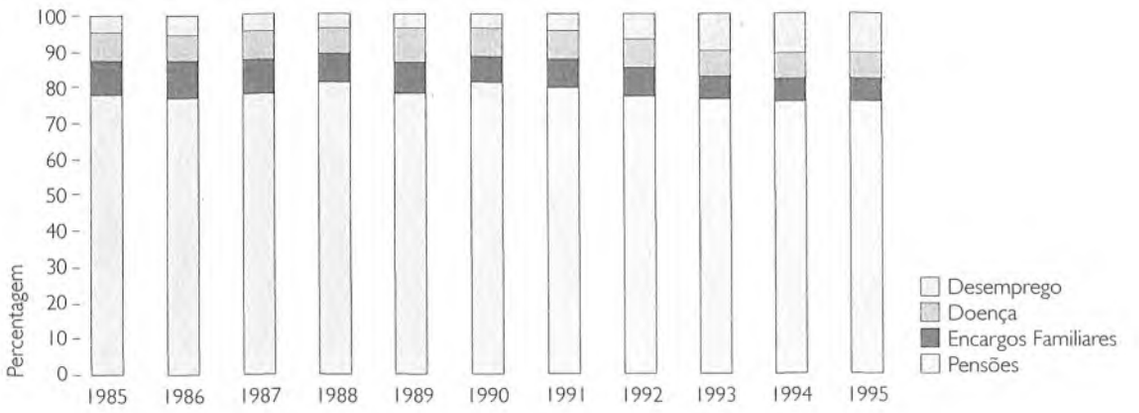


Figura C.i
Evolução da estrutura de gastos da Segurança Social



— os regimes fracamente contributivos (eleitos locais, bombeiros, pessoal de IPSS, trabalhadores de serviço doméstico, jogadores profissionais de futebol, membros do clero, etc.). Estes últimos terão custado em 1995 cerca de 18,7 milhões de contos, numa estimativa da Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social (Quadro C. I).

Verifica-se, assim, que o sistema de Segurança Social tem vindo a ser chamado a cumprir funções para as quais não foi planeado nem está a ser financiado, incluindo o financiamento de medidas de típica política económica que pouco têm a ver com a lógica da segurança social. O Decreto-Lei n.° 326/93 de 25 de Setembro prevê uma desagregação da taxa contributiva com base na análise actuarial das despesas com prestações, atribuindo 6,1 pontos dentre os então 35,5 pontos percentuais (17,2%) para financiar encargos com a solidariedade no financiamento de outras eventualidades ou de outros regimes [4]. Hoje, reconhece-se que esta desagregação, ao fixar limites normativos para os encargos com a solidariedade, dificilmente possa ter atingido os objectivos previstos no preâmbulo daquele diploma de *"(...) evitar a descaracterização dos regimes contributivos e as injustiças relativas e as distorções decorrentes do excesso de solidariedade nas transferências internas entre eventualidades e entre regimes*

6. Medidas legislativas que se traduzem no agravamento de encargos e diminuição de receitas

Várias medidas legislativas provocaram o desvirtuamento do financiamento dos regimes contributivos,

[4] A desagregação da TSU, então de 35,5%, em função das eventualidades, era a seguinte: Encargos Familiares: 2,8; Doença: 3,3; Doença Profissional: 0,5; Maternidade: 0,5; Desemprego: 3,5; Invalidez: 6,9; Velhice: 13,9; Morte: 4,1% (*Decreto-Lei n.° 326/93 de 25 de Setembro).*

Caixa C. I -As "boas intenções" na Segurança Social[3]

A Previdência Social dá os primeiros passos com a publicação e aplicação dos Regulamentos das Caixas Sindicais de Previdência e das Caixas de Reforma ou de Previdência, mas com âmbitos pessoal e material muito limitados. Em 1960 o número de trabalhadores abrangidos situava-se em cerca de 878,5 milhares, encontrando-se fora do sistema os trabalhadores agrícolas, os pescadores, os trabalhadores do serviço doméstico e os trabalhadores independentes. O âmbito material era também limitado. O direito ao subsídio de casamento, nascimento e aleitação só é consagrado em 1960. A protecção social por doença profissional é integrada no sistema apenas em 1962, as pensões de sobrevivência só foram integradas a partir de 1966 e o direito ao subsídio de desemprego é reconhecido apenas em 1975. Os primeiros passos para a criação de um regime não-contributivo datam de 1974, com a instituição da pensão social e com a finalidade de ampliar os recursos financeiros imediatos decidiu-se a eliminação progressiva do "plafond", o qual foi eliminado em Janeiro de 1974. Entretanto, o direito à protecção social dos trabalhadores agrícolas foi reconhecido em 1969 e 1970, tendo sido considerado equivalente a tempo de contribuição o tempo de trabalho prestado em actividades agrícolas por sócios das Casas do Povo. Em 1972 alargou-se este princípio a zonas não-cobertas por Casas do Povo. Em 1985 a idade mínima legal de atribuição da pensão de velhice foi reduzida de 70 para 65 anos; em 1975 o número de pensionistas de invalidez e velhice atinge quase meio milhão, quando era de apenas 41,2 mil em 1971. Em 1973 foi alargado o âmbito dos benefícios aos trabalhadores do serviço doméstico e a idade mínima de atribuição da pensão de velhice às mulheres tinha sido reduzida, em 1972, de 65 para 62 anos. Por esta altura, o período de garantia passa a ser de três anos com 24 meses de contribuição. Como não existia a figura da "densidade contributiva", era possível, na prática, o acesso à pensão com apenas 24 dias de contribuição.
Em 1974 foi reformulado o regime dos comerciantes o que levou à inscrição massiça de comerciantes e ao pagamento retroactivo de contribuições por uma população activa bastante envelhecida, com o correspondente aumento rápido de pensionistas e o equilíbrio financeiro do sistema. Mais recentemente foram admitidas pensões antecipadas para as situações de desemprego de longa duração e em idades relativamente elevadas, as pensões unificadas que quando o último regime é o da Função Pública se podem consubstanciar numa atribuição da idade mínima de pensão de velhice. Finalmente, em 1989 um diploma veio permitir o pagamento retroactivo de contribuições para a Segurança Social, o que se traduziu em "compra de tempo de contribuição" favorecidos pelo carácter opaco da globalidade da chamada taxa social única implicando continuado sacrifício financeiro do regime geral e dos seus beneficiários, a pretexto da necessidade de fazer funcionar o princípio da solidariedade.

a *Medidas de apoio ao emprego.*
As medidas legislativas neste domínio, implicando apoios financeiros, reduções ou isenções contributivas, foram-se multiplicando depois do início da segunda metade dos anos oitenta e, em 1995, abrangiam 47 700 pessoas, determinando um encargo da ordem dos 16 milhões de contos. Tais medidas são de vária ordem: (a) Subsídio de inserção de jovens na vida activa (1988); (b) Isenção de contribuições para a criação de empregos para jovens e desempregados de longa duração (1996, 1991 e 1995); (c) Redução de contribuições para a integração profissional de deficientes (1996 e 1991); (d) Incentivos à criação de empregos para trabalhadores em situação de desemprego de longa duração (1995) (Caixa C. 2).

m Medidas de pré-reforma.
Os acordos de pré-reforma determinam redução das taxas contributivas. Sempre que estes acordos se enquadrem em medidas de recuperação .de empresas declaradas em situação económica difícil ou em projectos de restruturação ou de recuperação de empresas ao abrigo de legislação específica (1986 e 1987) e se verifique o desequilíbrio económico-financeiro da entidade empregadora, esta pode requerer, segundo limites legalmente fixados, a equivalência à entrada de contribuições para os trabalhadores pré-reformados. Além disso, estes trabalhadores, desde que tenham completado 60 anos de idade, em alternativa à pré-reforma, podem requerer a reforma antecipada,

a *Medidas completnentares de protecção social.*
No âmbito de processos de reestruturação de empresas afectadas pela restruturação de um sector de actividade (1990). Estas medidas podem conduzir a maior duração do período de concessão das prestações de desemprego, majoração do abono de família aos menores durante o período de escolaridade obrigatória e compensação salarial.

:a *Medidas de antecipação áa idade de reforma.*
Diversos grupos de trabalhadores, cujo número tem crescido apreciavelmente nos últimos anos, beneficiam de reformas antecipadas, facto que determina pesados efeitos financeiros para a segurança social. (Quadro C. II).

7. Receitas da Segurança Social

As duas principais fontes de receitas da Segurança Social são as contribuições sociais e as transferências

[3] Adaptado de Maria Bento, O Custo das "Boas Intenções" na Segurança Social, *Fórum Social II,* Lisboa, 1996.

Quadro C.I
Grupos^profissionais com taxas contributivas reduzidas

Grupos Profissionais	Eventualidades cobertas*	Taxa observada (%)	Taxa esperada (%)	Diferença (%)
Seguro Social Voluntário	a.c.e.f.g.h	23	28,66	5,66
Trabalho no Domicilio	a,c,e,f,g,h	30	26,06	-3,94
Futeboiistas Profissionais	a,c,d,e,f,g,h	28,5	32,15	3,65
Militares (Contrat. ou Voluntários)	d	3	6,09	3,09
Trabalhadores Agrícolas Diferenciados	todas	32,5	34,75	2,25
Trabalhadores Agrícolas Indiferenciados	todas	29	34,75	5,75
Profissionais do Serviço Doméstico	a.b.c.e.f.g.h	29	28,66	-0,34
Docentes (Ens. Partic. ou Corporativo)	a,b,c,d,h	10	1 1,84	1,84
Docentes (Não-integrados no sistema)	todas	29	34,75	5,75
Bancários	c.d.h	14	8,77	-5,23
Rádio Marconi	2	7	6,59	-0,41
Pensionistas em Actividade	a,c,e,f,g,h	33,25	26,06	-7,19
Clero	a,b,c,e,fg,h	12	■ 22,91	10,91
Pré-Reforma	c.e.f.g.h	21,6	25,59	3,99
Bombeiros	3	4	22,91	18,91
Eleitos Locais e Govern. Civis	3	18	22,91	4,91
jovens em 1 ° emprego	todas	1 1	34,75	23,75
Trabalhadores deficientes	todas	23,5	34,75	11,25
Entidades s\ fim lucrativo	todas	32	34,75	2,75
Pagamento retroactivo de contribuições	3	18	22,91	4,91
Trab. Agríc, Fam, etc que cessam actividade	c,e,f,g,h	7	25,59	18,59

Taxa Observada: somatório das contribuições do empregador e trabalhador, fixada na lei para o caso excepcional de cada grupo profissional, nas eventualidades cobertas.
Taxa Esperada: idem, aplicando a lei geral
* Eventualidades: a. Maternidade: b. Doença: c. Doença profissional; d. Desemprego: e. Invalidez; f.Velhice; g. Morte; h. Encargos familiares.
Fonte: Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social, 1996

do OE: as duas juntas representaram 78% das receitas totais, em 1995. As primeiras têm vindo a aumentar regularmente a preços correntes, mas a taxas reduzidas, 5,5% em 1993, 6,0% em 1994, 7,3% em 1995 e 6,2% no orçamento para 1996, numa taxa de acréscimo anual médio de 6,7%, entre 1992-1995 (Figura C. j). Se as compararmos com o crescimento anual médio de 12,1% das prestações sociais (excluindo acção social e administração), concluiremos que esta fonte de financiamento se encontra limitada e vem decrescendo lentamente na cobertura do financiamento total, pois a sua importância relativa se reduziu em quatro anos, de 78% para 68%. O financiamento por transferências do OE tem vindo a assumir, ainda que erraticamente, uma responsabilização crescente: 6,3% em 1992, 14,2% em 1993, 13,9% em 1994, 9,8% em 1995 e 17,4% em 1996.

8. Não cumprimento da Lei de Bases em matéria de financiamento da Segurança Social

Da Lei de Bases de 1984 decorre a responsabilidade cometida ao Estado relativamente às despesas de segurança social sem base contributiva. Com efeito, tais despesas são obrigatoriamente financiadas por transferências do Orçamento do Estado (OE) para o Orçamento da Segurança Social (OSS), nos seguintes termos: (a) regimes não contributivos: a financiar na totalidade pelo OE; (b) acção social: a financiar "fundamentalmente" pelo OE; (c) despesas de administração respectivas: a financiar na totalidade pelo OE. Depois da aprovação pela Assembleia da República da citada Lei de Bases, o Estado esteve sistematicamente longe de dar cumprimento à obrigação que legalmente lhe foi cometida em 1984. Apenas a partir de 1996 começou a cumprir de forma quase integral essas obrigações.

9. Nos onze anos que decorreram entre 1985 e 1995 as transferências do OE em dívida à segurança social ascenderam a 1 206,4 milhões de contos. Deste facto resultou uma forte e continuada pressão sobre os saldos anuais do regime geral de segurança social. Por força da confusão que se estabeleceu entre a função de previdência e a função de solidariedade, do facto resultou um virtual sacrifício dos beneficiários do regime geral, cujas prestações sociais se foram man-

Caixa C. 2 - Políticas activas de emprego e Segurança Social

1. Está muito enraizada na opinião pública a ideia de que o financiamento nacional público das medidas activas de emprego provém da Segurança Social; na verdade, uma parte da taxa social única (4,8%) não constitui receita específica da Segurança Social, pois se trata do volume de receita correspondente "grosso modo" às contribuições para o antigo Fundo de Desemprego. O objectivo específico desta receita é a política de emprego-formação, e só por motivo de simplificação administrativa (e para evitar a duplicação de "aparelhos" de recolha de receitas) é que se optou pela integração na taxa social única. Deste modo, uma certa percentagem do financiamento público nacional de emprego-formação não provém da Segurança Social.
2. Todavia, umas tantas medidas de política activa de emprego-formação e o próprio facto de se admitir "sacrificar" a Segurança Social, a favor do emprego-formação, encerram perversões preocupantes. Assim, por exemplo:
a) a isenção ou redução de contribuições para a Segurança Social transmite, subrepticiamente, a ideia de que tais contribuições e as carreiras contributivas representam agravamentos de custos a alijar. Esta mensagem subliminar configura-se tanto mais grave quanto vários estratos da população portuguesa nunca interiorizaram o dever-vantagem de contribuir para a Segurança Social;
b) não menos chocante, em termos ético-solidários, é "o pagamento, por uma só vez, do montante global do subsídio de desemprego, a fim de o desempregado criar o seu próprio emprego". Aqui, dá-se a entender, tacitamente, que: (i) a situação de desemprego gera, "ipso facto", o direito à totalidade do subsídio; (ii) em qualquer caso, é legítimo manter a situação de desemprego, mesmo surgindo ofertas, até ao esgotamento dos prazos previstos na lei; (iii) importa criar o emprego (nem sempre "real") como se isso até fosse vantajoso para a Segurança Social;
c) o chamado "apoio à contratação" reveste aspectos de paradoxo: na verdade, o apoio é concedido depois de criados efectivamente os postos de trabalho, isto é, depois de provada, na prática, a dispensabilidade da ajuda. Em certa medida, o paradoxo fica atenuado, nomeadamente pelo facto de a empresa ter acesso entretanto a algum crédito, com base na expectativa das importâncias a receber, correspondentes ao apoio à contratação;
d) a generalidade dos financiamentos directos à criação de empresas e de postos de trabalho apresenta graves inconvenientes: (I) os montantes financeiros a fundo perdido atingem níveis, por via de regra, muito superiores ao que seria normal; em especial, ultrapassam consideravelmente a compensação da insuficiência ou inexistência de capitais próprios. Casos há em que atingem, pelo menos, 80% do investimento; (II) não raro, os beneficiários ainda consideram insuficientes esses montantes e diligenciam obter novos apoios para consolidação ou desenvolvimento das iniciativas; (III) surge assim, naturalmente, um mercado de emprego paralelo, dependente, situado na órbita do IEFP e do FSE; (IV) uma vez que os meios financeiros são manifestamente insuficientes para a generalidade

tendo a nível inferior ao que seria possível, caso o Estado tivesse cumprido na íntegra a Lei de Bases.

Quadro C.II
Encargos financeiros com a reforma antecipada
(milhões de contos)

Grupos de trabalhadores	1992	1993	1994	1995
Trab. Idosos desempregados	1,217	2,638	5,550	9,981
Pescadores	2,513	2,389	2,546	2,645
Trab.da indústria mineira	0,938	0,993	1,089	1,131
Trab,portuários	6,503	6,661	6,666	6,691
Trab. marítimos (a)	2,186	2,388	2,656	2,640
Outros (b)	-	1,883	2,843	3,909
Total	13,357	16,952	21,350	26,997

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

10. Contribuições em dívida

Apesar do esforço legislativo desenvolvido ao longo dos anos oitenta e noventa, que ultrapassou a dezena de iniciativas, visando a aplicação de medidas inibidoras do incumprimento e a sua combinação com medidas de recuperação dos montantes em dívida, o certo é que o endividamento dos contribuintes à segurança social não deixou de crescer continuadamente.

As principais razões de acumulação da dívida são: (a) complexidade e peso operacional do sistema de arrecadação das contribuições (pluralidade de regimes, sub-regimes, taxas contributivas; diversidade de circuitos de recebimento; variedade da informação e da documentação a tratar mensalmente; multiplicidade de entidades com intervenção na gestão e controlo das cobranças); (b) pluralidade de subsistemas que integram o sistema de cobranças (conhecimento, registo, arrecadação e controlo de contribuições; cobranças coercivas; regularização contratual da dívida) e as inerentes dificuldades da sua articulação coerente; (c) dificuldade de conciliar as lógicas subjacentes aos dois grandes objectivos de prevenir o incumprimento e de aplicar sanções aos contribuintes devedores, por um

dos possíveis candidatos nas mesmas situações, tais medidas não asseguram a equidade necessária e até deixam fundadas dúvidas sobre se os respectivos beneficiários são efectivamente os que mais precisam e os que reúnem mais rigorosamente as condições requeridas ou, pelo contrário, são os que tiveram mais fácil acesso às fontes de financiamento; (V) a concessão de apoio financeiro à criação de empresas e de postos de trabalho não se tem feito acompanhar de um esforço análogo a favor da descoberta de novos produtos e novos mercados. Daí resulta a criação de actividades tradicionais, de discutível viabilidade, e o estímulo de outras que, embora alegadamente novas ou "inovadoras", não trazem consigo perspectivas consistentes em termos de mercado;

e) tanto o apoio financeiro à criação de empresas e de postos de trabalho como a isenção ou redução de contribuições para a Segurança Social trazem mais dois graves inconvenientes: (I) a falta de certezas quanto à permanência no emprego, dentro dos prazos previstos, dos trabalhadores cuja admissão serviu de base à concessão dos apoios. O acompanhamento e o controlo necessários não se têm revelado suficientes; (II) a exigência de permanência dos postos de trabalho e de aumento líquido dos níveis de emprego depara com objecções baseadas nos processos de "modernização" empresarial, designadamente, na ordem tecnológica e na organizacional. Deste modo, aquela exigência pode saldar-se pelo irrealismo, e originar um cumprimento apenas formal das normas aplicáveis, ou o simples incumprimento, prejudicando, em ambos os casos, os objectivos da política de emprego e a dinâmica normal da vida empresarial;

f) também os programas ocupacionais - de notório carácter social - suscitam reparos: muitas vezes, não dão origem à permanência de actividades auto-remuneradoras; não raro, até são aproveitados para o financiamento, como acontece em alguns departamentos públicos.

3. Estas medidas terão tido justificação, há dez ou mais anos, quando:

— se tratava de primeiras experiências,
— havia a expectativa (não confirmada) de acompanhamento e controlo de cada caso,
— não havia uma consciência tão clara do carácter global do desemprego e das mutações na vida empresarial.

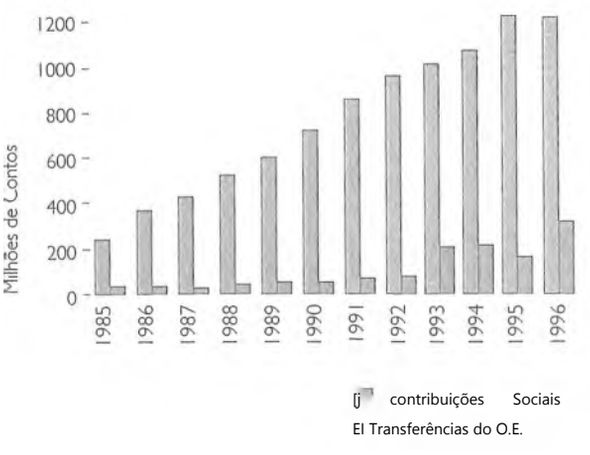
Hoje em dia, afectam preocupantemente os princípios quer da Segurança Social, quer da política de emprego-formação. Seria importante obter informação estatística que permita analisar a consecução dos objectivos previstos nas medidas, bem como: (I) a equidade em relação às candidaturas e outros casos que ficaram de fora; (II) os efeitos verificados ou previsíveis a médio-longo prazo; (III) a eventual criação de relações de dependência ou de natureza clientelar; (IV) a efectiva indispensabilidade dos apoios concedidos. Há que apurar se, porventura, não se teriam obtido os mesmos objectivos em termos de emprego-formação, sem qualquer apoio; aliás, a comparação das empresas beneficiárias com outras que o não foram - mas se encontravam nas mesmas circunstâncias e tinham eventualmente processos de evolução semelhantes quanto ao emprego-formação - pode configurar-se bastante elucidativa a este propósito.

lado e por outro lado, maximizar a recuperação dos montantes em dívida mediante estímulos financeiros; tendo sido fortemente condicionadas pelas conjunturas políticas e económicas, tais iniciativas, além de claramente marcadas pela instabilidade, tratam desigualmente os contribuintes devedores; (d) mesmo que não exista uma relação de causa a efeito entre a aceleração dos níveis de endividamento e a produção de novas medidas legislativas, mostra a experiencia que a vontade legislativa se acentua nas fases de agudização do crescimento das dívidas, frequentemente com resultados àquem dos esperados.

I 1 .Análise da dívida

A recessão económica internacional do começo dos anos noventa reflectiu-se em termos da persistência e subida das situações de incumprimento das obrigações contributivas de elevado número de empresas. A dívida acumulada tem crescido incessantemente desde os meados dos anos oitenta, intensificando-se ao longo da primeira metade dos anos noventa, alcançando os 338,5 milhões de contos nos finais de 1995. A taxa de cobrança, desde 1991, tem oscilado entre os

Figura C.j
Evolução das principais receitas da Segurança Social
(preços correntes)



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Social, 1996

92% e os 93%. A dívida encontra-se, também, anormalmente concentrada. 11 019 contribuintes devedores com dívidas de contribuições iguais ou superiores a 5 mil contos, sem acordo celebrado com a segurança social, eram responsáveis por 323 milhões de contos da dívida acumulada (em 30.04.1996). Deste universo de devedores:

— 65% concentram-se nos distritos de Lisboa, Porto e Braga, correspondendo-lhes 187,5 milhões de contos da dívida acumulada;
— 4,8% (525 empresas com dívidas superiores a 100 mil contos) são responsáveis por cerca de 138,5 milhões de contos (43%) do débito acumulado;
— 70% (7 766 empresas com dívida até 20 mil contos) são responsáveis por apenas 23% daquela dívida;
— 45% concentram-se na indústria transformadora, cabendo-lhes 52% da dívida;
— 22.5% integram-se no sector do comércio por grosso e a retalho, restaurantes e hotéis, detendo 15,9% da dívida;
— 10,8% incluem-se no sector da construção e obras públicas, respeitando-lhes 7% da dívida.

A reduzida eficácia da cobrança coerciva através dos juízos de execução fiscal comprova-se pelos resultados do período 1992-1995: não foram cobrados por essa via mais que 47,9 milhões de contos. Os acordos celebrados ao abrigo da legislação aplicável permitiram recuperar, no mesmo período, apenas 28,3 milhões de contos.

Factores de agravamento

12. Maior longevidade dos pensionistas

Em trinta anos (1960-1990), a esperança de vida média dos portugueses, calculada à nascença, passou de 61 para 70 anos nos homens e de 68 para 78 nas mulheres (Figura C. k). À idade legal da reforma (então ainda 65 anos para homens e 62 para mulheres), essa esperança de vida aumentou 1 ano para homens e 2,2 anos para mulheres, no mesmo período de trinta anos, situando-se agora, respectivamente, em 14 e 20 anos.

Mas se introduzirmos o efeito dos óbitos durante a vida activa, os números tornam-se mais ajustados à realidade, alargando-se também a diferença entre sexos: para jovens de 25 anos entrados no mercado de trabalho, a sua esperança de vida após a idade legal de reforma (então ainda 65 anos para homens e 62 para mulheres, pressupondo carreiras contributivas de respectivamente 40 e 37 anos), alargou-se de 5,6 para 7,8 anos para homens e 13,7 para 17,0 anos para mulheres, naquele mesmo período (1960-1990) (Figura C. 1). Tudo leva a crer que o aumento da esperança de vida dos pensionistas se venha a acentuar para as próximas décadas,[5] agravando os encargos com as futuras pensões.

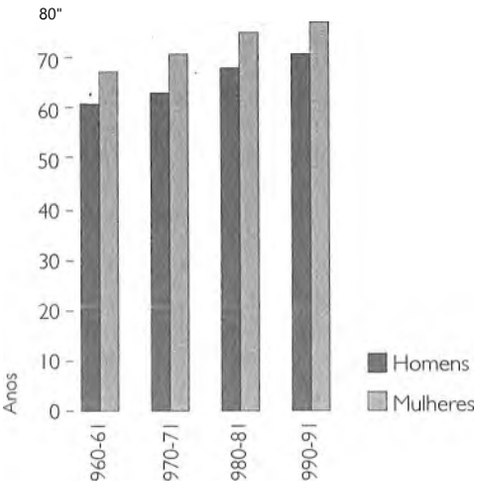
[5] Ainda que a ritmo inferior ao do período 1970-1980.

Quadro C.III
Transferência do OE para o OSS para a cobertura de despesas sem base contributiva
(valores nominais, em milhões de contos)

Anos	Despesas Líquidas *	Transferências do OE	Transferências do OE em Dívida	Taxa de Cobertura (%)
	1	2	3= (1-2)	4
1985	76,052	30,250	45,802	39,8
1986	99,170	32,700	66,470	33,0
1987	1 12,243	27,998	84,245	24,9
1988	136,388	44,759	91,629	32,8
1989	155,532	47,500	108,032	30,5
1990	193,095	53,477	139,618	27,7
1991	231,71 1	69,774	161,937	30,1
1992	261,973	76,774	185,199	29,3
1993	285,171	206,540	78,631	72,4
1994	293,020	215,800	77,220	73,6
1995	333,867	166,237	167,630	49,8
1996 (OSS)	351,757	320,000	31,757	91,0

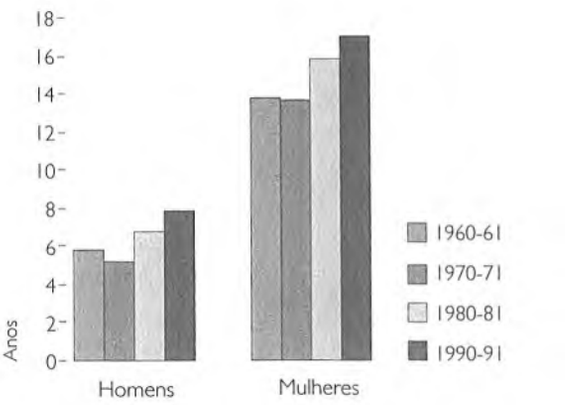
* inclui encargos de administração
Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Figura C.k
Esperança de vida à nascença, em Portugal



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Social, 1996

Figura C.l
Esperança de vida após a idade legal de reforma (Homens-65 e Mulheres-62) para jovens de 25 anos entrados no mercado de trabalho



Fonte: Tabela de vida retirada de Valente Rosa, M.J., O envelhecimento da população portuguesa, in Cadernos do Público, 1996

13. Maturação do sistema

Para além do número de pensionistas, os encargos com pensões são função de outra variável: o valor médio da pensão, o qual se encontra associado à carreira contributiva. As pensões mínimas, a preços correntes de 1995 são chocantemente baixas, pelas reduzidas carreiras contributivas dos beneficiários. Eram de 17,5 milhares de escudos mensais no regime não-contributivo, de 19,6 milhares no regime agrícola e de 27,6 milhares no regime geral (Figura C. m).

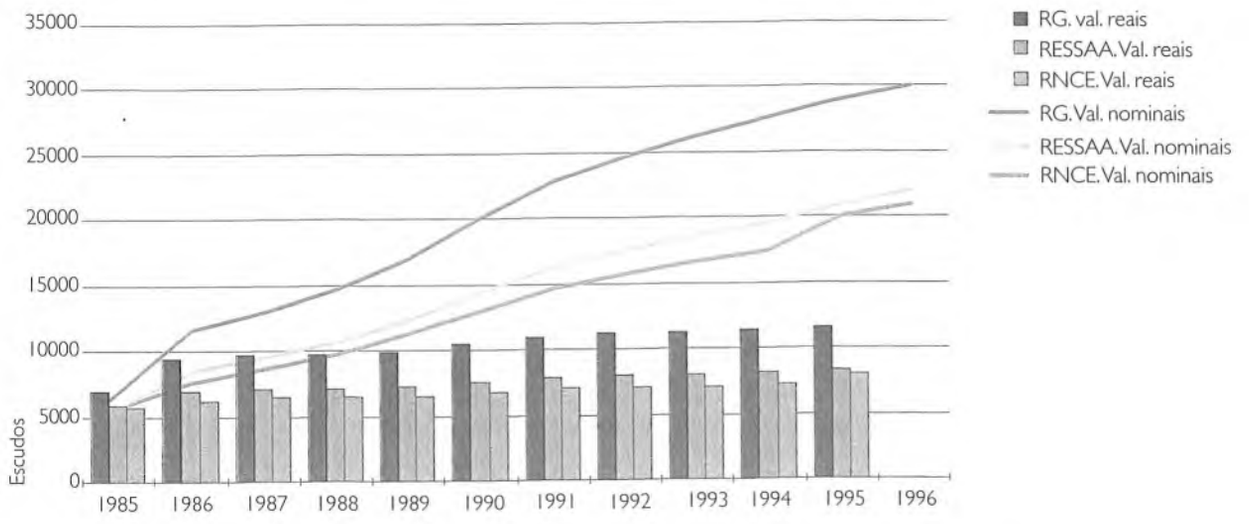
As carreiras contributivas médias eram, dos beneficiários activos em 1995, de apenas 15,4 anos no regime geral e de 3,9 anos no regime agrícola, para a invalidez e velhice combinadas. As pensões são em geral baixas,

Quadro C.IV
Evolução das contribuições em dívida à Segurança Social
(valores nominais, em milhões de contos)

Anos	Saldo Inicial	Contrib. Declaradas	Contrib. Cobradas (a)	Regulari-zações	Saldo Final	Em % das Contrib. Cobradas	Taxa de cobrança (°/o)
1985	92,9	270,6	242,9	-4,2	116,4	47,9	84,4
1986	1 16,4	345,3	323,3	-0,6	137,8	42,6	87,2
1987	137,8	460,5	438,1	13,7	173,9	39,7	91,3
1988	173,9	534,8	528,4	-9,5	170,8	32,3	94,1
1989	170,8	630,6	614,3	-3,0	184,1	30,0	93,7
1990	184,1	757,0	735,8	- 1,8	203,5	27,7	93,9
1991	203,5	885,9	856,8	-2,8	229,8	26,8	93,3
1992	229,8	997,7	964,4	3,7	266,8	27,7	92,5
1993	266,8	1 086,1	1 023,4	- 1,3	328,2	32,0	91,5
1994	328,2	1 1 14,8	1 066,9	1,2	377,3	35,4	93,3
1995 (b)	377,3	1 197,4	1 232,3	- 3,9	338,5	27,5	92,9
1996 (c)	338,5	589,0	539,7	0,1	387,9	-	-

(a) Do ano e de anos anteriores. Considerando apenas as do ano, teríamos, respectivamente:228,4; 301,0: 420,3; 503,3; 591,1; 710,7; 826,9; 922,5; 994,1; 1040,3; I I 12,3, não incluindo o ano de 1996.
(b) Inclui uma cessão de créditos à Direcção Geral do Tesouro, no total de 70 milhões de contos.
(c) Dados provisórios, referentes ao Continente e reportados a 30.06.96.
Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Figura C.m
Evolução da pensão mínima



Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Social, 1996

pela reduzida carreira contributiva dos beneficiários; mas por força do aumento médio da carreira contributiva, isto é, pela maturação do sistema, estão a crescer muito rapidamente. O efeito combinado de actualizações anuais e da maturação do sistema conduz a que os acréscimos de encargos totais anuais sejam sempre bastante superiores aos acréscimos acordados para cada categoria de pensão, sobretudo nas pensões médias e acima delas: entre 1992 e 1995, enquanto que o crescimento real da pensão mínima de invalidez e velhice, do regime geral, não ultrapassou os 3,8%, o crescimento real da pensão média foi de 11,9%. Em valores nominais, durante aquele período, decresceu o peso dos reformados com direito a menos de 30 mil escudos de pensão de reforma, de 79% em 1992 para 67% em 1995, cresceu em 50% o peso do escalão de pensionistas com prestações entre 50 e 100 mil escudos, e duplicou o número de pensionistas por velhice que auferem reformas superiores a 100 mil escudos. Segundo informações do Centro Nacional de Pensões (CNP), nos últimos sete anos (1990 a 1996), a média das carreiras contributivas dos pensionistas do regime geral que em cada ano iniciaram a reforma cresceu 2,6 anos, ou seja, um pouco mais de cinco meses em cada ano que passa (Quadro C. V).

Mas a aceleração da maturação já está no horizonte. No universo dos contribuintes de Outubro de 1995, os que se encontravam entre os 60 e os 64 anos, isto é, os que se encontram entre cinco e um anos da idade de reforma têm carreiras contributivas médias de 19 anos, as quais atingirão 24 anos no momento em que abandonarem a vida activa . Os que hoje se encontram entre os 55 e os 59 anos chegarão aos 65 anos com uma média de 27,7 anos de contribuição e os que hoje se encontram entre os 50 e os 54 anos terão 32,8 anos de contribuição quando chegarem aos 65 anos. Isto é, daqui até ao final dos próximos quinze anos (2010), a duração média das carreiras contributivas aumentará 73%. Cinco anos depois (2015), o sistema estará então definitivamente amadurecido. (Quadro C.VI)

14. Uma Segurança Social incompleta e já desequilibrada

As dificuldades crescentes do sistema de segurança social, em Portugal, resultam, para o futuro, do aumento do número de anos em que é devida a pen-

Quadro C.V
Carreiras contributivas médias dos pensionistas do Regime Geral, iniciados entre 1990 e 1996

Ano de Início da Pensão	Invalidez	Velhice
1990	19,01	19,25
1991	19,47	19,52
1992	18,11	18,73
1993	18,79	20,20
1994	16,59	20,96
1995	17,56	21,24
1996	17,42	21,87

Fonte: Centro Nacional de Pensões, 1997.

são, do número de pensionistas e das respectivas pensões médias. Os encargos com os regimes não-contributivos estão em declínio de importância. A acção social é ainda muito insuficiente em comparação com outros países, e as prestações familiares, e os subsídios por doença ocupam entre nós uma parte proporcionalmente muito menor que em outros países da União Europeia. Pensões e encargos com o Desemprego aumentam de forma pouco controlável e retiram margem de manobra ao decisor político e levam a reboque a Segurança Social.

Quadro C.VI
Contribuintes para a Segurança Social e carreiras contributivas por grupos de idade (Outubro 1995)

Grupos etários	Número de contribuintes	Carreiras contributivas
< 15	9671	1,57
15 a 19	157652	1,63
20 a 24	406193	3,74
25 a 29	470622	6,58
30 a 34	455452	10,01
35 a 39	415609	13,37
40 a 44	374062	16,1 1
45 a 49	352990	17,17
50 a 54	278414	17,76
55 a 59	197347	' 17,72
60 a 64	125824	18,94
65 a 69	27137	17,99
> 70	48425	13,02
TOTAL	**3319398**	**1 1,97**

Fonte: Recolha directa junto dos Centros Regionais de Segurança Social, 1996

Situação futura

15. A demografia da maturação

Durante os próximos 20 anos, isto é, daqui até ao ano 2015, o crescimento de novos pensionistas de velhice será muito elevado: ele será multiplicado por seis. A partir de então, nos vinte anos seguintes ele crescerá apenas 67% no total e atingirá o máximo em 2040, começando a partir daí a decrescer por força da estabilização e futura redução de entrada de novos contribuintes no sistema, o que se está já hoje a observar no actual grupo etário dos 20 aos 24 anos. O Quadro C. VII apresenta uma protecção por coortes quinquenais de contribuintes actuais entre os 20 e os 65 anos.

Quadro C.VII
Novos pensionistas de velhice entre 1995 e 2039

Grupo Etário Actual	Quinquénios	Activos em 1995	Probabilidade sobrevivência até à IR"	Pensionistas sobreviventes acumulados
60-64	96-00	125 825	24,425	118 776
54-59	01-05	197 345	36,915	287 166
50-54	06-10	278 415	50,765	499 565
45-49	1 1-15	352 990	63,205	732 133
40-44	16-20	374 060	66,200	922 299
35-39	21-25	415 610	73,000	1 084016
30-34	26-30	455 450	79,602	1 221 680
25-29	31-35	470 620	81,959	1 323 985
20-24	36-40	406 195	70,518	1 335 015

Tabela de mortalidade Tv 73-77 - população feminina francesa, recomendada pelo Instituto de Seguros de Portugal
[a] IR - Idade de Reforma
Fonte: Recolha directa junto dos Centros Regionais de Segurança Social

Não se entrou em linha de conta nem com os pensionistas de invalidez, os quais de resto têm tendência a regredir, certamente em termos relativos mas até em valores absolutos, nem tão pouco com os pensionistas de sobrevivência. Estes últimos, por força das disposições legais em vigor consequentes à igualização constitucional dos sexos nos direitos à sobrevivência irão subir acentuadamente, como demonstrou Eugênio Ramos, em trabalho recente[6]. Os encargos financeiros decorrentes destes factores conjugados serão bastante superiores aos encargos médios actuais das prestações de velhice e invalidez. Além da maturação do sistema ter consequências sobre o volume de pensionistas, tem igualmente um efeito-preço. Devido ao alongamento

[6] Eugênio Ramos, "A Evolução do Orçamento Corrente da Segurança Social", *Fórum Social II,* Lisboa, 1996.

das carreiras contributivas, os novos pensionistas têm pensões mais altas que a média, efeito que foi estimado em 73% de aumento entre 1995 e 2010. Por outro lado, os pensionistas que falecem têm pensões abaixo da média. O resultado dos fluxos de entrada e saída de pensionistas é uma alteração contínua da composição do *stock* de pensionistas que resulta em pensões médias mais elevadas. Admitindo que as pensões já existentes não terão aumentos superiores à inflação, um crescimento dos salários reais de 2,8% ao ano, um crescimento médio anual do número de pensionistas de 1%, uma taxa de mortalidade entre pensionistas de 4% e uma relação inicial de dois para um entre novas pensões e a pensão média existente, um trabalho de Ferreira do Amaral[7] permite estimar a evolução futura da pensão média. Em vinte anos, prevê-se que a pensão média cresça 110% em termos reais, ou seja a uma média de 3,8% ao ano. Apesar do crescimento generalizado da produtividade, estes números conjuntamente com o efeito volume significam, de acordo com Ferreira do Amaral, que a percentagem do PIB gasta em pensões aumentará quase 50%.

16. Projecção de défices de cobertura

Outros trabalhos, ao longo dos últimos anos, têm tentado identificar as implicações financeiras da maturação da Segurança Social em Portugal. Admitindo um cenário relativamente optimista, em que se mantêm as condições actuais de protecção ao desemprego, que o número de activos empregados estabiliza, que a legislação de 1993 relativa à equalização da idade de reforma entre mulheres e homens se mantém, que as pensões crescem ao ritmo dos salários, que o crescimento real destes é de 3% ao ano e que estabiliza o quociente entre a pensão e o salário anuais, *per capita,* ao nível de 1993, Ribeiro Mendes (1995) conclui que o défice da cobertura das despesas correntes pelas contribuições sociais irá agravar-se fortemente a partir de 2010. A preços correntes de 1993 o défice crescerá 4% entre 2005 e 2010, 20% entre 2010 e 2015 e 29% entre 2015 e 2020 [8]. Um estudo mais recente, utiliza quatro cenários de evolução demográfica, três hipóteses de desemprego (4,5, 6,5 e 8,5%) e ritmos de crescimento diversificado para cada um dos grandes componentes de despesa em função da tendência dos últimos anos (decréscimo anuais médios de -1,07% de pensionistas de invalidez; acréscimos anuais médios de 1,98% de pensionistas de velhice, com variantes a 2,5 e a 3% para ter em conta o efeito de maturação, e de 3,5% de pensionistas de sobrevivência). Crescendo as contribuições à taxa aproximada de 2,4% ao ano, o saldo contribuições-prestações poderá oscilar, conforme as taxas de desemprego e o crescimento das pensões médias de velhice (maturação), de 104 a -84 milhões no ano 2000, de 55 a -290 milhões no ano 2010, e de -196 a - 676 milhões no ano 2020 [9].

17. Crescimento das taxas de equilíbrio

Um outro processo de medir a sustentabilidade de um regime de repartição consiste segundo Pereira da Silva et al. (1996) em "medir a evolução da taxa de equilíbrio através da relação pensões/salários ou pensões/PIB. Esta taxa só se manterá constante se forem asseguradas a estacionaridade da população e a maturidade do sistema. O que se verifica é que a população portuguesa tende a envelhecer e os novos pensionistas chegam com taxas de substituição da pensão/ salário cada vez mais elevadas. Em 1995, a taxa de equilíbrio do Regime Contributivo para financiamento das reformas foi de 13,4% dos salários líquidos (4,2% do PIB), valores estes que devem ser comparados com dez anos atrás, em 1985: cerca de 6,4% dos salários líquidos (2,4% do PIB). Prevê-se que, num cenário de crescimento do PIB de 3% e de crescimento real da massa salarial e das pensões de 2,5%, essa taxa tenderá, em 2020, para um nível de 23,2% da massa salarial (cerca de 8% do PIB)" [10].

18. Desigualdades e ineficiências crescentes

O mecanismo de repartição pura está a tornar-se progressivamente inequitativo, regressivo, ineficiente e gerador de potenciais conflitos intergeneracionais, pelas seguintes razões:

a) os ricos vivem mais anos que os pobres e consomem reformas durante um maior número de anos;

b) alguns contribuintes praticam manipulação estratégica: devido ao concentrado período (dez anos) para cálculo do montante das pensões, os pensionistas com mais informação manipulam o valor da sua contribuição declarada, concentrando nos últimos dez anos rendimentos elevados, ao contrário dos primeiros trinta, em que eram incentivados a não declarar tudo o que recebiam;

c) as carreiras dos contribuintes de menores níveis salariais (mulheres) têm acréscimos médios anuais inferiores às dos contribuintes de salários mais elevados (homens): sendo as pensões do regime geral calculadas com base nas contribuições dos dez melhores dentre os últimos quinze anos, os trabalhadores de menores salários, nomeadamente, as mulheres, acabam por ser negativamente discriminados, sendo os outros uma vez mais privilegiados;

[7] J. Ferreira do Amaral, Segurança Social: Algumas Condicionantes Macro-económicas, *Fórum Social I.*

[8] Ribeiro Mendes F., Para onde vai a Segurança Social Portuguesa, *Conferência do Jubileu Académico de F. Pereira de Moura,* Lisboa, ISEG, 1995.

[9] Eugênio Ramos, "A Evolução do Orçamento Corrente da Segurança Social", *Fórum Social* //, Lisboa, 1996.

[10] Pereira da Silva e Tomé P. Gil, "O equilíbrio dos regimes de financiamento das reformas, Repartição e Capitalização", *Fórum Social* //, Lisboa, 1996.

d) devido ao efeito das isenções fiscais a pensionistas que beneficiam mais os titulares de pensões mais elevadas, as taxas de substituição (relação entre o último salário líquido e a primeira pensão líquida) em vez de se reduzirem, aumentam com o rendimento.[11] [12]

Analisemos algumas destas desigualdades.

19. Os ricos têm melhor saúde e vivem mais anos que os pobres

Segundo Santos Lucas (1985) [n], a probabilidade de morrer em Portugal está associada à classe social. Um trabalhador agrícola (25-64 anos) tinha, em 1981, em média, uma probabilidade de morrer mais do que três vezes superior à dos administradores públicos e privados. Esta desigualdade verifica-se em outros países europeus. A taxa de mortalidade nos "trabalhadores manuais não-treinados", dos 15 aos 64 anos era, em Inglaterra e no País de Gales, em 1971, duas vezes e meia superior à dos "profissionais", quer entre os homens, quer entre as mulheres. Os operários franceses apresentavam, em 1984, um quociente de mortalidade duplo do dos quadros superiores e profissões liberais. Também na então Alemanha Federal a mortalidade era mais elevada no grupo dos "trabalhadores manuais não-treinados" que nos outros grupos profissionais, em todos os grupos de idade, mas especialmente nos de 45 a 66 anos. Não foi ainda possível, entre nós, analisar a esperança de vida por classes de rendimento. A análise mais próxima incide sobre mortalidade (medida pela taxa de mortalidade padronizada, TMP), segundo a ocupação, por sexos. Num estudo recente, M. R. Giraldes (1996) [11] [12] [13] analisou o comportamento das TMP por sexos, segundo seis grupos ocupacionais, em escala decrescente de rendimentos.

O estudo comparou os resultados de 1980-82, para ambos os sexos, com os resultados de 1990-92. Analisa as taxas de mortalidade padronizada por todas as causas e depois em detalhe, pelas cinco principais causas de morte em Portugal (doenças cardiovasculares, neoplasmas, causas externas, doenças respiratórias e doenças gastrointestinais). As conclusões confirmam, nos homens, a associação entre mortalidade e o risco ocupacional, mas são menos claras nas mulheres [M].

[11] World Bank, "A Future for an Old Age", Washington DC, 1995

[12] J. Santos Lucas, "Iniquidade Social perante a Doença e a Morte em Portugal", in *Sociedade, Saúde e Economia,* Actas das V Jornadas de Economia da Saúde, ENSP, Lisboa, 1987.

[13] Maria do Rosário Giraldes, *Desigualdades Sócio-Económicas e seu Impacte na Saúde,* Editorial Estampa, Lisboa, 1996

H Santos Lucas fornecia, em 1985, uma potencial explicação para esta discrepância de resultados entre sexos. Grande número de notadores do certificado de óbito (habitualmente médicos) não teriam por hábito indagar da situação profissional da mulher falecida. Com efeito, naquele estudo de 1985, este autor observou uma taxa de mortalidade da situação trabalhadora masculina mais de sete vezes superior à da feminina.

20. Manipulação estratégica de remunerações declaradas

Os pensionistas com mais elevado nível de instrução e contactos sociais conhecem melhor que os outros os espaços abertos na lei que lhes permitem usufruir de vantagens financeiras, organizando uma estratégia pessoal de relacionamento com o dispositivo de pensões da segurança social. O facto de, no passado, os períodos mínimos de garantia para se ter direito a pensão serem muito reduzidos conduziu certamente muitos potenciais beneficiários de baixas pensões a não cuidarem das suas obrigações contributivas, na pressuposição de que um pequeno período de contribuição seria o suficiente para se usufruir de uma pequena pensão. A manipulação estratégica é claramente induzida pela fixação de um período de cálculo da pensão ainda relativamente curto (os dez melhores dos últimos 15 anos). O contribuinte-beneficiário procura guardar para o final da sua vida activa a constituição de um direito a pensão muito mais elevada do que aconteceria se esta fosse calculada em termos puramente actuariais (Figura C. n).

Na recolha de dados sobre contribuições a que se procedeu para este estudo, relativo ao mês de Outubro de 1995, há 27.137 contribuintes com idades entre os 65 e os 69 anos que declaram remunerações cuja média é de 89.591$, a 5ª mais elevada em todos os 13 grupos etários analisados (Figura C. o). Este comportamento é particularmente visível na Região do Norte (Figura C. p), onde a remuneração média declarada por este grupo etário se situa 7 mil escudos acima da mais elevada nas idades activas (85 mil escudos, para o grupo 45-49 anos). Deste grupo, mais de 50% dos beneficiários são trabalhadores por conta de outrem, e cerca de 19% são membros de órgãos estatutários. Do total, 1,5% recebe mais que uma remuneração em simultâneo, sendo os membros de órgãos estatutários responsáveis por mais de metade do valor total das remunerações.

Figura C.n
Remunerações médias por grupos etários 1992

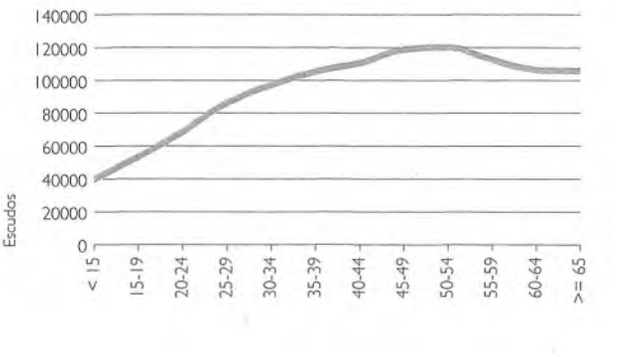


Figura C.o
Remunerações média (Portugal)

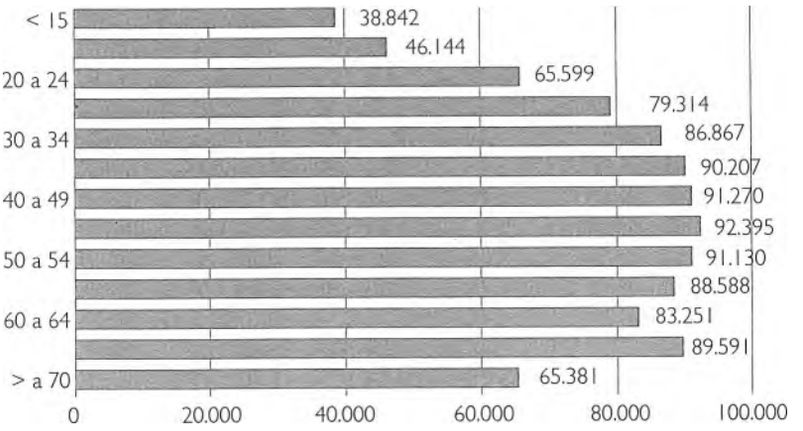
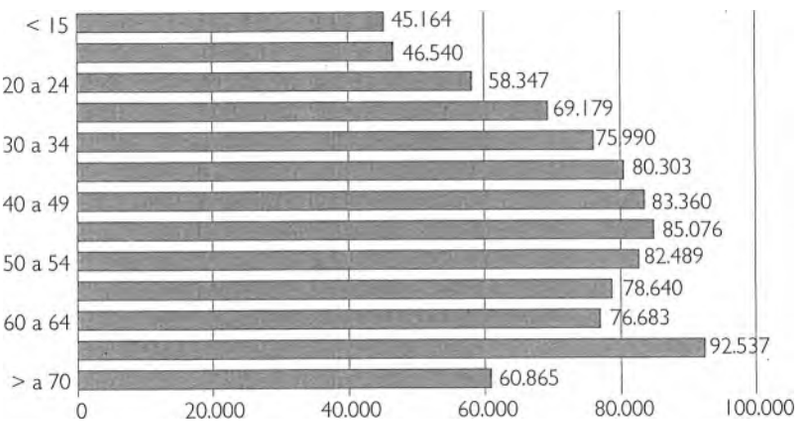
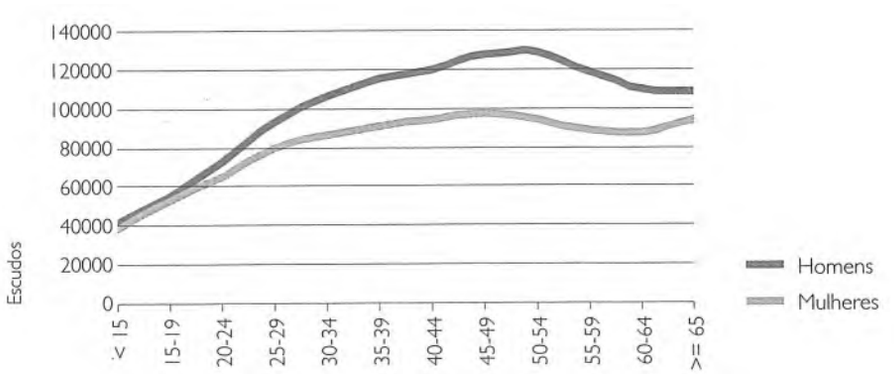


Figura C.p
Remunerações média (Região Norte)



Fonte: Recolha directa junto dos Centros Regionais de Segurança Social

Figura C.q
Remunerações médias por grupos etários e por sexos 1992



Fonte: Amostra extraída dos Quadros de Pessoal, Ministério da Qualificação e Emprego.

21. Discriminação entre sexos na vida activa e nas reformas

A análise das remunerações médias por grupos etários e sexos (Figura C. q), demonstra que as mulheres progridem mais lentamente que os homens e atingem níveis remuneratórios sempre inferiores àqueles. Apesar de o cálculo da pensão de reforma ser baseado nos dez melhores dos últimos quinze anos, as pensões de que vão beneficiar marcam ao longo da última fase da existência, as desigualdades de género. Se o cálculo das pensões incidisse sobre a totalidade da vida activa, tais desigualdades seriam menores.

22. Regressividade nas taxas de substituição

A relação entre a primeira pensão e o último salário da vida activa, conhecida por taxa de substituição, é um indicador muito útil para estimar os encargos futuros de um sistema de pensões. Em quase todos os países da União Europeia, as taxas de substituição oscilam entre 30 e 70%, sempre abaixo do valor estatutário, reflectindo a carreira contributiva do beneficiário. Em países que desenvolveram o segundo pilar desde há muito tempo, como por exemplo a Suíça (Figura C. r), embora a contribuição para as pensões do primeiro pilar seja de taxa igual para os salários situados entre o mínimo e o máximo (4,2% a cargo do patrão e 4,2% a cargo do trabalhador), a taxa de substituição é degressiva: 100% para quem está no salário mínimo (115 contos/mês em 1996), 50% para quem aufere o salário médio (291 contos/mês) e 33,3% para quem aufere o salário de 582 contos. Em Portugal, a combinação entre sistema de segurança social e sistema fiscal leva a que as taxas de substituição sejam em geral mais elevadas nos rendimentos mais altos (logo acima de 2 salários mínimos), atingindo um pico por volta de 4 salários (Figura C. s) devido à incidência do IRS sobre

Figura C.r
Taxa de substituição (Suíça)

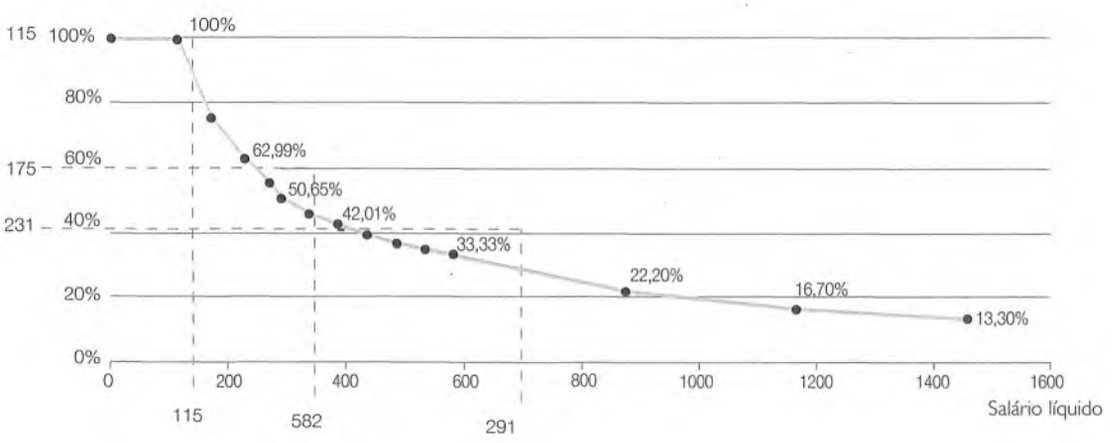
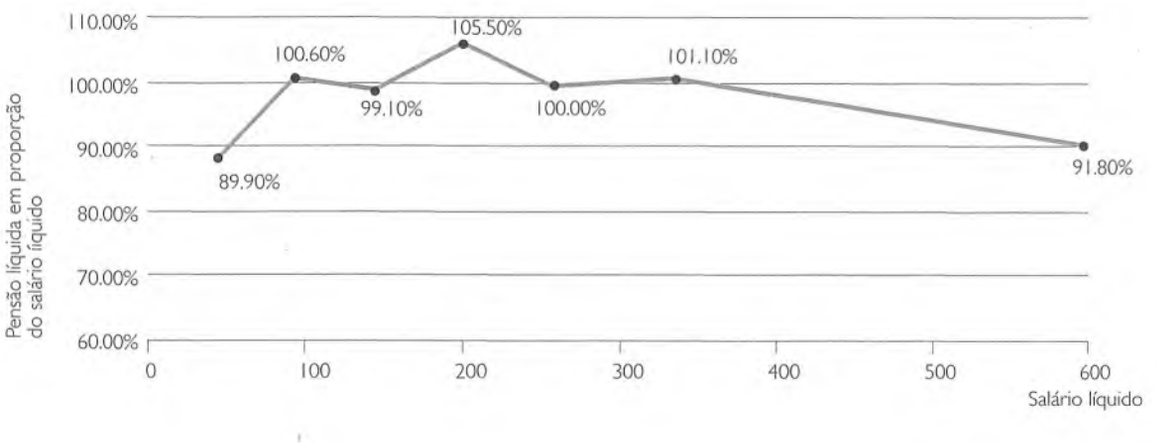


Figura C.s
Taxa de substituição (Portugal)



Quadro C.VIII
Salários mais elevados têm mais elevada taxa de substituição [15]

valores em contos A	Trabalhador	Trabalhador B
Salário mensal	54	540
Taxa social única (11%)	5,9	59,4
IRS	0	143,1
Salário líquido	48,1	337,5
Pensão da Segurança Social	41,0	409,8
IRS sobre a pensão	0	61,5
Pensão líquida	41,0	348,3
Relação pensão liquida / / salário líquido	85,3%	103,2%

Pressupostos do cálculo: inflação e taxa de correcção monetária: 3%: taxa de crescimento dos salários: 4%

os trabalhadores no activo e às importantes deduções que ocorrem na situação de reforma.

O Quadro C.VIII traduz um exercício de cálculo da relação entre pensão líquida e salário líquido para dois beneficiários, um auferindo um salário mínimo, outro auferindo dez salários mínimos. A taxa de substituição deste último atinge 103%, enquanto que a do primeiro se fica pelos 85%, o que se traduz numa notória e discriminante desigualdade.

23. Soluções para melhorar a sustentabilidade financeira

Se pretendermos excluir as soluções de redução de benefícios e de aumento das contribuições, restam as seguintes três alternativas, todas baseadas no aumento do esforço de poupança dos actuais activos, para garantir a existência de pensões, amanhã. Analisemos as implicações de cada uma de três soluções não-mutuamente exclusivas [15] [16]:

I. Aumento do limite da idade de reforma: o prolongamento do tempo de quotização reduz o número de reformados e aumenta o dos contribuintes. Tendo em conta a cada vez mais tardia entrada de jovens no mercado de trabalho e os consideráveis ganhos de esperança de vida à nascença entre 1960 e 1990 (10.8 anos para mulheres e 9.4 anos para homens), tornou-se justificável a decisão tomada em 1993 de aumento da duração da quotização de 36 para 40 anos e a equiparação de idades de reforma em 65 de idade para ambos os sexos (o que se atingirá em 1999). Essa medida, além das consideráveis vantagens financeiras que trouxe para a redução do défice futuro, veio corrigir desigualdades entre trabalhadores; por exemplo, dois contribuintes, ambos com 65 anos, em que um que tivesse só 36 anos de carreira contributiva recebia transferências de outro, com 46 anos de carreira que tivesse começado a trabalhar e a contribuir aos 19 anos. Mas reconhece-se que a medida não contempla situações de trabalho penoso e repetitivo no passado dos actuais activos - muitos, do sexo feminino - que com menos de 65 anos e mais de 40 anos de carreira, não têm outro recurso que não seja tentar a reforma por invalidez.

Por outro lado, a medida foi criticada por não facilitar a criação de emprego em situação de desemprego estrutural. A maior parte dos especialistas encaminha-se hoje para a criação de idade flexível de reforma, entre 60 ou 62 e 68 anos; à volta da idade estatutária dos 65 anos, com correspondentes incentivos negativos e positivos.

II. Prolongamento do período de cálculo para formação de pensão: o cálculo actual das pensões, sendo feito em referência aos salários dos dez melhores dos últimos quinze anos, gera desigualdades porque a um salário de fim de carreira são concedidos os mesmos direitos, aquando da reforma, a activos que passaram por graus de contribuição muito diversos. Por esta razão e para melhorar a sustentabilidade financeira a prazo, em muitos países a reforma de Segurança Social prevê o prolongamento do período de contagem para a formação de pensão, até à totalidade da carreira contributiva.

Em contrapartida, apesar do efeito amortecedor da actualização dos salários pretéritos, é de esperar que a taxa média de substituição se reduza, pelo que tal medida só pode ser aplicada com gradualismo.

III. Complementaridade. Diversificação e potencial aumento da poupança durante o período de actividade: consiste em separar as contribuições abaixo e acima de determinado valor, de forma a alimentar esquemas de capitalização complementares, de base profissional (2º pilar), independentemente das contribuições facultativas que já hoje existem para Planos de Poupança Reforma (3º pilar). Essa partilha poderia ainda ser complementada por contribuições adicionais facultativas. Introduzia-se no sistema público um regime de financiamento misto, de repartição e capitalização. Seria mantido o regime de base (Iª pensão), financiado por repartição, na base de uma reforma de base contributiva mas limitada por um valor máximo («plafonamento») relativamente confortável (p. ex., 4 ou 5 salários mínimos). Correspondentemente, a contribuição para o regime público seria também limitada a um montante máximo e todo o excedente seria obrigatoriamente levado a um fundo de capitalização de livre escolha do beneficiário. Este teria à sua escolha fundos organizados pela empresa onde trabalha (ou consórcio de empresas), pelo mercado segurador, pelo

[15] A simulação de taxas de substituição referidas no Quadro C. VIII e Figura C. s deve-se a J. M. Mendinhos.

[16] Ferro Rodrigues E., *Políticas Sociais e Estado-Providência: o Financiamento da Segurança Social,* Fundação Friedrich Ebert, Lisboa, 1995.

Mutualismo, ou pela própria Previdência Social, todos competindo entre si. O sistema tem algumas vantagens do ponto de vista da sustentabilidade futura da segurança social pública, e de animação do investimento pela disponibilização de poupanças novas para o desenvolvimento económico. Ao introduzir um elemento de capitalização previne também as crescentes desigualdades que os sistemas universais consigo arrastam, por serem não-selectivos nem influenciáveis pelas escolhas do consumidor. O facto de a parte capitalizada ser de "contribuição definida", previne dificuldades de financiamento público futuro bem como potenciais manipulações conjunturais na actualização de pensões, por parte de Governos mais vulneráveis a pressões de curto prazo. O seu principal problema consiste, porém, na redução de receita a curto prazo,

Caixa C. 3 - Complementaridade pelo «Plafonamento»: inconvenientes e vantagens

Inconvenientes. Os problemas da complementaridade podem identificar-se da forma seguinte:
Pode gerar problemas de transição no curto prazo por carecer de financiamento pelo orçamento do estado.
O Estado terá que comparar os encargos adicionais de curto prazo com os custos futuros e o agravamento da insustentabilidade financeira.
Pode afectar o princípio de solidariedade, por introduzir taxas degressivas para os rendimentos mais elevados, conduzindo a uma concepção "tributária" das contribuições para a segurança social[ls].
Pode ter custos operacionais elevados: sistemas de garantia, supervisão, indexação e remuneração do capital
Pode gerar problemas de selecção adversa que envolvam análise de risco com custos acrescidos.
Cria uma zona de risco financeiro na parte privada das reformas.
Cria uma zona de risco de assinatura (falência das instituições gestoras). Pode no entanto ser minimizada por mecanismos de supervisão e controlo.
A parte privada está mais sujeita a descompensação por efeito da inflação.
Podem surgir problemas com a dimensão mínima dos regimes privados com consequências sobre a mutualização do risco.
O Estado perde flexibilidade de actuação no mercado de trabalho (exs. Apoios ao primeiro emprego, à reestruturação de empresas e antecipação da reforma).
Pode gerar injustiças inter-generacionais relativamente aos actuais pré-pensionistas, por as suas futuras pensões deixarem de ser totalmente financiadas por uma parte dos salários dos activos, como eles têm vindo a fazer com os actuais pensionistas.
Implica a imposição fiscal de todos os rendimentos, incluindo as pensões
Vantagens. Um sistema complementar tem virtudes que poderíamos resumir nos argumentos seguintes:
Impede a atribuição de prestações de montante demasiado elevado, prevenindo inequidades sociais: a atribuição de prestações de valor ilimitado é pouco compatível com as necessidades sociais médias e as características de um sistema público obrigatório, tanto mais que muitos salários anormalmente elevados resultam de distorções do mercado de emprego ou de situações de privilégio nas empresas [18 l9].
Aumenta a sustentabilidade económica da segurança social, pela limitação de encargos com pensões futuras.
Separa a componente solidariedade, da componente profissional, permitindo o funcionamento de um sistema de seguro (partilha de riscos contingentes) e de um sistema de poupança (constituição de reservas); titulariza os direitos dos participantes no sentido em que permite a existência de activos reais que garantem o pagamento de uma parte das reformas e mesmo de outras prestações; permite a discriminação de rendas se a conversão da poupança em renda for assegurada pelo Estado.
Flexibiliza o sistema de reformas: o governo pode agir mais facilmente sobre a taxa de juro real do que sobre os salários reais e sobre a taxa de crescimento dos activos; o sistema está menos dependente do défice orçamental gerado quando totalmente em repartição.
Permite combinar a responsabilidade do Estado com a iniciativa privada, limitando desta forma o risco moral do sistema vigente (baixas fraudulentas, antecipação indiscriminada de reformas, invalidez forçada, entre outras) uma vez que existe risco de capital para as entidades gestoras.
Reintroduz no circuito económico componentes de rendimento erráticas (salários sob a forma de despesas) por interesse dos próprios participantes (maiores reservas nos regimes complementares).
Gera rendimentos adicionais para o Estado (IRS e IRC) provenientes de impostos sobre o rendimento do capital.
Permite a harmonização fiscal entre sistemas de reforma públicos, para-públicos e privados.
Cria um sistema de poupança institucional contratual destinada ao financiamento do desenvolvimento económico (p. ex. utilizável para auto-crédito à habitação), e por consequência à criação de postos de trabalho.
Dinamiza o mercado de capitais permitindo às empresas encontrarem alternativas de financiamento ao obtido pela intermediação financeira. Induz uma diminuição da taxa de juro real pela via da oferta de capitais. Embaratece os custos financeiros das empresas.
Facilita a harmonização com os sistemas de pensões dos membros da EU, na maioria dos quais existe complementaridade de pensões em regime de capitalização.

[18] Ilídio das Neves, *Direito da Segurança Social*, Coimbra Editora, 1996, p. 384.
J^Ilídio das Neves, *Direito da Segurança Social,* Coimbra EdiBra, 1996, p. 383.



até à passagem à reforma dos primeiros «plafonados», por virtude da nova utilização dada à diferença entre as quotizações actuais e as que resultam do «plafonamento».

24. "Plafonamento" e "desplafonamento"

(Caixa C. 3) Os diferentes percursos históricos de protecção social nos países da União Europeia determinaram as suas diferentes estratégias para fazer face às questões da sustentabilidade financeira, da eficiência económica e da equidade. Para os países onde o sistema tem a seu cargo um peso elevado de benefícios em espécie, não proporcionais às contribuições, sobretudo os encargos com o sistema de saúde, onde os cidadãos mais afluentes tendem a ser utilizadores mais intensos de cuidados mais dispendiosos, o desaparecimento dos limites máximos de contribuição ("plafond") reveste a natureza de uma medida de equidade. Se a maioria dos países da Europa dos Doze, em 1993, tinha contribuições limitadas no topo, é natural que países que financiaram a Saúde por quotizações da Segurança Social (França, Bélgica) tenham decretado o fim do "plafonamento", por razões financeiras e também de justiça relativa. A história da progressiva redução do limite contributivo em França, contada por Rosanvallon [17] é paradigmática: o "plafond" contributivo, criado em 1945, começou a ser excluído nas prestações independentes do rendimento, como os encargos de saúde; de 1967 a 1984, por pequenos ajustamentos sucessivos, o seguro-doença mudou de natureza sem outra justificação que não fosse a de meras contribuições conjunturais para o equilíbrio das contas da Segurança Social. Só com o Livro Branco sobre a Protecção Social de 1983 se declarou que o "desplafonamento" poderia constituir simultaneamente um meio de desbloquear recursos novos a curto prazo e um primeiro passo para uma repartição mais equitativa do esforço social. Para outros países onde os encargos com a saúde são cobertos por receitas fiscais, o "desplafonamento" não reveste a mesma imperatividade de justiça social.

25. Segunda pensão

Alguns países têm desde há muitos anos um duplo sistema de pensões, como a Suíça, ou o Reino Unido. Neles, a discussão atrás referida é meramente académica: existe desde há muito tempo uma segunda pensão, facultativa no Reino Unido, obrigatória na Suíça, e a sustentabilidade financeira do sistema de repartição (PAYG) não está em causa. Em tais circunstâncias e países, o que está em causa é a obrigatoriedade e flexibilidade do sistema complementar financiado por capitalização. O relatório sobre Justiça Social elaborado pelo Partido Trabalhista Inglês em 1994 explicitamente pretende garantir um segundo sistema de

[17] Rosanvallon, P., *La Nouvelle Question Sociale,* Seuil. 1995.

Caixa C. 4 - O "plafonamento" em países da União Europeia

Num estudo da Comissão publicado em 1993 [20], podia observar-se que a fixação de um tecto salarial para a contribuição para a segurança social era o regime seguido em nove dos Doze (Figura C. t). Apenas a Bélgica, a Itália e Portugal[21] não tinham este limite máximo. Tirando o caso especial da Dinamarca cujo montante de contribuições de incidência salarial é quase insignificante, todos os restantes oito países têm limites desse tipo: Na Holanda, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Alemanha e Espanha as taxas de contribuição baixam a partir de um valor que se situa entre um e dois salários médios e atingem valores inferiores a 15% no total, para contribuições patronais e de assalariados a partir de três salários médios. O Reino Unido é um caso especial, pois impõe uma contribuição patronal constante ou até relativamente crescente, embora de valor comparativamente mais baixo que os outros países, situando-se entre os cinco e os oito por cento. As contribuições dos trabalhadores são feitas por escalões progressivos até 1,5 salários médios e depois regride lentamente.

Total

■■■ Contribuições patronais

Contribuições assalariados

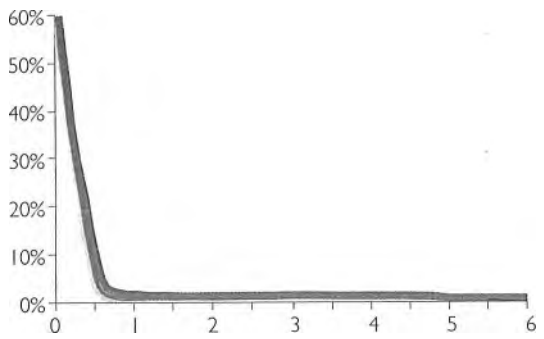
Fonte: *La pmtection sociale en Europe,* Comission des Communautés Européennes, 1993

[20] Commission des Communautés Européennes, *La Protection Sociale en Europe*, 1993

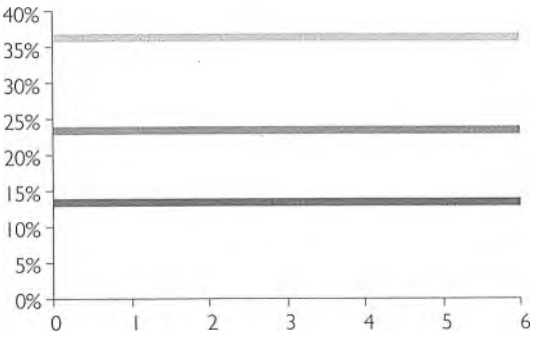
[21] O princípio do "plafonamento" vigorou na legislação portuguesa de Segurança Social até 1973 (quando o tecto salarial estava fixado em 20.000$00), sendo eliminado a partir de 1 de Janeiro de 1974, por força de Portaria n" 495/73, de 20 de Julho (v. Ilídio das Neves, *Direito da Segurança Social*, Coimbra Editora, 1996, p. 383). O mesmo autor considera que o princípio se encontra hoje expressamente previsto na Lei n.» 28/84.

Figura C.t
Taxas de contribuição para a Segurança Social na Europa dos Doze, 1993

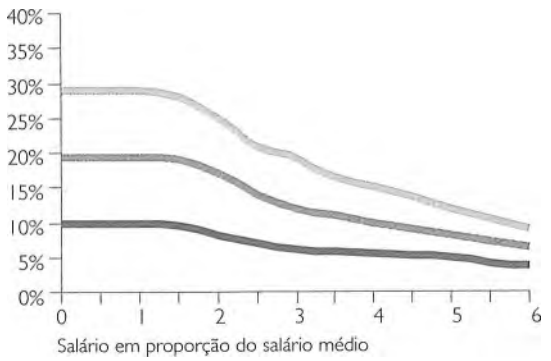
Taxas de contribuição
Dinamarca



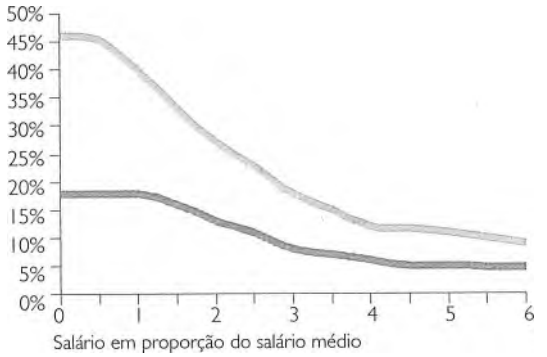
Taxas de contribuição
Bélgica



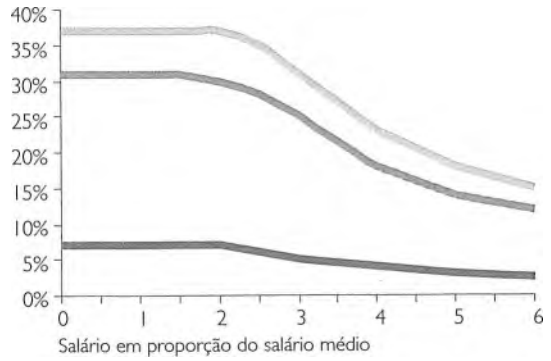
Taxas de contribuição
Grécia



Taxas de contribuição
Alemanha



Taxas de contribuição
Espanha



Taxas de contribuição
França

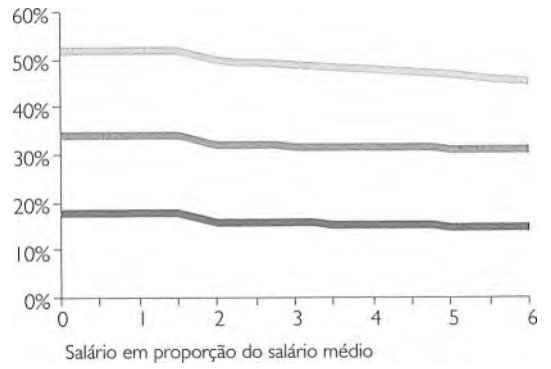
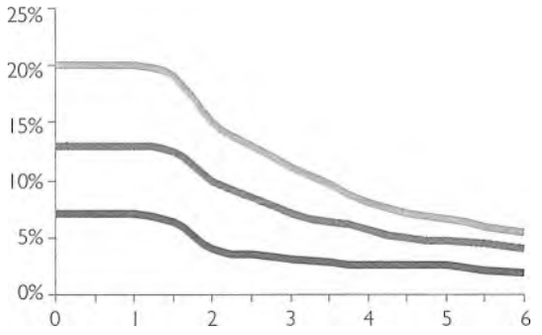
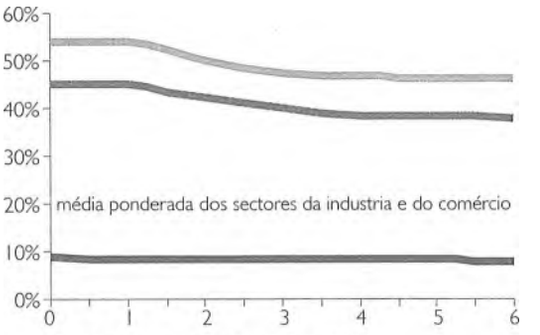


Figura C.t (continuação)
Taxas de contribuição para a Segurança Social na Europa dos Doze, 1993

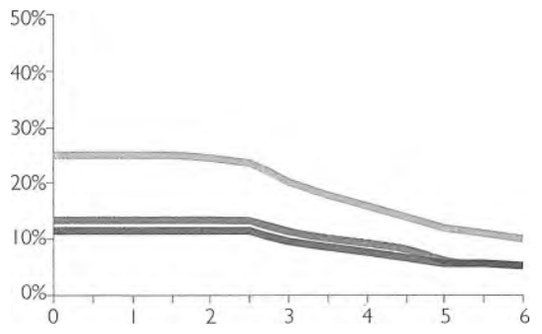
Taxas de contribuição
Irlanda



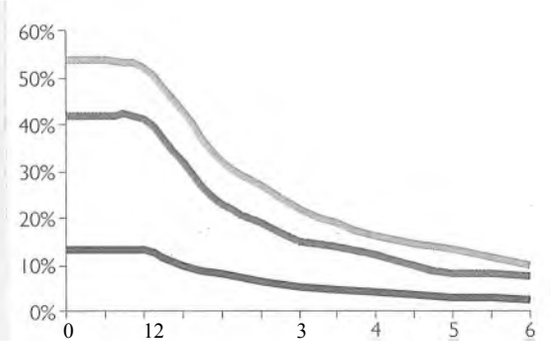
Taxas de contribuição
Itália



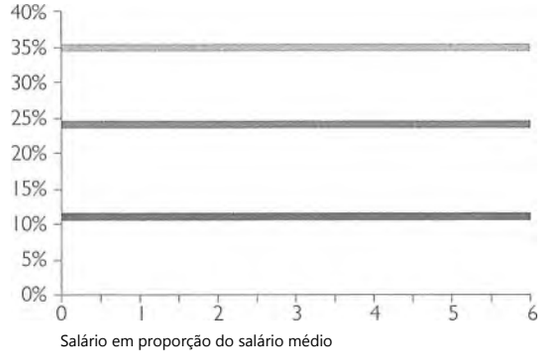
Taxas de contribuição
Luxemburgo



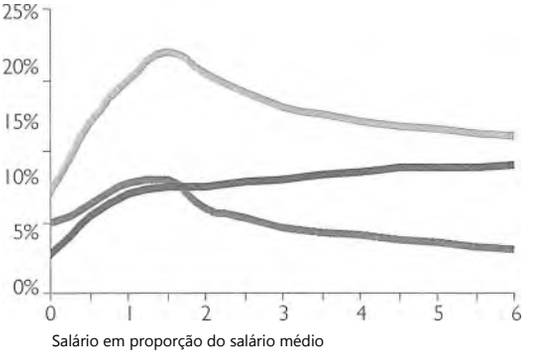
Taxas de contribuição
Holanda



Taxas de contribuição
Portugal



Taxas de contribuição
Reino Unido



pensões para todos os cidadãos, com as seguintes características:

a) cada trabalhador assalariado ou independente pertencerá a um segundo sistema de pensões, de sua escolha, o qual terá que ser estreitamente regulamentado para atingir determinados standards;

b) empregados e empregadores terão uma segunda contribuição mínima obrigatória, sendo encorajados a praticar contribuições opcionais adicionais;

c) o estado suportará os encargos com as contribuições dos desempregados ou dos que trabalham no domicílio a prestar cuidados a familiares;

d) anualmente, os beneficiários-contribuintes receberão um extracto de conta da pensão já acumulada e dos valores que esperam atingir.

Neste contexto, as propostas do "Labour", em 1994, oscilavam entre duas alternativas, desenvolver o actual sistema público do State Earnings Related Pension (SERPS), ou sistema básico de pensões de reforma, ou uma opção entre esquemas de pensão de base ocupacional, planos individuais de pensões devidamente regulados, os novos "sistemas laborais" que os sindicatos estão a iniciar, ou um novo Esquema Nacional de Poupança para Pensões; nesta segunda modalidade, cada assalariado ou independente faria uma contribuição mínima obrigatória que seria igualada por uma contribuição patronal correspondente. Na Suécia, que tinha, desde há muito tempo, um sistema de base distributiva (PAYG), uma comissão pluri-partidária concluiu pela insustentabilidade da presente política face à evolução demográfica e à situação económica. A comissão propôs a combinação de um sistema que garanta pensões básicas, com um sistema universal de segundas pensões, de capitalização, pagas pelos cidadãos durante a sua vida activa, suplementado por contribuições adicionais para os que estão fora do mercado de trabalho. A Austrália introduziu recentemente um esquema de capitalização para a população trabalhadora com acréscimos regulares de contribuições ao longo dos próximos dez anos.

■ Total

■■■« Contribuições patronais

Contribuições assalariados

Fonte: *La protection sociale en Europe,* Comission des Communautés Européennes, 1993

II. Projecções de sustentabilidade financeira

Neste Capítulo, são apresentados cinco documentos, três deles da autoria da equipa CISEP/CIEF /FEDEA, realizados no âmbito do projecto de investigação *"Reforma do Sistema de Segurança Social. Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1995-2050".* Os estudos foram elaborados a pedido da Comissão em três momentos sucessivos.

O primeiro, *"Projecções Iniciais",* descreve a metodologia de base adoptada nas projecções e identifica os resultados financeiros de vários cenários mutuamente exclusivos: nada fazer; aumentar as pensões, em cada ano, em um ponto percentual acima do IPC; reduzir a taxa de substituição de 80 para 70%; alargar o período de cálculo da pensão de 15 para 25 anos; e prolongar a idade de reforma de 65 para 68 anos.

O segundo, estudo, *"O plafonamento: efeitos da sua implementação"* projecta as consequências financeiras da fixação de um limite de contribuições e benefícios fixado em quatro salários mínimos.

O terceiro estudo, *"Combinação de medidas",* descreve o que acontece no modelo utilizado se forem combinadas várias medidas: o prolongamento do período de cálculo para formação da pensão para 25 e 40 anos, combinado com o prolongamento da idade de reforma para 68 anos; os anteriores mais a redução da taxa de substituição de 80 para 70%; os anteriores mais o "plafonamento" a quatro salários mínimos. A conclusão final a retirar destes ensaios é que nem todas as medidas acumuladas conseguem solucionar o problema da sustentabilidade financeira no longo prazo. É certo que a atenuam fortemente e atrasam consideravelmente o início do período de saldos negativos. Em contrapartida, desconhece-se o efeito destas medidas sobre a coesão social, matéria que a Comissão não teve condições para estudar, recomendando que tal tema tenha prioridade em investigações futuras.

O quarto estudo, da autoria do Membro da Comissão Henrique Medina Carreira, analisa a sustentabilidade financeira da Segurança Social no âmbito mais geral das despesas públicas de carácter social até ao horizonte 2010, equacionando a evolução destes gastos com a correspondente evolução da fiscalidade, no contexto geral do crescimento económico esperado.

O quinto estudo, da autoria do economista Pedro Duarte Silva, retoma a questão da evolução orçamental dos encargos sociais do Estado apenas no capítulo das despesas e em sentido restrito: despesas com os regimes não contributivos e a acção social, liquidação em dez anos do incumprimento passado da Lei de Bases de 1984, encargos com a Caixa Geral de Aposentações.

As conclusões de ambos estes estudos vão no mesmo sentido dos trabalhos do CISEP/CIEF/FEDEA, quanto à insustentabilidade financeira da Segurança Social, não apenas no longo, mas até no médio prazo. Diferenças em alguns pressupostos levam este último estudo a prever um número de pensionistas dependentes superior ao estimado nos três primeiros estudos, antecipando para 2005 o início das dificuldades financeiras do sistema.

A. PROJECÇÕES INICIAIS

I. introdução

A reforma do sistema português de Segurança Social, baseado num modelo de repartição pura, tem sido objecto de uma ampla discussão pública. No entanto, a conjugação de determinados factores como a relativa juventude do sistema nacional, que só assumiu um carácter universalista à volta do 25 de Abril e o baixo nível de rendimento auferido durante a vida activa pelos actuais reformados, com reflexos nas pensões auferidas, levam a que o sistema de segurança social português não se encontre ainda numa fase de insustentabilidade comparável à de países mais desenvolvidos e com esquemas de protecção social mais amadurecidos.

Tendo em atenção a previsíveis dificuldades financeiras do regime de repartição pura actual, o objectivo do presente estudo é o de, através do modelo actuarial MOD-PENS desenvolvido pela Fundacion de Estúdios de Economia Aplicada (FEDEA) e adaptado ao caso português, projectar a evolução do sistema de Segurança Social tal como se encontra actualmente organizado, na dupla pefspectiva de quantificação da potencial responsabilidade actuarial gerada, e da identificação do horizonte temporal disponível para a sua restruturação.

2. Metodologia

O elemento central do Projecto é a construção-adaptação de um modelo de conta do sistema de Segurança Social do tipo equilíbrio parcial actuarial que descreve as relações estruturais do sistema com base nas variáveis demográficas e económicas. O modelo será alimentado por três tipos de variáveis: (I) variáveis demográficas; (II) variáveis económicas construídas com base em cenários macro-económicos do DCP e estudos do CISEP; e (III) variáveis de política (medidas) que ilustrarão os elementos de reforma do sistema. O estudo económico do sistema de pensões (invalidez, velhice e sobrevivência) dos regimes de Segurança Social baseia-se num modelo de tipo actuarial. Uma vez definidas as contingências abrangidas no sistema de pensões, deve considerar-se a realização das seguintes tarefas: (a) construção de um cenário demográfico; (b) elaboração de um cenário económico que permita efectuar as avaliações actuariais dos grupos activos e passivos, de forma separada, tendo em conta a casuística específica de cada um deles; e (c) justificação das bases técnico-actuariais aplicáveis a todo o tipo de previsão social para delimitar as que afectam o grupo protegido pela Segurança Social. Importa notar que: (1) as tábuas de mortalidade da população portuguesa serão ajustadas de forma a poder contemplar o grupo protegido pela Segurança Social; (2) a probabilidade de entrada na situação de invalidez temporária será obtida com base na experiência da Segurança Social; e que (3) a probabilidade de entrada na situação de reforma será também determinada com base nesta experiência. O horizonte de projecção será o de 1995-2050, o qual contempla a situação de reforma da actual última geração de activos (20-25 anos). Apresenta-se em seguida uma síntese de cada cenário utilizado, no que respeita a metodologia e resultados fundamentais.

3. Cenário demográfico, 1995 - 2050

Foram utilizadas as projecções demográficas do EUROSTAT (Mr. Calot). As projecções demográficas para a população portuguesa no período 1995-2050 admitem como válidas as seguintes hipóteses: recuperação do índice Sintético de Fecundidade (ISF) de 1.53 para 1.7, e aumento da esperança de vida feminina (de 78.21 para 84.00 anos) e masculina (de 70.99 para 78.00 anos). Acrescente-se ainda que as mesmas projecções contêm saldos migratórios positivos moderados, durante todo o período. Destas hipóteses resul-

Caixa C. 5 - A C.E. recomenda o uso de projecções com metodologias harmonizadas

Com vista a projectar no futuro o impacte das mudanças demográficas e assegurar a viabilidade dos sistemas públicos de pensões, a Comissão Europeia veio recentemente recomendar o uso de projecções económicas e demográficas com metodologias harmonizadas. Dentre as recomendações constantes da Comunicação da Comissão sob o tema "Modernizar e Melhorar a Protecção Social na União Europeia", de Março de 1997 [COM(97) 102-final], com o objectivo de "promover a adaptação dos regimes públicos de pensões ao envelhecimento das populações europeias", consta a medida seguinte:

"Desenvolver projecções comparáveis de gastos com pensões, com a utilização de metodologias de previsão comuns e previsões económicas e demográficas harmonizadas".

Na verdade, os sistemas de protecção social financiados com fundos públicos representam actualmente 28% do PIB total da UE, embora a proporção varie entre Estados-membros de 16 para 35% em função das diferenças nos níveis de provisão e nas diferenças de quota de financiamento público e privado. O envelhecimento da população dos Estados-membros está a sujeitar os sistemas de pensões a uma enorme pressão.

A Comissão promete desenvolver *métodos para a previsão dos gastos com pensões* e estudará as medidas de reforma que se afigurem mais aptas a assegurar a *viabilidade dos regimes públicos de pensões,* mas preservando os aspectos fundamentais de solidariedade.

O "contributo" de B. S. Santos, M. Bento e M. Gonelha defende a adopção de "projecções prudentes", em face da "turbulência do tempo presente e da fluidez e indeterminação dos factores intervenientes". Estes Membros da Comissão entendem não ser nomeadamente legítimo realizar projecções a 50 anos para delas extrair condições de decisão política a curto ou médio prazo.[1]

[1] "Contributo" de Boaventura Sousa Santos, Maria Bento e Maldonado Gonelha, *Livro Verde de Segurança Social,* Junho 1997.

Quadro C.IX
(Milhares de indivíduos)

Anos	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
0 - 14	1783,5	1687,3	1749,4	1801,0	1795,1	1718,9	1647,8	1628,4	1647,8	1663,3	1648,6	161 1,7
15 - 64	6697,5	6777,4	6772,4	6830,0	6861,1	6909,9	6925,6	6867,3	6747,1	6545,9	6365,5	6299,6
>65 '	1431,1	1528,2	1608,7	1661,7	1765,1	1883,7	2021,1	2182,1	2352,2	2567,0	2740,0	2769,8
Pop.Total	9912,1	9992,9	10130,5	10292,7	10421,2	10512,6	10594,4	10677,8	10747,1	10774,4	10754,1	10681,0
96 0 - 14	18,0	16,9	17,3	17,5	17,2	16,3	15,5	15,2	15,3	15,4	15,3	15,1
% 15 - 64	67,6	67,8	66,8	66,4	65,8	65,7	65,3	64,3	62,8	60,7	59,2	59,0
% > 65	14,4	15,3	15,9	16,1	16,9	17,9	19,1	20,4	21,9	23,8	25,5	25,9
IDJ	26,6	24,9	25,8	26,4	26,1	24,9	23,8	23,7	24,4	25,4	25,9	25,6
IDI	21,4	22,5	23,8	24,3	25,7	27,3	29,2	31,7	34,9	39,2	43,0	44
IDT	48,0	47,4	49,6	50,7	51,8	52,2	53	55,4	59,3	64,6	68,9	69,6

IDJ: índice de Dependência de Jovens =• (pop. 0-14 anos) / (pop. 15-64 anos)
IDI. índice de Dependência de Idosos = (pop. >65 anos) / (pop. 15-64 anos)
IDT: índice de Dependência Total = IDJ + IDI

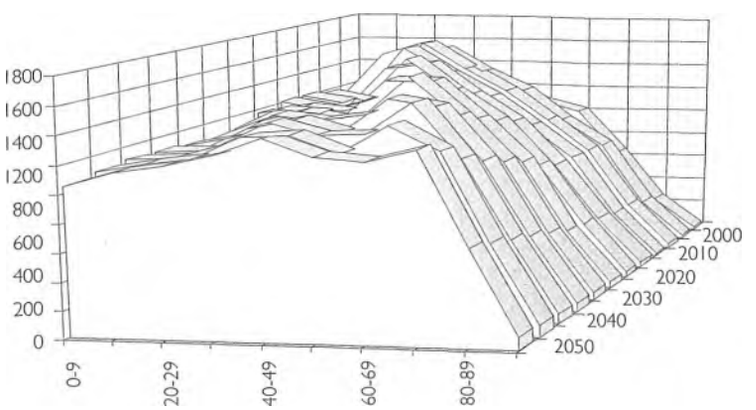
taram as projecções demográficas para o horizonte temporal considerado. O cenário demográfico, tal como os índices de dependência da população que lhe estão associados, encontram-se no Quadro C. IX.

A partir dos valores projectados no Quadro C. IX, e da observação da Figura C.u é possível identificar as principais tendências da população portuguesa no período considerado:

— a População Total atinge o seu valor máximo em 2040, verificando um acréscimo absoluto de 862.3 mil indivíduos entre 1995 e 2040, E uma "perda" de 93.4 mil indivíduos nos dez anos subsequentes;
— a população do grupo etário 0-14 anos tende para o decréscimo; verificando uma perda global de 171.8 mil indivíduos. As oscilações verificadas no período devem-se à recuperação do Índice Sintético de Fertilidade;
— a população entre os 15 e os 64 anos possui duas evoluções distintas: ganha 228.1 mil indivíduos até 2025, e decresce em cerca de 626 mil indivíduos nos 25 anos seguintes;
— a população do grupo etário com idade igual ou superior a 65 anos cresce, período a período, apresentando um acréscimo de 1338.7 mil indivíduos em 2050.

Assim, a População Total pode caracterizar-se por uma dupla tendência: por um lado é uma população que caminha para o envelhecimento, dada a evolução combinada dos valores do ISF e de uma maior esperança de vida para ambos os sexos; por outro lado

Figura C.u
Pirâmides etárias da população portuguesa, 1995-2050



Caixa C. 6 - Cenários Eurostat e cenários CLBSS

Nos cenários adoptados pelo Eurostat, prevê-se um aumento da fecundidade de 1.5 para 1.7, um aumento de 6 a 8 pontos na esperança de vida e saldos migratórios positivos moderados.
Nos cenários adoptados pela CLBSS, a mortalidade tem uma evolução semelhante (tendência pesada). Foram adoptadas duas evoluções alternativas de fecundidade (a manutenção dos actuais níveis baixos e atingir a renovação das gerações no fim do primeiro decénio do próximo século) e duas hipóteses de migrações.
Os resultados obtidos nos dois casos apresentam diferenças pouco significativas nos índices simples (a população com 65 e mais anos em percentagem em 2030 varia entre 21% e 23% na CLBSS e é de 20,4% no Eurostat) e mais substanciais em índices mais elaborados (o índice de Dependência dos Idosos varia entre 35 e 37 na CLBSS e é de 31,7 no Eurostat).

assiste-se a uma erosão progressiva do grupo etário dos 15-64 anos, isto é, da população potencialmente activa. Ambos os aspectos são claramente representados pela evolução dos índices de Dependência, como se pode ver na Figura C. v. [4]

4. Cenário macro-económico, 1995 - 2050

A análise económica que em seguida se apresenta refere-se à evolução esperada da economia portuguesa no período 1995-2050 (foram elaboradas variantes do cenário económico aqui apresentado e que constam da publicação em preparação *Trabalhos Preparatórios do Livro Branco da Segurança Social)*. Como é comum a todas as projecções de longo prazo, o cenário procura sobretudo evidenciar as grandes tendências das suas variáveis, e não uma quantificação precisa e determinista. Efectivamente, o longo prazo comporta inúmeras conjunturas políticas e económicas, muitas

Quadro C.X

	1995	1996	1997	1998	1999
PIB real	2,5	3,0	3,2	3,5	3,0
Emprego	-0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
Produtividade	3,1	2,4	2,6	2,9	2,5
Salário Real	-0,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Tx. de Inflação	4,1	3,1	3,0	2,7	2,5
Tx. de Desemprego	7,2	7,4	7,3	6,7	5,7

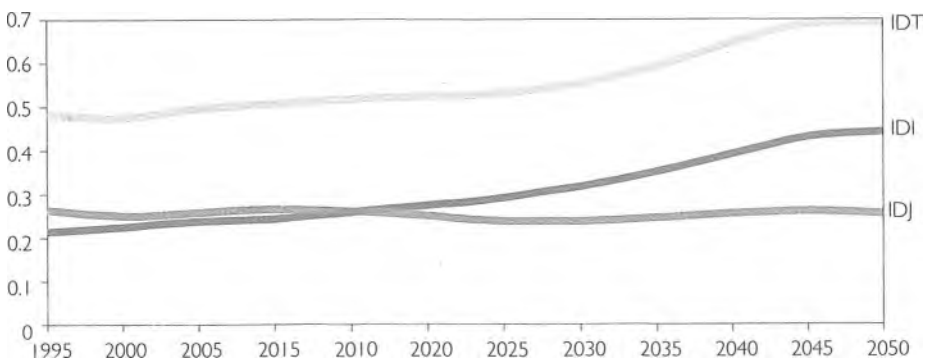
delas imprevisíveis em natureza e grau, sobretudo estando em causa a evolução de uma economia pequena, aberta, e portanto susceptível a choques exógenos de diversa ordem. Começou por ser elaborado um cenário de curto-prazo, ano a ano, para o período 1995-1999. Os dados de partida são os valores conhecidos e divulgados pelas estatísticas oficiais, para 1995 (INE - Instituto Nacional de Estatística, e Banco de Portugal). Os valores subsequentes assentam nas previsões elaboradas pela Comissão Europeia, incluindo já a revisão de alguns parâmetros, constante do relatório das previsões de Primavera da Comissão Europeia, deste ano. A evolução económica destes 5 anos serviu de base para a projecção de longo prazo entre 2000 e 2050, e resume-se no Quadro C. X:

O cenário elaborado para a economia portuguesa no longo prazo consta do Quadro C. XI e baseou-se na hipótese central de crescimento da Produtividade de 2% até 2025 e de 1.5% até ao final do período. Face a constrangimentos de natureza demográfica, e às perspectivas de evolução da actividade económica, optou-se por uma manutenção do nível de emprego.

A hipótese relativa ao ritmo de crescimento do emprego será porventura o aspecto mais polémico do cenário. No entanto, ele encontra a sua justificação nos seguintes motivos:

— parte das actividades geradoras de emprego maciço e não qualificado estão próximo da saturação, como é o caso da Construção e Obras Públicas;

Figura C.v



Quadro C.XI

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
PIB real	2,25	2,15	2,0	2.0	2,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Emprego	0,25	0,15	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Produtividade	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Salário Real	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Tx. Inflação	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Tx. de Desemprego	4,8	4,9	5,0	4,8	4,7	4,5	4,4	4,2	4,1	3,9	3,8
Tx. Actividade INE	46,3	45,7	45,4	44,7	44,3	43,9	43,5	43,1	42,9	42,9	43,2
Tx. Actividade 15-64	66,3	67,3	67,3	66,7	66,2	65,9	66,5	67,6	69,5	71,3	71,9

— entre 2000 e 2010 os acréscimos de emprego irão ocorrer sobretudo no sector terciário, onde se espera a admissão de pessoal com qualificações específicas, decorrentes das exigências impostas pelas inovações tecnológicas e de gestão que se esperam no sector;
— a partir de 2010 o crescimento nulo do emprego dever-se-á fundamentalmente à saturação do mercado de trabalho a nível das qualificações, acentuada pelas acções de formação profissional ao longo da vida activa; outro motivo para a estagnação do nível de emprego reside no facto de a relação capital fixo/mão-de-obra se encontrar estabilizada.

Também a partir de 2010 o ritmo de crescimento do PIB se dissocia do ritmo de crescimento do emprego, pelo que todos os acréscimos de produtividade serão imputáveis, apenas, ao crescimento real da economia. A evolução da taxa de inflação, bem como da política monetária que a suscita, decorrem directamente do objectivo de convergência real e nominal - a atingir no início de 1999, com a passagem à União Económica e Monetária - bem como a manutenção de um nível que assegure à economia portuguesa a estabilidade da sua integração permanente na mesma. A evolução dos salários reais é mantida a um nível de crescimento inferior ao da produtividade, para que seja garantida a rentabilidade dos investimentos efectuados e não ocorra um retrocesso na evolução do emprego.

5. Dados da Segurança Social

Ao contrário do que sucede no caso dos dados demográficos e macro-económicos, os elementos específicos do Sistema de Segurança Social necessários ao funcionamento do modelo referem-se exclusivamente ao ano base, tendo sido adoptado, no caso presente, o ano de 1994. O elevado nível de detalhe dos resultados fornecidos pelo modelo actuarial obrigaram a que se procedesse preferencialmente à recolha da informação junto dos serviços oficiais. Sempre que isso se revelou impossível, partiu-se de informação agregada, anteriormente publicada e através de um conjunto de hipóteses, procedeu-se à sua desagregação para o nível exigido. Nos quadros seguintes pode observar-se um resumo dá informação recolhida referente à população abrangida pelo Sistema de Segurança Social:

6. Como se pode observar, a nota mais saliente na análise da população abrangida pelo Sistema de Segurança Social prende-se com a predominância da população feminina no total dos reformados, apesar de os homens representarem a maioria da população activa do sistema. Este facto é explicado pela maior esperança de vida feminina, pela sua idade de aposentação, mais baixa[22], e pela importância das pensões de sobrevivência atribuídas à população feminina

7. Analisando os montantes médios de pensão pagos em 1994, verifica-se que os maiores rendimentos auferidos pela população masculina durante a vida activa se reproduzem nas prestações pagas pelo sistema, com a excepção óbvia das prestações de sobrevivência. Salienta-se que a prestação de velhice masculina se encontra influenciada, nos escalões etários mais jovens, por situações excepcionais de reforma antecipada, sem que estas tenham um peso significativo no total da despesa. Chama-se a atenção, pela sua importância, para a tendência decrescente evidenciada nas prestações de velhice dos segmentos 65-69 a 85+, que indicam um apreciável aumento das pensões mais recentes, quer por via do aumento dos salários, quer por via do crescimento da antiguidade, e que indiciam a crescente maturação do sistema A Figura C. z, por seu lado, caracteriza a distribuição de pensões por velhice e invalidez, em termos da relação número de pensionistas por escalão de pensão (escudos, a preços correntes,

[22] Repare-se, no entanto, que a partir de 1998 a idade de reforma das mulheres será igual à dos homens - 65 anos.

Figura C.x
População activa da Segurança Social

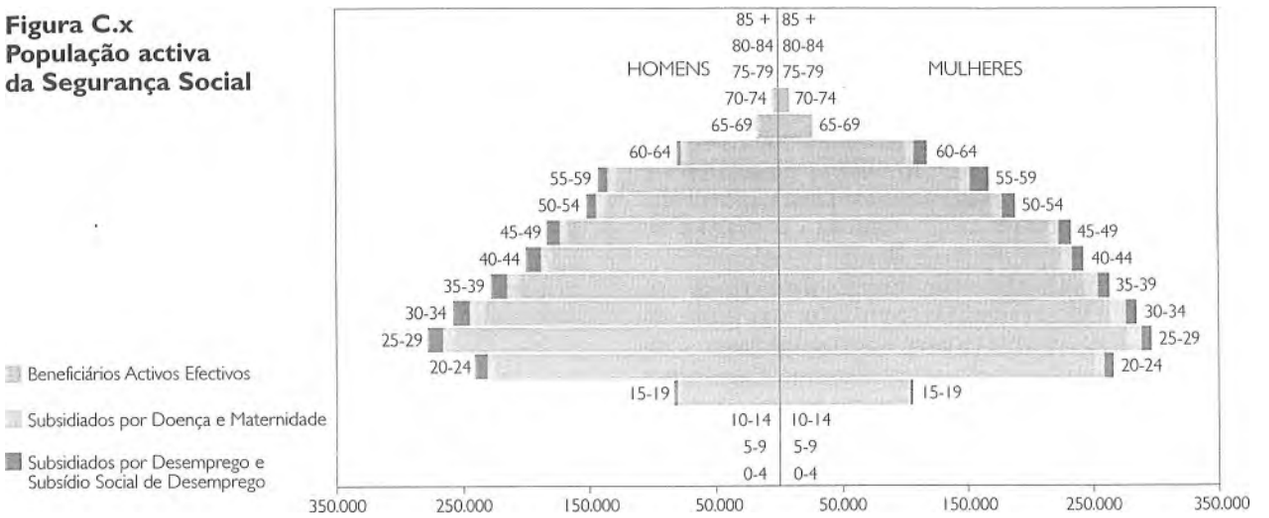
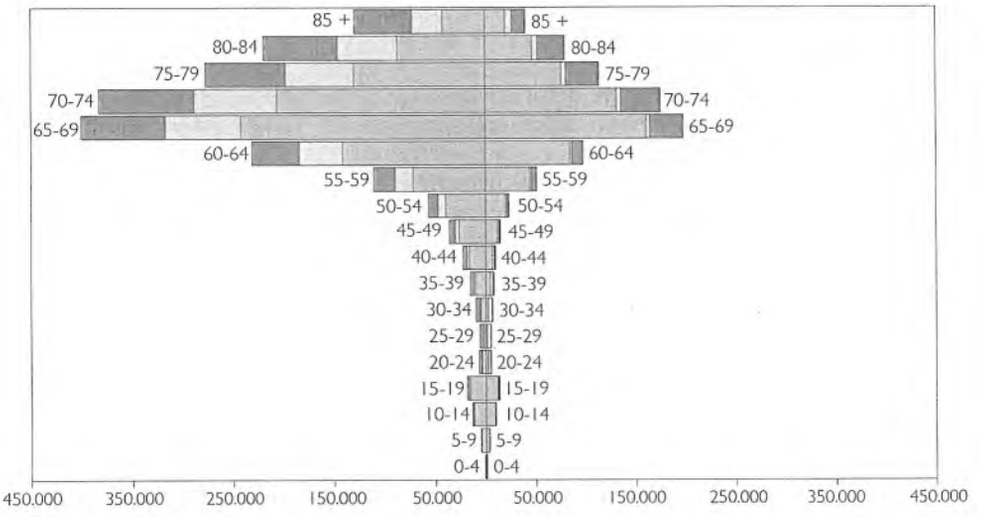


Figura C.y
Distribuição da população reformada por regimes

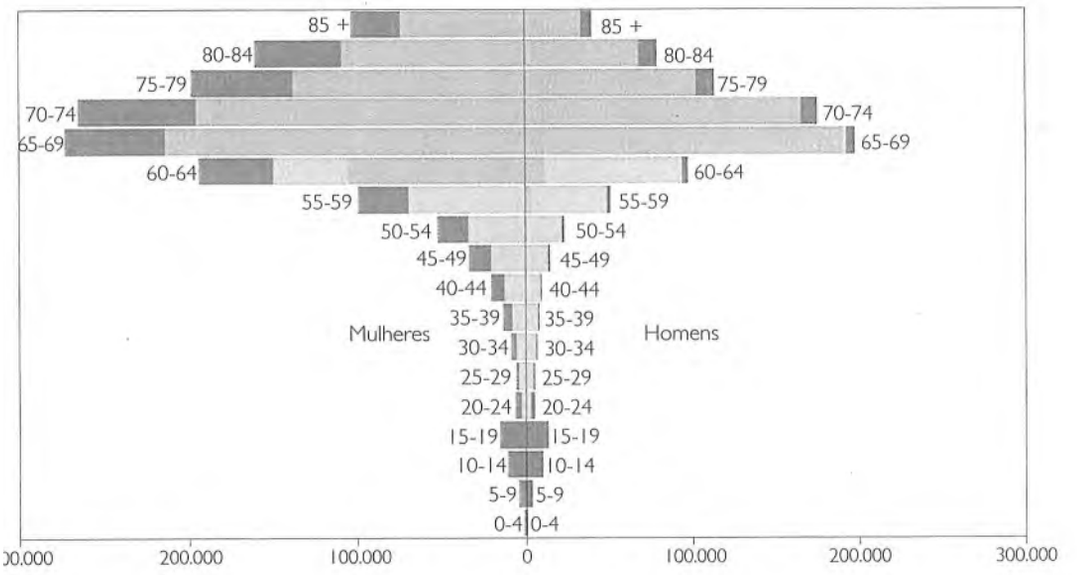


í Regime Geral

Regimes não Contributivos e equiparados

^ Regime especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas

Figura C.z
Distribuição da população reformada por modalidades



1 Velhice

Invalidez

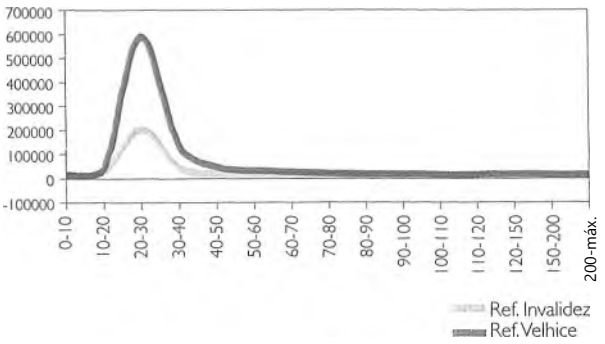
S Sobrevivência

para o ano de 1994). A informação imediatamente transmitida pelo Gráfico é complementada pelas medidas de localização das respectivas distribuições:

Pensão por velhice	Pensão por invalidez
Média - 35678$00	Média - 34696$00
Mediana - 27600$00	Mediana - 27600$00
Moda - 27600$00	Moda - 27600$00

Assim, ambas as distribuições se caracterizam por 50% dos seus pensionistas terem reformas iguais ou inferiores a 27 600$00 (sendo esse o valor para o qual existe um maior número de pensionistas). O facto de a média de ambas as distribuições ser superior à mediana e moda deve-se ao facto de existir um número reduzido de pensionistas que, todavia, apresenta valores de reforma *muito* elevados, quando comparados com os escalões de pensão que possuem as frequências absolutas elevadas. Dado o "enviezamento" das distribuiçãoes, aponta-se a mediana e moda como parâmetros de maior significado.

Figura C.aa
Distribuição das pensões por velhice e invalidez



8. Resultados do cenário de referência

São aqui apresentados alguns dos valores referentes aos resultados do Cenário de Referência, isto é, o produto da utilização simultânea dos cenários demográfico e macro-económico apresentados no ponto anterior.

No que se refere aos dados financeiros da Segurança Social, optou-se pela apresentação dos valores que melhor caracterizam a situação de equilíbrio financeiro do sistema, e a sua capacidade de sustentação no longo prazo.

9. Salientam-se as transformações previstas em termos de estrutura da população coberta pelo sistema, com a extinção progressiva do Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (por se tratar de um grupo fechado), e o crescimento progressivo do número de pensionistas do Regime Geral. Em termos de prestações pagas, o aumento da carreira média dos futuros reformados irá fazendo com que a taxa de substituição do salário pela pensão seja crescente até 2040, estabilizando posteriormente em cerca de 73%. O máximo teórico de 80% do último salário, nunca poderá ser atingido em termos médios, mesmo com a total maturação do sistema, devido ao efeito das contingências de invalidez (que reduz a carreira média) e de sobrevivência (no caso de morte de um activo, para além do efeito de antiguidade, também o limite teórico de substituição do salário é inferior a 80%).

10. A evolução do número total de reformados entre 1995 e 2010 é o produto do efeito conjugado da diminuição dos beneficiários dos regimes especiais não contributivos, bem como do choque demográfico sofrido em Portugal na década de 1960-1970 devido à Guerra Colonial e à migração clandestina a que a mesma deu origem (os indivíduos migrantes são de nacionalidade portuguesa, *mas* beneficiam da Segurança Social dos países de acolhimento). O crescimento do emprego, ainda que moderado, até à primeira década do ano 2000, e a diminuição da população activa, contribuirão para uma melhoria sustentada

Quadro C.XII
Dados físicos da Segurança Social
(milhares de pessoas)

	I99S	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Beneficiários	3710	3807	3845	3861	3861	3861	3861	3861	3861	3861	3861	3861
Activos												
RGTCO	2871	2946	2976	2988	2988	2988	2988	2988	2988	2988	2988	2988
RGTI	839	861	870	873	873	873	873	873	873	873	873	873
Reformados	2296	2237	2140	2102	2137	2227	2367	2546	2739	2927	3042	3051
RGTCO	1086	1 154	1209	1279	1377	1492	1620	1758	1901	2041	2127	2135
RGTI	532	542	547	558	584	609	645	693	745	794	824	828
RNCE+RESSAA	678	541	384	265	176	126	102	95	93	92	91	88

do saldo do Desemprego, que atenuará, embora de forma ligeira, a degradação do saldo do Regime Geral.

I I. Concluindo, verifica-se que a conjugação do efeito demográfico já anteriormente constatado na projecção da população portuguesa, com a maturação do sistema farão com que o excedente actualmente gerado pelo Regime Geral desapareça entre 2005 e 2010. A acumulação desses excedentes permitiria ainda sustentar o sistema num prazo inferior a cinco anos, mas a sua dinâmica própria torna a sua manutenção insustentável num prazo mais longo.

12.Variantes estruturais do cenário de referência

Na busca de soluções para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema de Segurança Social, no longo prazo, foram elaborados cenários alternativos ao Cenário de Referência. As variantes que em seguida se apresentam caracterizam-se pelo uso de instrumentos que dizem apenas respeito ao próprio Sistema de Segurança Social, pelo que tanto o cenário demográfico como o cenário macro-económico permanecem idênticos aos utilizados no cenário de referência. As variantes consideradas como mais relevantes para comparação com o Cenário de Referência foram:

VI - Indexação das pensões em mais um ponto percentual acima do IPC;

V2 - Passagem progressiva da taxa máxima de substituição do rendimento de 80% para 70%;

V3 - Passagem do período de cálculo para formação de pensão de 15 anos para 25 anos (adicionando 1 ano por cada ano, a partir de 1997);

V4 - Aumento da idade de reforma de 65 para 68 anos (adicionando 1 ano por cada ano, a partir de 1997).

A comparação dos efeitos introduzidos pela adopção das medidas acima mencionadas é apresentada de seguida.

A partir dos gráficos apresentados, é possível observar que em qualquer um dos casos a sustentabilidade do sistema é sempre posta em causa, embora todas as variantes melhorem os resultados durante mais 5 anos do que no Cenário de Referência (excepto a variante VI, que é a mais desfavorável ao reequilíbrio do sistema). Assim, sobretudo as variantes V2 e V4 adiam a ruptura do equilíbrio financeiro do sistema para 2020. Tal facto evidencia uma extrema rigidez do sistema, tornando ineficaz qualquer uma das alternativas. Efectivamente, todas as outras *apenas adiam* a ruptura do sistema de Segurança Social, no médio prazo, quando comparadas com o Cenário de Referência.

13. Daqui se infere que é a própria estrutura do sistema que está em causa, e que apenas a sua reforma poderá sanar os problemas que se lhe colocam a partir

Quadro C.XII1
Dados financeiros
(milhões de contos - preços constantes de 1997)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
RGTCO - Saldo	354	287	273	199	25	-212	-500	-824	-1 174	-1527	-1780	-1875
RGTI - Saldo	-17	-25	-24	-32	-55	-86	-127	-178	-234	-291	-332	-349
Desemp. - Saldo	-32	24	23	22	30	35	45	51	62	70	81	90
Saldo Total	30	-3	31	-17	-186	-438	-759	-1 134	-1542	-1954	-2250	-2364
DívAcum. - RG	239	1 127	1993	2604	2451	1017	-1896	-6598	-13255	-21982	-32466	-43869
DívAcum Total	30	-38	97	174	-366	-2086	-5231	-10153	-17037	-26002	-36737	-48402
Saldo Total (% PIB)	0.2	0.0	0.2	-0.1	-0.7	-1.6	-2.5	-3.5	-4.4	-5.2	-5.5	-5.4
DívAcum Total (% PIB)	0.2	-0.2	0.5	0.7	-1.5	-7.1	-15.6	-27	-40.6	-55.5	-70.2	-82.4

Quadro C.XIV
Prestações médias mensais
(escudos - preços constantes de 1997)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
RGTCO	38517	42362	46178	52384	61716	72297	82190	91 181	99601	107303	113800	119294
RGTI	18478	20673	22001	23966	27154	31012	34875	38478	41913	45116	47853	50150
RNCE+RESSAA	21021	22135	22759	23793	25075	26912	29172	31453	33668	35983	38459	41 1 17
Total	22221	23764	24182	25319	28322	36330	44174	47015	49725	52488	55142	57794
Pensão/Salário	0.41	0.40	0.42	0.46	0.54	0.61	0.65	0.69	0.71	0.73	0.73	0.73

de 2010-2015, quando nos reportamos ao Cenário de Referência. Esta conclusão sai reforçada pelos ensaios efectuados a partir da alteração do cenário macro-económico. Foram elaboradas duas alternativas ao cenário de base, consistindo as alterações num maior ritmo de (i) crescimento do PIB em mais um ponto percentual, , a partir de um acréscimo de produtividade e de (ii) crescimento do PIB, imputável a um acréscimo do emprego e produtividade. Na primeira variante o equilíbrio financeiro do sistema melhora no curto prazo, mas em contrapartida agrava-se substancialmente no fim do período: a um maior crescimento do salário médio induzido pela produtividade, corresponderá forçosamente uma pensão média futura mais elevada. Na 2ª variante, em que o crescimento do PIB se deverá também ao crescimento do emprego, chegamos a uma

Figura C.ab
Saldo do RGTCO em percentagem do PIB

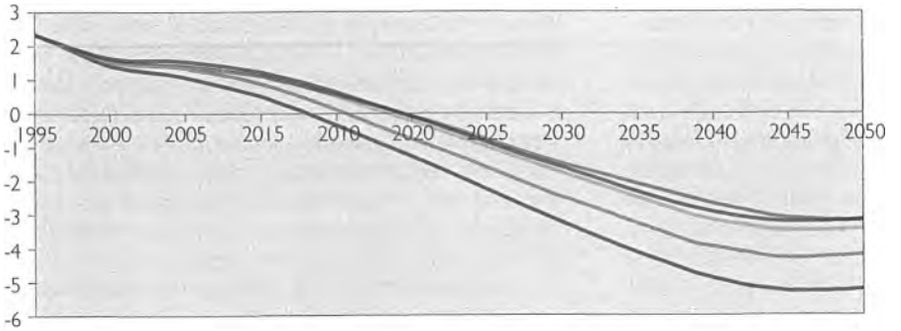


Figura C.ac
Saldo do RGTI em percentagem do PIB

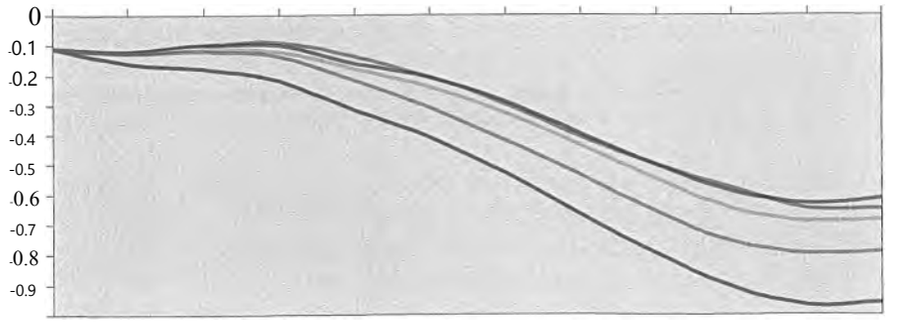
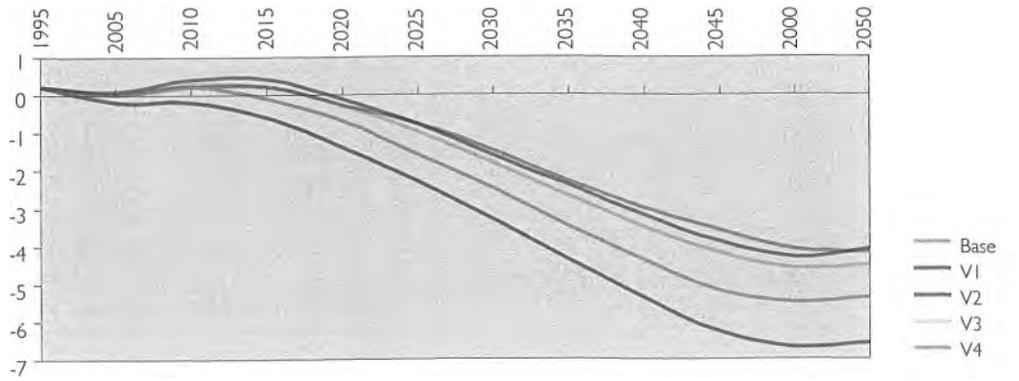


Figura C.ad
Saldo do total do sistema em percentagem do PIB



Caixa C. 7 - Análise de sensibilidade: um cenário macro-económico mais optimista.

A fim de se considerar um cenário mais perto do limite máximo do que é plausível esperar para o futuro da economia portuguesa, estudou-se uma variante em que as hipóteses que governam a evolução das variáveis básicas se consubstanciam no seguinte cenário macro-económico de longo prazo:

Produtividade	2.5%
Salários	2%
Emprego	0.75%
PIB	3.25%

As restantes hipóteses continuam a ser as dos cálculos gerais. Os resultados mais importantes obtidos com este cenário são:

	2000	2010	2015	2020	2030
Saldo global(% PIB)	0	0.6	0.3	-0.2	-1.2
Saldo RG (só pensões)	1.5	1.5	1.0	0.3	-0.8

Neste cenário a ruptura do sistema global dá-se entre 2015 e 2020. O Regime Geral (só pensões) mantém-se sem défice até 2030. Em suma, temos que em relação ao cenário de referência se verifica um retardamento de cerca de 5 anos na entrada em défice do sistema, mas que nenhuma alteração fundamental ocorre em termos da sua sustentabilidade.

situação paradoxal: a partir do ano 2005 torna-se necessário reforçar os fluxos migratórios líquidos (positivos) para suportar o crescimento de emprego previsto; o saldo migratório acumulado até ao fim do período cifrar-se-ia em mais de 1 milhão de pessoas. Mesmo assim, o défice da Segurança Social persistiria aproximando-se do perfil dos cenários anteriores. Desta forma ambos os cenários se revelaram ineficazes no saneamento do problema da sustentabilidade financeira do sistema de Segurança Social para o período em análise.[23] (Ver Caixa C. 7, para um cenário macro ainda mais optimista).

14. Note-se, a propósito das variantes estruturais ensaiadas, que o excesso de despesas sobre as receitas do sistema chega a ser de 2 para 1, em 2050, como se pode observar na Figura C. ae. Para compensar este défice, a taxa de comparticipação dos beneficiários poderá reequilibrar o sistema. No entanto, tendo em conta o alto nível da taxa de cotização existente, este "mecanismo de reequilíbrio" não parece ter qualquer possibilidade de êxito

15. Conclusões

Do atrás exposto ficam as seguintes conclusões gerais:

a) de acordo com o Cenário de Referência, a ruptura do sistema de Segurança Social, ocorre entre 2010 e 2015
b) as Variantes Estruturais aqui consideradas - excluindo a variante VI - melhoram a capacidade de equilíbrio financeiro do sistema, mas apenas pelo prazo de 5 a 10 anos; ou seja, a ruptura do sistema é adiada para o médio prazo, e não sanada no longo prazo
c) na origem deste facto está a evolução demográfica caracterizada pelo envelhecimento de base e de topo da pirâmide, tal como a erosão progressiva da faixa etária potencialmente activa, *mas também*
d) uma evolução favorável do emprego, que não é todavia suficiente para travar a degradação financeira do sistema pela via das receitas
e) um sistema de Segurança Social sem capacidade de resposta aos instrumentos que poderiam restabelecer e/ou assegurar o equilíbrio financeiro do sistema.

[23] A análise detalhada destas variantes relativas ao cenário macro-económico fará parte do Relatório Final do Projecto "Reforma do Sistema de Segurança Social-Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1995-2050".

Figura C.ae
Dívida acumulada do total do sistema em percentagem do PIB

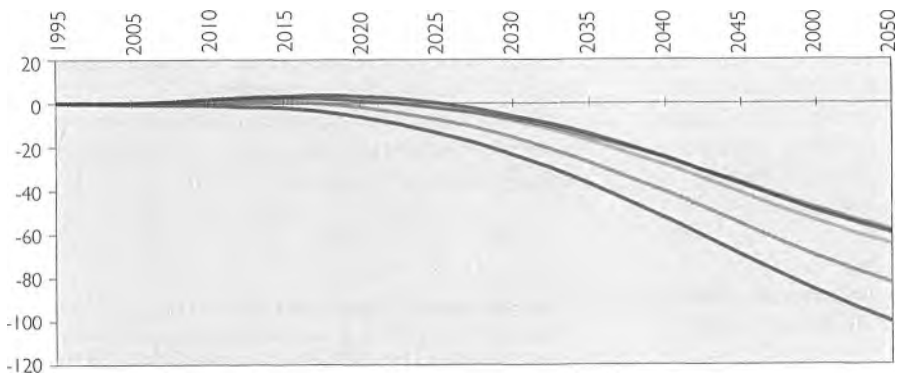
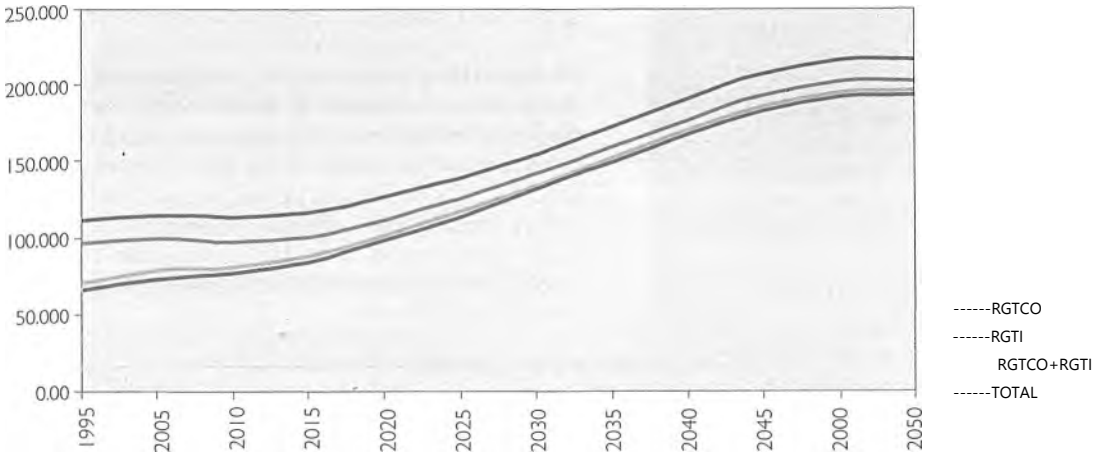


Figura C.af



Assim, a restruturação da Segurança Social é indispensável para garantir a sustentação do sistema, e simultaneamente, o respeito pelos princípios de universalidade, igualdade, e eficácia.

B. O PLAFONAMENTO: EFEITOS DA SUA IMPLEMENTAÇÃO

I. introdução

Dado que a acção conjunta dos factores demográficos e do aumento de pensões médias propicia e acelera a maturação do sistema de segurança social com a ruptura financeira que esta implica, procuram-se agora as medidas que permitam a reforma do sistema, e a sua sustentabilidade financeira no longo prazo. Entre essas medidas figura o plafonamento das contribuições.

O plafonamento consiste basicamente na introdução de um limite máximo (plafond) ao salário para efeitos de incidência da taxa social. Acima desse plafond trabalhadores e entidades empregadoras contribuem para a Segurança Social para efeitos de reforma por velhice como se os seus rendimentos efectivos não ultrapassassem o *plafond* definido. As consequências do plafonamento são de duas ordens:

1. Reforma do sistema

A redução dos encargos sociais das empresas e dos beneficiários permite liberar recursos financeiros susceptíveis de serem canalizados para esquemas complementares de poupança para a reforma, implementando-se assim um regime de capitalização de natureza pública, mutualista, ou privada.

2. Equilíbrio financeiro do sistema

— *redução das receitas* de Segurança Social, mais ou menos significativa em função do nível de *plafond* escolhido

— *redução- das despesas* de Segurança Social, dada a redução do valor médio das contribuições, uma vez que o plafonamento destas se repercute no cálculo das prestações pecuniárias correspondentes.

2. Metodologia utilizada

Pretende-se aqui apresentar um cenário de evolução de alguns dados físicos e financeiros da Segurança Social, resultantes da introdução do plafonamento. A análise refere-se ao horizonte temporal 1995-2050, e apenas pode ser comparada com os resultados do Cenário de Referência[24], na medida em que este fornece todos os dados físicos e financeiros necessários para a simulação pretendida. Tal implica igualmente que a esta análise estão subjacentes os cenários demográfico e macro-económico de suporte ao Cenário de Referência.

A metodologia utilizada e os cálculos efectuados resultam da admissão das seguintes hipóteses de base:

Hl. O plafonamento dos salários é iniciado em 1995, para beneficiários activos com salários que sejam iguais ou superioras a 4 salários mínimos. Foi tomado para Salário Mínimo de referência o valor de 52 400$00, correspondente ao salário mínimo de 1995.

H2. Admitiu-se que o Salário Mínimo evolui à mesma taxa de crescimento que o Salário Médio, ao longo de todo o período considerado.

H3. Os beneficiários activos abrangidos pelo plafonamento pertencem apenas ao Regime Geral - Trabalhadores por Conta de Outrém.

[24] Ver o Relatório Final do Projecto "REFORMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL - Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1995-2050" elaborado pelo CISEP/CIEF/FEDEA.

H4. Os indivíduos progressivamente abrangidos pelo plafonamento possuem idade igual ou inferior a
50 anos, em 1995
55 anos, em 2000
60 anos, em 2005
65 anos, em 2010

H5. Em 2015 todos os beneficiários activos, independentémente da idade estão abrangidos pelo plafonamento, desde que se encontrem nas condições mencionadas em Hl e H3.

H6. A estrutura dos salários e dos beneficiários activos por faixas etárias, mantém-se constante para o período 1995-2050, sendo idêntica à estrutura de 1995.

H7. As contribuições plafonadas dizem apenas respeito à contingência de velhice, e calculam-se com base na taxa única de 15%, sendo esta considerada a taxa efectiva, e compatível com a utilizada para o Cenário de Referência.

H8. As prestações plafonadas (reformas de velhice do Regime Geral - Trabalhadores por Conta de Outrém) começam a ser pagas em 2015, data em que os beneficiários activos abrangidos pelo plafonamento desde 1995 se encontram já reformados.

Os resultados que procedem da utilização das hipóteses acima serão apresentados da seguinte forma:
— perdas de receitas
— ganhos nas despesas
— saldo de ganhos e perdas

Outros resultados pertinentes para a avaliação dos efeitos do plafonamento serão igualmente apresentados nos pontos subsequentes.

3. Efeitos do plafonamento nas contribuições

Os efeitos da introdução do plafonamento podem resumir-se como segue (Quadro C. XV):

em que:
BenefActPlaf é o número de beneficiários activos abrangidos pelo plafonamento, em função da faixa etária e nível de rendimento auferido, e de acordo com as hipóteses atrás explicitadas (milhares de indivíduos).
% BenefActPlaf é a percentagem de beneficiários activos plafonados no total de beneficiários activos do Regime Geral - Trabalhadores por Conta de Outrém
Perdas é o montante de perdas nas receitas, resultante da introdução do plafonamento (milhões de contos, preços constantes de 1997, à semelhança do procedimento utilizado no Cenário de Referência).
%P(Rec Velhice) é a percentagem das perdas no total das receitas não plafonadas afectas à contingência de velhice
%P(RecTCO) é a percentagem das perdas na totalidade das receitas não plafonadas do Regime Geral-Trabalhadores por Conta de Outrém.

Do Quadro C. XV retiram-se os seguintes aspectos:

Iº) A evolução dos beneficiários activos plafonados depende simultaneamente da distribuição dos mesmos por faixas etárias e níveis de rendimento, da integração progressiva de um número cada vez maior de indivíduos no regime de plafonamento, e também da evolução do mercado de trabalho (emprego). Assim, embora a população de beneficiários activos do RGTCO estabilize a partir de 2010, inclusivé, a introdução progressiva do plafonamento apenas permite que a estabilização dos activos plafonados tenha início 5 anos mais tarde, em 2015.

2º) A evolução das perdas, embora dependente da estrutura acima referida, resulta também da evolução dos salários mínimos, cuja tendência crescente é igual à do Salário Médio da economia. Daí a tendência sempre crescente das perdas nas receitas.

Quadro C. XV

Anos	*BenefActPlaf*	*%BenefActPlaf*	*Perdas*	*%P(RecVelhice)*	*%P(RecTCO)*
1995	106	3.7	31.2	5.9	2.9
2000	127	4.3	44.1	7.1	4.1
2005	141	4.7	53.6	8.0	4.5
2010	149	4.9	61.2	8.4	4.8
2015	151	5.0	67.5	8.6	4.9
2020	151	5.0	72.5	8.6	4.9
2025	151	5.0	77.0	8.6	4.9
2030	151	5.0	81.1	8.6	4.9
2035	151	5.0	85.3	8.6	4.9
2040	151	5.0	89.5	8.6	4.9
2045	151	5.0	93.9	8.6	4.9
2050	151	5.0	98.7	8.6	4.9

3º) A estabilização verificada para a percentagem das perdas nas receitas para a contingência de velhice ou nas receitas para todas as contingências (receitas totais do RGTCO) deve-se ao facto de, a partir de 2015, serem constantes:

— o número de beneficiários activos do RGTCO
— a percentagem de beneficiários activos plafonados

O comportamento das perdas ao longo do período é ilustrado nos gráficos C.ag e C.ah:

4. Efeitos do plafonamento nas despesas

O plafonamento dos salários para efeito das contribuições relativas à contingência de velhice possui dois efeitos sobre as reformas em causa. Por um lado ocorrem os ganhos nas despesas em pensões decorrentes da redução da pensão média; por outro lado, esse decréscimo implica a diminuição da segurança económica proporcionada pelo rendimento de substituição como o indicam as taxas de cobertura respectivas. Ambos os efeitos foram quantificados no Quadro C. XVI:

Figura C.ag
Perdas nas receitas
(milhões de contos, preços constantes 1997)

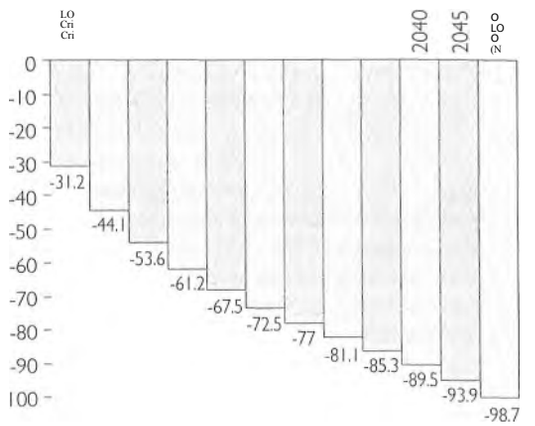
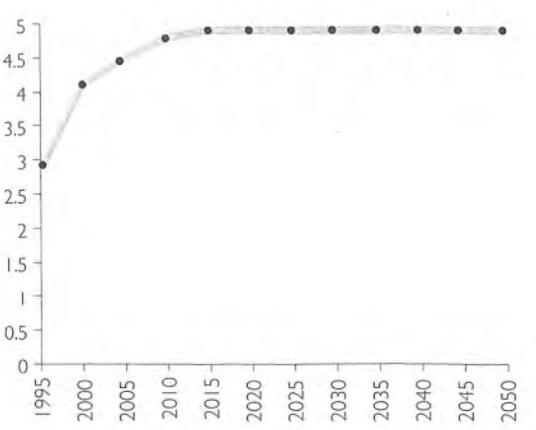


Figura C.ah
Perdas nas receitas
(% das receitas totais do sistema)

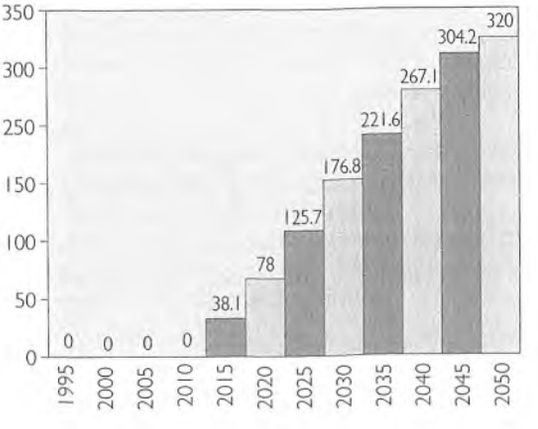


Quadro C. XVI

Anos	*Ganhos*	*%G(DespVelhice)*	*%G(DespRGTCO)*
1995	0.0	0.0	0.0
2000	0.0	0.0	0.0
2005	0.0	0.0	0.0
2010	0.0	0.0	0.0
2015	38.1	3.5	2.8
2020	78.0	5.4	4.2
2025	125.7	6.8	5.6
2030	176.8	7.8	7.0
2035	221.6	8.2	7.0
2040	267.1	8.4	8.4
2045	304.2	8.6	8.4
2050	320.0	8.6	8.4

em que:
GANHOS são os valores absolutos dos ganhos obtidos por introdução do plafonamento (milhões de contos, preços constantes de 1997)
%G(Desp Velhice) é a percentagem dos ganhos no total das despesas não plafonadas relativas à contingência de velhice
%G(Desp RGTCO) é a percentagem dos ganhos nas despesas totais não plafonadas do Regime Geral - Trabalhadores por Conta de Outrém

Figura C.ai
Ganhos em despesas
(milhões de contos, preços constantes 1997)



Quadro C.XVII

Anos	*PensMedPlaf($)*	*PensMed CenRef($)*	*Tx SubsPlaf(%)*	*Tx SubsCenRef(%)*
1995	41582	41583	48	48
2000	46297	46293	46	46
2005	51758	51756	48	48
2010	61190	61193	53	53
2015	73408	76070	59	61
2020	87080	92055	65	68
2025	98056	105210	69	74
2030	107586	116684	72	78
2035	116572	126985	74	80
2040	124500	135917	75	82
2045	131285	143638	75	82
2050	137872	150846	75	82

No Quadro C. XVII
PensMedPlaf e *PensMeáCenRef* são, respectivamente, as pensões médias plafonadas e do Cenário de Referência (escudos, preços constantes de 1997)
TxSubsPlaf e *TxSubsCenRef* são, respectivamente, as taxas de substituição plafonadas e do Cenário de Referência

Da observação de ambos os Quadros sabemos que:

Iº) Os ganhos em despesas são crescentes, em função de um número cada vez maior de reformados com uma esperança de vida também cada vez maior. Apenas ocorrem ganhos nas despesas a partir de 2015, período em que os activos plafonados a partir de 1995 entram em situação de reforma por velhice.

2º) A redução das pensões médias por efeito do plafonamento dá origem a um decréscimo da pensão média de cerca de 8.6% no ano de 2050, em comparação com o Cenário de Referência

3º) Dado que é mantida a evolução dos salários médios, a taxa de substituição das pensões plafonadas é inferior à taxa de substituição do Cenário de Referência

Os aspectos acima mencionados ilustram-se com o auxílio das Figuras C.aj e C.ak:

5. Ganhos e perdas do plafonamento

Uma vez apurados isoladamente os ganhos nas despesas e perdas nas receitas que a introdução do plafonamento suscita, trata-se agora de analisar o efeito conjunto de ambos os aspectos.

Assim, e em primeiro lugar, o "resultado líquido" do recurso ao plafonamento é o seguinte, período a período (Quadro C. XVIII):

Figura C.aj
Ganhos nas despesas
(% das despesas totais do sistema)

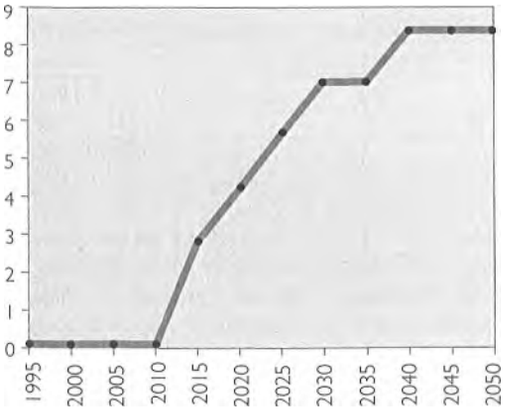
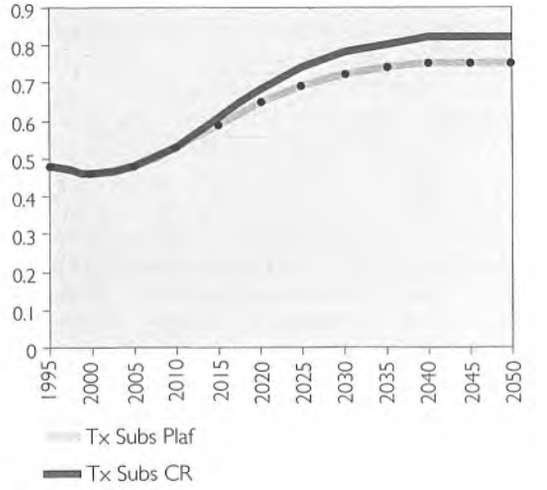


Figura C.ak
Evolução da taxa de substituição do rendimento



Quadro C. XVIII

Anos	*1995*	*2000*	*2005*	*2010*	*2015*	*2020*	*2025*	*2030*	*2035*	*2040*	*2045*	*2050*
G-P	-31.2	-44.1	-53.6	-61.2	-29.4	5.5	48.7	95.8	136.4	*177.7*	210.3	221.3

em que
G-P é a diferença entre ganhos e perdas, período a período (milhões de contos, preços constantes de 1997)

Observa-se que:

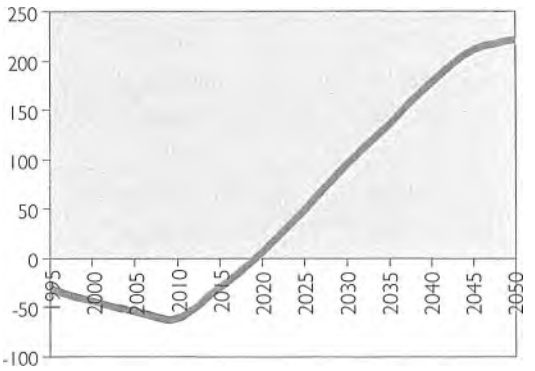
Iº) A ausência de ganhos nos três primeiros períodos (1995/2000, 2000/2005, e 2005/2010) leva a um "saldo" sempre negativo entre ganhos e perdas.

2°) A predominância de perdas sobre os ganhos em 2015 mantém esse "saldo" negativo.

3º) Ganhos e perdas igualam-se pouco antes de 2020, sendo o "saldo" entre ambos sempre positivo e crescente apartir desse período (a taxa média de crescimento é de cerca de 13.6% ao ano)

A diferença acumulada entre ganhos e perdas ano a ano, conduziu aos seguintes valores (Quadro C. XIX):

Figura C.al
Diferença entre ganhos e perdas
(milhões de contos, preços constantes 1997)



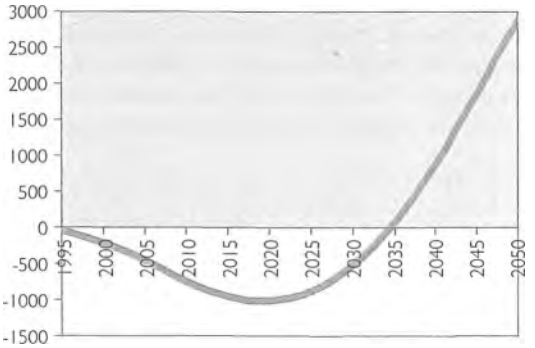
Quadro C.XIX

Anos	*1995*	*2000*	*2005*	*2010*	*2015*	*2020*	*2025*	*2030*	*2035*	*2040*	*2045*	*2050*
(G-P) acum	-31.2	-224.0	-472.2	-762.5	-963.7	-1017.1	-894.9	-522.8	*72.2*	873.7	1857.8	2941.9

em que
(G-P)acum é a diferença acumulada entre ganhos e perdas, período a período (milhões de contos, preços constantes de 1997)

Os valores de ambos os Quadros atrás apresentados permitem o cálculo dos indicadores fundamentais do equilíbrio financeiro da conta de Segurança Social, no caso específico da variante plafonada (Quadro C. XX) Assim:

Figura C.am
Diferença acumulada entre ganhos e perdas
(milhões de contos, preços constantes 1997)



Quadro C. XX

Anos	*SI*	*Slpl*	*S2*	*S2pl*	*S2 %PIB*	*S2pl %PIB*	*DAc*	*DAcpl*	*DAc %PIB*	*Dacpl %PIB*
1995	354	322.8	30	-1.2	0.2	-0.01	30	-1.2	0.2	-0.01
2000	287	242.9	-3	-47.1	0.0	0.0	-38	-186	-0.2	-1.0
2005	273	219.4	31	-22.6	0.2	-0.1	97	-375.2	0.5	-1.9
2010	199	137.8	-17	-78.2	-0.1	-0.5	174	-588.5	0.7	-2.4
2015	25	-4.4	-186	-215.4	-0.7	-0.8	-366	-1329.7	-1.5	-5.4
2020	-212	-206.5	-438	-432.5	-1.6	-1.6	-2086	-3103.1	-7.1	-10.6
2025	-500	-451.3	-759	-710.3	-2.5	-2.3	-5231	-6125.9	-15.6	-18.3
2030	-824	-728.2	-1134	-1038.2	-3.5	-3.2	-10153	-10675.8	-27	-28.4
2035	-1174	-1037.6	-1542	-1405.6	-4.4	-4.0	-17037	-16964.8	-40.6	-40.4
2040	-1527	-1349.3	-1954	-1776.3	-5.2	-4.7	-26002	-25128.3	-55.5	-53.6
2045	-1780	-1569.7	-2250	-2039.7	-5.5	-5.0	-36737	-34879.2	-70.2	-66.6
2050	-1875	-1653.7	-2364	-2142.7	-5.4	-4.9	-48402	-45460.1	-82.4	-77.4

SI e *S2* são respectivamente o Saldo do Regime Geral-Trabalhadores por Conta de Outrém e o Saldo Total do Cenário de Referência (milhões de contos, preços constantes de 1997).

S1p1 e *S2pl* são respectivamente o Saldo do Regime Geral-Trabalhadores por Conta de Outrém e o Saldo Total da variante plafonada (milhões de contos, preços constantes de 1997).

S2%PIB e *S2%plPIB* são, respectivamente, o Saldo Total em percentagem do PIB do Cenário de Referência, e o o Saldo Total em percentagem do PIB da variante plafonada.

DAc e *Dacpl* são, respectivamente, a Dívida Acumulada Total do Cenário de Referência, e a Dívida Acumulada Total da variante plafonada (milhões de contos, preços constantes de 1997).

DAc%PIB e *Dacpl%PIB* são, respectivamente, a a Dívida Acumulada Total em percentagem do PIB do Cenário de Referência, e a Dívida Acumulada Total em percentagem do PIB da variante plafonada.

Da análise do Quadro retira-se que:

Iº) A quebra de receitas provocada pelo plafonamento deteriora os valores positivos do Saldo Total da Segurança Social e da Dívida Acumulada Total. De facto, o plafonamento leva a que ambos os indicadores assumam valores *sempre* negativos ao longo de todo o período estudado mas, a partir de 2020, menos negativos que se não existisse o plafonamento. Antecipa em 5 anos a data de ruptura financeira do Regime Geral-Trabalhadores por Conta de Outrém: o saldo do RGTCO torna-se negativo em 2015.

2º) Todavia, os ganhos nas despesas gerados pelo plafonamento dão origem a uma melhoria do comportamento do Saldo Total e da Dívida Acumulada Total do sistema de Segurança Social a partir de 2025 e 2035 respectivamente.

3º) A introdução do plafonamento a quatro salários mínimos e com as hipóteses admitidas embora reduza o desequilíbrio, não permite o equilíbrio financeiro do sistema, no longo prazo, antecipando mesmo o início da sua derrapagem.

6. Conclusões

A observação dos resultados da variante plafonada permite concluir que o plafonamento das contribuições constituirá sobretudo uma medida curativa com resultados pouco visíveis no reequilíbrio financeiro do sistema, já que não só mantém a perspectiva de ruptura financeira do sistema, como poderão criar ainda dificuldades financeiras adicionais no médio prazo, apresentando, todavia, ganhos líquidos no longo prazo. Todavia, a metodologia utilizada para o cálculo dos efeitos do plafonamento padece de algumas limitações que condicionam a interpretação dos resultados alcançados através dela. Assim, estes deverão sobretudo ser considerados a título indicativo.

As limitações acima referidas são, basicamente:

— utilização de hipóteses de base restritivas, em função dos dados disponíveis
— ausência da contabilização dos efeitos que a dinâmica do plafonamento introduz no sistema de Segurança Social e que é susceptível de dar origem a alterações qualitativas no sistema, de carácter positivo
— não é considerada a solução para o problema de financiamento das perdas a partir dos ganhos futuros, problema esse causado pelo desfazamento temporal entre os ganhos e perdas geradas.

A presente análise não aborda, igualmente, os efeitos da variante plafonada a nível macro-económico, em função da poupança gerada e das suas aplicações possíveis.

C. COMBINAÇÃO DE MEDIDAS

I. Nota introdutória

O estudo "Reforma do Sistema de Segurança Social - Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1995-2050" contemplou diversas medidas de reforma do sistema de Segurança Social português e avaliou a sua eficácia, medida a medida. As conclusões gerais do estrudo são:

a) o sistema actual da segurança social não é financeiramente sustentável para além de um horizonte que poderá situar-se entre 2010 e 2015. O sistema passará a partir dessa data a acumular défices, cada vez mais significativos e, por conseguinte, a aumentar a dívida;

b) nenhuma das medidas de reforma, tomada individualmente, tem capacidade para tornar o sistema financeiramente sustentável no longo prazo;

c) condições macreconómicas, mesmo extremamente favoráveis, não são suficientes, se acontecerem isoladamente de outras, para reequilibrar no longo prazo a conta da Segurança Social.

Em novo estudo procuraram-se algumas alternativas aos cenários do inicial, procedendo-se para isso à combinação de algumas variantes constantes do mesmo. Os cenários utilizados foram o Cenário C3/PR25 - Período de referência para contagem dos salários de 25 anos; o Cenário C4/PR40 - Período de referência para contagem dos salários de 40 anos; o Cenário C5/Tx MaxSubs - Taxa Máxima de Substituição do Rendimento de 70%; e o Cenário C6/IRef68 - Idade de Reforma de 68 anos.

Daqui resultaram os seguintes cenários compostos:
C7 = PR25+IRef68
C8 = PR40+IRef68
C9 = PR25+IRef68+TxMaxSubs70%
CIO = PR40+IRef68+TxMaxSubs70%
C7A = PR25+IRef68+Plafonamento
C8A = PR40+IRef68+Plafonamento
C9A '= PR25+IRef68+TxMaxSubs70%+Plafonamento
C10A = PR40+IRef68+TxMaxSubs70%+Plafonamento

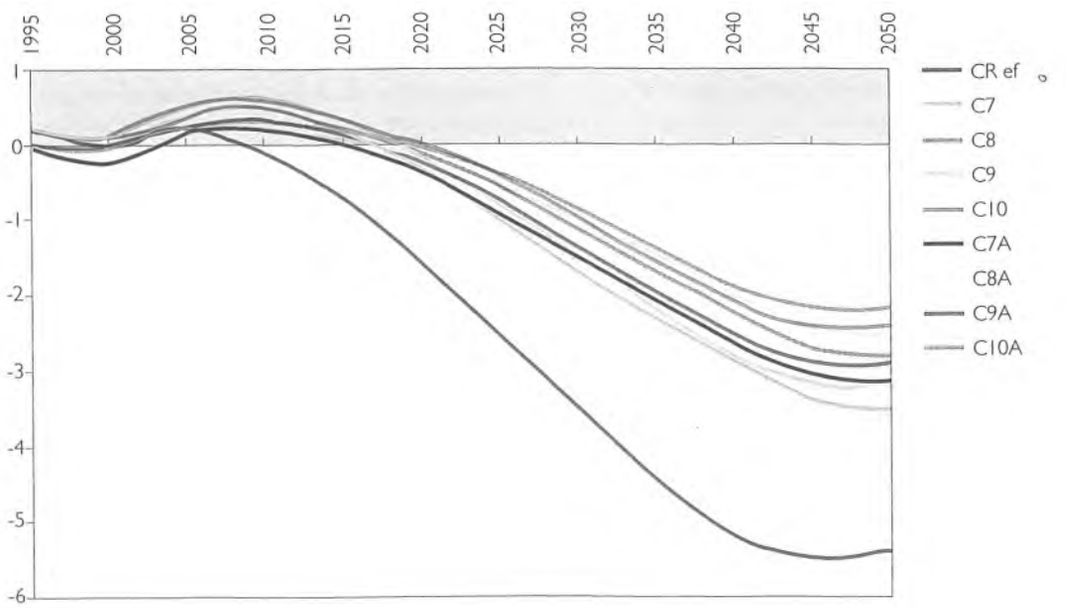
Os resultados fundamentais da análise consubstanciam-se na apresentação de um quadro comparativo entre os cenários envolvidos no que respeita à data de ruptura financeira do sistema, evolução da Dívida Acumulada, evolução do Saldo do Regime Geral-Trabalhadores por Conta de Outrém e evolução do Saldo do Total do Sistema (todos os indicadores referidos aparecem em percentagem do PIB). Apresentam-se igualmente gráficos que permitem a visualização dos resultados encontrados, bem como alguns comentários daí decorrentes.

i

Quadro C. XXI
Cenários de Reforma da Segurança Social - Análise Comparativa

	Data de ruptura	Dívida acumulada (% PIB)					Saldo do RGTCO (% PIB)					Saldo total do sistema (% PIB)				
		1995	2010	2025	2040	2050	1995	2010	2025	2040	2050	1995	2010	2025	2040	2050
Cenários Singulares																
Cenário de Referência	2010-15	0,2	0,7	-15,6	-55,5	-82,4	2,3	0,9	-1,6	**-4**	-4,2	0,2	-0,1	-2,5	-5,2	-5,4
C3/PR25	2015-20	0,2	2,4	-8,4	-41,5	-65,2	2,3	**I.I**	**-1**	-3,2	-3,4	0,2	0,2	-1,8	-4,2	-4,5
C4/PR40	2015-20	0,2	2,4	-5,6	-31,1	-50,2	2,3	1,2	-0,6	-2,3	-2,6	0,2	0,3	-1,3	-3,3	-3,5
C5/TS70%	2015-20	0,2	3,3	-6	-37,5	-59,8	2,3	1,2	-0,8	-2,9	-3,2	0,2	0,4	-1,6	-3,9	-4,1
C6/IRef68	2015-20	0,2	1,7	-7,3	-36,3	-58,5	2,3	1,1	-0,8	-2,7	-3,2	0,2	0,2	-1,5	-3,6	-4,2
Cenários Compostos																
C7/PR25+IRef68	2020-25	0,2	3,3	-1,5	-25,5	-45,4	2,3	1,3	-0,3	-2,1	-2,6	0,2	0,5	-1	-2,9	-3,5
C8/PR40+IRef68	2020-25	0,2	3,3	0,8	-17,5	-34	2,3	1,3	0	-1,5	-2	0,2	0,5	-0,6	-2,2	-2,8
C9/PR25+IRef68+TS70%	2025-30	0,2	4,3	0,5	-22,7	-41,3	2,3	1,4	-0,2	-1,9	-2,3	0,2	0,6	-0,8	-2,8	-3,2
C10/PR40+I Ref68+TS70%	2025-30	0,2	4,3	2,7	-14,7	-29,8	2,3	1,4	0,2	-1,3	-1,7	0,2	0,6	-0,4	-2,1	-2,4
C7A/PR25+IRef68+PI	2015-20	-0,01	0,01	-4,9	-25,5	-42,4	2,1	1,1	-0,24	-1,8	-2,3	-0,01	0,2	-0,9	-2,6	-3,2
C8A/PR40+IRef68+PI	2015-20	-0,01	0,01	-3,1	-18,7	-32,8	2,1	1	0	-1,3	-1,7	-0,01	0,2	-0,6	-2	-2,5
C9A/PR25+IRef68+TS70%+PI	2015-20	-0,01	1,01	-3,17	-23,4	-39,21	2,1	**I.I**	-0,1	-1.6	-2	-0,01	0,32	-0,76	-2,54	-2,9
C10A/PR40+IRef68+TS70%+PI	2020-25	-0,01	-1,02	-1	-16,2	-29,03	2,1	**I.I**	0,2	-1,1	-1,5	-0,01	0,32	-0,39	-1,91	-2,17

Figura C.an
Saldo total do sistema (% do PIB)



2. Dívida acumulada e data de ruptura. Observações

Da análise dos diversos Cenários resultam os seguintes comentários:

a Quando comparados com o Cenário de Referência os cenários singulares adiam o prazo de ruptura financeira do sistema em cerca de 5 anos; os cenários compostos - excepção feita aos cenários C9, CIO e às variantes plafonadas C7A, C8A, e C9A - prolongam a sobrevivência financeira do sistema em cerca de 10 anos, isto é, em mais 5 anos do que as variantes simples.

3 Os cenários compostos diminuem o peso da Dívida Acumulada no PIB, em particular as hipóteses CIO, C8A e C10A; neste caso, embora a data de ruptura

Figura C.ao
Dívida acumulada total (% do PIB)

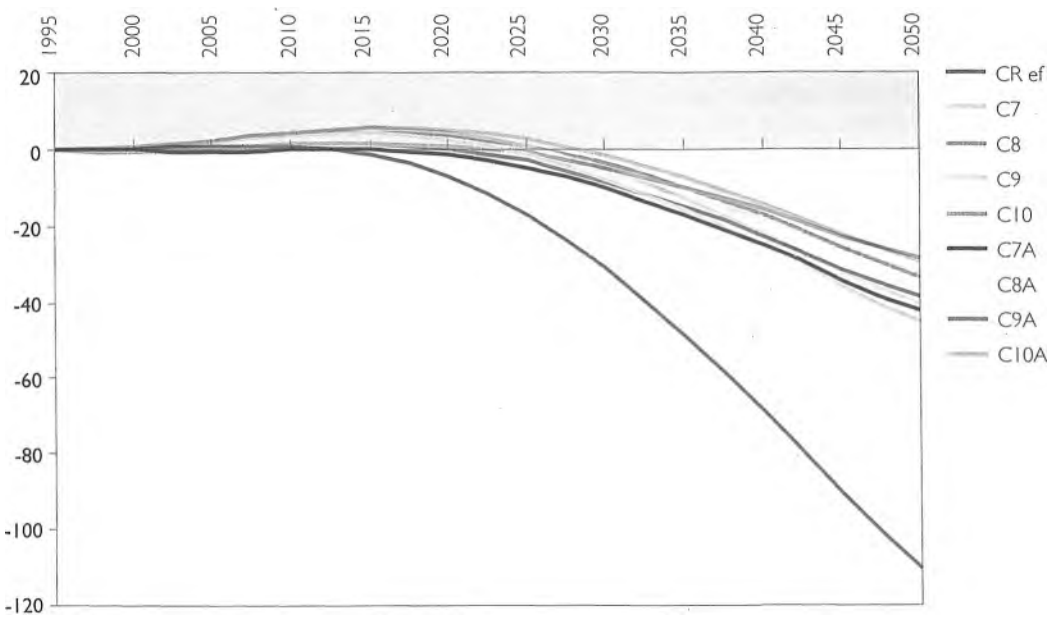
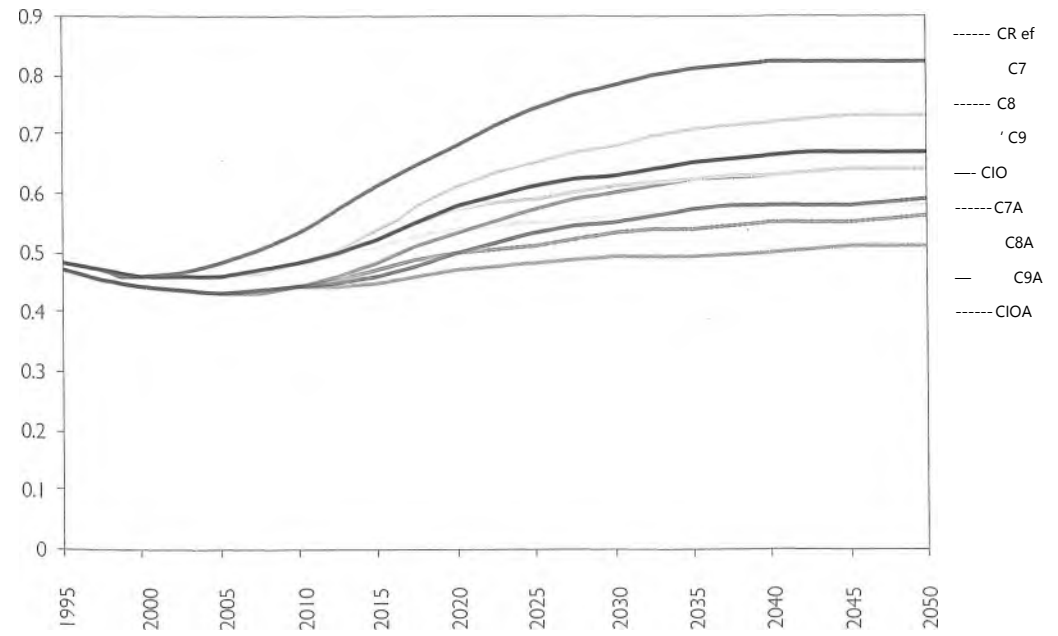


Figura C.ap
Taxa de substituição do rendimento (% do PIB)



para CIO e C8A ocorra em 2010-15, a Dívida Acumulada em percentagem do PIB é significativamente inferior.

A antecipação da data de ruptura financeira do sistema no caso dos cenários C7A, C8A e C9A deve-se ao efeito acumulado das perdas nas receitas do RGTCO e à ausência de ganhos nas despesas verificado nos primeiros períodos em estudo (1995, 2000, 2005, 2010).

No caso particular das variantes C9 e CIO o respectivo plafonamento revela-se uma alternativa pouco eficaz, na medida em que uma menor taxa de substituição do rendimento diminui as pensões médias de velhice originando menores ganhos do plafonamento nas despesas. Neste caso, o efeito preponderante é a combinação da idade de reforma, taxa de substituição, e período de referência.

O adiamento dos prazos de ruptura financeira do sistema resulta assim do efeito combinado dos seguintes factores:

físicos: redução do número de reformados do sistema

financeiros: diminuição das pensões médias

Note-se todavia que o factor financeiro é preponderante; de facto, se se observar a evolução dos rácios Beneficiários Activos/Reformados no caso do RGTCO, pode ver-se que o rácio aumenta muito ligeiramente quando comparado com o Cenário de Referência:

	1995	*2050*
Cen Referência	2.64	1.4
C3/PR25	2.64	1.4
C4/PR40	2.64	1.4
C5/TxMaxSubs	2.64	1.4
C6/IRef68	2.64	1.5
C7	2.64	1.5
C8	2.64	1.5
C9	2.64	1.47
CIO	2.64	1.47
C7A	2.64	1.5
C8A	2.64	1.5
C9A	2.64	1.47
C10A	2.64	1.47

Qualquer que seja o cenário considerado, a degradação do rácio em causa ao longo do período de estudo é assim quase idêntica.

Na tabela seguinte encontram-se as taxas de substituição do rendimento dos reformados pela contingência de velhice (RGTCO) em 2050:

CRef	*C3*	*C4 C5*		*C6*	*C7*	*C8 C9*		*CIO*	*C7A*	*C8A*	*C9A*	*CIO A*
82.0	72.9	63.0	72.1	81.6	73.2	64.4	63.9	55.7	67.0	59.0	58.0	51.0

Repare-se que as taxas de substituição dos cenários C7 e C8 são superiores às taxas de substituição dos cenários C3 e C4. Estes valores resultam da combinação dos cenários em causa: embora os períodos de referência para contagem dos salários sejam idênticos (C3 e C7, C4 e C8, respectivamente) o facto de a idade de reforma aumentar dos 65 anos para os 68 anos permite o aumento da pensão média em função da progressão de uma carreira mais longa. Só o plafonamento, dada a natureza da sua intervenção sobre o sistema, reduz as taxas de cobertura em relação aos cenários singulares e aos cenários compostos C7 e C8.

A redução das taxas de substituição indica por sua vez uma evolução mais lenta das pensões médias, sendo esse o factor determinante para um prazo mais dilatado da sobrevivência financeira do sistema. Comparem-se para o efeito, as taxas médias de crescimento anual das pensões de velhice do RGTCO:

CRef	*C3*	*C4*	*C5*	*C6*	*C7*	*C8*	*C9*	*CIO*	*C7A*	*C8A*	*C9A*	*CIO A*
2.37%	2.14%	1.87%	2.12%	2.35%	2.15%	1.91%	1.91%	1.66%	1.98%	1.75%	1.75%	1.49%

3. Evolução dos saldos do sistema. Observações

A análise dos saldos do RGTCO e do Total do sistema permitem os seguintes comentários:

— Os cenários simples geram um défice continuado do sistema (saldo negativo) apartir de 2010-15; os cenários compostos geram a mesma situação cerca de 5 anos mais tarde, em 2015-20 - excepto as variantes CIO e C10A, 5 anos mais tarde.

— Os cenários compostos possuem sempre saldos negativos iguais ou inferiores aos saldos das variantes simples, verificando-se o inverso para os sal-

dos negativos. Todavia as variantes plafonadas não apresentam este comportamento até cerca de 2025, em função do efeito das perdas nas receitas do sistema.

— As variantes plafonadas C7A e C8A conhecem saldos negativos em 1995-2000 por influência das perdas nas receitas que o plafonamento induz. Todavia em 2050 são as variantes que apresentam a situação de menor défice em comparação com qualquer um dos outros cenários.

Estes comentários apenas confirmam as observações efectuadas a propósito da Dívida Acumulada. Ambos os resultados - Saldos e Dívida Acumulada - apontam para uma conclusão comum que se sintetiza em seguida.

4. Conclusões gerais

Nenhuma das variantes ensaiadas - simples ou composta - elimina a ruptura financeira do sistema. No entanto os cenários compostos adiam a referida ruptura e reduzem o peso da Dívida Acumulada, conjugando uma diminuição do número de reformados com o aumento do período de referência para a contagem dos salários, e ainda com a introdução do plafonamento das receitas e despesas. O adiamento da data de ruptura resulta sobretudo do efeito financeiro directo implícito nestas variantes - contenção das despesas do sistema via redução das pensões médias. Acrescente-se que as variantes apresentadas levantam duas questões adicionais a propósito da sua eventual implementação:

Iª) as hipóteses combinadas diminuem sensivelmente a segurança económica conferida pelos rendimentos de substituição; e

2ª) as variantes plafonadas colocam um problema de financiamento das perdas, na medida em que estas agravam o défice dos Saldos do sistema e, como consequência, a Dívida Acumulada.

D. ORÇAMENTO DO ESTADO E CRISE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

I. Introdução e metodologia

A existência de transferências do Orçamento do Estado para a Segurança Social implica que a evolução financeira desta esteja sujeita a critérios de viabilidade decorrentes da própria evolução do Orçamento do Estado. A análise apresentada nesta secção consiste na projecção das despesas do Sector Público Administrativo até 2010, incluindo o caso específico da Segurança Social, e na determinação dos níveis de fiscalidade compatíveis com a cobertura orçamental de tais despesas. Consideram-se:

— Três *hipóteses* de crescimento para a generalidade das despesas públicas,

— Três *versões* para o crescimento das despesas da Segurança Social correspondendo a três políticas propostas.

2. Crescimento das despesas do SPA

As três hipóteses de crescimento das despesas do SPA consideradas baseiam-se na história portuguesa nos últimos dez anos, quer relativamente à totalidade da década quer ao sub-período 1991/1996. Os dados essenciais podem ser vistos no Quadro C. XVI.

Como este quadro mostra, os gastos públicos cresceram em termos reais entre 1987 e 1996 ao ritmo de 5,04% ao ano. No entanto este crescimento foi desigual, já que corresponde a 7,16% entre 1987 e 1991 e 3,37% entre 1991 e 1996. Estes ritmos têm um certo paralelismo com o crescimento do PIB, o qual foi de 2,56% entre 1987 e 1996, com 4,42% para o período 1987/1991 e 1,08% para 1991/1996.

Com base nestes dados construíram-se três hipóteses ou cenários de crescimento das despesas. O crescimento das despesas da Segurança Social e da CGA será o mesmo em todas as hipótese e baseia-se em estimativas externas[26]. Quanto às outras despesas temos que a primeira hipótese usa taxas arbitrariamente reduzidas. A segunda hipótese utiliza as taxas verificadas entre 1991 e 1996. Para a terceira hipótese escolhem-se as taxas encontradas entre 1987 e 1996. As taxas de crescimento real para cada tipo de despesa e em cada hipótese são:

— Hipótese 1: Educação, Saúde, ADSE, e Outras -2%; CGA - 5,34%; Segurança Social - 3,95%; Administração Local - 1,34%; Administração Regional - Dotações excepcionais até 2000 e 2% depois.

— Hipótese 2: Educação- 4,46%, Saúde - 3,83%, ADSE, 4,65%, Outras - 4,06%; CGA - 5,34%; Segurança Social - 3,95%; Administração Local - 1,34%; Administração Regional - 9,65%.

— Hipótese 3: Educação- 7,61%, Saúde - 6,69%, ADSE, 7,63%, Outras - 3,67%; CGA - 5,34%; Segurança Social - 3,95%; Administração Local - 7,48%; Administração Regional - 8%.

3. Acréscimos com despesas da Segurança Social

As três versões de crescimento das despesas da Segurança Social correspondem a três políticas diferentes:

[25] Esta secção resume partes do trabalho de H. Medina Carreira com o mesmo título.

[26] Cf. Ramos, Eugênio, "A Protecção Social dos Agentes Públicos" e "A Evolução do Orçamento Corrente da Segurança Social", estudos no âmbito do Fórum Social.

Quadro C.XXII
Despesas do sector público administrativo - 1987/1996
(em m.c. de 1996)

Anos	Despesas Públicas Totais o	Despesas Sociais							Administração Local (9)	Administração Regional (10) (8)	Juros (lo	Outras (12)
		Despesas Sociais Totais (2)	Despesas Sociais do Estado					Segurança Social				
			Despesas Sociais do Estado (a) (3)=(4)+(5)	Educação (4)	Saúde (5)	CGA (6)	ADSE (7)					
1987	4782	2158	1026	459	387	147	33	1132	268	172	812	1372
1988	5084	2376	1172	528	455	156	33	1204	332	183	845	1348
1989	5327	2496	1267	575	489	170	33	1229	379	185	826	1441
1990	5825	2614	1337	610	513	178	36	1277	434	198	993	1586
1991	6307	2986	1559	714	574	220	51	1427	480	217	1067	1555
1992	661 1	3345	1748	786	625	284	53	1597	595	234	1234	1203
1993	6690	3644	1802	775	662	314	51	1842	617	251	1019	1159
1994	7071	3589	1898	776	690	369	63	1691	551	238	902	1791
1995	7184	3706	2032	808	718	443	63	1674	541	268	1034	1635
1996 (p)	7440	3885	2131	888	693	486	64 '	1754	513	344	800	1898
Totais	62321	30799	15972	6918	5806	2768	479	14827	4710	2290	9532	14984
% dos totais	100,0	49,4	25,6	10,8	9,1	4,3	0,7	23,8	7,6	3,7	14,9	24,0
TCMA (%) -87/96	5,04	6,75	8,46	7,61	6,69	14,21	7,63	4,98	7,48	8,00	-0,20	3,67
TCMA (%) -91/96	3,37	5,40	6,45	4,46	3,83	17,17	4,65	4,21	1,34	9,65		4,00

Fonte: Relatórios Anuais do Banco de Portugal, Conta Geral do Estado.

— *Versão* A. Prolongamento da situação actual sem acréscimos de transferências do Orçamento do Estado (OE) para o Orçamento da Segurança Social (OSS).
— *Versão B.* Aumento das transferências do OE para o OSS no montante de 0,68% do PIB, o que corresponde à introdução da capitalização através de plafonamento e à compensação da falta imediata de receitas implicada pelo mesmo plafonamento. Estas medidas podem, parcialmente, ser vistas como reembolso de uma dívida do Estado à SS estimada em cerca de 1900 milhões de contos.
— *Versão C.* Aumento das transferências do OE para o OSS no montante de 1,18% do PIB. Nesta versão está implícita a proposta de pagamento de uma dívida do Estado à SS estimada em 6000 milhões de contos.

De acordo com as três hipótese gerais, em conjunção com as hipóteses adicionais implicadas pelas três versões respeitantes à evolução dos encargos da Segurança Social, as despesas públicas totais deverão evoluir de acordo com os números constantes no Quadro C. XXIII:

Quadro C.XXIII
Níveis de despesas totais
(em % do PIB) 0)

Hipóteses de Despesas	2000 (1)	2005 (2)	2010 (3)
Iª Hipótese (2)			
Versão A (3)	43,8	42,5	41,7
Versão B (4)	44,5	43,2	42,4
Versão C (5)	45,0	43,7	42,9
2ª Hipótese			
Versão A	45,8	47,9	50,7
Versão B	46,5	48,6	51,4
Versão C	47	49,1	51,9
3ª Hipótese			
Versão A	47,5	52,1	58,0
Versão B	48,2	52,8	58,7
Versão C	48,7	53,3	59,2

(I) Crescimento anual médio da economia 3%

Sendo os valores contido no quadro acima os hipoteticamente equivalentes aos níveis globais de despesa em 2000, 2005 e 2010, segundo as diferentes versões, importa cuidar do modo de financiamento dessas despesas. Por isso as secções seguintes abordam o problema do lado das receitas.

4. Crescimento das receitas do SPA

A fim de replicar o equilíbrio contabilístico orçamental, o quadro seguinte mostra as receitas orçamentais incluindo para além dos impostos as outras receitas como a criação de dívida pública e as transferências da União Europeia.

No período 1987/1996 os impostos e contribuições sociais correspondem a 74% das receitas, sendo o remanescente constituído por crédito público, transferências da UE e outras receitas. É previsível que os limites macroeconómicos impostos pela moeda única (Pacto de Estabilidade) e o realinhamento das prioridades orçamentais da UE devido aos alargamentos previstos para os próximos anos forcem uma redução do peso do crédito e das transferências da EU pelo que os impostos deverão ganhar uma relevância ainda maior.

A protecção das receitas até 2010 que de seguida se apresenta baseia-se em dois pontos de partida. O primeiro é que o total das receitas deverá ser igual ao total das despesas projectadas para cada um dos cenários abordados anteriormente. O segundo é que as receitas não fiscais são projectadas autonomamente. Assim, as receitas fiscais necessárias para o equilíbrio contabilístico são determinadas residualmente.

A projecção das receitas não fiscais tem em conta a falta de capacidade discricionária do Estado de as influenciar decisivamente. Admite-se que as transferências da UE serão nos anos 2000, 2005 e 2010 respectivamente 3%, 2,5% e 1,5% do PIB. Quanto ao défice público admite-se um valor de 2,5%. A rubrica residual "Outras Receitas" revela uma taxa de crescimento de 5,9% na década 1987/1996 e de 6,5% no período 1991/1996 (Cf. 3º quadro, coluna 9) pelo que se considerou um crescimento anual médio de 5% até 2010. Os resultados destas previsões podem ser vistos no Quadro C. XIX.

5. Níveis de fiscalidade compatíveis

Partindo da hipótese de que os gastos se revestem de um sensível grau de rigidez, resultante da opção de política orçamental que tiver sido feita, os níveis de fiscalidade serão variáveis com o valor do produto, uma vez que representam o quociente entre o valor das receitas arrecadadas e o valor do PIB. Admitindo que aquele é um valor certo e determinado, num ano, o nível de fiscalidade será tanto menor quanto maior for o crescimento económico. O quadro seguinte sumaria essa relação mostrando os diferentes níveis de fiscalidade para cada hipótese e versão de despesas e para diferentes taxas de crescimento económico.

Estes números seriam substancialmente agravados se, em vez de admitirmos défices públicos anuais de 2,5%, considerássemos 1% em virtude da prudência com que Portugal deve encarar o Pacto de Estabilidade e as prováveis políticas orçamentais a seguir por países no bloco Euro. Neste caso os níveis de fiscalidade

Quadro C.XXIV
Receitas do sector público administrativo - 1987/1996

Anos	Receitas Totais	Receitas		Impostos		Contrib. Sociais	Transf. da EU	Créditos público	Outras
		Fiscais	Outras	Directos	Indirectos				
	(I)=(2)+(3)	(2)=(4)+(5)+(6)	(3)=(7)+(8)+(9)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1987	4782	3321	1461	722	1661	938	101	868	492
1988	5084	3858	1226	944	1874	1040	182	769	275
1989	5327	41 15	1212	1 145	1883	1087	191	461	560
1990	5825	4291	1534	1204	1912	1 175	176	729	629
1991	6307	4610	1697	1885	1966	1259	304	788	605
1992	661 1	51 15	1496	1586	2222	1307	496	620	380
1993	6690	4812	1878	1438	2080	1294	515	1 133	230
1994	7071	5097	1974	1459	2296	1342	280	808	886
1995	7184	5410	1774	1565	2383	1462	536	707	531
1996 (p)	7440	5541	1899	1708	2399	1434	502	570	827
Totais	62321	46170	16567	16151	20676	12338	3283	7453	5415
% dos totais	100,0	74,1	25,9	21,0	33,2	19,8	5,3	12,0	8,7
TCMA (%)	5,0	5,9	3,0	10,0	4,2	4,8	19,5	-	5,9

Fonte: Relatórios Anuais do Banco de Portugal, Conta Geral do Estado.

deveriam subir para compensar as receitas creditícias e atingir valores superiores aos do quadro.

6.Viabilidade dos diferentes cenários

Entre 1975 e 1994 deu-se um enorme agravamento do nível dos impostos, com um crescimento do nível de fiscalidade de 6,1 p.p do PIB entre 1975 e 1985, e um novo aumento de 5,2% entre 1985 e 1994. O aumento da primeira década resultou de uma política fiscal de emergência após a revolução de 1974. O aumento da segunda deveu-se à reforma fiscal dos anos 80 com a criação do IVA, IRS, IRC e Contribuição Autárquica. No entanto, entre 1992 e 1996 o nível de fiscalidade estabilizou em redor dos 33%, pelo que o sistema fiscal, tal como hoje se configura, tenderá a colocar o nível de fiscalidade em redor dos 34%.

Os níveis de fiscalidade apresentados neste último quadro variam entre um mínimo de 20,3% (2010, Ia

Quadro C.XXV
Níveis de receitas, por origens necessários para cobertura de despesas (em % do PIB) (0

	2000			2005			2010		
	Totais (0	Fiscais (a) NF (2)	Outras (b) (3)	Totais (4)	Fiscais (a) NF (5)	Outras (b) (6)	Totais (7)	Fiscais (a) NF (8)	Outras (b) (9)
Ia Hipótese									
Versão A	43,8	32,2	1 1,6	42,5	30,6	II,9	41,7	30,0	1 1,4
Versão B	44,5	32,9	1 1,6	43,2	31,3	1 1,9	42,4	31,0	1 1,4
Versão C	45,0	33,4	1 1,6	43,7	31,8	1 1,9	42,9	31,5	1 1,4
2a Hipótese									
Versão A	46,0	34,4	11,6	47,8	35,9	1 1,9	50,7	39,3	1 1,4
Versão B	46,6	35,0	1 1,6	48,6	36,7	1 1,9	51,4	40,0	1 1,4
Versão C	47,0	35,4	1 1,6	49,0	37,1	1 1,9	51,9	40,5	1 1,4
3a Hipótese									
Versão A	47,6	36,0	1 1,6	52,0	40,1	1 1,9	58,0	46,6	1 1,4
Versão B	48,3	36,7	1 1,6	52,8	40,9	i 1,9	58,7	47,3	1 1,4
Versão C	48,7	37,1	1 1,6	53,2	41,3	1 1,9	59,2	47,8	1 1,4

(I) Crescimento anual médio da economia *3%*

Quadro C.XXVI
Níveis de fiscalidade necessários para diferentes níveis de gastos e de crescimento económico (em % do PIB) 0)

	Hipóteses de Despesas											
	2000				2005				2010			
Crescimentos Económicos	2%	3%	4%	*6%*	2%	3%	*4%*	6%	*1%*	3%	*4%*	*6%*
Ia Hipótese												
Versão A	33,5	33,2	30,5	28,7	33,4	30,6	27,0	23,6	34,7	30,3	24,9	20,3
Versão B	34,2	32,9	30,5	29,4	34,2	31,3	27,7	24,2	35,5	31,0	25,6	20,7
Versão C	34,7	33,4	31,7	29,8	34,7	31,8	28,2	24,5	36,1	31,5	26,1	21,0
2a Hipótese												
Versão A	35,7	34,4	32,4	30,6	39,2	35,9	32,5	27,8	45,1	39,3	32,7	26,3
Versão B	36,4	35,0	33,1	31,2	40,0	36,7	33,2	20,3	45,9	40,0	33,4	26,8
Versão C	36,9	35,4	33,6	31,6	40,5	37,1	33,7	28,7	46,4	40,5	33,9	27,1
3a Hipótese												
Versão A	37,4	36,0	34,1	32,1	43,8	40,1	35,8	31,6	53,4	46,6	39,1	31,2
Versão B	38,1	36,7	34,8	32,7	44,6	40,9	36,5	31,6	54,2	47,3	39,8	31,6
Versão C	38,6	37,1	35,3	33,1	45,1	41,3	37,0	31,9	54,7	47,8	40,3	31,9

Quadro C.XXVil
Hipóteses sobre o mercado de trabalho

	1996	1997	1998	1999	2000	2005	2010
Pop. Activa* (tva)	0.7	0.2	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0
Tx. Actividade*	67.5	67.4	67.4	67.3	67.3	67.3	67.3
Emprego* (tva)	0.6	0.6	0.6	0.5	0.3	0.2	0.0
Desemprego* (tva)	2.0	-5.3	-5.7	-4.7	-1.3	-2.9	0.8
Tx. Desemprego*	7.6	7.2	6.8	6.4	6.4	5.5	5.7

* 15-64 Anos

Quadro C.XXVIII
Hipóteses macroeconómicas

	1996	1997	1998	1999	2000	2005	2010
PIB	16553.6	17720.9	18891.0	20002.3	21 137.6	26404.3	32983.4
tvr	3.0	3.5	3.8	3.3	3.3	2.5	2.5
deflator	3.3	3.4	2.7	2.5	2.3	2.0	2.0
IPC (tva)	3.1	2.2	2.0	2.0	1.8	1.8	1.8
Salários Reais	1.3	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

Hipótese, Versão A, crescimento de 6%) e um máximo de 54,7% (2010,3ª Hipótese, Versão C, crescimento de 2%).

No caso de o crescimento ser de 6% os níveis de fiscalidade estariam sempre abaixo da referência dos 34%, pelo que não haveria problemas orçamentais do ponto de vista quantitativo global. Também se afigura que, até 2010, a adopção dos ritmos de crescimento das despesas subjacentes à primeira hipótese não provocaria problemas financeiros sensíveis.

As 2ª e 3ª hipótese seriam problemáticas mas não seguramente eliminâveis com ritmos de crescimento de 3% e 4% respectivamente. Para isso seria necessário conseguir aumentos de fiscalidade superiores a 6 p.p. do PIB até 2010.

Todas as demais hipóteses e versões de gastos são inviáveis por falta de compatibilidade com os ritmos de crescimento económico e níveis de fiscalidade atingíveis.

E. SEGURANÇA SOCIAL E FINANÇAS PÚBLICAS. PROJECÇÃO ATÉ 2010 [27]

O impacto, ao nível das finanças públicas, designadamente no Orçamento do Estado, da evolução da Segurança Social (incluindo a Caixa Geral de Aposentações), intrínseco ao cumprimento dos encargos financeiros do Estado com a Segurança Social decorrentes da Lei de Bases de Segurança Social e do Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999, tornam pertinente cuidada análise da evolução destes.

Neste âmbito, procurou-se antever as tendências evolutivas do sistema português de Segurança Social através de projecções quinquenais, até 2010, das contas correntes da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações

I. Conta da Segurança Social

A projecção baseia-se nos dados de 1995, último ano para o qual se encontra disponível a quase totalidade dos dados necessários à sua elaboração. Elementos referentes a despesas e receitas não directamente relacionadas com as projecções demográficas e/ou do mercado de trabalho, especialmente os decorrentes de inovações entretanto introduzidas no sistema, foram acertados por estimativas para as contas de 1996 e 1997, e pelo orçamento para 1998, constantes no relatório do Orçamento do Estado para 1998. Assim, as hipóteses em que se baseia a projecção são as seguintes:

— As projecções demográficas consideradas são as desenvolvidas pela CLBSS.
— Para o período de projecção os valores da população activa, do emprego e do desemprego consideram as taxas apresentadas no Quadro C. XXVII.

Em termos macroeconómicos, a evolução do produto e dos preços segue as hipóteses constantes no Orçamento de Estado para 1998 e no Programa de

[27] Condensado do estudo de Pedro D. Silva, "Segurança Social e Finanças Públicas. Uma projecção até 2010", Lisboa 1997, a publicar em *Trabalhos Preparatórios do Livro Branco da Segurança Social,* 1998

Convergência, Estabilidade e Crescimento [1998-2000], conforme se pode observar no quadro abaixo, tendo sido considerado, para os salários reais, um aumento anual de 1 por cento durante o período de protecção.

— Ao nível das receitas da Segurança Social, considera-se' que as contribuições variam em volume à mesma taxa que a massa salarial privada (acrescida de um ganho de eficiência anual no processo de cobrança até 2000). Considerou-se ainda que a receita do IVA consignada à segurança social e as outras receitas registam aumentos reais idênticos aos do PIB.

— No que respeita às pensões, a projecção baseia-se na hipótese da invariância da proporção, por sexos, do número total de pensionistas, por eventualidade, face à população total do respectivo escalão etário, verificada em 1995. No caso da pensão de velhice, esta invariância foi corrigida pela consideração do progressivo aumento da idade de acesso de indivíduos do sexo feminino à pensão de velhice. Considerou-se o progressivo esgotamento dos regimes fechados pela sucessiva aplicação das

Caixa C. 8 - Diferentes hipóteses podem gerar diferentes resultados

Os estudos *Reforma do Sistema de Segurança Social* da autoria da equipa CISEP/CIEF/FEDEA [RSSS] e *Segurança Social e Finanças Públicas* da autoria do economista Pedro D. Silva [SSFP] apresentam resultados algo diversos no tempo, apontando o primeiro para uma ruptura financeira do regime geral de segurança social entre 2010 e 2015 e o segundo para uma concretização dessa ruptura cerca de uma década mais cedo.
Em termos demográficos, ambas as projecções seguem hipóteses bastante semelhantes, residindo a principal diferença numa recuperação do índice de fecundidade pressuposta por RSSS. A principal diferença entre as duas projecções - SSFP tem menos 350 mil indivíduos em 2010 - reside no escalão etário dos 0-14 anos, diferença que não afecta sequer, até 2010, a população activa sendo as únicas repercussões ao nível dos gastos com prestações familiares.
Em termos macroeconómicos, em SSFP o cenário prospectivo apresenta-se mais optimista, com taxas de crescimento real do PIB sempre superiores e taxas de inflação sempre inferiores, em relação a RSSS. A grande diferença reside ao nível da taxa de crescimento real dos salários: 1,5% em SSFP e 1% em RSSS, o que surtirá efeitos imediatos ao nível das contribuições, bem como dos subsídios de desemprego e de doença; os efeitos ao nível das pensões verificam-se de forma mais gradual e estendida no tempo.
As diferenças entre ambos os estudos surgem mais evidentes ao nível das hipóteses quanto à evolução da Segurança Social, encontrando, o facto de em SSFP se entrar em *déficit* cerca de 10 anos mais cedo que em RSSS, explicação nos seguintes aspectos:
- Aumentos reais de pensões mais elevadas em SSFP que em RSSS, fruto das taxas de actualização real e do efeito de composição considerados em SSFP.
- Taxas de aumento dos salários reais mais elevadas em RSSS (1,5%) que em SSFP (1%), durante todo o período de projecção.
- Maior número de reformados em SSFP (mais de 550 mil indivíduos de diferença, em 2010), resultado, em parte, de uma maior agravamento do índice de dependência de idosos em SSFP que em RSSS; porém, o cerne da diferença reside no facto de SSFP considerar fixa a proporção de pensionistas face à população total, por escalões etários e sexos, o que não acontece em RSSS.
Em SSFP, a proporção entre o número de pensionistas e a população total, por sexos e escalões etários, verificada em 1995, é considerada constante ao longo do período de projecção, sendo apenas corrigida pelo aumento da idade de reforma das mulheres. Dado o esgotamento dos regimes especial de segurança social das actividades agrícolas e transitório dos rurais, e a hipótese de manutenção da proporção face à população total, por sexo e escalões etários, dos beneficiários da pensão social, os pensionistas do regime geral obtêm-se por diferença. Em RSSS, considera-se existir, entre 1995 e 2010, um decréscimo do total de pensionistas resultante do efeito conjunto da extinção do RESSAA e do choque demográfico verificado em 1960-70, devido à Guerra Colonial e aos fortes fluxos migratórios em direcção à Europa.
Assim, dadas as diferenças referidas, os resultados de SSFP apresentam um efectivo de pensionistas, em 2010, superior em 550 mil indivíduos, estando a totalidade da diferença localizada no regime geral. Assim, em RSSS, verifica-se uma diminuição de quase 3 pontos percentuais do total de pensionistas face à população total, o que parece estranho nurría população mais envelhecida - o índice de dependência dos idosos, no período em questão, aumenta 3 pontos percentuais.
Tal situação sugere uma diminuição da proporção entre o número de pensionistas e a população total, por escalões etários, hipótese não coadunável com a *permanência da estrutura e funcionamento do sistema de protecção social* ou com a manutenção de uma 'propensão social à reforma' *[aprobabilidade de entrada na situação de reforma será também determinada com base nesta experiência (da Segurança Social)]*. O argumento da emigração parece insuficiente para explicar tamanha diferença, dado que os saldos migratórios moderados pressupostos não parecem contemplar a entrada no país de largos contingentes de antigos emigrantes, indivíduos em idade de reforma.

probabilidades de sobrevivência, por sexo e escalão etário, aos respectivos efectivos. Na protecção do valor das pensões do regime geral, para além do aumento do número de pensionistas (efeito de volume) e do aumento das pensões (efeito de preço), foi tido em consideração um efeito de composição positivo, o qual reflecte o maior número de anos de carreira contributiva dos novos pensionistas e o facto de as contribuições do novos pensionistas terem incidido sobre níveis salariais médios mais elevados que as contribuições dos pensionistas que os precederam. Em termos de taxas de aumento real das pensões, consideraram-, se as verificadas em 1997.

— Considerou-se a proporção do número de desempregados a receber subsídio ou subsídio social de desemprego verificada em 1995, e aumentos reais idênticos aos dos salários.

— Em termos de subsídios de doença, considerou-se uma proporcionalidade constante entre o número anual de dias de atribuição do subsídio de doença e a população dos 15 aos 64 anos, corrigida por ganhos de eficiência decorrentes do reforço dos sistemas de verificação e controlo. Consideraram-se aumentos reais idênticos aos dos salários.

— No que respeita às restantes prestações, considerou-se para as prestações familiares uma taxa de variação em volume semelhante à da população dos 0 aos 24 anos. e aumentos reais nulos. Para o rendimento mínimo garantido alvitrou-se um aumento de 10 por cento em 1999 e de 5 por cento em 2000, tendo-se tomado, até 2000, uma taxa de aumento real idêntica à verificada em 1997, sendo esta nula a partir de então. Em relação às despesas com a acção social e as transferências correntes, considerou-se um crescimento em volume idêntico ao do PIB; para as despesas de administração, considerou-se uma diminuição real anual de 0,5 por cento até 2000 (por ganhos de eficiência na gestão do sistema) e a manutenção a partir de então.

(Para análise das diferenças entre as hipóteses de partida deste estudo e as do estudo da equipa CISEP/CIEF/FEDEA, ver Caixa C.8).

De acordo com as projecções efectuadas, e no quadro dos seus limites, os resultados apurados ao nível geral da conta, são os constantes no Quadro C. XXIX:

As receitas correntes apresentam, no decurso do período de protecção, um crescimento real total de 19 por cento, sendo o das despesas e transferências na ordem dos 51,9 por cento. Esta evolução, conjugada com um aumento real do PIB de 59 por cento, consubstancia-se num aumento do déficit de 0,7 por cento para 2,5 por cento do PIB.

Quadro C.XXIX
Saldo antes da transferência do Estado

	I99S	2010	tv	tvr	tvra
Receitas	1408.3	2234.6	58.7	19.0	1.2
Contribuições	1227.1	2016.5	64.3	23.2	1.4
IVA	45.0	136.2	202.6	126.9	5.6
Outras	136.2	81.9	-39.9	-54.9	-5.2
Despesas	1517.0	3074.1	102.6	51.9	2.8
em % PIB	9.8	9.3	-	-	-
Pensões	939.0	2174.4	131.6	73.6	3.7
Velhice	622.8	1443.0	131.7	73.7	3.7
Invalidez	184.1	390.1	111.9	58.8	3.1
Sobrevivência	132.1	341.3	158.5	93.8	4.5
Subs. de Desempr	140.1	124.4	-1 1.2	-33.4	-2.7
Subs. de Doença	93.7	127.8	36.4	2.3	0.1
Prestações Familiares	65.5	86.2	31.5	-1.4	-0.1
Outras Prestações	66.8	93.2	39.5	4.6	0.3
Rendimento Mínimo *	-	51.9	50.3	21.1	1.6
Acção Social	87.4	217.9	149.3	86.9	4.3
Transferências Correntes	63.2	127.5	101.7	51.2	2.8
Despesas de Administração	61.2	80.8	15.7	-13.3	-0.9
Saldo	-108.7	-839.5	672.3	478.9	12.4
em % PIB	-0.7	-2.5	-	-	-
PIB	15551.2	32983.4	112.1	59.0	3.1

Taxas de variação relativas a 1998, primeiro ano completo de vigência nacional desta prestação.

Dado que, no quadro da Lei de Bases da Segurança Social, ao Estado cumpre a obrigatoriedade de financiar a acção social, os regimes especial de segurança social das actividades agrícolas (considerou-se, como montante a ser financiado pelo Estado, 80 por cento das respectivas despesas, conforme foi opção do Orçamento do Estado para 1996) e não contributivos e equiparados e o rendimento mínimo garantido, bem como respectivos encargos de administração, foram calculados os encargos imputados ao Estado e o saldo após a respectiva transferência, constantes nos Quadros C. XXX e C. XXXI:

Durante o período da projecção, o total dos encargos imputados ao Estado aumenta de 281,7 milhões de contos em 1995 para 415,2 milhões de contos em 2010, o que traduz um crescimento real de 10,5 por cento (diminuindo cerca de 0,5 pontos percentuais, em percentagem do PIB), facto de que não pode ser dissociado o progressivo esgotamento do regime especial de segurança social das actividades agrícolas.

Caso o Estado cumpra integralmente as suas obrigações em termos de financiamento do sistema, o saldo após a transferência do Estado, em 1995 apresenta um superavit de 173 milhões de contos (1,1 por cento do PIB). Em 2010, mesmo que as referidas obrigações sejam integralmente cumpridas, o sistema apresentará um défice na ordem dos 424,3 milhões de contos, cerca de 1,3 por cento do PIB.

Em termos de análise de sensibilidade, foram simuladas duas hipóteses quanto à taxa de actualização real das pensões (actualização real nula e actualização real idêntica à dos salários) e uma quanto a um eventual aumento da fecundidade. Como se pode observar no quadro seguinte, os resultados da análise de sensibilidade face à variação da taxa de actualização real das pensões apontam para uma variação da despesa em pensões entre os -154,2 milhões de contos e os +123,6 milhões de contos. Sendo de registar que, em termos do Orçamento do Estado, o efeito é deveras mais reduzido, situando-se entre os -10,8 milhões de contos e os -25,6 milhões de contos.

O aumento de fecundidade surte, no prazo considerado, efeitos praticamente nulos ao nível das pensões, repercutindo-se unicamente ao nível das prestações familiares, as quais por definição são sensíveis à evolução das faixas etárias mais jovens.

2. Conta da Caixa Geral de Aposentações

A projecção baseia-se nos dados da conta referente ao exercício de 1996, estando construída, contexto em que é válida, sobre um conjunto de hipóteses quanto à evolução do sistema de protecção social dos funcionários públicos, as quais de seguida se apresentam.

— No que respeita às pensões, considerou-se que a evolução das entradas de novos pensionistas, bem como das saídas por morte, mantinha as taxas de variação constantes em estudos anteriores realizados na Caixa Geral de Aposentações. Considerou-se que o nível médio das pensões, independentemente do seu tipo, variou ao longo do período de projecção com uma taxa de actualização indexada

Quadro C.XXX
Encargos imputados ao Estado

	1995	2010	tv	tvr	tvra
RESSAA	127.8	60.9	-52.3	-64.3	-6.6
RNCE	55.6	75.2	35.3	1.4	0.1
Rendimento Mínimo *	-	51.9	50.3	21.1	1.6
Acção Social	87.4	217.9	149.3	86.9	4.3
Administração	10.9	9.3	-14.4	-35.9	-2.9
Total	281,7	415.2	47.4	10.5	0.7
em % PIB	1.8	1.3	-	-	-

* Taxas de variação relativas a 1998, primeiro ano completo de vigência nacional desta prestação.

Quadro C.XXXI
Saldo após a transferência do Estado

	1995	2010	tv	tvr	tvra
Saldo (antes da Transferência do Estado)	-108.7	-839.5	672.3	478.9	12.4
Encargos do Orçamento do Estado	281.7	415.2	47.4	10.5	0.7
Saldo (após a Transferência do Estado)	173.0	-424.3	-345.3	-283.9	-204.1
em % PIB	**I.I**	-1.3	-	-	-

à inflação, acrescida de pequenos ganhos reais e uma taxa de composição inicialmente igual à verificada em 1996, e posteriormente reduzida.

— Em relação aos outros abonos e às outras despesas, designadamente de administração, considerou-se que a despesa varia, ao longo do período de projecção, com uma taxa de variação real nula.

— As receitas relativas às quotizações e às comparticipações foram projectadas, tomando-se as taxas de variação da massa salarial do SPA, a qual pressupõe a manutenção do emprego no SPA, taxas de actualização ligeiramente superiores à taxa de inflação e aumentos anuais decorrentes da progressão nas carreiras e de promoções. Para as outras receitas, consideraram-se aumentos reais nulos.

De acordo com as projecções efectuadas, e no quadro dos seus limites, bem como das hipóteses estabelecidas, apuraram-se os seguintes resultados.

O total das despesas deverá, entre 1995 e 2010, sofrer um aumento anual em termos reais de cerca de 5,4 por cento; simultaneamente, o total das receitas deverá aumentar cerca de 2,8 por cento ao ano.

Dado ao Estado corresponder equilibrar a conta da CGA, a diferença entre as despesas e as receitas de cada ano corresponde ao valor que o orçamento do Estado deverá transferir para esta instituição. Dos 256 milhões de contos transferidos em 1995, passar-se-á a cerca de 996,8 milhões de contos em 2010, o que representa um aumento de cerca de 1,6 por cento para 3 por cento do PIB.

3. Prestações sociais

Entre 1995 e 2010, o peso da despesa inerente à protecção social - Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações - deverá crescer, em termos reais, a uma taxa média anual de 3,6 por cento, devendo o PIB crescer, em igual período, a uma taxa média anual de 3,1 por cento.

Assim, o peso das prestações sociais crescerá, em percentagem do PIB de 13,1 por cento para 14 por cento.

4. Encargos ordinários do Estado

Constituem encargos do Orçamento do Estado, como já anteriormente aludido (Quadro C. XXXIV):

Segurança Social

—• Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (parcialmente)

Quadro C.XXXII
Análise de sensibilidade
milhões de contos

	Pensões - 0%	Pensões - SR	Aum Fec
Pensões	-154.2	+ 123.6	+0.2
Prestações Familiares	-	-	+8.2
Encargos do Estado	-25.6	-10.8	-
Saldo após Transferência do Estado	-294.7	-558.8	-432.7

Quadro C.XXXIII
Conta da Caixa Geral de Aposentações

	1995	2010	tv	tvr	tvra
Pensões	513.8	1519.2	195.7	121.7	5.4
AR	456.9	1276.2	179.3	109.4	5.0
PS	56.8	243.0	327.5	220.5	8.1
Abonos	2.9	6.3	1 15.2	61.3	3.2
Administração	4.3	5.5	30.2	-2.4	-0.2
Outras	1.2	3.1	164.1	98.0	4.7
Total	522.2	1534.2	193.8	120.3	5.4
Quotizações	194.7	381.5	96.0	46.9	2.6
Comparticipações	66.4	148.7	123.9	67.9	3.5
Outras	5.0	7.2	42.7	7.0	0.4
Total	266.1	537.4	101.9	51.4	2.8
Estado	256.0	996.8	289.3	191.8	7.4

— Regimes Não Contributivos e Equiparados
— Rendimento Mínimo Garantido
— Acção Social
— Despesas de Administração inerentes às despesas anteriores

Caixa Geral de Aposentações
— Subsídio de montante igual ao necessário para assegurar o equilíbrio das contas

Assim, no quadro das projecções efectuadas, os encargos ordinários do Estado evoluem da seguinte forma:

Como se pode apreciar, as perspectivas de evolução dos encargos ordinários do Orçamento do Estado com a protecção social apontam para uma forte subida destes, que passam dos 537,7 milhões de contos (3,5 por cento do PIB), em 1995, para os 1412 milhões de contos (4,3 por cento do PIB), em 2010.

5. Dívida do Estado à Segurança Social

Dado o Estado não ter, desde o início da vigência da Lei de Bases da Segurança Social, cumprido integralmente as sua obrigações financeiras, legalmente estatuídas, para com a Segurança Social, resultou uma dívida acumulada que se estima superior a 1850 milhões de contos, em 1995.

Pelo Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999, assinado pelo XIII Governo Constitucional e pelos Parceiros Sociais, ficou estabelecida, para além do futuro cumprimento integral das obrigações financeiras referidas, a "compensação gradual pelo Orçamento do Estado dos anos de incumprimento da Lei de Bases em relação ao financiamento do sistema, sem prejuízo dos objectivos de equilíbrio orçamental".

Neste contexto, uma amortização da referida dívida ao longo de 11 anos, mais concretamente nos exercícios de 2000 a 2010, implicaria uma transferência anual de 194,3 milhões de contos.

6. Esforço financeiro do Estado

A observância integral, por parte do Estado, das respectivas obrigações legais, aliada a uma amortização das transferências em dívida entre 2000 e 2010, traduz-se num encargo financeiro anual que, em 1995, é de 3,5 por cento do PIB e que, em 2010, atingirá os 4,9 por cento do PIB (Quadro C. XXXV).

As perspectivas futuras, decorrentes da análise desenvolvida nos pontos anteriores, são conclusivas no sentido dum súbito, embora não inesperado, agravamento das condições de sustentação financeira do sistema de protecção social vigente, o qual se repercute intensamente ao nível da sustentabilidade das finanças públicas.

Quadro C.XXXIV
Encargos ordinários do Estado

	1995	2000	2005	2010
Segurança Social				
RESSAA	127.8	107.7	86.7	60.9
RNCE	55.6	58.3	65.0	75.2
Rend. Mínimo	-	43.4	47.4	51.9
Acção Social	87.4	142.4	176.1	217.9
Administração	10.9	10.5	10.0	9.3
Caixa Geral de Aposentações				
Subsídio do Estado	256.0	506.3	745.2	996.8
Total	537.7	868.7	1130.4	1412.0
em % PIB	3.5	4.1	4.3	4.3

Quadro C.XXXV
Esforço financeiro do Estado

	1995	2000	2005	2010
Segurança Social 281.7		362.4	385.2	415.2
Caixa Geral de Aposentações 256.0		506.3	745.2	996.8
Dívida à Segurança Social		193.4	193.4	193.4
Total 537.7		1062.1	1323.8	1605.4
em % PIB 3.5		5.0	5.0	4.9

Reformas em outros países

D.

I.A protecção social na União Europeia

I.Agnosticismo social

As determinantes iniciais do Tratado de Roma assentavam, em matéria social, na prevenção da concorrência desleal', nomeadamente através da igualização de salários para homens e mulheres[2] e para trabalhadores migrantes[3]. Tudo o mais, e pouco era, se orientava para a saúde e segurança no trabalho[4], para garantir que dos custos dessa protecção nenhum Estado estava exonerado e que a concorrência seria leal. Foi sempre de forma passiva que a Comunidade encarou o social: mostrando mais preocupação pelo controlo ou redução dos gastos sociais e pela reforma dos regimes de pensões, atacados pelas crises económicas e pela inelutabilidade das leis demográficas, do que pela recomendação de um qualquer esquema global e harmonizável de protecção social. O sonho inicial da harmonização de regimes, que se pretendia para evitar as distorções da concorrência e aproximar os níveis de protecção, e que alguns admitiam que fosse automaticamente gerado pelo desmantelamento das barreiras alfandegárias, nunca se concretizou: logo em 1962, a recomendação de uma conferência preferiu a harmonização pontual à harmonização sistemática e mesmo essa foi refreada pelos direitos dos Estados-membros em matéria social. Em 1974, o Conselho de Ministros optou pela simples "concertação" de políticas sociais em vez da "harmonização" inicialmente apontada.

2. Concertação e não harmonização

Dentre os assuntos a concertar, o intercâmbio de informação com base em indicadores comuns teve prioridade: orçamento social e contabilidade nacional normalizada para garantirem transparência e comparabilidade. Outros exemplos mais substantivos foram a garantia da igualdade jurídica entre homens e mulheres nos regimes legais, em 1978, e nos regimes profissionais, em 1986, bem como a aprovação do princípio da reforma flexível. O alargamento sucessivo das Comunidades aumentou a diversidade e complexidade dos sistemas e reforçou argumentos contra a harmonização, tendo a Comissão confirmado, em 1986, que a maioria de Estados se lhe opunha.

3. O efeito Delors

O "Memorandum" do Presidente Miterrand, de 1981, sobre "o novo impulso europeu", apontava para um conceito de espaço social europeu, com três grandes objectivos: (a) colocar o emprego no centro da política social europeia, (b) intensificar o diálogo social ao nível comunitário e (c) melhorar a cooperação e a concertação no domínio da protecção social. Mas foi a Presidência Delors, a partir de 1985, que trouxe um novo impulso na combinação da vertente social com a integração europeia, através de uma tripla estratégia: o objectivo de um grande Mercado Interno para 1992, a elaboração do Acto Único Europeu, assinado em 1986 e a adopção do chamado Primeiro Pacote Delors, com início em 1987, duplicando os recursos dos três fundos estruturais.

[1] O art°. 3° do Tratado de Roma estabelece que a acção da Comunidade implica, além do mais, (...) "a abolição entre os Estados-membros dos obstáculos à livre-circulação de pessoas; (...) a aproximação das legislações nacionais na medida em que tal seja necessário ao bom funcionamento do mercado comum, e a instituição de um Fundo Social Europeu destinado a melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores e a contribuir para o aumento do seu nível de vida". Os art°s 101° e 102° contém disposições de ordem geral sobre a concorrência e a aproximação das legislações, e o art° 120° sobre a equivalência dos regimes de férias pagas.

[2] O art° 119°, visava assegurar a igualdade de remunerações entre homens e mulheres

[3] Nos termos do art° 121° o Conselho, deliberando por unanimidade e após consulta ao Conselho Económico e Social, pode incumbir à Comissão um certo número de funções relacionadas com a Segurança Social dos trabalhadores migrantes (art°s 48° a 51°), na condição de se tratar de funções respeitantes à "execução de medidas comuns".

■> O art° 118° define um conjunto amplo mas não exaustivo de matérias sociais a respeito das quais à Comissão cabe "promover uma colaboração estreita entre os Estados-membros: emprego, direito do trabalho e condições de trabalho, formação e aperfeiçoamento profissionais, segurança social, protecção contra os acidentes e as doenças profissionais, higiene no trabalho e direito sindical e negociações colectivas entre empresários e trabalhadores.

4. Acto Único Europeu

O Acto Único Europeu (1986), ao aditar um título novo sobre "A coesão económica e social" deu sentido útil aos fundos com finalidade estrutural (FSE, FEOGA e FEDER), como instrumentos principais para a redução das diferenças entre as diversas regiões e do atraso das regiões menos favorecidas[5]. Ao mesmo tempo, reforçou e clarificou, pelo menos ao nível retórico, a competência comunitária no domínio social, aumentando a eficácia das decisões da Comunidade, pela possibilidade de recurso à regra de maioria qualificada em determinadas matérias sociais. A ideia renovada de um espaço social europeu, à luz do "objectivo 1992", desdobrava-se na consideração de vários espaços: um espaço para o emprego (cinco milhões de novos empregos potenciados pelo aumento do dinamismo da economia e da competitividade europeias), um espaço para a mobilidade (efectiva liberdade de circulação das pessoas) um espaço solidário (concretizado pelo reforço dos fundos estruturais), um espaço das condições de trabalho (nivelamento "por cima", das condições de higiene e segurança no meio do trabalho), um espaço de interpenetração do económico e do social (a dimensão social, em vez de limitação, deve ser vista como trunfo) e um espaço de integração no progresso pela combinação de quatro grandes funções: a harmonização permitida pelo direito comunitário (exs. saúde e segurança dos trabalhadores), a procura da convergência de políticas sociais (que não da sua harmonização) na perspectiva de reforço dos sistemas de protecção social, a difusão de informação, através de reflexões, debates e intercâmbio de experiências, e a redistribuição de recursos financeiros que ampliem a "coesão". Pelo meio ficava a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adoptada, em 1989, por onze Estados membros, que embora se aplicasse a um leque vasto de domínios (emprego, remuneração, livre-circulação de pessoas, protecção social, associação e negociação colectiva, informação, consulta e participação dos trabalhadores, igualdade de tratamento, formação profissional, saúde e segurança no trabalho, protecção de crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência) se quedou como mera declaração de intenções sem valor jurídico. Em resumo, há que reconhecer a manifesta fraqueza instrumental da Comunidade em matéria social: as disposições de direito originário com carácter obrigatório, mesmo depois de completadas pelo Acto Único Europeu, são manifestamente escassas no domínio social.

5. Tratado de Maastricht e Acordo sobre Política Social

A dimensão social do mercado interno só vem a ser explicitamente afirmada no Tratado de Maastricht, de 1992, e no Protocolo que aprovou o Acordo Relativo à Política Social, que o acompanhou, assinado pelos onze, com o voto contra do Reino Unido. O Tratado, que pela primeira vez retira o adjectivo limitativo "Económica" ao título da Comunidade, agora União, apresenta uma notável ampliação dos fins da Comunidade. Ao lado do "(...) desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, do crescimento sustentável e não inflaccionista para um alto grau de convergência das economias (...)", inclui agora, entre os fins da Comunidade, promover "(...) um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados membros"[6]. Mas logo se esclarece (art° 3°-B) que "(...) nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas de acordo com o princípio da subsidiaridade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.

6. Acordo Social

De entre as disposições do Acordo Social de Maastricht são de destacar as seguintes:

a) Quanto aos objectivos da Comunidade e Estados membros em matéria de política social (art° I°): a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e trabalho, uma protecção social adequada, o diálogo entre os parceiros sociais, emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões sociais.

b) Quanto aos apoios comunitários à acção dos Estados membros (art° 2°): a protecção da saúde e segurança dos trabalhadores, através da melhoria do ambiente de trabalho, condições de trabalho, informação e consulta dos trabalhadores, igualdade entre homens e mulheres e integração de pessoas excluídas do mercado de trabalho.

c) Quanto ao modo de actuação do Conselho (art° 2°, n° 2), o Conselho pode adoptar prescrições mínimas, progressivamente aplicáveis, mas alargam-se os domínios comunitários que relevam do voto por maioria qualificada. Assim, o voto qualificado alargou-se das questões sobre saúde e segurança do trabalho, aos temas do meio de trabalho, condições de trabalho, informação e consulta aos assalariados, igualdade de oportunidades e tratamento entre homens e mulheres e integração de pessoas excluídas do mercado de trabalho. A unanimidade continua a ser exigida nos domínios da segurança social e protecção social dos trabalhadores, protecção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho, representação e defesa colectiva dos interesses dos trabalhadores e das entidades patronais, condições de emprego dos nacionais de países terceiros com residência regular no território da Comunidade e contribuições destinadas à promoção do emprego e à criação de postos de trabalho.

[5] art° 130°-A.
[6] art° 2° do Tratado de Maastricht.

d) Quanto ao novo papel dos parceiros sociais (art° 2º, n° 4) admite-se que o diálogo entre os parceiros sociais ao nível comunitário pode conduzir, se estes o entenderem desejável, a relações contratuais, incluindo acordos, o que abriu as portas da política social comunitária a uma acção relevante e inovadora dos parceiros sociais.

ejQuanto à cooperação entre os Estados membros, o art°5° comete à Comissão a responsabilidade específica de a incentivar.

7. Observatórios sociais e Rendimento Mínimo Garantido

Das recomendações emitidas duas tiveram aplicação prática imediata: (a) a convergência de objectivos comuns para que se orientem as políticas nacionais, no respeito pelos sistemas existentes, o que conduziu à criação de uma rede de observatórios sociais específicos, com o objectivo de criar um banco de dados comunitário sobre protecção social, regularmente actualizado; e (b) a recomendação de um esquema europeu (não um modelo), de protecção pelo rendimento mínimo, ainda que sem indicação de níveis absolutos ou relativos.

8. "Acquis" comunitários

Quanto às conquista conceituais ou "acquis" comunitários, embora não haja harmonização entre os modelos de tradição "beveridgeana" (assistência universal, cobrindo todas as eventualidades, "do berço à sepultura"), e os de tradição "bismarckiana" (baseados no seguro social, para assegurar aos trabalhadores a garantia, pelo menos parcial, dos seus rendimentos profissionais anteriores, nas mesmas eventualidades) pelas grandes diferenças que persistem entre os Estados membros, verifica-se uma convergência de facto em políticas para resolver problemas semelhantes. Saliente-se o esforço de coordenação de legislações para assegurar a protecção social dos trabalhadores migrantes. Entre os "acquis" não formalizados conta-se a relutância de qualquer Estado realizar reformas profundas do tipo das realizadas em países menos industrializados e de população mais jovem, nomeadamente nas Américas do Sul e Central e a manutenção das pensões públicas universais basicamente financiadas pelo princípio da solidariedade entre gerações ("pay as you go" - PAYG); nenhum Estado manifesta intenções de destruir o seu sistema público, mas todos consideram inadiável reformá-lo.

9. Sustentabiiidade financeira e eficiência económica

Apesar das diferenças económicas, culturais e institucionais, os problemas são comuns e têm uma matriz económica: dentro desta, a sustentabiiidade financeira ganhou relevo e nas engenharias ensaiadas, mantendo-se as preocupações de equidade, predominam os problemas de eficiência económica. A parte dos recursos da economia votados à protecção social não cessa de crescer, novas fontes de financiamento são ensaiadas em vários países, desde o desplafonamento das contribuições à importância crescente dos impostos ou ao co-pagamento acrescido e são hoje generalizadas as preocupações de controlo e de aumento da eficiência na utilização dos recursos. No caso específico das pensões, o controlo dos encargos para fazer face à pressão da demografia, à maturação dos sistemas e às mudanças no mercado de trabalho mobiliza políticas semelhantes em todos os Estados-membros: o aumento gradual da idade de reforma, o aumento dos períodos de garantia e de cálculo para a fixação da pensão, a mudança da indexação das pensões, do salário dos activos para o custo de vida, e os incentivos à complementaridade pela criação de fundos de pensões, públicos ou privados, obrigatórios ou facultativos, reservando o primeiro pilar para um grau universal de cobertura. Com estas medidas se procura reforçar a relação entre contribuição e benefício, aliviar os encargos futuros do sistema público e reduzir as inequidades geradas pela crescente manipulação, por aqueles que melhor lhe conhecem as voltas, das vantagens da rigidez dos sistemas únicos.

10. Diálogo social

A promoção do diálogo, tanto a nível da União como a nível dos estados é outro típico elemento cultural europeu. O Acto Único de 1986 confiou à Comissão o encargo de promover o diálogo social ao nível da Comunidade, na pressuposição de que seja possível construir um sistema social europeu consensual, conciliando "performance" económica e solidariedade social. Os parceiros sociais têm activamente participado neste jogo, tanto a nível nacional como a nível da União. O Tratado de Maastricht reconhece a dupla função do diálogo social de consulta obrigatória antes das grandes decisões de ordem social e aos parceiros o direito de negociar acordos com valor legal universal, se o Conselho assim decidir.

I I. Balanço

O balanço das iniciativas comunitárias tomadas no domínio da protecção social, após assinatura do Tratado de Maastricht, não é de modo algum lisonjeiro. Não só não foram criados instrumentos vinculativos, como se recorreu muitas vezes à multiplicação de instrumentos dispersos e destituídos de valor jurídico. Existe como que um defeito congénito ao Tratado, pelo facto de a política social comuniária não ter sido objecto de consenso. Esse defeito congénito está a ser agora superado depois da declaração oficial do Governo Inglês saído das eleições de 1 de Maio de 1997, de subscrever o acordo relativo à Política Social, anexo ao Tratado de Maastricht.

REFORMAS EM OUTROS PAÍSES

SI. O contexto da mudança

1. As alterações sofridas nos sistemas de segurança social da maioria dos países desenvolvidos têm subjacente a convicção dos dirigentes e decisores de que a mudança é simultaneamente inevitável e necessária.

2. A mudança, aliás, não é um fenómeno novo para os regimes de segurança social, os quais, na sua grande maioria, desde a criação e até aos dias de hoje, se foram alargando e adaptando às necessidades sociais e à situação económica, introduzindo alterações e ajustamentos, quer no que respeita ao âmbito pessoal e material, quer em matéria de financiamento. Todavia, as preocupações actuais vão no sentido de que as mudanças a introduzir não são configuráveis com as orientações adoptadas no passado e têm de se basear em políticas e orientações novas de maior alcance. As mensagens dos organismos de segurança social que integram as diferentes redes de informação internacionais são no sentido de que "o futuro da segurança social não passa por uma mera subida, uma vez mais, das cotizações nem por simples reajustamentos dos direitos às prestações"[7].

3. No início dos anos 90 assiste-se, em muitos países da Europa e no seio das organizações internacionais, ao aparecimento de grupos de trabalho ou comissões que são encarregadas de analisar, no contexto das grandes questões que se põem aos sistemas, e propor as formas e os meios de ultrapassar a crise. Ultrapassada esta fase, que nalguns países foi iniciada mais tarde, verifica-se que uma primeira intervenção dos Estados foi dirigida ao financiamento dos sistemas: aumento das taxas contributivas, supressão dos "plafonds" de cotizações, criação de novas taxas destinadas a financiar determinadas prestações, introdução de novos impostos de solidariedade. Todavia, as tendências dos últimos quatro anos evidenciam terem os governos constatado que o mero aumento de receitas era insuficiente, tornando-se necessário completá-lo com uma redução das despesas a fim de se obter a viabilidade dos sistemas. Nesta linha, assistimos a reduções generalizadas das prestações, com especial incidência em matéria de cuidados de saúde, desemprego e pensões, em praticamente todos os países da União Europeia, mas também nos Estados Unidos da América do Norte e no Canadá.

4. O peso do desemprego e das medidas de apoio ao emprego, as alterações demográficas resultante do envelhecimento das populações e da baixa natalidade, bem como o fraco crescimento económico são questões sentidas em todos os países, estando os governos convencidos de que confirmando-se a tendência para a passagem do comportamente destas variáveis, de conjunturais a estruturais, se torna imprescindível recorrer à combinação da repartição com sistemas de capitalização para fazer face à crise que os sistemas públicos ou já enfrentam ou tendem a enfrentar a curto e médio prazo.

[7] "Développements de la sécurité sociale - 1993-1995, Rapport du Sécrétaire général", A1SS, 25ª Assembleia Geral, Nusa Dua, 13-19 de Novembro de 1995.

III. Alterações nos sistemas nacionais no período de 1990 a 1996

Âmbito material

1. Enquanto que a tendência nos primeiros anos do período em análise foi a do aumento das contribuições com vista ao reforço dos orçamentos, na última parte do mesmo período assiste-se à introdução de medidas restritivas no âmbito material dos sistemas que têm como objectivo a contenção das despesas, o controle de abusos e o desincentivo do recurso exagerado dos utentes à prestação. As principais medidas neste sentido foram tomadas em praticamente todos os ramos da protecção social.

2. Uma outra preocupação recente dos governos é a que decorre do alongamento da esperança de vida e do aparecimento de uma larga faixa de população dependente. Vários países introduziram medidas de protecção na dependência, ligadas à protecção na velhice, assumindo, em regra formas de suplementos de pensões. Deu-se especial tratamento à forma encontrada pela Alemanha, uma vez que foi criado um ramo novo de protecção, independente dos cuidados de saúde, da doença e das pensões, sendo a dependência tratada como um risco novo, o que tem vantagens quer como tratamento desse mesmo risco, podendo mais facilmente serem encontrados os meios adequados de cobertura, quer por tornar mais transparente em termos orçamentais o peso deste ramo da protecção social.

Protecção na doença

3. As principais alterações ocorridas não relevam para este estudo já que têm em vista a contenção das despesas com cuidados de saúde que, em muitos países, representam um fardo muito significativo no orçamento da segurança social.

4. Alemanha

Foi criada, no quadro da protecção na doença, mas como um novo ramo do esquema de protecção social, uma prestação em espécie para as pessoas dependentes (idosos, crianças deficientes e doentes mentais) que engloba cuidados ambulatórios e hospitalares. A noção de dependência está estritamente dissociada do conceito de doença para fins de financiamento e gestão das prestações respectivas. Este novo ramo da protecção cobre obrigatoriamente todos os trabalhadores abrangidos pelo regime estatal obrigatório de protecção na doença (92% da população). Os trabalhadores independentes e os funcionários, inscritos em companhias de seguros privadas para o seguro-doença, são obrigatoriamente abrangidos pelo seguro-dependência, tendo os referidos organismos privados adaptado as suas prestações em conformidade. No sentido de privilegiar a prevenção e a readaptação através da manutenção e cuidados destas pessoas no domicílio, os familiares que delas se ocupam ficam cobertos, no quadro deste ramo de protecção social, pela protecção na velhice, sendo as respectivas cotizações e, consequentemente as pensões que lhes correspondam, definidas em função da gravidade da dependência. No caso de licença ou impedimento para o trabalho, está prevista uma prestação pecuniária, atribuível por um período não superior a 4 semanas por ano, destinada a substituir os rendimentos de trabalho perdidos[8]. Por outro lado, tendo-se introduzido limites da comparticipação estatal quer no que respeita aos cuidados de saúde quer das prestações pecuniárias, foram dados incentivos fiscais aós potenciais beneficiários para constituírem seguros de dependência complementares voluntários[9].

[8] Para informações complementares, ver Schleid-Adlung, X. 1995. "La sécurité Sociale et la dépendance en Alemagne et dans d'autres pays entre tradition et innovation", *Revue Internationale de Sécurité,* n°. 1/95, pp. 19-35

[9] Para uma melhor informação sobre as reformas introduzidas nesta matéria, ver o periódico "Social Protection in the Member States of the European Union, Situation on 1 July and evolution", European Commission Directorate-general for Employment, Industrial relations and Social Affairs, Luxembourg, 1996, pags. 30 a 32 (Itália) e 38 a 40 (Suécia).

Avaliação da medida

Espera-se uma maior transparência na atribuição dos subsídios de doença e de assistência social. Pensa-se poder incentivar a prevenção da dependência. É aguardada uma redução de despesas. Introduzem-se elementos de concorrência e estimula-se a intervenção do sector privado.

5. Espanha

A partir de Janeiro de 1995, as prestações por incapacidade temporária para o trabalho e por invalidez temporária passaram a ser consideradas como uma única prestação designada como "prestação por incapacidade temporária". São consideradas como situações de incapacidade temporária: as situações decorrentes de doença comum, de doença profissional ou de acidente, incluindo acidente de trabalho, durante as quais o trabalhador beneficie de assistência sanitária dos serviços da segurança social e esteja atingido de uma incapacidade para o trabalho de duração máxima de 12 meses, prorrogáveis por mais 6 meses, após o que, no caso de o doente não se curar, passará a pensionista de invalidez, desde que cumpridos os demais requisitos legais estabelecidos para o efeito; os períodos de concessão em caso de doença profissional devem, em princípio durar 6 meses, prorrogáveis por outros 6, tempo que se considera suficiente para confirmar o diagnóstico, passando o beneficiário a estar abrangido pelo esquema de protecção na doença profissional.

Avaliação da medida

Racionalização de procedimentos, controle de abusos e economia de custos.

6. Holanda

A lei que transfere a responsabilidade por parte da cobertura nas situações de falta ao trabalho por motivo de doença, para o empregador, entrou em vigor em 1994 e tem como grande objectivo o controle do absentismo e, consequentemente, a redução de custos para a segurança social. O subsídio de doença dos trabalhadores por conta de outrem do sector privado, na Holanda, destina-se a substituir os ordenados perdidos em virtude de uma incapacidade para o trabalho devida a doença, acidente ou deficiência. As prestações diárias são de 70% do ordenado do trabalhador, com um plafond estabelecido na lei, podendo, de acordo com o contrato de trabalho respectivo, atingir 100%. Neste caso, a diferença fica a cargo da entidade patronal. As prestações são atribuídas até ao máximo de 52 semanas, com um período de carência de 2 dias para abertura do direito, sendo que, em regra, os empregadores cobriam já este período. De acordo com a nova lei, os 70% até agora a cargo da segurança social, passam a ser pagos pelo empregador, que assegurará o pagamento dessa percentagem da remuneração ou a totalidade desta se o contrato assim o previr, durante 2 semanas ou 6 semanas, conforme se trate de empregadores cuja massa salarial média seja, respectivamente, inferior ou superior a 15 vezes a média do sector de actividade. Se se mantiver a doença, o restante período, até completar as 52 semanas, é da responsabilidade da segurança social. Com a entrada em vigor desta lei, o controle das situações de doença passa a incumbir à entidade patronal que deve assegurar as visitas de inspecção durante a ausência do trabalhador.

Avaliação da medida

A transferência de responsabilidades para o empregador teve efeitos muito positivos em matéria de contenção de despesas e disciplina do absentismo. No decurso dos primeiros 8 meses de 1994, a seguir à entrada em vigor da nova legislação, as instituições de segurança social atribuíram menos 82% de subsídios de doença do que em igual período de 1993. No decurso destes mesmos 8 meses de 1994, o total de dias de doença diminuiu em 44%. Prevê-se que, futuramente, só 15% das baixas por doença ultrapassem as 2 ou as 6 semanas, pelo que 85% da respectiva cobertura ficará a cargo das entidades patronais.

7. Reino Unido

Entre 1991 e 1994, os empregadores podiam reembolsar do Estado 80% do montante das prestações de doença que pagavam obrigatoriamente aos seus trabalhadores. No caso das pequenas empresas o valor deste reembolso podia alcançar os 100% dos subsídios pagos a partir das 6 semanas de doença. Com início em Abril de 1994, entrou em vigor legislação que aboliu o reembolso dos 80% e, em contrapartida, prevê a possibilidade de reembolsar as pequenas empresas em 100% logo a partir das 4 semanas de pagamento de subsídios. Em 1995, foi introduzida uma taxa única para cálculo das prestações de doença com dois objectivos: melhorar a protecção dos trabalhadores de baixos rendimentos que não podem constituir regimes privados complementares e simplificar os procedimentos administrativos subjacentes ao cálculo dos reembolsos.

Avaliação da medida

Não há informação disponível. Aliás, foi criado em 1994 um grupo de trabalho que inclui os representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, para estudar o impacto desta legislação e para rever o regime de protecção na doença. Ainda não há conhecimento das conclusões deste grupo.

Protecção na maternidade

8. Não há alterações significativas na matéria, sendo que todos os Estados-membros da União Europeia tiveram de adaptar a sua legislação de molde a acolher as orientações definidas pela directiva 92/85/CEE.

Protecção no desemprego

9. Alemanha
A partir de Janeiro de 1994, as prestações para os desempregados com descendentes a cargo foram reduzidas em 1% e as dos desempregados sem descendentes em 3%. A indemnização transitória a conceder às acções de promoção individual de reintegração profissional baixou de 80% para 75% para os beneficiários com filhos a cargo e de 70% para 68% para os beneficiários sem filhos. Foi igualmente diminuído o montante das prestações para os desempregados que participem em medidas de reciclagem e reconversão profissional.

10. Bélgica
0 governo aprovou algumas medidas de contenção de despesas: a diminuição do período de atribuição das prestações para os desempregados de longa duração; o aumento do período de emprego para haver lugar ao direito ao subsídio; o aumento do período de espera aplicável aos jovens que acabam a escolaridade e aos estudantes para abertura do direito às prestações de desemprego de montante fixo; a adaptação do complemento de majoração da prestação para os desempregados idosos. Neste contexto foram ainda introduzidas medidas de incentivo para os empregadores, de molde a reintegrar mais facilmente os desempregados, sobretudo no que respeita a certas actividades que não caiem nos circuitos de trabalho regulares (trabalhos domésticos, cuidado de pessoas doentes ou dependentes, jardinagem, protecção do ambiente, actividades ocasionais sócio-culturais ou na agricultura e horticultura).

Avaliação da medida
Considera-se que será mais fácil reintegrar quer alguns dos desempregados que estão a ser subsidiados, quer os beneficiários do rendimento mínimo nacional, no circuito económico.

1 I. Dinamarca
O período máximo de atribuição das prestações é de 7 anos, dividido em duas partes, sendo que na segunda o desempregado tem de ficar ligado a um programa de garantia de emprego.

I2. Espanha
Em 1993, foi aprovada legislação que altera as condições de atribuição das prestações de desemprego. Em primeiro lugar, o carácter involuntário da situação de desemprego deve ser provado pela manifestação de vontade ou de procurar emprego, ou de aceitar o emprego que for apresentado pelo serviço público. O prazo de garantia foi elevado para 12 meses nos seis anos que precedem o do desemprego. A duração da atribuição das prestações foi reduzida e o montante das mesmas passou a ser de 70% da remuneração anterior nos 6 primeiros meses e 60% nos meses seguintes, até completar o período máximo de atribuição que é de 18 meses, prorrogáveis até à reforma dos desempregados com mais de 52 anos.Em contrapartida, foi criada no regime não contributivo uma prestação especial de desemprego para os trabalhadores que não preencham as condições relativas ao novo prazo de garantia, cujo período de concessão varia em função do período de inscrição e da composição do agregado familiar do trabalhador desempregado.

Avaliação da medida
O governo pretende definir melhor a situação legal de desemprego e criar incentivos à reintegração profissional.

13. Finlândia
Extensão das prestações aos trabalhadores independentes . O prazo de garantia é de 24 meses de trabalho nos 48 meses que precedem o desemprego, os trabalhadores independentes podem inscrever-sé, a título voluntário numa caixa de seguro desemprego. A prestação é atribuída com base no rendimento respectivo. Não há, no entanto, informações sobre o financiamento desta medida.

14. França
Aumento da idade a partir da qual os requerentes da prestação podem aceder ao montante máximo estabelecido para a mesma aquando do segundo período de desemprego. O regime prevê que no decurso do primeiro período de desemprego os beneficiários recebam um montante máximo da prestação durante um espaço de tempo que vai de 4 a 27 meses. Contudo, durante um segundo período de desemprego, as prestações são reduzidas excepto para os beneficiários que tenham 58 anos, os quais continuavam a receber pelo montante máximo até atingirem 60 anos de idade, passando, então a receber pensões de velhice. A nova legislação previa o aumento progressivo desta idade até os 59 anos e três meses, a atingir em Janeiro de 1996.

Avaliação da medida
Trata-se de medidas que decorrem de acordo entre o governo e os parceiros sociais. Não há informação disponível sobre os resultados esperados e /ou o impacto das mesmas.

15. Holanda
As condições de atribuição das prestações de desemprego foram reforçadas no que respeita às exigências do exercício da profissão antes da situação de desemprego. A nova lei exige que o desempregado tenha exercido uma actividade remunerada durante pelo menos 26 semanas no decurso das 39 que precedem a do desemprego, quando anteriormente este último período era de 52 semanas. Além disso, tem de se verificar o registo de contribuições durante pelo menos 50

dias durante 4 dos 5 anos civis que precedem o desemprego para que haja direito às prestações, contra 52 dias durante 3 dos 5 anos civis que anteriormente vigoravam.

Avaliação da medida

0 governo esperava economizar 245 milhões de florins durante o ano de 1995 e 520 milhões de 1996 a 1999.

16. Irlanda

As principais medidas introduzidas também visam a contenção das despesas. As prestações complementares recebidas pelo cônjuge ou coabitante foram suprimidas, sendo a prestação de base compensada por um aumento de 10%. Em contrapartida, as prestações passaram a ser passíveis de imposição fiscal. Os estudantes deixaram de integrar o campo pessoal desta prestação. Os estudantes do ensino superior também não podem receber as prestações durante os três meses que se seguem ao da conclusão do curso. As condições gerais de acesso às prestações para o desemprego parcial foram melhoradas.

Avaliação da medida

Ainda que tenham como objectivo principal a diminuição de despesas, estas medidas inserem-se também mima perspectiva de incentivo à integração profissional, designadamente pela criação de emprego próprio.

1 7. Itália

Legislação que entrou em vigor em Janeiro de 1994 introduziu limites máximos para as prestações de desemprego que tem por base a remuneração de referência.

18. Reino Unido

O governo introduzirá medidas de reestruturação no esquema de protecção no desemprego, começando por fundir as duas prestações existentes numa só, constituída por uma parte contributiva e por outra atribuível sob condição de recursos. A primeira prestação destina-se aos desempregados que tenham preenchido as respectivas condições de atribuição e será atribuída durante 6 meses, independentemente dos rendimentos do próprio e do seu cônjuge. Os que não tenham preenchido as condições legais exigidas ou aqueles cuja prestação seja de montante inferior a um determinado limite mínimo, receberão a prestação não contributiva. Exige-se que o desempregado assine um acordo de procura de emprego onde explicitará as condições a que essa procura obedece e nele se indicarão os serviços a que pode dirigir-se para encontrar ofertas de emprego. Paralelamente foi instituído um prémio de regresso ao emprego, o qual pode ser concedido mesmo que se trate de emprego a tempo parcial, sendo, neste caso, reduzidas as prestações.

Avaliação da medida

A nova legislação deverá ter entrado em vigor em 1996 e constitui uma forma de estimular a procura de emprego.

19. Suécia

Entrou em vigor, em Julho de 1994, a nova lei de protecção no desemprego. Esta legislação teve por objectivo criar um regime de protecção no desemprego, regime de inscrição obrigatória, destinado a abranger a população activa não coberta para o efeito pelos regimes sindicais. As prestações são pagas por um período que vai dos 150 aos 450 dias, em função da idade do trabalhador que preencha os requisitos legais de atribuição, sendo os montantes idênticos aos dos regimes sindicais, com limites mínimos e máximos das prestações.

20. Suíça

Diminuição do montante da prestação relativamente aos beneficiários sem encargos familiares e que não recebam as prestações mínimas. A prestação diária passou de 80% para 70% da remuneração do trabalhador. O período máximo de atribuição foi aumentado de 250 para 400 dias. Estabelecimento de um período de espera de 5 dias mas só para os novos beneficiários.

Protecção nos acidentes de trabalho e doenças profissionais

21. Não foram vistos em pormenor os aspectos relativos aos acidentes de trabalho cuja tutela em Portugal cai na esfera das atribuições do Ministério das Finanças, embora esteja preconizada na lei de bases da segurança social a sua integração no sistema de segurança social. Todavia, refere-se que, à parte algumas alterações em matéria organizativa, não há mudanças muito significativas a assinalar nos países em análise. Apenas em Espanha entrou em vigor legislação que fixa os direitos e obrigações dos trabalhadores neste domínio, bem como as dos poderes públicos que passaram a assumir a responsabilidade pelo controlo da observância da higiene, segurança e saúde no trabalho. Ainda na Espanha e no Reino Unido foram introduzidas na lista de doenças profissionais, provisoriamente, algumas doenças específicas de certas actividades. Estas doenças têm a particularidade de só afectarem trabalhadores dessas actividades em determinadas zonas dos referidos países.

Protecção na invalidez

22. Canadá

O prazo de garantia para as pensões de invalidez é de 3 anos de contribuições no decurso dos 5 últimos anos

anteriores ao reconhecimento da invalidez. Este prazo vai ser alargado para 4 anos de contribuições no decurso dos últimos 6. A partir dos 65 anos a pensão passa automaticamente a pensão de reforma.

23. Estados Unidos da América do Norte

Implementação de novas regras, mais restritas, e novos limites para as prestações atribuídas a toxicómanos e alcoólicos. Estes beneficiários têm de participar activa e continuadamente em programas de readaptação (esta participação é rigorosamente controlada) e cooperar totalmente nas acções para que são encaminhados. A falta de cumprimento destas regras tem como consequência a suspensão temporária ou mesmo a supressão das prestações. Estas prestações são atribuídas por um período máximo de 3 anos, após os quais se espera que os beneficiários estejam curados e integrados social e profissionalmente. Foram aprovadas medidas de controle dos abusos.

24. Holanda

A partir de 1992, o governo tomou várias medidas neste domínio para diminuir o volume das prestações de invalidez e reconduzi-lo aos valores de 1989. A nova legislação entrou em vigor em 1993 e consiste essencialmente em: (a) alargamento da definição do conceito de "trabalho apropriado" que serve para determinar o grau de incapacidade para o trabalho a fim de aí incluir qualquer trabalho que possa ser desempenhado pelo trabalhador, independentemente do seu nível de educação e competência, da sua anterior actividade e do mercado de trabalho. Pela legislação anterior os trabalhadores inválidos não eram obrigados a aceitar, mesmo que o pudessem desempenhar, um trabalho que se situasse abaixo do seu nível de educação ou competência, ou abaixo do seu emprego precedente; (b) exigência de que a ligação entre a deficiência e a incapacidade para o trabalho possa ser estabelecida directa e objectivamente. A incapacidade para o trabalho deve assim resultar directamente e patologicamente de uma doença ou enfermidade; (c) atribuição das prestações de invalidez sob uma base temporária, fazendo depender a continuidade da atribuição, do resultado de exames periódicos. Assim, a atribuição da pensão é limitada de início a 5 anos, após os quais, o beneficiário terá de requerer nova pensão ou nova avaliação da sua incapacidade; (d) ligação do montante e da duração das prestações, no caso dos trabalhadores com menos de 50 anos, à idade do interessado e aos períodos de trabalho exercidos anteriormente; (e) alteração das taxas de substituição de 80% para 70%; (f) exigência de submissão a nova avaliação da incapacidade a todas as pessoas que, em 1 de Agosto de 1993, data da entrada em vigor da nova legislação, tivessem menos de 50 anos e recebessem já prestações de invalidez.

Avaliação da medida

A medida insere-se no plano de contenção de despesas. Considerando que, na Holanda, após 52 semanas de doença subsidiada, persistindo a situação de incapacidade e observados os condicionalismos de impossibilidade de inserção no mercado de trabalho, há lugar à atribuição de pensão de invalidez, o governo esperava, com as medidas restritivas ora introduzidas, obrigar os trabalhadores em situação de doença subsidiada de longa duração a retomar um trabalho apropriado junto de outro empregador, prevendo que se os interessados o recusarem por razões que não sejam válidas, as prestações sejam diminuídas ou suprimidas. Estas restrições traduziram-se, no ano de 1994, numa economia de 330 milhões de florins (1,5%) e de aproximadamente 430 milhões em 1995. Em 1994 foram reexaminadas 58 000 pessoas com menos de 35 anos. Os resultados no que respeita a 75% dessa pessoas, foram os seguintes: cessação das prestações para 12 800 pessoas; redução para 7 800 pessoas; manutenção para 22 000 pessoas e aumento das prestações para 900 pessoas. Verificou-se ainda que as modificações dos critérios de avaliação da invalidez tiveram como resultado um aumento significativo dos indeferimentos dos requerimentos de pensões de invalidez.

25. Reino Unido

Foram substancialmente modificadas as condições de atribuição das prestações por incapacidade de curta duração e por incapacidade permanente, substituídas, a partir de Abril de 1995, por uma única prestação de incapacidade. Esta nova prestação é contributiva, não estando dependente da verificação de condições de recursos, mas, em contrapartida, foi introduzido um conceito mais rigoroso de incapacidade para o trabalho. Durante as primeiras 28 semanas é exigida a verificação de incapacidade só para a profissão desempenhada até então. Depois de 28 semanas de incapacidade, ou aquando do requerimento de pensão de invalidez, exige-se uma incapacidade para toda e qualquer profissão. A avaliação é baseada apenas em factores médicos e assenta na capacidade para realizar ou não um certo número de actividades de tipo profissional. Com excepção dos pensionistas mais idosos e de alguns casos especiais, todos os actuais pensionistas têm de se submeter a novos exames para verificação da sua situação de incapacidade para exercer toda e qualquer profissão. Para o efeito terão de preencher um questionário clínico e, em alguns casos deverão ser examinados por médicos especialistas. Foram estabelecidas três taxas de atribuição diferentes, baseadas no grau de incapacidade, sendo as duas mais elevadas sujeitas a imposições fiscais.

Avaliação da medida

Pensa-se que a aplicação dos novos critérios terá como resultado a perda das prestações para cerca de 240 000 pessoas que já eram beneficiárias da prestação que se estima terem capacidade para trabalhar e para 70 000 requerentes suplementares por ano.

Protecção na velhice

26. Bégica

A introdução do regime de gestão global da segurança social reforçou consideravelmente o regime de pensões designadamente a parte dos meios financeiros não suportada pelas cotizações. Os recursos não provenientes das cotizações representam 30% dos custos das pensões. Um contributo financeiro de solidariedade entre os pensionistas é aplicável, desde Janeiro de 1995, ao financiamento das pensões e tem também como objectivo a redistribuição entre as grandes e as pequenas pensões.

Avaliação da medida

Fazer face às despesas e reforçar a solidariedade entre os pensionistas.

27. Canadá

A pensão de velhice é de 25% da remuneração média das remunerações que abrem direito à pensão no decurso do período de contribuições respectivo. Para efectuar o cálculo, consideram-se as remunerações máximas dos três últimos anos civis que antecedem o do requerimento. De acordo com as alterações introduzidas, o período a considerar para efeitos de cálculo será alargado para 4 anos, a partir de 1998 e para 5 anos, a partir de 1999, ressalvando-se, para as pessoas que tenham 65 anos ou mais em 31.12.97, o direito às pensões calculadas pela fórmula anterior.

Avaliação da medida

Espera-se uma redução ligeira das prestações.

28. Espanha

A actualização das pensões passou a basear-se no índice de preços ao consumo. Anteriormente baseava-se na evolução dos salários e dos preços e também de um certo número de outros factores económicos. Prevê-se ainda a introdução do princípio da flexibilização da idade de reforma, sob reserva da manutenção da actual idade de 65 anos. Esta medida poderá ser acompanhada da exoneração total ou parcial, em função do tempo de trabalho efectivamente prestado, da obrigação contributiva para a segurança social, sempre que o pensionista opte por continuar a exercer uma actividade, com uma diminuição proporcional da pensão.

Avaliação da medida

Espera-se uma diminuição das despesas aquando das actualizações. [29]

29. Finlândia

Com início em 1994, foi introduzido um prazo de garantia de 3 anos de inscrição que não existia antes. Por outro lado, a duração da residência no país não tinha influência no cálculo da pensão. A partir da data referida, o montante da pensão é de 1/40 da pensão completa vezes o número de anos de residência na Finlândia para as pessoas com idades entre os 16 e os 64 anos (este regime é também aplicável à pensão de invalidez e de sobrevivência). A pensão completa só se atinge com 40 anos de residência.

30.França

O número de anos de contribuições necessários à formação duma pensão completa passou de 35,5 para 40 anos. A fórmula de cálculo foi também alterada, sendo tomado em conta o salário médio dos 25 melhores anos em vez dos 10 melhores anos. A revalorização das remunerações a ter em conta para o cálculo das pensões e a actualização destas passou a fazer-se em função da evolução dos preços e não da evolução dos salários como anteriormente. Além disso, foi criado um Fundo de Solidariedade na velhice, com vista a gerir o financiamento das despesas de solidariedade no âmbito do seguro-velhice, isto é todas as despesas que não decorrem de contrapartida em matéria de cotizações, nomeadamente as pensões dos regimes não contributivos, bem como de certos elementos constitutivos das pensões de reforma (equivalências a contribuições por períodos de serviço militar ou de desemprego e as majorações por filhos a cargo). Este fundo tem também como objectivo amortizar o défícit deste ramo de protecção. Trata-se de uma instituição pública de carácter administrativo, sob tutela dos Ministérios dos Assuntos Sociais e das Finanças, cujas receitas são constituídas pelos resultados do aumento das contribuições, em 1,3%, o qual ocorreu em 1993, assim como pelos direitos sobre o álcool e outra bebidas não alcoólicas.

Avaliação da medida

Contenção das despesas e controle defraudes e abusos.

3 I. Irlanda

Aumento do prazo de garantia de 3 para 10 anos.

32. Itália

A nova legislação veio aumentar a idade de acesso à pensão que era de 55 anos para as mulheres e de 60 para os homens. A idade agora fixada é igual para os dois sexos e situa-se entre os 57 e os 65 anos. Alterações ao cálculo das pensões foram igualmente introduzidas por esta legislação. O acesso à pensão completa atinge-se após 40 anos de contribuições. O montante da pensão anual é calculado em função do total de contribuições, capitalizadas à taxa de crescimento do PIB, multiplicado por um coeficiente actuarial de conversão que varia entre 57 a 65 anos , de acordo com a esperança de vida. Embora a idade de reforma seja flexível, contrariamente ao regime anterior em que se estimulava a reforma antecipada, é vantajoso agora requerer a pensão apenas a partir dos 63 anos. Todavia o novo regime só é aplicável sem quais-

quer restrições aos trabalhadores que se inscrevam na segurança social a partir de 1 de Janeiro de 1996. Os trabalhadores com 18 anos ou mais de contribuições continuam abrangidos pelo regime anterior, estando previsto um regime misto para os que tenham um período contributivo inferior. Por outro lado, a taxa contributiva para as pensões aumentou para 33% da remuneração que serve de base de incidência no que respeita aos trabalhadores de conta de outrem e foi fixada em 20% para os independentes. O aumento da taxa para pensões foi compensado com um abaixamento das contribuições para as prestações familiares. A reforma actual visa igualmente estimular o desenvolvimento de fundos de pensões junto de instituições privadas, graças a incentivos fiscais importantes, que abrangem quer os trabalhadores quer as empresas.

Avaliação da medida

As *alterações relativas à ligação estreita entre as prestações e as contribuições permitirão realizar uma economia estimável em 100 000 biliões de liras*, *à qual se deve adicionar uma economia de 23 000 biliões de liras provenientes de uma maior eficácia administrativa e, em particular de uma melhor coordenação das actividades dos institutos gestionários. Todavia, estes efeitos só se devem fazer sentir progressivamente no decurso dos próximos 35 anos, devido às disposições transitórias destinadas a salvaguardar os direitos adquiridos dos trabalhadores já inscritos à entrada em vigor das alterações.*

33. Reino Unido

As alterações legislativas previstas só devem entrar em vigor em Abril de 1997. As principais propostas são as seguintes: (a) uniformizar a idade de acesso à reforma para homens e mulheres. Esta passará a ser de 65 anos que as mulheres atingirão gradualmente até ao ano 2020; (b) harmonizar a legislação nacional sobre regimes profissionais com as orientações da União Europeia e à luz da jurisprudência comunitária em matéria de igualdade de tratamento entre homens e mulheres; (c) melhorar a gestão dos regimes de pensões públicos, aumentar a participação dos segurados na gestão, introduzir um critério mínimo de solvabilidade para garantir que os haveres dos fundos de pensões são suficientes, instituir uma nova autoridade de regulamentação e criar um regime de indemnização; (d) instaurar reduções, em função da idade, sobre as cotizações do seguro nacional para as pessoas que renunciaram inscrever-se no regime de pensões estatal, proporcionais aos ganhos, em proveito de regimes de pensões pessoais ou de regimes privados de contribuições determinadas.

Avaliação da medida

Reformar os regimes de pensões na sequência do Processo Maxwell e dos acórdãos do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia. Incentivar o recurso a regimes privados.

34. Suécia

Depois de vários estudos e longo debate a diferentes níveis, foi aprovada uma reforma do sistema de pensões sueco. O novo regime apresenta as seguintes características: (a) o montante da pensão é calculado em função do montante total das cotizações, indexado aos salários e à esperança de vida média a partir dos 61 anos. As pensões passam a ser indexadas aos salários e não aos preços como até aqui. Ter-se-à, assim, em conta toda a carreira contributiva para o cálculo da pensão, enquanto que, até agora, o cálculo se fazia sobre os 15 melhores anos e 30 anos de contribuições davam direito a uma pensão completa; (b) a idade de reforma poderá variar entre os 61 e os 70 anos. Por cada ano além dos 61 com trabalho e contribuições, a pensão será majorada em função das respectivas contribuições e da diminuição da esperança de vida; (c) os trabalhadores passaram a pagar 18,5% das cotizações, o que representa metade da taxa global. Até agora a entidade patronal era responsável pela totalidade das contribuições; (d) destas cotizações, 90% financia o regime de pensão por repartição e os 10% serão utilizados para um suplemento de pensão baseado na capitalização integral, com contas individuais.

Avaliação da medida

Os *principais objectivos da reforma são ligar as prestações ao crescimento económico a fim de evitar que um fraco crescimento se traduza num aumento da redistribuição entre activos e inactivos e um forte crescimento na deterioração das prestações. Pretende-se ainda estreitar os laços entre as remunerações ganhas durante toda a vida activa e as pensões que vão ser pagas. O novo regime deverá também estimidar a poupança.*

35. Suíça

Foi aprovada legislação que estabelece a igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que respeita à idade de reforma. A lei, porém, teve de ser submetida a referendo, considerando as reacções negativas que ocorreram por parte da opinião pública, tendo, no entanto, sido aprovada a alteração.

Prestações de sobrevivência

36. Áustria

Desde 1995, as pensões de sobrevivência, cujo montante anterior era igual a 60% da pensão do segurado (com um mínimo de 30% do salário médio para as viúvas e de 20% para os viúvos) passam a ser concedidas mediante a verificação de condições de recursos. É tomado em conta o rendimento total do casal. Se se verifica uma diferença de rendimento de 50% entre os dois cônjuges (tendo em conta o rendimento que serve de base para o cálculo da pensão) o cônjuge sobrevivente receberá 40% da pensão do falecido se a diferença de rendimento lhe for favorável. Quando,

pelo contrário a diferença entre os dois rendimentos é desfavorável ao cônjuge sobrevivo, este receberá 60% da referida pensão.

Prestações familiares

37. Alemanha
As prestações familiares pelo terceiro descendente a cargo foram reduzidas para metade para as famílias cujo rendimento seja superior a um determinado montante legalmente estabelecido.

38. Espanha
Os valores das prestações que, em cada ano, eram actualizados em função da evolução do custo de vida, foram congelados aos níveis de 1993 para todas as famílias, com excepção das que têm descendentes deficientes.

39. Holanda
Em 1995 foram introduzidas alterações de três ordens. O aumento anual das prestações em função do custo de vida não se aplicará às prestações familiares para o Iº. descendente. O montante das prestações foi reduzido para todos os descendentes, excepto para os que têm idades compreendidas entre 0 e 6 anos, sendo diminuídas as percentagens que se aplicavam aos descendentes com idade superior a 6 anos. As famílias com crianças de 6 a 12 anos recebem 85% do montante em vez dos 100% anteriores e as que têm descendentes de 12 a 18 anos recebem 100%, em vez dos 130% anteriores. Por outro lado, as prestações foram congeladas nos valores de 1995.

Avaliação da medida
A intenção do governo é de transferir gradualmente a responsabilidades financeiras na eventualidade para os indivíduos e para as famílias.

Financiamento

40. As informações sobre esta matéria não são tão ricas de pormenor como as que existem sobre o âmbito material. Todavia, verifica-se que a generalidade dos Estados tem evitado agravar as contribuições, quer na perspectiva da contenção dos custos indirectos da mão-de-obra, quer da economia global. Algumas medidas inseridas no domínio da promoção de emprego são responsáveis pelo abaixamento das contribuições ou a introdução de isenções contributivas, mas tendem a ser compensadas pela criação de outro tipo de recursos financeiros, como os impostos sobre o tabaco e o álcool ou a transferência de uma percentagem do IVA. Isto no que respeita às receitas. No domínio das despesas os Estados têm introduzido as alterações nas prestações que atrás se descrevem e ainda, nalguns casos, congelado os níveis das prestações, nomeadamente as prestações familiares e as pensões. De referir que a maioria dos governos europeus estão essencialmente preocupados com os cuidados de saúde, as pensões e o desemprego, este na dupla perspectiva do aumento dos encargos e da diminuição das receitas.

Medidas em matéria de financiamento

41. Áustria
A taxa de cotização dos pensionistas para o seguro-doença foi aumentada em 1993 de 0,5%. As modalidades financeiras da administração do mercado de trabalho também sofreram algumas alterações a fim de evitar que, numa conjuntura económica difícil, a subida de despesas com o seguro-desemprego conduzisse à necessidade de aumentar as cotizações globais para a segurança social. Assim foi introduzida uma participação do orçamento federal como reforço das medidas neste domínio.

42. Alemanha
As taxas de cotização para o seguro-invalidez/reforma e para o seguro-doença de todos o regimes foram aumentadas em 1995. O seguro-dependência, recentemente criado, é financiado em partes iguais pelos trabalhadores e pelos empregadores (1,7% a partir de Julho de 1996) com base no rendimento tomado em conta para efeitos do cálculo das contribuições para a segurança social. A partir da entrada em vigor da primeira etapa do seguro-dependência, as cotizações dos empregadores serão compensadas pela supressão de um dia feriado que recaia em dia de trabalho, estando a ser estudada a possibilidade de se vir a suprimir um segundo dia feriado quando o regime de protecção estiver totalmente em vigor. Esta regulamentação tem como objectivo compensar os encargos económicos e evitar um novo aumento dos custos salariais, contribuindo para a protecção do emprego.

43. Bélgica
No que respeita às receitas, as alterações foram as seguintes: (a) a cotização de solidariedade, a que estão sujeitas as pensões a partir de certo valor tornou-se extensiva a todos os rendimentos de pensões, incluindo as extralegais, e entrou em vigor em 1995; (a) em finais de 1994, as diferentes fontes de financiamento do fundo de equilíbrio financeiro foram substituídas por uma parte do produto do IVA, a afectar anualmente à segurança social. Esta comparticipação tem por objectivo minimizar o aumento das despesas de segurança social e a perda de receitas de cotizações resultante dos diversos programas de redução de cargas sociais; (c) quanto às despesas, prevê-se que o crescimento global das despesas de segurança social seja limitado anualmente por disposição legal que tenha

em consideração a evolução demográfica, o mercado de trabalho, o crescimento económico e que assegure a viabilidade do sistema a curto e médio prazos.

44. Dinamarca
Um novo método de financiamento para a segurança social entrou em vigor em 1994: (a) todos os trabalhadores pcir conta de outrem e independentes, assim como os empregadores têm de contribuir para 3 fundos. As contribuições são estabelecidas em função de uma certa percentagem que incide sobre os rendimentos do trabalho e que está previsto ser aumentada até 1998. Em 1994, a taxa contributiva dos trabalhadores por conta de outrem era de 5%; (b) os meios reabsorvidos pelos três fundos devem financiar as despesas do Estado, nomeadamente, com prestações de desemprego, pré-reforma, medidas de incentivo ao emprego, designadamente formação profissional, assim como com prestações de doença e maternidade.

45. Espanha
O sistema de capitalização e provisão individual, defendido por vários sectores, foi rejeitado, subsistindo o sistema de repartição e solidariedade intergeracional. Todavia, foram previstas algumas medidas concretas de melhoramento, e adaptação à realidade económica actual: (a) separação das fontes de financiamento de acordo com a natureza da protecção, sendo as prestações contributivas fundamentalmente financiadas por contribuições e as não contributivas pela solidariedade nacional; (b) reforço do carácter contributivo do sistema com vista a uma maior proporcionalidade entre o esforço da cotização efectuada e o montante da pensão atribuída, podendo conduzir à revisão dos prazos de garantia; (c) flexibilização da idade de reforma; (d) introdução de melhorias no combate à fraude e à evasão fiscal; (e) desenvolvimento de regimes complementares de reforma de base voluntária com fórmulas de poupança e de protecção, tanto individuais como colectivos, independentes da segurança social.

56.França
As medidas tomadas dizem respeito a diferentes níveis: (a) medidas de ajuda ao emprego, através da diminuição das contribuições patronais; (b) medidas especiais para os trabalhadores agrícolas (modificação das bases de incidência contributiva, etc.); (c) reintrodução da contribuição de 1,2% sobre o volume de vendas dos estabelecimentos de especialidades farmacêuticas; (d) majoração da contribuição social generalizada de 1,1% para 2,44% que faz participar o conjunto dos rendimentos no financiamento da protecção social; (e) por outro lado, no que respeita às despesas foram tomadas medidas de economia que se traduziram na manutenção dos níveis de algumas prestações, designadamente no domínio da doença e das pensões.

47. Irlanda
Foram introduzidas medidas de diminuição das contribuições patronais que não se afiguram significativas pois foram compensadas pelo aumento dos *plafond* das remunerações base de incidência contributiva.

48. Suécia
Em 1995, entrou em vigor uma cotização geral, a cargo dos trabalhadores e dos empregadores, para financiar as pensões e que é de 1% dos rendimentos, com um *plafond* correspondente a 7,5 vezes um montante estabelecido na lei.

49. Suíça
As alterações introduzidas variam de cantão para cantão, mas traduzem-se na generalidade num agravamento significativo das taxas de contribuição.

Medidas para encorajar o emprego ou o regresso do desempregado ao trabalho

50. Áustria
O período máximo de atribuição do subsídio de desemprego foi alargado para 4 anos para os subsidiados que aceitem participar em programas de formação no quadro das fundações para o emprego. Também foi restringido o conceito jurídico de "esforço para encontrar um emprego"

51. Bélgica
O período de carência dos jovens à procura de um primeiro emprego foi alargado de 6 para 9 meses. A lei prevê ainda que o prazo máximo de atribuição de prestações a estes jovens seja de 2 anos. Além disso, os trabalhadores com idades inferiores a 26 anos, para terem direito a prestações de desemprego, deverão apresentar um registo de trabalho de 12 meses, em vez dos 6 meses anteriormente estabelecidos. A fim de encorajar o emprego de certos grupos da população estão já em vigor medidas que prevêem a diminuição das taxas de contribuição dos empregadores para, designadamente, os trabalhadores com remunerações baixas, os trabalhadores jovens e as pessoas contratadas no quadro de um acordo de trabalho partilhado. Foi ainda assinado um acordo entre o governo e os parceiros sociais que estabelece uma redução anual das contribuições, com um determinado plafond por empresa, para os empregadores que voltem a contratar trabalhadores, desde que haja um aumento significativo de efectivos, tomando como termo de comparação o número de efectivos do terceiro trimestre do ano precedente. Também estão em vigor reduções de contribuições para a segurança social relativamente aos trabalhadores em situação de desemprego igual ou superior a um ano.

52. Espanha

Em Maio de 1994, a nova lei do Trabalho introduziu um certo número de medidas que se destinam a incentivar o emprego de certas categorias de trabalhadores. Assim, estão previstas reduções para as empresas que contratem deficientes ou desempregados idosos, sendo essas reduções mais acentuadas se os contratos de trabalho forem de longa duração. Outras medidas semelhantes foram introduzidas para os pequenos empregadores que contratem desempregados, com reduções suplementares no caso dos contratos de pessoas à procura do primeiro emprego.

53. França

As medidas tomadas em 1983 no domínio das pensões (diminuição da idade de reforma e revalorização dos respectivos montantes), que se pensava poderem ter como consequência o aumento de postos de trabalho, foram prejudiciais porque não só não produziram os efeitos esperados como se traduziram num agravamento de despesas para a segurança social. Daí a necessidade de introduzir as medidas restritivas já referidas. Todavia, continua o governo a sentir a necessidade de tomar medidas incentivadoras da criação de emprego e da reinserção profissional dos desempregados. Assim, foram reduzidas as taxas de contribuição para o seguro-velhice e introduzidas outras medidas de que os empregadores beneficiam directamente e que consistem em suspender ou diminuir as respectivas contribuições para diversos ramos da segurança social. Estas medidas traduzem-se, na prática, numa transferência de custos, pois que o governo assume os diferenciais de financiamento, quer aumentando impostos, quer criando outro tipo de taxas especiais, quer diminuindo prestações. Foram definidas três áreas de actuação de luta contra o desemprego: o desemprego de longa duração, o elevado nível de desemprego dos jovens e o elevado nível de custos de mão-de-obra. Assim, os empregadores que contratem desempregados de longa duração ficam isentos do pagamento para a segurança social das contribuições relativas a esses trabalhadores na parte da remuneração igual ao salário mínimo. Os empregadores que contratem desempregados com 50 anos ou mais continuam isentos do pagamento de contribuições de uma parte da remuneração pelo período que vai desde a data da contratação até à reforma do trabalhador. Medidas semelhantes foram estabelecidas para a contratação de jovens. Uma empresa que contrate um jovem diplomado do ensino secundário em situação de desemprego há, pelo menos, 3 meses, recebe um prémio mensal de 2 000 FRF durante 9 meses, prevendo-se um aumento deste prémio no caso do jovem contratado ser enviado para trabalho no estrangeiro. O prémio também aumenta significativamente se forem contratados jovens a frequentar cursos de formação, Está ainda previsto um prémio também de 2 000 FRF para os empregadores de jovens sem qualquer diploma ou qualificação, desde que o contrato seja acordado para um período de 12 meses ou mais. Há ainda ajudas para os desempregados que queiram criar a sua própria empresa, os quais, no quadro da segurança social, continuam abrangidos pelo regime de que dependiam antes do desemprego, beneficiando de isenção de contribuições para o novo regime durante um ano.

Avaliação das medidas

Embora o governo reconheça que estas medidas significarão um aumento de custos que, só no caso das medidas dirigidas aos desempregados adultos, foi de cerca de 3,2 biliões de francos em 1995 e de 14 biliões no ano de 1996, espera criar um número de novos empregos que justifique a tomada destas medidas.

54. Itália

Diminuição de contribuições para os empregadores de jovens, deficientes e desempregados de longa duração. Estabelecida ainda a diminuição de taxas de contribuição para empregadores que desenvolvam programas de trabalho partilhado, criem novas empresas ou que empreguem pessoal supranumerário em regiões onde o desemprego seja elevado. Paralelamente foram previstos benefícios fiscais para estes empregadores, assim como para os desempregados de longa duração que criem a sua própria empresa.

55. Luxemburgo

Foi adoptada legislação que isenta os empregadores do pagamento da percentagem de contribuição prevista para as prestações familiares como medida de estabilização e promoção do emprego. Para financiar estas medidas o governo instituiu um imposto especial sobre a gasolina e o gasóleo.

56. Reino Unido

As medidas aprovadas neste domínio são as seguintes: (a) diminuição de cotizações, pelo período de um ano, para os empregadores que contratem desempregados de longa duração relativamente a cada um dos trabalhadores contratados nessas condições e abaixamento de 0,6% das contribuições por cada um dos respectivos empregados com remunerações baixas; (b) lançamento de um jornal e de um guia destinado às pessoas à procura de emprego. Abertura de uma linha telefónica do Crédito familiar para informar as pessoas das prestações a que têm direito no caso de retomarem o trabalho; (c) os desempregados e os requerentes de prestações de assistência que não tenham emprego há, pelo menos, 6 meses, continuam a beneficiar de subsídio de habitação e de benefícios fiscais locais durante as 4 semanas seguintes à aceitação de um emprego.

Administração e organização

57. No decurso do período em análise as instituições de segurança social, designadamente as dos países industrializados, introduziram várias medidas de reestruturação administrativa, sobretudo nos primeiros anos do período. Numa primeira fase tratou-se de concentração de serviços e descentralização de competências e foram introduzidas novas tecnologias que permitiram um tratamento dos dados mais eficaz e mais preciso, melhorando significativamente a prestação dos serviços aos respectivos utentes. A introdução das novas tecnologias traduziu-se também num meio muito eficaz de combate à fraude e aos abusos e numa diminuição real de custos para as administrações que, assim, puderam melhorar a sua prestação de serviços com menos pessoal e orçamentos mais limitados. Outra tónica importante, nesta primeira fase, foi a da introdução e aperfeiçoamento dos meios de comunicação com os utentes pela criação de redes de informação sobre os direitos e deveres dos mesmos, passando pelos procedimentos necessários à sua concretização prática. Recentemente, as preocupações das administrações podem reagrupar-se em duas tendências: (a) centralizar, racionalizar e reforçar o papel do sector público; (b) transferir as responsabilidades do sector nacional para outro sector, como o sector privado, ou para níveis regionais e locais.

58. Alemanha

Foi criado o cartão único da segurança social, atribuído a todos os beneficiários e que contém o nome, o número e a fotografia. Por outro lado, todos os trabalhadores de qualquer tipo de actividade, ainda que não abrangida pela segurança social, são obrigados a declarar o exercício da mesma junto dos serviços da segurança social, com vista a combater abusos e, sobretudo, o trabalho clandestino.

59. Bélgica

Foi criado um banco de dados , gerido por um organismo público especializado, que reagrupou todos os dados dos sistemas informáticos das instituições de segurança social, com o objectivo de permitir uma troca de informação rápida e de diminuir o número de formulários pedidos aos utentes e que, muitas vezes, além de divergirem no seu conteúdo, eram necessários em número elevado para se obter o mesmo benefício. Simultaneamente foi posto em funcionamento um sistema de protecção destes dados. [60] * * *

60. Canadá

No Canadá foram tomadas medidas de concentração de serviços através da fusão de vários ministérios que tutelavam a segurança social, a saúde, a assistência, o trabalho , o emprego e a imigração. Por outro lado, as autoridades canadianas estão muito preocupadas com o tipo de gestão praticado pela administração pública. Com vista a introduzir e aprovar medidas de eficácia neste domínio, depois de terem reconhecido que "a situação actual é tal que nós funcionamos nos anos 90 com os mesmos instrumentos e do mesmo modo que funcionávamos nos anos sessenta" e que "chegámos a uma situação em que aceitamos os atrasos, completamente inadmissíveis, no tratamento dos requerimentos de pensão de invalidez, e decorrem períodos longos de espera antes que os nossos utentes possam aceder àquilo a que têm direito, com a agravante de que uma grande parte deles são deficientes e idosos" as autoridades sentem que descuraram a modernização dos meios que deveria proporcionar aos seus funcionários condições para se sentirem satisfeitos e estimulados no serviço desempenhado. Por outro lado, por razões de orçamento, os recursos humanos foram muito reduzidos e estão desmotivados. Assim, foi entregue a uma empresa privada a incumbência de apresentar propostas de restruturação. Pensa-se pôr em prática essas propostas que vão introduzir mudanças significativas. Haverá uma utilização geral da informática, de máquinas automáticas de guichet, de imagem, de mensagens orais interactivas, de computadores pessoais e outras tecnologias do tipo cliente/prestador de serviços. Haverá um sistema permanente de testagem destas propostas com vista a apurar a fiabilidade dos procedimentos e a introduzir os aperfeiçoamentos necessários nas alturas próprias.

61. Estados Unidos da América do Norte

Em 1994, foi assinada a lei sobre a independência da segurança social e a melhoria dos regimes. Entrada em vigor em 1995, esta legislação transforma a Administração da segurança social num organismo federal autónomo que deixou de estar integrado no Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais dos Estados Unidos. O novo organismo é dirigido por um comissário e um comissário adjunto, nomeados para um mandato de 6 anos. Prevê-se também a criação de um comité consultivo para a segurança social, bipartido, composto por 7 membros, que reunirá 4 vezes por ano e fará recomendações ao comissário. Foram ainda aprovadas, pela Administração da segurança social, medidas de reestruturação do regime de invalidez, as quais serão implementadas em 6 anos e têm como objectivo aproximar mais o sistema dos utentes, dar respostas mais rápidas aos requerimentos e evitar fraudes e abusos. São aceites várias formas de requerimento, designadamente através de entrevista com um funcionário, carta ou chamada telefónica gratuita.

Avaliação da medida

Esta medida, pela qual é de definitivamente definido, de maneira clara, o papel da administração da segurança social, justifica-se pelo reconhecimento da importância da segurança social que o governo deseja obter dos cidadãos

62. Espanha
O sistema de gestão foi consideravelmente melhorado através dum certo número de disposições que têm em vista o combate à atribuição abusiva de prestações. Assim, foi criado um número nacional de beneficiário e um sistema integrado de dados informáticos que está em estreita ligação com o Instituto Nacional de Estatística.

63. França
Passou a ser exigido das empresas que inscrevam os trabalhadores antes de firmarem o contrato de trabalho, a fim de evitar o trabalho clandestino. Paralelamente foram criadas medidas rigorosas de fiscalização do cumprimento desta exigência. [64]

64. Irlanda
Foi intensificado o processo de descentralização dos serviços, pela criação, a partir de 1991, de serviços regionais e locais.

Avaliação da medida
Melhoria da qualidade dos serviços prestados. Aumento da eficácia da gestão e controle mais eficaz do funcionamento do sistema.

65. Reino Unido
Foi reorganizada a estrutura da segurança social com a criação de duas estruturas separadas, uma para a cobrança e o registo das contribuições e outra para a gestão e o pagamento das prestações. Estas estruturas concretizam-se por dois institutos com agências locais. Em 1991, o governo instituiu uma carta do cidadão de que foi adoptada, em 1992, uma réplica para a segurança social. Esta carta social tem duas vertentes: uma dirigida aos utentes com os seus direitos e deveres e outra para o pessoal dos serviços com os respectivos direitos e deveres.

D. REFORMAS EM OUTROS PAÍSES

IV. O **alargamento** da complementaridade nos regimes **de** pensões"[01]

1. Prioridade à reforma do sistema de pensões

Os problemas enfrentados pelos regimes de segurança social, no decurso dos últimos anos, têm—se feito sentir de forma mais aguda em matéria de pensões. Ainda que as questões que se põem aos sistemas de segurança social sejam de há muito conhecidas da maioria dos governos, quer se trate do envelhecimento demográfico, do desemprego ou do fraco crescimento económico, afigura-se que ultimamente um sentimento de necessidade de reforma se apossou dos governos em geral. Há uma convicção na maior parte dos países de que não são suficientes as medidas restritivas introduzidas, sendo necessária uma grande reforma, sobretudo nos regimes de pensões. Nos últimos 3 anos assistimos a reformas profundas em vários países, designadamente da América latina e da Europa central e oriental, mas também no Japão, na Suécia e na Itália. Todavia, a • Associação Internacional de Segurança Social (AISS) chama a atenção para o facto de que estas experiências devem ser analisadas de forma cautelosa, considerando não só a diversidade dos sistemas de segurança social mundiais como das respectivas economias. [2]

2. Complementaridade

A propensão para reforçar o papel do sector privado no seguro-velhice pode estar ligada à diminuição das prestações recebidas pela introdução das medidas restritivas que se referiram. Em muitos casos a transferência da responsabilidade de parte da protecção na velhice para fundos de pensões corresponde na verdade à redução do peso e das responsabilidades dos regimes públicos. O reforço da dimensão privada da protecção na velhice é acompanhado por uma série de medidas paralelas: consolidação das garantias que enformam os fundos de pensões, melhoria das possibilidades das suas aplicações, nomeadamente no estrangeiro, possibilidade de transferência do direitos adquiridos [n]. Enquanto que alguns países estabelecem numerosas vantagens fiscais para a sua constituição, outros, temendo diminuições substanciais dos respectivos orçamentos, suprimiram-nas, o que torna a situação ainda mais variada. Parece igualmente que os fundos de pensões conheceram um "boom" durante os anos 70 e 80, mas tendem agora a estabilizar e, em certos países, mesmo a diminuir.

3.0 reforço do papel do sector privado

As alterações introduzidas em muitos sistemas de segurança social no domínio das pensões evidenciam uma tendência para o reforço do papel do sector privado neste campo. Esta tendência acentuou-se com a evolução geral das economias para o liberalismo e depois do estudo largamente difundido e debatido do Banco Mundial, cujo conteúdo pôs em evidência falhas dos regimes públicos e propôs um modelo baseado essencialmente numa previdência individual privada, completada por prestações estatais mínimas, eventualmente atribuíveis sob condição de recursos, para os mais desfavorecidos economicamente. O modelo tem sido seguido na América Latina (Caixa D.l - O sistema de pensões chileno) e nos países do Centro e do Leste Europeus e não cabe descrevê-lo aqui, uma vez que é conhecido. Há, no entanto, outras experiências, designadamente, no Japão e no Reino Unido neste domínio.

4."Pay" or "Play"

No Japão e nos EUA existe uma fórmula de privatização parcial do regime de pensões que está em vigor há já alguns anos. Esta fórmula assume duas opções para as empresas: "pay or play" (paga ou faz). Se optam pela primeira, "pay", as empresas contribuem para um

[10] Para informação global sobre o sistema de pensões da União Europeia, ver Caixa D. 2 - Quadro comparativo das pensões na UE (1996), Commision Européenne, DG1A, Stratégie Secteur Social, version du 23 Oct. 96.

[11] Para mais informação consultar Roberts, L., «Les retraites complémentaires: vers une définition des termes», Pensions complémentaires. Perspectives européennes, Documentation de Sécurité Sociale, Série Européenne, n°. 21, Genebra, AISS, 1994.

regime público obrigatório subvencionado pelo Estado. Se optam pela segunda, "play", pagam para um regime privado de pensões com diminuição significativa de custos. Porém, esta opção só é válida para a parte complementar da pensão, ficando sempre a empresa vinculada a contribuir para o regime de base, embora com limites que têm em consideração a existência de' esquemas complementares. É claro que nem todas as empresas estão abrangidas por esta faculdade. Apenas as que têm uma dimensão mínima estabelecida na lei, estão em boa saúde financeira, sem dívidas ao Estado ou à banca e depois de obtido o acordo dos trabalhadores. O Estado assegura, através de uma associação de fundos de pensões, a garantia das prestações em caso de falência da empresa, ou de transferência do trabalhador para outra empresa.

5. O avanço da capitalização

Em França, país onde a protecção complementar está baseada num sistema de repartição financeira, a questão do desenvolvimento de regimes complementares privados está em estudo, tanto mais que a nova legislação relativa aos regimes públicos vai ter como resultado uma diminuição das pensões. Assim, o aparecimento de regimes de pensões privados em regime de capitalização lado a lado com o sistema de dois pilares em regime de repartição parece ser inevitável, embora a opinião pública até aqui lhe tenha sido desfavorável.

Caixa D. I - O sistema de pensões chileno

O sistema privado de fundos de pensão introduzido no Chile em 1981 está a ser copiado pelo resto da América Latina, e começa a ser visto como uma solução para a crise da Segurança Social nos países industrializados.
Neste sistema, os trabalhadores contribuem durante a vida activa com 13% do seu salário para um fundo, que dará origem à pensão, podendo optar por um dentre vários fundos concorrenciais.
Os seus defensores apelam para o facto de que o sistema privado evita a ineficiência e iniquidade do esquema de pensões estatais, os conflitos inter-geracionais, assim como os obstáculos postos à mobilidade no emprego pelos esquemas de pensão baseados na empresa.
José Pinera, o arquitecto do sistema chileno, lembra que a reforma também trouxe vantagens políticas, tendo as pensões deixado de estar sujeitas a manipulação governamental, dando assim mais liberdade aos indivíduos. As distorções do mercado de trabalho são reduzidas pelo efeito da mobilidade e os impostos de Segurança Social são diminutos ou inexistentes. Também os mercados financeiros beneficiam, aumentando os recursos disponíveis e as fontes financeiras de longo prazo. Os efeitos na taxa de poupança chilena também se fizeram sentir, tendo esta atingido 29%, contra 19% no resto da América Latina.
Falta no entanto provar estas afirmações. O aumento da poupança privada pode ser causa da quebra na poupança pública ou para-pública, uma vez que a segurança social deixou de receber contribuições, tendo ainda que pagar reformas públicas. Esse aumento está também ligado ao forte crescimento económico e uma muito rígida política fiscal.
Os custos fiscais da transição entre os sistemas são de longa duração e atingiram no Chile 126% do PIB. Embora possam ser reduzidos através da obrigação de os gestores de fúndos comprarem dívida pública, estes custos representam um obstáculo sério para os governos fazerem a reforma.
Por outro lado, não é evidente que este mecanismo resulte da mesma forma em países mais desenvolvidos. Enquanto que na América Latina, a reforma deu impulso ao mercado financeiro, nos E.U.A. ou na Europa, esses mercados já estão desenvolvidos. Outra diferença consiste no motivo da reforma. Nos países mais ricos, a necessidade assenta na eminente ruptura do sistema “pay-as-you-go”. Por um lado, aumentando os impostos, o governo desencorajaria o emprego; por outro lado, reduzir os benefícios seria politicamente difícil. De facto, nos países ricos há uma habituação generalizada ao sistema actual, enquanto que na América Latina, sempre prevaleceu a percepção de que o sistema era corrupto e inequitativo.
Os benefícios abonados pelo Estado não podem desaparecer completamente, tendo este que assegurar um rendimento mínimo (ou de sobrevivência) àqueles que não têm direito a uma reforma mínima no sistema privado. Em poucos anos, o governo chileno gastou mais de 4% do PIB com este tipo de benefícios, número que nos países mais ricos aumentaria drasticamente. Por outro lado, a existência de um suporte estatal teria efeitos perversos, desencorajando a contribuição daqueles que esperam reformas baixas.
Finalmente, embora as taxas de rentabilidade dos fundos privados sejam superiores às do sistema público, a tendência é para que baixem, à medida que se aproxima a saturação dos mercados financeiros.
Na América Latina, são muitas as versões do sistema privado de fundos de pensão, uns obrigatórios, outros voluntários, uns com tectos de investimento estrangeiro elevados, outros permissivos em relação ao número de fúndos geridos, etc. É no entanto improvável que os países industrializados sigam exemplos tão radicais.

Fonte: “Lure of the Latin Model”, Stephen Fidler, in *Financial Times*, 9 Abril 1997

Na Itália o regime agora aprovado prevê, entre outros aspectos, a criação e desenvolvimento de fundos de pensões privados. A principal disposição nesse sentido é a supressão da taxa de 15% das contribuições pagas para os fundos. Por outro lado as contribuições patronais e para o regime de independentes terão um abaixamento com vista à criação de fundos de pensões. Medida semelhante foi tomada na Suécia, onde 10% das contribuições devem ser canalizadas para fundos suplementares de pensões em contas individuais.

6. Desenvolvimento de regimes de pensão de contribuições definidas

A par do reforço do sector privado no seguro-velhice, podem-se observar regimes de contribuições definidas, por oposição a regimes de prestações definidas, no Canadá, nos Estados Unidos, na Alemanha, na Bélgica, na Irlanda e no Reino Unido, mas na sua maior parte apoiam—se em sistemas públicos que atribuem prestações mínimas, o que diminui o risco para o segurado. Nos Estados Unidos da América do Norte, por exemplo, estes regimes representam 50% dos planos de pensões e têm conhecido um forte aumento nos últimos anos devido ao aligeiramento das imposições fiscais a que estão sujeitos os trabalhadores por conta de outrem, enquanto que os regimes de prestações definidas viram agravadas as suas situações quer pela garantia das prestações e transferência de direitos, quer pelas alterações sofridas na mão-de-obra. Em muitos países industrializados, no entanto, a grande parte da protecção complementar reside em regimes de prestações definidas, como é o caso do Canadá, Japão e Reino Unido, onde 90% das prestações complementares são fornecidas por estes fundos.

7. Reforço das medidas de garantia contra a insolvência dos fundos de pensões privados

Os revezes experimentados por alguns Estados para garantir as prestações devidas pela falência de fundos de pensões privados tem vindo a trazer ao cimo esta questão. Em 1993, a instituição alemã que garantia os fundos de pensões teve de desembolsar 1,4 biliões de marcos para compensar de fundos de empresas em dificuldade. Por outro lado os escândalos ligados ao caso Maxwell no Reino Unido foram largamente difundidos pelos "media" de todo o mundo. Estas duas experiências vieram reforçar a posição de uma larga franja da opinião pública sobre a fragilidade dos fundos de pensões. Assim, diferentes países têm implementado medidas destinadas a garantir a solvabilidade dos fundos de pensões. Na Irlanda, é exigida a cobertura completa dos compromissos dos regimes de empresa, estão limitados os investimentos das empresas e proibida a concentração num só investimento. Na Alemanha, foram aprovadas normas que reforçam a responsabilidade da empresa para garantir a solvabilidade dos fundos de pensões. Os montantes cobertos pela instituição de garantia foram diminuídos e esta deixou de se aplicar automaticamente a todas as empresas em dificuldade. Nos Estados Unidos da América do Norte, a nova legislação, em vigor desde 1995, visa assegurar uma taxa de cobertura dos compromissos na ordem dos 90% e também consolidar a estabilidade financeira do organismo encarregado de garantir as pensões. Além destas medidas, existem outras de natureza diferente que têm o mesmo objectivo. Por exemplo na Austrália, todos os fundos de pensões que tenham mais de 5 participantes têm de ser administrados por um conselho constituído paritariamente por representantes dos trabalhadores e dos empregadores e medidas semelhantes estão previstas na Dinamarca e no Reino Unido.

8. Portabilidade

Outro dos pontos fracos dos fundos de pensões consiste na dificuldade de transferir os direitos adquiridos ao serviço de uma empresa para outra empresa, quer dentro do mesmo país, quer no estrangeiro. Este aspecto tem sido objecto de estudo e debate a nível de alguns países e também a nível comunitário, estando em preparação pela Comissão Europeia uma directiva que visa resolver esta situação relativamente aos trabalhadores que queiram exercer o seu direito à livre circulação. Pensa-se que a redução dos prazos de aquisição dos direitos poderá facilitar a transferibilidade dos direitos a estas prestações. De facto alguns países estabeleceram prazos muito alargados. Em regra de 2 a 5 anos. Outro obstáculo são as disposições de indexação dos fundos ao custo de vida. Na Holanda e na Irlanda estão previstas regras de indexação, enquanto que no Canadá, nos Estados Unidos da América do Norte e no Japão a indexação das prestações é raríssima. A Suíça aprovou recentemente legislação que permite a conservação dos direitos adquiridos de um fundo para outro, e que entrou em vigor em 1995.

Tendências recentes na União Europeia [12]

9. Influência das tendências demográficas

O futuro do «2º pilar», no que respeita à evolução das prestações e ao alargamento da cobertura, depende das interacções naturais com as tendências demográficas, económicas e sociais, bem como da percepção que podem ter os responsáveis políticos do problema das reformas e da reacção dos diversos actores envolvidos.

No decurso do debate sobre as pensões na Europa, as tendências demográficas desfavoráveis foram muitas vezes consideradas como o factor decisivo que exigia uma revisão e reforma urgentes das políticas de reforma anteriores. Na maior parte dos casos, as experiências de reforma têm sido pontuais e de efeito redu-

[12] Esta secção é baseada no relatório "Europe Sociale - Aperçu des Régimes Complémentaires de Retraite face aux Tendances Démographiques, Économiques et Sociales", Comissão Europeia, Suplemento 7/96, 1996.

Caixa D. 2
Quadro comparativo das pensões na União Europeia (1996)

País	Natureza do Sistema	Cobertura	Idade de admissão à pensão de velhice	Cálculo da pensão	Actualização das pensões
Alemanha	Regime de Segurança Social	obrigatória para os assalariados e algumas empresas de não-assalariados	63 anos, e 35 anos de contribuições (a idade será aumentada progressivamente até aos 65 anos)	função do número de anos de contribuição e da relação entre o salário anual e o rendimento médio da população activa para cada ano de contribuição	todos os anos em função da progressão dos salários líquidos
Áustria	Regime de Segurança Social	obrigatória para assalariados e não-assalariados	65 anos - homens; 60 anos - mulheres, e 180 meses de contribuições	1,9% do salário médio nos últimos 10-14 anos, por ano de contribuição, para os 30 primeiros anos de contribuição; 1,5% para os anos seguintes	todos os anos em função da progressão dos salários líquidos
Bélgica	Sistema de Segurança Social	obrigatória para assalariados e não-assalariados	flexível para homens e mulheres, entre os 60 e os 65 anos	60% do salário médio durante todo o período de contribuições, para 45 anos de contribuições (homens) ou 40 anos (mulheres); 75% para um casal	periodicamente, em função da evolução do I.RC.
Dinamarca	Regime Universal e Regime de Segurança Social (ATP)	Cobertura de primeiro nível a todos os residentes; cobertura do Regime de Seg. Social (ATP) aos assalariados	67 anos	*pensão de velhice:* pensão universal completa para 40 anos de residência (1); *pensão de* 5.5. *(ATP):* soma global, cujo montante depende da duração de contribuição e do rendimento dos fundos capitalizados (dispositivo em capitalização de contribuições definidas)	anual em função da evolução dos salários
Espanha	Sistema de Segurança Social	obrigatória para assalariados e não-assalariados	65 anos	50% do salário de referência (depende da classe do beneficiário, numa escala de 11 classes) mais 2% por ano de contribuição, para além dos 15 anos. A pensão só é atribuída se a duração do período contributivo for igual ou superior a 15 anos	periodicamente em função da evolução dos salários, dos preços e de alguns indicadores económicos
Finlândia	Sistema de pensões universais e de fundos privados de pensões obrigatórios	*pensões universais:* todos os cidadãos e estrangeiros residentes; *pensões de 2.° nível:* quase toda a população activa	65 anos	A pensão universal, de montante global, compreende alguns elementos dependentes de condição de recursos; pensão de 2.° nível: o mínimo obrigatório para pensão completa é de 1,5% do salário anual médio, multiplicado pelo número de anos de contribuição	anualmente, em função da evolução do custo de vida
França	Sistema de Segurança Social	obrigatória para a população activa	60 anos, e 37,5 anos de contribuições (esta duração será aumentada para 40 anos em 2003	para 37,5 anos de contribuição (posteriormente, 40 anos), 50% do salário médio dos 10 melhores anos (aumento progressivo até aos 25 melhores em 2008)	semestral em função da evolução dos salários médios
Grécia	Sistema de Segurança Social	obrigatória para assalariados e algumas categorias de não-assalariados	65 anos (homens), 60 anos (mulheres). A idade para as mulheres admitidas após 1992 será de 65	30 a 70% do salário médio dos últimos 5 anos inversamente proporcional ao salário, mais 1% do salário para cada período de 300 dias de contribuição (entre 3300 e 7800 dias) e 1,5 a 2,5% para cada período de 300 dias para além de 7800 dias	função da evolução do vencimento dos funcionários
Irlanda	Sistemas de Assistência e de Segurança Social	obrigatória para assalariados e sob condição de contribuições especiais para não-assalariados	66 anos	montante global sob condição de uma certa duração de período contributivo	informação não disponível
Itália	Sistema de Segurança Social	obrigatória para assalariados e não-assalariados	61 anos (homens) e 56 anos (mulheres) em progressão: em 2008, idade flexível entre 57 e 65 anos para homens e mulheres	1 a 2% (segundo o montante do salário de referência) por cada ano de contribuição; após a reforma de 1995, a pensão será igual às contribuições efectuadas durante a vida activa multiplicadas por um coeficiente de 4,719 a 6,13%	ajustamento em função da evolução dos preços
Luxemburgo	Sistema de Segurança Social	obrigatória para a população activa	65 anos	composta por uma parte global e por majorações proporcionais ao salário e à duração de contribuição (mínimo 20 anos); pensão completa para 40 anos	revalorização em função da evolução dos preços e dos salários
Holanda	Regime de Segurança Social	obrigatória para todos os residentes	65 anos	montante global; pensão completa para 50 anos de contribuições; caso a duração seja inferior, a pensão reduz-se proporcionalmente	semestralmente em função da evolução do salário mínimo

ú) Cujo montante é uma soma fixa global com liquidação dependente de condição de recursos entre os 67 e os 70 anos.

País	Natureza do Sistema	Cobertura	Idade de admissão à pensão de velhice	Cálculo da pensão	Actualização das pensões
Portugal	Regime de Segurança Social	obrigatória para a população activa	65 anos (homens); 63 anos (mulheres); progressivo aumento da idade das mulheres até à igualização	*antes:* 2,2% do salário médio durante os 5 melhores anos dos últimos 10; *após a reforma:* 2% do salário médio durante os 10 melhores dos últimos 15 anos (máx: 80%); mínimo de 15 anos de contribuição	anual, em função da evolução do custo de vida
Reino Unido	Sistema de Segurança Social[1][2]	todos os residentes	65 anos (homens); 60 anos (mulheres); alinhamento previsto entre 2010 e 2020	*pensão base* (completa para uma duração de contribuições superior a 9/10 da vida activa) em montante global; *pensão proporcional* é de 1,25% do salário plafonado por ano de contribuição	anual em função da evolução dos preços
Suécia	Sistema Universal e de Segurança Social	*pensões universais:* residentes; *pensões de segurança social:* pessoas activas com rendimento superior a um mínimo	65 anos	*pensão universal:* montante global, variando segundo a duração do período contributivo (completa para 40 anos de residência); *pensão de seg. social:* sistema de pontos (completa para 30 anos de contribuição)[3]	informação não disponível

País	Financiamento	Plafonamento	Complementaridade
Alemanha	velhice, invalidez e sobrevivência: contribuições sobre salários (8,75% empregador; 8,75% subvenção do Estado cobrindo 20% encargos)	sim	pensões complementares profissionais cobrem 65% da população activa (base empresarial empresas usam reservas para auto-financiamento)
Áustria	velhice, invalidez e sobrevivência: contribuições sobre salários (12,55% empregador; 10,25% segurado) eventual subvenção do Estado	sim	pouco desenvolvidas; sobretudo, pensões empresas; leis recentes (1990) sobre fundos pensões de empresas
Bélgica	velhice e sobrevivência: contribuições salários não plafonados (8,86%, 7,50% segurado) e subvenção do Estado	não	pouco desenvolvidas, embora tenha adoptada uma legislação sobre privados em 1985
Dinamarca	velhice, invalidez e sobrevivência: *ATP:* contribuição global (66,66%, 33,33% segurado); *pensão universal:* orçamento de estado	não aplicável no contexto	As pensões complementares privadas, cobrem cerca de metade dos assalariados; sectoriais activados por convenções. Planos individuais de reforma (junto de companhias de seguros)
Espanha	velhice, invalidez e sobrevivência: contribuições (24,4% empregador; segurado) e subvenção do Estado; contribuições ainda financiam a maternidade e as prestações	sim	pouco desenvolvidas. Em 1992, cobriam de 9% da população activa. Lei de planos fundos de pensão adoptada em 1994
Finlândia	velhice, invalidez e sobrevivência: *segurado:* 1,8% - p. universal, 3% - p. de 2.° nível; *empregador:* 2,4% - p. universal e 13,2 a 25,9% dos salários não plafonados para p. 2.° nível; *Estado:* p. universais de sobrevivência e parte das p. dos assalariados	não	regimes de pensões profissionais apenas indivíduos demasiadamente velhos para direito a pensão completa. Cobriam 15% salários em 1985
França	velhice e sobrevivência: contribuições salários plafonados (8,2%, 6,55% assegurado) e parte da Social Generalizada (CGS) (prestação geral em % do conjunto dos rendimentos individuais)	sim	pensões complementares obrigatórias todas as pessoas dos regimes gerais agrícolas (financiadas por repartição)
Grécia	velhice, invalidez e sobrevivência: contribuições (13,33% empregador; segurado) e subvenção do Estado (10% custo do regime)	sim	dois grandes regimes com cobertura generalizada, em que o Estado tem responsabilidade. A cobertura obrigatória abrange 80% da população. As reformas complementares privadas são quase inexistentes
Irlanda	contribuições sobre salários (12,20% empregador; 5,5%. Também financiam doença, maternidade, desemprego	sim	pouco desenvolvidas. Lei sobre privadas adoptada recentemente
Itália	velhice, invalidez e sobrevivência: contribuições sobre salários não (18,93% empregador; 8,14% segurado) subvenção do Estado para pensões	não	Lei sobre regimes complementares adoptada em 1993. Acentuada, a baixa do rendimento de pensões públicas com a reforma de 1995
Luxemburgo	velhice, invalidez e sobrevivência: contribuições iguais do empregador, segurado e do Estado (8% dos plafonados para cada um)	sim	pouco desenvolvidas; essencialmente, regimes de empresa (reservas podem ser utilizadas para auto-financiamento da empresa)

(2) pensão base e pensão proporcional aos ganhos. Esta segunda parte pode ser gerada por fundos privados à escolha do assegurado, ou substituída por uma pensão pessoal sobscrita no organismo privado.

(3) o regime de pensões de velhice foi modificado em 1994. Os dois regimes existentes serão progressivamente substituídos por um único sistema de segurança social, de mais forte pendor contributivo.

A pensão de segurança social será completada pela capitalização de uma pequena parte da contribuição para o regime único. Pensões mínimas garantidas pelo Estado aos que só tenham direito a uma pensão muito baixa.

Caixa D. 2 (continuação)
Quadro comparativo das pensões na União Europeia (1996)

País	Financiamento	Plafonamento	Complementaridade
Holanda	velhice: contribuições sobre salários plafonados dos segurados	sim	cobrem mais de 75% dos assalariados; Regimes sectoriais de carácter obrigatório, fundos co-geridos pelos assalariados empregadores, existindo ainda fundos pensão de empresa
Portugal	velhice, invalidez e sobrevivência: contribuições (13,9%, 11% segurado). Cobre também a maternidade e prestações	não	leis sobre pensões privadas adoptadas em 1986
Reino Unido	contribuições globais(4) (4,6 a 10,4% empregador, proporcional ao salário; segurado - 7% se a reforma não for pelo regime público). 0 Estado paga regimes não-contributivos	não aplicável no contexto	regimes de empresa muito desenvolvidos, cobrindo cerca de 50% dos assalariados; fundos são acumulados em específicas autónomas; planos individuais reforma também importantes (substitutos do regime complementar público ou de empresa) por opção
Suécia	velhice, invalidez e sobrevivência: 25% do custo de pensões universais. 0 e o regime de segurança social financiados por contribuições do (19,89% dos salários)	não aplicável no contexto	a grande maioria da população activa coberta por regimes profissionais (3.° nível), financiados em capitalização (regime STP operários e ITP para o sector terciário.

<4> cobrindo pensões, subsídio de doença e maternidade, e parte dos cuidados de saúde.

zido. Sobre o carácter limitado das reformas recentemente adoptadas em Itália e Espanha, ver Caixas D. 3 e D. 4.

É inegável que a pirâmide etária da população evolui e que nos anos futuros a parte da população que chegará à idade de reforma aumentará sensivelmente, ao mesmo tempo que os reformados viverão mais tempo, pelo que é impossível negar a ameaça da estrutura demográfica para a viabilidade financeira futura dos actuais regimes públicos de pensões na Europa.

10. Influência da evolução económica e social

Mas a viabilidade financeira da estratégia em matéria de reforma não assenta unicamente na estrutura demográfica. Depende, em última análise, dos efectivos e dos rendimentos da população activa em comparação com o número daqueles que, em razão da sua idade (e da sua incapacidade), deixaram definitivamente o mercado de trabalho e adquiriram direitos a pensão. Noutros termos, o que conta é a relação entre o número de pessoas em condições de contribuir e de pagar os impostos e o número daqueles que têm direito a prestações, a título de um regime nacional de reforma.

Sendo assim, o equilíbrio financeiro de todo o regime de reforma é fortemente influenciado pela economia nacional e pela sua capacidade de gerar crescimento, emprego e rendimento. Uma tal capacidade determina, igualmente, em larga medida, a orientação dos fluxos migratórios entre países da União Europeia bem como entre estes últimos e países terceiros e, por sua vez, as imigrações têm influência sobre a pirâmide etária da população.

I I. Especificidades dos regimes complementares

Neste contexto, os regimes complementares apresentam especificidades. Enquanto que a viabilidade financeira das reformas públicas é influenciada pela evolução «macro-demográfica» (os contribuintes e beneficiários provêm da população total de um país) o equilíbrio financeiro das reformas complementares baseia-se, em geral, na «micro-demografia», o que se traduz na composição específica e na estrutura demográfica do efectivo de determinado regime profissional complementar ou de um mecanismo colectivo semelhante instituído por um ou por vários empregadores para pagar prestações de reforma ao seu pessoal.

Assim, o perfil demográfico de cada «efectivo» do plano de reforma é determinado pela dimensão e pela pirâmide etária da mão-de-obra e pelas regras do plano de reforma relativamente à entrada e saída de aderentes, incluindo as que determinam o direito às prestações.

Se o debate sobre as reformas públicas mostrou que a deterioração futura e progressiva do racio pensionistas/activos contribuirá automaticamente para aumentar o custo relativo dos regimes públicos de reforma actualmente em vigor nos países da União Europeia, suscita-se a questão de saber se esta mesma relação se aplica aos dispositivos de reforma complementar ou pelo menos aos que são mais característicos.

A resposta depende, assim, do tipo de sistema de prestações e do método de financiamento o que constitui a segunda especificidade das reformas profissionais.

No que respeita ao tipo de sistema distingue-se classicamente entre sistemas de contribuições definidas e sistemas de prestações definidas.

12. Regimes de contribuições definidas

Os regimes de contribuições definidas são individuais ou colectivos. A primeira categoria funciona como uma conta poupança individual onde as contribuições e o rendimento dos investimentos acumulados no decurso da actividade profissional constituem um capital a ser pago ao beneficiário no momento da reforma. Face às evoluções desfavoráveis da micro demografia, do mercado de trabalho ou dos investimentos, os regimes individuais de contribuições definidas adaptam-se automaticamente às circunstâncias novas. A única consequência negativa é que as esperanças individuais de prestações aquando da reforma correm o risco de sofrer uma deterioração sem que alguém se sinta directamente responsável por esta questão, nem obrigado a pagar mais impostos ou contribuições para remediar tal situação. Assim, o saldo final disponível no momento de entrada na reforma, e depende da actividade e das remunerações ao longo da vida activa. À medida que as formas de trabalho atípico abrangem um número crescente de trabalhadores, frequentes períodos de desemprego, trabalho a tempo parcial e outras evoluções semelhantes não podem senão originar uma redução do rendimento das reformas.

A situação é totalmente diferente quando o sistema de contribuições definidas é colectivo, quando o activo e o passivo de um grande número de aderentes (e/ou de fundos) são geridos em comum e quando os compromissos futuros não são capitalizados. É o que acontece nas associações de regimes complementares de reforma da AGIRC e da ARRCO, que cobrem a grande maioria dos trabalhadores assalariados do sector privado em França e que são financiados por repartição.

Quando há alterações estruturais desfavoráveis, estes regimes não se adaptam automaticamente devendo aqueles que os gerem decidir a via a seguir, ou seja repartir tão equitativamente quanto possível, pelo conjunto dos aderentes, a deterioração das perspectivas de prestações, ou optar por um aumento nas contribuições suficiente para manter o dispositivo no mínimo conveniente.

13. Regimes de prestações definidas

Nos regimes de prestações definidas há um compromisso assumido no sentido de pagar durante a reforma uma prestação de montante determinado que depende, em geral, da duração da actividade, dos rendimentos anteriores à reforma ou de outros critérios. O quadro regulamentar destes regimes prevê, em geral, a capitalização obrigatória dos seus compromissos, quer criando um fundo separado, quer através de um contrato de seguro, quer ainda através de uma inscrição no balanço da empresa.

Enquanto as alterações estruturais se produzem no plano «micro-demográfico» ou ao nível do mercado de trabalho, o custo actuarial do regime de reforma pode aumentar se não se verificarem as hipóteses, consideradas à partida, para o cálculo das taxas de contribuições. Os custos podem igualmente aumentar se a taxa de inflação ou o produto do investimento dos activos do fundo de pensões não corresponderem às hipóteses actuariais de partida. Num e noutro caso os

Caixa D. 3 - Reforma do estado social em Itália

Após negociações, o Governo e sindicatos italianos acordaram em Novembro de 1997 alterações ao Estado Social que, segundo o executivo, beneficiam o reequilíbrio das finanças públicas e permitem a participação na União Monetária desde o seu início.
A partir de 1998, no sector privado, a idade mínima para obter direito a reforma é de 54 anos com uma carreira contributiva de 35 anos ou, não tomando em linha de conta a idade, 36 anos de contribuições. Em 1999, a idade mínima passa a ser de 55 anos, em 2001, de 56 e, a partir de 2002, de 57 anos, mantendo-se os 35 anos de contribuições, ou 36 sem ter em conta a idade.
No sector público, a idade mínima passa a ser de 53 anos com 35 de carreira contributiva.
Dar-se-á lugar à unificação dos dois regimes (público e privado) gradualmente até 2004, quando será exigida uma idade mínima de 57 anos e carreira contributiva de 35 anos.
Os trabalhadores independentes, que contribuem actualmente a uma taxa de 15%, sofrerão em 1998 um agravamento de 0,8%, e de 0,2% a partir de 99 até chegar a 19% em 2004. A partir de 1-998, terão direito à pensão com 58 anos de idade e 35 de contribuições.
Serão reduzidos os efeitos da indexação das reformas à inflação, com maior incidência nos escalões mais elevados (efeito nulo para pensões superiores a 5.600.000 liras - 560 contos).
Passará a existir um tecto máximo de 5 anos na contagem do tempo suplementar para categorias profissionais como militares, magistrados, etc.
Ficarão excluídos da nova regulamentação trabalhadores públicos e privados qualificados por contratos colectivos de trabalho e trabalhadores que iniciaram a sua actividade antes dos 18 anos de idade.
A partir de Julho de 1998, será estabelecido um cartão social do cidadão para aceder a assistência médica, onde constará o agregado familiar, o rendimento individual e do agregado, o valor de imóveis e património financeiro.
Com isto, o Governo italiano espera reduzir o rácio deficit/PIB dos 3% previstos para 1997 para 2,7% em 1998.

Fonte: Telegrama da Embaixada de Portugal em Roma, Novembro, 1997

empregadores e/ou os trabalhadores podem ser forçados a majorar as suas contribuições para restabelecer a solvabilidade matemática do fundo de reforma.

Contudo, em certos países da União Europeia os compromissos de reforma complementar não são pré-capitalizados sob a forma de activos separados, mas são inscritos em conta no balanço da própria empresa. Este método de financiamento (sistema de provisões no balanço da empresa) adapta-se menos agilmente às evoluções estruturais do emprego/demografia/economia. Inquéritos recentes indicam que na Alemanha as empresas apercebem-se que o sistema de «provisões ao balanço» que lhes foi tão útil como fonte de autofinanciamento no decurso de períodos de crescimento passados, suscita inquietação numa época de desemprego elevado e de fraca actividade económica.

14.Vulnerabilidades dos regimes de prestações definidas

Pode-se, consequentemente, concluir que se, no decurso do próximo século, as tendências demográficas, económicas e a evolução do mercado de trabalho se tornarem mais hostis que actualmente às reformas, uma ameaça financeira poderá pesar quer sobre os regimes públicos de pensões, quer sobre os regimes complementares. O risco de aumento de custos será cada vez maior para os regimes que funcionam em repartição e para os regimes de contribuições ou de prestações definidas não capitalizados. Os regimes de prestações definidas em capitalização, dotados de activos separados, poderiam ver-se obrigados a disponibilizar recursos suplementares para fazer face às suas obrigações actuariais e os sistemas de provisão no balanço poderiam igualmente tornar-se mais onerosos.

15.Vulnerabilidades dos regimes de contribuições definidas

Se a capitalização sistemática e completa dos compromissos de pensões nos regimes profissionais (ou individuais) reduz efectivamente o risco financeiro ao qual um empregador ou um indivíduo poderia estar exposto em caso de futuras evoluções desfavoráveis das pensões, ela não permite reduzir a «carga» para o conjunto da economia.

Ao longo dos anos a remuneração do capital acumulado (os activos do regime de reforma) só pode vir da produção nacional das futuras gerações de activos cujos efectivos vão diminuindo. Considerada neste ângulo e numa perspectiva a longo prazo, a capitalização não resolve os problemas da reforma ligados ao declínio demográfico. A própria Comissão Europeia sublinhou num estudo recente que, em termos macroeconómicos, a capitalização dos compromissos futuros de reforma não constitui à priori uma panaceia,

Caixa D. 4 - Espanha: Entrada em vigor do Pacto de Toledo

Entrou em vigor em 3 de Agosto de 1997, em Espanha, a nova "lei de pensões" que é resultado do chamado "Acordo de Toledo" entre Governo, sindicatos e patronato sobre vários aspectos relativos ao emprego, aos contratos de trabalho e às pensões.

A principal medida incluída no Pacto é o aumento gradual do número de anos que se consideram para'o cálculo das pensões. Até agora tinham-se em consideração os oito últimos anos de vida profissional de cada trabalhador. A partir de 3 de Agosto, o cálculo será efectuado com base nos vencimentos dos últimos nove anos. Com a entrada em vigor desta nova lei, aquele período será anualmente aumentado em um ano, pelo que no verão do ano 2003, se atingirá o objectivo pretendido pelo Governo de que o período de cálculo abarque os últimos 15 anos de carreira contributiva. Como é evidente, esta alteração dará origem a uma redução média das reformas, objectivo que este Governo considera indispensável perante a difícil situação do sistema de Segurança Social, atingido pelo envelhecimento da população e pelo peso de pensões sociais póuco contributivas.

Outra medida destinada a diminuir a pressão sobre o sistema é a diminuição da percentagem da pensão a pagar aos trabalhadores que só contribuíram com menos de 24 anos para o sistema. Assim, com uma contribuição de 24 anos terá direito a 77% da média de vencimentos, enquanto que até agora tinha 78%. A diferença acentua-se com a redução de anos contribuídos: com 15 anos (período mínimo para ter direito a pensão) receberá 50%, enquanto que até agora teria 60%.

Para compensar a redução destes benefícios, o Estado comprometeu-se a diminuir gradualmente a carga financeira para o sistema de Segurança Social das pensões não contributivas e das despesas de saúde dos pensionistas, de forma a que no ano 2002, todos esses gastos venham no Orçamento do Estado. O Sistema de pensões passará então a custear exclusivamente as reformas contributivas.

Outra vantagem importante para os trabalhadores foi a garantia de que não haverá redução das percentagens mais altas de obtenção de pensões - com 35 anos de contribuição, o trabalhador terá direito a uma reforma de 100% da média de vencimentos, embora exista um limite máximo de base de contribuição (e portanto, de pensão) que se situa em 460 contos mensais (plafond). Garantiu-se igualmente a actualização das pensões, de acordo com a inflação anual.

Fonte: Telegrama da Embaixada de Portugal em Madrid, Agosto, 1997

face à diminuição anunciada dos activos no seio da população total no decurso do próximo século.

Se, do ponto de vista estritamente psicológico, a capitalização dos compromissos de reforma tem como efeito aumentar o sentimento de segurança no plano individual, tem também uma outra consequência. A Comissão Europeia considerou que a evolução para um sistema de reforma público, universal e de fraco montante mínimo (por repartição) e reformas complementares, em capitalização, para as categorias mais favorecidas que a elas podem ter acesso, conduzirá a uma sociedade a "dupla velocidade" separando os que podem ter acesso a bons rendimentos de reforma e os que devem contentar-se com reformas públicas mínimas, mais vulneráveis.

16. Capitalização completa é inviável

Tudo indica que não há na União Europeia uma alternativa credível ou realista ao financiamento por repartição para as reformas públicas (quer seja ao nível mínimo ou não). Além disso, o problema do período transitório e da «capitalização» maciça dos compromissos das reformas públicas obrigatórias não seria nem praticável nem desejável.

Estudos efectuados na Holanda mostraram que o custo da passagem para uma capitalização completa do regime público de pensões seria excessivamente elevado e que em todos os casos não seria antes de 2045 que se revelaria um método menos oneroso que a repartição, altura em que a ameaça demográfica sobre o financiamento das reformas teria desaparecido.

Conclusões semelhantes foram tiradas em Itália no decurso do debate que conduziu à reforma das pensões em 1995 e que levou à instituição de um sistema de contribuições definidas para a geração de futuros activos.

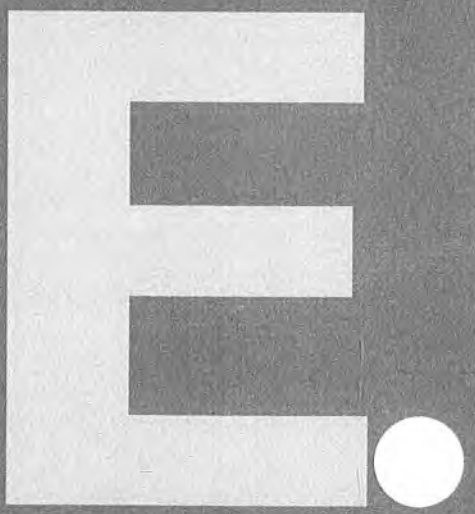
17. Largo espaço à complementaridade

Assim, no decurso dos próximos anos e no quadro da estratégia nacional das reformas, os regimes complementares vão ser chamados a desempenhar um papel cada vez mais importante. Esta tendência atingirá provavelmente os diferentes países em graus diversos, porque o ponto de partida não é o mesmo e porque neste domínio o futuro é largamente condicionado pelo passado.

A evolução actual das atitudes e dos espíritos quanto à estratégia «ideal» em matéria de reforma, a evolução da legislação e a necessidade de responder cedo ou tarde às mutações estruturais da sociedade, são as forças motrizes que sustentarão a evolução futura dos regimes complementares, quer sejam colectivos ou individuais (planos de reforma individuais). A capacidade da economia de preservar o crescimento e de criar empregos constituirá, em todos os casos, um factor determinante, porque uma grande parte das tendências demográficas actuais são irreversíveis, pelo menos a médio prazo.

Ao longo desta evolução futura as questões essenciais para os regimes complementares não incidirão sobre a capitalização ou não capitalização dos compromissos futuros, mas dirão respeito à definição das prestações, ao carácter obrigatório ou voluntário, à sua fiscalização e ao seu controlo. No que respeita à cobertura dos regimes profissionais, parece que a abordagem que privilegia os regimes de contribuições definidas ganha terreno em detrimento dos regimes de prestações definidas.

Propostas e reformas



I.As prioridades da reforma

I. Restrições e condicionantes

Destacadas as tendências estruturais da evolução do sistema português de Segurança Social, invocadas algumas experiências internacionais de reforma e traçado o diagnóstico da situação presente, estamos agora em condições de desenhar a matriz de prioridades a que devemos responder, no futuro próximo. Neste exercício, a Comissão do Livro Branco, de acordo com os objectivos decorrentes do mandato conferido pelo Governo através da Resolução do Conselho de Ministros que a criou, elaborará o "estudo de alternativas e proposta ao Governo das medidas que garantam a sustentabilidade da Segurança Social de forma economicamente eficiente e com respeito pelos princípios da equidade e solidariedade que enformam o programa do Governo". Ora, para que se possa apresentar esse estudo e as propostas que permite, importa tornar claras as dimensões em que se exprimem as restrições e condicionantes que enfrentamos e as oportunidades de que dispomos, na procura de uma mudança estrutural para o sistema. Porque o ponto principal a reter é que este sistema não se debate com um problema, mas com vários e diferenciados problemas (Caixa E. 1); e não se debate apenas com problemas, mas produziu e produz benefícios sociais que podem e devem ser salvaguardados e consolidados, contendo potencialidades que podem e devem ser aproveitadas e desenvolvidas.

2. Plano de análise

Assim, distinguiremos primeiro as questões de *arquitectura interna* da actual Segurança Social e do modo como ela reage à evolução das necessidades sociais a que é sua missão responder. Este plano pode e deve ser isolado analiticamente: mesmo que não houvesse mais nenhuma condicionante, a arquitectura do sistema apresenta desajustamentos e incoerências que importa corrigir; e a sua inércia minora a capacidade de responder a novas exigências e formas de protecção e integração social. Haverá que atender, depois, à *sustentabilidade financeira,* quer do actual sistema, quer, e sobretudo, do sistema reformado no sentido de diminuir as suas incoerências e iniquidades e aumentar o grau de adequação, impacto e justiça relativa. Um ter-

Caixa E. I - Estado-Providência: crises velhas e nova crise

No artigo "Politique sociale: concilier garanties et viabilité" >, Mark Pearson e Peter Scherer fazem uma comparação analítica entre as realidades sociais, macro-económicas, demográficas e do mercado de trabalho actuais e no tempo da fundação do Estado-Providência.

No pós-Segunda Grande Guerra, as políticas sociais assentavam na premissa do pleno emprego, em que a família era uma instituição estável e onde a preocupação mais premente era fazer beneficiar os mais idosos do fruto do rápido crescimento económico, através de redistribuição por via fiscal, de uma parte dos recursos da população em idade activa. Ora o Estado-Providência atravessou várias fases críticas. Nos anos 50, era acusado pelos conservadores por ter efeitos inflacionistas, tendo na década seguinte sido atacado pela esquerda por não ser suficientemente igualitário. Nos anos 70, a crítica vinha da direita e assentava no excessivo peso fiscal e nos efeitos negativos do sistema sobre a "ética" do trabalho.

A crise real e actual do Estado-Providência prende-se com o envelhecimento da população, o recuo da família enquanto instituição social e com o desemprego, elevado e persistente neste final de século. Não só o pêndulo parece estar em oscilação constante, como também a "doença" parece mudar constantemente.

» >

[1] in *UObservateur de VOCDE,* n°205, Abril-Maio 1997

ceiro plano diz respeito à lógica de *articulação entre provisão pública e participação privada ou social,* na estruturação do sistema — à relação entre Estado, mercados e organizações sociais não lucrativas. Trata-se, no fundo, de compreender em que pilares deve assentar o edifício da Protecção Social.

3. Cidadania e coesão social

Este edifício repousa, entretanto, sobre os princípios constitutivos do Estado-Providência e emparceira com os seus outros serviços e eixos de acção para assegurar uma finalidade básica das sociedades democráticas: o desenvolvimento da cidadania em contexto de coesão social. A realização dos direitos, o favorecimento da integração e da participação de cada pessoa e a promoção activa da coesão das sociedades são linhas paralelas da construção das democracias contemporâneas — e é por vinculação a elas que a reforma dos sistemas de previdência e protecção adquire o seu mais lídimo sentido. Importa, pois, ter também em conta como, numa conjuntura marcada, mesmo na Europa, pelo declínio das formas e instâncias de integração e pelo aumento da vulnerabilidade e exclusão de tão amplos grupos sociais, como se podem conceber e praticar medidas de reforço da cidadania de cada um e da coesão das comunidades.

4. Contexto de economia real

Finalmente, nada disto se pode fazer em contra-corrente da lógica de desenvolvimento das economias e da geração de emprego. Não é possível pensar a eficácia e a sustentabilidade das políticas sociais desvinculando-as do andamento das economias reais e das finanças públicas. Não é possível conceber a reforma sucedida do sistema de Segurança Social mantendo-nos neste ambiente de fractura entre o "económico" e o "social". Uma parte decisiva da batalha pela reforma democrática do Estado-Providência joga-se aqui, nesta possibilidade/necessidade de tecer novos laços entre o crescimento económico e a coesão social.

5. Consistência interna

Independentemente, portanto, das condicionantes de ordem prática e conjuntural ou dos critérios operacionais que aconselham sequências coerentes de medidas localizadas em pontos críticos, e alongadas no tempo, é imprescindível fazer um esforço para pensar globalmente as prioridades da reforma, nestes múltiplos planos: a coerência interna e externa do sistema; a sua sustentabilidade financeira; a sua constituição institucional; a sua vinculação às finalidades democráticas da cidadania e da coesão e a sua articulação ao desenvolvimento das economias.

Coerência do sistema

6. Desadequação

Estão, hoje, suficientemente identificados múltiplos sinais de incoerência e desadequação do sistema de Segurança Social, quer do ponto de vista da tipologia dos regimes, quer dos respectivos âmbitos pessoal e material. Na base da arquitectura do sistema estão a distinção entre regime geral e regime não contributivo e, dentro do primeiro, a separação entre o regime dos trabalhadores por conta de outrem e o regime dos trabalhadores independentes. Ora, quanto à primeira, que procura muito justamente estender, em sede de regime não contributivo, a protecção social a pessoas e famílias em situação de carência mas não vinculadas pela condição de trabalhadores contribuintes, o ponto principal reside hoje na sua reconfiguração em função da introdução do Rendimento Mínimo Garantido. De facto, este último contrapõe à lógica das prestações categoriais prevalecente no regime não contributivo a nova lógica de uma prestação global e ligada a um contrato de inserção social.

•HK

Tem-se por vezes a impressão que o Estado-Providência está permanentemente em crise.

Os *novos riscos sociais.* De facto, hoje em dia, o problema do desemprego de longa duração ou o desemprego dos jovens e das mulheres, assim como o trabalho mal pago e precário são problemas sociais (enquanto não apenas da responsabilidade individual de quem se encontra nessa situação) que já não encontram uma solução adequada no Estado. As consequências deste tipo de situação laborai não são apenas a insuficiência de rendimentos ou a queda no desemprego, mas também a acentuação das dificuldades familiares e a redução dos rendimentos durante a terceira-idade.

Por outro lado, o aumento da escolaridade e a redução da idade de reforma, assim como o envelhecimento natural da população reduzem o número de pessoas activas em relação ao número de pessoas "dependentes". Um dos maiores riscos com que as famílias actuais são confrontadas reside na não inserção dos jovens na vida profissional. A passagem da escola à vida activa pode ser difícil e muitos países não encontraram resposta às necessidades dos jovens neste período particularmente crucial da sua existência. Tal explica que a idade média da primeira maternidade seja cada vez mais tardia, que as taxas de fecundidade tenham baixado consideravelmente, que os progenitores desejem consagrar mais recursos à educação dos seus filhos, para lhes garantir um nível de instrução necessário à entrada na vida activa. De facto, os mecanismos tradicionais de segurança social nada podem contra o risco de não integração no mercado de trabalho ou da privação de um emprego razoavelmente remunerado durante longos períodos.

7. Trabalho subordinado e trabalho independente

No que respeita à separação entre o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e o regime geral dos trabalhadores independentes, são duas as questões essenciais. Uma, mais conjuntural, tem a ver com as persistentes dificuldades de enquadramento do segundo regime, quer porque a descoordenação existente entre os serviços fiscais e os serviços da Segurança Social limita bastante o conhecimento das situações de trabalho independente, quer porque o controlo legal e administrativo se defronta com a proliferação, em períodos de crise e precarização das relações laborais, das declarações de trabalho subordinado como falsa actividade independente. A questão mais estratégica decorre do facto de a rigidez normativa da separação ser crescentemente posta em causa pela evolução das condições de trabalho e emprego e a multiplicação de situações ditas atípicas, como o trabalho ao domicílio, a remuneração à tarefa ou o trabalho a tempo parcial, que desafiam a ditocotomia entre trabalho subordinado e independente.

8. Quadro normativo

Como se afirmou num relatório oficial,"(...) questiona-se se o quadro normativo de segurança social que envolveu o mundo industrializado num sistema de pleno emprego deverá ser mantido a todo o custo, mesmo que o preço a pagar seja o de estar à margem da evolução e do progresso. A introdução de novas tecnologias poderá conduzir a curto prazo a um aumento do desemprego e à mobilidade da mão-de-obra, especialmente da qualificada em função da formação profissional obtida no próprio posto de trabalho, determinando que passem a existir cada vez mais relações laborais instáveis e precárias, exigindo o repensar dos sistemas rigidamente estruturados. Será de manter a rigidez que tem caracterizado o enquadramento dos trabalhadores no regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, levando a fugas generalizadas e a procedimentos incorrectos nomeadamente no que se refere à declaração das remunerações por valores inferiores aos efectivamente auferidos? Ou, face à nova organização do trabalho e ao novo conceito de empresa, deverá o enquadramento nos regimes ser encarado de forma flexível e realista?" (Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, *Diagnóstico e Avaliação Crítica dos Regimes de Segurança Social. Contributo para o Livro Branco da Segurança Social,* Abril de 1996). A reforma tem de procurar responder a estas perguntas estratégicas que a própria administração do sistema diariamente enfrenta. Mas tem, também, de favorecer ajustamentos no modo como hoje estão organizados o âmbito pessoal e o material dos regimes. As suas incoerências e lacunas fundamentais distribuem-se por vários campos.

9. Desactualização de medidas e mecanismos

Caso flagrante é, nas prestações por doença, o regime especial da tuberculose, que só parece justificar-se por razões históricas, quando o facto é que outras doenças, tão ou mais graves, designadamente as do foro oncológico, a SIDA, a hemofilia, a insuficiência renal crónica, justificariam, pelo menos, um idêntico tratamento excepcional. Mas coloca-se também aqui a questão de repensar a estrutura dos apoios e complementos sociais, em matéria por exemplo de subsídio de desemprego ou de pensões, e os critérios respectivos de determinação da condição de recursos, à luz da introdução do Rendimento Mínimo Garantido.

10. Incoerência e injustiças

A acumulação de regras singulares, de excepções, de critérios e medidas que introduzem, ou permitem iniquidades, ou induzem gastos administrativos desnecessários. A desagregação das prestações familiares vigentes até às alterações de Julho de 1997 constituíam uma cabal ilustração. Mas a multiplicidade das reduções de taxas contributivas e das bonificações de tempo de serviço configuram também situações a ponderar urgentemente, nesta mesma lógica. (Caixa E. 2) Depois, há critérios que introduzem, por si mesmos, elementos de injustiça relativa. Estão nesse caso a isenção de obrigação contributiva para trabalhadores independentes que acumulem a actividade por conta própria com a actividade por conta de outrem, a forma de determinação da densidade contributiva, ou a prevalência do factor idade sobre a carreira contributiva no cálculo dos subsídios de desemprego.

Outro exemplo pode ser dado pelas desigualdades que a legislação fiscal não coordenada com a da Segurança Social introduz entre pensionistas. Da actual forma de tributação das pensões em séde de IRS resulta que os reformados com melhores pensões são mais favorecidos que os reformados com reduzidas pensões (Caixa E. 3).

I I .Vulnerabilidade à manipulação

O sistema tem-se revelado muito permeável à manipulação estratégica para colher benefícios desproporcionados e bastante vulnerável ao abuso e à fraude. São particularmente bem conhecidos os limites dos processos de controlo das "baixas" por doença, pesem embora os avanços recentemente conseguidos (Caixa E. 4).

Mas deve pensar-se ainda, por exemplo, nos riscos que decorrem do facto de o cálculo das contribuições se fazer com base nas remunerações pagas, e não com base nas remunerações devidas, para perceber que não se trata aqui apenas de deficiências de verificação do cumprimento das regras, mas também da ambiguidade e desarticulação recíproca de muitas regras.

12. Apoio ou desincentivo?

O que nos leva ao último e porventura mais importante motivo de reflexão e acção necessária, no sentido

Caixa E. 2 - Evolução dos prazos de garantia

Dos cerca de 1,3 milhões de pensionistas por velhice existentes em 1993, apenas meio milhão teria acesso à pensão, caso se tivessem reformado com a exigência do prazo de garantia que passou a vigorar em 1994.
O reconhecimento do direito a determinadas prestações da segurança social, como as pensões de invalidez e velhice, depende, além de outras condições legalmente estabelecidas, do decurso de certos períodos de inscrição, de tempo de trabalho e de pagamento de contribuições, designadas por períodos ou prazos de garantia.
A'evolução destes prazos está descrita no seguinte quadro:

Fases da evolução	Prazos de garantia	
	Invalidez	Velhice
Até 31/12/73	5 anos de inscrição e 30 meses com entrada de contribuições ou 6 anos civis com contribuições.	10 anos de inscrição e 60 meses com entrada de contribuições ou 10 anos civis com contribuições.
A partir de 1/1/74	3 anos de inscrição e 24 meses com entrada de contribuições.	
A partir de 1/1/80	36 meses com entrada de contribuições.	60 meses com entrada de contribuições.
A partir de 1/1/84 (invalidez) 1/1/87 (velhice)	60 meses com entrada de contribuições.	120 meses com entrada de contribuições.
A partir de 1/1/94	5 anos civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações.	15 anos civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações.

Parra o preenchimento do prazo de garantia, são considerados os anos civis em que o total de dias com registo de remunerações seja igual ou superior a 120.

Ao longo da década de 80, tem-se vindo a ampliar os prazos de garantia, mas esse esforço foi prejudicado pelos baixos níveis de exigência fixados em 1973 e pela persistência de insignificantes densidades contributivas. A situação assim herdada das medidas tomadas em 1973 era no mínimo preocupante, já que em 1993, dos 863,9 mil pensionistas de velhice do regime geral, 25% contribuíram apenas até 5 anos, 26% entre 6 e 10 anos, 14% entre 11 e 15, e apenas 8%contribuíram mais de 35 anos. Mais grave ainda era a situação no RESSA, onde, de 430,4 mil pensionistas, 91% contribuíram apenas até 5 anos. Em termos globais, de cerca de 1 milhão e 300 mil pensionistas de velhice existentes em 1993, 47% contribuíram apenas até 5 anos e cerca de 76% até 15 anos. Em relação à reforma adoptada a partir de 1994, o aumento do período para reconhecimento do direito à pensão de invalidez não teve importantes repercussões, mas já para a pensão de velhice se registou um expressivo crescimento.

Caixa E. 3 - Inequidades fiscais nos regimes de pensões

Enquanto os salários são tributados, pelo IRS, em categoria A, as pensões estão sujeitas a tributação como rendimentos da categoria H, sob um regime mais favorável. Na verdade, a alteração da qualificação tributária dos rendimentos, de salários (categoria A) para pensões (categoria H), implica um valor de dedução fixo, igual para todos os pensionistas, o que beneficia mais aqueles que já de si têm maiores rendimentos. Desta fórmula de tributação das pensões resulta um claro favorecimento dos reformados com melhores pensões, já que a relação pensão líquida / salário líquido lhes é muito mais vantajosa do que para os pensionistas com pensões mais baixas. A taxa de substituição é, pois, crescente com os salários, para uma faixa que abrange a maioria dos contribuintes de trabalho dependente. Para cúmulo, a menor de todas as taxas de substituição é a dos trabalhadores que auferem o salário mínimo nacional. Trata-se de um efeito indesejável inerente aos benefícios por dedução de um valor fixo ao rendimento colectável.

Caixa E. 4 - Acima de 25% de IRS, compensa estar "de baixa"

O subsídio de doença é calculado como 65% da remuneração média dos primeiros 6 meses que precedem o segundo anterior ao do início da incapacidade. (Há outras formas de calcular, mas esta aplica-se à esmagadora maioria das situações). Trabalhadores por conta de outrem com emprego regular e taxas marginais de IRS iguais ou superiores a 25% tem interesse objectivo em "ficar doentes". E como os períodos referidos contam para todos os efeitos do sistema de Segurança Social como períodos com entrada de contribuições, há um estímulo objectivo conferido pelo desenho do benefício para declarar doenças. Na verdade, apesar do montante do subsídio ser inferior ao salário de referência, a isenção fiscal e de contribuições para a Segurança Social de que o subsídio goza, acaba por compensar a quebra do rendimento bruto suportado. Ou seja, quem beneficia de subsídio de doença não só não trabalha, como tem maior rendimento disponível. Embora tal possa ser aceitável ao nível dos princípios, já que quem está doente tem normalmente despesas acrescidas face aos trabalhadoras saudáveis, a verdade é que o efeito potenciador da fraude é enorme e não admira que altas taxas de absentismo prevaleçam em estratos etários relativamente jovens da população activa.

da correcção de distorções e prevenção de efeitos perversos e manipulações indevidas. Até que ponto a estruturação de alguns instrumentos de protecção social, e designadamente daqueles que tiveram de ser lançados em resposta rápida a crises conjunturais e a necessidades prementes de grupos populacionais em risco (Caixa E. 5), funciona como desincentivo? Ou noutro exemplo, quanto à protecção na doença, ser o prazo máximo de concessão de três anos, na modalidade normal, não é, em si mesmo, um indutor de utilização abusiva? E a não-regulamentação do disposto na Lei de Bases, quanto à integração da protecção das eventualidades de acidente de trabalho e doença profissional no regime geral da Segurança Social, até que ponto é que não coopera no sentido de acautelar mais os interesses das companhias de seguros do que os dos trabalhadores acidentados? E qual é o saldo custo-benefício da dispensa contributiva concedida às entidades empregadoras de jovens à procura de primeiro emprego ou de desempregados de longa duração, quando esta dispensa se estende a situações de celebração de contratos de trabalho a termo? E qual tem sido o real impacte das medidas legislativas de apoio a regiões, sectores ou empresas em crise ou restruturação que se traduzem em diminuição de receitas e aumento de encargos para a Segurança Social?

13. Os desajustamentos e incoerências dos regimes de Segurança Social ganham maior destaque em situações onde, por um lado, o risco de vulnerabilização e desafiliação social atinge vários grupos populacionais e muitos milhares de indivíduos e, por outro lado, não pode ser posto entre parênteses o imperativo democrático do reconhecimento e satisfação de direitos sociais que estão ainda por cumprir.

14. Novas vulnerabilidades

Na primeira dimensão, avultam o peso do desemprego de longa duração no conjunto das situações de desemprego e as fortes tendências para a precarização do emprego. Vivemos um processo de transição da chamada sociedade salarial, onde a identidade pessoal e grupai estava sobretudo ancorada na condição de trabalhador assalariado, para uma sociedade pós-

Caixa E. 5 - A experiência do Vale do Ave [1]

No âmbito da operação integrada de desenvolvimento, (OID) para a região do Vale do Ave, e tendo em vista minimizar os efeitos sociais do processo de reestruturação das indústrias têxtil e do vestuário daquela região, foram adoptadas, a partir de 1991, medidas especiais de protecção social, consistindo, nomeadamente, na diminuição dos prazos de garantia para acesso às prestações de desemprego, no alargamento dos períodos de concessão destas prestações, na majoração do abono de família e na compensação salarial.
Segundo o Inquérito Permanente ao Emprego (INE, 3º trimestre de 1996), o número de desempregados na região não ia além de 12 400 pessoas, a que corresponderia uma taxa de desemprego da ordem dos 5,4% que, a ser verdadeira, poria em causa o reiterado discurso de crise generalizada. Por outro lado, segundo o mesmo Inquérito, cerca de 90% do emprego por conta de outrem respeita a situações de contrato permanente. A esta percentagem correspondem cerca de 165 600 empregados, num total de 218 400 activos considerados empregados, ou seja 75,8%. Assim sendo, estar-se-ia perante um mercado de emprego estruturado sem os indicadores preocupantes de precaridade, o que contraria opiniões mais correntes.
Acolhendo os dados recolhidos pelos Centros de Emprego, o saldo da procura do ano de 1996 (até Setembro inclusivé) aponta para o número de 32 198 trabalhadores, muito distante, pois, do número que consta do mencionado Inquérito.
Tomando em consideração os dados da Segurança Social, a média mensal dos beneficiários do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego, até Dezembro de 1996, é de 11 659, número relativamente próximo do apontado pelo INE.
A luz destes dados, além da dificuldade de compreender o real significado dos diferentes registos oficiais dos indicadores de desemprego, não se mostra fácil explicar tão elevada percentagem de contratos permanentes tendo em conta a conhecida generalização da contratação a termo certo e mesmo da prestação de serviços sem contrato. Questão não menos importante é a que se prende com o número de trabalhadores colocados pelos Centros de Emprego. Segundo dados do IEFP (Del.Norte, "Vale do Ave, Relatório Trimestral, 12/94"), o número de desempregados inscritos, em Dezembro de 1994, era de 20 862, sendo a taxa de cobertura da procura de emprego pelas colocações de cerca de 14,4%. Como explicar este baixo grau de eficácia dos mecanismos "formais" do mercado de trabalho, confirmando-se que em cada 100 pedidos, apenas 11 pessoas foram colocadas directamente nas empresas através dos referidos Centros de Emprego?
De entre as justificações, o estudo aponta as seguintes três: (a) uma certa satisfação com os rendimentos recebidos da segurança social; (b) a falta de adequação das ofertas de emprego face ao tipo de desempregados; (c) as fracas remunerações proporcionadas pelas ofertas de emprego.
Quanto ao tipo de desempregados, cerca de 58% são de longa ou muito longa duração e cerca de 62% se referem a pessoas com 4 ou menos anos de escolaridade. Facto que se prende com a verificação

í *A Crise do Mercado de Emprego do Vale do Ave: Apoio ou "Overdose".* Álvaro Domingues

salarial cujos contornos ainda não podemos definir com rigor, mas que está a limitar essa função de âncora do assalariamento estável no mercado de emprego. Em tal contexto, a evolução do desemprego estrutural e a precarização do laço laborai colocam problemas acrescidos à Segurança Social — quer do ponto de vista do saldo entre receitas e despesas, quer sobretudo do ponto de vista da sua reestruturação em ordem a considerar esta vertente da sua missão como prioritária e central.

15. Estado-Providência incipiente

Na segunda dimensão, o nosso muito jovem Estado-Providência manifesta grandes dificuldades de superação da matriz assistencialista que predominava na área da protecção social propriamente dita, isto é, aquela que não está directamente vinculada à lógica do seguro social obrigatório ou voluntário. A tradição assistencialista, que considera carências mas desconhece direitos, está ainda bastante enraizada. Daí múltiplas dificuldades: para definição do campo de actuação da nossa Acção Social, para interessar nela a opinião pública, para pôr em prática os princípios constitutivos da sua organização e serviço — o reconhecimento dos direitos sociais, a proximidade às populações e seus territórios, e a intervenção multidimensional integrada.

16. Nova dinâmica: o Rendimento Mínimo Garantido (RMG)

Ora, a verificação, em toda a Europa, da desafiliação de milhões de pessoas, crescentemente desvinculadas de lugares e comunidades onde possam sentir-se socialmente úteis, e a percepção de que no coração deste aumento da exclusão se encontra o desemprego estrutural e a inactividade, põem em evidência a necessidade de reforçar a dinâmica da Acção Social no conjunto do sistema. Porque já não bastam as prestações categoriais que, na lógica do seguro, o regime geral oferece; e já não basta a abordagem em termos de compensação de rendimentos perdidos. "Não basta" não quer dizer, "não é preciso". Pelo contrário. As medidas activas e passivas de emprego têm de ganhar ainda maior relevância, no dispositivo institucional; e o direito a um nível mínimo de rendimento deve ser admitido e realizado. Neste sentido, a introdução do

de que a procura de primeiro emprego passa menos pelos serviços competentes que pela rede informal de conhecimentos pessoais do agregado familiar.

Considerando apenas as despesas com a protecção social no desemprego suportadas pela segurança social ao longo dos primeiros onze meses de 1996, verifica-se que os números médios mensais de beneficiários do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego foram, respectivamente, de 8 225 e 3 354, estimando-se que o correspondente encargo global no referido ano foi da ordem dos 7,5 milhões de contos.

A questão social do Vale do Ave, nas novas condições do sistema produtivo local, reproduz o ciclo vicioso provocado pelo "dumping social" sobre o qual assentou a competitividade e o crescimento do modelo de produção extensivo.

O funcionamento do mercado de trabalho revela uma grande opacidade, uma vez que as instituições no terreno não funcionam, de facto como mediadoras entre a procura e a oferta: em Setembro de 1996, registou-se um saldo de procura de 32 198 indivíduos, contra apenas 1 014 ofertas e 9% de colocações à procura. Esta diz respeito, sobretudo, a activos que perderam um emprego e se encontram numa situação bastante fragilizada devido ao seu baixo nível de escolaridade, à idade e à situação de desempregados de longa duração. Do lado da oferta, fortemente comandada pela fileira textil-vestuário, o ambiente de crise, turbulência dos mercados internacionais e incerteza quanto ao futuro, não ajudarão nem ao aumento dessa oferta nem à diminuição da precaridade da relação salarial.

A respeito da política de protecção social no desemprego existem opiniões divergentes, sendo, porém, mais corrente a que se pronuncia no sentido de que, dado o baixo nível de salários e a instabilidade do emprego, "a condição de subsidiado compensa", tanto mais quanto, de acordo com tal versão, o subsídio de desemprego pode ser completado com fontes de rendimento esporádias (trabalho ocasional, trabalho ao domicílio, trabalho em empresas com a cumplicidade de empregadores que, assim se esquivam a custos salariais indirectos).

Por outro lado, tudo indica que uma grande parte dos trabalhadores desta região nivelou por baixo as suas expectativas de rendimento e de valorização pessoal. A existir uma situação de "overdose", ela estaria circunscrita a um segmento minoritário do desemprego real.

Estaríamos, assim, perante uma situação de forte dualização: por um lado, uma minoria de desempregados acedendo a subsídios de desemprego em condições bastante mais favoráveis do que as que se verificam em outras regiões do País; por outro lado, uma maioria de trabalhadores em situação de precaridade, traduzida em baixos salários, contratos a prazo, trabalho ao domicílio, prestação de trabalho por conta de outrem disfarçada de exercício de profissão liberal (vulgo, "recibo verde"), salários em atraso, não recebimento de subsídio de férias e de Natal.

Em conclusão, mesmo tendo em conta a imprecisão e a contradição das fontes de informação, tem-se verificado um progressivo desajustamento entre as políticas de segurança social e a realidade socio-laboral da região: política estruturada de protecção social para um mercado de emprego não estruturado.

Caixa E. 6 - O RMG: Um novo direito social e um desafio às políticas sociais [1]

O Rendimento Mínimo Garantido surge, a partir de 1 de Julho de 1997, como um direito de todos os cidadãos residentes legalmente em Portugal, com vista à inserção de pessoas e famílias que sofrem processos de exclusão social e, em particular, vivem situações de extrema pobreza. Este direito social, que já estava em vigor em 13 países da União Europeia, foi criado pela Lei n°19-A/96, de 29 de Junho, simultaneamente como uma prestação do regime não contributivo da Segurança Social e um programa de inserção social.
Portugal reconhece pela primeira vez que a situação de exclusão por relação aos recursos - a situação de pobreza - viola o direito social fundamental a um nível mínimo de vida e precisa de ser combatido de forma sistemática e não apenas pontual pela acção do Estado, criando uma rede mínima de protecção social a que todos podem aceder. É definida uma linha de rendimento mínimo por referência à pensão social, ambas sujeitas a condição de recursos e cobrindo, uma, todos os indivíduos que a outra não cubra. O RMG supre assim as falhas que resultam da aplicação dos critérios que determinam o acesso à pensão social. Nas condições actuais, o RMG não cobre todas as situações de exclusão por relação aos recursos económicos, pois a linha do RMG (e a pensão social) estão abaixo dos valores considerados para a definição das linhas de pobreza relativa. Nas condições sociais portuguesas não é provável que ajustar o RMG à linha de pobreza relativa fosse uma boa medida, dado que em Portugal, ao contrário de outros países onde a medida existe, o nível dos salários é ainda um factor significativo de vulnerabilidade à pobreza e tal opção teria como efeito uma transferência para a política social da resolução de problemas sociais que exigem respostas no âmbito do mercado de trabalho e de políticas de regulação do emprego. O RMG cria, para os beneficiários, um direito-dever de inserção social. Um dever de inserção, porque se exige que os beneficiários estejam disponíveis para o trabalho, desde que tenham condições de idade e saúde e não prestem um apoio familiar que os impeça justificadamente de cumprir essa condição.
Um direito porque é reconhecido o princípio de que os cidadãos que se encontram excluídos das oportunidades sociais têm direito a que lhe sejam facultadas essas oportunidades.
Três características fundamentais do RMG materializam o direito-dever de inserção: (a) o uso da técnica da acção social na relação com os beneficiários; (b) a multisectorialidade da intervenção para a inserção social; (c) o estabelecimento do princípio da parceria na gestão do RMG.
(a) Com a criação do RMG, fica prejudicada, para quem cumpre as condições de acesso, a discricionaridade técnica na atribuição de apoios pecuniários que caracteriza a acção social. A metodologia da relação individualizada e do estabelecimento de projectos negociados de acção são património genético do RMG. Com o reconhecimento de um direito social que está na base da relação entre técnico e beneficiário, a adopção deste estilo de relação deixa de ser o resultado de uma auto-regulação do exercício profissional, uma boa prática encorajada, para passar a ser constitutiva da relação entre um técnico e um cidadão que

[1] Adaptado de Pedroso, P., O RMG, um novo direito social e um desafio às políticas sociais, 1997.

Rendimento Mínimo Garantido, em Portugal (Caixa E. 6), induzirá mudanças estruturais não só, como ficou assinalado, na lógica do regime não contributivo, como também nos métodos da Acção Social. Agora, sob pena de regressarmos a uma visão assistencialista, o Rendimento Mínimo Garantido nem pode ser convertido em medida principal do combate à exclusão, nem pode ser configurado como uma simples prestação financeira. Tem-se procurado evitar o último risco pela associação entre direito e contrato, isto é, procurando garantir ao mesmo tempo uma prestação e um programa de inserção. Para evitar o primeiro risco, há que entender o Rendimento Mínimo Garantido como o último ponto de uma sequência de acções para interromper as trajectórias de desinserção social.

17. RMG e acção social

No elenco de prioridades da reforma, e no plano da arquitectura interna do sistema, não podemos, assim, ficar-nos por correcções e ajustamentos em sede de regime geral da Segurança Social. Toda a lógica do regime não contributivo deve ser reequacionada á luz dos novos critérios e objectivos do Rendimento Mínimo Garantido (Caixa E. 7). E quer os sistemas de relação entre contribuição e benefício e de garantia contra acidentes e perdas, típicos do seguro social e constitutivos do regime geral, quer a provisão específica de solidariedade colectiva para com aqueles que não se encontram vinculados por relação contributiva, organizada no regime não contributivo, devem ser, por sua vez, articulados, no que for relevante, com a lógica de intervenção global e territorializada característica de Acção Social.

18. Pertinência da acção social

A pertinência desta última vê-se com particular destaque em três planos: (a) o apoio às famílias: o envelhecimento demográfico no topo e na base, o aumento da taxa de actividade das mulheres, a mudança nos padrões de organização familiar e a atenuação dos laços comunitários de vizinhança têm conferido uma nova natureza e uma nova acuidade à questão; quer se trate de cuidados com crianças, com idosos ou com adolescentes, a área do apoio familiar será cada vez mais decisiva nas nossas sociedades; (b) a resposta aos novos problemas, "atípicos" no sentido

reclama um direito, diminuindo a assimetria de papéis que existia entre ambos. Na sua vertente de apoio a situações de carência, a acção social necessita de ser repensada, em função da nova situação.

(b) A multisectorialidade da intervenção está implicitamente consagrada na Lei n°19-A/96. Os cidadãos que vão beneficiar do rendimento mínimo estão vulnerávéis à exclusão por razões muito diversas. Se o critério que define a elegibilidade para a medida é objectivável e é mensurável, os factores de exclusão têm uma natureza qualitativa e muito heterogénea entre beneficiários. Por isso, o RMG necessita de ser visto como uma medida a ser materializada em todas as políticas sociais. Agir para diminuir os factores de exclusão obriga a que se trabalhe nos mais diversos domínios de intervenção, da acção social à habitação, do emprego à educação, da formação profissional ao apoio na doença e na luta contra a toxicodependência. Com o RMG, foi criada uma nova pressão sobre as autoridades públicas para que melhorem o acesso a medidas promotoras de inserção em múltiplas dimensões. Um exemplo é o regresso à escola dos menores em idade escolar oriundos de famílias beneficiárias do RMG. A obrigatoriedade escolar não foi imposta pelo RMG, mas este cria uma nova pressão (neste caso, primordialmente sobre as famílias) para o seu cumprimento. Do mesmo modo, a educação e formação de cidadãos sem qualificações de base é um imperativo de coesão externo ao RMG, mas que a criação deste torna mais premente, por visibilizar os seus destinatários.

(c) A realização da inserção social dos beneficiários do RMG implica partir da tese de que não basta oferecer oportunidades aos beneficiários, é necessário sensibilizar os contextos sociais em que estes vivem para a materialização dessas oportunidades. A inserção não é um assunto entre os técnicos e os beneficiários ou entre estes e o Estado. Envolve-os a todos, mas só pode materializar-se, nos constrangimentos macro existentes, se envolver um conjunto diversificado de agentes locais que contribua para a criação de um clima local de inserção. A inserção é um movimento duplo das pessoas e das famílias em relação às oportunidades e das instituições (e das outras famílias) em direcção às famílias para as quais são geradas as oportunidades. No âmbito do rendimento mínimo, em todos os concelhos do país, organismos do Estado central, autarquias locais, instituições de solidariedade social, sindicatos, associações empresariais e outras associações sem fins lucrativos são chamados a conceber em conjunto, executar e gerir programas locais de inserção para as famílias abrangidas. As comissões locais não são apenas órgãos consultivos, são órgãos decisivos para promover a inserção dos cidadãos que dela beneficiam. Por um empenhamento da diversidade de agentes locais, espera-se conseguir, a curto, a médio, ou a longo prazo que muitas famílias abandonem a situação de pobreza e exclusão que forçou o seu recurso ao rendimento mínimo.

No fim dos projectos-piloto e com a experiência acumulada os dados são globalmente animadores. Em quase todos os projectos-piloto a Câmara Municipal foi envolvida, reuniram-se nas Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) centenas de Juntas de Freguesia, de instituições de solidariedade social, de associações de desenvolvimento local. Há a promessa de empenhamento dos sindicatos na fase de generalização. Se o processo não regredir e se as CLA se afirmarem, também neste domínio o RMG pode contribuir para a afirmação de novas metodologias de gestão local das políticas sociais.

de não catalogáveis pelos dispositivos convencionais da Segurança Social, como a toxicodependência, os sem-abrigo, os meninos de rua, os portadores de SIDA; e a resposta à intensificação dos caudais de imigração e à constituição de minorias étnicas com riscos acrescidos de exclusão; (c) finalmente, a promoção das acções de protecção social numa lógica de inserção, e não apenas de assistência, muito menos guetização. Para que a abordagem de necessidades e problemas que têm a ver com a estruturação social, e não com meros acidentes individuais, seja dirigida à inserção e não apenas à indemnização, seja fautora e não apenas paliativa, é preciso que seja territorializada, que seja integrada e que combine apoios pessoais com programas de desenvolvimento e participação comunitária. A reforma da Segurança Social há-de ser também, crucialmente, a mudança estruturante pela qual, à proliferação de iniciativas provindas de departamentos estatais que se desconhecem uns aos outros e à redução da intervenção social à lógica da indemnização asistencial, se contraporá a combinação sinérgica dos recursos e a globalização estratégica da actuação.

Financiamento do sistema

19. Prioridades

É relativamente consensual enunciar as grandes prioridades da reforma no que toca ao financiamento; e até pode adoptar-se uma fórmula lapidar: necessitamos de introduzir, ao mesmo tempo, maior sustentabilidade, maior equidade e maior eficiência.

20. Maior sustentabilidade

Como já ficou claro, dos dados e das projecções apresentadas, o sistema português enfrentará problemas delicados de sustentabilidade financeira, num futuro próximo. A evolução das despesas com pensões e subsídios de desemprego tem sido crescente (Caixa C.8).

Em parte, este é um bom resultado, e convém lembrá-lo para enquadrar a questão. Ele significa, do lado das pensões, que o sistema está a chegar à maturidade, e cada nova geração de pensionistas apresenta carreiras contributivas mais longas e tem direito a rendimentos mais elevados — o que é importante, para um sistema que hoje propicia, à larga maioria dos seus pensionistas, um nível muito baixo de prestações. Do

Caixa E. 7 - Rendimento mínimo garantido projectos piloto (situação em Agosto de 1997)

Níveis de Execução

Região	Beneficiários		Taxa de Indefer.	Cancelamentos	
	Famílias	Pessoas	(%)	Famílias	Pessoas
Nacional	13149	44076	34.0	859	2779
Norte	3254	10677	28.9	130	375
Centro	3141	9293	37.6	303	1019
L.V.T	3291	10300	33.7	268	855
Alentejo	697	2599	37.0	74	229
Algarve	912	3038	25.6	32	103
Açores	803	3983	27.0	18	77
Madeira	1051	4186	44.9	34	121

Fonte: Gabinete Técnico de Apoio à Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, Agosto 97

Caixa E. 8 - A Segurança Social a reboque das pensões e do desemprego.

A evolução da utilização dos recursos da Segurança Social, ao longo de cinco anos, 1991 a 1995, demonstra a redução da margem de manobra dos decisores políticos face às tensões que sobre o sistema são exercidas pelas exigências financeiras crescentes das pensões e pela pressão que a instabilidade económica exerce sobre o emprego, exigindo da Segurança Social medidas compensatórias, passivas a maior parte delas, sob a forma de subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego (Quadro A).

Quadro A - A utilização de recursos por eventualidades segundo as contas de 1991 e 1995 (%)

Eventualidades	1991	1995
Velhice	39,2	39,6
Invalidez	19,4	14,7
Morte	11,5	1 1,6
Doença	9,3	7,5
Doença Profissional	1,4	1,4
Maternidade	1,4	1,4
Encargos Familiares	7,9	6,3
Desemprego	10,0	17,5
Total	100,0	100,0

Fonte: IGFSS, Contas da Segurança Social, 1991 e 1995

As três eventualidades ligadas ao compromisso demográfico - pensões de velhice, invalidez e sobrevivência (morte) - representavam em 1991 70,1% do total de encargos; baixaram para 65,9% em 1995 exclusivamente por força da redução dos encargos com as pensões por invalidez (quando os beneficiários atingem a idade legal da reforma, estas pensões convertem-se em pensões de velhice). Os subsídios por doença baixaram sensivelmente no período, de 9,3 para 7,5%, por força da eficácia dos serviços de verificação da incapacidade temporária (SVIT); os encargos com a doença profissional e a maternidade permaneceram estáveis; os encargos familiares baixaram de importância relativa, de 7,9 para 6,3%; finalmente, os encargos com o desemprego subiram dramaticamente de 10 para 17,5%.

O sistema actual de Segurança Social anda a reboque dos acontecimentos e a sua capacidade de resposta a novos desafios tem vindo a exercer-se com sacrifício de encargos pre-existentes. Se o aumento de encargos com o desemprego tem de positivo o facto de o sistema ter respondido com flexibilidade às tensões que a instabilidade económica da primeira metade da década, sobretudo a partir de 1993, exerceu sobre o emprego, a verdade é que novos e crescentes riscos sociais a carecerem de protecção, como os que deveriam ser cobertos por encargos familiares, viram a sua quota-parte de benefícios proporcionalmente restringida no período.

Caixa E. 9 - A evolução das prestações para o desemprego

Entre 1985 e 1996, a população activa cresceu a uma taxa média anual de 1%, enquanto que o emprego cresceu a 1,1%. Nos dois anos referidos, o número de desempregados é praticamente igual (333 mil) mas a taxa de desemprego, que em 1985 era de 8,1%, decresceu para 3,6% em 1991, devido à expansão económica após a adesão comunitária, e sofreu depois os efeitos da recessão do início dos anos 90, estabilizando-se em 1996 nos 7,3%.

É de referir a forte componente de desemprego de longa duração (42%, em 1996) e a importante incidência nas camadas etárias mais novas (16,7%, no mesmo ano).

No entanto, enquanto que em 1985 apenas 21% dos desempregados tinha acesso a subsídios de desemprego ou subsídios sociais de desemprego, em 1995 esse número era de 55%, resultado das alterações legislativas ao nível da cobertura do risco dc desemprego.

A despesa com este tipo de subsídios, passou dos 12,5 milhões de contos em 1985 para 140 milhões em 1995, tendo havido um maior aumento no subsídio de desemprego (5600% em termos nominais) do que no subsídio social de desemprego (260%).

lado dos subsídios de desemprego, constitui também o efeito do aumento da proporção de beneficiários com direito ao subsídio, que passou de 21% do total de desempregados, em 1985, para 55% em 1995 — valor ainda bem abaixo do desejável, mas que revela uma subida acentuada, face ao passado (Caixa E. 9). Nada disto deve limitar a capacidade de analisar as consequências negativas para a sustentabilidade financeira do sistema. O desemprego, como se sabe, traz perda de receitas e crescimento de despesas e observa-se um aumento da sua proporção nas despesas globais entre 1985 e 1996. A elevação das despesas com pensões de velhice — que levam a parte de leão dos gastos totais do sistema — coloca, também ela, problemas complexos de financiamento, designadamente em regime de repartição.

21. Prevenir o incumprimento

A Segurança Social é credora do Estado e dos empregadores. A dívida acumulada por entidades patronais, por falta de pagamento das suas contribuições e retenção das contribuições dos seus trabalhadores, atingia em 1995 o valor de 425 milhões de contos, metade dos quais estão agora abrangidos por acordos de recuperação. Por outro lado, o Orçamento do Estado não cumpriu, durante vários anos até 1996, a obrigação legal de assegurar o financiamento do regime não contributivo e da Acção Social. O total acumulado é estimado em 1 200 milhões de contos, a preços correntes, ou cerca de 1900 milhões de contos, em valores de 1997.

22. A factura social global

Estes dados devem ser considerados. Mas não são bastantes para negar as debilidades crescentes, mesmo se autonomizássemos o regime geral — para além de que seria descabido que a Comissão raciocinasse como se a sustentação das finanças públicas, como tais, lhe fosse indiferente, por se concentrar apenas e obsessivamente no seguro social obrigatório. De facto, a margem de manobra do Orçamento de Estado tem-se vindo também a reduzir. O estudo de Medina Carreira apresentado ao Forum Social - II (Caixa E. 10) mostra que a importância relativa dos "encargos sociais do Estado" no contexto global das suas receitas passou de 59% em 1985 para um pouco mais de 68% em 1995, introduzindo um factor de perturbação sobre o futuro das contas públicas nacionais, pela dependência crescente em que elas se encontram das políticas sociais. É preciso, portanto, equacionar nos seus termos amplos a sustentação financeira da Segurança Social e o equilíbrio entre as suas receitas e os seus gastos, quer agora, quer nos vários cenários possíveis da sua evoluço futura - atendendo às peculiaridades de um regime de repartição e à necessidade de salvaguardar também um equilíbrio entre benefícios e contribuições das várias gerações implicadas.

23. As questões de sustentabilidade não são, por aqui, independentes das questões de equidade, intra e intergeracional.

24. Equidade intergeracional

À esmagadora maioria dos pensionistas de hoje, nós todos devemos o esforço que fizeram, em épocas económicas e sociais marcadas por vida dura, trabalho intenso, remuneração baixa e injusta, poucos ou nenhuns benefícios sociais, desprezo de direitos e liberdades. Importa tê-lo presente, agora, quando se começam a ouvir críticas a "privilégios dos pensionistas": se pusermos como é justo pôr, na balança, também a dimensão das condições de vida, a geração dos reformados actuais está bem longe do privilégio. Por isso mesmo, a medida que verdadeiramente inaugurou, no Portugal pós-25 de Abril, a lógica do Estado-Providência, que foi a criação do regime não contributivo, antes de representar encargo ou dádiva, constitui sim um acto elementar de reciprocidade social. Em obediência ao mesmo espírito de equidade intergeracional é que devemos agora olhar, com atenção e cuidado, para o financiamento de despesas em expansão, de modo a reduzirmos o risco de repercutir sobre as gerações vindouras o essencial do seu custo. Se nada fizermos, em tempo, para corrigir a tendência para o subfinanciamento, é isso que irá acontecer: os activos do futuro suportarão um fardo pesado e injusto.

25. Equidade intrageracional

Simultaneamente, princípios mínimos de equidade intra-geracional já nos obrigariam a repensar o estado

actual das coisas. Dois aspectos são particularmente relevantes. Um tem a ver com o modo de financiamento das modalidades de seguro e de protecção social. O outro tem a ver com a articulação entre o sistema da Segurança Social e o sistema fiscal.

26. Financiamento público da acção social

Quanto ão primeiro aspecto, importa recuperar as determinações da Lei de Bases, agora já não do ponto de vista do incumprimento, mas da lógica de organização. De facto, não parece contestável o requisito de que, no financiamento das prestações de índole directamente social e da Acção Social, há-de participar a sociedade, como tal, e não apenas os trabalhadores (e muito menos apenas ou sobretudo os assalariados das empresas privadas): o financiamento deve fazer-se por imposto, e não por contribuição sobre salários. Esta regra ganhará até acuidade acrescida a partir do momento em que disseminarmos os critérios de selectividade relativa na garantia de prestações. A função distributiva deve ser assegurada fundamentalmente pelos dois mecanismos mais justos: a participação de todos quantos apresentam rendimentos, qualquer que seja sua origem; e a progressividade fiscal, que solicita ■ maior esforço de comparticipação a quem obtém mais rendimento. A reforma da Segurança Social não pode, porém, ficar-se pela consideração deste ponto. O seguro social inclui um elemento de solidariedade entre trabalhadores, e entre trabalhadores e empregadores, que se acrescenta ao já notado elemento de contrato entre gerações, inscrito no regime de repartição. A combinação de repartição e capitalização, no seguro social propriamente dito, constitui, por isso, uma das questões mais delicadas, mas mais decisivas, da mudança. Até que ponto é que queremos manter também uma lógica distributiva em sede de seguro social, até que ponto é que queremos insistir na relação directa e individualizada entre contribuição e benefício, até que ponto é que queremos ou podemos encarar soluções mistas?

27. Segurança Social e sistema fiscal

Segundo aspecto: a relação entre sistema de Segurança Social e sistema fiscal. A presente situação envolve claras inequidades que é preciso corrigir. Tal como a Segurança Social tem sido chamada a pagar muitas despesas de protecção social que não têm cobertura na lógica do financiamento do sistema e que deveriam há muito ter sido cobertas pelo Orçamento do Estado, ou seja, por impostos, também o sistema fiscal tem sido flexibilizado para incentivar novas complementaridades, como os planos de poupança reforma e os fundos de pensões, ou para atender a situações sociais que a Segurança Social poderia resolver com mais qualidade: os sistemas de deduções fiscais à matéria colectável, existentes nos planos poupança reforma, são claramente regressivos, beneficiando os contribuintes de maior poder económico. Por outro lado, o sistema

Caixa E. 10 - Interdependências financeiras Segurança Social-Estado

O Estado e a Segurança Social não são entidades mutuamente exclusivas. O Estado tem a seu cargo um conjunto grande de despesas sociais constituído por algumas que tradicionalmente lhe pertencem, como os encargos com a educação e a acção social e por outras que no passado ou em outros países estiveram ou estão a cargo da segurança social. Estão neste grupo a saúde em geral, a saúde dos funcionários públicos (ADSE) e as pensões de aposentação. Estas são comparticipadas por transferências para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) para cobrir o défice corrente desta, resultante da insuficiência crescente das cotizações regulares dos funcionários para cobrir os correspondentes encargos. Parte destas despesas são obrigatórias, crescentes e têm sido pouco controladas, como os encargos com a educação e a saúde, os encargos com a ADSE e os encargos com a CGA. Outras despesas são relativamente discricionárias, apesar de previstas na lei, como os encargos com a acção social, com a formação profissional e com os regimes não-contributivos da Segurança Social. Com excepção dos anos de 1996 e 1997, tem-se praticado uma quase total fungibilidade das dotações do Estado para fazer face a estes encargos com as receitas próprias do sistema de Segurança Social. Assim se explica o já assinalado carácter errático da evolução destas contribuições do Estado, muito mais dependentes das implicações da conjuntura económica nas receitas previdenciárias, que da maior ou menor vontade do Estado em cumprir integralmente a Lei de Bases da Segurança Social. Uma análise recente, feita ao longo dos últimos dez anos, confirma o peso crescente deste conjunto de despesas, a que se pode chamar de "encargos sociais do Estado", acrescidos dos juros da dívida pública, no contexto global das receitas do Estado, correntes e de capital.

A importância relativa deste agregado passou de 59% em 1985, para um pouco mais de 68% em 1995, introduzindo um factor de perturbação sobre o futuro das contas públicas nacionais, pela dependência crescente em que elas se encontram das políticas sociais. De acordo com o estudo, este facto confirma a interdependência financeira entre Segurança Social e Finanças Públicas, pelo que se tornará inadequado continuar a considerar a primeira como um sistema financeiro isolado e autónomo [2]

[2] H. Medina Carreira, "Contas da Segurança Social e Problemas Orçamentais do Estado", 1985-1995, *Fórum Social II,* Lisboa, 1996.

geral de deduções em vigor para os pensionistas colectados por IRS conduz a que as taxas de substituição sejam mais elevadas para os titulares de pensões mais altas do que para os que se situam no salário mínimo. Na verdade, têm escasseado as ocasiões em que o legislador tenha podido coordenar as intervenções no âmbito fiscal com as complexidades da legislação da segurança social. Essa coordenação é indispensável.

28. Eficiência

A eficiência na alocação dos recursos mede-se na relação entre recursos dispendidos e resultados conseguidos: entre nível de gasto e nível de impacto social do sistema. Ainda há muita coisa a fazer para melhorar esta eficiência, racionalizando melhor a administração e clarificando as regras e fins das várias afectações. Outro é o conceito de eficiência do ponto de vista da ligação entre o financiamento do sistema da Segurança Social e o andamento da economia. Aqui, o problema principal é o de saber se é possível encontrar alternativas para a taxação exclusiva dos salários — mesmo para o financiamento do seguro social. Pensa-se que esta concentração, penalizando as empresas mão-de-obra intensivas, face às capital-intensivas, acaba por discriminar as que geram maior emprego. E faz cair apenas sobre os ombros dos empregadores e dos trabalhadores — e sobretudo, dos trabalhadores por conta de outrem — uma obrigação de financiamento que, pelo menos em contextos de repartição ou transição de repartição pura para sistema misto, não lhes compete exclusivamente. Este pensamento, embora largamento maioritário na Europa, é reconhecido de forma diferente por alguns membros da Comissão. (Caixa E. 11).

Caixa E. 11 -A diferença económica entre contribuições e impostos

Imagine-se um hipotético imposto proporcional sobre os salários, cujas receitas reverteriam a favor do Orçamento Geral do Estado. Este imposto introduz uma cunha entre o salário bruto pago pelas empresas e o salário líquido recebido pelo trabalhador. Este imposto, ao aumentar o salário bruto e ao diminuir o salário líquido, implica uma redução no volume de emprego.

Vejamos agora o caso de um benefício puro. Se todos os trabalhadores de uma empresa gastarem o mesmo montante numa refeição diária, então, e na ausência de considerações fiscais como os impostos sobre o rendimento, não faz diferença para eles ou para a empresa que cada trabalhador receba um salário mais alto e pague a refeição do próprio bolso, ou receba um salário mais baixo e tenha essa refeição distribuída gratuitamente pela empresa. No fundo, trata-se de um mero pagamento parcial do salário em espécie em vez de monetariamente.

Quando há lugar a descontos sobre os salários dos trabalhadores e em troca os trabalhadores recebem benefícios que estão directamente ligados a esses descontos, estamos numa situação mais próxima do exemplo da refeição do que do exemplo do imposto sobre o salário. Repare-se no entanto que o ponto crucial é este: a ligação entre descontos e benefícios tem de ser directa.

Na situação actual, quando um trabalhador jovem e o seu empregador pagam a Taxa Social Única, estamos na presença de um imposto. A razão está em que nenhuma das contribuições pagas tem uma ligação directa com pensões a receber quando o trabalhador se reformar. Como tal, trata-se de um desincentivo tanto à oferta como à procura de trabalho que não pode deixar de influenciar negativamente o volume de emprego.

No entanto, para um trabalhador com mais de 50 anos (e portanto já dentro do prazo legal de quinze anos dentro dos quais os 10 melhores constituirão a base da pensão de reforma) o montante de salário pensionável que gera o pagamento para a Taxa Social Única é o mesmo que será utilizado para calcular a pensão de reforma. Isto quer dizer que existe uma ligação directa entre a contribuição para a S.S. e a pensão a receber. Por outras palavras, a Taxa Social Única funciona neste caso como um "preço" a pagar pela pensão e não como uma imposição unilateral do Estado.

Evidentemente, a correspondência entre o "preço" pago e o benefício recebido raramente é perfeita. Se um trabalhador desconta 10 e se o valor actuarial do incremento das pensões futuras devido a essa contribuição é apenas de 8, então temos que os descontos do trabalhador se podem dividir entre um montante 2 de imposto puro e um montante 8 de salário pago em espécie. Mas a ideia crucial é que apenas o componente imposto tem efeitos negativos sobre o emprego.[3]

É impossível conceber um Estado Providência sem que o elemento imposto puro seja importante. A razão é simples: a parte de benefício contabilizada pelo trabalhador é apenas a do benefício próprio e logo raramente pode incluir os gastos do Estado com programas de redistribuição do rendimento e solidariedade social. Devido a isso não é concebível que se elimine totalmente o elemento de imposto puro no financiamento do Estado Providência.

Contudo, nos casos em que isso é possível, há ganhos de eficiência a realizar ao estabelecer-se uma ligação mais directa entre contribuições e benefícios. Todas as medidas que aumentem a ligação directa entre os descontos feitos pelos trabalhadores e os benefícios daí decorrentes diminuem a componente imposto puro e os efeitos desincentivadores desses descontos.

[3] Veja-se Summers, L. (1989), "Some Simple Economics of Mandated Benefits", American Economic Review, 177-184.

Bases institucionais do sistema

29. A Segurança Social é um sistema social

Isto quer dizer duas coisas. A primeira é que se orienta pelo princípio da responsabilidade de todos os membros de uma sociedade na prevenção e cobertura de riscos e na construção de um bem-estar colectivo. Não pode ser por isso reduzida à relação de contribuição e poupança individual para benefício diferido ou seguro pessoal de eventualidade. A segunda é que, procurando cumprir finalidades de segurança, inserção e coesão social, a bondade dos seus resultados e a eficiência do seu funcionamento medem-se por critérios de impacto e eficácia social e não de ganho financeiro. Não é um sistema concebido para gerar lucros; é um sistema concebido para assegurar prestações e apoios financeiramente sustentáveis, equitativos e racionalizados.

30. O Estado, garante de direitos

Nas democracias, a Segurança Social edifica-se sobre a proclamação constitucional de direitos e a participação de todos na sua realização. Trata-se de uma combinação de direitos e deveres, de benefícios e obrigações, que diz respeito a cada cidadão e diz respeito à colectividade formada pelos cidadãos. Por isso é que deve haver uma garantia comum e que essa garantia deve ser assumida, em primeiro lugar, pelo Estado. Por isso é que a institucionalização e a regulação de um sistema de Segurança Social constituem uma responsabilidade pública. O Estado garante direitos, intervém no desenho e orientação das acções indispensáveis para que os direitos possam ser cumpridos; e exige as comparticipações necessárias. Não tem de prover todos os serviços nem executar todas as acções. Mas tem de garantir a sua existência, disponibilidade e acessibilidade. [3]

3 I. Estado e sociedade civil

Nenhum Estado existe, porém, por si mesmo. Ao contrário do que sugere o uso simplista da dicotomia Estado/sociedade civil, o Estado não está do "lado de lá" da sociedade. Muito menos em democracia, vinculada ao desenvolvimento da cidadania e da coesão social. O Estado não é um dispensador magnânimo de benefícios, ao mesmo tempo que um insaciável exactor de rendimentos, a títulos de impostos, taxas e contribuições. Raciocinar assim seria justamente autorizar as estratégias de manipulação dos benefícios e de fuga às contribuições; e nenhuma reforma sólida se consegue se não diminuir radicalmente a popularidade do raciocínio. O que significa que, no mesmo passo em que afirmamos a centralidade do Estado na garantia dos direitos e a indispensabilidade das suas políticas sociais na aproximação à realização deles, lembraremos que esta realização depende igualmente da participação de instituições e protagonistas não-estatais, como as empresas, as agências de solidariedade, as organizações de economia social, os sindicatos, as ordens profissionais, e assim por diante; e depende da assunção por parte de cada cidadão das suas responsabilidades próprias, seja na comparticipação para o esforço colectivo, seja na sustentação das suas próprias redes de relacionamento, como as famílias, seja na prudência e poupança próprias.

32. Combinações necessárias

É neste sentido que a Comiss<o entende poder dizer que a prioridade da reforma, do ponto de vista dos grandes pilares de assentamento do sistema da Protecção Social, é o avanço na senda de combinações mistas. "Mistas" não apenas nas formas práticas de financiamento mas também em termos de resultados. O resultado esperado será um processo de consolidação das condições de inserção e coesão social, no quadro de um Estado que não se demite da sua função democrática mas se abre à participação civil. As implicações práticas desta posição doutrinária podem ser apresentadas na seguinte forma.

33. Solidariedade

O sistema garante uma protecção social mínima a todos os cidadãos. Essa protecção materializa-se em prestações de rendimento ou espécie, em programas de apoio e inserção e em iniciativas de desenvolvimento comunitário. O seu financiamento cabe a todos, e deve ser portanto assegurado por via do imposto. A sua acção é selectiva, dirige-se apenas ou sobretudo às pessoas e grupos em situações de carência, guiando-se pelos princípios da justiça social e da discriminação positiva.

34. Previdência

O sistema garante uma protecção social generalizada, segundo uma lógica de seguro e previdência social, ' sujeita portanto a vinculação e relação contributiva, e destinada a cobrir um amplo leque de eventualidades associadas a perdas ou diminuição de rendimento, por velhice, invalidez, morte, doença, desemprego, ou a encargos acrescidos, por exemplo com familares e outras pessoas em situação de dependência. Esta garantia não é análoga à primeira. Não obedece a uma lógica de mínimos. O nível de garantia e, designadamente, o nível de prestações de rendimento será desejavelmente tão elevado quanto o permitir a relação custos-eficácia prevalecente em cada economia e sociedade — o que quer dizer ainda que lhe terá de ser ajustado. E requer uma vinculação dos participantes, na dupla qualidade de contribuintes e beneficiários, orientando-se por um princípio de equivalência geral entre contribuição e benefício. Para que o sistema assuma esta condição de garantia, tem de estruturar um pilar público, da responsabilidade directa do Estado. A existência de um serviço público, sujeito à dupla regra da relação contributiva e da responsabili-

zação estatal pelos compromissos que ela desencadeia, é que concretiza a garantia. Mas as funções do sistema, como tal, não se esgotam aí.

35. Complementaridade

Em terceiro e último lugar, o sistema propicia formas e mecanismos de constituição de seguro complementar, sejam eles organizados em sede mutualista e profissional, sejam eles concretizados por decisões e escolhas individuais. O sistema articula, apoia e supervisiona estas formas e mecanismos, procurando proporcionar, através delas, condições de segurança acrescidas face às que pode garantir.

36. Globalização e separação prática

Precisamos portanto, ao mesmo tempo, de uma concepção doutrinária e política globalizante e de uma separação prática das componentes, para esclarecer, para cada uma delas, modos específicos de elegibilidade, financiamento e administração, (a) Uma concepção globalizante: o sistema de Segurança Social contemporâneo, enquadrado pelo Estado democrático e a economia social de mercado, é, como tal, incindivelmente de segurança e de solidariedade. Não há solidariedade apenas no regime não contributivo e na Acção Social (em sentido contrário v. Caixa E. 12). Não há segurança apenas nas modalidades de seguro, obrigatório ou voluntário. O sistema como um todo responde a preocupações colectivas — que têm uma história e uma razão de ser que mergulham bem fundo na civilização europeia — de prevenção de riscos e construção de bem-estar, com a participação solidária e equitativa dos cidadãos, (b) Uma separação prática, que decorre e não contradiz o anterior. É neste plano que faz sentido distinguir um sector de solidariedade pura, onde deve participar toda a Nação, segundo as regras da progressividade fiscal, e especificamente destinado a assegurar os níveis mínimos de inserção sem os quais não se pode falar de cidadania. A este se chamará doravante, no Livro Branco, por raz>es de simplicidade de express<o, ***Solidariedade,*** utilizando, pois, a palavra em sentido restrito. O outro sector será da ***Previdência,*** sujeito às regras da solidariedade interprofissional e entre trabalhadores e empregadores e à lógica do seguro social, assente sobre a relação contributiva. O outro sector é o ***Complementar,*** de feição individual ou grupai, albergando mecanismos de formação de benefícios adicionais em relação aos que o pilar previdencial pode garantir, em condições sócio-económicas determinadas.

37. O papel do sistema público

Ao Estado compete assumir a responsabilidade pela existência e a sustentação dos dois primeiros sectores e pela regulação do terceiro. Pode partilhar com outras entidades a sua concretização prática — constituindo, designadamente, parcerias com organizações não governamentais no que diz respeito à Acção Social.

Caixa E. 12 - Previdência e redistribuição

Para alguns membros da Comissão do Livro Branco, o subsistema previdencial deve ser entendido estritamente como um sistema de seguros sociais. Tal significa que as contribuições e os benefícios deveriam estar totalmente ligados entre si seguindo, tanto quanto tecnicamente possível, princípios actuariais. As vantagens de adoptar tal princípio são múltiplas. Clarifica-se a afectação de despesas e receitas às várias prestações. Mais importante ainda, ao adoptar princípios actuariais está-se a dar os incentivos certos para que os beneficiários contribuam para a Segurança Social sem que as contribuições tenham efeitos negativos na procura e oferta de trabalho, na propensão para a evasão e fraude, etc. já que os beneficiários sabem que receberão o valor contribuído na forma de prestações.

Por outro lado, o entendimento deste subsistema como um conjunto de mecanismos sociais de seguro é incompatível com a existência de uma função de redistribuição do rendimento. As implicações deste ponto de vista são importantes em várias situações. Em primeiro lugar, no desenho do sistema não deverá haver regressividade das taxas de substituição no primeiro pilar. Em segundo lugar, o seguimento do princípio do reforço da ligação entre contribuições e prestações é incompatível com aumentos anuais de pensões diferenciados de acordo com o seu nível. Estes aumentos diferenciados, e a forma arbitrária como são implementados, desincentivam as contribuições de trabalhadores com maiores salários.

Esta visão do problema não decorre de uma oposição à redistribuição do rendimento mas sim de se entender que o lugar apropriado para fazer redistribuição é o sistema fiscal e as componentes da segurança social onde se apliquem condições de recursos. Caso contrário teremos situações onde um beneficiário com uma pensão pequena é tratado como pobre quando de facto até pode ter rendimentos muito elevados com origem em propriedades, em activos financeiros ou noutras fontes, não se justificando por isso qualquer transferência a seu favor.

Mas deve manter um sistema público apostado em facultar o mínimo de sobrevivência pessoal e o nível de coesão e bem-estar colectivos sobre que se funda a Europa. Instituições de solidariedade social, mutualidades, organizações de economia social, empresas, associações de trabalhadores, em lógica de adesão voluntária e em sede de contratação colectiva, devem ser estimuladas a participar quer na oferta e sustentação adicional das funções solidarista e previdencial, quer na componente complementar. E aos cidadãos devem ser oferecidas oportunidades e instrumentos

fiáveis de seguro, poupança e investimento, geridos por empresas credíveis e responsáveis, mediante regulamentação adequada e com eficaz tutela do Estado .

38. Contributividade

Finalmente, nas componentes que assentam na relação contributiva, essa relação deve ser transparente. Quer no' que toca ao pilar público, quer no que toca aos outros pilares. Claro que, a não ser que se quisesse conceber uma passagem imediata e dramática do regime de repartição para o de pura capitalização, o elemento de solidariedade intergeracional continuará a ser muito forte no pilar público. Nada impede, porém, e tudo aconselha a que se reforce a contributividade, caminhando-se no sentido da relação sinalagmática, que o cidadão conheça melhor o que paga para que fim, seja ele de solidariedade seja de benefício próprio. Por maioria de razão, no sistema complementar a contributividade deve ser total.

Cidadania, coesão e desenvolvimento económico

> A tarefa que incumbe ao Primeiro Mundo, no próximo e futuro decénio, consiste em conseguir a quadratura do círculo entre criação de riqueza, coesão social e liberdade política. A quadratura do círculo é impossível; mas pode haver uma aproximação, e um projecto realista de promoção de bem-estar social não pode, provavelmente, ter objectivos mais ambiciosos" (Ralf Dahrendorf, *A Quadratura do Círculo*, trad., Lisboa, Ed. 70, 1996, p. 16)

39. A quadratura do círculo

Estas afirmações de Dahrendorf dão bem a medida das dificuldades que toda a Europa enfrenta, na sustentação do contrato social sobre que se funda o seu Estado-Providência: cidadania, coesão e crescimento para distribuição. Deste ponto de vista, o factor mais negativo tem sido a incapacidade de gerar emprego e actividade socialmente útil, para um número elevado e crescente de pessoas. Nem sequer tem sido o abrandamento do crescimento ou da criação da riqueza; mas sim, depois da crise dos anos 70, a retoma do crescimento económico sem crescimento equivalente do emprego. Ora, particularmente o sistema europeu de Segurança Social repousa sobre o emprego. Esta é, juntamente com a demografia, uma sua condicionante decisiva.

40. O modelo económico

O que quer dizer, e é bom não esquecê-lo, que a reforma da Segurança Social não se faz apenas mexendo na sua arquitectura interna e na sua relação com o sistema fiscal. O que está em jogo é-lhe em parte exterior: e é o modelo da economia e do emprego. Há aqui escolhas de sociedade cuja equacionação não pode ser evitada. Mas justamente, neste campo, a experiência do Estado-Providência, como tal, no pós-guerra foi amplamente positiva. Como disse recentemente Jacques Delors, na sua comunicação à Conferência do Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego da Holanda sobre Política Social e Desempenho Económico, a política social foi um factor de produção determinante dos "trinta anos gloriosos", até à crise da década de 1970. A prosperidade estribou-se na interligação do social e do económico, na fecundação recíproca entre bem-estar e protecção social e desenvolvimento da economia. Depois, desde a crise, o Estado-Providência continuou e continua a assumir um papel decisivo, agora no amortecimento dos seus efeitos negativos, como "almofada": o elevado nível de protecção social impediu que esta nossa crise tivesse as consequências devastadoras de crises económicas anteriores (Caixa E. 13):

Caixa E. 13 - O efeito "almofada de crises" da protecção social

Não obstante o continuado desfasamento entre o económico e o social, ao nível das intervenções comunitárias, a realidade foi-se encarregando de pôr em evidência a estreita relação entre aqueles dois domínios.
Analisando a evolução das despesas correntes de protecção social na Europa dos Doze, verifica-se que, em 1980, tais despesas representaram 24,1% do PIB, percentagem que subiu para 25,2%, em 1990. Com excepção da Bélgica e da Alemanha, os restantes dez Estados-membros assistiram, ao longo dos anos oitenta, ao crescimento continuado das despesas de protecção social, embora em termos mais lentos que na década anterior.

Quadro I. Despesas correntes de protecção social (EUR. 12)

	1970 (*)	1980	1985	1990	1993
Despesas totais *(%* do PIB)	19.0	24.1	25.9	25.2	27.7
Despesas com exclusão das prestações de desemprego (% do PIB)	18.1	22.9	24.2	23.9	25.9

* Europa dos Nove
Fonte: Eurostat, base de dados SESPROS, in Commission des Européennes - La Protection Sociale en Europe, 1995.

Se no período 1980-1990, as despesas de protecção social em percentagem do PIB cresceram apenas cerca de 1%, no período de 1990-1993 esse crescimento foi de 2,5%, traduzindo os efeitos do agravamento da situação económica e do crescimento das despesas com a protecção no desemprego no espaço comunitário.

Quadro II. Despesas correntes de protecção social (EUR. 12)

	1970-1980 (*)	1980-1985	1985-1990	1990-1993
Variaçao anual das despesas totais {% do PIB - varméd. em pontos perc.)	0.5	0.4	-0.1	0.8
Variação anual das despesas com exclusão das prestações de desemprego *(%* do PIB)	0.5	0.3	-0.1	0.6

* Europa dos Nove
Fonte:Vd. Quadro I

Na segunda metade dos anos oitenta, não obstante uma taxa de crescimento económico relativamente elevada no conjunto dos países da Comunidade (superior a 3%), cinco destes países viram diminuir as respectivas despesas de protecção social em relação ao PIB (Alemanha, Bélgica, França, Irlanda e Reino Unido), tendo-se assistido a um movimento inverso em alguns outros (Dinamarca, Itália, Portugal).
No período de 1990-1993, foi geral o crescimento das despesas de protecção social em percentagem do PIB. Esse crescimento foi superior à média anual em vários Estados-membros (Dinamarca, Espanha, Luxemburgo, Portugal e Reino Unido), alcançando mais de 1% do PIB por ano.
Evidenciando bem a estreita relação entre a economia e a protecção social, o aumento das despesas desta protecção em relação ao PIB, no período de 1990-1993, é largamente imputável à recessão económica verificada no espaço comunitário, a qual, ao mesmo tempo que determinou uma queda do PIB, fez subir em flecha o desemprego e as correspondentes despesas de protecção social.

Quadro III. Crescimento das despesas de protecção social (totais e de desemprego) a preços constantes (EUR. 12)
(Variação anual em %)

	1980 - 1985	1985 - 1990	1990 - 1993
Despesas Totais	2.6	3.3	4.4
Idem, com exclusão do desemprego	2.2	3.6	3.8
Despesas com o desemprego	9.0	-2.1	13.9

Fonte: Vd. Quadro I.

Em contraste com a situação económica da primeira metade dos anos oitenta, a elevada taxa de crescimento económico da segunda metade dessa década permitiu que a variação anual das despesas com a protecção social no desemprego tivesse caído para -2.1%. Pelo contrário, a forte recessão económica verificada no início dos anos noventa impôs uma subida brutal daquelas despesas, cuja variação anual, no período de 1990 - 1993, ascendeu a quase 14%.

(Maia, Fernando, A União Europeia e a Protecção Social. Resumo das Iniciativas Após Maastricht, Relatório para a Comissão do Livro Branco da Segurança Social, mimeo, 45 p.,1997)

41. A modulação do económico com o social

Nenhuma reforma se poderia, pois, fundar numa separação arbitrária entre o que seria do domínio do "económico" e o que seria do domínio do "social". Ao contrário do que foi a tendência prevalecente nos anos 1980, e dos que ainda hoje sustentam que o modelo social deve ser sacrificado à competitividade económica. Próvavelmente, as relações têm de ser moduladas. Mas, no mundo desenvolvido, a coesão social faz parte integrante dos factores de competitividade. É clara, portanto, neste plano, a prioridade da reforma: não desmantelar a base social da nossa contemporaneidade, em nome de alegados constrangimentos da flexibilização económica ou da concorrência internacional; pelo contrário, aproveitar e reforçar, de um lado, as potencialidades das políticas e dos serviços sociais na sustentação da competividade estratégica, ao mesmo tempo que, do outro lado, se há-de pensar nas novas formas, face aos novos contextos, que há-de assumir tal sustentação. Por isso é tão urgente, no domínio específico da reforma da Segurança Social, procurar reorientar o sistema de financiamento, de modo a não penalizar mas sim favorecer o crescimento e o emprego; ganhar eficiência e racionalidade na alocação dos recursos e na administração e organização dos serviços; estimular a participação da poupança privada na prevenção dos riscos e na formação dos benefícios; e induzir maior sustentatibilidade a médio prazo, de modo a tornar o sistema menos vulnerável às depressões conjunturais.

42. A modulação do social com o cívico

Entretanto, não é só a relaçãão entre o "social" e o "económico" que conta. Tanto ou mais do que ela conta a relação entre o "social" e o "cívico". O Estado-Providência foi um quadro de consolidação institucional do laço social, e o laço social é indissociável do laço cívico. Isto é: a protecção do indivíduo, e do indivíduo-trabalhador, configura ao mesmo tempo a protecção da coesão de uma sociedade, o constante refazer de uma nação e a prossecução de uma comunidade política constituída por cidadãos titulares de direitos e deveres, incluindo o direito básico à inserção social. Em contexto de liberdade. Também por este lado, a estabilidade e o consenso sócio-político básico — digamos assim: o consenso sobre um quadro civilizacional comum — é um factor indispensável ao nosso desenvolvimento, crescimento económico incluído; e o reforço da participação pessoal e grupai na tarefa da sua construção é uma acção indispensável ao seu sucesso.

43. Prioridades da reforma

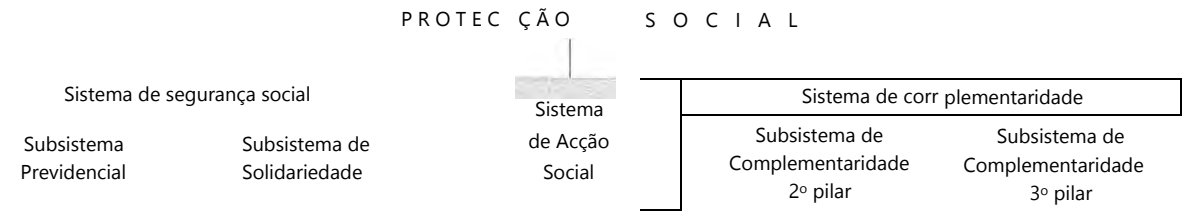
Quais são as implicações principais desta vinculação fundamental à liberdade e à cidadania, do ponto de vista da reforma do sistema de Segurança Social? Quatro prioridades: (a) a incorporação no sistema de meios e volumes de resposta bastantes às *novas necessidades e problemas sociais,* aos novos rostos e vítimas da exclusão, aos novos desprotegidos e carenciados, às novas dimensões e grupos de risco; (b) a *focalização mais selectiva dos apoios* e investimentos públicos no conjunto dos grupos e comunidades em privação adicional; (c) o desenvolvimento das *formas de participação não-estatal,* nas funções de solidariedade, previdência e complementar, estabeleçam-se elas em base profissional, territorial, mutualista, confessional ou outra; e (d) o *aumento do controlo dos cidadãos,* contribuintes e beneficiários, elementos integrante do sistema a título mais ou menos directo, como utentes, pagadores, parceiros, eleitores, vizinhos, etc., no controlo sobre o funcionamento do sistema, os seus custos, a sua eficiência e o seu impacto.

II. Conteúdo das reformas

A) CONCEPÇÃO GLOBALIZAMTE

I. Protecção social. Concepção global

Uma concepção globalizante da protecção social supõe o acolhimento de um conjunto coerente de formas de realização dos fins mais gerais dessa protecção. Sem prejuízo da dinâmica da sua articulação em ordem a uma desejável visão global dos fins prosseguidos, aquelas formas de protecção social podem ser estruturadas segundo sistemas e subsistemas diferenciáveis. Para o efeito, tomam-se como critérios diferenciadores nomeadamente os seguintes: objectivos, regimes de protecção e sua natureza, âmbito pessoal, âmbito material, financiamento e gestão.



2. Pressupostos

Em termos de visão sistémica, as formas de realização dos fins em causa podem ser identificadas com três sistemas distintos: o sistema de *segurança social,* o sistema de *acção social* e o sistema de *complementaridade.* Esta concepção estrutural da protecção social envolve o seguintes pressupostos:

3 sem embargo da relevância dos cuidados médicos no quadro de uma perspectiva globalizante da protecção social, o sistema de saúde está excluído dos objectivos desta Comissão;

a considera-se que a protecção nos acidentes de trabalho deve ser integrada no subsistema previdencial;

3 entende-se que os regimes de protecção social da função pública devem ser gradualmente integrados no subsistema previdencial;

s o sistema de acção social compreende um subsistema público e um subsistema privado sem fins lucrativos.

O sistema de Segurança Social

3. Este sistema, de natureza pública, integra o subsistema *previdencial* de base estritamente contributiva e o subsistema de *solidariedade* de base não contributiva e tem por objectivo garantir aos respectivos beneficiários, de acordo com o quadro normativo aplicável, o direito subjectivo a determinados rendimentos traduzidos em prestações sociais exigíveis administrativa e judicialmente.

Subsistema previdencial

4. Objectivo

Garantir, com base num princípio de solidariedade de base profissional, rendimentos sociais substitutivos de rendimentos do trabalho perdidos em consequência da concretização das eventualidades legalmente definidas, bem como rendimentos de compensação por encargos familiares.

5. Regimes de protecção

Regimes de enquadramento obrigatório (ou facultativo), com suporte nas técnicas da difusão de riscos sociais de natureza colectiva, de base contributiva e apoiadas numa estrita relação sinalagmática entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações.

6. Âmbito pessoal

Este subsistema abrange, com carácter de generalidade, trabalhadores por conta de outrem ou equiparados (pela legislação laborai ou por norma específica do direito da segurança social), trabalhadores independentes, bem como outras pessoas às quais seja reconhecido um estatuto assimilado ao de trabalhador por conta de outrem ou independente (e ainda pessoas sem estatuto profissional inscritas em regimes de enquadramento facultativo).

7. Âmbito material

Os regimes compreendidos neste subsistema concretizam-se através da atribuição de prestações pecuniárias ou em espécie, garantidas de acordo com as condições legalmente definidas, nas eventualidades expressamente tipificadas, nomeadamente as de doença, maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, desemprego, invalidez, velhice, morte e encargos familiares. O esquema material das eventualidades cobertas admite flexibilidade, segundo os regimes contributivos em causa, sem prejuízo da possibilidade de imposição legal do carácter de obrigatoriedade para algumas delas.

8. Financiamento e regime financeiro

Este subsistema apoia-se num estrito autofinanciamento, devendo encaminhar-se para a diversificação das fontes de recursos financeiros que lhe servem de suporte de modo a evitar a exclusividade da incidência contributiva obrigatória sobre rendimentos do trabalho. A taxa contributiva deve ser actuarialmente calculada e fixada para cada uma das eventualidades cobertas, seja qual for o regime contributivo em causa. A isenção, redução ou bonificação da taxa contributiva correspondente a cada eventualidade supõe financiamento específico compensatório de receitas perdidas a assegurar, a par de outras vias legalmente definidas, por transferências do orçamento do Estado. Quanto ao regime financeiro deste subsistema, não faz sentido uma alternativa absoluta entre repartição e capitalização. A experiência internacional e a evolução das realidades sócio-económicas e demográficas do País apontam para a conveniência de corrigir o exclusivismo da actual repartição pura, por ser insustentável no médio prazo, pela introdução de componentes de capitalização, prioritariamente no que se refere ao financiamento das pensões.

9. Gestão

A gestão deste subsistema cabe a instituições de segurança social sujeitas à tutela do Governo, sendo a sua acção coordenada por serviços integrados na administração directa do Estado. É assegurada a participação de representantes dos beneficiários e outros interessados.

Subsistema de solidariedade

10. Objectivos

Garantir, com base num princípio de solidariedade de toda a colectividade nacional, rendimentos sociais mínimos em situações de comprovada necessidade individual ou familiar, bem como valores mínimos ou a bonificação de prestações cujo critério de atribuição não se confina à situação de carência económica dos interessados, resultando antes de especificidades do quadro legal dos regimes contributivos (incluindo as referentes à redução de prazos de garantia, ao alargamento da duração das prestações ou ao aumento dos seus montantes). Tudo por razões de política social ou económica, mesmo que de ordem conjuntural. Ainda pelas mesmas razões, o subsistema de solidariedade poderá facultar isenção, redução ou bonificação de taxas contributivas.

I I. Regimes de protecção e prestação abrangidos

Regimes que, segundo princípios de selectividade baseada em condições de recursos individuais ou familiares, se apoiam na técnica da assistência social preventiva e reparadora de situações de necessidade, determinando transferências sociais unilaterais em que o direito subjectivo às prestações não está subordinado à obrigação contributiva. À luz da realidade vigente, são abrangidos neste subsistema:

s o regime não contributivo propriamente dito;
m o regime transitório dos trabalhadores rurais e outros regimes formalmente equiparados a não contributivos;
m o regime especial de segurança social das actividades agrícolas (fechado)- (RESSAA);
» o rendimento mínimo garantido.

Por outro lado, pelas razões emergentes dos seus próprios objectivos, este subsistema inclui:

a relativamente a prestações imediatas dos regimes contributivos (doença, maternidade e desemprego) ou diferidas (invalidez e velhice), as parcelas que, sem base contributiva, se destinam a garantir montantes mínimos;
m a bonificação de prestações imediatas ou diferidas dos regimes contributivos, por razões de política social ou económica, à margem de um estrito critério de garantia de um rendimento social mínimo,
a situações de equivalência não resultantes da concessão de prestações imediatas dos regimes contributivos.

12. Âmbito pessoal

Por força da essencialidade dos seus objectivos, este subsistema abrange, em regra e com carácter de selectividade, mediante a verificação de condições de

recursos, as pessoas excluídas do campo de aplicação pessoal do subsistema previdencial e cujos rendimentos sejam inferiores a um mínimo legalmente definido.

13. Âmbito material

Os regimes não contributivos compreendidos neste subsistéma concretizam-se através da atribuição de prestações pecuniárias (de montante fixo), de acordo com as condições legalmente estabelecidas, sendo flexível o quadro legal das eventualidades cobertas cuja tipificação perde aqui relevância, sem prejuízo da sua consideração para caracterizar a razão essencial do reconhecimento do direito subjectivo às prestações, isto é, a concreta situação de necessidade económica dos interessados.

14. Financiamento e regime financeiro

Este subsistema, que abrange regimes não contributivos, não conta com qualquer suporte de autofmanciamento. Uma vez que os seus objectivos se baseiam num princípio de solidariedade de expressão nacional, tal facto supõe a responsabilidade de toda a colectividade na realização desses objectivos, o que significa a responsabilidade exclusiva do Estado no respectivo financiamento, pela via da fiscalidade. A lógica subjacente a este modo de financiamento é imediatamente entendível à luz do carácter não contributivo dos regimes de protecção social em causa. Por outro lado, uma lógica equivalente deve presidir a todas as situações determinantes de aumento de despesas ou diminuição de receitas dos regimes contributivos abrangidos pelo subsistema previdencial. Com efeito, tal se verifica:

a nos casos de aumento de despesas resultantes do pagamento, sem base contributiva, de parcelas destinadas a garantir montantes mínimos de certas prestações ou a sua bonificação;
a nos casos de diminuição de receitas resultantes da isenção, redução ou bonificação de taxas contributivas, seja qual for a razão determinante;
a nos casos de simultâneo aumento de despesas e diminuição de receitas resultantes de medidas de antecipação de idade de reforma ligadas a processos de apoio à redução de efectivos das empresas ou outros para os quais não existam contribuições ou financiamento específicos.

I 5. Estão em causa razões de política social ou económica que supõem e exigem uma socialização da responsabilidade pelo financiamento das correspondentes medidas. Por força do carácter estritamente sinalagmático do subsistema previdencial, mostra-se socialmente injusto e indutor de indesejável falta de transparência gestionária fazer recair os casos apontados no âmbito do financiamento desse subsistema. Assim, por imperativo daquela socialização da responsabilidade, mas também por óbvias razões de racionalidade e combate à opacidade de gestão, impõe-se incluir os casos referidos no âmbito do financiamento do subsistema de solidariedade, considerando:

a no primeiro caso: financiamento exclusivo do Estado;
a no segundo e terceiro casos: a criação de financiamento específico através de uma Conta Nacional de Solidariedade, alimentada com recursos legalmente definidos[4].

Em coerência com os objectivos deste subsistema, prepondera o regime de repartição relativamente às prestações financiadas por transferências do orçamento do Estado, sendo de admitir, nos termos legalmente estabelecidos, componentes de capitalização no âmbito da referida Conta Nacional de Solidariedade.

16. Gestão

A gestão deste subsistema pode ser equivalente à do subsistema previdencial, excepto no que se refere à participação.

Sistema de acção social

I 7. Sem prejuízo de abranger os dois subsistemas mencionados, a diferenciação entre estes releva mais da respectiva natureza (pública ou privada) que da essencialidade dos seus objectivos, dos tipos de solidariedade e das técnicas em que se apoiam, do seu âmbito pessoal e da natureza jurídica da sua acção preventiva, reparadora e promocional. Assim, procede-se aqui a uma caracterização global deste sistema.

18. Objectivos

Uma perspectiva globalizante da acção social faz projectar os seus objectivos em termos da visão integrada e interactiva do exercício de uma pluralidade de funções, nomeadamente as de prevenção de situações de carência e desigualdade socioeconómica, dependência e exclusão social, as de reparação dos efeitos dessas situações e as de promoção da integração social, da melhoria e da qualidade do nível de vida e do desenvolvimento e máxima utilização das capacidades individuais na acção sobre o meio natural e social.

19. Os tipos de solidariedade e as técnicas em que se apoia

Por força dos objectivos que lhe cabe realizar, a acção social colhe suporte numa solidariedade de expressão nacional que supõe a combinação harmoniosa de uma

[4] A Conta Nacional de Solidariedade poderá ser alimentada, pelo menos parcialmente, pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, criado em 1989 (Ver Caixa E. 14 O *Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social)*

pluralidade de solidariedades a diferentes níveis: das famílias, dos grupos de vizinhança, das comunidades locais e do voluntariado social em geral. Para a realização dos seus objectivos apoia-se num conjunto de metodologias interactivas que convergem na dominante da técnica de intervenção de serviço social, a qual se projecta em termos da organização de um esforço colectivo e sistemático, de natureza pública ou privada, supõe a acção directa com os indivíduos, as famílias, grupos específicos da população e comunidades e, por outro lado, envolve a participação activa dos interessados na realização dos fins em causa.

20. Âmbito pessoal

Sem excluir o acolhimento de um princípio de generalidade no quadro da efectivaçâo das suas funções de natureza preventiva e promocional, o âmbito pessoal deste sistema (e seus subsistemas) é mais fortemente condicionado pelo princípio de selectividade e personalização das suas formas de intervenção e resposta às situações protegidas. Estas referem-se, prioritariamente, às pessoas, às famílias e aos grupos em situação de carência económica e desigualdade socioeconómica, dependência, marginalização e exclusão social, nomeadamente as crianças, os jovens, as pessoas com deficiência e os idosos e ainda outras pessoas ou grupos em risco. A dinâmica do processo de evolução das realidades sobre as quais se projectam os objectivos deste sistema faz com que o seu campo de aplicação pessoal não deva ser considerado objecto de um quadro legal portador de rigidez, mas antes de grande flexibilidade.

21. Âmbito material

Diferentemente do que se passa no quadro do sistema de segurança social, os diferentes tipos de resposta ou formas através das quais se concretizam as funções preventiva, reparadora e promocional da acção social não se perfilam em termos de direitos subjectivos exigíveis administrativa e judicialmente. Não estando em causa a garantia de rendimentos de substituição ou de compensação traduzidos em prestações a atribuir em eventualidades legalmente tipificadas, por óbvias razões de justiça e coesão social tal facto não retira, porém, forte legitimidade à expectativa dos interessados no desenvolvimento, por iniciativa pública, privada ou mista, de diferentes tipos de respostas (serviços e equipamentos sociais e execução de projectos e programas específicos de diversa natureza) ou formas de intervenção social especializadas, tendo em vista a realização das grandes funções apontadas para os objectivos do sistema de acção social. Pelas razões já referidas a propósito do âmbito pessoal, o campo de aplicação material das intervenções deste sistema deve comportar um máximo de flexibilidade.

Caixa E. 14 - O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)

O FEFSS foi instituído, em 1989, com o objectivo essencial de assegurar um contributo para a estabilização financeira da segurança social e uma garantia complementar de maior solidez neste domínio. Este objectivo seria alcançado através da adopção de medidas susceptíveis de conferir maior flexibilidade ao modelo financeiro, nomeadamente através de formas mistas de financiamento daquele sistema, combinando modalidades de capitalização com o regime prevalecente de repartição. É, à luz de um novo quadro de realidades demográficas, económicas e sociais que releva o significado potencial da iniciativa de criação do FEFSS, em particular no que se refere à procura de uma via de combinação equilibrada dos métodos de repartição e de capitalização, tanto mais quanto a gestão, de acordo com o segundo destes métodos, se orienta para a constituição de reservas que permitam enfrentar necessidades futuras do sistema de segurança social através da realização de aplicações financeiras. A reflexão sobre os dados disponíveis ao longo dos primeiros sete anos de existência do Fundo, conduz à questão de saber em que medida o actual modelo representará, a solução mais adequada para a introdução de elementos de capitalização no modelo de financiamento do sistema de segurança social, tendo em conta a magnitude dos encargos presentes e dos compromissos para os anos vindouros:

O activo do Fundo passou de 23,6 milhões de contos, em finais de 1989, para cerca de 86,5 milhões de contos, no final de 1985, estimando-se que alcançará os 95,5 milhões de contos no fim do ano de 1996. Os ganhos da capitalização, no referido período, não foram além de cerca de 47 milhões de contos. Os proveitos financeiros resultantes da capitalização representavam quase 50% dos capitais próprios afectos ao Fundo, no final de 1996, mostrando-se relativamente fraca a contribuição do OE (29,6%) e a do OSS (20,4%). As taxas de rentabilidade nominais alcançadas pelo Fundo (14,5%, em 1990; 12,1%, em 1993; 9,2%, em 1995; 9,1%, em 1996) têm sido superiores às verificadas no mercado para aplicações similares, como é o caso dos Fundos de Investimento Mobiliários. Todavia, passados sete anos sobre a sua criação, os capitais próprios do FEFSS,

— estão muito longe de corresponder ao objectivo fundamental, atrás enunciado, que presidiu à instituição deste Fundo;

— representam uma parcela praticamente insignificante do volume financeiro representado pelas despesas globais da segurança social;

— por referência às despesas realizadas com pensões, em 1995, não chegam a representar sequer os 10%.

22. Financiamento
À luz dos objectivos deste sistema e da amplitude e pluralidade das formas de solidariedade que lhe estão subjacentes, o respectivo financiamento supõe um inafastável princípio de socialização de responsabilidades. O subsistema público apoia-se na responsabilidade de toda a colectividade nacional, sendo financiado pelo Estado pela via da fiscalidade. O subsistema privado apoia-se fundamentalmente na responsabilidade da sociedade civil (cidadãos, famílias e comunidades), pelo que o seu financiamento é assegurado pelos recursos próprios das respectivas instituições. Estas poderão contar com comparticipações financeiras do Estado, nas condições legalmente estabelecidas, tendo em conta os contributos assegurados à realização dos fins do sistema de acção social.

23. Gestão
A gestão do subsistema público cabe a serviços especializados da administração directa do Estado e, nos termos legalmente definidos, às Autarquias Locais. A gestão do subsistema privado é da responsabilidade das instituições particulares de solidariedade social sem fins lucrativos, podendo caber igualmente a outras entidades colectivas de natureza privada, nos termos legalmente estabelecidos, com tutela pública.

Sistema de complementaridade

24. Este sistema visa combinar objectivos de equidade social entre gerações e de eficácia macro-económica com objectivos de estímulo à poupança e eficácia financeiras e integra o subsistema de complementaridade do chamado 2º pilar e o subsistema de complementaridade do chamado 3º pilar.

Subsistema de complementaridade do 2º pilar

25. Objectivos
Assegurar, em articulação com o sistema de segurança social e em conformidade com um quadro regulamentador específico, formas de protecção social destinadas a complementar os fins de garantia de rendimentos daquele sistema, mediante a atribuição de prestações complementares das que são outorgadas pelos regimes do subsistema previdencial, bem como de prestações que correspondam a eventualidades não abrangidas no campo de aplicação material deste subsistema, combinando, assim, efeitos de complementaridade com efeitos de substitutividade.

26. Regimes e técnica caracterizadora
Este subsistema compreende, nos termos e condições definidas pela legislação aplicável, regimes complementares de carácter obrigatório apoiados na técnica da previdência colectiva, que supõe um princípio de solidariedade mitigada de grupo, de base profissional ou inter-profissional.

27. Âmbito pessoal
São abrangidos no campo de aplicação pessoal deste subsistema os trabalhadores por conta de outrem ou equiparados, os trabalhadores independentes, bem como outras pessoas às quais seja reconhecido um estatuto assimilado ao de trabalhador por conta de outrem ou independente.

28. Campo de aplicação material
Os regimes compreendidos neste subsistema concretizam-se, nos termos e condições estabelecidos na legislação aplicável, através da atribuição de prestações complementares das que são garantidas pelos regimes do subsistema previdencial de segurança social, bem como de prestações correspondentes a eventualidades não cobertas pelo mesmo subsistema.

29. Financiamento e regime financeiro
Este subsistema pode admitir, nos termos e condições definidos pela legislação aplicável, modalidades diferenciadas de financiamento consoante os regimes de complementaridade em causa, apoiando-se nomeadamente em quotizações dos trabalhadores e, no caso de trabalhadores por conta de outrem, das respectivas entidades empregadoras. O regime financeiro é o da capitalização, sendo as bases de incidência das quotizações e as taxas aplicáveis calculadas actuarialmente, com subordinação a regras de actualização periódica, nomeadamente no caso da opção legal por prestações definidas.

30. Gestão
A gestão dos regimes abrangidos por este subsistema de complementaridade é exercida, em condições de igualdade de tratamento legalmente definidas, por entidades públicas ou por entidades privadas, incluindo as instituições mutualistas.

3 I. Regulamentação
No entendimento de que o sucesso da complementaridade é fortemente condicionado pelo grau de confiança inspirada aos interessados, impõe-se que este subsistema seja objecto de um quadro regulamentador específico preciso, coerente e tão completo quanto possível. Esta regulamentação, a par dos aspectos sumariamente apontados nas alíneas anteriores, deve abarcar um vasto conjunto de matérias, nomeadamente as que se referem:

a à conexão interactiva entre o subsistema previdencial e o subsistema de complementaridade do 2º pilar;

a à salvaguarda da equidade, adequação e efectiva garantia das prestações legalmente previstas;

Caixa E. 15 - Supervisão e controle dos sistemas privados de reforma em capitalização

Estes sistemas envolvem quatro intervenientes:
A entidade patrocinadora (associação ou empresa) do regime complementar, a entidade gestora dos fundos de reforma do regime complementar, o associado (empresa) de um regime complementar, o contribuinte individual e o beneficiário das prestações do regime complementar.
A integração de um regime complementar de pensões financiado em capitalização obrigatória e a possibilidade de, por escolha do contribuinte, esse regime ser organizado e gerido por entidades privadas impõem o aperfeiçoamento do actual enquadramento jurídico que regulamenta os Fundos de Pensões e os instrumentos privados de preparação da reforma.
O principal objectivo da supervisão do sistema complementar é a protecção dos clientes, o que passa pelo reforço do controlo da solvência dos fundos de reforma e das instituições gestoras, e pela exigência de padrões de transparência na informação prestada aos patrocinadores e associados de regimes de pensões complementares.
Assim deverá caminhar-se para a unificação da supervisão de todos os instrumentos financeiros destinados à aquisição de direitos de reforma, independentemente do tipo de entidade gestora (seguradoras, mutualidades, gestoras de fundos) que assegura a sua gestão.
Actualmente, como é sabido, os PPR's são controlados pelo ISP se forem comercializados na modalidade de seguros ou fundos de pensões e pelo Banco de Portugal e CMVM se forem comercializados na modalidade de fundos de investimento.
Deverão ser consagrados os seguintes princípios de constituição e gestão, solvência e garantia, direito à informação e auditoria e direitos adquiridos e portabilidade:
I) Constituição e gestão
— a gestão de fundos de capitalização para a reforma deve ser autorizada a todas as instituições especializadas desde que o seu objectivo seja o de proporcionar aos beneficiários contribuintes pensões de reforma. A constituição de fundos colectivos deve ser expressamente autorizada à iniciativa empresarial ou associativa.
— o património de cobertura das responsabilidades assumidas pelas caixas de reforma ou pelas entidades gestoras de fundos para a reforma deve ser separado do património da entidade gestora.
— gestão separada e completa entre a entidade gestora e as entidades patrocinadoras de regimes colectivos de reforma. Garantia de ausência de domínio da entidade gestora dos fundos pela entidade patrocinadora.
— regras de aplicação de fundos em carteiras de activos financeiros, subordinadas aos critérios de prudência, solvabilidade, dispersão e rendibilidade. A entidade gestora não poderá aplicar os fundos de reforma em activos da entidade patrocinadora do regime. A entidade gestora deve obedecer a regras de dispersão de activos e a limites máximos fixados pelas autoridades de supervisão.
— sobrefinanciamento dos fundos. Desde que este tenha carácter de permanência e sejam certificados por entidade especializada independente, poderá ser utilizado para reduzir a contribuição normal do regime de pensões.
— flexibilização na atribuição de benefícios. Uma parte substancial dos direitos de reforma deve continuar a garantir os benefícios sob uma forma de capitalização, p. ex., rendas vitalícias. A restante parcela pode ser paga sob a forma de um capital.
II) Solvência e garantia dos rendimentos de substituição
— solvência da entidade gestora. A entidade gestora deve dispor de capitais próprios suficientes para cobrir os riscos assumidos na gestão de fundos por conta. Em alternativa poderá transferir essa responsabilidade para um organismo segurador.
— fundo de garantia dos regimes capitalizados. Deve ser constituído um fundo de garantia das pensões para fazer face às seguintes eventualidades: falência da entidade gestora, para assegurar a continuidade do funcionamento até à extinção do último dos direitos adquiridos; fraude; liquidação de associados; encerramento dos planos; e riscos de investimento de natureza sistemática que não resultem da política de gestão financeira da entidade gestora<').
III) Informação e auditoria
— direito à informação. O detentor de uma conta de reforma ou o patrocinador de um regime de pensões privado deve poder aceder livremente a: informação sobre a rendibilidade dos fundos (taxas de rendibilidade); situação técnica do fundo (responsabilidades, custeio, gastos, etc.); política de investimentos; composição da carteira de activos de cobertura; e identificação dos responsáveis actuariais e de gestão financeira.
— auditorias externas. Com periodicidade no mínimo trianual, os fundos de capitalização destinados à garantia de pensões devem ser auditados por especialistas certificados pelo organismo de supervisão. Será elaborado um relatório sobre o nível de responsabilidades actuariais, actuais e futuras, o nível de custeio, a valorização da carteira de activos e a suficiência da rendibilidade da mesma, histórica e previsional face ao valor esperado das responsabilidades. As regras de valorização devem ser idênticas para fundos da mesma natureza.
IV) Direitos adquiridos e portabilidade
Os direitos adquiridos devem ser obrigatórios em regimes de reforma privada de carácter obrigatório. Nos regimes facultativos só os que tiverem estes direitos serão considerados para efeitos de fiscalidade bonificada.
Deve ser consagrada a portabilidade dos direitos adquiridos quando o indivíduo muda de empresa de forma a desligar o rendimento de substituição da vontade da empresa.
V) Regras de transmissibilidade entre fundos de reforma
A transferência de reservas entre fundos de reforma não pode ser objecto de qualquer penalização, de maneira a garantir a liberdade de escolha do cliente.

u) Nem todos os membros da Comissão concordam com a extensão da cobertura do fundo de garantia aos "riscos de investimento de natureza sistemática", devido ao risco moral que ele suscita.

a à igualdade de tratamento fiscal entre os diferentes regimes de complementaridade, quaisquer que sejam as respectivas entidades gestoras e a sua natureza.

B ao respeito pelos direitos adquiridos e em formação, considerando, além do mais, os efeitos dos normativos comunitários respeitantes à qualificação das prestações dos regimes profissionais complementares dos trabalhadores por conta de outrem;

B à efectiva garantia de portabilidade, transmissibilidade e segurança das prestações.

Subsistema de complementaridade do 3° pilar

32. Dadas as características essenciais deste subsistema, só à luz de uma perspectiva muito ampla da concepção globalizante da protecção social se justificará considerá-lo no quadro da segurança social complementar.

33. Objectivos

Este subsistema, à margem de qualquer princípio de solidariedade e sem necessária conexão com o subsis-

Caixa E. 16 - Incentivos, capitalização e repartição

Um argumento que se ouve com frequência tenta desvalorizar o debate entre capitalização e repartição. O raciocínio é simples e aparentemente plausível. Quando pensamos nas pensões de velhice o problema de redistribuir recursos dos activos para os reformados não muda com o modo de financiamento. Uma mesma redistribuição implica um mesmo sacrifício para os activos, qualquer que seja o mecanismo pelo qual se reduz o seu consumo e se transfere o poder de compra para os idosos. A diferença entre os dois sistemas, e que é ignorada por este raciocínio, está no facto de que o sistema de redistribuição tem efeitos sobre as decisões dos agentes económicos, e através destes sobre o nível da actividade económica. A indiferença entre os dois métodos pressupõe um mesmo total a dividir, mas esta hipótese necessita ser avaliada. O argumento central do debate entre um método de financiamento e o outro deveria de facto centrar-se nesta questão, de saber qual dos dois tem um menor efeito negativo no nível da actividade económica e no seu crescimento, para uma mesma redistribuição.

Um dos dois mercados onde estes efeitos são mais relevantes é o mercado de trabalho. O lançamento de um imposto sobre o trabalho vai tornar este factor mais caro para as empresas, deixando simultaneamente um salário líquido menor nas mãos do trabalhador. O efeito é afectar negativamente, quer a oferta de trabalho por parte dos trabalhadores, quer a sua procura por parte das empresas. Esta distorção é menor se o trabalhador puder não olhar para esta punção sobre os seus recursos como um puro imposto, mas sim como uma poupança, forçada.

A observação empírica confirma um impacto significativo da existência de um sistema de Segurança Social no mercado de trabalho. Nos estudos realizados tentando avaliar o impacto diferencial entre os dois modos de financiamento os resultados são também no sentido de confirmar as hipóteses acima. Pereira (1997) [5] no único estudo empírico publicado para Portugal mede o efeito de aumentar o sistema na performance do mercado de trabalho. Se o peso deste no PIB aumentar de 1% a taxa de desemprego aumenta de 0,76 pontos percentuais e os custos unitários do trabalho aumentam em 4°/o,afectando a competitividade das empresas portuguesas.

O outro mercado que interessa analisar é o da poupança. O modo de financiamento, é fácil de ver, vai significar diferentes decisões de poupança individual, sendo esta muito maior com o sistema de capitalização. Mas este argumento é enganador, pois o relevante é o efeito na poupança agregada do País, incluindo as empresas e o Estado. O assunto torna-se mais controverso, embora os argumentos teóricos continuem a indicar que o sistema de capitalização leva a uma maior taxa de poupança. A resolução empírica do debate sobre o significado prático deste efeito comparativo está longe de estar fechado. Foram feitos numerosos estudos para vários países, tendo muitos encontrado uma diferença significativa. Mas este resultado não é unanime, e nalguns casos as diferenças encontradas não são estatisticamente significativas.

A resolução empírica deste debate é da maior importância. Se a taxa de poupança agregada for significativamente maior com um sistema do que com o outro, a trajectória temporal da economia será também melhor. A uma maior poupança corresponde um maior investimento e portanto uma maior taxa de crescimento da economia. Este diferencial de crescimento, mesmo que pequeno, acumulado ao longo dos anos, faz uma diferença substancial na dimensão do produto.

Mais uma vez há uma grande escassez de estudos aplicados ao caso português. O único estudo publicado é o de Pereira (1997), que mede o impacto de uma eventual expansão do sistema sobre a poupança e o produto. A um aumento de um escudo do sistema vai corresponder uma diminuição de poupança privada de 1,3 escudos e uma diminuição de 1,05 escudos na poupança agregada. Esta diminuição de poupança, associada à diminuição do emprego já referenciada conduz a uma diminuição do PIB. O efeito de aumentar em 1 escudo o sistema de segurança social acarreta uma perda de 1,77 escudos no produto.

Diogo Lucena e Miguel Gouveia

[5] Pereira, A. M., "Reforma do Sistema de Segurança Social em Portugal", em *Estratégias de Reforma do Estado Providência,* Fórum dos Administradores de Empresas.

tema previdencial ou com o subsistema de complementaridade do 2º pilar, tem por objectivo o desenvolvimento da autoprotecção voluntária dos respectivos interessados.

34. Regimes e técnica caracterizadora

Este subsistema abrange "regimes" privados apoiados na técnica da previdência individual livre.

35. Campo de aplicação material

Os "regimes" compreendidos neste subsistema concretizam-se através dos benefícios colhidos da aplicação dos resultados do esforço de poupança individual segundo a oferta do mercado que, nos termos da legislação aplicável, conta com uma gama mais ou menos diversificada de agentes e produtos oferecidos à adesão dos interessados.

36. Gestão

Nos termos da legislação aplicável, a gestão deste subsistema cabe a entidades empresariais especializadas de fins lucrativos, bem como a instituições ou associações vocacionadas para o efeito e sem fins lucrativos.

37. Regulamentação

Este subsistema reclama uma intervenção reguladora do Estado por várias das razões referidas para o subsistema de complementaridade do 2º pilar, nomeadamente as respeitantes à garantia de segurança das expectativas dos interessados e à correcção de iniquidades fiscais existentes (Ver Caixa E. 15).

B) FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

I. Melhoria das cobranças

Independentemente das orientações seguidas na concepção do sistema de financiamento da Segurança Social, é evidente que uma parte importante das reformas necessárias da Segurança Social deverão consistir num melhoramento do sistema de cobranças. Nenhum sistema de financiamento, mesmo o mais perfeito e completo na sua concepção, poderá ser implementado de forma satisfatória sem què existam condições adequadas de monitorização, processamento de informação e capacidade de resposta da máquina da Segurança Social.

É essencial que exista capacidade administrativa e logística para cumprir três funções básicas. A primeira é monitorar as obrigações contributivas dos beneficiários e empresas e detectar desde cedo situações de incumprimento. A segunda é manter registos actualizados, completos e com acesso funcional dos processos e contas destes contribuintes, que permitam a utilização da informação não só para efeitos administrativos e de prevenção como possibilitem aos próprios beneficiários e pensionistas receber anualmente periodicamente informação sobre responsabilidades e direitos face à Segurança Social. A terceira é dotar a Segurança Social dos instrumentos jurídicos, dos recursos informáticos e do capital humano que permitam uma actuação célere e efectiva prevenindo, detectando e punindo situações de incumprimento de obrigações e de fraude.

2. Princípios básicos de financiamento (1) - As três funções da SS

Há no seio da Comissão um consenso elevado sobre qual o princípio orientador da concepção do sistema de financiamento da Segurança Social. Esse princípio é o de que deve existir uma ligação estreita entre o financiamento e as prestações, ou seja que a fonte e montante de receitas a arrecadar pela Segurança Social deverá estar logicamente ligado às funções sociais e económicas que serão financiadas por essas receitas.

Neste momento a situação é tal que existem, grosso modo, três tipos de funções que são financiadas com as receitas atribuídas à Segurança Social. A primeira consiste na provisão pública de mecanismos de seguro (os seguros sociais) contra eventualidades que conduzam à perda ou redução acentuada de rendimentos do trabalho. Estão neste caso as pensões de reforma, invalidez, sobrevivência, subsídio de desemprego, etc. O segundo tipo de funções é de natureza redistributiva e consistem na implementação do princípio da solidariedade. O princípio actua através da atribuição de prestações como as pensões sociais ou o rendimento mínimo garantido com o objectivo de redistribuir rendimento para os grupos mais pobres e vulneráveis da população. A solidariedade inclui também as prestações familiares onde conjuntamente com a motivação anterior se procura redistribuir para as famílias com filhos ou com necessidades pontuais. Deve igualmente incluir-se neste tipo de funções a Acção Social. O terceiro conjunto de funções consiste na realização de investimentos em capital humano constituindo por isso uma extensão natural das políticas de recursos humanos da responsabilidade de outras área funcionais como seriam o caso da Educação e da Qualificação e Emprego.

3. Princípios básicos de financiamento (2) - Adequação de contribuições e impostos às três funções da SS

A distinção mais importante nesta área é a que separa financiamento através de contribuições sobre os salários, como é o caso da Taxa Social Única e financiamento através de impostos como o IVA, o IRS ou o IRC.

As despesas incorridas pela Segurança Social no cumprimento das suas funções redistributivas deverão ser financiadas por impostos e não por contribuições. A lógica subjacente a esta conclusão é que as responsabilidades com a solidariedade são responsabilidades nacionais ou seja um dever de todos os cidadãos.

Neste caso, os princípios elementares de equidade ditam que o montante do esforço individual se deva fazer de acordo com a capacidade de pagamento de cada um e independentemente da natureza da sua fonte de rendimento. Apesar das características do nosso sistema fiscal não serem as mais desejadas, a escolha de um sistema fiscal numa sociedade democrática deveria reflectir os princípios de equidade mencionados. Por isso, a conclusão só pode ser a de que as despesas com as funções de solidariedade deverão ser financiadas pelas receitas fiscais em geral, ou seja pelo Orçamento Geral do Estado.

O caso das despesas com recursos humanos tem uma natureza semelhante à anterior. Apesar de haver ligações entre as despesas do Instituto do Emprego e Formação Profissional e a Segurança Social, não é menos verdade que essas despesas estão igualmente ligadas a áreas como a Educação ou o Emprego. Por outro lado, enquanto despesas de investimento públicas, as despesas no IEFP deveriam ser alvo de um plano global de optimização de investimentos públicos (incluindo análises e avaliações de custo-efectividade e custo-benefício) onde áreas como a saúde ou o meio ambiente fossem igualmente incluídas. O lugar natural para proceder à hierarquização destas várias prioridades é o Orçamento Geral do Estado. Uma consequência desta constatação é a de que tais despesas, a serem feitas via orçamento da Segurança Social, deveriam ter sempre financiamento proveniente das receitas fiscais gerais. De notar que os mesmos princípios se aplicam a outras políticas de recursos humanos como é o caso da isenção parcial ou total de contribuições da Segurança Social para trabalhadores em circunstâncias particulares tais como jovens à procura do primeiro emprego, deficientes, etc..

Por último temos as despesas com os mecanismos de seguro social. Como se trata de mecanismos de seguro destinados a assegurar uma maior estabilidade de rendimentos do trabalho face a eventualidades como o desemprego, a velhice ou a doença, estas despesas deverão ser financiadas por contribuições incidentes sobre os próprios rendimentos do trabalho [6]. Além de tal arranjo ser equitativo, há vantagens de eficiência assinaláveis na atribuição do financiamento dos seguros sociais a contribuições a pagar pelos rendimentos segurados. Ao nível da eficiência do sistema económico como um todo, a atribuição do financiamento dos seguros sociais a contribuições sobre os salários permite alinhar os custos sociais e os custos privados na utilização do factor trabalho, contribuindo assim para uma melhor afectação de recursos[7]. Aliás, é possível perspectivar as contribuições sobre salários como sendo uma contrapartida de salários diferidos[8]. Algumas implicações ao nível do mercado de trabalho serão desenvolvidas com mais detalhe no ponto 6.

4. Evitar a consignação das receitas

No ponto anterior deste documento ficou adquirido que o Orçamento do Estado é a fonte de financiamento adequada às despesas feitas pela Segurança Social que correspondam à função redistributiva e às políticas de recursos humanos. Ficou igualmente estabelecido que as despesas incorridas nas funções de seguro social deveriam ser financiadas com contribuições sobre os rendimentos do trabalho já que não faz sentido tributar outros rendimentos para estas finalidades.

Um exemplo referido ilustra o problema: as máquinas de uma empresas não têm direito a subsídio de doença, de desemprego ou a pensões de reforma, pelo que não é adequado fazer incidir sobre elas os custos dos seguros sociais sobre rendimentos do trabalho. Por outro lado, é evidente que os rendimentos da remuneração do capital investido nas máquinas de uma empresa, como qualquer outro tipo de rendimentos, deverão ser taxados para financiar as despesas com a função redistributiva ou de solidariedade da Segurança Social. Contudo, como já foi observado atrás, este financiamento deverá ser feito pela via da fiscalidade, geral.

Convém deixar explícito um ponto importante. A Comissão em geral não ignorou ideias e propostas veiculadas por diferentes pessoas e organizações sobre a forma como se poderiam arrecadar receitas fiscais adicionais. Foram listadas muitas opções. Alguns exemplos das várias alternativas mencionadas:

a) Aumentos do Imposto sobre o Valor Acrescentado

b) Taxas sobre Poluição (ex. emissão de C02)

c) Aumento dos impostos sobre o vício (álcool, tabaco, jogo, etc.)

d) Aumento dos impostos sobre automóveis

e) Contribuições ao nível das empresas sobre volume de negócios ou sobre o Valor Acrescentado Bruto.

f) Contribuições sobre amortizações

g) Contribuição Social Generalizada (ex. caso francês, Caixa E. 17)

h) Aumentos dos impostos sobre o rendimento (IRS e IRC)

[6] Veja-se igualmente Ilídio das Neves, *Direito da Segurança Social,* Coimbra Ed., pp. 337-351.

[7] Sob este ponto de vista, a situação actual em que as despesas de solidariedade são financiadas pelo factor trabalho corresponde a uma distorção da afectação de recursos já que o custo privado do factor trabalho excedia o seu custo social, o que leva a uma subutilização do factor ou seja a um menor volume de emprego. Em geral, o financiamento das despesas de solidariedade terá sempre que gerar algumas distorções. No entanto, é legítimo esperar que o resultado de optimizar a distribuição dessa carga fiscal por todas as fontes de rendimento resulte num menor nível de ineficiência para a economia como um todo.

[8] Veja-se Ilídio das Neves, *op. cit.* supra.

Como se pode ver da lista acima e tendo em conta a sugestão de alguns membros (Caixa E. 18 proposta por Correia de Campos, Fernando Maia, Carlos Pereira da Silva e Augusto Santos Silva), o conjunto de possibilidades ponderadas é vasto. Em muitos destes casos fez-se um balanço das vantagens e inconvenientes. Por exemplo, apesar de haver um consenso sobre a desejabilidade teórica de implementar um imposto sobre o C02, há grandes dúvidas sobre a sua exequibilidade prática, tanto mais que o panorama internacional revela haver uma experiência muito limitada de aplicação, apesar das numerosas referências que se fazem a este tipo de impostos.

O caso das contribuições sobre o volume de negócios foi estudado noutros países. Na prática esse tipo de impostos assemelha-se ao antigo imposto sobre transacções, como todos os defeitos técnicos correspondentes, o mais importante dos quais é a construção de uma cascata de impostos sobre um bem final para consumo: em cada estádio do ciclo de produção as empresas pagavam imposto sobre um preço anterior das matérias primas que já de si incluía impostos.

A Contribuição Social Generalizada, adoptada em França, corresponde a um imposto sobre o rendimento pessoal com uma base tributária ligeiramente mais larga que o do imposto normal sobre o rendimento. Este imposto pode ser considerado iníquo porque contraria a progressividade do sistema fiscal e ineficaz porque pode gerar comportamentos agravados de fraude fiscal bem como reduções na poupança, esforço e tempo de trabalho, fuga de capitais, etc. Por outro lado, a utilização da CSG está ligada a um sistema onde a Segurança Social inclui no seu âmbito os cuidados de saúde, aos quais estão associados problemas de financiamento específicos que não são relevantes para o caso da Segurança Social portuguesa.

O agravamento do IVA, se bem que de todas as medidas listadas seja provavelmente a mais plausível, não deixa de ter problemas, os quais vão desde o impacte inicial sobre o nível de preços até às considerações de equidade mais preocupantes, uma vez que impostos sobre o consumo são tradicionalmente vistos como tendo características mais regressivas que impostos sobre o rendimento.

Finalmente, o agravamento de impostos sobre o rendimento depara com os problemas típicos de tais medidas, já que para lá dos incentivos negativos sobre a oferta de trabalho, poupança, investimento, etc., temos a considerar no caso português os efeitos sobre a evasão e elisão fiscal. Sabemos que por essas e outras razões uma parte substancial dos rendimentos pessoais não é taxada pelo IRS, como sabemos que o IRC produz receitas muito reduzidas quando comparadas com o potencial da sua base de tributação. Como é sobejamente conhecido, estes efeitos para lá de negativos em si mesmo devido ao efeito de estreitamento da base fiscal e da correspondente necessidade de utilizar taxas mais altas, geram iniquidades fortes, inclusive ao nível agregado já que os trabalhadores por conta de outrem sofrem particularmente com o estreitamento da base fiscal.

A implicação central dos considerandos anteriores só pode ser uma. Decisões de política fiscal são extremamente difíceis, com muitos factores a pesar a favor e contra cada uma das medidas possíveis. Por tais razões, apesar das reflexões anteriormente apresentadas poderem ser relevantes para informar as escolhas orçamentais e fiscais que governos e parlamentos farão, a verdade é que não parece ser uma atribuição

Caixa E. 17. A reforma do financiamento da Segurança Social francesa

Se o projecto de lei n° 303/97 sobre financiamento da Segurança Social em 1998 for aprovado, os descontos para a Segurança Social francesa vão diminuir, 4.75 pontos percentuais. Em contrapartida, a chamada "Contribuição Social Generalizada" (CSG) sobe 4,1 pontos : com o alargamento da base de incidência desta fonte de financiamento o Governo Francês espera aumentar o rendimento disponível dos assalariados em 1,1 pontos e o Estado espera conseguir 20 mil milhões de francos de receita adicional para financiar a assistência na doença (até agora ainda quase integralmente paga pela Segurança Social francesa). O ganho é originado pela diferença de bases de incidência. Os 4.75 pontos de contribuição para a segurança social incidiam apenas sobre a massa salarial; os 4,1 pontos de aumento na CSG incidem sobre todos os rendimentos dos contribuintes, não só os originados na capital, mas até sobre as reformas e subsídios de desemprego. No capítulo das compensações, o Projecto de Lei prevê a limitação do aumento da CSG a 2,8 pontos percentuais para reformados e desempregados, suprimindo-lhes, ao mesmo tempo, o desconto de 2,8 pontos para a assistência na doença. Outras compensações serão facultadas aos funcionários públicos, que descontam com base apenas no salário ilíquido de base e passarão a descontar a CSG a partir do total do salário de base e prémios complementares. Os contribuintes poderão ainda abater a CSG na base dos rendimentos tributáveis.

Com esta reforma o Governo Jospin "fiscalizou" o financiamento do sistema de saúde, no sentido de o colocar a expensas do Orçamento do Estado e reduziu em termos equivalentes as contribuições sobre o trabalho, dando razão aos que criticavam a elevada carga para-fiscal existente em França nas contribuições patronais e salariais para a Segurança Social. Ao mesmo tempo o governo procura cumprir a promessa eleitoral de reequilibrar a fiscalidade a favor do trabalho, em detrimento do capital (Adaptação de PÚBLICO, 22/9/97).

da especial competência da Comissão do Livro Branco da Segurança Social fazer recomendações ao governo de como fazer a distribuição óptima da carga fiscal pelos vários tipos de impostos e respectivas bases fiscais. Mais uma vez trata-se de escolhas sociais que competem ao Governo e ao parlamento. Neste sentido não deverá haver consignação de receitas, o que aliás é um princípio antigo e respeitado de Finanças Públicas. A consignação de receitas de um imposto particular directamente para financiamento de uma prestação ou para financiamento da Segurança Social não traz quaisquer vantagens e funciona sobretudo como factor de rigidez que pode perturbar reformas e melhorias de execução na política fiscal.

Obviamente esta posição da não consignação de receitas faz sentido porque se assume que o Governo cumprirá efectivamente a Lei de Bases da Segurança Social e financiará as despesas da função solidariedade a partir das receitas gerais. Por fim, é de sublinhar que, na opinião da Comissão, a responsabilidade do OGE deveria estender-se igualmente às políticas de recursos humanos.

5. Reforçar a relação sinalagmática entre contribuições e benefícios

Se as contribuições para a Segurança Social se destinarem a financiar seguros sociais, então será possível evidenciar a relação existente entre estas contribuições e os benefícios que por elas são adquiridos. Nestas circunstâncias, o pagamento da contribuição não é o pagamento de um imposto, o qual é unilateral e sem benefícios identificáveis como contrapartida mas é antes a "compra" pelo trabalhador de pensões de velhice e de seguros contra a doença, a invalidez ou a morte prematura. Neste sentido, é como se a remuneração dos trabalhadores fosse constituída por uma parte pecuniária, o salário líquido de contribuição, e por uma parte não pecuniárias composta pelo valor actual das pensões futuras, e pelo valor actuarial dos vários seguros adquiridos.

As consequências desta relação estreita entre contribuições e benefícios seriam muito positivas ao nível da evasão e elisão de salários, já que os incentivos para adoptar esses tipos de comportamento seriam substancialmente menores. As consequências seriam também positivas no mercado de trabalho visto que as contribuições teriam um papel muito menos desencorajador da oferta e procura de trabalho.

6. Classificação das prestações como seguro social, solidariedade ou de recursos humanos

A fim de concretizar os princípios enunciados, impõe-se que haja uma clarificação da correspondência entre as diferentes prestações e programas financiados pela Segurança Social e as três funções básicas definidas anteriormente. Nomeadamente, quais das rubricas de despesa actuais da Segurança Social devem ser entendidas como seguro social e logo financiadas pelas contribuições e quais devem ser classificadas como sendo de solidariedade ou de políticas de recursos humanos e logo atribuídas ao Orçamento Geral do Estado. Apesar de em muitos casos a classificação ser relativamente óbvia e consensual, esta matéria mostrou ser de alguma delicadeza já que se deparou com áreas onde se poderão aplicar diferentes critérios e por isso obter resultados diferentes.

Começando pelas prestações e programas de consenso mais fácil, temos que deverão ser incluídos nas funções de solidariedade:

i A Acção Social
3 Rendimento Mínimo Garantido
3 Prestações dos Regimes não Contributivos (ex. pensão social)
s As Prestações Familiares[9].

Nas políticas de recursos humanos deveriam ser incluídos:

a As despesas do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, incluindo nomeadamente, as que têm vindo a ser financiadas pela TSU
As despesas implícitas com medidas de redução ou isenção da TSU
: A contrapartida portuguesa das transferências do Fundo Social Europeu

Finalmente, deveriam ser incluídos na função de seguro social as prestações substitutivas de rendimentos do trabalho, designadamente:

i As pensões de reforma, invalidez e sobrevivência
.a Subsídio de desemprego
j Subsídio de doença
;i Subsídio de maternidade
a Prestações por acidentes de trabalho e por doença profissional

Os casos seguintes correspondem a situações mais delicadas onde não foi possível obter consenso:

a Antecipações de reforma
: Subsídio social de desemprego
i Complemento social de pensão.

Vejamos estes últimos três casos um por um, tendo em mente que os respectivos beneficiários estão enquadrados em regimes contributivos. Comecemos com as antecipações da reforma.

[9] Esta últimas poderão ser entendidas como uma função de política familiar (ou até eventualmente como política populacional) mais do que como solidariedade. Em qualquer destes casos é evidente que a sede própria para o financiamento deverá ser o Orçamento do Estado pelo que, nestes casos particulares, uma maior precisão na definição dos conceitos não teria qualquer impacte sobre as recomendações deste trabalho.

Antecipações da reforma
Diferentemente da velhice, a antecipação da idade da reforma por razões de natureza económica não é um acontecimento que a doutrina e prática acolham na esfera das eventualidades tipicamente cobertas pelos sistemas de segurança social. Dada a sua relevância *de facto*, trata-se de uma situação onde há lugar para, pelo menos, duas interpretações. A primeira encara as antecipações de reforma como fazendo parte do seguro social. A lógica desta posição assenta na ideia que antecipações de reforma são geralmente consequências de situações graves decorrentes de causas como a obsolescência técnica de sectores inteiros da economia ou de destruição dos mercados desses sectores produtivos, rápida e permanente, devido a evoluções nos padrões de comércio internacional. Nestas circunstâncias, o capital humano específico ao sector e à empresa detido por um trabalhador sofre uma depreciação inesperada e vultuosa. Esta perda poderá ser comparada a outro tipo de situações pessoais catastróficas comõ por exemplo uma doença grave ou um incêndio na habitação. A ideia central é que se trata de um evento estocástico e por conseguinte de uma eventualidade a cobrir pelo seguro social. Uma consequência directa deste tipo de enquadramento doutrinário é a de que se deverá criar uma eventualidade designada por exemplo de "rotura sectorial", e se deverá estimar actuarialmente o montante das despesas neste tipo de prestação com a consequente taxa de contribuição incluída no total da Taxa Social Única.[10] *

A segunda interpretação considera que as despesas com reformas antecipadas devem ser divididas em despesas que de outro modo seriam suportadas pelos mecanismos de seguro social (desemprego) e despesas que deverão ser consideradas como despesas de solidariedade. Neste caso há que proceder a uma avaliação das despesas em subsídio de desemprego que são evitadas pela situação de reforma antecipada. Como por definição se trata de casos graves, o contrafactual mais relevante é a situação em que os trabalhadores receberiam subsídio de desemprego até à duração máxima prevista na lei. O valor destes subsídios (e das reformas entretanto recebidas se por limite de idade houvesse lugar à conversão de subsídio de desemprego em reforma) deveria ser estimado e tais despesas seriam da responsabilidade do seguro social e financiadas pela TSU. As despesas restantes seriam do âmbito da solidariedade e financiadas pelo OGE.

Subsídio social de desemprego
Para alguns membros da Comissão, e talvez seja esse o entendimento mais comum, trata-se de uma prestação destinada a suplementar o rendimento de agregados familiares com poucos recursos, e por isso da área da solidariedade. Com efeito o subsídio social de desemprego é concedido mediante a verificação de uma condição de recursos, pelo que assume a natureza de uma prestação assistencial. No entanto, esta é uma área de discordância. Uma primeira razão, de natureza conceptual prende-se com o facto de só pessoas que tenham sido trabalhadoras terem acesso à prestação. Ora, se é natural que uma prestação de solidariedade pura esteja dependente de situações de carência é menos pacífico que haja compatibilidade entre a função de solidariedade e a existência de uma condição de elegibilidade relacionada com o estatuto profissional prévio. Como a existência prévia de rendimentos do trabalho é uma condição *sine qua non* da atribuição da prestação, então ela tem, de facto, um elemento de seguro. Uma outra razão para duvidar dos atributos de solidariedade desta prestação é de natureza empírica. Pode pôr-se a questão de saber se, na prática, a passagem do subsídio de desemprego para o subsídio de desemprego social se faz de forma mais ou menos automática e quase universal. Se esta hipótese se confirmar empiricamente, então a distinção entre subsídio de desemprego e subsídio de desemprego social não é relevante em termos da função desempenhada, ou seja são ambos *de facto* prestações de seguro social e, como tal, deverão ser financiadas por contribuições sobre os salários. Nesta perspectiva será necessário o recálculo da taxa actuarial contributiva que deva ser aplicável à cobertura da eventualidade de desemprego.

Complemento social de pensão
O complemento social de pensão é uma prestação que o legislador inseriu no regime não contributivo e que tem vindo a ser financiada pelo Orçamento de Estado. No entanto não há concordância total com esta situação. As razões são semelhantes ao caso anterior. Os complementos de pensão não respeitam a ideia do acesso universal, já que só se podem atribuir na sequência de existirem rendimentos do trabalho, e pela mesma razão, estão estreitamente ligados ao exercício de actividade profissional. Acresce que, ao contrário do subsídio social de desemprego, estas prestações nem sequer *de jure* estão condicionadas à verificação de condições de recursos. Por essas razões, uma parte dos membros do grupo de trabalho advoga a classificação dos complementos de pensão como despesa de seguro social, a financiar pela TSU.

7. Cálculo daTSU deverá seguir princípios actuariais

Uma vez listadas as eventualidades no âmbito do seguro social, deverá ser feito um cálculo actuarial sobre as taxas por eventualidade. Nas prestações imediatas as estimativas não deverão ser muito divergentes das taxas derivadas recorrendo aos orçamentos recentes da SS. Na parte das prestações diferidas a

[10] Alternativamente ao ajustamento do lado do financiamento poderia haver lugar a uma ajustamento do lado das prestações, com a aplicação de um coeficiente de penalização ao valor da pensão, relacionado com o número de anos de antecipação.

situação é mais delicada, já que a TSU deverá reflectir actuarialmente as despesas futuras associadas aos direitos que forem sendo adquiridos. Este princípio é importante e diverge da prática do estimar taxas por eventualidade retrospectivamente ou tendo em conta a composição contemporâneas das despesas orçamentadas da SS.

Como e fácil de ver isso significa que a implementação destes princípio está dependente de esforços prospectivos. Na medida em que a longo prazo se prevê uma subida das despesas com pensões, a aplicação deste princípio levará provavelmente a uma subida das taxas relacionadas com as eventualidades velhice (e talvez sobrevivência). Estas taxas gerariam receitas superiores às despesas no curo prazo por forma ao sistema criar reservas que permitissem mais tarde o pagamento das pensões.

8. Reduzir diferença entre taxas efectivas e taxa nominais

Uma constatação imediata a fazer por qualquer observador atento da SS é a existência de múltiplas taxa de contribuição. Nalguns casos a existências de taxas diferentes da TSU justifica-se por o conjunto das eventualidades cobertas ser mais reduzido que no caso normal do regime geral.[11] Nos outros casos, incluindo prereformas, entidades sem fim lucrativo, etc, as reduções da TSU não parecem ser justificáveis pelo que deveriam terminar. Esta alteração poderia ser feita acompanhada por pagamentos compensatórios, fixos e determinadas pela situação inicial, às instituições perdedoras nos casos em que tal se justificasse.

[11] Outra questão é saber se estas reduções de eventualidades se justificam ou não. Trata-se de uma matéria de natureza diferente sobre a qual não nos pronunciamos.

Caixa E. 18
O financiamento da Segurança Social

Apesar de concordarmos com as grandes recomendações do capitulo em matéria de financiamento, parecenos que deveria, ainda assim, ter-se avançado com medidas concretas de reforço de outras componentes de receita para a Segurança Social, sobretudo se se tiver em atenção que certas medidas de reforma preconizadas no texto, implicam a criação de fundos adicionais para fazer face a custos de transição.

É com o objectivo de dar resposta à necessidade de reforçar as componentes de receita não provenientes directamente da produção que redigimos a presente nota.

Seis ideias chave [12] poderiam balizar a reforma do financiamento da Segurança Social:

Controlar a despesa

A perenidade do sistema depende dos mecanismos de controlo da despesa. Não existe base contributiva miraculosa que permita garantir o equilíbrio do sistema de protecção social. A longo prazo todas as formas de financiamento evoluem com o rendimento nacional. Será que as despesas sociais possam crescer, de forma duradoura, a um ritmo muito superior ao do crescimento do PIB?

Manter e reforçar a ligação entre contribuições e prestações, na previdência social

Existem razões económicas, financeiras e de equidade que recomendam a manutenção e reforço desta ligação. Em primeiro lugar as razões económicas: até agora, não existe evidência que o aumento das taxas de contribuição tenha pesado sobre a competitividade das empresas. Com efeito, uma parte substancial das contribuições sociais têm sido entendidas pelos assalariados como a contrapartida de salários diferidos. Desta forma eles aceitaram uma diminuição relativa do seu salário líquido durante a fase activa. Uma percepção diferente, a prazo, poderia avivar as tensões salariais, degradar desta forma a competitividade das empresas, a rendibilidade de certas actividades produtivas e pesar em consequência sobre o volume de emprego.

Em seguida as razões financeiras: Toda a proposta de controlo das despesas será tanto melhor compreendida quanto mais as pessoas estejam associadas ao financiamento das prestações que recebem.

O caracter de seguro dos riscos justifica que se introduzam mecanismos de comparticipação para limitar o risco moral.

Finalmente a equidade: a ultrapassagem, para certas despesas sociais, da solidariedade profissional pela solidariedade nacional, justifica que elas não sejam mais financiadas exclusivamente por contribuições sobre os rendimentos da actividade profissional. Como exemplo citam-se as despesas com a família e as pensões de dignidade.

Alargar a base de financiamento das funções de solidariedade e de política de recursos humanos

Em primeiro lugar por razões económicas: mesmo que não exista uma base de incidência miraculosa, algumas podem ser mais favoráveis ao emprego. O alargamento da base de incidência a todos os rendimentos da Nação, ou o recurso a impostos sobre o consumo, poderiam ser elementos de luta contra o desemprego, através do financiamento de políticas activas de emprego e formação e substituindo a parte da contribuição actual que hoje é assegurada por contribuições sobre salários. A esta luz, deveriam ser cuidadosamente analisados os efeitos de medidas como o lançamento da contribuição social generalizada (CSG) e o chamado IVA social.

Estas medidas deverão ser apresentadas aos parceiros sociais para reflexão, uma vez que respondem a preocupações de reequilíbrio da competitividade entre empre-

[12] Cf Jean- Baptiste de Foucauld (1995). Financement de la protection sociale. Rapport ao premier ministre. La documentation française.

9. Recomendação sobre transição e alterações daTSU

Enquanto a atribuição do financiamento das despesas de solidariedade e das políticas de recursos humanos ao OGE opera no sentido de permitir uma redução da TSU (necessariamente compensada por aumentos noutros impostos ou noutras fontes de receitas para o Sector Publico), temos que a aplicação dos princípios actuariais à TSU actua no sentido do seu aumento. Na indisponibilidade imediata das estimativas que permitam determinar o valor adequado para a TSU que resulta da aplicação dos vários princípios enunciados, é claro que não reduzir já a TSU é uma medida elementar de prudência. Uma solução alternativa de financiamento é apresentada na Caixa E. 18.

C) CLARIFICAÇÃO DAS COMPONENTES DA PROTECÇÃO SOCIAL

COMPONENTE PREVIDÊNCIA

Medidas de Política

I. Eliminação da sobrecarga

O caminho iniciado em 1996 de eliminação progressiva da sobrecarga financeira da componente Previdência deve ser prosseguido. O critério orientador deve ser o disposto na Lei de Bases de 1984, até à revisão desta e à clarificação de algumas dúvidas conceituais (ex. prestações familiares, subsídio de desemprego). A prática recente de o Orçamento da Segurança Social ter cumprido a Lei de Bases em 91%

Em seguida por razões financeiras: Uma diversificação da base de incidência permitiria limitar o efeito das flutuações económicas sobre o equilíbrio das contas sociais. Diga-se a propósito que a CSG, que inclui na base de incidência os rendimentos de substituição acima dos rendimentos isentos, é mais estável do que contribuições sobre salários que podem desaparecer por razões económicas.

Para além disso todos os rendimentos de capital passariam a contribuir para a função de solidariedade.

Finalmente por razões de equidade devido ao aumento dos mecanismos de solidariedade. Certas despesas sociais devem ser financiadas pelo conjunto dos rendimentos e não apenas pelos rendimentos do trabalho.

Dar prioridade ao emprego, reduzindo o casto do trabalho dos assalariados menos qualificados.

É prioritário escolher modos de financiamento mais favoráveis ao emprego, em primeiro lugar por razões de equidade e de eficácia, tendo em conta o desemprego, mas também porque um desemprego maciço e durável constitui uma carga pesada para as contas sociais e porque toda a melhoria do emprego melhora as suas finanças. Vistas por este prisma as contribuições directas sobre o rendimento dos indivíduos devem ser preferidas às contribuições sobre as empresas.

A elevada taxa de desemprego das pessoas menos qualificadas pode explicar-se em grande parte pelo nível relativo do custo do trabalho, mesmo se outros fenómenos também o influenciem. Uma redução permanente das cargas sociais de amplitude significativa, focalizada sobre os baixos salários poderia assim ser favorável ao emprego. Isto necessitaria de massas financeiras importantes, implicando um esforço redistributivo que deveria ser assumido colectivamente. A questão da integração deste esforço deveria ser posta aos parceiros sociais.

Não sobrestimar as margens de manobra financeira disponíveis para iniciar as reformas

O alargamento do financiamento ao conjunto de rendimentos da Nação permitirá obter um financiamento adicional uma vez que atingirá rendimentos actualmente isentos da contribuição para a Segurança Social. No entanto ele será atenuado pelo esforço financeiro de redução da taxa social única com vista à promoção do emprego menos qualificado.

Por outro lado o aumento do IVA afecto às despesas sociais não poderá causar problemas a nível comunitário, nem penalizar os produtos de primeira necessidade das famílias de baixos rendimentos.

Aumentar a legibilidade e a compreensão do dispositivo de financiamento

Estes princípios gerais só têm hipóteses de serem aceites pela opinião pública se forem objecto de uma aplicação simples e de uma pedagogia clara.

A apreciação risco a risco de certas medidas faz parte integrante deste dispositivo de clarificação que o relatório deve completar sobre dois pontos: a partilha das responsabilidades por um lado e o papel dos mecanismos concorrenciais na gestão de riscos por outro lado.

No que diz respeito às prestações familiares duas concepções são possíveis: a primeira consistiria na introdução da contribuição social generalizada substituindo a taxa social única. A segunda, incluindo-a no Orçamento do Estado.

No que diz respeito às prestações de substituição por velhice convém distinguir entre a função seguro financiando-a por contribuições e a função solidariedade financiada por receitas fiscais, e devendo prever-se a possibilidade de recolha de receitas específicas para a satisfação de encargos de natureza temporária (por exemplo, com os Regimes Não ou Fracamente Contributivos e com a amortização da dívida do Estado à Segurança Social).

Carlos Pereira da Silva
Augusto Santos Silva
Fernando Maia
A. Correia de Campos

em 1996 e um valor ainda mais elevado em 1997, deve ser fortemente encorajada. Imperativos de realismo levam a considerar que a eliminação progressiva da referida "sobrecarga passada e presente" dificilmente poderia consistir na expectativa de que o Estado assumisse o compromisso de pagar a "dívida" acumulada pelo incumprimento da Lei de Bases e pelos significativos encargos que têm sido indevidamente suportados, sem base contributiva nem financiamento específico, pelo regime geral de segurança social. A eliminação progressiva das sobrecargas financeiras indevidas que têm persistido passa prioritariamente pela racionalização do modelo de financiamento de cada um destes subsistemas nos termos apontados no quadro da referida concepção globalizante da protecção social.

2. Desagregação daTSU

0 abandono (em 1977) da desagregação das taxas contributivas por eventualidades resultou de razões puramente administrativas e da ideia de que a desagregação apenas se justificava na vigência do método de capitalização. Tratou-se de um equívoco; independentemente do regime financeiro adoptado, permanecem os riscos sociais subjacentes às eventualidades a proteger. Na verdade, (a) essas eventualidades têm custos específicos que importa conhecer com rigor em cada momento, e (b) os custos dessas eventualidades não permanecem imutáveis no tempo, variando com factores económicos, sociais e demográficos. Entre as vantagens a colher da desagregação destacam-se as seguintes:

:a facilitar a ponderação dos factores económicos, sociais, demográficos e outros que condicionam a dinâmica dos custos e o cálculo dos respectivos ajustamentos actuariais;

a evitar a descaracterização dos regimes contributivos abrangidos por este subsistema, nomeadamente por força da imposição aos respectivos beneficiários de excessos incomportáveis de solidariedade;

a garantir aos cidadãos a possibilidade de conhecerem em termos transparentes, a relação entre o esforço contributivo de cada um e o valor das prestações garantidas em cada eventualidade;

a permitir a aplicação de um novo modelo de orçamento, conta e de informação estatística da segurança social;

1 facilitar a análise internacional comparada das taxas desagregadas.

! permitir a visibilidade dos custos técnico e de administração de cada uma das eventualidades cobertas;

3. Conta-corrente de beneficiários

O reforço do elemento seguro na componente Previdência exige uma correspondência mais estreita que a actual entre contribuições e benefícios. Essa correspondência deve assentar em métodos de transparência financeira pelos quais o beneficiário periodicamente acompanhe a evolução das suas contribuições e compreenda a associação que elas têm com os benefícios esperados. No momento actual por não existir essa transparência, o beneficiário tende a criar uma ideia irreal dos seus direitos, sem fazer a aproximação entre contribuições e capitalização. (É comum os beneficiários gerarem elevadas expectativas actuariais de reduzidos períodos contributivos e de diminutas contribuições, ou p.ex., pensarem que o seu direito constitucional à protecção da saúde deriva de contribuições para a Segurança Social, quando estas não cobrem aqueles encargos desde 1978). A forma mais prática de clarificar estas percepções é aumentar a transparência das contas e criar contas-correntes de beneficiários, com extractos periodicamente divulgados e acessíveis, dentro das limitações dos sistemas de tratamento automático da informação disponíveis em cada momento. O investimento nesta área tem que ser fortemente ampliado e um plano estratégico de médio-prazo tem de ser definido. A Comissão adquiriu a percepção de que este é um dos mais frágeis elementos da actual administração do sistema e encoraja fortemente o Governo a prosseguir e reforçar os trabalhos em curso de revisão dos sistemas informáticos na Segurança Social, nomeadamente para o fim aqui referido.

4. Maior eficácia nas cobranças

As questões levantadas pelo incumprimento das obrigações contributivas perante a Segurança Social e pela recuperação dos montantes em dívida repartem-se sobre três sistemas:

O sistema de *informação sobre a evolução da dívida.*
As actualizações dos registos de dados físicos e financeiros são feitas com atrasos consideráveis. A principal deficiência neste campo prende-se com a inexistência de um corpo de informação estatística voltado especificamente para a recuperação dos montantes em dívida.

O sistema de *intervenção institucional.*
Este sistema deve apoiar-se na actuação coordenada das instituições de Segurança Social no combate ao incumprimento, no reforço da sua capacidade de iniciativa, e na articulação dos procedimentos com os outros credores públicos (nomeadamente com os Serviços de Justiça Fiscal).

O sistema de *avaliação permanente das medidas de política.*
A avaliação dos resultados do funcionamento dos mecanismos que foram criados para inibir o incumprimento e para estimular a recuperação da dívida é condição de eficácia das políticas. Sem prejuízo das avaliações de ordem financeira, o sistema deve con-

templar igualmente outras dimensões não menos importantes, como a celeridade dos processos decisionais e de resposta, ou os efeitos das acções prosseguidas. O sistema, para além das avaliações pontuais, deveria levar a cabo um diagnóstico global do seu quadro legislativo, de modo a desenvolver uma base de conhecimento capaz de promover a manutenção, revisão ou substituição de uma lei de regularização da dívida.

A modernização, racionalização e aperfeiçoamento do controlo dos mecanismos de cobrança passa por um conjunto de medidas, entre as quais se sugerem:

— a simplificação da diversidade excessiva de regimes, sub-regimes e taxas contributivas;
— a unidade de gestão financeira, traduzida no exercício de tesouraria de comando unificado, sem prejuízo da necessária consolidação para efeito de apresentação de contas;
— criação de uma base nacional de dados de contribuintes, articulável com bases de dados regionais, sub-regionais e locais, sediada no orgão nacional de gestão financeira e por ele gerida;
— criação, no âmbito do orgão nacional de gestão financeira, de um departamento com competência específica em matéria de cobrança de contribuições, dotado de um *observatório* para prevenção, acompanhamento e controlo de contribuições vencidas e vincendas;
— elaboração de um código das contribuições da segurança social, que reuna toda a disciplina legal relacionada com as contribuições e correspondentes sanções por incumprimento;
— criação de serviços especializados de fiscalização dotados de mobilidade funcional;
— criação de juízos de execução próprios de segurança social;

5. Redução das margens de manipulação do sistema

O sistema actual, como já se concluiu atrás, é profundamente manipulável por aqueles que têm acesso à informação e que podem organizar a sua carreira contributiva de forma a contribuírem o mínimo possível, para usufruírem de benefícios os maiores possíveis. A fluida associação entre contribuições e benefícios e a forma opaca e excessivamente administrativa como o sistema é gerido não incentivam funcionários nem beneficiários a defenderem a solvabilidade do sistema. Os factores dessa manipulação comportam múltiplas dimensões. Além das que se prendem com a fraude e a evasão contributiva, existem outros exemplos:

fraudes, abusos e outras práticas de acesso indevido a prestações por incapacidade temporária ou permanente;
s idem, no que se refere a prestações de desemprego;
a acumulação ilegal de rendimentos pelo exercício de actividade profissional com prestações da segurança social, nomeadamente de doença e de desemprego;
a empolamento artificial ou fraudulento dos rendimentos do trabalho nos períodos legalmente relevantes para o cálculo de prestações da segurança social, nomeadamente pensões de velhice;
a empolamento abusivo ou fraudulento dos períodos de actividade profissional legalmente relevantes para o cálculo e atribuição de pensões antecipadas, no caso de profissões de desgaste rápido previstas na legislação em vigor;
: o próprio Estado se viciou na manipulação do sistema nas situações de reestruturação, reconversão ou recuperação de sectores de actividade ou de empresas, fazendo recair sobre a segurança social os encargos com a antecipação da idade legal de reforma por velhice, a qual provoca diminuição de receitas e aumento de despesas, sem financiamento específico.

O reforço da relação entre contribuições e benefícios será o melhor instrumento para a atenuação das assimetrias na informação que geram desigualdades no acesso aos benefícios. A redução geral das margens de manipulação exige a adopção de algumas medidas:

— reforço, aperfeiçoamento e intensificação da acção dos serviços de fiscalização e de verificação de incapacidades;
— agravamento das sanções aplicáveis ao acesso indevido às prestações da segurança social;
— alargamento do período de cálculo para formação de pensões de velhice a toda a carreira contributiva, respeitando sempre direitos adquiridos e em formação.
— separação do registo e tratamento de remunerações referentes aos períodos legalmente relevantes para o cálculo e atribuição de pensões antecipadas, nos casos permitidos pela lei (ex. mineiros, inscritos marítimos).
— financiamento específico, através de uma Conta Nacional de Solidariedade, para suportar os custos da antecipação da idade legal da reforma por velhice por razões ligadas a processos de reestruturação reconversão ou recuperação de sectores de actividade ou de empresas com consequências na redução de efectivos.

Organização da Segurança Social e participação

6. O imperativo da participação

Tem sido relativamente desvalorizada a participação dos interessados no quadro da organização administrativa da Segurança Social. Todavia ela tem a maior

relevância: no plano *político*, com a partilha democrática e equilibrada de responsabilidades entre o Estado, os trabalhadores e os empregadores; no plano *económico,* dado o volume de transferências operadas através dos mecanismos de funcionamento do sistema protector; no plano *social,* pela realização de direitos de cidadania que se projectam como condição de coesão e paz sociais; no plano dos *interesses gerais,* com a captação e organização eficaz e eficiente dos recursos, a transparência da gestão e a qualidade dos serviços prestados (V. Caixa E.19).

7. Fundamentação jurídica

No plano *internacional, o* n°l do artigo 72° da Convenção n°102 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à segurança social (norma mínima), reconhece "aos representantes das pessoas protegidas" o direito a "participar na administração ou de estar associados a ela, com carácter consultivo", quando essa administração "não esteja confiada a uma instituição regulamentada pelas autoridades públicas ou a um departamento governamental responsável perante um parlamento". Quanto aos "representantes dos empregadores e das autoridades públicas", aquela disposição limita-se a referir que a legislação nacional "poderá prever também a (sua) participação". O texto do n°l do artigo *77°* do Código Europeu da Segurança Social (revisto) pouco difere, nesta matéria, da formulação adoptada pela OIT, estabelecendo que "quando a administração não é assegurada por um serviço público responsável perante uma assembleia eleita, os representantes das pessoas protegidas devem participar na administração ou a ela serem associados com poder consultivo (...)", "a legislação nacional pode também prever a participação de representantes dos empregadores e das autoridades públicas". No plano *nacional,* a Constituição da República Portuguesa estabelece, no n° 2 do artigo 63°, que "incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários". Pode afirmar-se que, na esfera internacional se acentua o carácter consultivo do exercício da participação na administração da segurança social e se desvaloriza a ideia do tri-lateralismo, por aqueles instrumentos se limitarem a admitir que "a legislação nacional pode também prever a participação" dos representantes dos empregadores e das autoridades públicas; no plano interno, nada se estabelece sobre o carácter consultivo ou outro da participação, omitindo-se qualquer referência aos representantes dos empregadores e das autoridades públicas.

8. A prática da participação em Portugal

Depois da reforma da Previdência Social (Lei n° 2 115, de 18 de Junho de 1962), a participação na administração das caixas de previdência passou a ser assegurada, segundo um modelo tripartido, no âmbito da direcção e do conselho geral respectivos. Este modelo veio a ser seguido, com adaptações, em outras instituições, como a Caixa Nacional de Pensões, a Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais e a Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família. Com a chamada Lei Orgânica da Segurança Social (Decreto-Lei n°549/77, de 31 de Dezembro) foi instituído um novo modelo que passou a incluir representantes das "associações sindicais e outras organizações de trabalhadores, das autarquias e comunidades locais, das instituições privadas de solidariedade social não lucrativas e ainda de outras entidades interessadas no sistema unificado de segurança social", com um órgão a nível central (Conselho da Segurança Social) e com órgãos a nível regional (Conselhos Regionais). No Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social formalizou-se no Conselho de Gestão uma estrutura tripartida de participação. A Lei de Bases da Segurança Social (1984) passou a considerar a participação como um dos princípios do sistema de segurança social, mas limitou-se a retomar o essencial da legislação de 1977 no que se refere ao modo de o aplicar: a nível central manteve-se um Conselho Nacional da Segurança Social, sem que tivesse sido aprovada a legislação definidora das respectivas competências e composição; quanto ao nível regional, legislou-se, em 1993, estabelecendo-se a participação a dois níveis: o regional propriamente dito (Conselho Regional de Segurança Social) e o Sub-regional (Comissão Sub-regional de Segurança Social) de base distrital.

9. Avaliação

A experiência acumulada toma evidente o carácter insatisfatório e pouco eficaz do funcionamento das estruturas de participação na administração da segurança social. Sacrificou-se, no plano nacional, uma equilibrada visão sistémica da protecção social a uma perspectiva maximalista e globalizadora de "sistema unificado". O alcance prático da participação ressentiu-se do facto de se ter conglobado num único "sistema unificado" três grandes funções (previdencial, de solidariedade e de acção social) muito diferenciadas quanto aos seus fins, âmbito pessoal, âmbito material, modo de financiamento, métodos de gestão financeira e organização administrativa. Deste modo, às especificidades e ao carácter tecnicamente especializado de cada uma daquelas grandes funções jamais correspondeu qualquer especialização no âmbito das estruturas de participação.

10. Recomendações

O esforço de reforma a realizar neste domínio reclama a adopção de um conjunto coerente de medidas, nomeadamente as seguintes:

Revisão da Lei de Bases da Segurança Social, estabelecendo as novas bases em que deve apoiar-se o princípio da participação dos interessados no funcionamento dos orgãos de administração dos diferentes sistemas e sub-sistemas de protecção social, tendo em conta as seguintes coordenadas orientadoras:

— acolhimento de uma perspectiva ampla e aberta que combine a participação dos particulares na formação do acto administrativo com a participação institucional dos representantes das associações sindicais, das organizações empresariais e de outros interessados;

— adopção de um modelo de participação adequada às exigências da visão sistémica da protecção social;

— reconhecimento da menor justificação para se criar uma estrutura de participação de âmbito nacional, dada a existência e competências do Conselho Económico e Social.

Consideração da participação no contexto geral da Concertação Social tendo em conta os seguintes aspectos:

— criação de novas estruturas de participação segundo os critérios diferenciadores dos distintos sis-

Caixa E. 19 - Modelo organizativo da Segurança Social

O Decreto-Lei 549/77, de 31 de Dezembro, pode ser considerado a primeira lei orgânica da Segurança Social. Veio aconselhar o imediato lançamento de bases legais autónomas que possibilitassem o pronto arranque para a progressiva realização dos fins fundamentais do Sistema. A urgência resultava da existência de estruturas paralelas e não articuladas de previdência social e de assistência social que agiam por vezes em sobreposição, outras vezes deixando a descoberto situações de carência e sempre marcadas pela ausência de objectivos comuns. Esta situação acabou por dar origem à criação dos Centros Regionais de Segurança Social (CRSS). É mais tarde, com o Decreto-Lei 136/83, de 21 de Março, que se estabelece a criação de 18 CRSS e a regulamentação da sua estrutura. Esta nova orgânica assentava num principio de unificação, entendido não só em termos de integração de orgãos, serviços e instituições do âmbito da previdência social e do da assistência social, bem como das respectivas funções, mas visava também articular a coordenação dos objectivos de política social da responsabilidade do sector com os de outros departamentos sectoriais incluindo os responsáveis pela política económica. Previa-se uma descentralização dos poderes decisórios e a criação de orgãos dotados de autonomia administrativa e financeira a nível distrital que, com os serviços locais deles dependentes, assumissem as tarefas de execução dos fins do sistema em contacto directo com as populações. O âmbito geográfico dos CRSS correspondia à área dos distritos, podendo coincidir com a das regiões-plano ou com a das regiões administrativas que viessem a ser instituídas. Gozavam de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira. Pretendia-se que os CRSS actuassem nas seguintes áreas específicas: (a) prestações pecuniárias; (b) prestações de serviços de acção social directa; (c) gestão, apoio técnico e fiscalização; (d) apoio administrativo, equipamento e aprovisionamento.

A nível local integravam-se os serviços locais e as instituições e estabelecimentos oficiais que dependiam dos CRSS. A sua função era a de contribuir de forma directa para a prevenção e recuperação de carências, através da criação e manutenção de equipamentos e de serviços de Acção Social e de outras prestações asseguradas pelo Sistema.

Posteriormente o Decreto-Lei 260/93, de 23 de Julho, veio reduzir de 18 para 5 os CRSS, procurando garantir uma maior eficácia da gestão dos regimes de Segurança Social e do exercício da Acção Social, assegurando melhor aproveitamento de recursos humanos e técnicos, assim como a redução dos custos da administração. Este diploma veio criar serviços de âmbito sub-regional e local que actuam conjuntamente com os CRSS por forma a desconcentrar o sistema. Esta desconcentração acabou por ser uma inevitável consequência da .situação geral e consistiu em atribuirem-se competências aos vários serviços periféricos embora as responsabilidades continuem a ser dos Serviços Centrais.

A Polémica da Descentralização

As opiniões dos profissionais dividem-se segundo a lógica da confrontação região/distrito. Na sua maioria, os profissionais dos Serviços Sub-Regionais, concordam que o modelo distrital (18 CRSS), por se revelar mais alargado no território, ter permitido uma maior eficácia de acção em termos do contacto com a população, permitindo ainda a coordenação das actividades de uma forma mais directa e autónoma. Segundo aqueles, o modelo actual, dada a sua divisão, depara-se com factores de bloqueamentò, nomeadamente no que respeita à circulação da informação, quer ao nível burocrático-administrativo, quer quando informaticamente tratada. As opiniões a favor do novo modelo consideram a desconcentração um meio mais eficaz de "gestão" da estrutura, e de aproximação do Sistema às populações. A descentralização, que acompanhasse a devolução de poderes, pela atribuição de competências próprias aos orgãos regionais e locais, nunca foi executada, pois os Serviços Centrais continuam a deter todas as responsabilidades.

João Bilhim, "Modelo Organizativo e Desempenho Gestionário da Segurança Social Portuguesa", *Trabalhos Preparatórios do Livro Branco da Segurança Social, 1997*

temas e respectivos subsistemas de protecção social;

— definição dos domínios a respeito dos quais é exercida a participação por cada uma das estruturas a criar, segundo a nova visão sistémica da protecção social;

— reajustamento coerente da composição, atribuições, competências e modo de funcionamento de cada estrutura de participação em consonância com a visão sistémica das grandes funções da protecção social (previdencial, de solidariedade, de acção social e de complementaridade), funções diferenciadas quanto a fins, âmbito pessoal, âmbito material, modo de financiamento e de gestão financeira e organização administrativa;

— funcionamento das estruturas participativas por secções, sempre que assim o justifique a especialização das matérias que constituam o objecto de cada uma daquelas estruturas.

Regime dos trabalhadores independentes

11. Evolução legislativa

Lentidão, insignificância do número de pessoas abrangidas (restringindo-se inicialmente aos membros de algumas profissões liberais) e exiguidade das eventualidades cobertas, constituíram as características da protecção social dos trabalhadores independentes até aos finais dos anos 60. Com a criação, em 1969, do regime de previdência dos comerciantes, deu-se um passo importante. Porém, só em 1977 foi criado um regime de segurança social abrangendo a generalidade dos trabalhadores independentes. O enquadramento obrigatório destes trabalhadores foi objecto de reformulação e ampliação em 1982; as medidas então adoptadas ficaram muito àquem do necessário para evitar o crescimento futuro do défice, pelo que se mostrou indispensável nova revisão em 1993 e 1996.

12. Traços essenciais do regime actual

O objectivo deste regime é assegurar a efectivação do direito à segurança social das pessoas que exerçam actividade profissional por conta própria; o âmbito pessoal abrange, com carácter obrigatório, os indivíduos que exerçam a sua actividade profissional sem sujeição a contrato de trabalho ou contrato legalmente equiparado e não se encontrem, em função dessa actividade, obrigatoriamente abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem; o âmbito material integra um esquema obrigatório cobrindo maternidade, paternidade e adopção, invalidez, velhice e morte, podendo optar por um esquema alargado que cobre adicionalmente doença, doença profissional e encargos familiares; a obrigação contributiva contempla os seguintes aspectos: (a) implica que os trabalhadores independentes sejam, na sua qualidade de contribuintes, equiparados às entidades empregadoras abrangidas pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem; (b) a base de incidência contributiva corresponde a uma remuneração convencional escolhida pelo interessado de entre 11 escalões cujo montante varia entre 1 e 12 vezes a remuneração mínima mensal mais elevada garantida por lei; nos casos em que os trabalhadores aufiram, em determinado ano civil, rendimento ilíquido inferior a 12 vezes a mencionada remuneração mínima, podem requerer que a respectiva base de incidência corresponda ao valor do duodécimo daquele rendimento, com o limite mínimo de 50% da referida remuneração; é permitida a alteração do escalão escolhido para escalão inferior; a alteração para escalão mais elevado só é permitida para escalão imediatamente superior ao que vigorava e desde que o interessado tenha idade inferior a 55 anos; (c) as taxas globais para o cálculo das contribuições são fixadas por adequação actuarial ao esquema de benefícios garantido: 25,4% para os abrangidos pelo esquema obrigatório; 32% para os abrangidos pelo esquema alargado.

13. Problemas e dificuldades

(a) *ambiguidade do conceito de "regime geral".* A Lei de Bases parece ter feito tábua rasa das diferenças de natureza jurídica, económica e social que caracterizam a actividade profissional por conta de outrem e a que é exercida por conta própria. Tal se observa na simplificaçãor do âmbito pessoal do "regime geral", no enquadramento, no âmbito material e no financiamento, com sérias consequências no plano prático, (b) *âmbito pessoal:* Apesar do esforço legislativo no sentido da clarificação da fronteira entre o âmbito pessoal do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores por conta própria, persistem problemas: (i) desconhecimento das situações de trabalho independente, não se conseguindo que os serviços da administração fiscal articulem com as instituições de segurança social, de modo a permitir conhecimento atempado das situações de início e de cessação da actividade por conta própria; (ii) dificuldades da caracterização de trabalho subordinado e de trabalho independente (indefinição de fronteiras entre contrato de trabalho e contrato de prestação de serviços, evolução das realidades económicas e tecnológicas, das condições de emprego, da organização do trabalho e das empresas); (iii) problemas quanto à relação contributiva e à gestão financeira: não estão asseguradas as condições para o equilíbrio financeiro do regime, verificando-se elevada frequência do recurso à baixa por doença, contando os beneficiários com as vantagens da equivalência à entrada de contribuições; é discutível o direito à isenção da obrigação de contribuir; é excessivo o número de escalões de remuneração convencional, facilitando a manipulação; persiste a falta de autonomia da gestão financeira do regime (não obstante a expressa imposição legal. *(c) Problemas relacionados com o âmbito material:*

Considerando em conjunto os dois esquemas (obrigatório e alargado), verifica-se que, exceptuada a de desemprego, as eventualidades incluídas são as que caracterizam o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem. Ora, o simples facto de existirem dois esquemas traduz o reconhecimento de que se está perante dois sub-regimes de segurança social. Todavia, em matéria de prestações, a protecção social dos trabalhadores independentes é assimilada à relação jurídica prestacional que caracteriza o regime dos trabalhadores por conta de outrem. Questão melindrosa é a que se refere à garantia de prestações pecuniárias por doença: vários Estados-membros da União Europeia excluem aquela eventualidade do âmbito material do regime dos independentes; é o caso da França, da Holanda, da Irlanda e da Itália; outros admitem a cobertura da mesma eventualidade em condições restritivas, como a Alemanha e a Grécia; a cobertura pode ser puramente facultativa, como na Áustria. Apesar das alterações introduzidas recentemente, (alargamento do período de espera, diminuição da duração da prestação) a garantia do direito ao subsídio de doença no quadro do "regime geral" dos trabalhadores independentes continua influenciada pelos efeitos da rigidez da assimilação de regimes. O mesmo se passa com a doença profissional.

14. Propostas de reforma do "regime geral" dos trabalhadores independentes

Duas razões apontam a necessidade de reforma deste regime: (a) o reconhecimento do peso dos factores indicativos de um forte crescimento futuro da actividade profissional por conta própria; (b) a necessidade de diminuir ou eliminar problemas e dificuldades. Como *princípios orientadores* da reforma apresentam-se os seguintes: (a) subordinação da protecção social dos trabalhadores independentes aos efeitos combinados da lógica do subsistema previdencial e do subsistema de complementaridade do *2°* pilar; (b) eliminação de efeitos redistributivos; (c) garantia de equilíbrio financeiro; (d) autonomia de gestão relativamente a outros regimes. *Como principais medidas de reforma* propõe-se as seguintes:

Revisão da Lei de Bases da Segurança Social, eliminando o abrangimento obrigatório dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes num único "regime geral" de segurança social;

Elaboração de uma nova lei-quadro da protecção social dos trabalhadores independentes que, em conformidade com os princípios orientadores referidos, permita a realização dos seguintes objectivos principais:

— a adequação das relações jurídicas de vinculação prestacional e contributiva à diversidade de estatutos económicos, níveis de rendimentos e de interesses socio-profissionais que caracterizam o universo dos "trabalhadores independentes", bem como às diferenças da natureza jurídico-económica e das condições da actividade profissional exercida pelas distintas categorias daqueles trabalhadores;
— a flexibilização de soluções de modo a que seja eliminada a assimilação forçada do regime dos independentes ao regime geral de protecção social e que a criação de esquemas específicos e do regime de facultatividade para a protecção de determinadas eventualidades;
— a garantia de autofinanciamento, sendo a taxa contributiva actuarialmente calculada e fixada para cada uma das eventualidades cobertas, e, na perspectiva do desenvolvimento da complementaridade do 2º pilar, o estabelecimento de uma lógica entre os escalões de remuneração convencional que sirvam de base de incidência contributiva e o limite contributivo que eventualmente venha a ser fixado para o subsistema previdencial público (Iº pilar);
— a autonomização da gestão financeira da protecção social dos trabalhadores independentes;
— para prevenção da manipulação e da fraude: a) a redução do número de escalões de remuneração convencional que sirvam de base de incidência contributiva; b) o estabelecimento de condições mais rigorosas para a alteração do escalão de remuneração convencional escolhido pelos interessados; c) a revisão das condições do exercício do direito à isenção da obrigação de contribuir; d) a revisão das condições de acesso ao direito a determinadas prestações, nomeadamente o subsídio de doença.

COMPONENTE SOLIDARIEDADE

Medidas de política

1. Assunção progressiva das responsabilidades financeiras do Estado decorrentes da lei

Ela supõe por um lado, a necessidade da concreta identificação de responsabilidades e, por outro lado, a adopção de um novo modelo de partilha financeira. Este modelo apoia-se em dois supostos: (a) uma lógica de solidariedade nacional de base redistributiva; (b) a ausência ou insuficiência do autofinanciamento. A execução dos princípios que abaixo se indicam implicam a assunção pelo Estado de responsabilidades financeiras que até aqui não lhe incumbiam de forma explícita. O que aconselha um método gradual de assunção de responsabilidades, ao longo de um período de sete a dez anos.

2. Responsabilidade exclusiva do Estado

No quadro desse modelo, cabe ao Estado a exclusiva responsabilidade pelo financiamento dos seguintes subsistemas e prestações:

— o subsistema de solidariedade e respectivos regimes não-contributivos e equiparados
— o pagamento, sem base contributiva, de parcelas destinadas a garantir montantes mínimos, ou a bonificação de certas prestações;
— o subsistema público de acção social.

3. Responsabilidade partilhada do Estado
Por razões de política social ou económica, através da criação de uma Conta Nacional de Solidariedade, o Estado deve participar nos encargos resultantes:

— da diminuição de receitas em consequência da isenção, redução ou bonificação de taxas contributivas das eventualidades abrangidas pelo subsistema previdencial;
•— da diminuição de receitas e aumento de despesas em consequência da antecipação da idade legal de acesso a pensões de velhice por força de processos de apoio à redução de efectivos das empresas

4. Comparticipação financeira do Estado
Embora o subsistema privado de acção social se apoie fundamentalmente num princípio de responsabilidade da sociedade civil (cidadãos, famílias, comunidades locais), faz sentido que o respectivo financiamento deva contar também, nas condições legalmente definidas, com a comparticipação financeira do Estado, na medida dos contributos assegurados por este subsistema para a realização dos fins gerais do sistema de acção social.

5. Aumento da selectividade
Enquanto no subsistema previdencial o princípio da generalidade deve ser a regra, no subsistema da solidariedade a regra de actuação deve ser a selectividade. Vigorando já na atribuição de um certo número de prestações, ela passou a vigorar em pleno na atribuição do RMG e das prestações familiares (subsídio familiar a crianças e jovens). Há condições para se aperfeiçoar e alargar a aplicação do princípio da selectividade através da exigência da condição de recursos. Um caso típico é o da atribuição de parcelas adicionais para a garantia de montantes mínimos de prestações imediatas de maternidade, doença, desemprego, ou diferidas, como o complemento social de pensão.

6. Protecção social de novos riscos
À luz das funções preventiva, reparadora e promocional que integram os seus objectivos, o alargamento da protecção de novas situações de risco, a nível individual e familiar, faz parte da dinâmica de adaptação permanente da acção daquele sistema às novas realidades. Esta situação surge tanto no quadro do sistema de segurança social, como no sistema de acção social.

a No âmbito do *sistema de segurança social,* à luz da experiência internacional dos últimos anos, a situação observa-se em uma eventualidade "tradicional"- a doença: (a) à semelhança do que aconteceu no passado com a tuberculose, condições específicas de protecção social em certas doenças, como a SIDA, aconselham maior duração das prestações pecuniárias, e mais elevado montante compensatório; (b) com uma eventualidade "nova" - a dependência: trata-se de admitir, no campo de aplicação material do referido sistema, uma nova eventualidade, fazendo-lhe corresponder prestações de carácter preventivo e reparador,
a No âmbito do *sistema de acção social,* com os efeitos das profundas transformações que têm afectado as estruturas e formas de família, emergem novas questões, nomeadamente: (a) as medidas de protecção social das famílias monoparentais; (b) a necessidade de conciliar o papel profissional da mulher e do homem com os seus papeis familiares; (c) a necessidade de conciliar direitos próprios e direitos derivados no domínio da protecção social.

COMPONENTE COMPLEMENTARIDADE

Medidas de política

I. Diversificação: profissional, mutualista, público e privado
De acordo com a concepção globalizante que atrás se apresentou, o sistema de complementaridade é constituído por um subsistema do segundo pilar e por um subsistema do terceiro pilar. Pertencerão ao *segundo pilar* os regimes complementares que aplicam a técnica da previdência em modalidades colectivas através de mutualidades, seguros e fundos de pensões, baseados no princípio da solidariedade de grupo, de base sócio-profissional. Os regimes complementares do segundo pilar podem assumir, segundo Ilídio das Neves,[13] quatro formas:

— regimes complementares *convencionais,* estabelecidos por convenções colectivas de trabalho, entre associações patronais e sindicatos, em alguns casos tornados generalizados e obrigatórios (França);
— regimes complementares *contratuais,* decorrentes de iniciativas de empresas, quer por acordo entre empregadores e trabalhadores, quer por proposta unilateral dos empregadores, sempre na óptica da empresa (Alemanha);
— regimes complementares *institucionais,* resultante de decisão colectiva dos interessados, designadamente de grupos de trabalhadores por conta de outrem ou de trabalhadores independentes. Têm

[13] Ilídio das Neves, *Direito da Segurança Social,* Coimbra Editora, 1996.

substracto mutualista, gerando um organismo próprio com autonomia e regras específicas de acção.
— regimes complementares *legais,* de gestão estatal (ao contrário de todos os anteriores, de natureza privada). Constituem como que "adicionais" das pensões de base.

A panóplia de soluções aqui apresentada para o segundo pilar cobre os modelos complementares de base profissional (convencional ou contratual), de base mutualista (institucional) e de base pública (legal). Esta diversificação de regimes é essencial para garantir, na medida do possível, soberania decisória ao beneficiário. Para a constituição da sua pensão complementar (segunda pensão) ele deve ter (a) ampla liberdade de escolha, entre as quatro modalidades atrás descritas; para que desta diversificação resultem verdadeiros ganhos de eficiência é necessária outra condição: (b) que este mercado funcione em competição regulamentada. Em *competição,* com igualdade de condições regulamentares, nomeadamente, no que respeita às implicações fiscais, e de forma cuidadosamente *regulamentada,* para garantir ao investidor condições básicas de segurança, transmissibilidade e portabilidade.

O *terceiro pilar é* constituído pelos regimes complementares individuais, que representam esforços de aforro, numa perspectiva de auto-protecção. Inclui os seguros de vida de longo prazo e os fundos de poupança-reforma, destinados a financiar planos com o mesmo nome. Os benefícios fiscais de que actualmente gozam uns e outros não devem ser diferentes dos que goza o segundo pilar e o Estado tem de garantir a concorrência entre eles, bem como a transmissibilidade, portabilidade e segurança dos respectivos títulos.

2. O papei do Estado no 2º e 3º pilares

Compete ao Estado organizar o sistema integrado de reformas, provisionando a componente pública e controlando as componentes privadas. Esta é a única forma de garantir a concretização dos rendimentos de substituição, obrigatórios e complementares. O Estado tem não só a legitimidade mas também a obrigação de regular a actividade dos sistemas complementares que farão parte do sistema global de protecção à reforma e à invalidez, assegurando condições de concorrência, transparência e garantia, nos termos seguintes:

— supervisionando a prestação periódica de todas as informações relevantes, particularmente as sobre a rendibilidade dos fundos, o tipo de investimentos, a honorabilidade dos responsáveis da gestão, a solvência e o grau de cobertura das responsabilidades;
— obrigando à diversificação das carteiras de cobertura das responsabilidades de forma a minimizar o risco financeiro;
— impedindo investimentos em circuito económico fechado (aplicações em activos da entidade gestora ou das associadas do fundo), para evitar a contaminação dos activos afectos ao fundo.

A regulação pelo Estado do segundo pilar não deve ter a mesma intensidade na componente obrigatória e na componente voluntária. Embora a diferença entre as duas componentes não seja fácil de operacionalizar, na componente voluntária a regulação deve aproximar-se mais do modelo de regulação dos fundos do terceiro pilar do que dos mecanismos de regulação da segunda pensão obrigatória.

3. Reforço das garantias de portabilidade e transmissibilidade

A instauração de um 2º pilar não pode introduzir maior rigidez no mercado de trabalho. Desta maneira os sistemas de reforma do 2º pilar devem:

— garantir os direitos adquiridos e a portabilidade desses direitos em caso de cessação das relações de trabalho, independentemente de existir contribuição por parte do trabalhador.
— garantir a sua transmissibilidade aos legitimos herdeiros em caso de morte, ou resgatabilidade em caso de invalidez ou desemprego de longa duração.

4.Segurança

Só os sistemas que garantam a portabilidade dos direitos devem ser qualificados fiscalmente e considerados custos com o factor trabalho. Independentemente da supervisão do Instituto de Seguros de Portugal nos mecanismos de fundeamento sob o seu controlo, todo o sistema de reformas deve ser controlado por um Instituto Público das Reformas. Haverá assim *duplo controlo* em certos instrumentos, o que reforçará a garantia da prestação. O Estado deve vigiar a solvência dos fundos, também numa óptica dinâmica, de forma a garantir o respeito das promessas feitas pelos sistemas de reforma. O Estado deve criar um Fundo de Garantia, com contribuições ajustadas ao risco financeiro de cada operador, que minimize as consequências dos riscos de falência das entidades gestoras, de fraude contra o fundo, de liquidação de associados e de encerramento de sistemas de reforma.

5.Instituições reguladoras

O sistema público de segurança social pode complementar-se, com sistemas de poupança e protecção social, tanto individuais como colectivos, externos à segurança social, que tenham por objectivo exclusivo a melhoria do nível de prestações concedidas pela segurança social. Para isso, propõe-se a actualização e melhoria dos incentivos fiscais dirigidos à promoção do dito sistema complementar, com especial atenção aos sistemas colectivos. Poderá eventualmente ser instituída a figura do Provedor das Pensões, com estatuto de independência dos partidos e do governo que promoveria o acompanhamento, o estudo e a avaliação do

Caixa E. 20 - Contribuições para regimes complementares

Os sujeitos passivos de IRS podem deduzir ao rendimento colectável e dentro de certos limites, as quantias aplicadas no financiamento de benefícios complementares da Segurança Social (art.55 CIRS e art. 2FEBF). Por via deste mecanismo o montante das quantias assim aplicadas é deduzido à matéria colectável, pelo que a taxa de imposto incide apenas sobre o rendimento após a dedução. Como quanto mais altos são os rendimentos maior a taxa de imposto, maior é assim a colecta que com este mecanismo fica por pagar pelos sujeitos de rendimentos mais elevados. A situação percebe-se facilmente pegando num exemplo prático.

	Contribuinte A	Contribuinte B
Valor aplicado	400	400
Taxa de IRS	40%	20%
Bónus Fiscal	160	80

Uma vez que o benefício fiscal de cada um dos contribuintes é correspondente à taxa marginal de IRS a que são tributados, variando no mesmo sentido daquela taxa, este sistema beneficia claramente as camadas da população de maiores rendimentos, produzindo um efeito que, contribui para atenuar o mecanismo da progressividade das taxas de imposto.

sistema, as reclamações, os abusos e os direitos. Esta instituição apresentaria um relatório anual aos Órgãos de Soberania e responderia perante a Assembleia da República e o Conselho Económico e Social.

6. Correcção de injustiças fiscais: dedução à colecta nas contribuições para regimes complementares

Uma vez que o benefício fiscal de cada um dos contribuintes é correspondente à taxa marginal de IRS a que são tributados, variando no mesmo sentido daquela taxa, este sistema beneficia claramente as camadas da população de maiores rendimentos (Caixa E. 20). A necessidade da sua substituição por um mecanismo de dedução à colecta, à semelhança de outras deduções que a esse nível já hoje se efectuam, constitui hoje matéria consensual. Uma única dificuldade parece associada à transição para um regime de dedução à colecta: é o estabelecimento de uma correspondência entre o montante actualmente dedutível ao rendimento colectável e o futuro limite da dedução à colecta, bem como a determinação da percentagem da contribuição que será deduzida à colecta. Se na adopção de um método de dedução à colecta se aceitar a dedução de uma percentagem igual a p.ex. 30%, o Estado não perde receitas e os contribuintes tributados a taxas superiores a 30% são penalizados face ao quadro actual e todos os contribuintes cujo imposto lhes é liquidado a taxas inferiores saem beneficiados.

O Estado deverá rever o sistema institucional de supervisão, de harmonia com as normas comunitárias e com respeito pelos princípios de unidade de supervisão e independência da fiscalização.

7. Necessidade de aiterair as regras de utilização dos PPR

As regras actualmente aplicáveis aos PPR deverão ser alteradas para incentivar a criação de poupanças adicionais e reduzir a elisão fiscal. Uma grande percentagem dos PPR é adquirida por agregados familiares onde já há reformados, indiciando manipulação do sistema fiscal, já que a partir dos 60 anos é fácil captar benefícios fiscais sem qualquer poupança líquida adicional. Este tipo de manipulação deve ser eliminado, o que passa por uma redefinição da elegibilidade na aquisição dos Planos. Por exemplo, o problema seria drasticamente solucionado se pessoas com mais de 60 anos não pudessem iniciar PPR ou aumentar o seu capital. Outras soluções menos radicais passariam pelo gradual abandono dos privilégios fiscais após os 60 anos de idade. Em geral, o problema é que o sistema de dedução das entregas em IRS favorece tanto mais a aplicação em PPR quanto menor o prazo de aplicação. Tal leva os contribuintes a quererem fazer PPR quando já é tarde demais para eles poderem cumprir a sua missão, que é incentivar a constituição, desde cedo, de um pé de meia para a reforma. Para resolver esta contradição talvez seja razoável repensar o esquema privilegiando aplicações a longo prazo. Uma primeira hipótese consistirá em manter os limites anuais à constituição de PPR mas encontrando uma forma do benefício fiscal que seja uma função das entregas acumuladas por cada indivíduo, em vez de ser apenas uma função do montante entregue em cada ano [14]. Um esquema destes permitiria subsidiar implicitamente as taxas de rendibilidade dos PPR e incentivar a sua constituição desde cedo. Por outro lado a manutenção dos limites anuais iria reforçar a componente disciplinar dos PPR na medida em que recompensaria um esforço de poupança constante. Uma outra hipótese, certamente menos popular mas que merece alguma reflexão, é repensar os benefícios fiscais no momento do reembolso. Neste momento, a tributação dos rendimentos retirados é extremamente ligeira. Modificar esta situação pode eventualmente deixar menos espaço para manipulações, sem prejudicar grandemente os objectivos dos PPR. Finalmente talvez valha a pena considerar incentivos maiores para contribuintes mais novos, por exemplo, taxas de cré-

[14] Obviamente tal função teria de ser calibrada por forma a garantir que a sua implementação teria um impacte orçamental nulo ou pelo menos controlado.

dito fiscal mais elevadas para contribuintes com menos de 40 ou de 45 anos de idade.

8. As vantagens da segunda pensão

Uma das soluções do problema da insustentabilidade financeira é introduzir um mecanismo de correcção que, numa parte da pensão, ligue o valor actual esperado das pensões às respectivas contribuições acumuladas. Para lá de uma série de medidas pontuais possíveis, uma medida estrutural consistirá na transformação gradual da pensão universal e única numa pensão de amplitude limitada, a primeira pensão, financiada por repartição, e a introdução de uma segunda pensão, financiada em regime de capitalização individual (Caixa E. 21 e E. 22). Como as taxas de rendibilidade reais estão acima dos 2% (a taxa de crescimento previsível para a massa salarial), o esforço contributivo necessário para garantir uma mesma pensão é muito menor. Por exemplo, com uma taxa de desconto de 5,5% (aproximadamente a rentabilidade real obtida nos últimos anos pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social), uma taxa de crescimento dos salários de 2% e uma carreira contributiva de 40 anos, a taxa de contribuições que garante uma pensão igual ao regime actual é inferior a 10%, ao passo que a taxa de contribuição de equilíbrio em regime de repartição seria 25,6% (14 anos de reforma a dividir por 40 anos de contribuição e admitindo a mesma taxa de substituição de 73%).

10. A arquitectura da segunda pensão

A criação de uma segunda pensão implica que seja fixada uma linha de demarcação entre a primeira e essa segunda. Aplicando a TCV às remunerações de um trabalhador gera-se uma receita que pode ser usada para financiar benefícios de pensionistas nesse período ou ser investida a fim de mais tarde gerar rendimentos para a reforma. A divisão dessa receita entre a primeira pensão e a segunda pode seguir uma grande variedade de formatos. Em particular a divisão

Caixa E. *2*1 - Financiamento das pensões: repartição e capitalização

O financiamento de um sistema público de pensões pode ser concebido de acordo com dois modelos. No caso da capitalização, as contribuições dos trabalhadores acumulam-se em fundos aplicados nos mercados financeiros (em títulos da dívida pública, obrigações, acções, etc.). Os capitais assim gerados são depois utilizados para pagar as prestações. O caso da capitalização assemelha-se à ideia comum de poupar para a velhice durante a vida activa e viver dessas poupanças enquanto reformado. O modelo da repartição contemporânea tem uma natureza diferente. Em cada período as contribuições do trabalhadores são utilizadas para pagar as prestações devidas aos pensionistas nesse mesmo período. A repartição baseia-se na existência de uma cadeia intergeracional em que os activos pagam as pensões da geração anterior e esperam ver as suas pensões pagas pela geração seguinte.

As diferenças entre os dois modelos são substanciais em muitas dimensões. Nesta caixa focaremos os aspectos ligados à compensação que os trabalhadores retiram do seu esforço contributivo. Para simplificar a apresentação dos aspectos essenciais admite-se um caso hipotético em que a taxa de contribuição é constante, um trabalhador faz contribuições durante um período (1) e se reforma no período seguinte (2). Seja

— í a taxa de contribuição,
— *p* a pensão,
— *S] e* s_2 os salários no primeiro e segundo período respectivamente,
— *e}* e e_2 os volumes de emprego em cada período,
— r a taxa de rentabilidade dos investimentos

Se as pensões seguirem um regime de financiamento por repartição contemporânea, então as receitas das contribuições no momento 2 são dadas por $t^* s_2^* e_2$, ao passo que as despesas em pensões dependem da pensão média e do número de reformados nesse período que, para simplificar, admitimos como sendo igual aos trabalhadores activos no período anterior. As despesas são então $p * ej$. Um sistema de repartição fmanceiramente sustentável requer igualdade de despesas e receitas:

$t * s_2 * e_2 = P * e_1$

Da condição de equilíbrio anterior retira-se que a pensão é dada por:

$p = t * s_2 * (e_2 / e_1)$

A contribuição feita por um reformado enquanto activo foi $t * sj$. Por definição temos que $(e_2 / ej) = 1$ + t.c.e., onde t.c.e. é a taxa de crescimento do emprego e que (ST / s>) = 1+ t.c.s., onde t.c.s. é a taxa de crescimento do salário médio.

No caso da capitalização, temos que a pensão *p'* corresponde à contribuição feita e aos respectivos rendimentos: $p' = t * Sj * (1+r)$. Se fizermos o rácio entre a pensão obtida por repartição *p* e a pensão obtida por capitalização *p'* obtemos:

$(p/p') = (1+t.c.e.) * (1+t.c.s.) / (1+r)$.

O rácio anterior mostra que para um mesmo esforço contributivo durante a vida activa, a pensão com capitalização será igual à da repartição se r = *t.c.s. + t.c.e. + t.c.s.* t.c.e.*

O resultado anterior mostra que nenhuma das formas de financiamento tem uma superioridade teórica sobre a outra no que concerne à recompensa que o trabalhador retira das suas contribuições. Se a taxa de rendibilidade dos investimentos for maior que a soma da taxa de crescimento do emprego com a taxa de crescimento do salário médio então a capitalização será melhor, caso contrário a repartição será melhor.

Caixa E. 22 - Repartição e capitalização: parâmetros relevantes para Portugal

O sistema de financiamento de pensões por repartição contemporânea é mais vantajoso que a capitalização se a taxa de crescimento da massa salarial for maior que a taxa de rendibilidade para investimentos no mercado financeiro. Caso contrário a capitalização é mais vantajosa. '

Por isso, a desejabilidade da introdução de capitalização no financiamento de um sistema público de pensões é em grande parte uma questão empírica. A taxa de crescimento da massa salarial é, grosso modo, a soma das taxas de crescimento dos salário reais e do emprego. Numa perspectiva de longo prazo, que poderemos nós dizer sobre os valores para estas taxas em Portugal?

Taxa de Crescimento do Emprego. A evolução do emprego depende da evolução da população em idade activa e da taxa de participação. Os vários cenários demográficos no Capítulo B.II apontam para uma redução, em termos absolutos, da população em idade activa até 2035. As projecções no capítulo C.II assumem, grosso modo, um pequeno crescimento da população em idade activa até 2025 e decréscimo posterior. A taxa de participação tem crescido (devido à mão de obra feminina), mas dado ter atingido níveis elevados não deverá crescer no futuro de forma comparável. Uma síntese destas tendências encontra-se no capítulo C.II onde o crescimento de longo prazo do emprego é zero.

Taxa de Crescimento dos Salários Reais. O crescimento dos salários reais foi elevado desde os anos 60 até 1973 (média de 6,8% entre 1961 e 1973) e tem sido substancialmente mais reduzido desde então (média de 1,4% nos 20 anos entre 1977 e 1996). Esta tendência é partilhada pela generalidade dos países da OCDE. As projecções no capítulo C.II apontam para crescimentos de 1,5% até 2020 e de 1% depois. Um cenário mais optimista colocaria a taxa de crescimento de longo prazo num valor um pouco mais alto e em paralelo com a taxa de crescimento da produtividade. Esse cenário corresponderia a uma taxa de 2%.

Taxa de rendibilidade do investimento. Estimar este parâmetro é uma tarefa um pouco mais complexa que nos casos anteriores. Parte do problema está no facto de não se dever restringir o tipo de activos em relação aos quais se calculam as rendibilidades a classes muito limitadas. A outra parte está na dificuldade em calcular séries longas para o índice de rendibilidade escolhido.

— Uma primeira hipótese é utilizar as taxas de juro de depósitos a prazo ou as taxas de juro implícitas nas obrigações de dívida pública. Esta hipótese não é razoável porque se trata de um conjunto de activos financeiros extremamente restrito, muito líquido e sem prémio de risco.

— Uma segunda hipótese é utilizar a rendibilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o que corresponde a um valor ligeiramente acima dos 5% reais Contudo, o carteira de activos do FEFSS, se bem que menos restringida que no caso anterior está ainda muito limitada por estatutos legais. Outro problema é que a série temporal das rendibilidades disponíveis é curta.

— Uma terceira hipótese é utilizar as taxas médias de rendibilidade dos Fundos de Pensões existentes em Portugal. Entre 1992 e 1996 estes fundos tiveram uma rendibilidade real média de 8%. Mais uma vez, trata-se de uma série extremamente curta.

— Uma outra alternativa consiste na utilização de taxas de rendibilidade dos mercados financeiros internacionais. Esta referência é razoável por duas razões. A primeira é que sendo Portugal uma pequena economia aberta, a mobilidade internacional deverá levar a uma convergência de taxas de rendibilidade em Portugal com o resto do mundo. A outra razão é que a busca da diversificação de riscos e a própria optimização da rendibilidade poderão levar os fundos do 2º pilar a ter uma boa parte dos seus activos investidos internacionalmente. O caso mais importante é o dos EUA, com valores na ordem dos 9%.[15]

— Finalmente, e voltando ao caso português, temos uma metodologia diferente do cálculo da taxa de rendibilidade utilizando dados e estimativas agregadas de Contabilidade Nacional. Neste caso a rendibilidade é estimada como o rácio entre a compensação do factor de produção capital (líquido das depreciações) e estimativas do stock de capital agregado [16]. Esta metodologia permite obter uma série para Portugal relativamente longa. A rendibilidade bruta depende do período de cálculo, sendo 18,6% para 1953-1993 e 14,6% para 1974-1993. Os valores geralmente atribuídos à taxa de depreciação do capital variam entre 5% e 10%, pelo que a rendibilidade média do capital em Portugal deverá situar-se no intervalo de 4,6% a 13,6%.

Temos assim que, usando várias metodologias e fontes de dados, encontramos várias estimativas para a taxa de rendibilidade real, todas elas acima do 4,6%. A conclusão que pode ser extraída destas estimativas é que a taxa de rendibilidade para investimento é superior à soma das taxas de crescimento dos salários reais (2%) e do emprego (0%). Trata-se necessariamente uma conclusão favorável à introdução de capitalização no financiamento das pensões em Portugal.

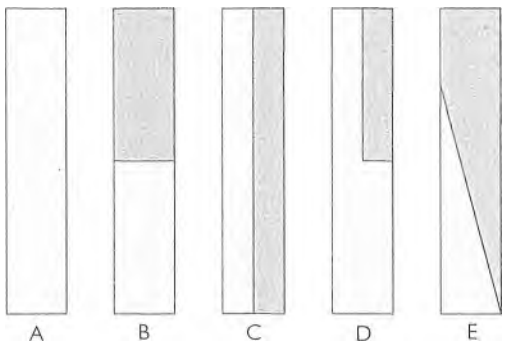
[15] Feldstein cita uma estimativa de 9,3% antes de impostos e de 5,4% depois de impostos. Cf. Feldstein, M. (1996), "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform", *American Econotnic Review,* Maio, pp. 1-14.

[16] Os resultados correspondem a uma actualização das estimativas em Correia, I. H. *et al* (1992), "Business Cycles in Portugal: Theory and Evidence", em *The Portuguese Economy Towariis 1992*, Editores J.F. Amaral, D. Lucena e A.S. Mello, Kluwer. As estimativas para os rendimentos são das *Séries Longas para a Economia Portuguesa* do Banco de Portugal, e as estimativas do stock de capital são de E. Santos (1984), O *Stock de Capital na Economia Portuguesa,* Banco de Portugal, prolongadas por J.C. Neves em *The Portuguese Economy- A Picture in Figures.*

pode depender do nível da remuneração. A figura seguinte ilustra alguns esquemas possíveis dentro da primeira dessas possibilidades.

A dimensão vertical da figura refere-se ao nível do salário. No caso A, correspondente ao *status quo,* a totalidade da receita proveniente da TCV é usada no regime de'repartição. No caso B, o *plafonamento,* as remunerações abaixo de um limiar de contribuição geram receitas usadas no primeiro pilar, ao passo que as remunerações acima desse limiar geram receitas que se destinam a um fundo de capitalização. Existem muitos outros esquemas possíveis. O caso C corresponde a uma situação em que uma parte da TCV é aplicada num fundo de capitalização e o remanescente financia o primeiro pilar, sendo esta divisão proporcionalmente igual para todos os níveis de salários. Graficamente temos um esquema de complementaridade vertical, por oposição ao plafonamento que é um esquema de complementaridade "horizontal". Um situação mista está representada no caso D, onde se combinam elementos do tipo horizontal e do tipo vertical. Finalmente, dentro do conjunto infinito de possibilidades, podemos encontrar casos em que a parte destinada a capitalização aumenta à medida que a remuneração aumenta. Um desses casos está ilustrado em E. Na prática, tal esquema poderia ser implementado com escalões de rendimento com taxas de contribuição para capitalização crescentes, de acordo com a técnica da progressividade usada no IRS. Para dar um exemplo mais concreto, e medindo o rendimento em escalões correspondentes ao salário mínimo, poderíamos ter apenas regime de repartição no primeiro escalão, afectação de V< da TCV ao regime de capitalização no segundo escalão, de ‘A no terceiro escalão, de ^{3}A no quarto, e a totalidade da TCV aplicada em regime de capitalização acima de 5 salários mínimos. Na prática

Figura E.a
O desenho de complementaridade: exemplos



[H Fonte de receitas para regime de repartição

□ Fonte de receitas para regime de capitalização

0 plafonamento tipo B tem sido a opção mais discutida. Recentemente estão a surgir modelos de reforma que adoptam o princípio do “plafonamento vertical”. Um desses modelos é o da Reforma das Pensões na Argentina, adoptada em 1994 (Ver Caixa E. 23).

1I. Esquemas de complementaridade: benefícios

Os esquemas referidos anteriormente referem-se unicamente à técnica contributiva, isto é à forma como as receitas da TCV são afectadas. Uma questão diferente é saber como são determinados os benefícios ou pensões. Por princípio, a pensão do segundo pilar deverá ser determinada de acordo com critérios actuariais e tendo em conta o capital acumulado, seguindo a lógica de um sistema de pensões de contribuição definida. A pensão do primeiro pilar pode seguir lógicas diferentes. Pode permanecer semelhante ao primeiro pilar existente actualmente ou poderão alterar-se as regras de formação da pensão e seguir, por exemplo o esquema suíço. Neste fixa-se o seu valor mínimo e o seu valor máximo, sendo os extremos do intervalo, os salários de referência. A criação deste corredor de pensão universal permite simultaneamente graduar o seu valor em relação à escala salarial correspondente e torná-la regressiva para salários que ultrapassem o máximo do intervalo. Como exemplo, suponhamos que o intervalo é fixado entre um salário médio e dois salários médios. Em tal caso:

a Para todos os salários inferiores ao salário médio a pensão seria igual ao salário médio.
m Para todos os salários entre 1 salário médio e 2 salários médios o valor da pensão seria calculado de forma regressiva, aplicando um coeficiente máximo ao valor do salário mais próximo do salário médio (ex: 80%) e um coeficiente mínimo ao valor mais próximo dos dois salários médios (ex: 60%). Para todos os valores superiores ao salário médio o valor da pensão seria sempre o máximo do intervalo,
a Seria fixado um valor máximo de salário para efeito de obtenção da pensão universal. Por exemplo 4 salários médios
» As contribuições incidiriam sobre toda a massa salarial, ou seja, até cinco salários médios.

12. A obrigatoriedade dos descontos para a segunda pensão

Uma questão importante é determinar se a segunda pensão é voluntária ou obrigatória. Na medida em que a Segurança Social providencia pensões que são substituíveis por poupanças feitas inteiramente na esfera privada, não pareceria lógico que o segundo pilar fosse obrigatório. No entanto, há pelo menos dois conjuntos de razões que apontam para a recomendação da obrigatoriedade: (a) o primeiro tem a ver com a incapacidade de algumas pessoas em planear para o futuro a longo prazo, a chamada "miopia económica". Neste

Caixa E. 23 - A nova estrutura do sistema de Segurança Social argentino

Com algumas excepções (por exemplo, militares, polícias e alguns trabalhadores rurais), a participação no novo sistema instituído na Argentina em 1994, é obrigatória para todos os trabalhadores, incluindo profissionais por conta própria. Existe, no entanto, a possibilidade de escolha entre as componentes pública e privada do segundo pilar.

O Primeiro Pilar. O primeiro pilar, integralmente público, é responsável por três tipos de benefícios, um permanente e dois transitórios:

i) uma pensão básica universal ("prestacion basica universal" ou PBU), igual a 27.5% do salário médio coberto; esta pensão está sujeita a um período mínimo de elegibilidade de 30 anos e a uma idade normal de reforma de 65 anos para os homens e de 60 anos para as mulheres; o montante da PBU é aumentado em 1% por cada ano adicional de contribuições, até um máximo total de 45 anos.

ii) uma pensão compensatória ("prestacion compensatória" ou PC), relativa a contribuições para o sistema antigo, de valor igual a 1.5% do salário médio dos últimos dez anos de emprego, por cada ano de contribuições para aquele sistema (até um máximo de 35 anos ou 52.5%).

iii) as pensões pagas aos pensionistas já existentes.

O pilar público é também responsável pela pensão de idade avançada ("prestacion por edad avanzada" ou PEA), que é atribuída àqueles que, tendo mais de 70 anos, não são elegíveis para a PBU mas têm pelo menos dez anos de contribuições. A PEA equivale a 70% da PBU ou a cerca de 19% do salário médio coberto. Finalmente, o Estado também paga pensões de invalidez e de sobrevivência, em conjugação com o pilar privado.

O pilar público é financiado por uma contribuição de 16% incidindo sobre os empregadores, bem como por impostos consignados e por transferências das receitas gerais. Durante 1996, aquela taxa foi reduzida para 12% com o objectivo de promover o emprego.

As duas últimas componentes do primeiro pilar são transitórias. Quando cessarem, a taxa de contribuições diminuirá, passando a PBU a ser financiada por receitas gerais. A contribuição que incide sobre os empregadores poderá mesmo ser totalmente abandonada.

O *Segundo Pilar. O* segundo pilar é composto por uma componente capitalizada, maioritariamente privada, e por uma componente não capitalizada, totalmente pública:

i) a componente capitalizada, gerida por entidades gestoras de fundos denominadas "Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones" (AFJP), é um sistema de contribuição definida baseado em contas individuais de capitalização;

ii) a componente não capitalizada, denominada "prestacion addicional de permanência" (PAP), é um esquema de benefícios definidos.

A pensão de velhice do sistema AFJP assume a forma de uma anuidade ou de levantamentos calendarizados, que se baseiam no saldo acumulado de cada conta.

Mas o sistema AFJP oferece também benefícios (do tipo definido) de invalidez e de sobrevivência, cobertos por um sistema de seguros de vida e de invalidez.

Relativamente aos trabalhadores que mudam para o sistema AFJP, estes benefícios de invalidez e sobrevivência são em proporção do número de anos de contribuição para cada pilar.

A componente pública (PAP) oferece uma prestação igual a 0.85% do salário médio dos últimos dez anos de emprego, por cada ano de contribuições para o novo sistema. Cobre também benefícios de invalidez e de sobrevivência, semelhantes aos oferecidos pela componente privada.

O segundo pilar é financiado por uma taxa de contribuição de 11% suportada pelos trabalhadores.

No que respeita à componente AFJP, esta taxa cobre também as despesas administrativas e os prémios relativos aos seguros de vida e de invalidez (em média, cerca de 3.5%). Os restantes 7.5% são utilizados para a acumulação de capital a longo prazo.

A componente PAP funciona numa base de repartição contemporânea. As suas receitas são actualmente utilizadas para pagar as pensões do sistema antigo. As futuras pensões PAP serão cobertas pelas futuras receitas de contribuições e por transferências orçamentais.

As contribuições são cobradas pelas autoridades fiscais e depois distribuídas pelas AFJPs e pelo organismo público que administra o primeiro pilar e o PAP.

Os trabalhadores, incluindo os novos participantes na força de trabalho, têm o direito de, no segundo pilar, aderir quer à componente AFJP, quer à componente PAP. Têm igualmente o direito de transferir a sua conta de uma AFJP para outra até duas vezes por ano.

Os trabalhadores que escolherem permanecer na componente pública (PAP) podem transferir-se posteriormente para a componente privada. Já os trabalhadores que optem pela componente AFJP não têm possibilidade de regressar à componente pública (este regresso foi apenas permitido até Junho de 1996, por via de uma provisão especial criada imediatamente a seguir à promulgação da nova lei).

Fonte: VITTAS, "Dimitri, Private Pension Funds in Argentina's New Integrated Pension System", *Policy Research Working Paper*, n° 1820, The World Bank, August, 1997.

caso, teríamos que uma parte da população consumiria em excesso, isto é, não pouparia o suficiente para fazer face às suas necessidades durante a velhice. Ao tornar obrigatória a formação de uma segunda pensão, o Estado protege o cidadão da sua própria imprevidência; (b) o segundo conjunto de razões prende-se com a possibilidade que alguns agentes económicos tentarem manipular' os esquemas de protecção social em seu favor. Mesmo que não haja nenhuma miopia, pode valer a pena não poupar para a velhice. Tal situação acontece se, mais tarde, uma situação de pobreza deliberadamente procurada for usada para extrair transferências da sociedade. Neste caso, dado o altruísmo e sentido de solidariedade existente na sociedade (corporizados nos vários mecanismos de protecção como a pensão social, o rendimento mínimo garantido, etc.) há a possibilidade de grupos sociais planearem estrategicamente os seus rendimentos na velhice como forma de capturarem mais recursos. Estas possibilidades de manipulação agravam-se quando se reconhece ao sistema de segurança social uma capacidade limitada de verificar e implementar condições de recursos. A res-

Caixa E. 24 - Repartição e capitalização: risco político e risco de mercado

Uma tarefa básica do sistema de segurança social é a de reduzir o risco de quebras de rendimento. As políticas de seguro social não são as únicas actividades governamentais que contribuem para essa redução de incerteza quanto ao nível do rendimento. Pode argumentar-se que a política de estabilização macroeconómica tem como principal objectivo exactamente a redução dessa incerteza. Mas há uma diferença essencial: esta última procura uma redução da incerteza agregada, enquanto que as políticas de seguro social, que em geral associamos com o sistema de segurança social, têm como objectivo promover a partilha dessa incerteza. Ou seja pretendem responder a riscos individuais e não agregados.

A escolha entre um sistema de repartição ou de capitalização tem consequências significativas quanto ao tipo de riscos que são e não são cobertos e quanto ao grau em que o são. Muitos dos riscos que a que estes sistemas pretendem responder são cobertos de forma similar, qualquer que seja o método de financiamento. Pretende-se isolar alguns riscos a que os modos de financiamento respondem de forma muito diferente. Um sistema de contribuições definidas, como são sempre os esquemas de capitalização pura, deixa um risco de mercado para o trabalhador individual. Este risco tem duas componentes. Uma é a hipótese de fraude, por parte da entidade que gere os fundos onde as poupanças foram aplicadas. A outra resulta da volatilidade do mercado de activos financeiros. Se, no momento da reforma, o mercado está numa fase de baixa, o montante desta pode ser seriamente afectado. Existem respostas a estas situações, e para se fazer uma avaliação final é necessário ponderar também a medida em que esses mecanismos reduzem os riscos apontados. Em todos os Países a actividade da indústria de fundos de pensões é fortemente regulamentada, no sentido de reduzir ambos os tipos de risco. Não é concebível a existência de esquemas de poupanças de longo prazo, especialmente se forçadas, que não sejam enquadradas por forte controle contra fraudes e restrições prudenciais. O risco de um fundo individual, por má gestão ou acidente deixar de responder às suas obrigações pode ser parcialmente mitigado pela existência de um Fundo de Garantia, o que por sua vez não deixa de levantar alguns problemas de risco moral. Regras de alisamento temporal podem reduzir o risco de volatilidade referido, introduzindo uma partilha do risco entre coortes contíguas no tempo.

Um outro tipo de risco prende-se com a possibilidade de existência de inflação não antecipada, com a consequente diminuição do valor real de pensões definidas em termos nominais. A questão que se põe para um sistema de capitalização é a possível inexistência de instrumentos financeiros para diversificar este risco. A resposta está na introdução pelo governo de obrigações indexadas. Isto significa transferir para este os custos de uma inflação não antecipada, como é razoável, dado que esta é sempre uma consequência de políticas macroeconómicas decididas pelo governo. Este tipo de risco é de facto um risco político. A história demonstra que os sistemas de repartição são muito susceptíveis a este risco. Os momentos de inflação são exactamente os momentos em que é muito difícil a um governo resistir a tentação de reduzir em termos reais as pensões, embora subindo-as em termos nominais. Foi o que se passou em Portugal por exemplo no inicio da década passada, em que as pensões baixaram muito em termos reais, embora todos os anos fossem anunciados aumentos substanciais. A inflação é apenas um exemplo do que se pode chamar risco político. A gestão do sistema de repartição é, por natureza ,um processo eminentemente político e portanto com regras sujeitas a alterações, quanto mais não seja resultantes da normal alternância política. Do ponto de vista individual esta incerteza traduz-se num risco não segurável. A existência de riscos deste tipo, como de qualquer outro, quando enfrentados por agentes avessos ao risco, altera os comportamentos e constitui um real custo económico. Um dos argumentos de defesa de sistemas de capitalização, públicos ou privados, está na sua imunidade às manipulações políticas directas.

Diogo Lucena
Miguel Gouveia

posta consiste em tornar obrigatórias as contribuições para formas de poupança como a segunda pensão.

13. Um último ponto importante, é que tanto para evitar comportamentos oportunistas, como para prevenir problemas de "miopia económica", há necessidade de regulamentar a forma como o capital acumulado 'em contas individuais é levantado pelos indivíduos. Se, uma vez atingida a idade da reforma, o capital puder ser levantado de uma só vez então os problemas mencionados podem reaparecer na forma de dissipação demasiado rápida desse capital. Logo, a regulação da segunda pensão deve ser tal que o capital acumulado possa ser disponibilizado apenas na forma de rendas ou anuidades.

14. Benefícios vs. contribuições definidas

O debate coloca-se agora à volta da eficiência de gestão dos fundos que garantirão as segundas pensões e da questão da segurança do investimento. Tal debate centra-se na opção entre planos de *benefícios definidos* (prevalecentes nos esquemas de base ocupacional, onde a pensão está indexada ao último salário) ou planos de *contribuição definidas* (onde o montante da pensão varia com o sucesso financeiro da capitalização). No Reino Unido existe evidência crescente a favorecer os planos ocupacionais de contribuições definidas, pela sua maior "performance" financeira, mas é natural que a maior parte dos beneficiários prefiram uma segunda pensão indexada sobre os rendimentos da vida activa [17]. Esta discussão parece, afinal, replicar a questão básica em política social, da preferência pelo plano ou pelo mercado. Se a preferência dos cidadãos encaminhar os sistemas em vias de reforma para o plano, é natural que com o tempo o plano venha a tornar-se mais rígido, politicamente manipulável (V. Caixa E. 24) e pouco susceptível de auto-correcção, quando surgirem os primeiros sinais de iniquidade; pelo contrário, os cidadãos tenderão a encaminhar-se para o modelo de mercado se este demonstrar ser mais eficiente a ponto de levar os clientes a vencerem as suas desconfianças sobre os riscos da aplicação de fundos. O mais importante não será saber se vence o modelo plano ou o modelo mercado, mas sim garantir que o cidadão, a todo o tempo, possa fazer escolhas informadas e não seja colocado perante a impossibilidade de escolher o que maximize a sua função-utilidade.

[17] The Comission on Social Justice / Institute for Public Policy Reasearch, *op.* Cif.

PROPOSTAS
E REFORMAS

191. Estratégia da reforma

I. Incumprimento por parte do estado no financiamento dos regimes não contributivos e equiparados e da acção social

O problema da dívida do Estado à Segurança Social dividiu a Comissão. A questão-chave consiste em saber a partir de que momento se deve considerar que o financiamento dos regimes não contributivos e equiparados é da exclusiva responsabilidade do Estado. Se a partir de 1984, quando a Lei de Bases o estabeleceu, ou se a partir de 1975, com a publicação do Decreto-Lei n° 461/75. Alguns Membros da Comissão discordam mesmo da própria existência de uma dívida do Estado à Segurança Social, com base na argumentação que se pode descrever na Caixa E. 25.

Todavia, tem sido publicamente assumido, tal como o demonstra o Acordo de Concertação Estratégica e o "Livro Azul" do MSSS, que o Estado não cumpriu, pelo menos integralmente, as obrigações que lhe estavam cometidas no financiamento dos regimes não contributivos e equiparados e da acção social, tal como resulta do estipulado na Lei n° 28/84, de 14 de Agosto. Se a constatação deste facto merece igualmente concordância por parte da Comissão, já o mesmo se não pode dizer da data a partir da qual se verifica o incumprimento, onde as opiniões não são unânimes.

À tese maioritária que contabiliza a dívida do Estado a partir da entrada em vigor da Lei de Bases

Caixa E. 25 - Discordância sobre a existência de dívida

Medina Carreira [18] considera que é discutível a existência de qualquer dívida do Estado "no limite, apenas uma espécie de 'obrigação natural' pública": se há dívida, é porque alguma norma legal criou essa obrigação. Mas se, subsequentemente, as leis ordinárias orçamentais vieram a determinar coisa diferente, isso tem o simples significado de que suspenderam ou reduziram a obrigação prevista em lei anterior. Tratando-se sempre de leis formais, promulgadas pelo Presidente da Republica, as leis posteriores eliminaram, diminuíram ou extinguiram obrigações criadas por lei anterior. Se é assim, não existe qualquer obrigação porque a lei modificativa tem a mesma força jurídica da que foi mudada. O problema é outro: há relações jurídicas singulares entre o Estado e cada contribuinte de que decorrem, para este, determinados direitos. Ao Estado cabe cumprir essas obrigações e cabe encontrar as soluções financeiras adequadas para que o faça, sem ter de se embrenhar numa discutível *engenharia* juridico-financeira, concebida no seu próprio seio. O Estado haverá de cumprir, perante cada um, porque deve a cada cidadão - contribuinte. Não porque deva à Segurança Social, uma vez que foram leis regulares que permitiram a suspensão tácita da aplicação de normas anteriores. Será que se o Estado tivesse em tempo pago tal *dívida,* não existiriam agora problemas financeiros para a Segurança Social? Porventura, mesmo agravados? Nos países europeus onde não surgiu análoga dívida não existem receios e perplexidades financeiras sobre o futuro da Segurança Social? Se tivesse transferido mais que o *devido,* a Segurança Social teria agora de reembolsar o Estado? Estas são adequadas interrogações face à construção que se apoia na existência de uma dívida. A questão torna-se complicada por razões muito diversas. Vislumbra-se a hipótese de o Estado, que é anualmente credor de impostos, não conseguir arrecadar valores suficientes para cumprir as suas incontroversas obrigações perante cada cidadão, contribuinte e credor. A grande e preocupante realidade é a que decorre da eventual falta de meios financeiros para o efeito. Acontece que, de facto, nada muda, por um caminho ou por outro. Se houver meios financeiros, não haverá problemas. Se não houver, não há argumento jurídico que resolva a situação.

[18] Medina Carreira, *Orçamento do Estado e Crise Financeira da Segurança Social,* Contributo para a CLBSS, Dezembro, 1997.

contrapõe-se a que defende que a dívida data de 1975, com a publicação do Decreto-Lei n° 461/75, de 25 de Agosto, que cometeu para o Orçamento do Estado a responsabilidade da cobertura dos encargos com "pensões do regime dos trabalhadores rurais, financiamento do défice do regime especial de abono de família dos trabalhadores agrícolas" e outros. Segundo esta corrente, àquela dívida acresce o incumprimento da Lei de Bases e os encargos com o RESSAA, decorrentes da publicação do Decreto-Lei n° 401/86, de 2 de Dezembro, que além de proceder à integração daqueles beneficiários no regime geral ou no regime de segurança social dos trabalhadores independentes constituiu um grupo fechado de beneficiários, que não contribuem para o sistema e cujos encargos, de acordo com o artigo 10°, n° 2, seriam da responsabilidade conjunta do OE e do OSS, mas que, de "qualquer modo, pelas suas características é um regime inteiramente desprovido de base contributiva, pelo que só pode ser financiado pelo OE". Ao não cumprimento das obrigações por parte do Estado, em matéria de financiamento, correspondem, segundo as duas teses, valores muito díspares. Se para a primeira a dívida ascende, no período que medeia entre 1985 e 1996 a 1.206,4 milhões de contos em valores nominais, o que pode gerar valores reais (1996) diferentes conforme o deflactor usado), para a segunda o valor acumulado, acrescido dos juros que adviriam da sua rentabilização à "taxa de desconto" do Banco de Portugal, corresponde a um montante da ordem dos 7,3 mil milhões de contos, a preços de 1996. A primeira destas interpretações é parcialmente corroborada pelo parecer do Tribunal de Contas, relativo ao exercício de 1994, ao afirmar que o total do défice de comparticipação do Estado, no período de 1985 a 1993, é de 114 milhões de contos em valores nominais (montante apurado no parecer de 1993). Chega a este montante admitindo que a Lei de Bases tem vindo a ser cumprida em relação aos regimes não contributivos e equiparados (com excepção de 1987) e partindo do princípio que o grau de cobertura por parte do Estado em relação às despesas de acção social é de pelo menos 60%. O Tribunal de Contas não se pronuncia sobre a existência de "dívida" anterior a 1985. Neste parecer considera-se, de igual modo, que os encargos com o RESSAA também deveriam ter sido financiados pelo Orçamento do Estado, porque tendo sido considerado como um regime não contributivo nas contas de 1993 e 1994, deveria enquadrar-se no preceituado no artigo 54° da Lei de Bases, que aponta para um financiamento integral através de transferências do Estado. Nesta conformidade e segundo esta interpretação do Tribunal de Contas, a dívida acumulada do Estado, correspondente ao período compreendido entre 1987 (ano seguinte ao da entrada em vigor do Decreto-Lei n° 401/86) e 1994, ascenderia a cerca de 721,6 milhões de contos em valores nominais. A opinião de que o RESSAA deve ser financiado na íntegra pelo OE continua a ser sustentada, pelo mesmo Tribunal, no *"Parecer sobre a Conta Ceral do Estado. Ano económico de 1995"*.

Uma outra ordem de questões prende-se com o deflactor a utilizar para estimar o valor actual da dívida. A Comissão ensaiou 4 deflactores com os seguintes resultados:

IPC	1 799 227	milhões	de contos
IPC c/ Habitação	1 821 639	»	» »
Deflactor implícito no PIB	1 904 025	»	» »
Taxa juro de depósito a 1 ano	2 035 65	»	» »

Para fins operacionais, o valor actualizado na Comissão tem sido o gerado pelo terceiro destes deflactores, ou seja, "cerca de 1.900 milhões de contos".

2. Criação de uma segunda pensão e transformação das pensões actuais em pensões de amplitude limitada

A medida de reforma mais importante nesta área é a criação de uma pensão complementar, de base contributiva, acessível a todos os beneficiários, capitalizável e incrementável por opção individual. Ao mesmo tempo deverá ocorrer uma transformação gradual da pensão universal hoje existente, numa pensão de amplitude limitada, a primeira pensão, nos termos seguintes:

a a primeira pensão continuará a ser financiada em regime de repartição [19], deverá cobrir um intervalo de salários entre, por exemplo, um e cinco salários mínimos[20]. As pensões poderão ter taxas de substituição regressivas. Para uma base pensionável ao nível do salário mínimo a taxa de substituição deverá ser 100%. A taxa de substituição decrescerá então com o aumento da base pensionável, atingindo um mínimo de 70% para cinco salários mínimos;

a a TSU deverá continuar a ser aplicada à totalidade das remunerações. A segunda pensão deverá ser financiada pela parte das receitas da TSU que se destinam à cobertura de pensões de velhice, invalidez e sobrevivência no Regime Geral, número esse que corresponde a cerca de 63% da TSU actual ou seja 21,8% da massa salarial. Aplicando estes 21,8% às remunerações em excesso dos cinco salários mínimos temos os montantes que cada beneficiário irá depositar na sua conta individual em regime de capitalização.

[19] Podendo eventualmente usar-se capitalização agregada se tal for viável.

[20] A indicação de um limite a cinco salários mínimos não deve ser entendida como uma recomendação taxativa da Comissão, mas como um valor que pode oscilar para mais ou para menos, de acordo com o entendimento do Governo àcerca da viabilidade política da reforma e com a capacidade que o Estado Português tenha de mobilizar os recursos para cobrir as perdas financeiras no período de transição.

a as entidades administradoras dos capitais acumulados nestas contas poderão ser públicas, privadas ou do sector social (ex.: mutualidades). Em particular, a Segurança Social constituirá um Fundo (ou expandirá o papel do FEFSS para lhe atribuir tal missão) que poderá gerir as contas de todos os beneficiários que decidam não sair com a sua conta do sector público. No caso de não existir declaração de vontade expressa de um beneficiário, a sua conta será afectada automaticamente ao Fundo da Segurança Social. Cada beneficiário terá total soberania na escolha da entidade administradora dos capitais na sua conta e regularmente haverá um período de inscrição aberta em que os beneficiários podem mudar de entidade administradora,

a a introdução da segunda pensão e a limitação da primeira será efectivada apenas para beneficiários com menos de 50 anos.

A controvérsia do "Piafonamento"

A introdução de uma segunda pensão é facilitada pela técnica da fixação de um limite contributivo para a

Caixa E. 26 - Opiniões sobre "Piafonamento"

Ferro Rodrigues, em 1995[21], dava conta que *"a maior parte das (novas) experiências (de financiamento misto de repartição e capitalização) procura, a partir da diferenciação entre regimes de base e regimes complementares, incentivar a manutenção da repartição nos regimes de base e o desenvolvimento da capitalização nos regimes complementares" o* que designa por *"sistemas de protecção social pós-beveridgeanos, com crescentes complementaridades e sinergias entre os vectores público e privado".* Adverte, no entanto, que *"em Países como Portugal, a reintrodução de um* plafond *salarial para as contribuições obrigatórias para a Segurança Social deverá ser pensada cuidadosamente (nível desse* plafond *) e, durante algum tempo poderá pensar-se numa compensação, pelo menos parcial, por parte do Orçamento do Estado no que se refere às receitas perdidas (...). Pelo menos numa primeira etapa, o incentivo fornecido por esse* plafond *ao desenvolvimento do segundo e terceiro pilares deveria ser visto como incidindo no conjunto da sociedade e não apenas sobre os beneficiários do regime de segurança social pública. Por outro lado, o estímulo (...) ao segundo pilar deveria ser conduzido claramente, sendo permitidas opções de* plafonds *mais baixos para empregadores e empregados que acordassem no lançamento destes esquemas complementares, com exigências de solidez e garantia de fiscalização pública. É possível conseguir uma maior divulgação e expressão (...) do segundo e mesmo do terceiro pilares sem que isso se faça, como querem os neo-liberais, à custa do desmantelamento do primeiro pilar, ou seja, da autonomia e importância da segurança social pública".*

Ribeiro Mendes[22] ao analisar, em 1995, as questões da insustentabilidade financeira futura da Segurança Social, alcança conclusões semelhantes: "(...) *é frequente a substituição comutativa do rendimento do trabalho organizar-se em regimes de base, assegurando uma taxa "mínima" de substituição do rendimento, e em regimes complementares ou profissionais, obrigatórios e voluntários, cuja existência requer, todavia, o* piafonamento *dos rendimentos sujeitos a contribuição social. Ao mesmo tempo, esta diferenciação facilita a adopção de regimes mistos de financiamento - por repartição nos regimes de base, por capitalização nos regimes complementares - aconselháveis quando a população envelhece e o emprego estagna. Não é esta a situação portuguesa actual, onde os regimes contributivos não estão sujeitos a* piafonamento *quanto ao cálculo das contribuições, e garantem taxas líquidas de substituição do rendimento para carreiras contributivas completas muito próximas dos 100%. Nestas circunstâncias e para obviar a evoluções pouco satisfatórias, a introdução progressiva do* piafonamento *dos rendimentos parece ser uma medida urgente, ainda que deva ser sujeita a estudo aprofundado, previamente a qualquer decisão, e haja que acautelar as expectativas das gerações actuais mais próximas da idade legal de reforma".*

Manuela Arcanjo[23], em 1995 comentava os cenários de evolução da protecção social afirmando que *"a reforma dos esquemas de pensões deverá ser de novo equacionada.(...) É certamente de admitir a implementação de uma medida que permitirá redefinir a fronteira entre o primeiro pilar de protecção e os restantes. Trata-se da imposição de um limite máximo à base de incidência para efeitos de cálculo das contribuições sociais (regime geral). Embora não haja qualquer previsão sobre o valor limite, é de crer que tal medida venha a incidir apenas nos trabalhadores por conta de outrem com registos remuneratórios mais elevados. Esta medida permite conter a despesa futura, na medida em que para o cálculo da pensão serão considerados valores remuneratórios mais baixos e criará incentivos (por via das contribuições sociais libertadas e por eventuais benefícios fiscais) à adesão a mecanismos de protecção social privada, sejam colectivos (Fundos de Pensões) sejam individuais (Planos Poupança Reforma).*

[21] Ferro Rodrigues E., *Políticas Sociais e Estado-Providência: O Financiamento da Segurança Social,* Fundação Friederich Ebert, Lisboa, 1995.

[22] Ribeiro Mendes F., "Para onde vai a Segurança Social Portuguesa", Conferência do Jubileu Académico de F.Pereira de Moura, Lisboa, ISEG, Junho, 1995.

[23] Arcanjo, Manuela, As *Portuguesas e União Europeia.* Segurança Social, Lisboa, 1995.

primeira pensão, através de um tecto ("plafond") ou de uma fatia vertical ("plafonamento vertical"). A questão do "plafonamento" foi amplamente discutida na Comissão e sobre ela não foi possível gerar consenso. Ela polariza uma boa parte das posições ideológicas a favor e contra a criação de regimes complementares obrigatórios, em sistema de capitalização.

A proposta de fixação de um limite máximo à contribuição a título de velhice, invalidez e sobrevivência (Iº Pilar), com correspondente limite da pensão respectiva, foi uma das questões mais controversas dos trabalhos da Comissão. A proposta aparece inicialmente determinada pela necessidade de garantir solidariedade entre gerações, procurando aliviar fmanceiramente os contribuintes futuros no sistema de repartição, com o potencial desenvolvimento de uma segunda pensão, acima desse limite, capitalizável, incrementável e de gestão à escolha do beneficiário. Esta proposta, que na gíria da Comissão ficou conhecida como "plafonamento" de contribuições e pensões, dividiu profundamente a Comissão e os comentadores do Livro Verde.

A recomendação de introdução do "plafonamento" na legislação da Segurança Social Portuguesa consta do Programa do actual Governo: *"Introdução de um limite superior aos rendimentos do trabalho sujeitos a contribuições sociais obrigatórias, para todos os que se encontrem numa fase intermédia da sua carreira contri-*

Bagão Félix[24] tem defendido consistentemente *"a reintrodução de um tecto (plafond) salarial para efeitos da quotização obrigatória para a Segurança Social estatal, de uma maneira faseada face à idade dos beneficiários para não prejudicar as carreiras profissioriais em fase terminaF.* Considera que tal medida *"contribuiria para flexibilizar a cobertura dos riscos, aumentar a responsabilidade individual, incentivar novas formas de livre determinação das pessoas e dos grupos e aliviar os sistemas oficiais para ocorrer às situações de maior premência".* Numa fase seguinte, admite como *realizável "um sistema que evoluiria do* plafond *salarial (valor fixo) para um* plafond *variável, através de uma percentagem fixa sobre os salários, com a aquisição de um "seguro mínimo" obrigatório de complementos de pensões no mercado (o que aliás suprimiria a crítica da regressividade fiscal que é imputada ao* plafond *salarial fixo). Em qualquer caso, será necessário, também, acompanhar o* plafonamento *de medidas que esbatam outros efeitos nocivos ou perversos da sua introdução, como o "encarecimento fiscal" do trabalho a tempo parcial, a desigual repartição das cargas sociais entre sectores em expansão e sectores em regressão e entre o sector secundário e o terciário (geralmente com salários mais elevados) e ainda o não benefício do limite salarial de desconto relativamente às famílias que tendo, embora, um rendimento total superior àquele limite, dele não beneficiam porque é constituído pela soma de salários inferiores ao* plafond *dos seus vários membros activos".* Avançou ainda com cálculos , relativos a 1994, para um *plafond* de 2800 contos de salário anual em trabalhadores por conta de outrem, o que significaria uma redução anual de receitas de cerca de 40 milhões de contos, cerca de 3% do orçamento de receita da Segurança Social naquele ano.

Também Ilídio das Neves, ainda em 1995, escrevia: *"o* plafonamento *contributivo encontra-se generalizado nos países europeus, mas foi abolido em Portugal em 1977. Ultimamente tem-se falado bastante na necessidade, ou pelo menos, na conveniência da sua reintrodução. A limitação do montante das pensões parece encontrar justificação, além do mais, no facto de não ser propriamente da essência de um sistema público e obrigatório de Segurança Social assegurar deforma incondicionada a compensação salarial, mesmo das remunerações que atingem níveis muito elevados. É uma questão de razoabilidade e de equidade social. No entanto, consideramos inaceitável a limitação directa dos valores das prestações, ou seja, sem recorrer ao* plafonamento *contributivo"* [25].

A aparente bondade e consensualidade da solução "plafonamento" como forma de reduzir encargos futuros com pensões, certamente com custos imediatos em diminuição de entrada de contribuições, levou o anterior governo a tentar estimar as implicações financeiras da medida. Um estudo realizado em 1994, com base em dados de 1983, concluiu que para um *plafond* contributivo fixado em oito salários mínimos, a redução de contribuições não ultrapassaria 1,9% do total, não tendo sido então possível estimar os ganhos futuros em redução de encargos com pensões[26] [27] * *. A medida chegou a ser inicialmente prometida' pelo ex-Ministro do Emprego e Segurança Social, Eng° Falcão e Cunha, para meados de 1994 e depois para o segundo semestre desse ano, novamente adiado para 1995 e, por fim, 1996, para depois das eleições de Outubro do ano anterior; o adiamento era justificado pela necessidade em *"analisar o seu impacte nos fundos de pensões e na bolsa de valores, em particular nas empresas que pagam complementos de reforma"*[21].

[24] Bagão Félix, A., "Novos Rumos para a Segurança Social. Novos Desafios para o Mercado de Capitais", Cadernos APDMC 4, 1995, 19 p.

» Neves, Ilídio das, "O Sistema Público e as Modalidades Privadas de Segurança Social. Que Articulação". Comunicação apresentada na conferência Planos e Fundos de pensões, organizada pela Management Global Information, Julho de 1995,mimeo, 18 p.

[26] Estudo solicitado pela Secretaria de Estado da Segurança Social ao Instituto Português de Seguros, 1994.

[27] Entrevista ao Diário de Notícias, 29 de Julho de 1995. (cit. Em Costa C,, "O Financiamento do Sistema de Segurança Social em Portugal", tese de mestrado ao ISEG, UTL, Fevereiro de 1996.

butiva, o que diminuirá, no futuro, os desequilíbrios entre pensões atribuídas pelo sistema público e incentivará o desenvolvimento de outras componentes do sistema de segurança social;".

Esta recomendação decorre de opiniões largamente consensualizadas entre os principais especialistas em Segurança Social, alguns dos quais desempenharam ou desempenham actualmente funções governativas (Ver Caixa E. 26).

O disposto no programa do Governo foi consagrado no Conselho Económico e Social, no Acordo de Concertação Estratégica[28] de Dezembro de 1996. O Acordo recomendou expressamente "o *reforço do 2° pilar da segurança social, incentivando a criação de fundos de pensões, designadamente através da implementação do "plafond" ao nível da empresa ou do sector"* (Recomendação 7.1). Quando abordou a reforma do financiamento, o Acordo considerou que "o plafonamento *dos rendimentos do trabalho sujeitos a contribuição social deverá ser introduzido com salvaguarda dos direitos adquiridos e sem prejuízo do equilíbrio financeiro do sistema. O* plafonamento *não visa uma Segurança Social Pública de mínimos, antes se inscreve numa política integrada de incentivo ao reforço dos mecanismos de segurança social complementar, nomeadamente em séde de contratação colectiva".* O acordo chegou a prever a possibilidade de institucionalização do *plafond* no ano de 1997, em empresas que tivessem ou criassem regimes complementares através de negociação colectiva. Finalmente o Acordo condicionou a institucionalização do *plafonamento* à discussão pública das propostas de reforma do sistema, na sequência do Relatório da C.L.B.S.S. (Recomendação 1.3).

O Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento que incorpora as estimativas e previsões do Governo, relativas ao cenário macro-económico para o período 1997-2000, publicado pelo Ministério das Finanças em Março de 1997, considerou também ser necessária " *uma reforma de fundo da Segurança Social. (...)0* plafonamento *dos rendimentos de trabalho sujeitos à Contribuição Social será adoptado, sem revela injusto favorecendo os mais altos rendimentos há que, por uma questão de equidade e, sobretudo, por uma questão de reforço da solidariedade, impôr limites, em níveis elevados, ao valor das prestações, tal medida não se apresentará como inédita, entre as prestações dos regimes contributivos. o* plafonamento *das prestações justifica-se ainda por uma razão de coerência global do sistema já que é a contrapartida da existência de mínimos de prestações".*[31]

Outro membro da Comissão, Alfredo Bruto da Costa[32] é também contrário ao *plafonamento* do seguro social, afimando que *"os efeitos positivos (libertação das pensões mais elevadas) serão necessariamente inferiores aos efeitos negativos (perda de receitas)",* propondo que a distribuição vertical seja assegurada através da aplicação de taxas de substituição regressivas, medida que estabelecerá, automaticamente, um limite superior às pensões. Todavia este especialista admite que, no seguro social, *"possa ser reforçada a parte sujeita ao regime de capitalização, sendo certo que a gestão de fundos pertenceria ao próprio sistema. Uma parte, não inferior a determinada percentagem desses fundos seria obrigatoriamente aplicada em títulos do Estado".*

Parte destas objecções ao *plafonamento* tiveram já resposta no Livro Verde: o primeiro, o terceiro e o quarto argumentos do "Contributo" - redução da solidarie-

[20] Conselho Económico e Social, Acordo de Concertação Estratégica, 1996-1999, Série "Estudos e Documentos", Lisboa, 1997.

[30] Contributo de B. Sousa Santos, Maria Bento, Maldonado Gonelha, CLBSS, Junho de 1997, pp4-5. Para maior desnvolvimento v. pp. 104-107 do mesmo documento.

[31] Ibidem, p.110.

[32] Bruto da Costa, A., Contributo para o Livro Branco da Segurança Social, Julho de 1997.

Caixa E. 27 - A polémica do "Plafonamento"

Boaventura Sousa Santos, Maria Bento e Maldonado Gonelha, no "Contributo" [20] [30] publicado juntamente com o Livro Verde, na definição de princípios que inicia o documento, afirmam *"recusar a reintrodução de um limite superior contributivo (...), nomeadamente porque: (a) reduz a solidariedade vertical, já que este tipo de* plafond *não é compatível com as exigências de solidariedade alargada e de base redistributiva(...); (b) contribui para o desequilíbrio financeiro dos sistemas, pois reduz as receitas e, havendo que respeitar direitos adquiridos e em formação, os ganhos em termos de diminuição de despesas só se poderão fazer sentir a prazo e muito lentamente; (c) (...) antecipa a necessidade de recurso a outras fontes de financiamento, eventualmente de natureza fiscal, o que, além de discutível, se configura de reduzida viabilidade, atenta a necessidade de respeitar os critérios de convergência; (d) tem efeitos lesivos sobre o emprego (designadamente o emprego pouco qualificado e com baixas remunerações e sobre o emprego a tempo parcial) (...); (e) tem efeitos indesejáveis sobre as empresas que instituíram esquemas verdadeiramente complementares de pensões, na medida em que se verão confrontadas, a prazo, com a necessidade de financiamento de complementos progressivamente mais elevados; (f) (...) a experiência europeia não oferece exemplos de introdução de* plafond *nos países onde ele até agora não existiu, nem de reintrodução nos países onde, tendo existido no passado, foi entretanto abandonado. Os* mesmos autores defendem, todavia, a fixação de um limite superior ao valor das prestações, nomeadamente o *plafonamento* de pensões, com a seguinte argumentação: *"Se o sistema de segurança social se*

prejuízo do equilíbrio financeiro do sistema de Segurança Social, de acordo com o Programa do Governo"[29]. O Programa recomendava também que os regimes complementares da Segurança Social fossem reforçados.

Na sequência destas recomendações e ciente do largo consenso anterior sobre a matéria, a Comissão propôs, como medidas para garantir sustentabilidade financeira, a fixação do *plafonamento* contributivo e de pensões em cinco salários mínimos e correspondente criação de um segundo pilar obrigatório para todos os que se situam acima daquele nível remuneratório, da forma seguinte:

"criar uma segunda pensão obrigatória de base contributiva, capitalizável e incrementável por opção empresarial ou individual, com gestão pública, privada ou mutualista, baseada na soberania decisória do beneficiário;

fazer variar a pensão universal num leque entre um e cinco salários mínimos, a aplicar a todos os novos beneficiários e aos que já se encontram no sistema com idades até 50 anos."

Esta opinião foi porém fortemente contestada dentro da Comissão.

Trabalhos técnicos desenvolvidos após a apresentação do Livro Verde vieram demonstrar que se os efeitos financeiros positivos (redução de encargos com pensões futuras) são superiores aos efeitos negativos (perda de receita imediata em contribuições), em cerca de 310 milhões de contos ao longo de uma vida (estimativa de C. Pereira da Silva em valores acumulados, preços de 1997) o recurso ao *plafonamento* (cálculos para 4 salários mínimos), independentemente de outras virtualidades, não soluciona a questão da insustentabilidade financeira da segurança social. Em estudo realizado pelo CISEP/CIEF/FEDEA, em Outubro de 1997, em continuação do projecto "Reforma do Sistema de Segurança Social. Cenários Pro.spectivos de Estruturação e Financiamento, 1995-

[25] Ministério das Finanças, Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento, 1998-2000. Março, 1997, 33 p.

dade vertical, concepção "tributária" da segurança social e discriminação negativa dos trabalhadores detentores de baixos salários e em part-time - foram respondidos pela natureza obrigatória em alternativa a consumo, da capitalização do remanescente contributivo para além do limite do tecto. O segundo argumento - perda de receita a curto prazo - sendo real, perde força se os ganhos a longo prazo forem compensadores e sobretudo se as perdas forem reduzidas e ocorrerem em altura em que pode haver compensação com outros recursos, inclusive do orçamento do estado, (como propunha Ferro Rodrigues, em 1995), e se os ganhos futuros ocorrerem na altura em que eles são mais necessários, ou seja, quando os défices do regime geral começarem a ser irreversíveis. O quinto argumento - efeitos indesejáveis sobre as empresas que já praticam a complementaridade, que veriam acrescida a factura das suas obrigações de complementaridade de pensões aos reformados - pode ser atenuado pela harmonização de regimes complementares nas empresas que já praticam a complementaridade: os diferenciais acrescidos que terão de pagar no futuro seriam compensados pelo encaixe imediato que podem passar a fazer das contribuições para além do valor do *plafond.* E finalmente, o argumento da comparação com os restantes países da União Europeia, parece funcionar ao contrário: segundo um estudo publicado em 1993 pela Comissão Europeia, o *plafonamento* existe em nove dos doze países então estudados (Caixa C.4). O facto de ter sido abandonado pela França é apresentado por Rosanvallon[33] como medida de equidade social, pelo facto de o sistema francês registar então um elevado volume de gastos com prestações em espécie, nomeadamente gastos em saúde, onde sólida evidência empírica aponta para um sobreconsumo nos estratos sócio-económicos mais elevados, os quais beneficiariam então do *plafonamento,* tendo outros, menos favorecidos a pagar uma parte proporcionalmente maior que a sua para as suas despesas de saúde. Este argumento também se aplica ao caso da Bélgica.

Quanto ao simples plafonamento das pensões, tal como vem defendido no *Contributo,* e à regressividade das taxas de substituição em sistema de uma só pensão (proposta de Bruto da Costa), a sua recomendação parece confrontar-se com objecções teóricas e práticas. Do ponto de vista teórico, quando existe consenso sobre o reforço da contributividade, ou seja, da relação sinalagmática entre contribuições e benefícios, estar-se-ia a introduzir uma componente fiscal regressiva num sistema que todos concordam que deva ser o mais aproximado possível de um seguro[34], ou seja, a "fiscalizar" a segurança social. Do ponto de vista prático, a fixação de plafonamento a pensões sem correspondente plafonamento contributivo seria um incentivo à subdeclaração de remunerações e à sua ainda maior transformação em benefícios indirectos insusceptíveis de imposição previdenciária e, pior ainda, fiscal [35].

[33] Rosanvallon, P., *La Nouvelle Question Sociale,* Seuil, 1995.

[34] V. a este respeito o comentário acima reproduzido de Ilídio das Neves.

[35] A contra-argumentação a estas respostas pode ser encontrada nas "Declarações Finais" do Livro Branco, no depoimento de Boaventura Sousa Santos, Maria Bento, Maldonado Gonelha e Alfredo Bruto da Costa.

2050", afirma-se que "o plafonamento *contributivo constituirá sobretudo uma medida curativa com resultados pouco visíveis no reequilíbrio financeiro do sistema, já que, não só se mantém a perspectiva de ruptura financeira do sistema, como poderá criar ainda dificuldades financeiras adicionais no médio prazo, registando todavia ganhos líquidos no longo prazo".* (O estudo reconhece todavia,'que "a *metodologia utilizada não abordou os efeitos da variante* plafonada *a nível macro-económico, em função da poupança gerada e das suas aplicações possíveis").*

A mesma equipa, em trabalho posterior (Dezembro de 1997), "Combinação de Cenários Prospectivos" estudou o impacte da combinação do plafonamento com o alargamento do período de contagem do montante dos salários para cálculo da pensão de reforma até 40 anos e o adiamento da idade legal de reforma até aos 68 anos. Estes cenários combinados reduzem consideravelmente os saldos negativos do sistema para valores mais controláveis e as variantes com *plafonamento, se "conhecem saldos negativos em 1995-2000 por influência das perdas nas receitas, todavia, em 2050 são as variantes que apresentam a situação de menor défice em comparação com qualquer um dos outros cenários".* O estudo conclui que *"nenhuma das variantes ensaiadas - simples ou composta - elimina a ruptura financeira do sistema. No entanto, os cenários compostos adiam a referida ruptura e reduzem o pêso da dívida acumulada, conjugando uma diminuição do número de reformados com o aumento do período de referência para a contagem dos salários e ainda com a introdução do* plafonamento *das receitas e despesas. O adiamento da data de ruptura resulta sobretudo do efeito financeiro directo implícito nestas variantes - contenção das despesas do sistema via redução das pensões médias".*

A discussão àcerca do plafonamento teve a grande utilidade de expor, sem ambiguidades, a verdadeira discussão ideológica sobre a reforma do Estado-Providência e as suas linhas de fractura: (a) manter o Estado-Providência tal como ele foi desenhado entre nós há algumas décadas, eventualmente com aperfeiçoamentos, esperando que ele atinja o estado adulto e só então reformá-lo, (b) desmontar o Estado-Providência substituindo-o por providência de capitalização individual, e (c) concentrar o Estado-Providência em benefícios individualmente suficientes, colectivamente sustentáveis e reforçados, complementado por providência de capitalização individual. Destas três posições apenas a primeira e a terceira estiveram representadas na Comissão (ver Caixa E. 28).

As razões de natureza filosófica e sociológica que levam alguns membros da Comissão a recusar a complementaridade obrigatória do sistema público de segurança social através de fundos de pensões de gestão pública, mutualista ou privada, deparam, como se vê, com contra-argumentos de sinal contrário, também de ordem filosófica e sociológica, da parte de outros membros da Comissão. O facto de na Comissão os segundos estarem em maioria não significa que a discussão tenha sido encerrada. Os argumentos de cada parte são agora mais explícitos e mais articulados que nunca, em parte devido ao trabalho técnico da Comissão. Uma vez entregue o Livro Branco, espera-se que a discussão será retomada em outras sedes mais representativas, como tem vindo a ser anunciado.

Foi possível também, dentro da Comissão, considerar-se uma alternativa que procura combinar as vantagens de uma pensão pública a "plafond" alto (ex: oito

Caixa E. 28 - A discussão também é ideológica

A primeira corrente entende que "o *introdução de mecanismos de mercado na gestão do infortúnio e da insegurança dos cidadãos, mesmo regulados pelo Estado, cria(...) instabilização das expectativas legítimas dos trabalhadores e das classes médias, (...) pelas próprias exigências de lucratividade dos investimentos. (...)* A *manipulação mercantilista das expectativas e da segurança dos cidadãos envolverá o enriquecimento de poucos e o empobrecimento da esmagadora maioria da população. Dada a má imagem que o sector privado grangeou entre nós na gestão dos seguros obrigatórios contra eventualidades e infortúnios(...)só uma transformação radical da cultura seguradora - assente em práticas que reconheçam a natureza pública dos bens e serviços produzidos no sector privado e os direitos individuais e colectivos dos consumidores - poderia atenuar tais razões sociológicas, uma transformação que, apesar de urgente, não é de concretização imediata".*
A maioria dos membros da Comissão não subscreve esta argumentação. A proposta de manter o regime de repartição até um limite de cinco salários (cerca de 273 contos/mês) e de introduzir capitalização a partir desse limite, não pode ser considerada como a introdução do mercado na "gestão do infortúnio e da insegurança", nem cria "instabilização das expectativas legítimas dos trabalhadores e das classes médias". Bem pelo contrário, reforça a gestão distributiva do "infortúnio e da insegurança" no pilar público abaixo daquele limite e estabiliza as expectativas da classe média a uma segunda pensão garantida por capitalização e sem custo para os seus filhos. Por outro lado, a consideração de que a "manipulação mercantilista das expectativas e da segurança dos cidadãos envolve o enriquecimento de poucos e o empobrecimento da maioria" é contraditada pelos benefícios que centenas de milhões de pessoas por esse mundo fora, e também algumas centenas de milhares em Portugal, retiram da gestão privada dos seus fundos de pensões e pela animação que o moderno mercado de capitais recebe desses activos financeiros.

salários) com as vantagens de sustentabilidade financeira inerentes aos regimes complementares em capitalização. Um dos Membros da Comissão, Carlos Pereira da Silva, elaborou um novo modelo com diferentes tectos para contribuições e benefícios (ver Caixa E. 30)

3.Tributação das prestações da Segurança Social

As prestações da Segurança Social substitutivas de rendimentos deveriam, tanto quanto possível, estar sujeitas às mesmas regras de tributação que os rendimentos que substituem, sendo os seus valores e fórmulas de cálculo alterados por forma a acomodar esta alteração. Os ganhos de justiça relativa e na clareza da relação entre o sistema e os seus beneficiários sobrepõem-se largamente aos inconvenientes administrativos de uma tal medida.

A tributação em IRS deverá continuar a ser aliviada para as pessoas que sofrem de uma invalidez que justifique a atribuição destes benefícios. As pensões resultantes de óbito (pensões de sobrevivência ou de orfandade) seriam isentas de tributação em sede de IRS à semelhança do que se passa com os subsídios de morte e com as prestações análogas dos seguros de vida.

4. Prolongamento da idade de reforma ou flexibilização voluntária?

Como se pôde concluir do capítulo relativo aos cenários prospectivos, o prolongamento da idade de reforma dos actuais 65 para 68 anos, por adição de um ano por cada ano, a partir de 1997, dilata, em cerca de cinco anos, a entrada em saldo negativo do custo do total do sistema em relação ao PIB. Não resolvendo a questão da sustentabilidade financeira da Segurança Social, abre uma folga temporal não-negligenciável. O

Caixa E. 29

A Comissão do Livro Branco da Segurança Social foi criada pela Resolução de Conselho de Ministros n° 22/96, de 9 de Março, com vista ao estudo de diversas alternativas, "incluindo o cenário de conservação do sistema" que, no respeito dos princípios de equidade e solidariedade, garantam a sustentabilidade da Segurança Social. O Governo pretendia, ainda, que a, Comissão realizasse esse estudo, com autonomia técnica e científica, e constituísse um "*forum* plural de discussão e um veículo de progressiva geração de consenso nacional para as medidas a empreender".

Entre as matérias que suscitaram maior controvérsia no seio da Comissão contam-se a (re)introdução do *plafond* e a institucionalização de uma 2ª pensão obrigatória.

Relativamente ao *plafond*, alguns de nós, por nos termos debruçado há mais tempo sobre a problemática da Segurança Social e, por isso, termos acompanhado, na medida do possível, as experiências de outros países, defenderam que a (re)introdução de um *plafond* das remunerações sujeitas a contribuições, levantava diversas questões, de entre as quais salientamos as seguintes. O "plafonamento":

— reduz a solidariedade operada pelo sistema *(Vid.,* nomeadamente, MOUTON, Pierre, "Méthodes de Financement de la Sécurité Sociale", *in Sécurité Sociale: Quelle Méthode de Financement,* BIT, Genève, 1983, p. 13, ROJO, L. A., "Problèmes et Perspectives du Financement de la Protection Sociale en Europe", *in Le Financement de la Protection Sociale dans la Communauté* n° V/1311/88, Comissão da Comunidades Europeias, Bruxelas, Jan. 1989, pp. 13 e seguintes), opondo-se a todo o verdadeiro efeito de solidariedade da Segurança Social *(Vid.,* SAINT-JOURS, Yves, *Droit de la Sécurité Sociale, Traité de Sécurité Sociale,* Tomo I, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1980, p. 148);

— induz a diminuição das receitas, pelo que "para obter uma dada soma de recursos a taxa contributiva sobre os salários deve ser mais elevada que, por exemplo, a de um imposto proporcional sobre o rendimento. A parte do trabalhador numa contribuição (sujeita a *plafond) é* evidentemente regressiva" (PETERSEN, John, "Le Financement de la Sécurité Sociale", *in Méthodes de Financement de la Sécurité Sociale - Leurs Effets Économiques et Sociaux,* AISS, col. Études et Recherches, n° 15, Genève, 1979, pp. 39 ss, *Ap.* MAIA, Fernando, *O "Plafonamento" Contributivo na Segurança Social,* Comissão do Livro Branco da Segurança Social, Lisboa, Jan, 1997, p. 7).

Defendemos, por isso, que o assunto deveria ser objecto de análise especialmente cuidada.

Outros membros consideravam que a (re)introdução do *plafond* constituía uma medida que a Comissão deveria obrigatoriamente propor, dado que integra a alínea n) do n° 1.5 do Capítulo IV (Políticas Sociais) do Programa do XIII Governo Constitucional. Outros membros, ainda, defenderam o plafonamento, eventualmente, apenas por razões filosóficas.

Não foi, nem é, esse o nosso entendimento. Considerámos, apenas, que desse facto decorria que a problemática do *plafond* deveria ser objecto de análise, com vista, designadamente, a delimitar as suas repercussões sobre a sustentabilidade da Segurança Social, no caso português.

Porém, esse estudo só veio a ser efectuado, na fase final dos trabalhos da Comissão e distribuído a todos os seus membros em Novembro p.p. De acordo com os resultados desse estudo a introdução do *plafond* não permite o equilíbrio financeiro, no longo prazo, antecipa em 5 anos a ruptura financeira do Regime Geral-

prolongamento da idade de reforma oficial foi rejeitado pela Comissão: a seu favor militariam importantes argumentos: (a) a cada vez mais tardia entrada no mercado do trabalho pelo prolongamento da formação inicial; (b) o continuado e sustentado aumento da esperança de vida dos reformados, em especial daqueles com boa saúde; (c) a crescente terciarização da economia com a redução de profissões de desgaste rápido e o crescimento do emprego em actividades menos desgastantes. Em sentido contrário, porém, argumenta-se que uma boa parte do contingente de reformados da próxima década será constituído por trabalhadores que entraram precocemente no mercado de trabalho em profissões desgastantes (mulheres no sector têxtil, homens na metalomecânica pesada e construção civil). Existe unanimidade em se recomendar a flexibilização da idade de reforma através de (i) incentivos positivos ao prolongamento do período de trabalho activo através de ganhos adicionais de pensão e (ii) incentivos negativos à reforma antecipada, hoje não permitida antes dos 65 anos a não ser nos casos previstos na lei, a qual passaria a ser legalmente admitida em condições regulares, mas com redução correspondente de pensão em função da carreira contributiva. Especial atenção deve ser dada à revisão de todas as situações actualmente previstas na lei para reforma antecipada.

5. Condições para antecipação

A entender-se conveniente a adopção de medidas casuísticas que antecipem o direito à pensão, torna-se indispensável definir uma de duas alternativas: (a) não haver acréscimo de encargos para o sistema; (b) criação, com financiamento alheio à segurança social, de uma Conta Nacional de Solidariedade que cubra o peso financeiro da medida, caso se não opte pela pers-

Trabalhadores por Conta de Outrem e determina que o Saldo Total da Segurança Social assuma valores negativos ao longo de todo o período. *{Vid.,* CISEP/CIEF, *REFORMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL: Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1995-2050 - Variante com Plafonamento,* Outubro, 1997, p. 12).

Donde, se conclui que a introdução do *plafond* contribuiria para o desequilíbrio do sistema e que a manutenção do actual nível de protecção só poderia ser conseguido à custa do aumento das contribuições, se este fosse possível, ou do recurso a fontes externas (designadamente, OE). Face a estes resultados, consideramos que a defesa da introdução de um *plafond* é inaceitável e que contraria inclusivamente a recomendação constante do Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999, segundo a qual "o plafonamento dos rendimentos do trabalho sujeitos a contribuição social deverá ser introduzido (...) sem prejuízo do equilíbrio financeiro do sistema". *{Vid.,* CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL, *Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999,* Ed. CES, IAPMEI e IEFP, Lisboa, 1997, pp. 132-133).

Por outro lado, a previsão de se associar uma 2ª Pensão obrigatória ao *plafond* suscita, igualmente, diversas questões. Por um lado, não obvia à redução da solidariedade operada pela sistema, dado que se preconiza que a mesma seja gerida em capitalização individual (contribuições definidas) e, por outro, não se encontra qualquer base para a mesma ser obrigatória. Na verdade, no Acordo de Concertação Estratégica apenas se preconiza "o reforço do 2º pilar da segurança social, incentivando a criação de fundos de pensões (...)" e a criação de "incentivos adequados aos regimes complementares de segurança social, tendo especialmente em conta a negociação colectiva" *{Vid.,* CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL; *Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999,* Ed. CES, IAPMEI e IEFP, Lisboa, 1997, p. 138), o que, em nosso entender, não é equivalente à obrigatoriedade de criação de uma 2ª Pensão.

E se, como também está implícito nas Propostas do chamado "grupo maioritário", a sua gestão for assegurada por entidades privadas lucrativas, sem que, sequer, tenham sido definidas, previamente, normas que assegurem os direitos dos trabalhadores em geral, e em particular daqueles que, por força das alterações no mundo laborai, ocuparão ao longo da sua vida activa múltiplos postos de trabalho em diversas empresas, estar-se-ia, por esta via, a contribuir para o aumento da exclusão social e, eventualmente, da pobreza, ou, porque o Estado tem a obrigação de garantir um nível adequado de protecção social, a impor um acréscimo das responsabilidades imputáveis ao O.E., situação que, de resto, já se observou noutros países.

Finalmente, não poderemos deixar de notar que, em nosso entender, a fórmula adoptada pelo Grupo maioritário na sua proposta de *plafond* se não configura, sequer, coerente com o previsto na referida alínea do Programa do Governo. Na verdade, na supracitada alínea n) alude-se à "Introdução de um limite superior aos rendimentos do trabalho sujeitos a contribuições sociais obrigatórias, (...)" e a proposta que veio a ser formulada preconiza a existência de um *plafond* apenas para as remunerações sujeitas a contribuições para o sistema de segurança social, subsistindo a obrigatoriedade de contribuir, relativamente à parte remanescente, para a 2ª Pensão... Não se trata, pois, de introduzir um verdadeiro *plafond,* mas de proceder a uma partilha de receitas provenientes de contribuições, em detrimento da Segurança Social.

Boaventura S. Santos
Maria Bento
António Maldonado Gonelha
Alfredo B. da Costa

pectiva da alínea anterior. As medidas de antecipação da idade de reforma, por muito neutrais que se apresentem do ponto de vista financeiro para os sistemas, devem ter sempre carácter excepcional, face à importância da entrada de contribuições na gestão dos regimes em repartição; anote-se que alguns países europeus, nomeadamente a Alemanha, iniciaram já um processo de elevação da idade de reforma e de redução das antecipações de pensão.

6. Recomendação

Quanto à flexibilização já prevista na lei, recomenda-se:

Caixa E. 30 - Um novo modelo para as pensões de reforma no século XXI

Insustentabilidade do modelo actual. Não é possível manter o actual modelo de pensões de reforma sem que as taxas de contribuição de equilíbrio atinjam níveis insustentáveis para a geração pagadora. Com efeito apesar dos ganhos de produtividade incorporados nos salários dos anos mais recentes, a queda do rácio de dependência económica (número de activos que podem suportar o conjunto de reformados) e a progressiva maturação das carreiras (relação entre a pensão média e o salário médio) exercem uma pressão financeira sobre os excedentes actuais do Regime Geral, impedindo a capitalização destes e a prazo forçarão à revisão da taxa de contribuição para valores médios próximos de 25.1%, contra os actuais 17.9%[36].

Insuficiências do "plafond". Porém, o regime da segunda pensão gerado pela introdução de um "plafond" correspondente a 5 salários mínimos, obrigatório e individual, não proporciona aos cidadãos um seguro que os proteja contra os riscos inerentes à velhice. Não se garante benefício definido para além do limite do "plafond", nem direitos por invalidez, desemprego e doença e dificilmente se protegem os direitos adquiridos pelos serviços passados. Adicionalmente, a perda de receita originada pela limitação da base contributiva, compensada por ganhos diferidos por redução das pensões, coloca o Regime Geral numa situação de insuficiência financeira de curto prazo, sem que se prevejam mecanismos de receita alternativos.

Novos activos a partir de 2000. Um novo modelo social deve abranger toda a geração de activos a entrar no período activo a partir de um determinado ano de fronteira e deve dar início a um período de transição para a introdução de medidas que abrangerão os actuais activos. Por razões de equidade intergeracional o regime de repartição deve ser idêntico para os novos activos e para os activos actuais. De igual modo, a redução da amplitude da pensão pública garantida no regime de repartição que abrangerá os novos activos, deve também ser extensiva aos actuais activos com idade inferior a 50 anos. O sistema que aqui se propõe aplicar-se-ia a todos os cidadãos que entrem no mercado de trabalho a partir de 1.1.2000. Por opção aplicar-se-ia também a todos os cidadãos que já se encontram no mercado de trabalho, que estejam a mais de 20 anos da idade de reforma e tenham menos de 20 anos de contribuições efectivas; bem como a todos os cidadãos auferindo um rendimento superior a oito salários mínimos, estando a menos de 20 anos da reforma e tendo mais de 20 anos de contribuição efectiva.

Um novo regime de pensões. O Sistema Nacional de Reformas seria composto por (a) um regime de base pública, obrigatório, com três componentes: solidariedade, benefício definido e complemento em capitalização; (b) um regime complementar integrado, privado, facultativo, podendo ser colectivo ou individual; (c) um regime complementar não-integrado, privado, facultativo, podendo também ser colectivo ou individual.

O regime de base pública. Este regime garantiria um rendimento de substituição por velhice até ao máximo de 8 salários mínimos. Este rendimento seria decomposto em três parcelas: o rendimento de *solidariedade,* com rendimento mínimo de substituição igual a 100% do salário mínimo nacional. O rendimento de *prestação definida,* cujo rendimento de substituição, à data da reforma, seria calculado com base na fórmula:
*SMN £ %*Antiguidade*Média salarial < 5 SMN*
Esta componente incluiria o rendimento de solidariedade. A taxa de formação anual da pensão seria de 1.75%, com um mínimo de 30% e um máximo de 70%. A antiguidade à data de reforma terá, para efeitos de cálculo, um máximo de 40 anos. Para efeitos de determinação da média salarial, o período de contagem da carreira corresponderá à carreira completa do indivíduo, com um máximo de 40 anos. Os salários seriam revalorizados[37], como forma de minimizar o impacto da inflação. As prestações do regime de repartição serão limitadas a 5 salários mínimos nacionais. No entanto, as contribuições serão calculadas com base no rendimento do participante, até um máximo de 8 salários minímos. O remanescente do beneficio para o rendimento de substituição será garantido pelo regime de capitalização colectiva em contribuição definida, com taxa de juro garantida pelo Estado, (iii) O rendimento *complementar* funcionaria em capitalização colectiva, para cobrir o intervalo de rendimentos entre cinco e oito salários mínimos. Este rendimento de substituição seria obtido por conversão das reservas matemáticas capitalizadas em renda vitalícia garantida pelo Estado.

[36] Actualmente é esta a percentagem para financiar as prestações de velhice e sobrevivência do Regime Geral. Note-se que na composição da taxa contributiva, a componente da velhice representa 13,76% e a componente da sobrevivência 4,04%.

[37] À semelhança do que já é feito actualmente.

a revisão de toda a legislação que favoreça a antecipação da idade de pensão, designadamente, a Lei de Bases da Segurança Social, o Decreto-Lei n.° 329/93, de 25 de Setembro, o Decreto--Lei n.° 79/A/89, de 13 de Março, o Decreto-Lei n.° 206/87, de 16 de Maio, o Decreto-Lei n.° 261/91, de 25 de Julho e o Decreto-Lei n.° 291/91, de 10 de Agosto;

a as medidas de pensão antecipada que se mantenham na nova ordem jurídica, devem ser objecto de cuidadosa análise financeira, de modo a que os encargos acrescidos que da mesma resultem, tenham adequadas fontes de financiamento; de notar que o Fundo (ou Conta) Nacional de

A pensão do regime de capitalização é igual à conversão, a uma taxa garantida pelo Estado, do capital e juros das contribuições definidas.
O rendimento de substituição por velhice, resultante da soma das três parcelas anteriores, não poderia exceder 80% da média salarial considerada, com um máximo de 8 salários mínimos. Esta percentagem poderia ser degressiva, partindo de 80% para 5 salários mínimos até atingir 75% da média salarial, para 8 salários mínimos.

Financiamento do regime de base pública. O financiamento do regime de base pública obedeceria aos seguintes princípios: (a) rendimento de solidariedade financiado por impostos específicos sobre todos os rendimentos, do tipo da contribuição social generalizada francesa (CSG). O rendimento de benefício definido seria financiado por contribuições sobre todo o rendimento até oito salários mínimos. O rendimento complementar seria gerido em capitalização colectiva (para os rendimentos entre cinco e oito salários mínimos). Este regime complementar seria de contribuição definida, com taxa variavel por escalão etário. O valor capitalizado das contribuições seria convertido em renda vitalícia garantida pelo Estado.

Fundos de capitalização para os novos activos. Para garantir equidade intergeneracional seriam criados fundos de capitalização, de contribuição definida, acima de 5 salários mínimos e até ao máximo de 8 salários mínimos, com taxas actuariais por escalões etários. Este fundo seria alimentado pelas contribuições definidas destinadas ao financiamento de regime complementar em capitalização. O Estado garantiria um rendimento financeiro mínimo às reservas facultando, à data da reforma, a conversão do capital acumulado em renda vitalícia a uma taxa de juro anualmente anunciada. A contribuição seria suportada paritariamente pelo trabalhador e pela entidade patronal. A contribuição do trabalhador seria individualizada, de forma a poder ser utilizada para financiamento da primeira habitação do próprio, pagamento de estudos superiores dos seus descendentes, ou para fazer face a necessidades financeiras resultantes da morte, de doença grave, ou de desemprego de longa duração.

Mudanças no actual regime de pensões de reforma. A presente análise aplica-se exclusivamente às pensões de velhice (incluindo as provenientes da invalidez) e sobrevivência de reformados do Regime Geral da Segurança Social. Não existem pensões complementares públicas por invalidez, uma vez que não são sujeitas a limites de prestação. Porém o seu montante não poderia exceder o da pensão de velhice acrescida do complemento. Foi nossa preocupação minimizar as perdas para a geração dos actuais activos. Não estão pois abrangidos pelo novo sistema os indivíduos com idade superior ou igual a 50 anos e são garantidos os direitos adquiridos relativamente a serviços anteriores à entrada em vigor da reforma do sistema, nomeadamente no que se refere à taxa de formação da pensão e à garantia de um rendimento de substituição. Os direitos implícitos na carreira futura terão de ser financiados em função das modificações introduzidas, nomeadamente tendo em consideração a criação de um complemento financiado em técnica de capitalização colectiva. Neste trabalho só estão avaliados os custos com a reforma de velhice e respectiva sobrevivência, considerando que todos os inválidos acumulam direitos até à idade de 65 anos . O custo com a pensão temporária de invalidez entre a idade em que esta ocorre e a idade da reforma é suportado por outro regime financeiro. O mesmo se aplica à pensão de sobrevivência de activos.

Medidas de sustentabilidade

Período de contagem dos salários e taxa de formação da pensão no regime de repartição. Para os actuais activos com menos de 50 anos em 2000 e para os activos que entram no sistema até essa data é introduzido um tecto nas prestações do regime de repartição, de 5 salários mínimos. No entanto, como já se referiu, as contribuições serão calculadas com base no rendimento do participante, até um máximo de 8 salários mínimos. O remanescente do benefício para o rendimento de substituição será garantido pelo regime de capitalização colectiva em beneficio definido. Será criado um período transitório de contagem dos salários para efeito do cálculo da média salarial, o qual será progressivamente alargado atá ao horizonte de 30 anos. Assim, os 10 anos actuais serão aumentados, a partir do 15° ano, de 1.5 anos por cada ano civil até ao máximo de 40 anos. A taxa de formação da pensão manter-se-ia em 2% para o período correspondente aos serviços passados do activo à data de 2000. Para a carreira futura, após o ano 2000, a taxa anual de formação da pensão será de 1.75%. A indexação automática das pensões será baseada no índice de preços, acrescida de metade do diferencial entre o crescimento dos salários e da inflação. A pensão do regime de capitalização é igual à diferença entre a pensão calculada com base na configuração actual do regime para a prestação de velhice e a pensão calculada de acordo com a nova con-

Solidariedade previsto no n.° 2 do artigo 26° do Decreto-Lei n.° 329//93 de 25 de Setembro, ainda não foi regulado, devendo sê-lo;

- os regimes excepcionais das profissões desgastantes até agora reconhecidos devem, no âmbito da revisão proposta, ser objecto de autofinanciamento acrescido de forma a suportar os acréscimos dos respectivos encargos;
- tendo em conta as conclusões da comissão técnica criada para o estudo das profissões penosas e desgastantes, não deverá o correspondente instituto ser alargado a qualquer profissão;

figuração do sistema, resultante da introdução das modificações atrás enunciadas. A indexação da componente de pensão em capitalização será calculada com base na taxa de inflação.

Alimentação do Fundo de Estabilização do Regime de Repartição. Será reforçado o fundo de estabilização do sistema de repartição (FEFSS) que seria alimentado: por excedentes do regime de repartição e respectivos juros; por amortização da dívida do Estado à Segurança Social e respectivos juros; pelo diferencial entre a taxa de juro garantida ao regime de capitalização colectiva dos beneficiários actuais e a taxa de juro das aplicações das reservas do Fundo; pela contribuição social generalizada sobre todos os rendimentos para reforçar o financiamento do regime de repartição na componente de pensão mínima; pelos ganhos actuariais do regime de capitalização; pelo aumento da componente do IVA consignada à Segurança Social; e por emissão de dívida pública para amortização da dívida social, pelo montante equivalente das perdas de contribuição provocada pela introdução de um tecto nas pensões do regime de repartição.

Medidas de eficiência. Com vista ao reforço da Poupança Nacional, seria criado um regime de capitalização colectiva de prestação definida, com taxa de contribuição actuarial uniforme, paga equitativamente pelo trabalhador e pela entidade patronal ou em alternativa por impostos, para garantir o complemento entre a taxa de substituição do rendimento de 80% da média e o rendimento garantido em regime de repartição.

Medidas de equidade. Seria criado um regime complementar privado até ao rendimento máximo do trabalhador com um limite de 12 salários mínimos, com dedução das contribuições à matéria colectável. Serão garantidos aos actuais activos os direitos passados pelas contribuições acima do "plafond". Estes direitos serão creditados na conta corrente individual do participante e utilizados, no momento da reforma, para determinação da pensão correspondente ao complemento profissional. A sua conversão em renda vitalícia será efectuada à taxa de juro garantida pelo Estado para as pensões de reforma em capitalização colectiva, nos termos em que vierem a ser definidos para os activos que entrarem no sistema a partir do ano 2000. São aceites contribuições voluntárias de participantes com rendimento abaixo do "plafond". Estas contribuições serão capitalizadas à taxa de juro garantida pelo Estado às pensões de reforma em capitalização colectiva e a sua conversão em renda vitalícia será efectuada nos termos que vierem a ser definidos para os activos que entrarem no sistema a partir do ano 2000. No horizonte de 25 anos, será garantida uma pensão mínima igual ao salário mínimo nacional, começando com uma pensão mínima de 75% do salário mínimo nacional no momento da transição, a qual teria um acréscimo de 1% por cada ano civil, durante 25 anos, até que a pensão mínima por velhice seja equiparada ao salário mínimo nacional.

Regime complementar integrado privado. Trata-se de um regime facultativo, com benefícios fiscais, que abrangeria os rendimentos acima de oito salários mínimos e até doze salários mínimos. Este regime poderia ser organizado colectivamente ou individualmente, sendo a adesão a um regime colectivo facultativa. Uma parte do capital acumulado poderia ser convertido em renda não garantida pelo Estado. A gestão seria totalmente privada, mas supervisionada pelo organismo público das reformas. Seria constituido um Fundo de Garantia de Reformas Privadas alimentado por uma taxa sobre as contribuições. As pensões individuais (constituídas sob a forma de seguros de vida ou PPR's) seriam integradas no esquema global e a pensão gobal integrada (pensão pública + pensão complementar privada + pensão individual) nunca poderia exceder 100% do último salário com um máximo de 12 salários mínimos. Só nestas condições os benefícios fiscais seriam atribuídos às pensões, na parte que excede 80% da média dos últimos *n* salários e até ao salário final.

Regime complementar privado não integrado. Este regime deixaria de beneficiar de qualquer incentivo fiscal por motivo de reforma, incluindo taxa reduzida sobre os rendimentos de capital. Seriam integrados aqui todos os seguros de vida e fundos de pensões que não aderissem ao regime complementar integrado.

Regime dos independentes. No que diz respeito ao regime de repartição aplicam-se aos independentes os direitos e deveres dos assalariados por conta de outrem. No que se refere ao regime de capitalização ele só poderá ser efectuado em contribuição definida. As contribuições voluntárias para um regime de capitalização colectiva em contribuição definida só poderão ser aceites desde que os titulares contribuam no mínimo sobre 3 salários mínimos para o regime financeiro em repartição.

Carlos Pereira da Silva

[38] Foi analisada a inclusão da pensão de sobrevivência de reformados e inválidos e as conclusões não se alteram significativamente. A taxa de equilíbrio passa de 19,5 para 20,7%.

m as antecipações de idade de pensão por razões de conjuntura económica - restruturação de actividades ou empresas e política laborai - devem ter financiamento especifico pelo que atrás foi dito e porque, em última análise, o risco efectivamente coberto se não integra no esquema material do regime geral.

Quanto à flexibilização voluntária:

t flexibilizar a idade de reforma com acréscimos de contagem da taxa de formação da pensão proporcionais ao prolongamento da vida activa para lá dos 65 anos; admissibilidade do acesso à pensão de velhice para os que, tendo menos de 65 e mais de 60 anos, já perfizeram 42 anos de carreira contributiva completa, com aplicação de um coeficiente de redução actuarialmente calculado, por cada ano de antecipação em relação aos 65 anos.

7. Aumento progressivo do período para cálculo da formação da pensão

O aumento do período de contagem de contribuições para efeitos de cálculo da pensão de velhice foi ensaiado no Capítulo C. na secção II. "Projecções de Sustentabilidade Financeira". A passagem de 15 para 25 e para 40 anos foi ensaiada adicionando um ano por cada ano a partir de 1997. O resultado não é negligenciável: cinco a sete anos de dilacção no período de entrada em negativo do saldo do total do sistema em percentagem do PIB, isto é, de 2010 a 2015 - 2017. Mas não é suficiente para garantir a sustentabilidade financeira do sistema. Naturalmente que se pressupõe a actualização salarial para corrigir os efeitos da inflação, bem como uma taxa de progressão salarial particularmente importantes em todos os futuros reformados que trabalharam entre os anos setenta e o final dos anos oitenta, período em que a maioria dos anos registou inflação de dois dígitos. Todavia, esta medida encontra forte justificação:

a como forma de prevenir manipulações na fixação do valor da pensão por parte daqueles que descontam o mínimo nos primeiros anos e descontam altos valores nos dez anos finais da sua vida activa, para usufruírem de uma pensão anormalmente elevada.

3 a medida é de forte efeito equalizador: os beneficiários que registam acréscimos salariais menores ao longo da carreira, como os operários e trabalhadores menos qualificados, não serão tão negativamente discriminados em relação aos quadros técnicos e superiores, os quais progridem com maior rapidez, como o são actualmente no que respeita ao montante da pensão. Tal como acontece, em geral, com as mulheres em relação aos homens, como foi demonstrado no Capítulo C. I - "Diagnóstico da Situação Actual".

MODERNIZAÇÃO DO MODELO DE PROTECÇÃO SOCIAL

Revisão da Lei de Bases de 1984

1. O modelo da Lei de Bases de 1984

A Lei n°28/84, de 14 de Agosto (Lei de Bases da Segurança Social) criou as condições para importantes avanços do processo de racionalização institucional, técnica e administrativa do sistema de segurança social. Porém, volvidos mais de dez anos sobre a sua aplicação, mostra-se imperiosa a sua revisão por várias razões:

a Lei nada dispunha sobre a sua própria regulamentação, apesar de a necessidade desta se ter acentuado com o tempo; o projecto de código dos regimes, regulamentador da referida Lei, nunca chegou a ser aprovado, tendo-se enveredado por soluções de regulamentação parcelar com óbvios inconvenientes;

53 devido a esta ausência de regulamentação, nunca foi aprovada a clarificação do campo de aplicação pessoal do regime geral, da obrigação de vinculação e da obrigação contributiva pelo que, na prática, continuou a ser observada legislação transitória;

3 tal circunstância gerou incongruências, continuando a ser usada a legislação complementar das velhas Leis n° 2115, de 18 de Junho de 1962 e n° 2120, de 19 de Julho de 1963; a aplicação simultânea de leis técnica e socialmente muito afastadas no tempo, correspondentes a diferentes intenções e opções conceptuais do legislador esteve longe de ser benéfica;

não foi dado cumprimento à Lei no que se refere à integração dos acidentes de trabalho no âmbito material do regime geral de segurança social;

M falta de clareza conceptual do sistema de segurança social e relativa indefiniçãodas dos elementos da protecção social: regimes de base, regimes complementares e acção social.

3 insuficiente desenvolvimento e ambiguidade das disposições aplicáveis aos regimes complementares.

3 insuficiência e imprecisão do quadro normativo referente às responsabilidades, modalidades e regimes de financiamento aplicáveis a cada uma daquelas vertentes da protecção social.

2. Uma nova Lei de Bases: aspectos a considerar

A necessidade de uma nova Lei de Bases impõe-se por duas ordens de razões: (a) a primeira, pelo vasto conjunto de reformas a executar que reclamam a definição de novas bases de enquadramento normativo com base na concepção globalizante da protecção social; (b) a segunda, para suprir ou corrigir as omissões, lacunas, insuficiências e ambiguidades da Lei de Bases de 1984. Acolhendo uma concepção globalizante da

protecção social, a nova Lei de Bases passará a caracterizar-se por uma visão sistémica dessa protecção, nos termos da qual:

a são admitidos três sistemas de protecção social (segurança social, acção social e complementaridade), cuja autonomia não prejudica a sua interacção;

m cada um dos sistemas é constituído por dois subsistemas diferenciáveis, excepto no que se refere à acção social, segundo os seus próprios objectivos, regimes de protecção e respectivos âmbito pessoal, âmbito material, financiamento e gestão;

m o sistema de segurança social, cuja natureza pública é assumida, constitui o Iº pilar da protecção social que admite dois níveis: o subsistema previdencial, de base contributiva apoiada numa estrita relação sinalagmática, destinado a garantir, com carácter de generalidade, rendimentos substitutivos dos rendimentos de trabalho perdidos, bem como rendimentos de compensação por encargos familiares; o subsistema de solidariedade de base não contributiva, que visa garantir, com carácter de selectividade, rendimentos sociais mínimos em situações de comprovada necessidade individual ou familiar.

m o sistema de complementaridade, que integra um subsistema do 2º pilar e outro do 3º pilar, clarificando: (a) a conexão com o sistema de segurança social; (b) a gestão, pública ou privada, dos regimes integrados no subsistema de complementaridade do *2°* pilar; (c) os imperativos de regulamentação específica a que deve sujeitar-se o sistema de complementaridade e seus subsistemas.

3. Técnica definidora

Ao explicitar os objectos de cada sistema e seus subsistemas, esta concepção define os respectivos âmbitos pessoal e material, e deixa claro que a eventualidade de acidentes de trabalho se integra no esquema material do subsistema previdencial, competindo à tutela da protecção social a definição do seu regime, independentemente da natureza pública, privada ou mutualista da sua gestão.

4. Base de financiamento

Por fim, a referida concepção globalizante clarifica e racionaliza o financiamento da protecção social, em especial nos sistemas de segurança social e de acção social e respectivos subsistemas, oferecendo soluções para pôr termo a ambiguidades e distorções:

m explicita o modo de financiar os regimes de protecção social integrados no subsistema previdencial (contributivos) e no subsistema de solidariedade (não contributivos), bem como o modo de financiamento do sistema de acção social e seus subsistemas (público e privado);

a torna claro que ao subsistema de solidariedade, além do financiamento dos regimes nele integrados, cabe financiar: (a) o custo das parcelas destinadas a garantir montantes mínimos de prestações imediatas (maternidade, doença, desemprego) ou de pensões (complementos sociais); (b) os custos da bonificação de prestações cujos critérios de atribuição resultem de especificidades do quadro legal dos regimes contributivos; (c) os custos de situações de equivalência não resultantes da concessão de prestações imediatas dos regimes contributivos; (d) os custos da isenção, redução ou bonificação de taxas contributivas determinadas por razões de política social ou económica; (e) os custos da antecipação da idade legal de acesso a pensões de velhice por razões inerentes a processos de apoio à redução de efectivos das empresas (ou outros) para os quais não existam contribuições ou financiamento específicos.

j acentua a transparência, pondo termo à multiplicidade de taxas contributivas e impondo a regra da desagregação das taxas actuarialmente calculadas por eventualidades de modo a permitir controlo de receitas e despesas;

! prevê, relativamente ao subsistema previdencial, um regime financeiro misto, combinando o regime de repartição com componentes do regime de capitalização.

Outros aspectos a considerar

inclusão do princípio do *direito à informação;*
Conservação de *direitos adquiridos* e em formação;

Limite mínimo das pensões
Esta disposição da Lei de Bases de 1984 carece de revisão pelas seguintes razões: (a) os salários que integram a remuneração de referência para o cálculo das pensões passaram, entretanto, a ser revalorizados; (b) foi criado, em 1993, um complemento social de pensão (Decreto-Lei n° 329/93, de 25 de Setembro); (c) foi criado o rendimento mínimo garantido (RMG).

Limite da penhorabilidade das prestações
Por força da lei em vigor, as prestações devidas pelas instituições de segurança social são impenhoráveis e intransmissíveis. Na sequência de vários acórdãos recentes proferidos pelo Tribunal Constitucional, tem-se posto em causa a extensão do preceito. A nova Lei de Bases terá que clarificar o limite da penhorabilidade.

Crime de abuso de confiança
O desvio pelas entidades empregadoras das importâncias deduzidas nas retribuições a título de contribuições para o regime geral é punido, nos termos da lei geral, como crime de abuso de confiança. À luz do disposto no recente Decreto-Lei n°140/95, de 14 de Julho,

o crime em causa já não tem carácter comum, mas consubstancia crime de segurança social. Impõe-se aperfeiçoar, na nova Lei esta norma.

Nulidade dos actos administrativos inválidos
A Lei de Bases de 1984 prevê um regime próprio de anulação dos actos administrativos inválidos cuja subsistência suscita dúvidas na sequência da entrada em vigor do recente Código do Procedimento Administrativo. É necessário que a nova Lei de Bases consagre a nulidade dos actos de atribuição ou concessão inválida de prestações, eventualmente sem prejuízo da permissão de não devolução das prestações no caso de a situação se ter mantido durante um certo período. A não ser assim, múltiplos serão os inconvenientes resultantes: grave lesão do interesse público subjacente, incluindo inaceitável benefício para os infractores; prejuízo dos esforços de moralização do sistema de segurança social; descaracterização do princípio de solidariedade; afectação negativa do equilíbrio financeiro.

Receitas da acção social
De acordo com a Lei de 1984, a acção social é financiada "fundamentalmente" por transferências do Estado, contando ainda com o produto das sanções pecuniárias aplicadas por violação das disposições que regulam os regimes de segurança social e os montantes das prestações pecuniárias prescritas. A nova Lei de Bases: (a) deve definir, em termos mais precisos, o modo de financiamento da acção social; (b) deve reconhecer a falta de fundamento para que revertam a favor do sistema de acção social o produto das coimas aplicadas por violação das disposições que regem os regimes do sistema de segurança social, bem como o produto das prestações pecuniárias prescritas.

Aparelho administrativo
A Lei de Bases vigente depois de referir que "o aparelho administrativo da segurança social compõe-se de serviços integrados na administração directa do Estado e de instituições de segurança social", enumera taxativamente quais são estas instituições. Uma tal opção não só não corresponde à experiência internacional (e mesmo à experiência histórica interna), que se caracteriza antes pelo estabelecimento de grandes linhas orientadoras, como comporta sérios inconvenientes de ordem prática. A nova Lei deve limitar-se ao enunciado de grandes bases classificativas respeitantes ao aparelho administrativo, à gestão e à participação, acolhendo soluções orientadas por princípios de flexibilidade e adaptação a novas realidades políticas, sociais e económicas do País.

Conclusões

CONCLUSÕES

A esta Comissão (do Livro Branco da Segurança Social) deverá incumbir (...) a proposta ao Governo das medidas que garantam a sustentabilidade da Segurança Social, de forma economicamente eficiente e com respeito pelos princípios de equidade e solidariedade que enformam o Programa do Governo. (*Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n° 22196 de 9 de Março).* De entre os objectivos da Comissão figura o de : "recomendar ao Governo, sob forma genérica, as medidas de médio e longo prazo que obtenham maior consenso na Comissão e entre os parceiros envolvidos no processo e que apresentem viabilidade política no âmbito do Programa do Governo" *(alínea e) do n° 1 da Resolução)*

1. Interligação entre reformas

A Comissão é unânime em reconhecer que as reformas da Segurança Social não podem ser vistas de forma isolada de outras reformas de forte sentido estruturante, como a reforma fiscal e todas a actividades que em geral visam o progresso económico e social por concertação entre parceiros, como as que visam acelerar o crescimento produtivo, as que procuram prolongar e aprofundar a formação de base e a qualificação profissional, as que procuram prevenir e combater o desemprego, as que se orientam para a promoção da saúde e o tratamento da doença e incapacidade, bem como as medidas de reforma da Administração do Estado e da Função Pública.

Devido ao peso que o Estado tem nas sociedades contemporâneas, uma boa parte destas reformas é hoje feita de modo larvar e parcelar, através da política de gestão orçamental do Estado. Também aí o Orçamento da Segurança Social tem hoje um peso significativo. Apesar de todas estas interdependências, a temporização óptima das reformas é impossível. A Comissão entendeu assim, que muito embora as propostas que apresenta possam estar interligadas com reformas em outros sectores, o mandato que lhe foi conferido deve ter uma leitura centrada no conceito institucional da Segurança Social Portuguesa. [2]

2. Procura de consensualidade

Apresentam-se seguidamente, de forma resumida, as medidas que ao longo do último capítulo foram sendo identificadas para integrar as propostas a formular ao Governo para garantir sustentabilidade, ampliar a eficiência distributiva e reforçar a equidade do sistema de Segurança Social em Portugal. As propostas estão ordenadas em função do seu grau de consensualidade. Dentro de cada secção começar-se-á por apresentar as propostas que reúnem apoio de todos os membros e depois as propostas, alternativas ou variantes que, não colhendo unanimidade, estão, contudo, fortemente representadas na Comissão e foram correspondentemente documentadas.

3. Medidas para garantir a sustentabilidade.

A) Propostas consensuais

Prosseguir o cumprimento da lei de Bases de 1984, quanto à responsabilidade financeira do Estado; com a revisão desta lei, assegurar a responsabilidade *exclusiva* do Estado no financiamento integral do subsistema de solidariedade, bem como no financiamento do sistema de acção social na sua componente pública; a responsabilidade *partilhada* do Estado em circunstâncias de isenção, redução ou bonificação de taxas, redução de receitas e aumento de despesas por antecipações da idade legal da reforma; e a *comparticipação* financeira do Estado no subsistema privado de acção social;

Flexibilizar a idade de reforma com aumentos da pensão proporcionais ao prolongamento da vida activa para lá dos 65 anos, através de manutenção da taxa de formação da pensão nos anos adicionais; admissibilidade do acesso à pensão de velhice para os que, tendo menos de 65 e mais de 60 anos, já perfizeram 42 anos de carreira contributiva completa, aplicando-se um coeficiente de redução actuarialmente calculado por cada ano de antecipação em relação aos 65 anos.

Melhorar o sistema de informação sobre a evolução da dívida (modernização do sistema informático para se conhecer o incumprimento em tempo que permita acção imediata), o sistema de intervenção institucional contra o incumprimento e a fraude (fiscalização e juízos privativos de execução) e institucionalizar a avaliação permanente das medidas passadas de prevenção e recuperação da dívida, para aperfeiçoamento das políticas futuras nesta matéria;

Divulgação anual da existência de saldos do Regime Geral, sua transferência e capitalização no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) .

Recuperação progressiva da dívida do Estado à Segurança Social e sua capitalização no FEFSS >.

Rever o regime contributivo e a gestão financeira do regime dos trabalhadores independentes com vista à sua auto-sustentação: (a) garantir o equilíbrio financeiro dos distintos sub-regimes admissíveis, em sistema de autofmanciamento; (b) tornar a taxa contributiva actuarialmente calculada para cada uma das eventualidades cobertas; (c) combinar o regime de repartição pura, limitado aos máximos de benefícios que vierem a ser adoptados para o regime geral, com componentes de capitalização, nomeadamente para o financiamento das pensões.

Alternativa (Contributo de Boaventura S. Santos, Maria Bento e Maldonado Gonelha): não aceitação da alínea (c) e substituição do recurso a salários convencionados pelos valores declarados em sede de IRS;

B) Propostas não-consensuais

(Proposta do Livro Verde, modificada: "plafonamento horizontal"): fazer variar a pensão universal num leque entre um e cinco salários mínimos[1] [2], a aplicar a todos os novos beneficiários a partir do ano 2.000; o "plafond" aplicar-se-à também a todos os beneficiários que tenham menos de 50 anos, sendo compensados com Obrigações da Segurança Social (vencendo juros médios das Obrigações do Tesouro desde a data de início do novo sistema, convertidas em renda vitalícia à idade legal de reforma) correspondentes ao valor dos descontos já feitos no passado para além do "plafond", actualizados pelo IPC; poderá ainda aplicar-se, a título facultativo, aos beneficiários com mais de 50 anos, com o mesmo sistema de compensação;

Variante (Pereira da Silva):
fazer variar a pensão universal entre um e cinco salários mínimos, e as contribuições entre um e oito salários mínimos;

Variante (José M. Mendinhos):
igual à proposta do Livro Verde, mas com taxa de substituição regressiva entre um e cinco salários mínimos; a base de incidência para o cálculo da pensão serão os salários de toda a carreira contributiva, com exclusão dos cinco piores anos; todos os beneficiários entrarão em simultâneo no regime de "plafonamento", independentemente da sua idade no momento da transição, sendo valorizados os contributos passados actualizados fmanceiramente para a data da reforma.

Proposta do Livro Verde:
criar uma segunda pensão obrigatória, de base contributiva, capitalizável e incrementável por opção empresarial ou individual (contribuição definida), com gestão pública, privada ou mutualista, escolhida por soberania decisória do beneficiário, financiada pela parte da TSU destinada a pensões, no valor correspondente ao excedente da remuneração real sobre cinco salários mínimos; poderão ser estudadas formas alternativas de criação de uma segunda pensão, acessível a todos os beneficiários, através de mecanismos de "plafonamento " de tipo "vertical" (V. Caixa E. 23)

[1] A título de exemplo, se a dívida fosse amortizada em 70 anos, implicaria um encargo médio anual de 0,29% do PIB. Esta medida só é consensual entre os Membros que estimam o montante da dívida num valor de cerca de 1.900 milhões de contos (após Lei de Bases de 1984). Para os Membros que entendem que a dívida vem desde 1975, o diferencial venceria juros anuais, também capitalizados no FEFSS.

[2] Valor indicativo, que pode pode oscilar para mais ou para menos, de acordo com o entendimento do Governo acerca da viabilidade política da reforma e com a capacidade que o Estado Português tenha de mobilizar os recursos para cobrir as perdas financeiras no período de transição.

Variante (Pereira da Silva):
criação, para os actuais activos, de um regime complementar, financiado pelo Estado relativamente aos direitos passados, em capitalização colectiva, de benefício definido, para garantir o financiamento das pensões entre o "plafond" de cinco e de oito salários mínimos. Capitalização com gestão à escolha do beneficiário, (contribuição definida), pública, privada ou mutualista, acima desse montante.

Alternativa (Boaventura S. Santos, Maria Bento, Maldonado Gonelha e A. Bruto da Costa):
recusa do 2º pilar obrigatório (2ª pensão); fazer variar a pensão universal (toda em benefício definido) num leque entre um e o número-limite de salários mínimos a definir ("plafonamento" de prestações), sem limitação do tecto superior das contribuições.

Variante (A. Bruto da Costa):
admite que possa ser reforçada a parte sujeita ao regime de capitalização, com gestão dos fundos pelo próprio sistema e obrigação de aplicação de parte dos fundos em títulos do Estado.

Redução da taxa de substituição:
as dificuldades de sustentação do sistema poderão vir a implicar a redução da taxa de formação da pensão: a partir do ano 2000 a taxa de formação da pensão poderá passar a 1,79% por ano de contribuição, (correspondendo a pensão a taxa de substituição de 75%, para uma carreira contributiva completa de 42 anos); para respeitar direitos adquiridos, os anos anteriores a essa data seriam contabilizados à taxa actual de 2%. Para respeitar direitos em formação poder-se-á adoptar uma de entre várias soluções: (i) nova taxa de formação de pensão só para novos beneficiários; (ii) criação de uma barreira temporal; (iii) entrada em vigor da medida ao longo de um número longo de anos. Anote-se que cada uma destas medidas tem implicações diferentes em termos de equidade inter-generacional.

4. Medidas para ampliar a eficiência.

A) Propostas consensuais

Desagregação actuarial da Taxa Social Única por eventualidades; elaboração de contas autónomas para cada uma delas;
Racionalizar e clarificar os actuais regimes e prestações, publicando uma nova Lei de Bases da Segurança Social; na nova lei eliminar a inclusão obrigatória dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes num único "regime geral" de segurança social[3];
elaborar uma nova lei-quadro da protecção social dos trabalhadores independentes que tenha em conta a diversidade de estatutos económicos, níveis de rendimentos e de interesses sócio-profissionais dos trabalhadores independentes e mutação das realidades sociais que lhe estão subjacentes, nomeadamente através de: (a) articulação entre a administração fiscal e a segurança social para prevenir o desconhecimento de situações de trabalho independente; (b) clarificação dos problemas de qualificação jurídica da actividade independente;
Aperfeiçoar o sistema informático para a tomada de decisão estratégica e a gestão corrente, de forma a aumentar a informação, ampliar a margem de decisão, aumentar a transparência, melhorar a disseminação regular de informação entre os parceiros sociais e a sociedade em geral, e facilitar a descentralização, o controle e as auditorias; disponibilizar a cada beneficiário a sua conta-corrente anual com a Segurança Social;
Alargar, aprofundar e especializar a participação dos parceiros sociais e da sociedade em geral, na gestão da Segurança Social: a nível nacional institucionalizando a especialização de temas dentro do Conselho Económico e Social e das suas actividades estratégica e anual de concertação. A nível regional e sub-regional especializando a participação dos parceiros sociais e disseminando obrigatoriamente, de forma regular, a informação de gestão.
Institucionalizar na lei os critérios de adopção de medidas até aqui quase-discricionárias (como os aumentos de pensões), ou enquanto tal não seja feito, consultando obrigatoriamente os parceiros sociais àcerca de tais medidas;
Regular eficazmente o segundo[4] e terceiro pilares[5], com reforço das garantias de portabilidade, transmissibilidade e segurança;
Como forma de ajustar os correctos incentivos aos comportamentos individuais, recomendar que a reforma fiscal considere tributáveis em séde de IRS as seguintes prestações substitutivas de rendimentos: subsídio de doença e subsídio de desemprego. Em contrapartida, deverá ser correspondentemente aumentado, em termos fiscalmente neutros, o limite mínimo de incidência abaixo do qual os contribuintes estão isentos.

5. Medidas para reforçar a equidade

A)Propostas consensuais

continuação da política de modulação gradual do montante definido para o mínimo de pensão em

[3] A separação do regime dos trabalhadores por conta de outrem e dos independentes do regime geral não é apoiada por A. Bruto da Costa.
[4] Também subscrita pelos Membros que não aceitam a natureza obrigatória do segundo pilar.
[5] Com a reserva do diferente entendimento de A. Bruto da Costa sobre o conceito de "pilares".

função da duração da carreira contributiva, privilegiando os pensionistas de carreiras mais longas, e sem prejuízo da atribuição do complemento social por condição de recursos, sempre que a pensão seja inferior ao mínimo estabelecido;
como forma de prevenir as injustiças que resultam do acesso indiscriminado aos benefícios universais mesmo por aqueles que deles não necessitam, aplicar a selectividade e a condição de recursos em todas as prestações do subsistema de solidariedade e do sistema de acção social[6];
como exemplo positivo de bem desenhada selectividade na acção social, alargar a todo o País o reforço operacional do RMG e utilizar a sua logística para reestruturação futura da Acção Social;
como forma de evitar que os mais afluentes beneficiem desproporcionadamente mais das isenções fiscais que os menos afluentes, rever os benefícios fiscais de que gozam os Planos de Poupança Reforma, transferindo a incidência do desconto da matéria colectável para a colecta e adequando benefícios ao fim específico de constituição de cada tipo de fundos de previdência individual;
Prevenir factores de manipulação nos regimes dos trabalhadores independentes.

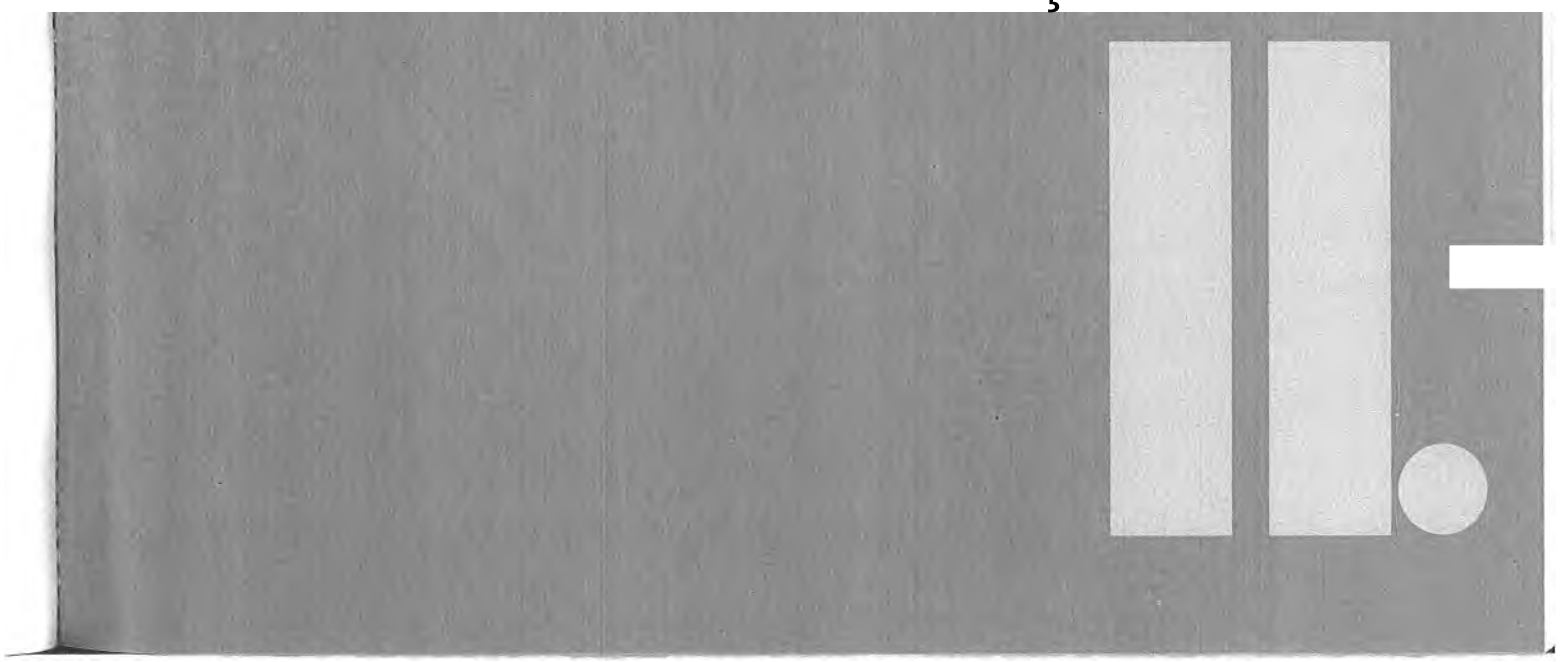
B) Propostas não-consensuais

como forma de prevenir a actual injustiça resultante da possibilidade de manipulação do sistema pelos mais informados e afluentes, alargar o período de cálculo da pensão, dos dez melhores dentre os últimos quinze anos, para a totalidade da carreira contributiva, com correcção pelo IPC e por uma taxa de progressão salarial em relação aos salários pretéritos; aplicar esta medida a partir de 1 de Janeiro do ano 2000 a todos os novos beneficiários; para os que já se encontram no sistema ampliar progressivamente o período de cálculo, a partir dessa data, à razão de 0,75 de um ano por cada ano civil;
recomendar que a reforma fiscal reanalise as deduções específicas da categoria H (rendimentos de pensões), introduzindo progressividade proporcional ao rendimento, no montante a deduzir.

[6] Boaventura S. Santos, Maria Bento e Maldonado Gonelha recusam a selectividade das prestações dos regimes contributivos por técnicas de verificação de condições de recursos para acesso às prestações, por tal conflituar com o objectivo principal do sistema previdencial (*Contributo*, p. 107-108). A introdução da selectividade nas prestações familiares de abono de família a partir de 1 de Julho de 1997 foi realizada antes da clarificação do financiamento de tais encargos, os quais continuam a ser suportados pelos regimes contributivos.

PARTE II

Declarações finais



DECLARAÇÃO FINAL

n

Luís Barbosa

1. Considerações gerais

Nesta declaração final uma primeira palavra de natureza optimista

A esperança de vida aumentou significativamente nas últimas décadas. Homens e mulheres estão a viver mais anos, como os dados apresentados no Livro Branco demonstram. Estas são boas notícias.

Por outro lado, é preocupante a redução da natalidade, fruto de condições de vida familiar muito diversas das que se verificavam no passado.

Este envelhecimento da população provoca desequilíbrios financeiros nos sistemas de Segurança Social, os quais devem ser equacionados com realismo mas sem angústia. Com abertura de espírito e flexibilidade na aceitação da mudança tudo se resolverá, em favor do Homem.

O Mundo está numa revolução tecnológica sem paralelo na História. Nunca tantos povos viveram em democracia política como nos nossos dias. A globalização das economias é uma oportunidade para suavizar as tremendas desigualdades sociais que se verificam entre as Nações.

Perante um mundo em rápida mudança só o imobilismo e os velhos "tabus" podem constituir perigos graves, criando rupturas e dificuldades inultrapassáveis.

Se os nossos reformados vivem mais anos vai ser preciso mais dinheiro para lhes pagar as pensões de reforma e de sobrevivência a que têm direito. Esta é uma verdade insofismável.

Como as expectativas de aumentar ainda mais a esperança de vida são favoráveis para as próximas décadas este problema não tem recuo. Estamos, assim, perante duas alternativas:

— Ou se aumentam as receitas
— Ou se reduzem os direitos.

Quando o nosso sistema de Segurança Social proporciona pensões médias de cerca de 35.000$00 mês, que direitos poderemos, globalmente, reduzir?

Esta posição não invalida as correcções que o Livro Branco propõe e que pretendem evitar iniquidades e abusos, mas temos de admitir que a *performance* da Segurança Social é fraca e que os reformados, da Segurança Social, têm pensões de reforma abaixo do que é aceitável, num país que se aproxima dos 10.000 dollars anuais de PIB *per capita.*

Assim, a resposta só pode ser encontrada no aumento das receitas.

O Livro Branco cita as limitações defendidas pela Comissão da Reforma Fiscal no que respeita a aumento da carga fiscal e os economistas consideram perigoso um aumento da TSU, o que nos remete para 3 únicas soluções:

— Aumentar o ritmo de crescimento económico.
— Aumentar, em sistema de capitalização, a poupança forçada dos cidadãos para fazer face a mais longas pensões de reforma e de sobrevivência.

— Reduzir as despesas do Estado noutros sectores, por forma, a permitir uma maior ajuda dos Orçamentos do Estado ao Orçamento da Segurança Social.

Em nossa opinião, teremos de aceitar as 3 soluções em simultâneo e encontrar um adequado e evolutivo equilíbrio entre elas.

Uma questão que necessariamente temos que abordar é a da baixa taxa de natalidade.

O Livro Branco refere as medidas tomadas nalguns países que viram aumentada a sua fecundidade mas, é praticamente omisso no que respeita a propostas que favoreçam o aumento da natalidade. Essa é uma lacuna que deve ser preenchida.

Para resolvermos os problemas futuros da Segurança Social teremos de reverter o ritmo de envelhecimento da população portuguesa.

Defendemos um Estado Social, por isso não aceitamos soluções economicistas despidas de conteúdo humanista. As soluções que procuramos são para servir o Homem, em melhores condições do que tem sido possível servir até aqui.

Não consideramos que os sistemas não contributivos ou fracamente contributivos sejam dívidas do Estado à Segurança Social. Para além de alguns abusos, o que a Nação fez foi propiciar a camadas da população totalmente desprotegidas, esquemas de apoio mínimo.

A Nação devia a esses cidadãos uma reforma mínima, salvando-os, assim, da miséria.

A argumentação das dívidas do Estado não tem base moral que a suporte embora possa ser elaborada argumentação jurídica para a justificar.

Nós distinguimos entre Segurança Social e Seguro Social.

A Segurança Social é para todos os portugueses, inscritos ou não em esquemas de Seguro Social. A inscrição, a cobrança, a diferenciação de taxas, os métodos de cálculo são instrumentos ao serviço dos Seguros Sociais. Os Seguros Sociais devem funcionar numa base actuarial. A Segurança Social tem de ser mais ampla, basear-se na solidariedade e abranger todas as formas de protecção social, quer sejam ou não proporcionadas pelo Estado.

Em nosso entender, quanto à protecção social, o Estado não deve descer abaixo de certos limites, ditados pela solidariedade que devemos uns aos outros e pela coesão social indispensável a uma sociedade que se orgulha de estar apta a fazer parte do primeiro grupo de adesão à Moeda Única.

Este princípio obriga-nos a opções que teremos de tomar, no que respeita às funções do Estado e implica objectivos pelos quais temos de lutar. O primeiro deles é um mais rápido desenvolvimento económico.

Por outro lado, a Justiça Social não pode viver ao sabor de critérios subjectivos dos Governos. Passada uma fase em que a Segurança Social colmatou algumas das mais gritantes desigualdades sociais é forçoso entrar num caminho de conhecimento inequívoco de direitos e deveres, calculados em bases actuariais indiscutíveis e suportados por uma política fiscal coerente e estável. É preciso garantir o equilíbrio dos Seguros Sociais e clarificar os direitos dos cidadãos no que respeita à Segurança Social.

Desta forma chegamos a uma questão que o legislador tem abordado atabalhoadamente até agora:

Quais são os direitos fundamentais dos cidadãos, em matéria de Segurança Social?

Daremos, a título exemplificativo, a nossa opinião mas esta é matéria que terá de passar pela Assembleia da República.

1º Direito Todos os cidadãos têm direito a usufruir de isenções fiscais que lhes permitam constituir reservas matemáticas que garantam uma pensão de reforma até ao valor líquido do último salário e, se forem casados, uma renda de sobrevivência até 60% da pensão de reforma do cônjuge falecido.

2º Direito Todos os cidadãos têm direito a usufruir de isenções fiscais que lhes permitam acumular uma reserva de poupança para fazer face a situações de dependência na velhice, no máximo de 3 anos de remuneração e, sendo casados, 6 anos de remuneração.

3º Direito Todos os cidadãos têm direito a usufruir de isenções fiscais que lhes permitam garantir uma pensão de invalidez por incapacidade definitiva absoluta, até ao valor líquido do último salário auferido antes de declarada a invalidez.
Os cidadãos usufruirão de iguais direitos para garantir a invalidez profissional específica através de seguros privados.

4º Direito Todos os cidadãos têm direito a um subsídio de desemprego, nas condições estabelecidas em legislação especial, a qual deverá ser adaptada às situações conjunturais que se forem verificando.

5º Direito Os cidadãos terão direito, em função de condições de recursos, estabelecidas em legislação especial, a usufruir de programas de apoio no que respeita a:

—• protecção da maternidade
— protecção dos deficientes
— protecção dos grandes inválidos
— protecção dos idosos com elevado grau de dependência
— protecção dos doentes atingidos por doenças graves reversíveis ou irreversíveis
— Reinserção social de deficientes, de ex-reclusos ou de cidadãos que caíram em situações graves de exclusão social.

6º Direito Os cidadãos terão direito a um rendimento mínimo garantido de acordo com condições de recursos e programas de reinserção social a estabelecer em legislação especial.

7º Direito Os cidadãos activos terão direito a usufruir de um seguro Obrigatório de acidentes de trabalho, em condições fixadas em legislação especial.

8º Direito Os cidadãos activos terão direito a usufruir de um subsídio temporário por doença nas condições definidas em legislação especial.

Nota 1. Os direitos que a Assembleia da República aprovar terão que ser regulamentados.
É natural, por exemplo, que para as profissões liberais sejam estabelecidos máximos salariais.
Como já hoje acontece, o Estado definirá os seguros considerados obrigatórios e os respectivos regimes.

Nota 2. De acordo com a sugestão que apresentamos os cidadãos terão oito direitos fundamentais. É função do Estado velar pela sua regulamentação e fiscalizar a sua correcta concretização mas o Estado não poderá, por si só, suportar as implicações financeiras de todos os direitos. Só o esforço financeiro conjugado do Estado, das entidades patronais e dos próprios cidadãos poderá constituir suporte suficiente para garantir todos os direitos estabelecidos.
Estes direitos cobrirão os 3 pilares que o Livro Branco considera. Na quase totalidade das situações só a acumulação dos 3 pilares permitirá chegar aos limites que indicamos.

Nos nossos dias, esta partilha de coberturas é já uma realidade e não uma novidade. No futuro continuará a ser. O que importa é encontrar novos equilíbrios entre os 3 pilares.

Não é o Estado Providência que está em causa. O que está em causa é a procura de um novo equilíbrio que permita encarar o futuro do Estado Providência com segurança, dentro dos limites que o Estado realisticamente poderá aceitar como possíveis, para a sua intervenção directa.

O erro em que não podemos cair é o de confinar os direitos dos cidadãos à capacidade de acção directa do Estado.

Também é óbvio que sendo os recursos do Estado Providência limitados e sujeitos a crescentes constrangimentos, no que respeita a ficções económicas e financeiras, o Estado terá de concentrar os seus esforços no que é essencial, na ajuda aos grupos sociais mais frágeis e na supletividade de funções, sempre que a sociedade não disponha de instituições privadas capazes de fazer face aos direitos estabelecidos.

Terminamos estas considerações gerais como começámos, com uma perspectiva optimista das situações com as quais estamos confrontados.

2. *Plafonds*

Uma das regras básicas de gestão da Segurança Social é o estabelecimento de limites. Limites em matéria de direitos e, consequentemente, em matéria de contribuições.

Tem sido aceite que uma parte das contribuições para a Segurança Social se aplica em funções de solidariedade e esta componente de solidariedade acentuar-se-á à medida que se alargar a exigência de condições de recursos e se reduzirem as prestações de carácter universal.

Essa alocação de contribuições para efeitos de solidariedade tem, apesar de tudo, os seus limites e será grave abusar deles. Os cuidados devem ser tanto maiores quanto ao abrigo da solidariedade se escondam abusos, laxismos, burocracia e outras gangrenas da Administração Pública.

Quando se estabelece o limite de 80% do último salário como máximo de pensão de reforma *plafoniza-se.* Quando se estabelecem 8 e, mais recentemente, 12 salários mínimos como remuneração máxima para os independentes *plafoniza-se.* Quando se calculam as reformas na base dos melhores 10 anos dos últimos 15 anos de actividade *plafoniza-se.* Quando se estabelece uma base de cálculo de 2% de salário por cada ano de serviço limita-se. Quando se criam condições de recursos para acesso a certas prestações estabelecem-se limites. Os exemplos são infindáveis. Não há direitos sem limites.

Quando uma parte dos membros da Comissão propõe uma *plafonização* do Seguro Social do Estado ao nível de 4 ou 5 salários mínimos está, apenas, a estabelecer mais um limite a acrescentar a tantos outros.

O que se pretende com este *plafond1*

— Para além dos argumentos apresentados no Livro Branco registamos, nesta declaração final, o nosso ponto de vista sobre o assunto.

— O *plafond* permite aumentar de forma gradual a capitalização do Sistema de Segurança Social. Aumentar, porque todos os esquemas de complementaridade de reformas e pensões de sobrevivência, formais e informais, já são efectuados em regime de capitalização.
Falamos de complementaridade informal no intuito de abranger as poupanças acumuladas pelos cidadãos, com o objectivo de fazer face a emergências na velhice ou como ajuda às escassas reformas que a Segurança Social proporciona.

— Se se considera necessária a portabilidade dos direitos adquiridos, que significa essa portabilidade se não se traduzir em transferência de reservas, em sistemas de capitalização?
Que portabilidade será possível, em repartição, entre a Segurança Social e o sistema bancário, por exemplo?

— Ao estabelecer o *plafond* o Estado está, automaticamente, a concentrar o seu esforço numa Segurança Social básica, portanto, no essencial e nos cidadãos de menores recursos acentuando assim, os princípios de solidariedade do sistema.

— No conjunto de direitos que sugerimos e relativamente aos quais a sociedade portuguesa ainda apresenta graves insuficiências, o problema do plafonamento representa um novo ponto de equilíbrio entre o Estado, as entidades patronais e os cidadãos.

— A *plafonização* é uma forma de garantir, a prazo, uma razoável contenção no crescimento da pensão média.
O agravamento da pensão média constitui um ponto muito sensível do sistema (veja-se o caso das reformas da função pública) e é uma área na qual a certeza das estimativas do Livro Branco é mais difícil de garantir.

— A *plafonização* representa uma forma mais aceitável de pedir um maior esforço às empresas e aos cidadãos. Se o aumento da TSU não se mostra nem política nem economicamente fácil, pedir aos cidadãos, acima de um determinado rendimento, um maior esforço para aumentar as reservas de uma conta individual está muito mais próximo da realidade informal que já hoje se verifica.

Importa ter em conta que, se no regime de repartição os contributos dos cidadãos serão distribuídos anualmente, no regime de capitalização, acima do *plafonã,* as contribuições são multiplicadas pela taxa de juro, o que optimiza o esforço a pedir aos cidadãos.

No que respeita ao *plafonamento* queremos ainda apresentar, nesta declaração, duas opiniões:

— O *plafonã* não deveria ser fixado em salários mínimos, logo indexado, mas numa importância definida. Seria assim possível progredir muito lentamente para um regime de capitalização à medida que a inflação ou a evolução salarial fossem aumentando a massa salarial para além do *plafonã.* O *plafonã* deve ainda ser estabelecido numa base de salário anual.

— Será adequado o limite de 50 anos para a *plafonização?* Do nosso ponto de vista, é preferível estabelecer um regime de *option out,* com vantagens fiscais, entre os 40 e os 55 anos. Isto é, entre os 40 e os 55 anos, os cidadãos poderão escolher entre o sistema de plafonização ou a manutenção em sistema de repartição.

3. Como poderá o Estado ajudar a Segurança Social sem agravar as suas despesas?

As nossas convicções sobre o problema das dívidas estão expostas. Mas também é nossa convicção que o Estado vai ter de ajudar, fmanceiramente, a Segurança Social.

Na nossa opinião o Estado deverá remir as pensões dos regimes não contributivos libertando-se desse encargo anual que ronda, actualmente, os 200 milhões de contos. Não foi calculado o prémio único para remir essas pensões mas podemos admitir que a reserva matemática a constituir rondará os 2.000 milhões de contos. Cerca de 10 vezes o valor das pensões que estão a ser pagas neste momento.

Na impossibilidade de dispôr desse dinheiro líquido, o Estado deverá, nesta hipótese, entregar à Segurança Social valores patrimoniais no valor de 2.000 milhões de contos.

Imóveis sem valor cultural (edifícios de escritórios, Hospitais, Escolas e outros), bem como acções de empresas que o Estado queira continuar a deter, podem transformar-se de património do Estado em património social.

Com esses valores, a Segurança Social deverá constituir Fundos de Investimento cujas unidades de participação serão tomadas pelos fundos de reformas resultantes do *plafonã* ou por outros (PPR, por exemplo) que preencham os direitos dos cidadãos em matéria de pensões e estejam abrangidos por regimes fiscais mais favoráveis.

Vamos considerar como exemplo os imóveis. Admitamos que o Estado na situação de locatário paga rendas líquidas de impostos de 6%, ficando com as despesas de conservação a seu cargo. O encargo com rendas sobre 2.000 milhões de contos ascenderá a 120 milhões de contos, donde uma poupança em termos dos próximos orçamentos de 80 milhões de contos.

Estes 80 milhões de contos podem ser utilizados para colmatar a redução de receitas resultantes do *plafonã* e permitir um maior desafogo à Segurança Social no futuro.

No Orçamento do Estado o saldo destas operações será nulo e, na prática, o Estado está a liberar as responsabilidades que hoje tem para com os beneficiários de pensões dos regimes não contributivos.

4. Incorporação nos salários das actuais contribuições das entidades patronais

Ao longo dos anos, criou-se a ideia de que os pagamentos feitos pelas entidades patronais à Segurança Social não constituem remuneração do trabalho prestado.

O problema das dívidas à Segurança Social nasce daqui. Muitas empresas pagaram salários líquidos deixando as contribuições sociais em dívida e isso não teria acontecido, ao mesmo nível, se as contribuições fizessem parte do salário auferido.

Assim, sugerimos que as contribuições patronais para a Segurança Social, sejam incorporadas nos salários recalculando-se a taxa social única que deverá incidir sobre o novo salário.

As contribuições deverão, nesta base, ser pagas totalmente pelos empregados.

Esta nova situação criará um novo sentido de responsabilidades, direitos e deveres.

Os 23,75% são hoje considerados pelas entidades patronais como um imposto sobre o trabalho e interessam-se pouco pelas contrapartidas obtidas pelos trabalhadores.

Estes, por sua vez, não têm a verdadeira noção do seu real salário bruto e, por isso mesmo, reduzem a sua exigencia de eficácia em relação ao Estado.

5. Métodos de cobrança das contribuições

Sendo uma grande parte dos salários pagos por depósito em conta bancária, seria ideal que os próprios bancos se encarregassem de descontar automaticamente, em cada salário, a taxa social única, transferindo a respectiva importância directamente para uma conta do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

Desta forma garantia-se:

— que a taxa social única era correctamente cobrada em cada salário.
— a rapidez da cobrança e a sua disponibilidade na conta do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.
—■ o pagamento efectivo das contribuições para a Segurança Social.

Nestas condições, tornar obrigatório o pagamento dos salários através de conta bancária teria resultados muito benéficos.

Mesmo não sendo tal obrigatoriedade possível em todas as situações, as entidades patronais, com a inclusão da sua actual contribuição nos salários, ficariam criminalmente responsáveis pela não entrega dos descontos à Segurança Social.

No primeiro ano em que se avance para uma solução deste tipo, o Orçamento da Segurança Social poderá aumentar em cerca de um mês as suas receitas, dada a aceleração das cobranças.

6.0 problema das dívidas à Segurança Social

A Segurança Social dispõe, actualmente, de um poderoso instrumento para cobrança de dívidas. De facto, a legislação dispõe que as dívidas ao Estado e à Segurança Social são um elemento suficiente para requerer a falência da empresa.

Assim, verificado um número de contribuições em dívida que a própria Segurança Social internamente estabelecerá, os serviços poderão avisar a empresa de que não sendo efectuado o pagamento ou requerida qualquer forma legalmente permitida de o efectuar em prestações, vai ser requerida a falência.

Na falta de resposta deve requerer-se a falência da empresa. Em tribunal os credores e o empresário procurarão encontrar fórmulas construtivas de resolver o problema.

Não havendo acordo a falência será decretada.

Como é evidente o número de falências e de desempregados aumentará mas o problema das dívidas à Segurança Social estará saneado.

Se não há coragem para adoptar este procedimento é porque, no íntimo, os responsáveis estão convencidos de que a manutenção em funcionamento de empresas tecnicamente falidas é uma forma de suavizar as tensões resultantes do desemprego.

Nestas condições as dívidas são uma alternativa, porventura menos gravosa, em termos financeiros e sociais, ao pagamento de subsídios de desemprego.

É necessário encarar este problema com frontalidade.

7. Subsídios temporários por doença e os seguros de acidentes de trabalho

Têm sido apresentadas muitas críticas ao seguro obrigatório de Acidentes de Trabalho mas elas resultam do baixo nível de compensação estipulado pela lei.

Fora disso, os serviços médicos são de melhor qualidade que os do Estado, o controlo das baixas é muito mais eficaz do que o do Estado e a rapidez de atendimento incomparavelmente superior.

Quando os serviços não têm a qualidade requerida, ou os prémios são demasiadamente elevados, a entidade patronal é livre de procurar noutra seguradora melhores condições.

Os lucros do Ramo Acidentes de Trabalho são controlados pelas regras do mercado e o Estado recupera uma parte através do IRC.

O subsídio de doença é uma chaga nas finanças da segurança social. Pagam-se entre 60 a 70 milhões de dias de baixa por ano! Este valor equivale, dividido pelo número de dias úteis que cada pessoa trabalha por ano, a uma efectiva redução de quase 300.000 pessoas no mercado de trabalho. E hão se consideram neste cálculo os três primeiros dias de baixa que, como se sabe, não são comparticipados pelo Estado.

É, também, muito significativo do risco moral inerente ao subsídio de doença, o facto de as classes etárias com maior número de baixas (41% dos casos, segundo estatísticas oficiais) serem as compreendidas entre os 20 e os 35 anos.

Por tudo isto, o reforço sistemático de fiscalização e controlo de baixas por doença é um aspecto positivo e dissuasor do risco moral.

Todavia, parece ser adequado conjugar esse esforço, atacando também as causas e a raiz do problema.

Em primeiro lugar, eliminando-se as possibilidades legais de se obter um benefício líquido quando em situação de baixa superior ao salário líquido estando a trabalahar (Ex: com uma taxa marginal de IRS de 25% ou superior, há um injustificado estímulo para se ficar "doente", porque se recebe 65% do salário bruto sem pagamento de quaisquer impostos ou contribuições, ao passo, que no activo, se receberia na melhor das hipóteses 64%, ou seja considrando o desconto de 25% de IRS e de 11% de SS).

Em segundo lugar, diferenciando a percentagem do salário paga como subsídio de doença. Fará sentido subvencionar com a mesma percentagem sobre o salário quem tenha uma pequena constipação (mesmo que verdadeira) e quem sofre uma afecção grave e por largos meses de incapacidade laborai afectando o seu orçamento familiar? Porque não reduzir os actuais 65% de subsídio para, por exemplo, 40% nas doenças curtas e aumentá-lo progressivamente nas enfermidades longas e graves? Esta medida, alias, diminuiria drasticamente o incentivo à baixa fraudulenta onde ela mais se verifica e poderia levar a um maior enfoque da fiscalização nas baixas longas, mais fáceis de controlar e verificar.

Finalmente, porque não pensar numa privatização parcial do risco de doença, na sua componente pecuniária? Existem experiências em alguns países com bons resultados, como na Alemanha e na Holanda.

Uma das hipóteses poderia ser a privatização das baixas até 30 dias (que corresponde a 61% dos casos registados).

8. O 5º direito

É uma evidência que a Segurança Social é hoje bastante insuficiente no apoio que dá aos cidadãos incluídos nos grupos referidos no 5º Direito. No entanto, estamos aqui perante os cidadãos que mais carecem desse apoio.

O Estado, para ser socialmente justo, tem de reforçar a sua intervenção nestas áreas.

Nós entendemos que, para cada tipo de protecção, deve ser estabelecido um orçamento específico de receitas alocadas e despesas e definido, com clareza, um conjunto de objectivos a alcançar.

Isto é, para cada tipo de protecção deve ser publicamente apresentado um diagnóstico da situação e um programa anual de acção que nos aproxime dos objectivos a alcançar.

9. Gradualismo da mudança

A Comissão para o Livro Branco da Segurança Social realizou um trabalho extremamente positivo porque:

a) reuniu uma larga documentação sobre os problemas da Segurança Social, a nível nacional e internacional.

b) encomendou trabalhos de investigação que ajudam a perspectivar a evolução das diferentes variáveis condicionantes do sistema.
c) permitiu abrir o debate sobre temas sempre difíceis de abordar sob o ponto de vista político, conseguindo separar, relativamente, as questões técnicas das questões ideológicas.

As conclusões que se apresentam e os cenários alternativos permitirão aos Governos, nos próximos anos, uma aproximação dos problemas de forma gradualista no sentido que fôr politicamente escolhido e os modelos criados darão a possibilidade de avaliar desvios e perigos de ruptura a curto, médio e longo prazo.

10. Desenvolvimento do trabalho da Comissão Executiva e do seu Presidente

Seria injusto não reconhecer, de forma grata, o trabalho da Comissão Executiva da Comissão do Livro Branco e o esforço, paciente, de abertura às diferentes opiniões e de procura de consensos do seu Presidente.

Os problemas com que as sociedades modernas se confrontam têm muito a ganhar com trabalhos de aprofundamento deste género

Luís Barbosa



António Correia de Campos

introdução

1. O Livro Branco da Segurança Social, com as declarações finais que o complementam, é o primeiro documento a analisar a situação da Segurança Social Portuguesa de forma global, embora centrada sobre o seu principal problema financeiro e social - as pensões — fazendo-o de forma prospectiva, identificando as suas maiores dificuldades actuais e apontando caminhos alternativos para o futuro. Deste modo cumpre quase todos os objectivos fixados na Resolução do Conselho de Ministros que criou a Comissão e permanecerá como uma fonte informativa indispensável â preparação de decisões futuras na matéria.

2. As principais questões que dividiram a Comissão (2.ª pensão, montante da "dívida" do Estado, medidas para atenuar a insustentabilidade financeira, entre outras) serão certamente revisitadas em muitas ocasiões futuras. O debate ocasionado pela publicação de uma versão preliminar, o Livro Verde, teve a utilidade de alinhar os principais argumentos, identificar actores sociais com posições e de, ao salientar as muitas lacunas de informação necessária para decisão, apontar linhas de trabalho investigativo futuro.

3. Todavia, reconhece-se que a Comissão não teve possibilidade de prestar a atenção devida aos problemas da acção social e do emprego, cuja articulação com a reforma da Segurança Social é evidente. A Comissão não teve, também, condições para cumprir o encargo de preparar legislação de implementação da reforma, e muito menos de definir um modelo de gestão para a respectiva implementação, ambas incluídas no seu mandato. Nem o poderia fazer. A diferença existente entre as duas principais posições no seu seio impediu o avanço em termos operacionais. A reforma não está proposta, mas apenas equacionadas as suas linhas que merecem consenso e as que o não encontram. Não é tudo, mas já é muito.

4. Apesar de no trabalho realizado se poder representar uma gama muito alargada de opiniões, a Comissão nunca se considerou um mini-parlamento, nem muito menos entendeu que uma forte maioria a favor de um conjunto coerente de orientações reformistas pudesse espelhar a sociedade portuguesa, no seu todo. Por tal facto, a Comissão assumiu os limites da função identificadora de problemas e da propositura de soluções alternativas, as quais terão agora que sofrer o embate da discussão pública nas instituições competentes: em primeiro lugar o Governo que encomendou o Livro Branco, depois a Assembleia da República que há-de, no final, decidir das reformas, e naturalmente, o Conselho Económico e Social, onde a representação dos Parceiros Sociais terá que gerar e testar os consensos possíveis.

Resultados positivos

5. O aspecto mais positivo do trabalho da Comissão foi, na opinião do signatário, a identificação clara da situação financeira real e prospectiva da Segurança Social. Tal conhecimento, que é documentado por três estudos independentes entre si quanto aos autores e quanto aos métodos, todos de qualidade indiscutível, permite hoje concluir que a Segurança Social, se continuarem a ser cumpridos como o têm sido nos últimos dois anos os compromissos assumidos pelos

Governos, e se a economia se sustentar nos actuais ritmos de crescimento, tem actualmente uma situação financeira de boa saúde, muito mais sólida que a das suas congéneres nos Países da UE mais próximos cultural, social e economicamente de nós. Esta saúde financeira prolongar-se-á pelo menos por mais sete anos. Porém a outra face da moeda é que, ao longo deste período, culminando no seu final, se não houver reformas, a Segurança Social entrará em perda financeira crescente e impossível de controlar. Os estudos referidos variam quanto à previsão do início do défice no Regime Geral, o actual bastião de solidez: para um dos estudos, tal défice terá lugar a partir de 2005, para outro o défice instalar-se-á com carácter de continuidade a partir de uma data algures no futuro, entre 2010 e 2015; para um terceiro estudo, usando, em vez do défice, a metodologia da identificação de necessidade de recursos, as exigências orçamentais públicas até 2010 implicarão uma exigência fiscal incomportável, a par de uma condição de crescimento económico irrealista, se não forem aplacadas por algumas reformas. A recomendação óbvia é de que estamos a tempo de fazer reformas que controlaremos. Se as não decidirmos agora (digamos, para simplificar, até 2000), seremos colocados perante situações futuras onde os graus de liberdade decisória serão menores.

6. Um segundo aspecto que deve ser considerado como "cultura" da Comissão foi o do reconhecimento da necessidade de gradualismo na introdução de reformas. Gradualismo para não ferir direitos e se possível proteger expectativas, mas gradualismo também para não projectar sobre as gerações futuras a parte mais amarga das restrições a introduzir, numa atitude de egoísmo intergeracional que nem sequer seria sensata, por carecer de verificação a aceitação dos sacrifícios concentrados nos vindouros. A este respeito, gradualismo pode significar dilacção de prazos de implementação de medidas, isenções, modulações e barreiras para as gerações passadas que se reconhecem sacrificadas, mas significa linha de rumo bem clara para objectivos em que a repartição de sacrifícios seja intergeracionalmente justa, já que não pode ser sufragada por as gerações futuras não votarem hoje.

7. Ao dedicar algum espaço ao problema do regime dos trabalhadores independentes e ao recomendar a especificidade da sua análise nas reformas futuras, a Comissão deu o devido relevo a uma forma de trabalho que estará em franca expansão nos anos vindouros, exigindo a adaptação às consequências do aparecimento de alternativas ao modelo "fordiano" em que repousa o Regime Geral. O legislador futuro terá que ser imaginativo, certamente, mas acima de tudo justo, e não poderá usar os mesmos institutos legais para tratar situações que tendem a diferenciar-se. O facto de esta recomendação ser quase unânime reforça a sua importância.

8. A Comissão recomendou unanimemente o reforço e aperfeioçoamento dos mecanismos de participação, tanto a nível central como a nível regional e local, tanto na generalidade como na especialização de actividades.

9. Ao reconhecer, quase por unanimidade também, a existência de incumprimento das obrigações do Estado perante a Segurança Social (a chamada "dívida"), embora com divergência quanto ao montante, a Comissão explicitamente reconhece que é ao Estado, ou seja a todos nós, que incumbe pagar a acção social e todas as políticas de redistribuição com ela associadas (RMG, regimes não-contributivos e fracamente contributivos) e não apenas aos contribuintes para a Segurança Social, como tantas vezes ocorreu no passado. Mas a Comissão implicitamente reconhece duas outras asserções: (a) que nas prioridades públicas pode ainda haver algum espaço para a subida da importância relativa da parte do produto dedicada ao social; (b) que em economias "estruturalmente ajustadas", como é agora a nossa, em períodos de crescimento económico sustentado mas não mais espectacular, os recursos para tal subida terão que ser encontrados em correspondente aperfeiçoamento ou mesmo aumento da fiscalidade.

10. Apesar de a Comissão estar aí fortemente dividida, uma larga maioria dos seus membros manifestou-se expressamente a favor da criação de uma segunda pensão, de contribuição definida, ou seja, capitalizável, obrigatória e com gestão à escolha do beneficiário, de entre modalidades públicas (com uma opinião variante de capitalização pública de benefício definido),

mutualistas e privadas. Esta forte corrente, que encontra suporte prévio no programa do Governo e em muitos dos seus documentos programáticos, incluindo acordos sociais, permitirá abrir o caminho à criação de um segundo pilar. A intensa discussão a que esta proposta foi sujeita permitiu antecipar as suas potenciais vantagens, bem como alguns riscos esperados, os quais não superam as primeiras, na opinião do signatário. Na verdade, a segunda pensão poderá permitir:

- aliviar fmanceiramente o sistema, sobretudo depois de os primeiros beneficiários começarem a receber o rendimento financeiro da sua contribuição definida, ou seja, quando segundo todos os cálculos tal será mais necessário para reduzir o défice futuro;
- introduzir uma mudança saudável da mentalidade assistencialista e de dependência do Estado, para uma maior auto-responsabilização com a correspondente redução da manipulação, fraude e evasão de contribuições e eventual acréscimo de auto-capitalização orientável para financiamentos de reconhecido valor social e económico, como o crédito à habitação;
- combinar uma sólida política redistributiva, aumentando as garantias de que os recursos da Segurança Social chegam para um primeiro pilar forte e de leque largo (um a cinco salários), com uma política de acção social cada vez mais selectiva nos destinatários, orientada para a correcção eficaz de disfunções sociais e económicas, prevenindo o abuso e a iniquidade do "igual para todos", mesmo para os que não precisam;

a aumentar a equidade social por excluir a responsabilidade da cobertura de pagamento de pensões desproporcionadamente altas, geradas em contexto de liberdade de manipulação de direitos, agravadoras de défices futuros expectáveis, esses então a cobrir pelo orçamento do estado;

a mobilizar capital para animação da actividade económica pelo mercado de capitais;

a retirar margem de discricionaridade à actuação de governos na assunção de responsabilidades de pura motivação política conjuntural, a pagar por gerações futuras de trabalhadores por conta de outrém.

Frustrações

1 1. A Comissão analisou com detalhe o problema do financiamento, equacionou as diversas alternativas, mas foi pouco explícita e até conservadora nas propostas, limitando-se a propor que, face a riscos financeiros futuros, não se reduzisse o valor da TSU. Quanto às alternativas de substituição parcial da TSU (C.S.G., IVA) a Comissão manifestou pouco entusiasmo por elas. Sendo consensual esta conclusão, digamos que foi um menor denominador comum. O signatário não vê razão para que se não possa avançar, ainda que experimentalmente, pela criação de uma CSG e pelo aumento do chamado "IVA social", em troca de uma redução da TSU de cerca de cinco pontos. Em termos de prevenção do desemprego, o pervasivo problema-ameaça dos nossos tempos, essas alternativas financeiras são certamente melhores que a TSU. A este respeito, o signatário concorda com a doutrina contida na Caixa preparada por C. Pereira da Silva, A. Santos Silva e Fernando Maia (Caixa E.18).

12. A Comissão deve sentir-se colectivamente frustrada pela forma muito incompleta como abordou o problema do desemprego. O signatário tentou por três vezes encomendar um estudo que não fosse meramente descritivo da situação do desemprego entre nós, mas que procurasse traduzir resultados da avaliação de tantas medidas activas e de tantos milhões de contos gastos na luta contra o desemprego. Em vão. Outras prioridades no Livro Branco terão diminuído a energia necessária para que a documentação deste tema-problema fosse mais desenvolvida. Fica a premência reconhecida da sua prioridade em trabalhos futuros.

13. A Comissão não teve a possibilidade de dedicar o tempo necessário à análise de modalidades de segundo pilar do tipo do "plafonamento vertical" que permitem o acesso à segunda pensão por todos os beneficiários e não apenas pelos titulares de salários acima de um certo número de salários mínimos (v. Caixa E.23). Seria do maior interesse que futuros estudos pudessem estimar os encargos com a transição para um segundo pilar deste tipo, usando uma metodologia semelhante à que foi adoptada para o cálculo dos custos da transição para o "plafonamento horizontal".

14. Finalmente, o signatário reconhece quão limitada foi a análise da Acção Social, o que só confirma a ideia de que se trata do "parente pobre" da protecção social. A Comissão recolheu informação escrita e oral de muito valor e teve sempre abertas as portas dos serviços respectivos. Se não avançou mais não foi por considerar o tema sem importância mas antes por ter sido ocupada por outras áreas de maior notoriedade. Nem tão pouco por considerar a matéria menos moderna; bem ao contrário, a recente experiência do RMG traduz bem a modernidade e oportunidade do tema, bem como as entrevistas e contribuições recebidas dos responsáveis pela administração do sector facultaram sempre material de alta reflexão. Faltou à Comissão um especialista do subsector no seu seio.

Conclusão

15.0 estudo comparado das reformas mais recentes em Espanha, Itália e França leva a concluir que as propostas do Livro Branco são bastante mais compreensivas, lógicas e de maior eficácia e de mais sólida garantia de eficiência económica que os resultados já aprovados naqueles países. Estamos certamente a comparar uma proposta ainda teórica com reformas já realizadas; mas uma comparação mais ajustada pode ser feita com documentos similares elaborados em passado recente naqueles países, com vantagem para este Livro Branco.

16. O Livro Branco é apenas uma peça de trabalho para a preparação das reformas a empreender. Ninguém pode garantir que as reformas se irão iniciar de imediato, nem que seguirão todas as recomendações apresentadas. Reformas complexas não se fazem de uma penada. Muitos outros documentos de estudo e reflexão terão que continuar a ser produzidos com base em observações, instrumentos e métodos de análise que agora foram adiantados. Basta olhar para o que se passa em todos os países da União Europeia e para as sucessivas gerações de documentos necessários (livros brancos ou outros) até que se forme um consenso mais alargado. Não estamos porém condenados a uma espera paciente pela última palavra analítica, com base na última inovação conceituai. Há muito trabalho legislativo, isto é muita discussão social e parlamentar que pode avançar desde já.

17. Comparando os resultados com o mandato recebido, tendo em conta as limitações conhecidas nos sistemas de informação sobre estas matérias, e reconhecendo o relativo atraso de análise e discussão do tema no contexto nacional, o signatário, como principal responsável pela condução dos trabalhos, considera ter a Comissão cumprido a sua missão.

António Correia de Campos



DECLARAÇÃO FINAL

Henrique Meâina Carreira

Orçamento de estado e Segurança Socia! até 2010

S. Necessidade de solicitar ao Ministério das Finanças que se pronuncie sobre os aspectos financeiros das propostas

1. Todas as propostas contidas no Livro Branco revelam a incapacidade do sistema de Segurança Social para gerar os volumes de receitas indispensáveis à sua sustentação financeira a partir de 2010 a 2020. Isto significa que só com o recurso ao Orçamento do Estado será, eventualmente, viável aquele sistema. Porém, colocado o problema nestes termos, é a própria sustentabilidade financeira global do Estado - no sentido de Sector Público Administrativo - que passa a ter de ser verificada. Se as novas e acrescidas necessidades financeiras da Segurança Social, tidas também em conta as demais funções do Estado, se mostrarem excessivas face aos meios disponíveis, teremos de considerar a inustentabilidade do próprio Estado, ainda que assim fosse possível a sustentação da Segurança Social. O problema desloca-se e agrava-se, mas não se resolve.

Nestes termos, tornar-se-ia inútil buscar uma qualquer aprovação das propostas formuladas no Livro Branco, porque não teria efectiva sequência. Designadamente, uma aprovação através de debate público. Se este conduzisse a uma opção depois rejeitada por inviável, para que teria servido um tal debate?

Na verdade, só tem sentido auscultar a opinião pública e os organismos intermédios apropriados para a escolha de uma solução que, à partida, se configure como possível. Não se justifica um debate sobre o que não tem viabilidade ou o que não se sabe se é viável. Por isso se deve solicitar ao Ministério das Finanças, desde já, que se pronuncie sobre a capacidade orçamental do Estado para corresponder a alguma ou a todas as propostas contidas no Livro Branco.

Porquê o Ministério das Finanças?

Por um lado, porque é irresponsável sugerir junto do público a ideia de que há certas e determinadas soluções financeiras, envolvendo o Orçamento do Estado, sem que o departamento governamental competente o confirme. Por outro, porque são realmente fundadas as dúvidas sobre as condições e os limites em que o Estado português pode assumir acrescidos compromissos, como adiante demonstrarei. É sobre tais condições e limites que cumpre, agora, dar explicações.

2. Através da conjugação de hipóteses sobre os ritmos de *crescimento económico* e das *despesas públicas é* possível estimar os *níveis de fiscalidade* indispensáveis para manter o equilíbrio das contas públicas. Convém, para simplificação expositiva, dizer em que circunstâncias são possíveis respostas de aceitação por parte do Ministério das Finanças, tidos em conta os pressupostos de que partimos. São as seguintes:

l.ª — Com um *crescimento económico* anual à taxa de 6%, até 2010, não haveria dificuldades financeiras para o Orçamento e para a Segurança Social, qualquer que fosse a hipótese considerada de entre as constantes do texto que entreguei à CLBSS;

2. ª — Sendo o *crescimento económico* anual de 2%, só a *l.ª Hipótese* tem viabilidade ■;

3. ª — A *2." Hipótese* de aumento das despesas públicas totais (crescimento anual de 4%) só é viável[1 2 3 4]:
   - com um crescimento económico anual de 3% e 35,5% do nível de fiscalidade em 2000; 37% em 2005; e 40,5% em 2010 >
   - com um crescimento económico anual de 3,5% e 35% de nível de fiscalidade em 2000; 36% em 2005; e 38% em 2010 h

4. ª — A *3.ª Hipótese* de aumento das despesas públicas totais (crescimento anual de 5%) só é viável[5]:
   - com um crescimento económico de 4% e os seguintes níveis de fiscalidade: 35,5% em 2000; 37% em 2005; e 40,5% em 2010;
   - com um crescimento económico de 5,0% e os seguintes níveis de fiscalidade: 35% em 2000; 36% em 2005; e 38% em 2010;

5. ª — Se o regime do Pacto de Estabilidade determinar défices de, por hipótese, 2% em 2000; 1,5% em 2005; e 1% em 2010 [6]:
   - na *2.ª Hipótese* de despesas e níveis de fiscalidade de 35,5% (2000), 37% (2005) e 40,5% (2010), o crescimento económico terá de ser próximo dos 4%;
   - na *3.ª Hipótese* de despesas e níveis de fiscalidade de 35% (2000), 36% (2005) e 38% (2010), o crescimento económico deverá ser superior a 5%.

3. Esta síntese dos cenários mais verosímeis permite concluir o seguinte:

— As propostas constantes do Livro Verde [7] não suscitam quaisquer reservas se as políticas de despesas públicas totais as contiverem num ritmo de crescimento anual da ordem dos 2,5% *(l.ª Hipótese*) ou se a economia evoluir a um elevado ritmo, da ordem dos 6%;
— A *2.ª Hipótese* teria viabilidade com um crescimento económico de 3%, mas o nível de fiscalidade teria de subir dos actuais 34% para 35,5% (2000), 37,0% (2005) e 40,5% (2010);
— A *2.ª Hipótese,* com os níveis de fiscalidade mais baixos [8], e a 3.“ *Hipótese*, quaisquer que estes sejam, com crescimentos económicos de 4% a 5%, parecem inviáveis em face da realidade actual;
— O cumprimento do Pacto de Estabilidade também não é compatível com as *2.ª* e 3." hipóteses, por maioria de razão.

Em consequência: ou se obtém um crescimento económico excepcional; ou se pratica uma política de despesas públicas muito restritiva; ou as propostas formuladas são muito problemáticas porque pressupõem *crescimentos económicos* muito altos (superiores a 3%)[9]; ou *níveis de fiscalidade* são, provavelmente, inatingíveis. Isto é: se a economia e a fiscalidade não responderem muito positivamente, só uma política de muito baixo crescimento das despesas públicas pode permitir a adopção de qualquer das soluções contidas nas três propostas do Livro Verde. Com relativa segurança, as propostas formuladas neste Livro só podem ser aceites se for exequível uma política de despesas que não permita exceder os 2,5% anuais. Para remover este cons-

1 A *l.ª Hipótese* corresponde a um crescimento anual e global das despesas à taxa de 2,5%, sendo, por sectores: Educação, Saúde, ADSE e "outras", 2%; CGA - 5,34%; Segurança Social - 3,95%; Administração Local - 1,34%; Administração Regional - dotações com crescimento excepcional até 2000 e subsequente de 2% anuais.
2 *2.ª Hipótese*, por sectores: Educação - 4,46%; Saúde - 3,83%; ADSE - 4,65%; CGA - 5,34%; SS - 3,95%; AL - 1,34%; AR - 9,65%; Outras - 4,06%.
3 Nível de fiscalidade actual de cerca de 34%.
4 Estes cenários, com níveis de fiscalidade de 35% (2000), 36% (2005) e 38% (2010), não foram considerados no texto entregue à CLBSS.
5 *3.ª Hipótese:* Educação - 7,61%; Saúde - 6,69%; ADSE - 7,63%; CGA - 5,34%; SS - 3,95%; AL - 7,48%; AR - 8,00%; Outras - 3,67%.
6 Estimativas não quantificadas no meu referido texto.
7 Dos "maioritários", dos "minoritários" e do vogal Carlos Pereira *d~ c>*lva.
s 35% (2000), 36% (2005) e 38% (2010).
9 Valor do crescimento considerado pelo CISEP nos seus relatórios para a CLBSS.

trangimento colocam-se ao Estado, politicamente, opções que são claras, embora difíceis: ou conseguirá rentabilizar excepcionalmente o sistema fiscal de modo que o volume das arrecadações suba muito, já no início do século XXI; ou terá de impor uma disciplina dos gastos a que não se está habituado e que acarretará consequências muito perturbadoras uma vez qu‘è se diz hoje que quase tudo está *subfmanciado;* ou se rejeita estas propostas integradas no Livro Verde para sustentar fmanceiramente a *actual* Segurança Social.

Conhecendo o *estado da fiscalidade* em Portugal, não creio sensato admitir que a solução final devá assentar no pressuposto de uma melhoria muito sensível no que toca aos impostos. Prevendo a penúria relativa em que passariam a viver os sectores da educação, da saúde, da segurança pública, dos investimentos públicos, por exemplo, não é possível pensar que os males da Segurança Social possam ser resolvidos à custa de um estrangulamento financeiro destes e de outros sectores.

Por tudo isto, e porque talvez não seja oportuno prever *crescimentos económicos* médios superiores a 3%, só resta a conclusão de que as propostas existentes não poderão ser aprovadas devido à sua insustentabilidade financeira, através do Orçamento. Porque, como já alguém disse, na actualidade "os governos comprometem-se a manter a estabilidade dos preços e nada mais" [10] [11].

A seriedade do problema e o carácter institucional que tem de ser conferido ao seu tratamento impõem que o Ministério das Finanças se pronuncie desde já sobre o assunto e, sendo caso disso, defina os limites financeiros dentro dos quais a solução da Segurança Social terá de ser procurada.

91. Opção pessoal pelo actual regime de repartição se o Ministério das Finanças confirmar a sua viabilidade financeira

4. Neste momento, portanto, não posso exprimir uma opção que não esteja condicionada pela solução que vier a ser esboçada pelo Ministério das Finanças.

Assim, e se o Ministério das Finanças der o seu acordo a uma proposta que mantenha integralmente o *regime de repartição,* preferirei que isso aconteça. Não por razões de gosto político, porque a instituição do Estado-providência e a Segurança Social, com o seu presente figurino, é obra do pensamento e da acção de sectores e de forças muito diferentes. Democratas-cristãos, conservadores, liberais-democratas, sociais-democratas e socialistas reformistas, todos tiveram um papel decisivo na escolha das soluções que venceram a incapacidade do liberalismo clássico - e da sua *mão invisível* - e do marxismo revolucionário para solucionar a *questão social* Qualquer das famílias políticas mencionadas tem igual legitimidade para defender hoje os caminhos que a nova sociedade possa impor para salvar e actualizar o Estado-providência. Não pode haver, pois, restrições no debate em redor da presente situação do Estado-providência, porque ninguém é depositário exclusivo da ideia e da instituição. Também se afigura irrelevante uma hiper-sensibilidade quanto ao eventual uso de mecanismos do capitalismo, como as seguradoras e os fundos de pensões[12]. Na verdade, e como quer que se expliquem o aparecimento e o êxito do Estado-providência, não pode evitar-se a verificação de que ele é, nos seus modelos vigentes e no essencial, produto de uma dupla *cedência:* a do *trabalho,* reconhecendo a legitimidade da iniciativa e da propriedade privada dos meios de produção; a do *capital,* que aceita a regulação estadual das relações laborais e uma distribuição da riqueza mais favorável ao trabalho [13]. Depois deste *pacto,* que legitima o capitalismo, mal entendo a tensão criada em redor deste pormenor da cumulação do *regime de repartição* com o da *capitalização.* Se ele for o único meio de

[10] SKIDELSKY, Robert, Comunicação à *Conférence annuelle de la Société européenne d'histoire de la pensée économique,* 1.3. 1997, intitulada *The conditions for the reinstatement of keynesian policy (Problèmes Économiques,* n.° 2543,19.11.1997, p. 18).

[11] Os modelos de Estado-providência são, naturalmente, diversos, em consequência de factores históricos, políticos, económicos e sociais; creio que o nosso, na classificação de ESPING - ANDERSEN, é corporativo - conservador (*corporatiste - conservateur)* (MERRIEN, François-Xavier, *L'État-providence,* Puf, 1997, p. 89).

[12] Adiante explicarei as verdadeiras condições em que se pode aceitar esta solução.

[13] Os graus de consecução dos objectivos é que são muito variados, consoante os países. Certo é que *só* os países ricos - embora *não todos* - geraram Estados-providência de abundância e qualidade. Em contrapartida, e necessariamente, *nenhum* país pobre o conseguiu ou conseguirá.

meio de evitar a ruptura financeira da Segurança Social, e o fim de tudo o que ela significa na actual sociedade, vai-se rejeitar os *instrumentos* do capitalismo, vigentes por toda a parte, quando o Estado-providência é, ele próprio, a *legitimação* do capitalismo? Aceita-se e defende-se o *mais* e rejeita-se o *menos,* nestas circunstâncias decisivas?

5. Pessoalmente penso que, em condições económicas e sociais menos anormais, a reforma do Estado-providência e de um dos seus sectores essenciais, o da Segurança Social, deveria ser de uma maior extensão. Com efeito, pouco resta dos factores do seu grande êxito, reunidos circunstancialmente após a 2.ª Guerra [14]. Estando, por isso, fortemente abaladas as suas bases, o mais lógico seria reconsiderar toda a sua construção. A presente realidade, todavia, impõe muita prudência nos termos e na extensão de uma tal reforma, do mesmo modo que não é consentida a manutenção de tudo, tal como se encontra. Uma reforma radical criaria perturbações sensíveis; e a cristalização pura e simples talvez provocasse, a prazo, danos insuperáveis. Mas o que haja de fazer-se não pode desligar-se dos limites financeiros estabelecidos pelo Ministério das Finanças. À margem desses limites, quase tudo constituirá uma perda de tempo. A par do limite financeiro, que é imperativo, existe também o limite social. É no equilíbrio adoptado entre o financeiro e o social que deverá buscar-se a melhor solução.

De facto, os que se acham abrangidos pela Segurança Social foram-no obrigatoriamente. O Estado, contra o recebimento das cotizações, comprometeu-se a realizar prestações pecuniárias, e outras, de conteúdo que definiu a favor dos beneficiários abrangidos. Consequentemente, a uma grande parte da sociedade actual não restam alternativas de prevenção do seu futuro: ficou completamente *hipotecada* ao sistema estatal. Nisto se gera a espécie de *horror* à mudança mesmo que, como acontece, ninguém proponha alterações - ao menos sensíveis - do seu estatuto. Acrescem a este *horror* circunstâncias que devem ainda aconselhar um cuidadoso juízo de oportunidade sobre as mudanças a introduzir e a sua natureza. Efectivamente, os países europeus - os únicos em que a questão do Estado-providência se coloca com actualidade e gravidade - enfrentam dificuldades que serão vencidas, melhor ou pior, mas em termos que nenhum responsável conhece: não há afirmações categóricas sobre como e com que resultados vai evoluir a construção europeia, sendo nomeadamente certo que, da moeda única à falada necessidade de um *governo* europeu, os pontos de interrogação são imensos e os efeitos que produzirão inimagináveis. A mundialização [15] e a revolução tecnológica não podem deixar de criar, a prazo, consequências profundas. Ao mesmo tempo que tudo isto acontece - ou talvez porque tudo isto aconteça - as desigualdades cavam-se dia a dia e cada vez mais; o desemprego sobe ou estabiliza; a pobreza e a exclusão social constituem uma mancha que não cessa de alastrar e já atinge dimensões sem precedentes no último meio século; a toxicodependência e as perigosas doenças infecciosas constituem factores de grande insegurança individual e colectiva; o nosso ensino tem a pequena valia que atestam as estatísticas e os relatórios internacionais; a saúde funciona só para alguns porque a grande maioria acaba por esperar meses para consultas e anos para intervenções cirúrgicas; as cidades expulsam os habitantes para as periferias e caminham para a quase total paralisia. E tanto mais poderia acrescentar-se.

A nossa sociedade está, pois, cheia de problemas, incertezas e preocupações. O conhecimento concreto das realidades nem sempre existe, mas a interiorização difusa da dúvida e da insegurança está instalada. É por estas, e outras razões, que não é essencial referir agora, que *preferiria, nas actuais circunstâncias, a manutenção do regime de repartição, aperfeiçoado e actualizado. O* seu abandono, mesmo sem qualquer influência negativa para a esmagadora maioria dos cidadãos, produziria um abalo que, no mínimo, seria inoportuno.

6. Porém, e como resulta do que referi anteriormente, afigura-se altamente improvável que o *regime de repartição,* tal como é proposto pelos "minoritários", seja considerado viável pelo Ministério das Finanças. Isso acontecerá, agora ou mais tarde, quando inevitavelmente se pronunciar sobre o assunto. A permanência integral do *regime de repartição* é a parte fundamental

[14] Vd. n.° 13 do meu texto entregue à CLBSS.

[15] Curiosamente, é Portugal um dos *15* da UE menos desenvolvidos e onde se encara com mais optimismo e indiferença a *mundialização.* As élites pouco discutem e quase nada receiam. É surpreendente mas creio ser exacto.

da proposta dos "minoritários" da CLBSS, que se configura como a mais onerosa, financeiramente [16]. Sem aceitar o seu fundamento jurídico [17], a *dívida* do Estado à Segurança Social, vale a pena analisar o volume da exigência financeira da proposta, afinal o que importa para aferir a viabilidade do modelo actual da nossa Segurança Social, E, sendo exequível, financeiramente, aceito-a pelos motivos expostos e não outros.

Com objectivos de alguma redistribuição, também advogo *a solução dos plafonds estabelecidos para os benefícios*. Esta deve ser uma peça das políticas sociais no nosso País, porque a redistribuição vertical já tem pouquíssima expressão entre nós, ao contrário do que uns imaginam e outros afirmam. Quando existe, é a expensas de alguns apenas: o IRS mostra que talvez 2A a 4/s de rendimentos sujeitos à progressividade são produzidos só pelo trabalho; a Segurança Social revela que apenas 8 544 beneficiários (0,26% do total) declaravam, em 1997, remunerações iguais ou superiores a 624 contos [18]; a inadequação legal e administrativa do imposto sucessório, com efeitos escandalosos, que uns tantos distraidamente desconhecem, redistribui exactamente ao contrário, isto é, em favor dos menos necessitados [19]. Qualquer oportunidade para provocar alguma redistribuição vertical deve ser aproveitada, embora aqui e mais uma vez, à custa dos que trabalham.

III. Opção pessoal e subsidiária pelo regime cumulativo de repartição e de capitalização se, só aquele, for insustentável

7. Sendo, como suponho, inviável a manutenção do *regime de repartição*[20], por incapacidade financeira do Orçamento do Estado, restará aceitar, para conferir efectiva *segurança* à Segurança Social, o complemento da capitalização, na sequência do retorno aos *plafonds*, que entre nós vigoraram várias décadas[21].

Tenho para mim que o essencial é, nesta fase, salvar o Estado-providência, adaptado se necessário. Se uma primeira escolha minha vai num sentido de continuidade, é-o por razões de índole conjuntural - uma conjuntura que pode tardar muitos anos, diga-se - ligadas à crise social, económica e política que pode estar a minar a Europa social. Mas que, seguramente, já se instalou nas consciências sob a forma de incertezas e de receios: devem, por isso, evitar-se abalos acrescidos, sempre que seja possível, porque os efeitos sociais e políticos não são previsiveis, nem saudáveis. Esta *tolerância* tem, contudo, um limite, já referido, o da inequívoca viabilidade do sistema. Porque, se a sua sobrevivência com o actual recorte for duvidosa, entendo que se impõe abandoná-lo. Ninguém seria absolvido se, daqui a dez ou quinze anos, com as análises contidas no Livro Branco, se verificasse uma ruptura do sistema e nada se tivesse feito para evitá-la. Esse sentido de responsabilidade histórica é, talvez, o melhor contributo pessoal de cada um dos membros da CLBSS.

8. Porque é improvável que sejam financeiramente viáveis as propostas existentes de introdução de *plafonds,* não vale a pena optar por uma ou por outra [22]. Mas importa referir uma segunda razão para pensar que o recurso a *plafonds* não é uma via insatisfatória. Na verdade, os abrangidos pela *repartição* (o regime actual), constituirão sempre a esmagadora maioria dos beneficiários activos da Segurança Social. Num universo actual de quase 3,3 milhões de beneficiários continuariam a beneficiar do regime actual de *repartição,* nos seus exactos termos, cerca de 3,2 milhões, se o *plafond* se situasse nos cinco salários mínimos, como propõem os

16 Cf. informação do vogal Carlos Pereira da Silva, referida na nota n.° 16 do parágrafo 6 do meu texto entregue à CLBSS.
17 Cf. parágrafo 6 do meu referido texto.
18 Isto indicia, com absoluta certeza, a enormidade da fiiga, em Portugal, mesmo entre os que trabalham. Na verdade, aquele número talvez seja verdadeiro para um só bairro de Lisboa, situado em certas zonas.
19 Remeto para alguns escritos que produzi a respeito do imposto sucessório.
20 Tenho em conta a proposta dos "minoritários[1]".
21 Como já ficou referido, não me parece sustentável, financeiramente, qualquer das três propostas contidas no Livro Verde, excepto se a política de despesas públicas totais corresponder aos pressupostos da *l.ª Hipótese* (crescimento das despesas públicas totais à taxa anual de cerca de 2,5%).
22 Trata-se das propostas dos "maioritários" e do vogal Carlos Pereira da Silva.

"maioritários" [23]. Se a reforma projectada colocasse o *plafonds* naquele limite, nada mudaria para quase 97% dos beneficiários e 84% do volume das remunerações sujeitas à TSU[24].

Acontece, portanto, que à esmagadora maioria dos interessados é absolutamente indiferente a solução que venha a ser adoptada, na perspectiva do regime, uma vez que permanecerá vigente o mesmo estatuto de agora, conferido e garantido pelo Estado e não por quaisquer outros. Acresce que o número relativamente pequeno daqueles a quem se aplicaria o sistema dos *plafonds* corresponde aos beneficiários com rendimentos mais altos, embora de valor baixo ou moderado se comparados adentro da UE. Mas esta é a realidade do nosso País e não outra. Só 3% a 4% dos beneficiários activos ficariam sujeitos aos *plafonds* e aos regimes da *repartição* e da *capitalização.*

Por outro lado, as preocupações centrais da futura política de Segurança Social não podem esquecer que são hoje os mais remunerados que, em geral, retiram maiores vantagens do sistema de políticas sociais. Em França, por exemplo, um *quadro* reformado recebe até ao fim da vida 160% das suas contribuições pagas à Segurança Social; e um *operário* recebe apenas 140% [25]. Em geral, vivem mais tempo os primeiros que os segundos e, melhor informados, sabem colher os maiores benefícios [26]. Por todas as razões, não creio serem os interesses de 3% a 4% dos beneficiários, os mais abastados, o grande problema com que a reforma da Segurança Social haja de preocupar-se. Em nome da justiça social e da solidariedade, o mais importante é cuidar-se dos interesses dos menos beneficiados na sociedade, correspondentes agora a quase 97% do universo em causa.

Pessoalmente e face à realidade, considero secundária a discussão do tema dos *plafonds*, no plano abstracto da sua existência[27]: se for inevitável reintroduzi-los, isso terá de acontecer, goste-se ou não. Essencial é: cuidar da solidez da base financeira do Estado, de molde a garantir efectivamente que a ninguém faltará o necessário para uma vida digna; e que nas próximas décadas não ocorra uma ruptura. Daí para cima não é um problema de justiça social que se coloca, se côm isso puder perigar a protecção dos menos abastados, para salvaguardar os interesses actuais dos mais abastados. Se forem informados com clareza e objectividade, todos entenderão rapidamente que não se situa na questão dos *plafonds* o centro de gravidade da reforma da Segurança Social. Perto de 97% dos abrangidos perceberá que o problema respeita apenas a uns 4%.

9. Se os constrangimentos económicos e financeiros vierem a exigir a cumulação da *repartição* com a *capitalização,* parece-me que o Estado só deverá assumir as suas responsabilidades quanto a *um pilar,* o obrigatório e público, referido ao limite do *plafond* fixado. Isto significa que defendo a rejeição de qualquer outro pilar decorrente da obrigação legal de entregar a quaisquer outras entidades valores produzidos por uma cotização complementar. Não vislumbro a legitimidade do Estado para subtrair a particulares, periodicamente, uma parte dos seus rendimentos, entregando-os a outras entidades, públicas ou privadas de gestão dos mesmos. Parece-me que só existe legitimidade para o efeito se o Estado assumir, ele próprio, as obrigações correspondentes a benefícios certos e determinados, como hoje ocorre. Isto não acontecerá se a gestão dos meios financeiros a rentabilizar ficar fora da acção do próprio Estado e da sua responsabilidade directa e total.

Daí que a capitalização, na sua concreta execução, deva ser uma *faculdade* reconhecida aos cidadãos, de acordo com as suas próprias opções e sob sua inteira responsabilidade. Se, como é natural, uma grande parte dos valores disponibilizados se encaminhar para instrumentos de seguros ou para fundos de pensões, isso deve ser em resultado da decisão de cada um: garantidos pelo Estado os benefícios a que se tem direito em função dos *plafonds,* o que os exceder deverá corresponder a escolhas individuais e livres.

[23] Conclusão extraída dos elementos contidos no relatório do CIEF, *Implicações Financeiras da Introdução de "Plafonds" no Sistema de Segurança Social* - Versão preliminar, p. 19.
[24] Estimativas, porque o relatório não contém informação expressa relativa aos 5 salários mínimos.
[25] POURSIN, Jean-Marie, *VÉtat-providence en proie au démon démographique, Le Débat,* Gallimard, n.° 69, mars-avril 1992, p. 127, nota 2.
[26] MINC, Alain, *Français, si vous osiez...,* Grasset, 1991, p. 44; do mesmo autor, *La machine égalitaire,* Grasset, 1987, pp. 23 e 26.
[27] Muito menos ainda que seja promovido a factor de profunda divisão, como já aconteceu.

A criação eventual de um Fundo de Garantia parece indispensável, mas suportado pelas entidades, públicas ou privadas, que vierem a gerir os meios financeiros que recolherem. O Estado, neste domínio, só deve exercer uma rigorosa função de supervisão: ao Estado cumprirá assegurar o cumprimento das normas regulamentares vigentes para o sector e nada mais.

O possível argumento da promoção do aforro, como fundamento do *2.° pilar* obrigatório, parece-me uma exorbitância inaceitável. Se o Estado quiser incentivar o aforro pode fazê-lo. Mas não se vê que ao nosso Estado caiba a função de *obrigar certos cidadãos* a aforrar, aplicando ao suas poupanças em instrumentos escolhidos por aquele e não por estes. O Estado não tem que zelar pelo *bem* de cada cidadão, definindo qual é esse bem e como salvaguardá-lo. Em especial se já garante uma base económica, evitando as privações que poderiam impor-lhe o dever social de intervir. De acordo com a lógica de que não comungo, o Estado deveria impedir as sociedades de distribuírem lucros, para além de certos limites, impondo-lhes a obrigação de aforrar e, eventualmente, de reinvestir. Seria no mínimo, absurdo. Suspeito que muitos dos que defendem o aforro obrigatório do *2.° pilar* não defendem o aforro obrigatório por retenção de lucros.

Há também quem argumente que, se não houvesse a obrigatoriedade do *2.° pilar,* os trabalhadores consumiriam e não aforrariam, podendo chegar ao período da reforma em díficil situação económica. Não partilhamos o argumento. Na verdade, ficará em qualquer caso a vigorar o sistema público de Segurança Social, por repartição, até ao limite do *plafond,* o que sempre garantirá um suporte económico mínimo que evite casos de penúria.

Impõe-se não omitir a pior face do Estado-providência: o exercício de um paternalismo ilimitado, que revela uma desconfiança total quanto à capacidade do indivíduo para assumir, sequer, um parte dos riscos futuros. Trata-se de uma visão do Estado-providência eventualmente compreensível no passado e nas circunstâncias do seu aparecimento. Não é mais aceitável no início do século XXI, quando se pretende reconhecer o maior espaço possível de liberdade e de responsabilidade do indivíduo. E quando este disfruta de uma informação ímpar.

Depois de conseguida uma solução financeira consistente para o Estado-providência, creio que o maior problema que deve colocar-se na sua reforma é o do respeito pelo indivíduo e pelas suas iniciativas de prevenção do seu futuro. Esta é uma liberdade fundamental que não se vê referida mesmo pelos que, a todo o momento, se afirmam defensores dos direitos, liberdades e garantias individuais. Aqui, também, só espero e desejo que haja um mínimo de coerência.

IV. Resumo das condições de viabilidade em hipóteses problemáticas

10. Não oferecem dúvidas, quanto à viabilidade financeira, os casos de alto crescimento económico, da ordem dos 6% anuais ou superiores, bem como os de elevação das despesas públicas totais a um ritmo da ordem dos 2,5% anuais.Os outros casos, que considero *inviáveis* ou por pressuporem crescimentos económicos anuais superiores a 3%, ou níveis de fiscalidade mais elevados que 35% (2000), 36% (2005) e 38% (2010), constam do Quadro 1. A minha convicção de inviabilidade traduz uma posição pessoal, que pode não ser partilhada pelas autoridades competentes.

Por isso se poderá dizer que são *casos problemáticos.*

Hipóteses	*Crescimentos económicos anuais médios (%)*	*Níveis de fiscalidade (% do Pib)*		
		2000	*2005*	*2010*
2.» Hipótese	3,0	35,5	37,0	40,5
	3,5	35,0	36,0	38,0
3.» Hipótese	4,0	35,5	37,0	40,5

V. Resumo das propostas

1. ª — Promoção da intervenção do Ministério das Finanças no sentido de se pronunciar sobre a viabilidade financeira, ou não, das propostas contidas no Livro Branco, tidas em conta as suas acrescidas pressões sobre o Orçamento.
2. ª — Na hipótese negativa, definição dos limites financeiros exequíveis para as transferências do Orçamento do Estado.
3. ª — Opção pela manutenção integral do vigente *regime de repartição,* se o Ministério das Finanças confirmar a viabilidade orçamental exigida pela proposta dos "minoritários".
4. ª — Opção ainda, na hipótese anterior, pelo estabelecimento de *plafonds* nos benefícios.
5. ª — Considerando o Ministério das Finanças financeiramente inviável a manutenção exclusiva do *regime de repartição,* aceitação da cumulação com o *regime de capitalização,* assente na introdução de *plafonds* para a fixação das contribuições.
6. ª — Preferência pelo regime de apenas *2 pilares,* sendo o primeiro de natureza obrigatória e pública, e o segundo facultativo, nos termos da opção individual de cada interessado.

H. Medina Carreira

DECLARAÇÃO FINAL 4.

Diogo Lucena
Miguel Gouveia

Voto de apoio e *Caveats*

1. Estamos em grande medida de acordo com as propostas maioritárias do Livro Branco pelo que lhes demos o nosso voto de apoio. Em particular concordamos em traços gerais com o diagnóstico da situação e também com a avaliação de que se torna urgente e imperioso introduzir reformas no seu funcionamento.

É importante notar que a urgência das reformas não se prende com argumentos financeiros de curto prazo, mas sim com o que, no nosso entender, é o desequilíbrio fundamental do sistema no longo prazo. Sendo o actual sistema um sistema público, mais importante do que criar alarme com a sua bancarrota— o que não acontecerá em termos estritamente técnicos enquanto o Estado o suportar—é perceber as consequências económicas futuras de não alterar nada. O Estado, para cumprir todas as responsabilidades que o sistema, se se mantiver inalterado, já gerou e continuará a gerar, terá de aumentar os impostos ou reduzir as suas despesas em outras áreas numa escala tal que parece politicamente inviável. E, mesmo que politicamente viável, tal estratégia teria custos económicos tão grandes que não é sensato não os ter em conta. Embora esse momento não seja imediato, pois o sistema poderá continuar a funcionar uns anos sem causar problemas insolúveis ao orçamento do Estado, qualquer reforma de um sistema destes também necessita de muitos anos para ter algum impacto visível. Sobretudo no que diz respeito a pensões de velhice onde as responsabilidades e expectativas criadas e que têm de ser respeitadas, são de facto de muito longo prazo. É esta necessidade de dar tempo para que se possam obter os efeitos desejados de qualquer reforma sensata, que torna tão urgente, no nosso entender, a sua introdução e posta em prática a um ritmo tão acelerado quanto seja politicamente viável. A nossa convicção é de que o não actuar já e decisivamente terá custos substanciais no futuro e arrastará a introdução de medidas correctoras que, tomadas sob maior pressão, serão mais arbitrárias, com maiores custos económicos, e provavelmente mais injustas. Esta é uma das razões pelas quais julgamos que as propostas contida no Livro Branco pecam por timidez.

Queremos uma protecção social adaptada à sociedade e à economia do futuro

2. Partilhamos uma crítica que foi feita por vários analistas quando da discussão do Livro Verde, no sentido de terem sido provavelmente sub-avaliadas as consequências das grandes modificações estruturais que se estão a dar neste momento. A integração de Portugal na economia europeia e mundial vai continuar a forçar um processo de modernização, que arrastará enormes mudanças estruturais. A necessidade de deslocações substanciais de mão de obra entre ocupações, sectores económicos e regimes de trabalho terá uma escala provavelmente sem precedentes. Para além disso o próprio progresso tecnológico está, em toda a parte, e não só em Portugal, a afectar a forma como se organiza o trabalho.

Existe um consenso crescente entre os especialistas da matéria sobre as direcções em que essa evolução se dará. Haverá transições cada vez mais frequentes entre períodos de participação e não participação no mercado de trabalho, com uma importância crescente dos períodos de suspensão desta participação, para investimento em educação e formação profissional. Nos períodos de participação haverá uma maior variabilidade em termos de emprego e desemprego. Para

os que estão empregados a rotação entre empregos aumentará com tempos de permanência médios em cada um correspondentemente diminuídos. O trabalho independente vai crescer de importância e muitos trabalhadores ao longo da sua vida profissional alternarão entre períodos em que trabalham por conta de outrem e períodos em que trabalham por conta própria. Todos estes factores apontam para uma crescente variabilidade das condições de trabalho e do rendimento ao longo da vida profissional.

O sistema actual está concebido para uma situação de estabilidade e permanência. Mesmo sem que isso seja um objectivo explicito acaba por penalizar as situações onde haja grande variabilidade. Um exemplo simples ilustra este ponto. Se um trabalhador ganhar 6 000 contos em dois anos os direitos a pensão que acumula variam substancialmente, conforme esse rendimento seja auferido (ou simplesmente seja contabilizado) apenas num dos anos ou nos dois. No primeiro caso, o ano em que não há rendimento não conta para formação da pensão e, se estiver longe da idade de reforma, nem sequer contribui para aumentar o valor da mesma, que depende da média dos últimos anos. No segundo caso os dois anos contam, tendo estes dois anos um impacto duplo na formação da pensão. Esta diferença entre duas situações que, em termos de ciclo de vida, são essencialmente a mesma, pode tornar-se rapidamente inaceitável se o funcionamento do mercado de trabalho conduzir de facto a uma maior variabilidade de rendimento ao longo do tempo.

A lógica do sistema actual, com regras detalhadas e fixas, pressupõe um padrão único na relação laborai, baseado na ideia de trabalho por conta de outrem e em empregos duradouros e estáveis. Nas novas condições o sistema preencherá o seu papel com crescente dificuldade, quando precisamente a crescente incerteza e variabilidade de rendimento tornam mais valioso o alisamento do rendimento ao longo do tempo e das incertezas.

Um sistema de contas individuais pode ser uma resposta a este problema de fundo e por isso o seu estudo deveria, no nosso entender, ter merecido mais atenção por parte da comissão.

Falar de dívida do Estado à Segurança Social é retórica para aumentar os impostos

3. Uma parte dos debates a que assistimos ao longo do tempo de trabalho da Comissão do Livro Branco versou a determinação do montante da dívida que o Estado teria para com a Segurança Social. Sobre este ponto estamos próximos da ideia de que esta alegada dívida não têm existência comprovada. Em particular somos sensíveis à argumentação política e jurídica apontando neste sentido e que foi apresentada por um outro membro da Comissão.

No entanto, a importância do assunto merece mais do que a referência acima porque por detrás de uma argumentação que se pretende apresentar como tendo legitimidade jurídica está tão só um desígnio de justificar o injustificável ou seja que o Orçamento do Estado passe a financiar maciçamente as despesas da segurança social mesmo para os regimes contributivos e para as prestações de seguro social. Esta posição visa prolongar o sistema actual, essencialmente como ele existe neste momento, insustentável, injusto e gerador de ineficiências, para as próximas dezenas de anos. Para isso, o pagamento da pretensa dívida ao Estado é apenas uma forma retórica de, sem a frontalidade de o dizer explicitamente, reclamar um enorme aumento dos impostos em Portugal. Este aumento é desnecessário, é muito provavelmente contrário às preferências de muitos portugueses e só poderá ter consequências negativas para a economia portuguesa.

Deve-se ter a coragem de explicitar a definição da idade normal de reforma

4. Somos muito favoráveis a um sistema onde haja grande flexibilidade na escolha que cada um pode fazer da idade de reforma, uma ideia que será aprofundada mais adiante. No entanto continua a ser relevante definir-se uma idade normal de reforma, quer para efeitos de definição das regras de contribuição e benefícios do primeiro pilar, quer para outros assuntos como a defini-

ção dos regimes fiscais para outros pilares. A questão fundamental é saber se o ponto de referencia actual, os 65 anos, se deverá manter como tal ou se pelo contrário deverá haver um aumento. Trata-se de uma matéria muito delicada e onde, infelizmente, nos confrontámos e confrontamos com muitas atitudes que, por míopes, se tornam irresponsáveis.

No curto prazo o principal desafio nesta área para o sistema de protecção social é transformar este limite de 65 anos de um máximo teórico num máximo efectivo. Se considerarmos por hipótese que o trabalhador médio beneficiário da Segurança Social inicia a sua vida activa e as correspondentes contribuições aos 20 anos, o limite de 65 anos representaria uma carreira de cerca de 45 anos de trabalho. Este número é ilusório. Através da esquemas de "compra" de tempo, de reformas antecipadas, etc., e da frequência que se suspeita ser elevada de atribuição reformas por invalidez pouco justificáveis, temos que o tempo de contribuição efectivo é inferior ao máximo teórico. Por isso, um esforço no sentido de levar a pratica do sistema para mais perto das suas regras ajudará a sua sustentabilidade.

No médio e longo prazo, temos de enfrentar o problema de ser necessário aumentar a idade normal de reforma. As razões para isso são estudadas no Livro Branco e não é este o lugar para as repetir, excepto para recordar que ao longos das últimas dezenas de anos não só a esperança de vida da população portuguesa tem vindo a aumentar, como também a esperança de vida saudável. Nestas circunstâncias, a manutenção de um padrão rígido de idade de reforma seria *contra natura* e implicaria uma espiral ascendente nas taxas de contribuição e muito provavelmente uma deterioração dos níveis de protecção social na velhice. Por muito pouco popular que se possa revelar enfrentar este assunto seriamente, deve ser criado um mecanismo consensual, capaz de remover arbitrariedades políticas e que defina a idade de reforma padrão. Um mecanismo razoável deverá indexar essa idade padrão à evolução que os parâmetros portugueses relevantes tiverem, em particular a esperança de vida. Deixamos aqui uma proposta, retirada da literatura sobre segurança social, e que vale mais pela ilustração do tipo de regras que consideramos desejáveis do que pelos seus detalhes específicos.

De acordo com esta ideia, o critério para fixar a idade da reforma deveria ser manter a estabilidade, para a média da população, do rácio entre os anos de vida como reformado e os anos de vida como trabalhador. Este rácio é um indicador simples do esforço pedido a cada trabalhador ao longo da sua vida. Na situação actual o trabalhador médio inicia contribuições cerca dos 20 anos de idade e deveria reformar-se aos 65. A esperança de vida deverá andar por volta dos 76 anos, pelo que o rácio implicitamente consagrado pela legislação actual é (76-65)/(65-20)=0,244 i. Assumindo que este rácio representa um nível de esforço consensual, o que aparenta ser o caso hoje em Portugal , então devermos procurar a sua estabilidade. Por exemplo imagine-se que no ano 2005 a esperança de vida dos portugueses aumentou para 78 anos. Então a aplicação do critério da estabilidade do rácio de esforço levaria a uma idade de reforma de 66 anos e sete meses. Por outro lado imagine-se que a idade de início de carreira aumentava até 2005, possivelmente por um aumento de escolaridade. Nessa altura, a idade norma de reforma deveria aumentar cerca de 2,4 meses por cada ano de adiamento na entrada como contribuinte. No nosso entender todos os 5 anos deveria haver uma reavaliação da idade de reforma e a definição de um trajecto de ajustamento gradual que se completasse ao fim do respectivo período de 5 anos.

Deve-se ter a coragem de articular a protecção social com o sistema fiscal

5. Uma outra área impopular onde é necessário introduzir modificações substanciais é na relação entre o fisco e a segurança social. Se conseguirmos um melhor funcionamento do sistema fiscal e, facto descurado até agora, uma melhor articulação entre o fisco e a segurança social as

[1] Tecnicamente, a esperança de vida correcta para utilização na regra corresponde à esperança de vida à idade da entrada na vida activa. Note-se igualmente que ao considerarmos um só parâmetro, a média da esperança de vida para homens e mulheres, estamos implicitamente a propor um mecanismo que redistribui dos homens para as mulheres, já que estas têm uma esperança de vida maior.

situações onde há potencial para substanciais ganhos para a sociedade são múltiplas. Uma primeira situação consiste na implementação adequada de todos os mecanismos de protecção social que requeiram condições de recursos. O Rendimento Mínimo Garantido, os complementos às pensões estatutárias, o subsídio social de desemprego, etc. são programas de solidariedade que têm ou deviam ter condições de recursos. Com um sistema fiscal eficaz e partilhando a informação necessária com a segurança social estariam criadas condições para a viabilidade destes mecanismos (financeira e em termos de legitimidade junto da população contribuinte) e para o seu funcionamento equitativo.

A segunda situação onde a articulação fisco - protecção social pode introduzir ganhos é ao nível dos incentivos. Neste caso temos que prestações como o subsídio de desemprego, subsidio de doença, etc. deveriam ser incluídos na matéria colectável do IRS. O objectivo desta medida seria garantir que, uma vez incluindo os impostos, não há ganhos líquidos positivos em ficar desempregado ou em se dar como doente. A inclusão destas prestações alargaria a base de incidência do IRS pelo que poderia ser compensada com um aumento das deduções específicas para os rendimentos do trabalho dependente. Esta operação manteria o peso do imposto nos orçamentos familiares em vez de o aumentar e preservaria o efeito incentivo desejado.

Caveat I.
A análise prospectiva no Livro Branco subestima as vantagens da capitalização

6. Mas, tão importante como as questões de temporização suscitadas pela timidez das reformas propostas, ou talvez mais, para a discussão do desenho futuro do sistema, são alguns problemas de caracter conceptual. O sistema de segurança social, com a dimensão que tem e que crescerá no futuro mesmo em relação à dimensão da economia, não pode deixar de ter efeitos de realimentação sobre o resto da actividade económica. Não é legitimo, porque no nosso entender não é negligenciável, ignorar esses efeitos. A existência de um sistema de segurança social não pode deixar de alterar o comportamento das empresas e dos trabalhadores e não pode deixar de ter um impacto importante nos equilíbrios que vão prevalecer na economia. A simples expansão do sistema, mesmo mantendo as regras actuais, tem consequências para a eficiência estática da economia e para a sua eficiência dinâmica. As principais distorções aparecem nos mercados de trabalho e da poupança. As decisões de oferta e procura de trabalho e a taxa de poupança agregada da economia são afectadas, com consequências significativas na taxa de crescimento da economia. A metodologia adoptada nas projecções financeiras não permite incorporar estas considerações. Toma como dado de um cenário, definido exógenamente, uma taxa de crescimento para a economia e estuda o equilíbrio financeiro do sistema de segurança social em função desse crescimento. Não pretendemos dizer que um exercício com estas características não dê informação útil para a análise do problema do equilíbrio financeiro do sistema. Mas o facto permanece que, ao ignorar uma série de efeitos eventualmente relevantes do ponto de vista empírico,as taxas de crescimento adoptadas podem não ser compatíveis com a própria evolução que se observa em cada cenário para o financiamento do sistema. As projecções do equilíbrio financeiro que se obtêm são em principio enviesadas no sentido de favorecer o *status quo.*

Esta questão metodológica vai ter também consequências para a comparação dos efeitos de alterar o modo de financiamento. Quando se discutem as vantagens comparativas da capitalização e da repartição estes efeitos são o cerne mesmo da discussão. Um argumento que é por vezes feito é o de que o que interessa é o volume de recursos reais que tem de ser retirado à geração dos activos, para serem postos à disposição dos reformados. Nesse sentido, para uma economia de uma dada dimensão e para uma igual redistribuição, a forma de financiamento não teria grande relevância. Determina apenas os mecanismos económicos pelos quais essa redistribuição toma lugar, sendo certo que teria de ir buscar ao produto dos activos uma mesma parcela para suportar um mesmo consumo dos idosos. Ora o ponto mais relevante aqui é precisamente que o modo de financiamento não é neutro, porque tem um impacto significativo na afectação de recursos na economia e na sua taxa de crescimento. Os efeitos teóricos, e uma grande parte dos estudos empíricos até hoje realizados para várias economias, suportam a ideia que um esquema

baseado na capitalização introduz menos distorções, para um mesmo nível de redistribuição, e conduz a uma maior taxa de poupança e de crescimento, no longo prazo. Uma razão forte para defender a introdução de uma maior componente de capitalização radica neste ponto. Não é metodologicamente correcto tomar um mesmo cenário macroeconómico para discutir os efeitos de uma alteração do financiamento, ignorando os efeitos que esta alteração tem no próprio cenário macroeconómico. As análises que suportam as conclusões apresentadas no relatório maioritário sofrem deste defeito e portanto, no nosso entender subestimam as vantagens de dar um maior peso à capitalização por oposição à repartição.

Caveat 2.
A análise prospectiva no Livro Branco ignora que a capitalização permite simultaneamente melhorar a sustentabilidade do sistema e aumentar as pensões.

7. A análise da introdução da capitalização através de um esquema de plafonamento que serviu de base à reflexão da Comissão sobre o plafonamento sofre de uma omissão importante. A referida análise concentrou-se nas poupanças que a introdução do plafonamento iria gerar para o sector público, ou seja para a Segurança Social, e ignorou por completo o impacte que as pensões do 2º pilar teriam na pensão total a ser recebida futuramente pelos reformados. Esta perspectiva é obviamente muito incompleta: seria redutora do ponto de vista de entidades apenas preocupadas com o equilíbrio das contas públicas mas é simplesmente inaceitável do ponto de vista da protecção social.

A verdade é que, mesmo que no limite a introdução do plafonamento não gerasse quaisquer poupanças para a Segurança Social, o que não é o caso, ela corresponderia a um aumento sensível dos rendimentos para os reformados. As razões para isso estão explicadas no Livro Branco e radicam-se empiricamente na maior rendibilidade do financiamento de pensões através da capitalização. Há uma consequência que, embora obvia, é ignorada nestas constatações. Ao mesmo tempo que o sistema do primeiro pilar tem de ser tornado menos generoso através da redução da taxa de formação das pensões, aumento dos anos do período de calculo, aumento da idade da reforma, etc., por forma a garantir o equilíbrio financeiro do sistema no longo prazo, temos que a maior rentabilidade da capitalização permite sustentar pensões mais elevadas para um mesmo esforço contributivo e compensar assim as reduções que os benefícios atribuídos pelo primeiro pilar terão de sofrer.

A capitalização parcial do sistema permite assim compatibilizar objectivos de outra forma inconciliáveis: o reequilíbrio financeiro do sistema através de reduções efectivas de benefícios no primeiro pilar e o aumento (ou pelo menos a não redução) do pacote total de pensões tuteladas pelo sistema de protecção social, tudo num contexto de um esforço contributivo fixo para os beneficiários. Por essas razões, seria de estudar um sistema de plafonamento que tivesse uma componente vertical mesmo para baixos salários, ou seja, onde uma parte das contribuições destinadas a pensões de velhice fosse capitalizada.

Caveat 3.
O Livro Branco é muito conservador nos objectivos e no ritmo de transição

8. Apesar destas reservas concordamos com a direcção geral apontada para as reformas, entendendo porém que pecam por um excesso de conservadorismo em relação ao *status-quo*. Em primeiro lugar, em termos de objectivos, pois o redesenho do sistema devia ser mais pronunciado. Em segundo lugar, em termos da velocidade a que se pode dar a transição, que poderia ser maior, com vantagens em termos económicos.

Reconhecemos que esta questão da profundidade das reformas propostas e da velocidade de transição tem uma componente política que pode ser uma restrição activa. Nem tudo o que é economicamente desejável, se fosse bem aceite como regra de jogo pela generalidade da popula-

ção, é politicamente viável. Pode mesmo tornar-se economicamente indesejável, se causar grandes perturbações sociais. Mas estas restrições políticas e sociais também não são um dado da natureza e são passíveis de serem atenuadas pela actuação política. Procuramos sempre mantermo-nos dentro de parâmetros que não tornassem as nossas criticas ou propostas pouco razoáveis. Mas, para alem dessa prudência estes comentários tem como base uma análise de efeitos económicos.

Caveat 4.
As contas individuais são uma estratégia que não deveria ter sido secundarizada.

9. O sistema de segurança social desempenha três papeis distintos em Portugal. O primeiro é o de oferecer um seguro social, que cobre certos riscos; o segundo é um papel redistributivo; finalmente um terceiro consiste num conjunto de medidas e de apoios que traduzem uma política de recursos humanos. No nosso entender é crucial clarificar e separar estes papéis. Têm objectivos diferentes, obedecem a lógicas económicas diferentes e devem ser financiados também de forma diferenciada.

Em primeiro lugar defendemos que as políticas de recursos humanos devem ser totalmente separadas, quer em termos de financiamento, quer em termos de gestão das outras duas funções. A responsabilidade da sua concepção e execução não é um assunto que logicamente deva estar junto com os outros dois.

Mesmo aceitando que é o sistema de segurança social que deve ocupar-se quer do seguro social quer das questões de redistribuição é da maior importância a clarificação e separação dos fluxos financeiros associados a cada um. O papel de seguro social deve ser financiado de forma actuarialmente equilibrado pelas contribuições do próprio segurado. Se um trabalhador, ao logo da sua vida de trabalho ganhar o suficiente para financiar a sua pensão não há razão para não lhe ser pedido o esforço contributivo correspondente. A redistribuição de rendimento deve ser feita de forma deliberada e transparente apenas em favor dos que são realmente pobres em termos de ciclo de vida.

A importância desta distinção prende-se com as consequências que tem para o problema do financiamento. A primeira função deve ser financiada a partir das contribuições. As decisões redistributivas são uma responsabilidade de toda a sociedade e devem por isso ser financiadas pelo orçamento do Estado. Ser aqui colocada a responsabilidade do seu financiamento torna abundantemente claro que estas são decisões políticas e que devem ser tomadas pelos órgãos com legitimidade política para o fazer. É importante que o processo torne claro que os recursos aplicados em políticas redistributivas têm usos alternativos, por exemplo na educação ou na saúde, e que é da responsabilidade do governo de cada momento fazer as opções entre estes usos possíveis.

Embora esta posição seja afirmada no texto do relatório, as consequências não foram totalmente tiradas. O desenho do primeiro pilar continua basicamente como o sistema actual, misturando as duas funções de uma forma tal que a clarificação pretendida fica forçosamente por fazer. A adopção de contas individuais, mesmo em regime de repartição afigura-se-nos a forma mais viável de obter essa transparência.

As contas individuais funcionam para as pensões de velhice.

10. Para além de permitir a necessária introdução desta separação entre as grandes funções do sistema a adopção de um sistema de contas individuais permitiria também a separação entre as pensões associadas à velhice, por um lado (velhice e sobrevivência) e um conjunto de outros benefícios que têm um caracter de seguro contemporâneo: desemprego, doença e, em larga medida a invalidez. Devia ser mantido um registo identificando os fluxos financeiros associados a cada um destes aspectos. A ideia de manter uma conta com estes registos separados é em ter-

mos conceptuais semelhante à de ter duas contas separadas. A vantagem de apresentar a ideia desta forma é tornar claro um ponto importante. Embora contabilizados de forma autónoma estes fluxos podem não ser independentes. De acordo com regras bem definidas deve ser possível transferir montantes de uma função para outra. Os parágrafos seguintes tentam tornar claro o objectivo de defender esta separação adicional e as razões de permitir estas interligações.

No que diz respeito às pensões de velhice os descontos acumulados ao longo de toda a vida de trabalho seriam o determinante da pensão. Os direitos adquiridos devem depender apenas do valor integral daqueles, devidamente actualizado, mas não da sua distribuição ao longo da vida. É a única forma de ter um sistema que não introduza distinções, no nosso entender espúrias e mesmo por vezes indesejáveis, em função de o rendimento e as contribuições serem mais ou menos concentradas no inicio ou no fim da carreira, do seu ritmo de crescimento ser rápido ou lento nos últimos anos de trabalho, de haver grande variabilidade de rendimento ao longo do tempo ou mesmo períodos de desemprego. Com esta abordagem não é necessário haver contagem de anos ou períodos de carência. Note-se que isto não coincide com o levar ao limite a ideia de prolongar o número de anos em que se baseia o cálculo da pensão, embora responda também às preocupações que levaram a essa proposta.

A adopção deste principio não implica necessariamente uma retirada de direitos em termos agregados, sob a forma de diminuição da pensão, que é a consequência de prolongar mecanicamente o tempo de contagem, sem alterar a regra de formação da pensão inicial. Mas implica, e isso deliberadamente, uma redistribuição entre pessoas em relação às regras actuais.

Uma outra diferença importante em relação às regras actuais é que a conta individual permite resolver, de forma quase automática, a questão da flexibilização da idade de reforma, sem que haja necessidade de regras adicionais complicadas e permitindo uma saída gradual do mercado de trabalho. A regra de definição da pensão inicial deve depender, para além do total dos descontos, da esperança de vida do pensionista à data da reforma. Mesmo num sistema de repartição é possível olhar para a regra que determina o montante anual da pensão como equivalente a comprar uma anuidade. O valor dessa anuidade deve ter em conta, não só o total dos descontos feitos ao longo da vida, como argumentado acima, mas também o tempo esperado em que essa pensão vai ser paga. O valor da pensão deve pois aumentar com o total de descontos feitos e também com a idade em que o próprio decida reformar-se. Desta forma é possível passar para o indivíduo a decisão sobre o momento da reforma, sabendo ele os custos e benefícios associados à sua decisão. Não é difícil também tratar de forma consistente as situações de diminuição gradual de esforço nos últimos anos. O principio é o de contabilizar de forma a serem actuarialmente equilibradas as entradas e saídas desta conta, quando comparadas com a situação padrão para a qual a regra de determinação da pensão inicial foi estabelecida.

As contas individuais funcionam para as pensões de sobrevivência

I I. As pensões de sobrevivência, nesta óptica são direitos adicionais de pensão que um trabalhador adquire, sendo o cônjuge o beneficiário. Este problema deve ser tratado em termos semelhantes aos que enformaram a discussão anterior. Quando chego à idade de reforma tenho direito a uma pensão de um certo montante se for tratado como um indivíduo. Se todas as contas fossem estritamente individuais estes direitos, que eram calculados para as taxas de mortalidade individuais, não deveriam ser transmissíveis. Mas é perfeitamente possível determinar uma pensão admitindo que esta dura até ambos os cônjuges morrerem: o montante anual tem de ser ajustado para baixo. A decisão de ter uma conta para o casal levanta um problema de manipulação estratégica se for feita na data da reforma. Mas se a decisão tiver de ter sido tomada alguns anos antes esse problema não se porá. Ficam questões como a forma de dividir estes activos em caso de separação. É que estes direitos são uma fracção importante e crescente da riqueza das famílias. No momento actual este problema não é tratado, mas com o sistema de contas pessoais poderá sê-lo.

12. Com uma separação entre as funções de repartição e de seguro social o problema das pensões mínimas e dos complementos de pensões põe-se de forma diferente da actual. Na realidade os complementos de pensões são parte da função redistribuição. O julgamento de que uma pensão, calculada pelas regras adoptadas, é inaceitavelmente baixa tem de passar a ser tomada no contexto das políticas globais de redistribuição e deve ser financiada das receitas do orçamento do Estado. Em consequência, para uma mesma taxa de desconto sobre os salários, as pensões estatutárias podem ser maiores, diminuindo o número de casos que necessitam esse apoio adicional.

Um ponto relevante é o de que as contas individuais, mesmo em sistema de capitalização, não são incompatíveis com o objectivo da solidariedade e redistribuição do rendimento. Apenas temos que a actuação do Estado neste contexto seria diferente da actual. Em particular, uma forma de transferir recursos para uma pessoa com carências seria reforçar a dotação de capital da sua conta.

Caveat 5.
Uma perspectiva desfocada levou a valores de referência demasiado altos para o *plafonamento*.

13. A questão do plafonamento é uma em que temos divergências com as conclusões do relatório maioritário. Não com a ideia do plafonamento em si, mas com a fundamentação desta opção e quanto ao nível a que deve ser feito o *plafonamento.* Na nossa opinião o *plafonamento* não é apenas uma questão de equilíbrio financeiro. Defendemos que qualquer cidadão português deve ter um mínimo garantido pela sociedade. O principio de que não podemos deixar alguém em situações extremas de miséria é um valor que está adquirido. Todo o cidadão tem um "seguro" mínimo garantido a que ele mesmo não pode renunciar. Sendo assim, e aceitando, como aceitamos, a legitimidade desta imposição, aceitamos também que todos os que possam pagar este seguro o devem fazer. Esta obrigação deve ser alargada a todos, mesmo que não participem no mercado de trabalho. O primeiro pilar universal e obrigatório decorre daqui. Aqueles que não podem pagar esta contribuição mínima devem ter a sua protecção garantida através de políticas redistributivas, como o rendimento mínimo garantido ou a acção social.

A conclusão lógica desta análise é que o primeiro pilar deve corresponder basicamente a este nível, que é claramente muito inferior aos cinco salários mínimos indicados no relatório. Para além destas considerações de lógica interna de desenho do sistema, a introdução do *plafonamento* coloca problemas dé transição, o que pode impor a necessidade de uma introdução gradual. E coloca problemas de incerteza para muitos se for obrigatória. As informações que dispomos apontam no sentido de que um plafonamento a um nível entre 2 e 3 salários mínimos atingiria uma fracção muito diminuta da população. Defendemos que se devia apontar para valores deste tipo, pelo menos no longo prazo. Daí para cima, embora com um segundo pilar obrigatório, cada um devia ser livre de optar pela forma de poupança que entendesse. Em particular poderia adquiri-la junto de entidades públicas, mas este pilar teria de ser de puro seguro sem redistribuição no sentido *ex-ante.*

Esta posição não exclui a necessidade, que antecipamos, por razões de gestão da transição , de fazer uma aproximação gradual a este valor, que de qualquer forma não se aplicaria a quem já esteja avançado na carreira. Para chegar a propostas concretas seriam precisos estudos quantitativos que os dois signatários não tiveram hipóteses de fazer.

Caveat 6.
Devemos ter seguros (e não subsídios) para a doença, invalidez e desemprego

14. Os riscos de doença, invalidez e de desemprego tem uma lógica muito diferente do das pensões de velhice. São seguros contemporâneos, no sentido em que o que interessa é repor um certo nível de rendimento no momento em que a capacidade de o obter por parte do trabalha-

dor está comprometida. Cada um destes riscos tem de ser gerido e os fluxos financeiros, contribuições e pagamentos, a que cada um deles dá origem devem ser identificados

A ideia das contas individuais permite encontrar algumas soluções inovadoras para alguns problemas difíceis. O risco moral que afecta todos estes seguros implica que as suas coberturas devem ser parciais, como na realidade já são hoje em muitos casos: a reposição do salário não se faz a 100%, existem períodos de carência, etc. O segurado corre assim algum risco e paga uma parte das consequências da situação em que se encontra. A introdução de mecanismos deste tipo encontra uma limitação que é especialmente provável no caso de pessoas de baixo rendimento. Quando muito do risco é passado para o segurado este pode ficar numa situação de extrema falta de liquidez. A existência de uma conta individual torna possível dar acesso a liquidez, sem dar seguro.

Precisamos de um seguro de desemprego

15. O Livro Branco mostrou-se extremamente tímido na análise da protecção social ao desemprego. Em particular, foi ignorado que esta área é em que as interacções entre o funcionamento do sistema económico, em particular dos mercados de trabalho, e os mecanismos de protecção social são mais profundas. Em termos conceptuais, a finalidade de um mecanismo de seguro social contra o desemprego é proteger os trabalhadores de flutuações adversas nos rendimentos do trabalho. No entanto, a provisão deste seguro tem de ser concebida por forma a lidar com problemas substanciais de risco moral. Sem estas precauções a protecção social contra o desemprego torna-se contraproducente e gera efeitos perversos. O desenho de um bom sistema de seguro de desemprego é complexo, com compromissos entre a protecção, os incentivos e os custos financeiros e requer algo bastante distanciado da ideia simplista de um subsídio. Em particular um verdadeiro seguro de desemprego terá de fazer uso de mecanismos de incentivos como a existência de co-seguros e franquias, que neste contexto poderão tomar a forma de períodos de carência. Como veremos mais adiante, também aqui a utilização de contas individuais melhora substancialmente o desenho do sistema.

Os riscos morais no caso do desemprego, e em particular na situação portuguesa, podem ser classificados como sendo de três tipos: redução do esforço de procura de emprego, aumento da probabilidade de iniciar período de desemprego e fraudes correspondendo a situações de falso desemprego. A gravidade destes riscos airmenta com a taxa de reposição do salário que as prestações representam, pelo que esta não poderá ser demasiado elevada. No caso português, mais do que reduzir as taxas estatutárias de reposição é importante integrar as prestações no sistema fiscal incluindo-as no rendimento tributável em sede de IRS, possivelmente com um aumento do limiar de rendimento abaixo do qual se não deverá pagar imposto.

Infelizmente as outras medidas que se podem usar para lidar com os três problemas de risco moral podem ser contraditórias entre si. Em primeiro lugar, o facto de os desempregados terem rendimentos durante o tempo de desemprego incentiva a que este tempo se prolongue, ou seja, reduz a intensidade do esforço de procura de um emprego. Este efeito tem sido estimado empiricamente para muitos países, incluindo Portugal. De acordo com estudos cuidadosos [2], as modificações feitas em 1989 ao subsídio de desemprego em Portugal, aumentando a sua generosidade e alargando os critérios de elegibilidade, aumentaram a duração do desemprego e diminuíram a probabilidade de começar a trabalhar, em cada período, para os desempregados subsidiados. Para reduzir este tipo de risco moral têm sido referidas medidas como o encurtamento do período de atribuição do subsídio. Outras medidas discutidas internacionalmente incluem a redução da prestação de desemprego ao longo do tempo. No caso português discute-se uma versão extrema deste último caso e que consiste na entrega à cabeça e de uma só vez, da totalidade das prestações a que um desempregado teria direito. Esta medida parece-nos uma ideia singularmente má. A medida resolve o problema do risco moral na duração do desemprego já que não há nada a ganhar com o perdurar da situação, mas tem péssimos efeitos nos

[2] Veja-se, por exemplo, Portugal, P. e M. Dias, "Mobilidade e Desemprego no Mercado de Trabalho", *Boletim Económico,* Banco de Portugal, Setembro 1997.

outros dois problemas anteriormente referidos. Ela vai aumentar a propensão para trabalhadores entrarem na situação de desemprego, mesmo que por pouco tempo. Ela vai constituir um autêntico prémio reforçado para comportamentos fraudulentos de falso desemprego. Por isso, apesar da ideia de introduzir prestações decrescentes no tempo ser uma ideia positiva ela deve ser complementada por outras regras do seguro de desemprego.

A fim de lidar com o risco moral de uma excessiva entrada na situação de desemprego, podemos ter uma forma de co-seguro que é a introdução de períodos de carência. Por exemplo, nos primeiros meses o seguro não paga prestações de desemprego (neste momento apenas deixa de pagar ao fim de algum tempo). Nesse caso o incentivo para abusar do sistema é claramente reduzido. Mas, em muitos casos, esta situação pode causar restrições de liquidez com enormes custos, o que é uma derrota em termos do próprio objectivo do seguro. Uma solução possível é dar acesso a liquidez, através da conta individual, de acordo com regras a definir. O custo pode assim ser distribuído ao longo de toda a vida do indivíduo, incluindo o período de reforma. Para repor a sua situação à data da reforma tem que, nos anos seguintes, descontar mais do que faria não se tivesse recorrido a esta possibilidade de acesso, quer descontando mais por unidade de tempo, quer descontando mais tempo e atrasando a idade de reforma. Alternativamente pode simplesmente aceitar no fim uma reforma um pouco menor. Na realidade pode escolher uma combinação destas várias estratégias. Mas a escolha é sua e será portanto a que lhe convém mais, desde que respeite a restrição global de recursos em termos do seu ciclo de vida.

Finalmente, temos que o problema da fraude no caso do subsidio de desemprego é endémico. Apesar de não conhecermos evidência sistemática sobre o assunto, a observação casual e os relatos por terceiros fazem-nos acreditar que mesmo em alturas de grande quebra no ciclo económico e de alto desemprego involuntário temos que uma proporção não negligenciável dos subsidiados tem rendimentos do trabalho de empregos e actividades na economia informal. É importante que o nível e credibilidade da fiscalização e punição destas situações aumente para que os recursos sejam libertados para aqueles que verdadeiramente deles necessitam e para que a afectação do recurso trabalho pelos vários sectores da economia portuguesa não privilegie precisamente as áreas que deveríamos eliminar.

Precisamos de um seguro de rendimento para a doença

16. Os vários tipos de risco moral discutidos anteriormente para o caso do desemprego têm versões correspondentes no caso do subsídio de doença. Em certa medida a situação no caso da doença é ainda pior já que as regras actuais implicitamente promovem conluio entre os trabalhadores por conta de outrem e entidades patronais para utilizarem abusivamente os mecanismos de protecção social. No caso dos trabalhadores independentes o problema é ainda mais grave já que nem sequer existe a necessidade de coordenação entre beneficiários e entidades patronais. Finalmente, temos que no caso do subsídio de doença a disfunção fiscal é ainda mais grave. É imperativo que os subsídios de doença sejam integrados no rendimento tributável, se não estaremos activamente a subsidiar a fraude.

A existência de abusos e perversões no subsídio de doença pode ser combatida de forma eficaz. A actuação dos actuais responsáveis governamentais provou que um esforço deliberado de fiscalização pode reduzir um pouco as despesas nesta área. Provou igualmente que a quantidade de abuso era substancial e que reaparecerá assim que diminuir o empenho de equipes governativas e responsáveis por se terem de preocupar com outras prioridades.

Neste caso, a resposta séria ao problema já foi encontrada por outros países da União Europeia, em particular pela Holanda, e consiste numa privatização parcial e assumida do subsídio de doença. No caso Holandês isso foi conseguido através da responsabilização da entidade patronal que assim se tornou na entidade seguradora de rendimentos do trabalho para a eventualidade de doença e ao mesmo tempo a entidade fiscalizadora e gestora dos fundos que representam a parte das contribuições para a Segurança Social que seria afectada ao subsídio de doença. Essa é uma hipótese a explorar para Portugal. Outra hipótese, a qual seria provavelmente a mais indicada para o caso dos trabalhadores independentes, é atribuir a gestão dos seguros de rendimento na doença a entidades privadas, à imagem do que actualmente acontece

com os acidentes de trabalho.[3] Os ganhos a conseguir aqui podem ser substanciais. Entre 1996 e 1997 as despesas orçamentadas com subsídios de doença em Portugal reduziram-se em 5,5%, um reflexo do empenho governamental atrás mencionado. No entanto, as despesas orçamentadas para 1998 mostram um crescimento na mesma ordem de grandeza, significando isso que os ganhos que havia a conseguir com o empenho governamental se esgotaram. Estes valores podem ser contrastados com o caso holandês, descrito na secção do Livro Branco sobre "Reformas em Outros Países", onde ao fim de uma ano de privatização se verificavam reduções de despesa na ordem dos 80%!

Precisamos de um seguro de invalidez

17. As ideias anteriormente expostas sobre o seguro de saúde aplicam-se à invalidez. Neste momento as pensões por invalidez permanente são igualmente uma área com enormes problemas de risco moral. No entanto, ao contrário do caso da doença, a própria raiz da definição das prestações da protecção social contra a invalidez em Portugal está conceptualmente errada. Neste momento a pensão a que um beneficiário, que tenha o infortúnio de ficar inválido, tem direito é calculada de acordo com a lógica de uma pensão de reforma por velhice. Isso significa que um trabalhador que fique inválido ainda novo tem direito a uma pensão ridiculamente baixa, mesmo que o seu salário seja bastante elevado.

Na nossa opinião esta situação deve ser alterada radicalmente. As pensões de invalidez deverão ser calculadas de acordo com uma lógica diferente, mais perto de um mecanismo de seguro actuarialmente ajustado, e talvez com recurso a mecanismos de capitalização, um pouco à semelhança dos seguros de vida do sector privado. Esta solução não será muito consensual, pelo que podemos considerar aqui uma alternativa que reputamos de inferior mas ainda assim superior ao *status quo*. Esta alternativa consiste em adoptar uma regra de cálculo de pensão (no I^{o} pilar) semelhante à do calculo da prestação no caso da doença.

Ambos as propostas listadas acima implicam forçosamente um aumento das prestações por cada caso de invalidez em comparação com a situação actual. Este aumento poderá ser compensado, pelo menos parcialmente, pelas poupanças realizadas ao reduzir o número de abusos quer nas próprias pensões de invalidez quer nas prestações da doença.

Caveat 7.
Livro Branco não focou o suficiente na necessidade de autonomizar as taxas de contribuição e a estrutura administrativa/orçamental por tipos de risco

18. A identificação destes fluxos financeiros associados a cada risco obriga a um cálculo autónomo do que são as contribuições necessárias para equilibrar cada um. Uma variante desta questão tem aparecido quando se discute a decomposição da taxa social única. Mas essa discussão coloca mal o problema. A taxa parcial associada a cada risco deve ser objecto de um cálculo autónomo feito em termos actuariais e olhando para as responsabilidades esperadas. Poderá fazer-se uma cobrança conjunta da soma de todas estas parcelas, mas deve sempre ser possível determinar se algum programa está em déficit, temporário ou permanente, e em função disso ajustar a taxa correspondente.

[3] Estamos cientes de que a situação actual dos seguros de acidentes de trabalho é problemática e necessita de correcção. No entanto, essa correcção tem a ver sobretudo com melhorias no enquadramento legal. Por outro lado a convicção generalizada parece ser a de não existirem problemas sistemáticos com fraude no caso dos acidentes de trabalho.

Conclusão

19. As reformas propostas no relatório embora de modo geral na direcção certa pecam por alguma timidez. A separação do papel de seguro social e de redistribuição devia ser mais clara. A exigência de equilíbrio actuarial dos fluxos financeiros associados às funções de seguro devia ser maior. A necessidade de criar um sistema com maior capacidade para responder a situações de uma crescente variabilidade de rendimento ao longo da vida de trabalho não foi suficientemente tida em conta. Sugerimos um sistema de contas individuais como um mecanismo que permitiria por em pratica estes objectivos. Esta maior flexibilidade significa também um maior valor em deixar as decisões, na medida do possível, as cada um. Nesse sentido defendemos a introdução de uma maior componente de capitalização, em particular baixando de 5 para 2 a 3 salários mínimos o nível a que se faz o plafonamento; e de um maior aproveitamento dos mercados financeiros e de seguros para criar instrumentos adicionais para materializar as políticas de protecção social.

Diogo Lucena

Miguel Gouveia

DECLARAÇÃO FINAL 5.

Fernando Moreira Maia

1. Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros que procedeu à sua criação, estabeleceu-se que a Comissão do Livro Branco da Segurança Social deveria ter uma constituição e regras de funcionamento que, além do mais, lhe conferissem, o carácter de "um fórum plural de discussão".

Ao longo dos quase dois anos de trabalho desta Comissão, que envolveram mais de quarenta reuniões plenárias e centenas de horas na preparação de contributos individuais dos seus membros, sem que se tivesse registado qualquer interferência política ou outra na "autonomia técnica e científica" que a mencionada Resolução desde logo lhe garantiu, foram-se salientando dois aspectos particularmente influentes na dinâmica da acção desenvolvida e no resultado final alcançado:

— por um lado, o reconhecimento, praticamente geral, da objectiva relevância de um certo número de factores endógenos e exógenos que tornam iniludível o imperativo de medidas de reforma do sistema de segurança social, sendo, porém, manifestas as divergências quanto à importância relativa e à incidência presente e futura de cada um desses factores;
— por outro lado, uma perseverante afirmação de pluralidade de pontos de vista que, tendo representado um valioso capital gerador de ideias criadoras, atravessou todo o debate diagnóstico e a discussão sobre sugestões, recomendações ou propostas de reforma, por vezes à revelia de segura prova de coerência ou cabal demonstração da bondade e eficácia de soluções preconizadas, num quadro de esperadas dificuldades de geração de consensos.

À luz da complexidade envolvente das tarefas atribuídas à Comissão, seria de todo surpreendente e até indesejável um qualquer unanimismo. A observação atenta da experiência vivida pelas sociedades democráticas deixa claro que as abordagens tendentes à adopção de medidas de reforma dos respectivos sistemas de segurança social têm constituído fecundo pretexto para a abertura de campos de um vivo confronto de ideias e de afirmação de diferenças em que não têm faltado afloramentos mais ou menos idealistas, a marca da controvérsia e mesmo os ingredientes de alguma polémica.

Ilusório seria todo o suposto de que o trabalho realizado pela Comissão tivesse podido resistir imune às normais incidências deste tipo de abordagens. Não menos quimérica seria a expectativa de que o respectivo Relatório final pudesse deixar de merecer um conjunto de reservas, pontuais ou de fundo, sobre aspectos relevantes da metodologia adoptada, do conteúdo e coerência das sugestões, recomendações ou propostas que inclui e da comprovação do modo como as medidas preconizadas poderão garantir certos objectivos tidos por essenciais, nomeadamente o da "sustentabilidade da segurança social de forma economicamente eficiente e com respeito pelos princípios de equidade e solidariedade".

2. Assim, subscrevendo boa parte do referido Relatório, designadamente as propostas de medidas identificadas como consensuais e a correspondente abordagem diagnóstica, faço-o sem prejuízo de identificar de seguida, embora necessariamente em grande síntese, um certo número de observações ou reservas que, em consciência, aquele documento me merece, sem enjeitar a quota parte das responsabilidades que me possam caber em termos da qualidade dos contributos pessoais e da insuficiência de capacidade persuasiva ou de argumentação mobilizadas no processo colectivo de tomada de decisões da Comissão.

2.1 - No plano metodológico. Convicto de que o esforço reformador a desenvolver se projecta num domínio cuja essência, quanto aos fins, consiste na inafastável realização de direitos sociais fundamentais; ciente de que esse esforço não poderá deixar de se identificar com um processo dinâmico e flexível de abertura à modernidade que supõe uma disposição, individual e colectiva, para a mudança e para a adaptação a novas realidades sociais, económicas, demográficas e outras que reclamam a capacidade de forjar uma nova cultura da segurança social, entendo que era desejável:

- que tivesse sido oportunamente formulado um conjunto coerente de princípios orientadores das medidas de reforma que viessem a ser discutidas e propostas, designadamente os seguintes:
  - o primado do sistema público, com transparente definição das condições da sua sustentabilidade em termos economicamente eficientes, sem prejuízo do desenvolvimento da complementaridade, mas com rejeição de uma segurança social de mínimos;
  - a solidaridade, como valor imanente do sistema de segurança social e elemento fundamental do modelo social europeu;
  - a universalidade do direito à segurança social, sem prejuízo da admissibilidade de discriminações positivas quanto ao modo de o concretizar relativamente a certas prestações.
  - o respeito por direitos adquiridos e, quando isso se justificasse, por direitos em formação;
  - a gradualidade da aplicação das medidas a propor, incluindo a sugestão de cronogramas e de instrumentos de monitorização e controlo da execução daquelas medidas.
- que, em coerência com aqueles princípios previamente definidos, se tivesse, então, procedido ao estudo e discussão, necessariamente plural, das sugestões, recomendações e propostas de reforma a formular.

2.2 - No plano das concretas sugestões, recomendações e propostas de medidas de reforma incluídas no Livro Branco. Sem deixar de realçar o esforço realizado no intuito de proceder ao reconhecimento passado e presente da situação da segurança social, entendo que era desejável:

- que tivesse sido possível assegurar maior equilíbrio entre o desenvolvimento dado aos aspectos demográficos, económicos e de sustentabilidade financeira, por um lado, e o que foi reservado aos relacionados com a equidade e a prevenção e combate à exclusão social, por outro lado.

® que, evitando abordagens por vezes dispersas no texto, tivesse sido acolhida uma sistematização clara de sugestões, recomendações ou propostas de medidas de reforma para todos e cada um dos regimes de segurança social (regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, regime geral dos trabalhadores independentes, regime especial de segurança social das actividades agrícolas e regime não contributivo e equiparados), com desagregação daquelas medidas a curto, médio, e longo prazos e com formulação de cenários alternativos;

® que, no âmbito de cada um daqueles regimes, tivesse sido assegurado um desenvolvimento mais equilibrado às medidas de reforma consideradas necessárias para os diferentes tipos de prestações por eles abrangidas, evitando o quase exclusivismo das abordagens no domínio das pensões, com manifesto prejuízo do desenvolvimento conferido a outras prestações, designadamente as correspondentes ao desemprego, à doença e aos acidentes de trabalho.

- que, pela importância intrínseca dos fins e funções prosseguidos pela acção social, tivesse sido conferido mais amplo desenvolvimento às medidas de reforma julgadas necessárias naquele domínio;
- que, em geral, e na perspectiva da diversificação de medidas de reforma exequíveis, tivesse sido ensaiado um mais alargado esforço de formulação de vias alternativas.

2.3 - No plano da comprovação do modo e do grau segundo os quais algumas das medidas preconizadas poderão garantir certos objectivos fundamentais, nomeadamente o da sustentabilidade financeira do sistema. Sem retomar aqui a controvérsia do plafonamento contributivo, que polarizou-porventura de modo desproporcionado-o debate no seio da Comissão, entendo que era desejável:

- que tivesse sido possível aprofundar e fundamentar com maior desenvolvimento a identificação das vantagens e dos inconvenientes da aplicação de tal medida, menos à luz de conhecidos argumentos de ordem teórica que com apoio no rigor da análise quantificada especificamente respeitante à concreta realidade nacional;
- que tivesse sido possível ir mais longe no esforço de análise quantificada que permitisse avaliar e comprovar com rigor:
  - em que medida e condições o plafonamento representa um contributo eficaz para o grande objectivo da sustentabilidade financeira do sistema, a médio e longo prazos, tendo em conta diferentes cenários de efeitos em termos da evolução das receitas e das despesas da segurança social, nomeadamente no que se refere às pensões de velhice;
  - em que medida e condições a prevista perda de receitas, determinada pelo plafonamento contributivo, seria fmanceiramente suportável segundo diferentes cenários de compensação que incluíssem: a) recursos exclusivamente fiscais; b) recursos exclusivamente da segurança social; c) recursos de origem mista.

As reflexões precedentes, nomeadamente as que se prendem com a almejada formulação de cenários alternativos e o pretendido rigor das quantificações, não pretendem iludir a extrema dificuldade do compromisso entre o desejável e o possível. Por outras palavras: o que se apontou como desejável nem sempre foi (ou seria sequer) possível, independentemente da vontade e do esforço realizado pela Comissão. Muitos foram os casos de ausência ou insuficiência de dados fisicos e financeiros que seriam indispensáveis ao aprofundamento da análise, ao estabelecimento de projecções ou à construção de cenários credíveis.

3. Sem embargo destas e de outras dificuldades esperadas à partida, resta-me a convicção de que:

- foi realizado um esforço, sem precedentes, de reconhecimento passado e presente da situação da segurança social em Portugal, tendo em conta a pluralidade dos factores endógenos e exógenos que fundamentam a necessidade de medidas de reforma;
- no quadro do desenvolvimento daquele esforço foi formulado um vasto conjunto de sugestões, recomendações e propostas que, embora portadoras de graus diferenciados de consenso, podem representar importante contributo para a reforma da segurança social;
- ainda no âmbito do mesmo esforço, sendo justificadamente elevada a sensibilidade para a importância fundamental do objectivo da sustentabilidade financeira, contribuiu-se para combater infundados afloramentos alarmistas, recorrentemente propalados, acerca da situação financeira do sistema de segurança social, sendo possível afirmar, de modo categórico, que este sistema não enfrenta, a curto prazo, qualquer risco de ruptura financeira, facto que, no entanto, não consente qualquer imobilismo quanto ao atempado desencadeamento de iniciativas de reforma.

Entendo, por fim, que o Livro Branco, com as virtudes e defeitos de que seja portador, longe de representar um ponto de chegada ou "obra acabada", constitui antes um contributo instrumental ou um ponto de partida enunciador de vias possíveis para o prosseguimento de um irrecusável esforço de reforma da segurança social, nas vertentes institucional, financeira, técnica e organizativa-administrativa.

Fernando Moreira Maia



José Manuel Mendinhos

I. O Livro Branco

A criação da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, promovendo o estudo dos problemas da Segurança Social e dando a oportunidade para que sobre eles se troquem argumentos (e não processos de intenções) só pode ser positiva.

Muitas poderão ser as suas insuficiências, no entanto, a partir de agora, não é possível ignorá-lo nem aos estudos, alternativas e sugestões de que ele é portador ou a que deu origem.

As soluções políticas sem conhecimentos técnicos são uma aventura indesculpável a que no campo da Segurança Social se pôs agora termo. Felicito o Governo por isso.

Felicito o Presidente da Comissão do Livro Branco da Segurança Social pela forma como a conduziu e pela enorme liberdade que deu aos seus membros, o que de resto é evidente, não apenas nas declarações de voto finais (de que esta é exemplo) mas no texto do livro que foi aprovado pelos membros da Comissão, nele se expressando as suas diversas opiniões.

Felicito o Secretariado Executivo pelo grande trabalho desenvolvido e pela qualidade do material produzido.

Foram muito estimulantes as discussões havidas, a que nem alguma agressividade excessiva, mas episódica, retira o prazer intelectual de nelas ter participado. Foi uma honra ter sido colega de tantas personalidades tão distintas e interessantes.

Concordo com a parte nuclear das propostas: a criação de um "plafond" e a existência de poupança forçada para a reforma acima dele e a extensão do período de cálculo dos salários para a determinação da pensão de reforma.

Do meu ponto de vista, as propostas referidas da Comissão são um bom processo de assegurar a permanência do bem público que é a protecção social, a redobrada atenção aos mais fracos e desprotegidos, contribuindo para combater as desigualdades sociais.

Não há sistemas perfeitos ou intocáveis e, por isso mesmo, é desejável a multiplicação (controlada) de tipos de intervenientes (públicos ou privados), introduzindo elementos de concorrência na protecção social. Os milhões de pessoas que beneficiam da gestão concorrencial da poupança nos países mais desenvolvidos do mundo e o nível de vida que esses sistemas propiciam (muito superiores aos sistemas exclusivamente estatais), mostram que a actividade de gestão de fundos para a reforma pode ser lucrativa para o gestor e para o beneficiário. É uma situação de soma positiva que centenas de milhares de pessoas, também em Portugal, já conhecem.

Não partilho, portanto, da associação entre lucro e pecado que transparece de algumas opiniões publicadas.

O lucro tem sido um indicador de racionalidade económica para o qual não se inventou substituto que tenha dado resultados positivos e duradoiros.

A busca de produtividade e eficiência a que a procura do lucro obriga, é uma condição de desenvolvimento e até de sobrevivência numa sociedade onde exista concorrência, qualquer que seja a natureza da empresa: publica, privada ou de natureza social.

2. Injustiças e iniquidades

A conjugação entre o sistema fiscal e a fórmula (directamente proporcional) de cálculo da pensão de reforma, conduz a uma situação regressiva: quanto maior o salário, maior a taxa de substituição!

No entanto, a injustiça social não é apenas gerada pelo factor fiscal. Com efeito, e em geral, os trabalhadores mais bem pagos são os que prolongaram a sua escolaridade e entraram na vida activa mais tarde. Ou seja vão contribuir (provavelmente) menos tempo e vão receber mais.

Além disso eles são em geral os que vivem mais tempo. Não só tiveram acesso a cuidados de saúde mais elaborados, como tiveram (provavelmente) uma vida menos dura. Vivem mais. Em resumo contribuíram durante menos tempo, receberão uma pensão proporcionalmente maior e durante mais anos.

Além disso esses trabalhadores têm obviamente uma capacidade de manipulação estratégica das variáveis, nomeadamente do salário sobre o qual se efectuam descontos para a Segurança Social, que lhes permitirá reduzi-lo quando não há implicação na reforma, e ampliá-lo nos últimos anos.

E ainda adquirem o direito à reforma com muito menos anos de contribuições do que os outros. Com efeito, os trabalhadores que iniciaram a sua vida activa muito cedo têm de trabalhar 50 e mais anos (!) para atingiram o direito à reforma, enquanto que o que efectuou os seus estudos universitários e começou a trabalhar aos 25 anos (p. ex.) precisa apenas de 40 ...

Estas consequências do esquema em vigor devem ser combatidas não apenas pelas desastrosas consequências financeiras que originam, mas também em nome da equidade e justiça social.

Há três medidas que tomadas conjuntamente podem resolver em grande parte estes problemas. A primeira é a de considerar toda a carreira contributiva (e não apenas a dos últimos anos) para o cálculo da pensão.

A segunda é impor um limite superior aos descontos para efeitos de pensão de reforma: o chamado "plafonamento" (termo que infelizmente se começou a popularizar); se o "plafond" for suficientemente baixo o efeito de manipulação estratégica e de regressividade do benefício pago pelo sistema público praticamente desaparece.

Assim, o estabelecimento de um *plafond* é uma medida de saneamento do sistema e que contribui para a justiça social.

A terceira é flexibilizar a idade de reforma.

Estas três medidas são as propostas centrais da Comissão, que apoio sem reservas.

O nível do *plafond* aconselhado - 5 salários mínimos nacionais - é claramente elevado. Com este nível o novo esquema de poupança abrangerá apenas cerca de 3% dos trabalhadores, o que é insuficiente, embora se compreenda que a perda imediata de receita origina prudência na fixação do limite. A adoptar-se um limite elevado, como o proposto, deveria estabelecer-se que esse valor é actualizado de acordo com a inflação (e não de acordo com o salário mínimo).

3. Fragilidades das projecções

Todas as projecções efectuadas indicam que o sistema actual não é sustentável, mesmo considerando cenários macro-económicos muito optimistas e introduzindo-lhe alterações que representarão ganhos importantes na sua conta de exploração: plafond a 4 SMN, consideração de toda a carreira contributiva para o cálculo das pensões, prolongamento da idade de reforma (ver resultados do estudo do CISEP/CIEF). Em face da situação, não tomar medidas correctoras é deixar que o sistema se afunde lentamente e com ele, os que mais necessitam de protecção.

A principal fragilidade de todas as estimativas é que elas são mecânicas: não têm em conta a modificação do comportamento dos indivíduos e da economia resultantes das alterações ao sistema.

Ora uma das principais razões para a introdução de elementos de capitalização é a necessidade de potenciar o crescimento da economia e, portanto, de encontrar capital para o investimento produtivo. A melhor, mais estável, mais duradoura e de mais longo prazo fonte de capital é a poupança para a reforma.

Ampliar esta fonte de capital é, também um dos argumentos a favor da poupança forçada já que, se ela fosse voluntária, com a tradicional imprevidência dos portugueses, quer o nível de protecção quer o da poupança, reduzir-se-iam significativamente.

A escolha entre sistemas de repartição e de capitalização não é indiferente, apresentando cada um deles as suas vantagens e inconvenientes. É por isso desejável, que ao sistema actual - exclusivamente de repartição - se suceda um sistema misto - repartição e capitalização - que permite diversificar os riscos e adicionar qualidades, (cf. Caixa de Diogo Lucena e Miguel Gouveia "Incentivos, Capitalização e Repartição").

Esta reforma da Segurança Social pode, portanto, ser não apenas uma ocasião para estabilizar a Segurança Social e melhorar o sistema de protecção, corrigir os seus erros, dar confiança aos cidadãos e contribuintes, como uma oportunidade de alavancar o desenvolvimento económico do nosso país.

Uma importantíssima medida favorável ao aumento da receita é a extensão a toda a vida activa do período que serve para o cálculo da pensão de reforma. Com efeito o interesse em declarar contribuições só ocorre, no esquema actual, nos últimos 10 anos. Trata-se de um sistema cujo desenho estimula a manipulação, e que conduz aos baixíssimos níveis médios de salários declarados (cerca de 100 contos mensais!) em que ninguém acredita.

4.0 desenho do Iº pilar

Relativamente ao desenho do Iº pilar - a pensão de reforma a pagar pela Segurança Social - têm sido examinadas diversas hipóteses:

A. *Plafond* na pensão e não nas contribuições

A manutenção do esquema actual, introduzindo um limite superior na pensão mas sem limite na contribuição.

Esta hipótese manteria a regressividade actual até ao "plafond". A partir desse limite continuaria a haver contribuições mas não haveria prestações da Segurança Social. É claro que nestas circunstâncias as pessoas se sentiriam confiscadas da sua contribuição, e o estímulo à fuga seria enorme.

A consequência seria a redução das receitas, sem qualquer vantagem do ponto de vista da equidade.

Por detrás de um fogo de barragem de linguagem de esquerda, manter-se-iam as iniquidades actuais que favorecem os rendimentos médios/altos, subverter-se-ia a lógica do seguro social e agravar-se-ia a situação global da Segurança Social.

B. Sem *plafond* nas contribuições ou nas pensões

Uma outra hipótese seria a pensão ter taxas de substituição regressivas relativamente aos salários, sem a existência de plafond na contribuição ou nas pensões.

Esta hipótese poderia eventualmente resolver as iniquidades (dependendo do seu desenho nunca completamente explicitado), mas seria estimulante da fuga às contribuições sem promover suficientemente a poupança. Por isso poderia agravar todos os problemas, sem resolver verdadeiramente nenhum deles.

C. *Plafond* na contribuição e nas pensões

C. I. Livro Branco

A proposta do Livro Branco resolve muitos dos problemas das iniquidades já que a introdução do plafond torna a pensão pública automaticamente regressiva (para os salários superiores ao plafond) sem que a protecção global seja significativamente reduzida uma vez que a poupança forçada gerará uma pensão complementar.

Na proposta apresentada o novo esquema aplicar-se-ia apenas aos menores de 50 anos e os direitos em formação seria assegurado pela emissão de dívida. Penso que se trata de uma fragilidade da proposta e, por isso, apresentei uma variante:

C2.Variante J. M. Mendinhos

A. Novo esquema de pensões de reforma por idade

$$PSS = \begin{cases} 2{,}2\% \, XN & \text{para a parte} < 1 \text{ SMN} \\ + & \\ 1{,}8\% \, XN & \text{para a parte entre 1 SMN e 5 SMN} \end{cases}$$

1. A percentagem assim calculada aplica-se à média de salários sobre os quais se efectuaram descontos durante toda a vida activa (podendo excluir-se os 5 piores anos). O objectivo de construção da fórmula é torná-la ligeiramente regressiva. Qualquer outra que satisfaça esse objectivo poderia ser adoptada, tendo explicitado esta apenas para poder efectuar os cálculo apresentados seguidamente.

2. Não há limite inferior nem superior para a percentagem: $(t\% XN)$.

3. À parte excedente entre o salário do activo e 5 vezes o S.M.N. (se a diferença for positiva) será aplicado um plano de capitalização. Este plano de capitalização funcionaria para todos os activos independentemente da sua idade. A taxa de poupança seria de 20%, que seria investida num plano de contribuição definida, na parte excedente ao plafond.

4. Idade mínima de reforma : 60 anos, com mais de 42 anos de contribuições

5. Idade de referência para a reforma: 65 anos.

6. Possibilidade de antecipação da reforma a partir dos 60 anos. A pensão a obter nessas circunstâncias resultaria da fórmula de acumulação, calculada no momento da reforma, e de maneira a que fosse actuarialmente equivalente à que receberia na idade de referência para a reforma.

B. Transição

Apuramento do valor atingido correspondente aos descontos efectuados de acordo com o esquema actualmente em vigor, e sua projecção financeira (à taxa de inflação) para a data da reforma. Entrada de todos no novo esquema na mesma data.

Este esquema apresenta as vantagens seguintes:

- Respeita integralmente os direitos, adquiridos ou em formação, de todos, sem excepção, afectando tanto menos quanto mais próximo estiverem da data da reforma, (pela condição B).

□ Não discrimina ninguém com base na idade (ver cálculos).

a Estimula a contribuição desde o início da vida activa e não apenas na parte final, como actualmente. (pela condição 1).

a Desincentiva a fuga às contribuições, e por essa via, melhorará, seguramente a situação financeira da Segurança Social, embora de uma forma impossível de quantificar a priori. (pela condição 1).

a Estimula o prolongamento da vida activa pelo acréscimo automático da pensão de reforma, (pela condição 2).

0 Confere grande flexibilidade na reforma, podendo cada trabalhador adaptar a -reforma às suas necessidades, (pela condição 6).

o Confere um nível elevado de protecção devido à poupança forçada (condição 3) sem sobrecarga do sistema público (devido à existência de plafond).

- Beneficia os que iniciam a vida activa mais cedo reduzindo-se largamente a discriminação negativa que sobre eles incidé actualmente (pela condição 4).

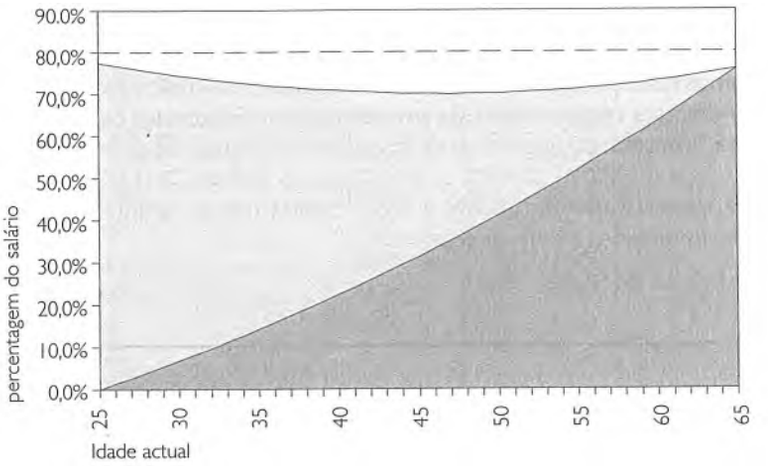
a Aumenta os direitos efectivos de cidadania ao tornar os trabalhadores menos dependentes do Estado (pela condição 3).

a A ligeira regressividade da pensão (taxa de substituição menor para salários maiores) torna-a actuarialmente mais equilibrada, reduzindo-se o efeito (atrás referido) de quem tem maiores pensões viver, em média, mais tempo.

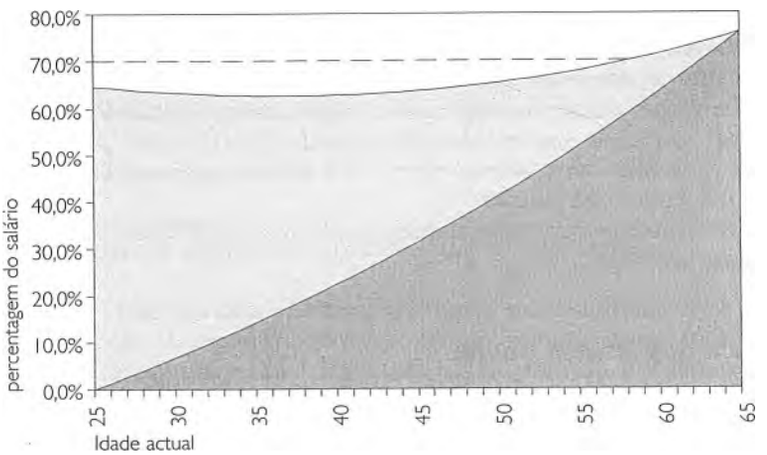
O problema da transição

Pelo novo esquema apresentado, calcula-se a pensão obtida até à data pelo actual sistema de Segurança Social, e actualizar-se-á esse valor na data de reforma, pela aplicação do coeficiente de

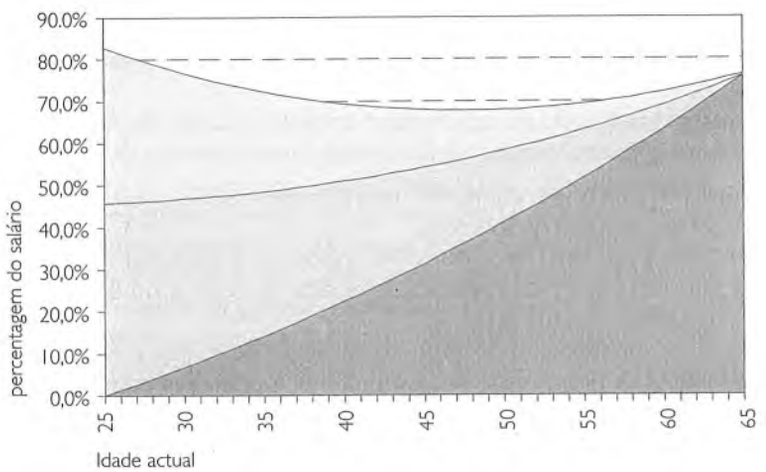
I. Pensão total de reforma
(Sal. actual = 56,7 c.)

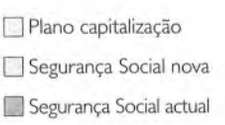


2. Pensão total de reforma
(Sal. actual = 283,5 c.)



3. Pensão total de reforma
(Sal. actual = 400 c.)





revalorizaçao (à taxa de inflação). Para o tempo que falta até à passagem à reforma, seria aplicado o novo esquema atrás proposto.

Ao contrário do que possa parecer à primeira vista, este processo origina uma transição suave entre os 2 sistemas, já que, cada trabalhador verá todos os seus descontos anteriores considerados (quaisquer que tenham sido os seus salários) como serão tanto menos afectados pela transformação do sistema quanto mais próximo da reforma estiverem.

Ilustrando a evolução das diversas componentes da pensão total de Segurança Social proporcionada pelo novo esquema, apresentam-se gráficos da distribuição do peso de cada uma das componentes, em função da idade do activo na data de alteração do sistema, e considerando como salários mensais actuais, respectivamente 1 SMN, 5 SMN e 400 Contos, (gráficos 1, 2 e 3 da página 275). Os pressupostos utilizados foram os seguintes:

Taxa de inflação e de actualização do SMN : 3%
Taxa de crescimento salarial: 4%
Taxa de rendimento da poupança: 7%

C3.Variante Pereira da Silva

A bem construída e articulada proposta Pereira da Silva é mais do que uma variante, é uma verdadeira alternativa.
Resumidamente, discordo dela pelas razões seguintes:

- Cria um regime de capitalização em benefício definido e monopólio estatal. Este sistema não tem contas individuais e apenas cria uma grande conta colectiva. Esta característica permite ao Estado vir a trocar os activos financeiros acumulados até um certo momento por promessas de benefícios futuros, à semelhança do que já aconteceu em Portugal. Por outras palavras, este sistema permite a repetição de erros já cometidos e que são uma das razões dos problemas que agora se pretendem resolver.

a Discrimina negativamente as pessoas com salários entre 5 e 8 salários mínimos nacionais, cujo benefício não é proporcional à contribuição .

- O seu funcionamento é excessivamente complexo, o que o torna muito dificilmente explicável, e portanto, politicamente inviável.

5. A "dívida" do Estado à Segurança Social

Do ponto de vista jurídico é duvidoso que exista dívida (ver o trabalho de Medina Carreira e caixa E23). Com efeito as leis orçamentais que permitiram ao Estado não pagar à Segurança Social têm o mesmo valor jurídico e são posteriores à lei de bases da Segurança Social à luz da qual se calcula a "dívida". Assim, o empolamento do problema pode ser apenas uma forma de nada fazer no sistema de Segurança Social, transferindo-se as despesas para o Orçamento do Estado sob a forma de "amortização da dívida".

Concordo, no entanto, que algumas das despesas que têm sido assumidas pela Segurança Social deveriam ter sido pagas pelo orçamento do Estado, e devem passar a sê-lo.

6. Financiamento

6.1. O problema do financiamento é reconhecidamente uma questão difícil, sobre a qual a Comissão poderia ter ido mais longe na busca de soluções.

Relativamente à parte financiada pelos salários, e que deve continuar a financiar as prestações que representam a maior parte das despesas (pensões, subsídios de doença ou de desemprego, etc), proponho a alteração formal a seguir descrita.

Não se vê qualquer vantagem na manutenção do mito actual segundo o qual a Segurança Social é financiada pelos trabalhadores e pelas empresas. Com efeito, a diferença entre o custo total do trabalho (incluindo os pagamentos feitos pelas empresas para a Segurança Social) e o

valor recebido pelo trabalhador constitui a verdadeira contribuição, que é, de facto, suportada pelo trabalhador.

Tornaria o financiamento mais claro se ele fosse integral e explicitamente atribuído ao trabalhador, sendo os salários ajustados nominalmente para incluírem a parte da TSU que estava atribuída às empresas. Trata-se de um aumento apenas nominal dos salários que não tem qualquer implicação nos custos do factor trabalho:

	Actual	*Proposta*
Salário nominal	100.00	123.75
TSU Empresas	23.75	0
Custos salariais	123.75	123.75
TSU Trabalhador	11.00	34.75
Salário líquido	89.00	89.00
Retenção fonte	11.00	34.75

Vantagens:

— Cria conflito de interesses entre a empresa que não paga e o trabalhador. Elimina as situações de cumplicidade objectiva entre empresários e trabalhadores nas situações de não pagamento das contribuições patronais à Segurança Social.
— Criminaliza automaticamente o não pagamento.
— Torna claro o paralelismo com o regime dos independentes.

Esta característica é particularmente importante dada a grande permeabilidade entre as duas situações, com os trabalhadores tendo sucessivamente as duas situações ou usufruindo simultâneamente de ambas.

Desvantagens:
— Necessidade de ajustar as fórmulas da S.S. e dos impostos

6.2. Têm sido discutidas diversas formas de o Estado financiar a parte da protecção social que lhe compete . À versão "francesa" do lançamento de uma contribuição social generalizada, cuja receita ficaria consignada à Segurança Social, prefiro o alargamento (ou reformulação) do IRS, alargando a sua base de incidência, aumentando e diversificando a receita do Estado, mas não a consignando de forma estrutural. Penso que é na elaboração do Orçamento que as decisões sobre a alocação dos recursos devem ser tomadas, de acordo com as necessidades previstas e as orientações e prioridades políticas democraticamente estabelecidas para cada período em causa.

A consignação de receitas tem a vantagem de atribuir uma receita mínima à função a que está destinada, mas gera uma rigidez que me parece mais prejudicial que conveniente.

7. Outras propostas

O trabalho de Medina Carreira mostra a necessidade de vir a arbitrar de forma apertada a distribuição de recursos entre as despesas de investimento e as despesas sociais, e de entre estas vir a distribuir os recursos pela saúde, educação e segurança social.

Do meu ponto de vista a Segurança Social Pública, deveria concentrar-se prioritariamente nos que mais necessitam e não pagar pensões sumptuárias a quem delas não precisa.

Seguindo a orientação que preconizo, mais protecção para ós mais fracos (menores salários) e para os estados de grande necessidade (invalidez, grande invalidez, desemprego, morte, etc.), e menos para os que têm mais rendimentos ou para as ocorrências previsíveis e para as quais pode ser constituída poupança (como a reforma por idade), proponho as alterações a seguir indicadas:

7.1 Prestações por invalidez

Pensão de invalidez:

A lógica de acumulação que preside à determinação das pensões de invalidez é inadequada pois o que seria necessário era ter em conta a necessidade do inválido medida ou mediada pelo seu salário.

Proposta: Sugiro a adopção da fórmula da reforma por idade (com a adaptação indispensável por o plafond não se lhe aplicar):

Até SMN: 2,2 % x N x SM
Acima de SMN: 1,8 % x N x SM

com a substituição de N por um número que represente um tempo de serviço bonificado e em que o valor da pensão esteja limitado superiormente pelo montante da pensão de reforma antecipada. Neste caso a partir dos 60 anos deixaria de haver pensões de invalidez, sendo substituídas pela antecipação da reforma por idade.

O subsídio por assistência de terceira pessoa deverá ser alterado para 80% do SMN

A Pensão social de invalidez deve também ser aumentada.

7.2. Pensão de sobrevivência

Proponho a manutenção do esquema actual, mas em relação à nova forma de cálculo da pensão de invalidez.

7.3. Sbsídio de desemprego

Propõe-se o prolongamento do tempo de duração de atribuição do subsídio, conferindo maior protecção aos desempregados de longa duração.

Proponho também a alteração da forma de cálculo do seu valor, adoptando-se uma forma regressiva com um limite superior igual ao da reforma por idade, e um limite inferior igual a 65% da remuneração de referência.

7.4. Prestações por morte

— Aumentar para o triplo o subsídio por morte
— Manter as Pensões de Sobrevivência, Viuvez e Orfandade

7.5. Prestações por encargos familiares

— Subsídio familiar a crianças e jovens deveria ser substituído por bolsa de estudo a partir da idade escolar ou o subsídio depender de aproveitamento escolar e substancialmente aumentado. O subsídio assim transformado poderia ser dissuasor do abandono escolar e um importante instrumento de renovação social.
— Subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial: deveria ser aumentado ou fundirem-se os apoios aos deficientes
— Subsídio por assistência de 3ª pessoa deveria ser aumentado para 50% da pensão, com o mínimo de 80% do SMN
— Os subsídios de funeral e de casamento deveriam ser eliminados

7.6. Prestações por velhice

A Pensão social de velhice bem como o Complemento por cônjuge a cargo deveriam ser aumentados

2º Pilar - Reembolso

Um ponto importante, é que quer para minorar o risco resultante de flutuações negativas próximas da reforma, quer para evitar comportamentos oportunistas como para prevenir problemas de "miopia económica", há necessidade de regulamentar a forma como o capital acumulado em contas individuais será remido.

Se, uma vez atingida a idade da reforma, o capital puder ser objecto de remissão numa só vez então os problemas de miopia económica podem reaparecer na forma de dissipação demasiado rápida desse capital.

Por outro lado, se se obrigarem os reformados a adquirirem a sua pensão no momento da reforma, sem qualquer flexibilidade, os riscos financeiros aumentam significativamente pois esse momento pode ser-lhes desfavorável.

Logo, a regulação do segundo pilar deve ser tal que o capital acumulado possa ser disponibilizado gradualmente sob a forma de reembolsos parciais, sucessivos e de valor limitado, ou sob a forma de rendas, por opção do beneficiário. As principais condições deveriam ser:

— Reembolso permitido por idade, invalidez, doença grave, desemprego de longa duração.
— estabelecimento de uma idade mínima para o reembolso por idade. Proposta: 60 anos
— ser remível, apenas por uma vez, em não mais de um terço do valor existente na sua conta.
— beneficiário poder optar por uma renda administrada por ele próprio, sendo estabelecido uma percentagem máxima do valor acumulado a que ele pode ter acesso em cada ano (dependendo da sua idade) ou, em alternativa, a pensão ser paga através de uma renda adquirida a entidades autorizadas para o efeito.

7.7. Fiscalidade

As contribuições forçadas devem ter um tratamento fiscal idêntico ao de que agora desfrutam as contribuições para a SS, tratamento, este, que deve ser mantido.

7.8. Supervisão

A criação de um novo Instituto de Supervisão para as reformas poderá, eventualmente, ser um contributo importante para o sucesso do novo sistema. É, no entanto, claro, que se ele for criado, deve supervisionar os Fundos e os Gestores não devendo haver qualquer duplicação de funções com outras entidades como o ISP ou a CMVM.

A duplicação de responsabilidades origina irresponsabilidade, e é por isso nefasta à efectiva supervisão da actividade.

A supervisão do sistema financeiro necessita de aperfeiçoamentos importantes e de independência dos seus dirigentes. Aperfeiçoamentos de forma a evitar problemas, e da independência dos seus dirigentes. A credibilidade dos organismos de controle não deve repousar apenas na competência e integridade pessoal dos seus dirigentes (como até aqui), mas ser assegurada por dispositivos que tornem pública e indiscutível, a sua independência , impedindo conflitos de interesses entre eles e as entidades de que são originários.

Proponho que os Administradores dos organismos de controle não possam ingressar em empresas ou organismos que tenham supervisionado num período de 10 anos depois de cessarem funções. Durante esse período, deveria ser-lhes assegurado uma percentagem do rendimento que detinham no exercício das funções anteriores.

José Manuel Mendinhos

DECLARAÇÃO



Manuel Nazareth

Prof. Correia de Campos,

Por motivos imprevistos não me é possível estar na reunião da discussão final do relatório.

Li atentamente o capítulo respeitante à demografia e não encontrei nada que merecesse alteração. Quanto às restantes partes do trabalho, cujo detalhes técnicos me escapam, voto favoravelmente o seu conteúdo, não encontrando, também, nenhuma crítica significativa a fazer.
Assim, dou o meu voto favorável ao relatório e felicito V. Exa. pelo excelente trabalho realizado.

Com os melhores cumprimentos,

Prof. Doutor Manuel Nazareth

DECLARAÇÃO FINAL 8.

Luís Filipe Pereira

Aceitei o convite que me foi dirigido para integrar a Comissão do Livro Branco da Segurança Social porque, enquanto cidadão, e ex-responsável, a nível político do sector, num governo anterior, não podia deixar de dar a minha modesta colaboração para a resolução de um dos problemas mais críticos da sociedade portuguesa: a reforma da Segurança social por forma a assegurar a sua sustentabilidade.

E foi precisamente este mandato que a Comissão recebeu do Governo, e que se encontra expresso na Resolução do Conselho de Ministros que a constituiu: a análise da situação actual e o estudo e a proposta de medidas a adoptar que assegurem a sustentabilidade da Segurança Social.

Este acento tónico na sustentabilidade da Segurança Social corporiza, por um lado, e ao fim e ao cabo, o receio social da ruptura financeira do sistema (tema, aliás, muito debatido nos órgãos da Comunicação Social, por vezes em termos catastróficos) e significa, por outro lado, que no "desenho" das possíveis alternativas de solução, a componente financeira teria que assumir um papel decisivo, embora outros aspectos mereçam e devam ser ponderados, como a equidade, a eficiência e a função de solidariedade do sistema de Segurança Social.

Esta abordagem do problema torna evidente um aspecto óbvio: o financiamento da Segurança Social é uma questão central, inafastavel, e condição indispensável da sustentabilidade do sistema.

Iludir esta questão, produzindo discursos altissonantes, de cariz filosófico-político, com forte carga ideológica (no sentido de partir para a análise dos problemas com atitudes e raciocínios pré-concebidos), que mais não fazem do que negar ou secundarizar as grandes dificuldades que o sistema de Segurança Social atravessará a curto prazo, é ao fim e ao cabo, desviar a atenção da opinião pública do que é essencial e contribuir para o comprometimento da tomada de acções atempadas que procurem dar uma resposta efectiva aos problemas, em última análise, dos grupos mais desfavorecidos da sociedade portuguesa,

Uma escapatória possível para negar a importância crucial da questão financeira da Segurança Social, é defender que este problema é resolvido através do pagamento pelo Estado da sua dívida acumulada à Segurança Social.

Esta posição, defendida pelo chamado grupo "minoritário" esquece as alterações estruturais de natureza demográfica, económica e sociológica, que estão progressivamente inviabilizando o actual regime financeiro de repartição da Segurança Social, como adiante farei referência mais detalhada, e mais não faz que transferir a resolução do problema do financiamento do âmbito da Segurança Social para o Orçamento do Estado, como se, através deste processo administrativo de transferência, o problema dos recursos escassos para financiar as necessidades de protecção social da população portuguesa, fossem deste modo automáticamente resolvidos.

A análise e discussão desta questão central, nomeadamente no que se refere à introdução do "plafonamento" das contribuições (e das pensões) para a Segurança Social, esteve na base da divisão da Comissão nos chamados grupos "maioritário" e "minoritário".

A este respeito, na minha opinião, estiveram, e estão em confronto duas atitudes fundamentais.

Uma delas - a do chamado grupo "minoritário" - pretende manter, no essencial, o "stato quo" quanto ao financiamento do sistema de Segurança Social, ou seja, pretende preservar o actual

regime financeiro de repartição, embora proponha diversas medidas que, no fundo, significam introduzir melhorias de eficiência no sistema.

A outra atitude, que eu defendo, entende que as melhorias de eficência são necessárias (por exemplo: aumento da cobrança das dívidas à Segurança Social; combate à fraude na atribuição de pensões) mas insuficientes e que inevitavelmente caminharemos, a prazo, para uma situação de ruptura se não forem introduzidas alterações estruturais no financiamento da Segurança Social.

O actual regime financeiro de repartição da Segurança Social que assenta no contrato geracional, pelo qual os trabalhadores actuais suportam as pensões e outros encargos das gerações anteriores, está hoje ameaçado e, em minha opinão, posto em causa a médio prazo.

De facto estão a produzir-se alterações de ordem demográfica (envelhecimento da população e alteração do número e da composição da população activa, o que induz aumentos de despesas e diminuição de receitas), de ordem económica (fenómenos de desemprego estrutural que afectam desfavoravelmente as receitas e despesas do sistema - por exemplo: aumento dos subsídios de desemprego e decréscimo de quotizações) e de ordem sociológica (entrada tardia dos jovens no mundo laborai e saída mais cedo dos actuais activos, por exemplo, por situações de pré-reforma), que vêm pondo em perigo e progressivamente inviabilizando o actual regime de financiamento da Segurança Social no nosso país.

A acrescer a estas dificuldades de índole externa à Segurança Social, refira-se igualmente um outro aspecto essencial de natureza interna e que se prende com a progressiva maturidade do sistema no sentido dos beneficiários actuais que alcançam a idade legal da reforma possuirem cada vez mais períodos contributivos completos o que determina o pagamento de pensões mais altas pela Segurança Social.

Deste modo, dadas as alterações estruturais que estão ocorrendo e que afectam decisivamente os pressupostos básicos em que assenta a viabilidade do regime actual do financiamento da Segurança Social, considero que não é, de forma alguma suficiente a adopção apenas de medidas de eficiência do sistema, sendo imperioso, na minha opinião, introduzir modificações estruturais ao regime financeiro de repartição, o que passa, inevitavelmente, pela combinação daquele regime com modalidades de capitalização.

Ora, em relação a esta matéria, levantam-se, em minha opinião, dois tipos de questões:

— Qual (ou quais) as vias a adoptar para introduzir elementos de capitalização no regime de repartição em vigor.
— Qual o tempo indispensável para que as modalidades de capitalização venham a assumir uma participação significativa do financiamento da Segurança Social.

No que respeita à adopção de modalidades de capitalização que possam contribuir com alguma expressão, para o financiamento da Segurança Social, considero que o papel do actual Fundo de Estabilização da Segurança Social, ou mesmo a sua reformulação, como propõe o chamado grupo "minoritário", não constitui, de forma alguma, uma solução para a introdução de forma significativa de elementos de capitalização que o actual modelo de financiamento necessita.

Com efeito, se pretendessemos financiar através do Fundo de Estabilização, apenas 10% dos montantes pagos pela Segurança Social em pensões, ou seja, 100 milhões de contos (tendo presente que se pagam hoje, aproximadamente, 1000 milhões de contos/ano), teríamos que dotar o Fundo de cerca de 1430 milhões de contos (assumindo uma taxa de remuneração de capitais aplicados de 7% o que, por si só, é um pressuposto algo optimista).

Ou seja, são necessários valores extremamente elevados para financiar uma muito pequena fracção do montante pago em pensões (o que, por sua vez, é uma parte, ainda que a mais importante, das despesas totais da Segurança Social).

A única forma, em minha opinião, de garantir uma expressão significativa de capitalização no financiamento do sistema, passa pelo "plafonamento" das contribuições para a Segurança Social, com a colocação obrigatória dos valores que excedam o "plafond" fixado, em regime de capitalização.

Esta solução, como é sabido, limitaria o valor das pensões a pagar, no futuro, pelo sistema (em consequência do "plafonamento" das contribuições) e teria ainda vantagens importantes ao nível da dinamização do mercado de capitais e do financiamento da economia.

É evidente que se colocam problemas à concretização desta solução: como financiar a transição (pois as receitas decrescem de imediato, com o "plafonamento" e a diminuição das despesas com pensões só se verifica bastante mais tarde); como gerir os fundos em capitalização; como garantir a sua segurança e a transparência e eficiência na sua aplicação, etc.

Contudo, a consideração desta solução de capitalização é inafastavel, não sendo lícito rejeitá-la com base em posições apriorísticas de ordem ideológica, que "diabolizam" e imputam todos os malefícios à gestão privada daqueles fundos.

Em relação ao tempo indispensável para que as formas de capitalização tenham uma expressão significativa no financiamento do sistema, é preciso ter presente que as mudanças a introduzir no regime de repartição são demoradas. Deste modo, poderá ser insuficiente, o período de 10-15 anos, calculado no âmbito dos trabalhos da Comissão, durante o qual supostamente não se colocará a questão da ruptura financeira do sistema da Segurança Social.

Por outras palavras, a introdução de uma componente significativa de capitalização exige tempo, e por isso, os 10/15 anos que supostamente teremos até que o sistema entre em ruptura (o que, aliás, poderá ocorrer mais rápidamente), poderão ser insuficientes.

Por último, nesta minha declaração final, gostaria de acentuar o carácter democrático, aberto e de livre discussão dos problemas, que caracterizaram o trabalho da Comissão. Tal facto deveu-se, em grande parte, à forma como o Presidente da Comissão orientou as diversas sessões de trabalho, pelo que não subscrevo nem me solidarizo com críticas que pretendem passar para a opinião pública a ideia que existiu, por parte do Presidente ou do Secretariado Executivo, a tentativa de condicionar ou distorcer os temas a debater ou o andamento dos trabalhos da Comissão.

Luís Filipe Pereira

DECLARAÇÃO FINAL

9.

Boaventura Sousa Santos *
Maria Bento *
António Maldonado Gonelha *
Alfredo Bruto da Costa *

Uma visão alternativa da reforma da segurança social: O modelo social europeu e os seus desafios

Preâmbulo

1. Princípios

2. Crítica selectiva às propostas do secretariado. A questão da 2ª pensão
   - 2.1 Insuficiência de recursos e sustentabilidade do sistema
   - 2.2 Imprevisão de alguns (muitos) trabalhadores
   - 2.3 Gestão pública *versus* gestão privada
   - 2.4 A 2ª Pensão e o *plafond* face ao Direito à Segurança Social tal como está consagrado na Constituição da República Portuguesa

3. Propostas de reforma da segurança social

   - 3.1 Reformas estratégicas e de médio e longo prazo: pensar o Estado como um todo e a sociedade civil nas suas múltiplas sinergias
     - 3.1.1 Alguns cenários de mudança nas sociedades capitalistas avançadas
     - 3.1.2 Ideias-Programas
   - 3.2 Propostas de reforma a curto prazo
     - 3.2.1 Quadro sinóptico das propostas de alteração ao actual sistema
     - 3.2.2 Justificação detalhada das Propostas de Reforma
       - I Regime Universal das Prestações Familiares
       - II Regime Jurídico da Protecção nos Acidentes de Trabalho e nas Doenças Profissionais
       - III Financiamento do Sistema de Segurança Social
       - IV Contribuições para a Segurança Social
       - V Prestações dos Regimes Contributivos da Segurança Social
       - VI Regime Geral dos Trabalhadores Independentes
       - VII Regime do Seguro Social Voluntário
       - VIII Regime Não Contributivo
       - IX Acção Social
       - X Rendimento Mínimo Garantido
       - XI Instituições e Serviços da Segurança Social
       - XII As Modalidades Complementares da Segurança Social

Membros da Comissão do Livro Branco da Segurança Social

Lista de Quadros

Quadro 1 Distribuição individual do rendimento disponível

Quadro 2 Distribuição do Rendimento, por origem

Quadro 3 Fundo de Garantia e Actualização de Pensões(1986-1995)

Quadro 4 Investimento em equipamentos e serviços - PIDDAC

Quadro 5 Distribuição do número de pensionistas de invalidez e de velhice do Regime Geral, existentes 1996, por escalão de pensão estatutária

Quadro 6 Distribuição do número de pensionistas de invalidez e de velhice do Regime Geral, com pensões iniciadas em 1996, por escalão de pensão estatutária

Quadro 7 Contribuição média anual dos beneficiários activos do Regime Geral, em alguns sub-regimes (1989-94)

Quadro 8 Condições de acesso e montantes das prestações do Regime Não Contributivo e equiparados

Lista de Gráficos

Gráfico 1 Cenários de Reforma da Segurança Social - Saldo Total do Sistema (%PIB)

Gráfico 2 Influência do *plafond* nas receitas e despesas

Gráfico 3 Evolução do número de pensionistas com pensões antecipadas no Regime Geral, por sexo (de 1970 a 96)

Siglas e Abreviaturas

ANMP Associação Nacional de Municípios Portugueses

BM Banco Mundial

CGS Contribuição Social Generalizada

CLA Comissão Local de Acompanhamento

CNP Centro Nacional de Pensões

CNPRP Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais

CRP Constituição da República Portuguesa

CRSS Centro Regional de Segurança Social

DL Decreto-Lei

DN Despacho Normativo

DR Decreto Regulamentar

ESAA Equipamentos Sociais com Autonomia Administrativa

FEFSS Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

FGAP Fundo de Garantia e Actualização de Pensões

FSE Fundo Social Europeu

IEFP Instituto do Emprego e Formação Profissional

IGFSS Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

IPC fndice de Preços no Consumidor

IPSS Instituições Particulares de Solidariedade Social

IRC Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas

IRS Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IVA Imposto sobre o Valor Acrescentado

OE Orçamento Geral do Estado

OSS Orçamento da Segurança Social

PIB Produto Interno Bruto

PME Pequena e Média Empresa

PPR Plano Poupança Reforma

REAF Regime Especial de Abono de Família dos Trabalhadores Rurais

REC Regimes Especiais e Complementares Reg. Regulamento

REP Regime Especial de Previdência das Casas do Povo

RESSAA Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas

RG Regime Geral

RM = RMN Remuneração Mínima Nacional

RMG Rendimento Mínimo Garantido

RNC Regime Não Contributivo

RNCE Regime Não Contributivo e Equiparados

RTR Regime Transitório dos Rurais

smn Salário mínimo nacional

SMO Serviço Militar Obrigatório

SSV Regime do Seguro Social Voluntário

TCO Trabalhadores por Conta de Outrem

TSU Taxa Social Única

UMP União das Mutualidades Portuguesas

Preâmbulo

Na interpretação dos signatários deste documento, a Comissão do Livro Branco da Segurança Social é uma comissão independente, constituída por cidadãos nomeados a título individual, cujo mandato resulta inequívoco da resolução do Conselho de Ministros que a nomeou: estudar a situação da Segurança Social e propor ao Governo medidas alternativas que garantam a sua sustentabilidade.

Na opinião dos signatários, este mandato só poderia ser levado a cabo adequadamente se a Comissão se tivesse dedicado a formular e a discutir, de modo tanto quanto possível equilibrado e objectivo, propostas alternativas de reforma, ponderando os prós e os contras de cada uma e apresentando ao Governo um leque de soluções possíveis com base nas quais o Governo decidiria politicamente, como é de sua competência.

Ao arrepio desta interpretação do mandato da Comissão, o Secretariado Executivo, e nomeadamente o seu Presidente, assumiu desde o início dos trabalhos da Comissão a posição de defender uma entre muitas outras alternativas de reforma: a privatização parcial da Segurança Social, através da introdução do chamado plafonamento e da segunda pensão obrigatória. A insistência nesta proposta acabou por dominar e distorcer os trabalhos da Comissão, impedindo a discussão equilibrada de propostas alternativas ou de temas e problemas menos directamente relacionados com o plafonamento.

Em retrospecto, era fatal que assim sucedesse uma vez que o debate sobre o plafonamento era apenas o afloramento de profundas divergências filosóficas e políticas no seio da Comissão sobre o presente e o futuro da sociedade portuguesa e sobre o papel e o perfil da protecção social na realização do modelo social europeu. O que estava, e está, em causa é a resposta às seguintes questões:

Primeira
Pode a reforma da Segurança Social arriscar-se contribuir para o aumento das desigualdades sociais?

Segunda
Pode a reforma da Segurança Social produzir uma redistribuição dos riscos sociais de tal modo que a protecção social contra eles passe a ser mais um assunto dos indivíduos e do mercado do que um assunto do Estado?

Terceira
Pode a reforma da Segurança Social redundar numa redução global da protecção social?

A nossa resposta a qualquer desta questões é negativa. É negativa por razões filosófico-políticas globais e também pelo facto da nossa sociedade ser já uma das sociedades da União Europeia com maiores desigualdades sociais e ainda pelo facto de o nosso nível de protecção social ser um dos mais baixos, senão o mais baixo, da União Europeia. Em nossa opinião, os defensores da privatização e mercadorização parcial da Segurança Social respondem positivamente às três questões. Ou seja, implícita ou explicitamente assumem a superveniência do aumento das

desigualdades sociais, a transferência excessiva dos riscos sociais para os indivíduos que assim ficam sujeitos, sem alternativa, às vicissitudes e à lógica da gestão mercantilística da protecção social e, fmalmente, a redução do nível global de protecção social como única via de minimizar os custos financeiros do chamado período de transição do plafonamento.

Em 3 de Março foi distribuído, pelo Secretariado da Comissão, um projecto de sumário do Livro Branco. Este projecto veio evidenciar as diferenças filosóficas e políticas que nos separavam do Secretariado da Comissão e o modo como tais diferenças se repercutiam quer sobre as premissas de enquadramento do sistema de Segurança Social, quer sobre as linhas estruturantes do diagnóstico, quer ainda a respeito das propostas de reforma que já então se delineavam. A insistência exclusiva no plafonamento ou, melhor, num pseudo-plafonamento que, na prática, se traduziria na partilha das contribuições em detrimento da Segurança Social, inviabilizava o consenso mínimo necessário à elaboração de um só relatório.

Por isso, na reunião de 18 de Março de 1997 foi anunciada, por Boaventura de Sousa Santos, Maria Bento e Maldonado Gonelha, a decisão de avançarem para a elaboração de um relatório alternativo que reflectisse os seus pontos de vista. Considerava o grupo que a sua alternativa não poderia deixar de enriquecer o contributo da Comissão para a reforma do sistema de Segurança Social, permitindo que os parceiros sociais, os decisores políticos e os cidadãos em geral, viessem a ter acesso a diferentes perspectivas sobre uma eventual reforma da Segurança Social. Realizou-se então um trabalho de diagnóstico, alternativo ao que estava a ser efectuado no seio do grupo chamado "maioritário", e de identificação das áreas que, de acordo com os dados de que dispunham, necessitavam de reforma. Este trabalho veio a ser integrado no Livro Verde, sob a designação de "Contributo".

Em Novembro p.p., a Comissão teve acesso a dados complementares sobre as consequências da introdução do *plafond* nas remunerações sujeitas a contribuições para o sistema de Segurança Social. Destes dados conclui-se, tal como previámos, que o plafonamento não contribui para a sustentabilidade da Segurança Social, antes "(...) antecipa em 5 anos a data de ruptura financeira do Regime Geral - Trabalhadores por Conta de Outrem (...) e determina que o Saldo Total da Segurança Social assuma sempre valores negativos ao longo de todo o período estudado"

Se o plafonamento não resolve demonstradamente o problema da sustentabilidade do sistema público de Segurança Social e se a minimização dos seus custos financeiros conduz a uma redução global do nível de protecção social é legítimo perguntar: então porquê a insistência no plafonamento? Não nos furtamos a pensar que a introdução do plafonamento visa resolver outros problemas que não os da Segurança Social, nomeadamente o problema do crescimento do mercado de capitais.

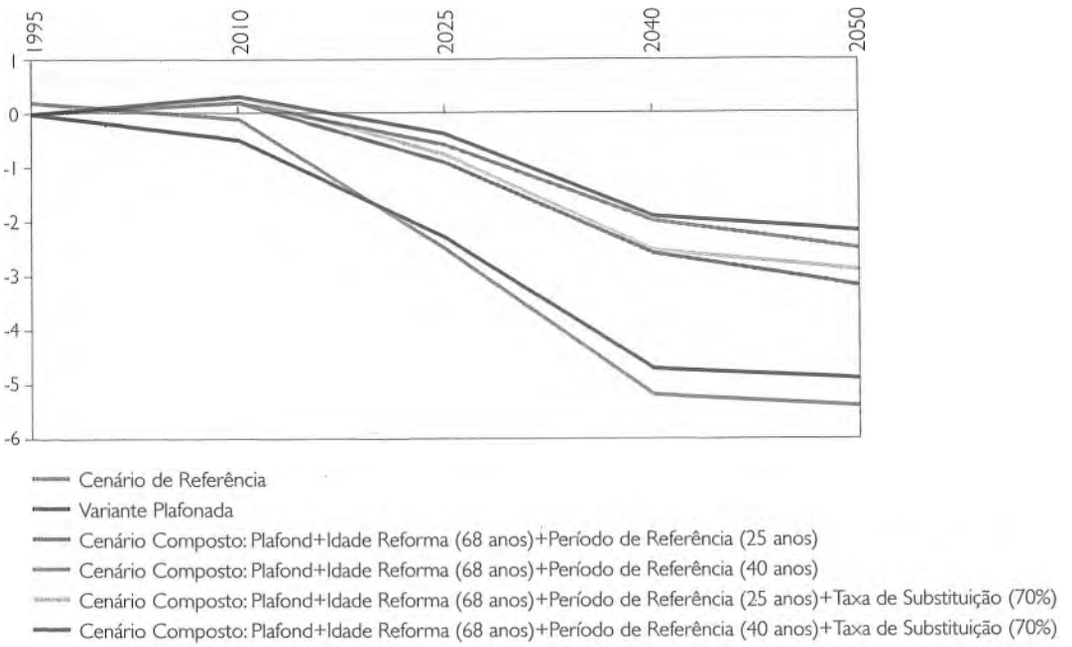
Em Julho de 1997 foi apresentado pelo membro da Comissão, Alfredo Bruto da Costa, um contributo para o Livro Branco onde eram defendidas posições semelhantes às dos signatários do "Contributo". Dada a referida convergência dos princípios filosóficos e políticos, foi decidido elaborar, com base nos referidos contributos, o texto que agora se apresenta e é subscrito por Boaventura de Sousa Santos, Maria Bento, Maldonado Gonelha e Alfredo Bruto da Costa. Dado o limite do número de páginas que foi estabelecido para o texto da nossa posição a incluir no Livro Branco esta é uma versão abreviada do relatório alternativo que pretendemos publicar em edição conjunta do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e da União das Mutualidades Portuguesas.

Depois de retomarmos os princípios filosóficos que orientam a nossa posição, faremos algumas reflexões sobre as principais discordâncias relativamente às propostas de reforma da "maioria", nomeadamente sobre o *plafond* e sobre o papel atribuído ao sector privado lucrativo. Finalmente, apresentamos de forma detalhada as nossas propostas de reforma.

A não inclusão, nesta versão reduzida do nosso relatório alternativo, dos capítulos referentes ao diagnóstico do sistema de Segurança Social não significa que estejamos de acordo com o diagnóstico que é feito pela "maioria". Pelo contrário, a permanência e a convicção das nossas divergências levou-nos, como dissemos, a um estudo autónomo sobre a evolução do sistema, e à identificação das irracionalidades que considerámos mais flagrantes. Em resumo:

CISEP/CIEF, *Reforma do Sistema de Segurança Social: Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1995-2050 - Variante com Plafonamento,* Outubro de 1997, p.12.

Gráfico I
Cenários de reforma da Segurança Social - saldo total do sistema (% PIB) [2] [3]



a) discordamos do tom dominante de catástrofe iminente do sistema de Segurança Social, apesar deste já ter sido consideravelmente esbatido desde o início dos trabalhos da Comissão dado um melhor conhecimento do sistema, dos seus subsistemas, das suas lógicas próprias e das suas formas de financiamento específicas;

b) consideramos que qualquer diagnóstico do sistema tem que passar pelo conhecimento das suas condicionantes passadas e pela destrinça entre o que é conjuntural e o que é estrutural. Sobretudo, é muito perigoso fazer projecções a partir de dados que incluem efeitos conjunturais ou ignoram o enorme peso das condicionantes políticas;

c) em nosso entender, não se dispõe de dados essenciais para a realização de projecções válidas sobre a evolução do sistema, ciadas 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;

d) discordamos da introdução do plafonamento das contribuições, considerando que a Comissão nunca esteve vinculada a optar por esta solução, e que o *plafond* nunca poderia contribuir para a sustentabilidade do sistema, o que, de resto, é confirmado, nomeadamente, pelo estudo a que fizemos referência[2] [3]. Como se evidencia no Gráfico 1, os efeitos do plafonamento, por si só, antecipam em 5 anos a "ruptura financeira do sistema", relativamente a uma manutenção do sistema actual (Cenário de Referência). Além disso, os dados demonstram que as despesas tornam a evidenciar o mesmo ritmo de crescimento que denotariam se não existisse *plafond* (a partir de 2040);

O estudo "Combinação dos cenários prospectivos" vem mostrar que os efeitos positivos na sustentabilidade do sistema não se verificam graças ao plafonamento, mas sim às medidas complementares: aumento da idade da reforma para 68 anos, aumento do período de

[2] Idem, p.12.

[3] Este gráfico foi composto a partir de dados do quadro da página 132 (variante plafonada) e do Quadro C.XV., página 135, (cenários compostos) da versão do Relatório do Executivo distribuída na Reunião de 29/12/97. Estas referências serão oportunamente corrigidas face à paginação da versão final do Livro Branco.

referência para cálculo das pensões (para 25 ou para 40 anos) e redução da taxa máxima de substituição para 70%. Acresce que a adopção destas medidas na ausência de *plafond* conduziria a uma situação financeiramente mais favorável praticamente ao longo de todo o período. Resumindo o *plafond* implica uma inútil perca de receitas para o Sistema. Como reconhece o próprio estudo: "as variantes plafonadas colocam um problema de financiamento das perdas, na medida em que estas agravam o défice dos Saldos do sistema e, como consequência, a Dívida Acumulada"[4].

Posto isto, será forçoso admitir-se que à insistência no plafonamento não subjaz uma sincera vontade de sustentação do actual sistema de Segurança Social, nem preocupações sociais sobre os efeitos da introdução do *plafond* nas remunerações para efeito de contribuições;

e) Dada a incipiência do nosso Estado-Providência e o baixo nível da nossa protecção social comparativamente aos nossos parceiros europeus, recusamos quaisquer medidas que contribuam para a sua redução. Recordemos que enquanto o *racio* médio europeu entre as despesas de protecção social e o Produto Interno Bruto é superior a 28%, o *racio* português é de cerca de 19%. Acresce que, no caso das pensões de reforma - a rubrica que "mais preocupa" o grupo maioritário - a *racio* pensão média/PIB *per capita*, no nosso caso é também um dos mais baixos da Europa;

f) Não encaramos o modelo social europeu com cepticismo. Antes, perspectivamo-lo como uma realidade cujos elementos centrais são:

- "Financiamento misto da protecção social, incluindo, uma participação estatal no financiamento, o que evidencia que o Estado e a sociedade assumem a (co-) responsabilidade pelos riscos sociais a que o indivíduo está exposto;
- Âmbito pessoal abrangente dos sistemas de protecção social, o que é também expressão da dimensão da solidariedade da sociedade no seu conjunto;
- Inserção da protecção social no direito público, o que atesta que a protecção social é um elemento integrante da sociedade moderna democraticamente estruturada ('democracia social')" [5].

Na multiplicidade dos sistemas nacionais na União Europeia, denotam-se como elementos enformadores comuns da política social europeia, os seguintes:

- "alargamento do conceito de cidadania: inicialmente definido sobretudo em termos de liberdades cívicas e em termos políticos e económicos, passa depois a integrar uma dimensão social sob a forma de direitos cívicos sociais, que consagram o direito a recursos mínimos de subsistência e protecção social e a que, mais tarde, se associa o direito à participação na vida da sociedade;
- a convicção de que, nas sociedades industriais complexas baseadas na divisão do trabalho e em que o cidadão é incapaz de se assegurar a título individual contra as contingências da vida, a acção do Estado deve incluir a protecção social colectiva;
- a consciência de que a solidariedade social constitui um elemento-chave, e mesmo um pressuposto fundamental, das sociedades democráticas modernas."[6];

g) Entendemos que os aspectos demográficos são uma componente entre as outras e a sua importância não pode ser aferida independentemente da evolução do emprego e da qualificação/desqualificação deste;

h) Criticamos o sistema público de Segurança Social por todas as suas ineficiências e irracionalidades mas não aceitamos a ideia da irreformabilidade do Estado - e por isso apresentamos um significativo conjunto de propostas realistas - nem aceitamos a complacência para com as deficiências, desigualdades e riscos do sistema privado lucrativo;

[4] Cfr. página 138 da versão do Relatório do Executivo, distribuída na Reunião de 29/12/97. Estas referências serão oportunamente corrigidas face à paginação da versão final do Livro Branco.

[5] Trad. de EUROPEAN PARLIMENT (Committee on Employment ans Social Affairs), *Report on the Communication from the Commission - The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate and the report from the Commission on social protection in Europe 1995,* (A4-0016/97) 24 January 1997.

[6] Idem.

i) Reconhecemos que o sistema de Segurança Social enfrenta grandes desafios mas não conhecemos nenhuma razão que, à partida, impeça de os enfrentar com êxito;

j) Recusamos qualquer medida de redução da dimensão do sistema de Segurança Social para benefício da expansão dos regimes privados, seja através do plafonamento com inscrição obrigatória em regimes complementares, seja pela possibilidade de redução de contribuições para os regimes públicos quando existem contribuições para regimes privados. Uma coisa é o encorajamento dos cidadãos a tomarem disposições complementares em matéria de protecção nos riscos sociais, outra coisa é tal encorajamento levar à criação de diferentes níveis de protecção social e ao enfraquecimento do sistema já existente;

l) Recusamos a visão neo-liberal de um sistema público que fundamentalmente só assegura mínimos de protecção social e regula os privados;

m) Consideramos que, para a realização de comparações internacionais sobre os sistemas de pensões e os regimes complementares é necessário ter em atenção algumas características fundamentais interdependentes. Assim, é necessário ter em consideração; se os sistemas s<o de base universal (ou beveridgiana) ou comutativa (ou bismarckiana); se os regimes complementares são de carácter obrigatório ou voluntário; se estes regimes são estatais ou não estatais; se são de contribuições definidas ou de prestações definidas; a quem compete a sua gestão; se a essa gestão é participada ou não; que tipo de instrumentos de regulação existem e qual a sua eficácia; qual a possibilidade de transferibilidade de direitos; que incentivos fiscais existem, etc.;

n) Consideramos que não existe qualquer possibilidade de assimilação entre as entidades com fins lucrativos, as entidades sem fins lucrativos e o Estado, pelo que não é a mesma coisa um regime complementar numa entidade com fins lucrativos e numa entidade sem fins lucrativos, seja pelos princípios inerentes, seja pelos interesses representados. Além disso, em Portugal, não foram criadas as condições necessárias para as entidades sem fins lucrativos estarem em imediatas condições para oferecer planos complementares em igualdade de circunstâncias com as entidades lucrativas. Pelo que uma proposta que nem sequer tem em consideração as medidas e o tempo necessário para a evolução do sector não lucrativo conduz, embora não explicitamente, a uma opção pela pior das escolhas na gestão do social; as entidades com fins lucrativos;

o) Recusamos totalmente a ideia de estabelecer modalidades previdenciais de natureza privada, cuja subscrição seja tornada obrigatória pelo Estado como forma de complementar a protecção garantida pelo sistema público. Tal como Ilídio das Neves[7] é difícil encontrar uma justificação plausível para fundamentar o facto de ser tornado obrigatório um determinado segmento do mercado, já que este é o espaço da liberdade de iniciativa quanto aos empreendimentos e da liberdade de escolha quanto aos produtos. A obrigação de contribuir para a protecção dos riscos sociais é uma responsabilidade social e não uma responsabilidade civil individual, pelo que não podemos fazer assimilações com a obrigatoriedade existente nos seguros privados obrigatórios como os respeitantes aos acidentes com veículos automóveis.

I. Princípios

1. Reforçar a protecção social e aproximá-la dos níveis jurídicos e económicos que vigoram na Europa mais desenvolvida, nomeadamente pela aproximação do *racio:* níveis de despesa da Segurança Social/PIB. Nisto consistirá o esforço de convergência relativamente ao cumprimento do artigo 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 a obtenção de um "elevado nível de protecção social". Apesar das diferenças existentes entre os "Estados de Bem-Estar" (*welfare States)* dos países europeus, as diferenças entre esses modelos e os de outras regiões do globo

[7] NEVES, Ilídio, *Direito da Segurança Social, Princípios Fundamentais - uma Análise Prospectiva,* Coimbra Editora, Coimbra, 1996, pp. 905-906.

(Estados Unidos, Japão, Sudeste Asiático, etc.) permite afirmar que: i) os princípios do *welfare* ***State*** formam parte integrante da identidade europeia; ii) esses princípios fazem parte da filosofia de Estado europeia, e não podem estar sujeitos a mudanças radicais, ou ser suprimidos, sem que a própria filosofia subjacente sofra mudanças fundamentais; e iii) sobretudo a protecção social representa uma componente fundamental e uma característica distintiva do *modelo europeu de sociedade*[8].

2. Pensar a reforma da Segurança Social como parte de um conjunto de políticas públicas que interagem umas sobre as outras, sendo particularmente importantes as interacções entre segurança social, emprego, fiscalidade, saúde, educação, formação profissional, e investigação científica e tecnológica.

3. Criar condições para que o sistema português de segurança social, ainda incompleto, desenvolva plenamente a sua lógica. Antes que tal ocorra são de desaconselhar, por social e politicamente perigosas, quaisquer reformas radicais.

4. Reafirmar e desenvolver o princípio da universalidade do sistema público de Segurança Social — consignado na Constituição da República Portuguesa —, reforçando a sua eficiência, equidade e solidariedade.

5. Promover a convergência dos regimes de protecção social aplicáveis, respectivamente, aos trabalhadores por conta de outrem e independentes do sector privado e empresarial do Estado e aos trabalhadores da função pública, tendo em vista garantir a sua progressiva harmonização, evitando as acentuadas diferenças actuais, quer quanto às condições de acesso às prestações, quer quanto ao modo de cálculo destas.

6. Respeitar a natureza consignada das receitas e realizar integralmente os princípios estabelecidos na Lei de Bases da Segurança Social em matéria de financiamento.

7. Eliminar as incoerências, irracionalidades e disparidades acumuladas ao longo dos anos pela governamentalização do sistema de segurança social, assegurando, nomeadamente, a combinação da lógica diferenciada subjacente aos dois grandes objectivos deste sistema: garantia do direito subjectivo a prestações substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos, calculados com base numa relação sinalagmática (subsistema previdencial); garantia do direito subjectivo a prestações determinadas pela insuficiência de recursos a atribuir com base num princípio de solidariedade de tipo redistributivo (subsistema de solidariedade).

8. Criar uma institucionalidade que garanta o efectivo cumprimento da legalidade e torne o sistema de segurança social imune à sua instrumentalização discricionária, à revelia das técnicas de protecção aplicáveis e dos princípios em que se apoiam.

9. Aumentar a transparência nas relações entre Segurança Social e contribuintes, entre Segurança Social e beneficiários, entre Segurança Social e Estado, entre Segurança Social, Estado e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's), garantindo a independência do sistema de segurança social e autonomizando os orçamentos e as contas de todos os regimes e subregimes e da Acção Social.

10. Reforçar os mecanismos de fiscalização e controle por parte dos cidadãos, ampliando as possibilidades de participação já existentes, por exemplo, nos Conselhos Consultivos dos Centros Regionais e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, e criando outras, mais intensas, nomeadamente no campo da gest<o participativa e em todas as instituições de Segurança Social.

I I. Recentrar o sistema de Segurança Social nos seus objectivos próprios, com exclusão de todos os objectivos que lhe são estranhos, nomeadamente os que se referem à dinamização do mercado de capitais ou de novas áreas de aplicação do capital financeiro, bem como à restruturação das empresas.

[8] SCHULTE, Bernd, "The EU Dimension", Joseph Rowntree Foundation International Policy Seminar - Social Protection and Inclusion in Europe, York (UK), 28-30 May 1997.

12. Em face da turbulência do tempo presente e da fluidez e indeterminação dos factores intervenientes, adoptar projecções prudentes, n<o sendo nomeadamente legítimo realizar projecções a 50 anos para delas extrair condições de decisão política a curto ou médio prazo.

13. Atribuir às reformas a empreender um carácter experimental, sujeitando-as a avaliação permanente antes da sua generalização.

! **4.** Assegurar que a gestão financeira do sistema se paute pelas regras inerentes ao regime de repartição pór períodos e, em particular, que sejam efectuadas as indispensáveis avaliações actuariais, pelo menos, de quatro em quatro anos.

15. Assegurar a efectiva rentabilização dos excedentes do subsistema contributivo ou previdencial, de modo a potenciar a sua solidez financeira.

16. Recusar a reintrodução de um limite superior contributivo *(plafond* das contribuições sobre rendimentos do trabalho), nomeadamente, porque:

a) reduz a solidariedade vertical, já que este tipo de *plafond* não é compatível com as exigências de solidariedade alargada e de base redistributiva, inerente à lógica dos sistemas de Segurança Social;
b) contribui para o desequilíbrio financeiro do sistema de Segurança Social, pois reduz as receitas e, havendo que respeitar direitos adquiridos e em formação, os "ganhos" em termos de diminuição de despesas só se poderão fazer sentir a muito longo prazo e lentamente;
c) em razão do anterior, determina, ou pelo menos antecipa, a necessidade de recurso a outras fontes de financiamento, eventualmente de natureza fiscal, o que, além de discutível, se configura de reduzida viabilidade, atenta a necessidade de respeitar os critérios de convergência;
d) tem efeitos indesejáveis em relação às empresas que instituíram esquemas verdadeiramente complementares de pensões, na medida em que se verão confrontadas, a prazo, com a necessidade de financiamento de complementos progressivamente mais elevados;

Por todas estas razões, a experiência europeia não oferece exemplos de introdução de *plafond* nos países onde ele até agora não existiu, nem de reintrodução nos países onde, tendo existido no passado, foi entretanto abandonado.

17. Produzir um novo equilíbrio entre solidariedade entre trabalhadores e solidariedade nacional, aumentando a componente de solidariedade nacional (designadamente no Regime Não Contributivo e situações equiparadas), à medida que se reforce a capacidade do Estado para tributar efectivamente outros rendimentos, que não apenas os do trabalho por conta de outrem, e para garantir a progressividade real do sistema fiscal.

18. Eliminar a discriminação política, fiscal e mediática a que tem estado sujeito o sector mutualista no domínio da protecção social complementar e promover o sector de modo a que ele possa assumir funções crescentes de verdadeira complementaridade.

19. Requalificar o trabalho e a especialização internacional da economia portuguesa por via da educação, formação profissional e sistema de investigação e desenvolvimento - indispensáveis para o desenvolvimento do País - como os garantes mais credíveis, a médio prazo, da sustentabilidade do sistema público de segurança social em Portugal.

20. Reconhecer a importância dos regimes complementares de Segurança Social, mas na base de que toda a complementaridade deva ser voluntária. Por isso, recusar a chamada "segunda pensão" - complementaridade obrigatória do sistema público de segurança social através de fundos de pensões privados ou de gestão privada - por, ademais de não ser necessário, ser totalmente desaconselhado por razões filosóficas e sociológicas. Por razões filosóficas, porque a introdução de mecanismos de mercado na gestão do infortúnio e da insegurança dos cidadãos, mesmo regulados pelo Estado, cria fenómenos de instabilização das expectativas legítimas dos trabalhadores e das classes médias, instabilização que é criada pelas próprias exigências de lucratividade dos investimentos. Como é próprio da sua natureza, a manipulação mercantilista das expectati-

vas e da segurança dos cidadãos envolverá o enriquecimento de poucos e o empobrecimento da esmagadora maioria da população.

Mas a introdução obrigatória de fundos de pensões é ainda politicamente desaconselhada por razões sociológicas, dada a má imagem que o sector privado granjeou entre nós na gestão dos seguros obrigatórios contra eventualidades e infortúnios — de que o que se passa no domínio dos acidentes de trabalho é apenas a manifestação mais evidente. A responsabilidade pelo social tem sido assumida, em geral, de forma socialmente irresponsável. Só uma transformação radical da cultura seguradora — assente em práticas que reconheçam a natureza pública dos bens e serviços produzidos no sector privado e os direitos individuais e colectivos dos consumidores — poderia atenuar tais razões sociológicas, uma transformação que, apesar de urgente, não é de concretização imediata.

Só depois do reforço do sector mutualista, por via da concretização das suas enormes potencialidades na estabilização eficaz e solidária das expectativas e da segurança, e da transformação do sector capitalista no sentido da sua responsabilização pela produção de bens públicos, será possível pensar no reforço não estatal da protecção social.

21. Reconhecer que o que hoje se discute a propósito da Segurança Social é o próprio sistema social, isto é, o modelo de sociedade que reconhece a necessidade de dispôr de um sistema público de protecção contra os riscos sociais, entendidos como riscos a que os cidadãos estão sujeitos e podem gerar situações a que a maior parte das pessoas e famílias não pode fazer face por meios próprios e, por isso, tem necessidade de partilhar com os outros.

Importa realçar que se trata, de facto, de um debate ideológico, se bem que, as mais das vezes, oculto sob argumentos que se apresentam como científicos, como se, sobretudo em matérias como esta, fosse possível elaborar ciência isenta de preferências ideológicas, para não falar de interesses. Aliás, hoje que as posições dos principais intervenientes, entre nós, são conhecidas, seria, porventura, interessante investigar sobre a relação existente entre o tipo de proposta, a teoria económica (por vezes até a "escola") em que se apoia, a filosofia política subjacente... São estas diferentes posições ideológicas as que, em última análise, acabarão por pesar nas decisões de reforma a tomar. Os números acompanharão a ideologia. Não o contrário.

2. Crítica selectiva às propostas do secretariado. A questão da 2ª pensão

A 2ª Pensão consiste num montante que acresceria à pensão do Sistema de Segurança Social, que seria financiada com a parte das contribuições que, devido à introdução de um *plafond,* deixariam de ser pagas para aquele Sistema e gerida em capitalização por organismos livremente escolhidos pelos trabalhadores, preferencialmente do sector privado lucrativo.

A defesa da criação de uma 2ª Pensão obrigatória e gerida preferencialmente pelo sector privado lucrativo, insere-se na linha das propostas apresentada pelo Banco Mundial, num relatório de 1994[9], e surge associada a um conjunto de justificações, de que se destacam as seguintes:

a) a insuficiência de recursos financeiros para assegurar um nível de protecção adequado a todos, devido fundamentalmente ao envelhecimento da população e ao aumento do desemprego e a necessidade de assegurar a sustentabilidade do Sistema a longo prazo, e, também, as vantagens inerentes ao sistema de gestão financeira de capitalização, principalmente na modalidade de contribuição individual, face ao de repartição, e os subsequentes benefícios para a dinamização dos mercados de capitais e da economia nacional, seriam as principais determinantes da criação da 2ª Pensão;

[9] Convém notar que os argumentos aduzidos pelo Banco Mundial (BM) para defesa do modelo que integra o referido relatório têm sido postos em causa por diversos estudos (por exemplo, BEATTIE, Roger e MCGILLIVRAY, Warren, "Une stratégie risquée: sur un rapport de la Banque mondiale - La crise du Veillessement" *in Révue Internationale de Sécurité Sociale,* Vol. 49, n° 3-4/95, pp. 5-25, e SINGH, Ajit, "Réforme des pensions, marches boursiers, formation du capital et croissance économique: un commentaire critique sur les propositions de la Banque mondiale", *in Révue Internationale de Sécurité Sociale,* Vol. 49, n° 3/96, pp. 27-50). Acresce que parece haver indícios de que o próprio BM já reviu, ou irá rever, alguns aspectos.

b) a imprevisão de alguns (a maioria) dos trabalhadores para criarem condições adequadas de protecção social, determinaria a necessidade de a 2ª Pensão ser obrigatória;

c) a gestão pública é ineficaz e onerosa e, principalmente, não se lhe pode confiar a gestão de montantes elevados, como seriam necessariamente os correspondentes aos Fundos que garantiriam a 2ª Pensão, donde a preferência pelo sector privado.

2.1. Insuficiências de recursos e sustentabilidade do sistema

A insuficiência de recursos [10], no caso de se pretender manter o nível de protecção social, deveria conduzir ao estudo de formas alternativas e complementares de financiamento e à delimitação das modalidades de protecção social que deveriam ser financiadas através de contribuições e das que o seriam pelas novas fontes. Na verdade e como é evidente, o volume de recursos necessários a um determinado nível de protecção será semelhante conforme o mesmo seja assegurado pela conjugação de diversas vias ou, apenas, por uma, sendo de admitir que seja, inclusivamente, tanto menor quanto menor for o número de organismos envolvidos, atendendo ao peso dos custos de gestão (e de angariação) inerentes a uma maior diversidade. Sendo assim, a manutenção do actual nível de recursos afectos à protecção social, irá significar, no caso de criação da 2ª Pensão, uma redução do nível das prestações pagas, por esta via, aos pensionistas.

É certo que a 2ª Pensão será gerida em capitalização, pelo que haverá que ponderar, também, a influência da rentabilidade dos Fundos que lhe estão afectos. Mas aqui surgem outras questões. Por um lado, se, como muitos pretendem, se utilizar *capitalização individual ou contribuições definidas,* deixará de haver solidariedade entre os trabalhadores e estes correrão, individualmente, todos os riscos inerentes à (boa ou má) gestão das contribuições, sofrerão as consequências, boas ou más, da evolução da economia [11] e não disporão, ao longo da sua vida activa, de qualquer indicação válida sobre o montante da 2ª Pensão. De resto, mesmo que sejam, sucessivamente, informados do montante do respectivo Fundo só na data do evento conhecerão a "anuidade" [12] [13] que lhes irá ser aplicada e, consequentemente, a pensão que irão efectivamente receber e cujo montante não irá ser actualizado '3, ao longo do tempo. Se, pelo contrário, se optar pela *capitalização colectiva ou prestações definidas* os pensionistas poderão conhecer o montante das pensões que lhe serão atribuídas, mas surgirão incertezas noutros domínios. Por exemplo, e desde já quanto ao custo da 2ª Pensão, devido inclusivamente à já referida incerteza quanto às taxas de rendimento de longo prazo, e, também, quanto à possibilidade de garantia dos direitos em formação, no caso de, como começa a ser frequente, o trabalhador não fazer toda a sua "carreira" numa só empresa, o que suscita a questão da "portabilidade dos direitos". Acresce que não se considera muito credível que os empregadores estejam dispostos a contribuir para a 2ª Pensão relativamente a trabalhadores com vínculo laborai precário... De qualquer modo, importa notar que estudos internacionais comprovam que os esquemas do tipo em apreço privilegiam os escalões de mais altos rendimentos - por um lado, tendem a ser mais importantes à medida que subimos na escala de rendimentos e, por outro, os benefícios fiscais concedidos pelo Estado tendem a agravar a distorção de rendimentos por eles induzida. Deve notar-se, também, que projecções sobre os montantes de pensões demonstram que, pelo menos, os regimes de prestações definidas garantem uma melhor protecção aos trabalhadores com muitos anos de serviço e sem mudança de emprego. Em resumo, os esquemas do tipo da 2ª Pensão

[10] Como *é* sabido, esta situação não se observa no nosso Sistema, dado que o Regime Geral dos trabalhadores por conta de outrem é superavitário.

[11] Note-se que cada trabalhador é directamente afectado pela evolução do rendimento dos investimentos, da inflação, da longevidade... e não a entidade patronal ou um grupo de trabalhadores, como conjunto exposto a um risco. Cf. LIOWARD Young, "Pensões Privadas e Nível de Vida", *in* OCDE, *Os Regimes Privados de Reforma e a Política Governamental,* Conselho Económico e Social, Lisboa, 1995, pp. 93-116.

[12] A influência da "anuidade" adoptada não é dispicienda, para o que basta notar que se o Fundo, aos 65 anos do trabalhador, for de 10 mil contos a 2ª Pensão situar-se-á em 64 500$, se for adoptada a Tábua de Mortalidade "TV73/77", e em 71 400$, se se optar pela "PM 79/82". Como é evidente, na medida em que não será possível mudar de instituição na data da reforma o trabalhador pode vir a ser fortemente penalizado por uma má decisão, tomada muitos anos antes, e que já não pode corrigir...

[13] Poderá ser "garantida" uma pseudo actualização, considerando uma taxa técnica mais baixa e reservando, por essa via, um parte do Fundo para posteriores aumentos da pensão. É certo que se a gestão da 2ª Pensão for assegurada por uma entidade sem fins lucrativos (uma Instituição de Segurança Social ou uma Mutualidade) as pensões podeivo ser actualizadas na medida permitida pelos ganhos financeiros, visto não haver distribuição de lucros...

ajudam a agravar o fosso entre os rendimentos de reforma dos trabalhadores melhor remunerados e com emprego regular e os restantes, pelo que não podem ser considerados como instrumentos de política social[14].

Não poderemos, ainda, esquecer que o "contrato" relativo à 2ª Pensão tem, em regra, uma vigência de cerca de 60 anos - correspondendo os primeiros 40 à fase de pagamento das contribuições, pelo trabalhador activo, e os restantes 20 ao período de pagamento da 2ª pensão. Há, pois, que ter presente que uma dimensão tão longa aumenta os riscos inerentes não só quanto aos investimentos, como também quanto à qualidade da gestão. De facto, quantas empresas gestoras subsistirão durante um período tão longo e sempre com boas *performances*?

É certo que os Fundos correspondentes à 2ª Pensão irão contribuir para a dinamização do mercado de capitais. Haverá, contudo, que salientar que, por um lado, essa dinamização não constitui, nem pode constituir, um objectivo da Segurança Social e que não pode/deve ser conseguida à custa dos trabalhadores e pensionistas, nem contribuir para o aumento da pobreza e exclusão sociais e, por outro, que existem riscos inerentes aos mercados bolsistas. Na verdade, as grandes certezas destes mercados são a sua incerteza e o grande risco associado ao seu comportamento, como é comprovado pelos casos recentes passados no sudoeste asiático [15] e com extensões noutras praças internacionais. As causas da crise podem explicar-se pela existência de uma grande sobreacumulação de capital, justificável pelo facto de o grande crescimento [16] daquela zona, a par da liberalização financeira, ter atraído imensos capitais estrangeiros que provocaram a apreciação das moedas locais e o aumento potencial de mais valias para os investidores internacionais. Só que o afluxo de capitais não resultava duma análise de dados fundamentais das economias nem do comportamento das empresas cujas acções eram compradas, nem assentava num crescimento económico equilibrado, tendo alimentado a formação de uma "bolha" especulativa que rebentou quando caiu a rendibilidade dos investimentos, nomeadamente no imobiliário. Com a apreciação das suas moedas e do dólar norte americano, em que estavam "ancoradas", os países asiáticos viram aumentar enormemente o valor das suas importações e, consequentemente, dos seus défices comerciais. Deste modo, era de esperar um ataque às moedas da Ásia que tinham subjacentes economias fracas. Tal situação estendeu-se a outras praças financeiras consideradas de risco ou sobreavaliadas, tendo depois tido repercussões naS bolsas europeias. Esta crise revela uma sobreacumulação do capital, ligada aos efeitos perversos da liberalização financeira e traduz os limites dum modelo de acumulação orientado para o crescimento a todo o custo. E, se não fosse a intervenção do FMI e de outros fundos regionais, poder-se-ia ter assistido a uma crise geral do sistema financeiro internacional e com ele da economia mundial.

Relativamente aos reflexos positivos sobre a economia nacional, importa notar que os montantes a investir anualmente serão certamente muito elevados face às possibilidades de investimento, de facto, produtivo, pelo que se observará um "empolamento" artificial dos "preços" dos investimentos, ou a colocação em mercados estrangeiros [17] [18], o que a ocorrer não contribuirá, obviamente, para o desenvolvimento económico do nosso país. Acresce que os investimentos massivos, de natureza institucional, nas bolsas contribuem para a sua instabilidade[1S]. Na verdade, se a confiança desses institucionais for abalada e se eles respeitarem os seus compromissos face aos aderentes do Fundo, venderão os seus "títulos" e irão colocá-los em mercados mais prometedores, com todas as repercussões sobre o mercado, inerentes à venda de volumes impor-

[14] Cf. OCDE, *Os Regimes Privados de Reforma e a Política Governamental*, Conselho Económico e Social, Lisboa, 1995.

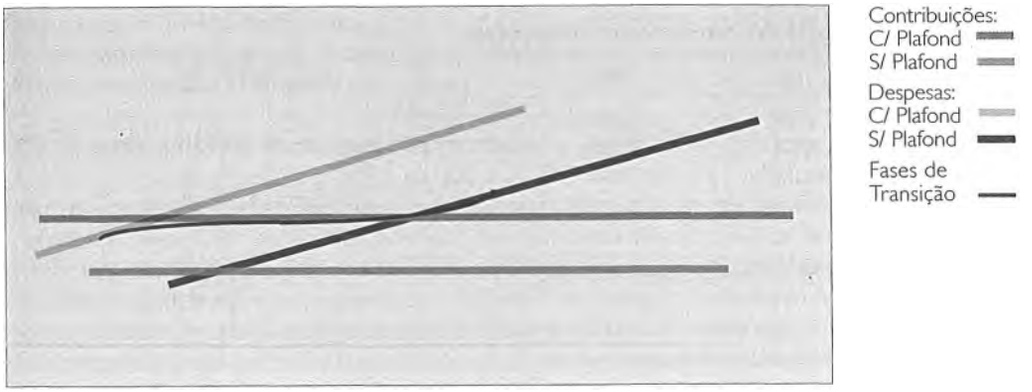
[15] As moedas de diversos países asiáticos, como a Tailândia, a Malásia, a Indonésia e as Filipinas, têm estado ligadas ao dólar dos Estados Unidos. Bastou que as autoridades tailandesas tivessem renunciado à defesa da taxa de câmbio bath-dólar para que a crise se estendesse a outros países asiáticos, incluindo a Coreia do Sul e Hong Kong, provocando a desvalorização das respectivas moedas e a queda dos seus mercados bolsistas.

[16] O rápido crescimento na Ásia assentou em baixos salários, sem garantias sociais, e numa poupança e num investimentos muito elevados.

[17] Note-se que estamos a falar numa situação altamente provável e corrente noutros países. Por exemplo, em França "um terço da capitalização bolsista em acções pertence a não residentes, maioritariamente fundos de pensões estrangeiros". *Vid.,* TURBOT; Patrick, *Les Fonds de Pension,* PUF, Col. que sais-je?, Paris, 1997, p.88.

[18] Convém notar que "a partir do momento em que os regimes privados e por capitalizaçlão atingem certo desenvolvimento (o caso dos fundos de pens>es dos EUA, do Reino Unido e do Jap<o mostram-no claramente) gerem volumes financeiros de tal modo importantes que podem influenciar os movimentos internacionais de capitais, as taxas de câmbio e as cotações dos mercados bolsistas". *Vid.,* EUZÉBY, Alain, *Sécurité Sociale: Une Solidarité Indispensable,* Révue Internatinale de Sécurité Sociale, Vol. 50, n° 3/97.

Gráfico 2
Influência do *plafond* nas receitas e despesas



tantes [19]. E, obviamente, não estamos a falar propriamente dos "grandes especuladores" internacionais...

Vivemos numa situação de globalização financeira com uma grande ligação entre as praças financeiras internacionais. Deste modo, qualquer processo de capitalização obriga a uma gestão cuidadosa dos activos financeiros, minimizando a incerteza resultante, designadamente, dos mercados bolsistas.

Finalmente, salienta-se que, como é evidente, a criação da 2ª Pensão, ao pressupor a introdução de um *plafond,* não contribuirá para o aumento da sustentabilidade do Sistema de Segurança Social. Na verdade, o *plafond* irá determinar uma redução imediata de receitas (maior ou menor conforme o nível a que o mesmo for fixado), enquanto as despesas, constituídas em medida importante por pensões, permanecerão em nível equivalente ao actual, não só nos curto e médio prazo, mas também no longo prazo, por força do princípio da garantia dos direitos adquiridos. Logo, e como de resto o gráfico 2 evidencia e diversos estudos demonstram[20], a introdução *plafond*[21] não só não aumentaria a sustentabilidade do Sistema, como, pelo contrário, iria antecipar eventuais situações de crise que, atenta a actual situação financeira e a adequada rentabilidade dos saldos, poderiam nunca ocorrer.

Finalmente uma breve nota sobre o tão falado aumento da poupança induzido pela criação da 2ª Pensão. Como é evidente, não se poderão apresentar resultados para Portugal, por inexistentes, nem se julga necessário avançar com quaisquer previsões na matéria, porquanto se considera que a experiência doutros países é esclarecedora. Segundo um estudo publicado há pouco tempo, e em que são analisadas diversas questões relacionadas com o impacto das pensões públicas, refere-se que o nível de poupança nos países do grupo G-7 varia entre 5%, nos E.U.A. e no Canadá, e 11% nos restantes[22]. Donde, tendo presente que, pelo menos, nos EUA os Fundos de Pensões têm um grande desenvolvimento, parece de concluir, que os mesmos não conduzem ao aumento da poupança.

2.2. Imprevisão de alguns (muitos) trabalhadores

Quando se fala em imprevisão dos trabalhadores quanto à cobertura de riscos futuros, deve ter-se presente de que trabalhadores estamos a falar e quais os seus níveis de rendimentos e de necessidades não satisfeitas. Na verdade, o rendimento médio da população portuguesa é muito

'5 TURBOT, Patrick, *op.cit.,* p. 88.

[20] *Vid.,* por exemplo, o estudo encomendado, no âmbito da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, ao CISEP/CIEF, *Reforma do Sistema de Segurança Social: Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1995-2050 - Variante com Plafonamento,* Outubro, 1997, p. 12.

[21] O *Plafond* tem, como se sabe, outros reflexos perversos. Em particular, empola artificialmente, devido às prestações, ou parcelas de prestações, não relacionadas directamente com as remunerações dos beneficiários, os custos indirectos do trabalho relativamente aos trabalhadores de baixos salários (mulheres, jovens, trabalhadores a tempo parcial...) dificultando o seu emprego.

[22] LEONE, Richard C., "Stick With Public Pensions" *in Foreign Affairs,* Vol. 76, n° 4, July/August 1997, p. 42.

baixo (cerca de 615,8 milhares de escudos[23], em 1990) e, como decorre do Quadro 1, a sua distribuição é francamente desajustada.

Quadro I
Distribuição individual do rendimento disponível

	1980	*1990*	*1995*
1° Quintil	0,079	0,083	0,075
2º Quintil	0,126	0,128	0,119
3º Quintil	0,170	0,168	0,159
4º Quintil	0,224	0,221	0,218
5º Quintil	0,401	0,400	0,429

Fonte: Carlos Farinha, Abril de 1997, com base em dados do IOF (INE)

Por outro lado, e não obstante o peso das despesas com protecção social em percentagem do PIB, seja baixo, no confronto com a situação na quase totalidade dos outros dos outros países da União Europeia[24], a importância das prestações sociais no rendimento da população portuguesa é sensível - cerca de 11,5%, como ressalta do Quadro 2 [25].

Quadro 2
Distribuição do rendimento por origem

	1980	*1990*
Salários	51,8%	50,8%
Trabalhadores independentes	26,3%	18,0%
Rendimentos de capitais	5,4%	9,9%
Prestações Sociais	10,5%	11,9%
Outros	6,1%	9,4%

Em resumo, parece de concluir que estamos perante uma população com baixo nível de rendimentos, principalmente se atentarmos nos rendimentos do trabalho, e com uma distribuição de rendimentos bastante distorcida. Acresce que as prestações sociais assumem uma sensível importância. Donde, a criação de uma 2ª pensão obrigatória, atentos os riscos que lhe são inerentes, é, neste contexto, injustificável.

De resto, é particularmente preocupante que se tente avançar nesta via, quando não houve, sequer, o cuidado de previamente se definirem regras[26] que obviem, pelo menos, às situações de concretização mais previsível (falência de empresas, *crash* bolsista...) e passíveis de serem lesivas dos legítimos direitos dos trabalhadores.

Logo, não podemos deixar de nos questionar sobre a justeza de se argumentar com a "imprevidência" dos trabalhadores que, no caso de a 2ª Pensão ser facultativa, não quereriam sacrificar-se para a subscrever, quando os seus rendimentos são tão baixos e a maior parte (mais de 70%) das suas despesas respeitam a consumos essenciais[27] e as incertezas inerentes à 2ª Pensão gerida por privados são tão elevados.

[23] O correspondente montante líquido de impostos, de contribuições para a Segurança Social e de outros encargos situou-se, no mesmo ano, em 544,9 milhares de escudos.

[24] O valor médio das despesas com protecção social rondava, na União Europeia (Europa dos 12), 28,6% do PIB, em 1994. O correspondente valor para Portugal era de 19,5% e o oenico pa's que regista uma percentagem era a Grécia, com 16,0% do PIB. *Vid.*, EUROSTAT, Abril de 1997.

[25] Da análise do quadro decorre, ainda, a perda da importância relativa das remunerações (que passa de 51,8%, em 1980, para 50,8%, em 1990) e o aumento do peso dos "rendimentos de capitais" e de "outros rendimentos" (que, globalmente, passa de 11,5%, no primeirodaqueles anos, para 19,3%, no oeltimo).

[26] Note-se, contudo, que mesmo em países em que existem regras precisas quanto aos investimentos dos Fundos de Pensões, surgem problemas. O caso mais recente de que se tem conhecimento ocorreu na Holanda.

[27] Segundo os resultados do Inquérito aos Orçamentos Familiares (INE), a distribuição das despesas das famílias era a seguinte:

Estrutura das Despesas dos Agregados Familiares (Continente) (em %)

	Alimentação	Vestuário	Habitação	Saúde	Transportes	Educ. e Cultura	Outros
1981	40,6	10,1	17,9	2,6	13,5	3,7	11,6
1990	33,2	9,4	19,3	3	15,7	3,7	15,7

Na verdade, na defesa da 2ª Pensão parece estar subjacente uma preocupação de aproximação a outros modelos de organização social, que não os europeus. E, a ser assim, haverá que ponderar se, de facto, esse modelo é na realidade preferível. A título de exemplo, poderemos notar que, como é do conhecimento geral, o endividamento tem estado a aumentar em Portugal. Porém, esse nível é, ainda, francamente inferior ao que se observa noutros países, nomeadamente, nos Estados Unidos[28]...

2.3. Gestão pública *versus* gestão privada

A discussão sobre a gestão, pública ou privada, da 2ª Pensão tem subjacente o entendimento de que as funções de redistribuição, ou de solidariedade, e as de seguro deveriam ser geridas por entidades diferentes - entidades públicas, no primeiro caso, e privadas, no segundo. No entanto e sem pretender *a priori* pôr em causa esta partilha, há que notar que, em muitos casos, não há fronteiras rígidas entre solidariedade e seguro. Por exemplo, quando se introduzem factores de selectividade, nos montantes e/ou condições de atribuição de prestações de regimes contributivos, estas devem ser entendidas como relevando do seguro ou da solidariedade? De resto, quanto a este ponto importa notar que, embora elas possam ser entendidas como relevando da solidariedade, a adopção de tais mecanismos contribui para uma maior procura dos sistemas privados e, portanto, para uma dualização crescente da protecção social e para a desafectação das categorias menos desfavorecidas do sistema público[29].

Relativamente à questão de a gestão privada ser menos onerosa e conducente a melhores resultados, importa notar que tal afirmação não está comprovada. Na verdade e quanto às despesas de gestão há que ter presente que as mesmas englobam não só os gastos correntes, mas também as comissões de angariação dos "intermediários" e os lucros. Por outro lado, a rentabilidade só poderá ser mais compensadora se o nível de rendimento exceder, e largamente, as despesas de gestão[30]. E, para se ter alguma sensibilidade sobre este último aspecto, poderá referir-se que nos E.U.A., os encargos financeiros (que incluem despesas de gestão e a parcela afecta aos lucros) representam cerca de 35% dos custos[31], nos contratos individuais celebrados com companhias de seguros.

Acresce que se deve, também, ter em atenção para quem é que a gestão privada é (poderia ser) menos onerosa e para quem é que conduz a melhores resultados. E, nesta nova perspectiva parece poder concluir-se que a gestão privada não determina vantagens para os trabalhadores, nem para comunidade em geral. E, aqui teremos novamente que nos socorrer de experiências estrangeiras. Assim e segundo o documento a que já fizemos referência, a experiência britânica com pensões demonstra que os planos privados não se traduzem em vantagens para as finanças públicas, se se fizer uma correcta avaliação dos "lucros" - correspondentes às pensões que deixam de ser suportadas por receitas públicas - e os "prejuízos" - correspondentes aos impostos que deixam de ser recebidos, devido aos "benefícios fiscais" inerentes A subscrição de pensões privadas. No caso em apreço, observou-se um prejuízo para as finanças públicas de 9,6 mil milhões de dólares e essa perda de receitas, aparentemente, vai repercutir-se sobre o nível das pensões públicas[32]. No que concerne ao acréscimo de dificuldades de os trabalhadores suporta-

[23] A divergência entre a situação portuguesa e a dos Estados Unidos éevidendenciada pelos valores, recolhidos por Mónica Costa Dias, para Portugal, com base no Inquérito ao Património e Endividamento das Famílias, realizado pelo INE, e para os Estados Unidos, com base em Poterba ed., e que se registam no quadro seguinte:

Hipotecas de Habitação e Outras Dívidas, 1994

	Habitação (% valor Habitação)	Outras Dívidas (% valor Riqueza)
Portugal	6,6%	0,7%
E.U.A	57,8%	7,1%

[29] Cf. BLANCHET, Didier, *La Référence Assurantielle ett Matière de Protection Sociale: Apports et Limites, iti* Économie et Statistique, n° 291-292,1996.

[30] Note-se, por exemplo, que a taxa de rendimento efectivo dos Fundos privados no Chile foi de -2,5%, em 1995, devido, essencialmente, aos encargos financeiros, porquanto a taxa normal de rendimento dos investimentos foi de 10%, em 1990, e de 28%, em 1996. *Vid.,* LEONE, Richard C,, *op. cit.,* p. 46.

[31] FRIJNS, Jean, e PETERSON, Carel, "Financiamento, Administração e Gestão dos Activos: A Pensão Prometida Está Garantida?", *in* OCDE, op. cit, p. 188.

[32] LEONE, Richard C., *op. cit.,* p. 43.

rem os custos de um Fundo de pensões privado poderá referir-se, como mero indicador, que se estima que mais de 1/4, ou quase 50%, dos trabalhadores chilenos não pagam as respectivas contribuições [33].

Não poderemos/deveremos deixar de abordar, embora *en passant,* a insegurança inerente à gestão privada. Um dos casos mais conhecidos refere-se à (quase) falência, por falta de adequado controlo, dos Fundos britânicos que garantiam as pensões dos trabalhadores do Grupo MAXWELL e que se traduziu na perda de 880 milh>es de dólares[34]. Porém, importa não esquecer que tais situações não se esgotam aí. Por exemplo, ocorreu um caso semelhante, nos EUA, com o Plano de Pensões Privadas de uma companhia de aço - a LTV - e que determinou um prejuízo de mil milhões de dólares para os fundos públicos[35].

Haveria, ainda, que abordar os chamados custos da transição. Na verdade e como vimos, a privatização parcial do Sistema decorrente da criação da 2ª Pensão, conjugada com a (re)introdução do *Plafond* determina de imediato, ou a muito curto prazo, défices para o Sistema de Segurança Social que haverá que colmatar. O que se tem traduzido, nos poucos países que seguiram esta via, por um novo encargo para as finanças públicas, em nível não dispiciendo e muito superior ao necessário se se procedesse a pequenos ajustamentos do Sistema[36]. De resto e na mesma linha, o Parlamento Europeu "subscreve o ponto de vista da Comissão de que, dados os enormes custos que uma transição implica, não se afigura realista uma mudança radical dos sistemas públicos que usam os processos de redistribuição de encargos para sistemas de cobertura de capital"[37] e "sugere, por isso, que os Estados-Membros prossigam a reorganização dos seus sistemas de uma forma socialmente responsável[38]".

Conclui-se, pois, que o recurso a uma 2ª Pensão não se traduz numa economia dos recursos da colectividade, ou dos trabalhadores envolvidos, nem conduz a um melhor nível de protecção social[39].

De resto, decorre da ineficiência da gestão privada no domínio da Segurança Social[40] o facto de esta se encontrar consagrada na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

2.4. A 2ª Pensão e o *plafond* face ao direito à Segurança Social tal como está consagrado na Constituição da República Portuguesa

Na apreciação da problemática da criação da 2ª Pensão não poderá deixar de se ter em consideração as normas constitucionais que consagram o direito à Segurança Social.

A Constituição da República Portuguesa, no artigo 63°, consagra que "Todos têm direito à Segurança Social", incumbindo "ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de Segurança Social".

O direito à segurança social é um direito de titularidade individual, a prestações de carácter económico.

Como se sabe, o direito à Segurança Social e Solidariedade é um direito fundamental[41], com as consequências jurídico-constitucionais daí decorrentes, que abre o Capítulo II do Título III respeitante aos "Direitos e Deveres Sócias" e, como também é sabido, são os direitos sociais[42]

53 *Id,,* p.47.

3i *Vid.,* TURBOT, Patrick, *op. cit.,* pp. 46-47, e LEONE, Richard C., *op. cit.,* p. 43.

35 *Vid.,* LEONE, Richard C., *op. cit.,* p. 43.

36 Por exemplo, o FMI estima que se os EUA procedessem a uma reforma deste tipo teriam um encargo acrescido de 3,4% do PIB, por ano, enquanto se procedessem apenâs a pequenas reformas esse acréscimo seria de apenas 1,5% do PIB. *Vid.,* LEONE, Richard C., *op. cit.,* p. 51.

37 PARLAMENTO EUROPEU, *Resolução sobre os Critérios de Convergência para a União Económica e Monetpria e o Financiamento dos Sistemas de Segurança Social nos Estados-membros da União Europeia,* Parlamento Europeu, Estrasburgo, 2 de Outubro de 1997, n° 5.

33 *Id,,* n° 7.

39 É sabido que os regimes privados não garantem, sequer, que a reforma seja suficiente para prevenir a pobreza ou para satisfazer ou para satisfazer outras exigências mínimas. *Vid.,* HOWARD, Young, *op. cit.,* p. 95.

40 EUZÉBY, Alain, "Sécurité, Sociale: Une Solidariété Sociale", *Révue Internationale de la Sécurité Sociale,* Assocition de la Sécurité Sociale, Genève, Vol. 50 n° 3/97, p. 4.

41 Cujo conteúdo se traduz "(•••) basicamente no direito que os indivíduos e as famílias têm à segurança económica". LEAL, António da Silva, "O direito à Segurança Social" *in Estudos sobre a Constituição,* 2º vol., Livraria Petrony, Lisboa, 1978, p. 344.

42 Enquanto direito social, o direito à Segurança Social goza de certas garantias constitucionais:

que dão corpo ao conceito de democracia social. De resto, reconhecendo e garantindo estes direitos sociais, a Constituição qualifica o Estado como Estado Social - como Estado de direito social, obrigado a garantir e respeitar os direitos sociais de todos [43]. Importa, ainda, notar que a maioria dos direitos sociais possuem, para além de uma predominante componente positiva, uma componente negativa, no sentido de que o Estado se deve abster de actuar de modo a não afectar o nível de protecção já conferido pela ordem jurídica[44].

A eficácia jurídico constitucional do direito à Segurança Social consubstancia-se em:

a *efeitos directos* - imposição legiferante ao Estado [45]; confere aos cidadãos (a todos e a cada um) um direito imediato a uma prestação, em princípio pecuniária[46]; interpretação das normas legais do modo mais conforme com as normas constitucionais[47], a inércia do Estado em cumprir a obrigação constitucional pode dar lugar à inconstitucionalidade por omissão, e a inconstitucionalidade das normas legais que realizam um direito em termos diferentes dos constitucionalmente previstos ou que contrariam a realização legal anteriormente atingida[48];

o *efeitos indirectos* - acção do Estado contra a desigualdade económica [49] e sua intervenção no campo económico e social[50] e limitação do exercício de outros direitos constitucionais protegidos.

E, à luz deste entendimento o Estado deve organizar um sistema de Segurança Social que seja:

a *universal,* abrangendo todos os cidadãos, independentemente da sua situação face ao trabalho;

— não é uma mera norma programática, ou directiva de acção estadual de alcance meramente político - os direitos sociais têm como titular directo os cidadãos pelo que as actividades ou prestações reclamadas do Estado surgem como verdadeiras obrigações deste;
— não é simples norma organizatória ou de atribuição de competências ao Estado, mas um preceito que definindo obrigações do Estado, lhe impõe o seu desempenho, como verdadeiras obrigações;
— não se reduz a garantias institucionais, porque confere aos cidadãos interessados uma protecção jurídica subjectiva;
— não se confunde com as próprias imposições estaduais que normalmente lhe andam associadas; com efeito, as prestações ou acções a que o Estado está obrigado para satisfazer os direitos sociais são apenas o objecto destes, havendo que distinguir neles a sua dimensão subjectiva (aquilo que faz deles direitos fundamentais, direitos públicos subjectivos das pessoas) e a dimensão objectiva que consiste na correspondente obrigação estadual. Aliás, esta dupla dimensão dos direitos sociais ressalta claramente da estutura dos respectivos preceitos constitucionais - começa por se reconhecer o "direito" (no caso em apreço, "todos têm direito à segurança social") e depois definem-se as "obrigações do Estado" inerentes à concretização daquele direito.

São, pois, autênticos direitos fundamentais dos cidadãos - são direitos constitucionais a que correspondem verdadeiras obrigações do Estado e que devem ser concebidos como direitos subjectivos públicos do cidadão. Como são direitos positivos, a sua lesão dá-se por omissão da actividade exigida ao Estado.

43 Alínea d) do art. 9º da CRR

44 MIRANDA, Jorge, *Direito Constitucional II - Direitos Fundamentais,* Lisboa, 1993-1994, p. 174, e *Manual de Direito Constitucional,* tomo IV, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 352, onde afirma "que o regime específico desses direitos, sobretudo no que concerne às suas formas de protecção e garantia, tão-pouco pode ser afectado".

45 Obrigação de criar certas instituições (por exemplo, organizar o sistema unificado de Segurança Social) ou de introduzir determinadas alterações jurídicas.

46 Importa, no entanto, reconhecer que consistindo o direito à Segurança Social em prestações pecuniárias, o seu nível de realização está condicionada pelo volume de recursos susceptível de ser mobilizado pela colectividade para esse efeito. *Vid.,* nomeadamente, ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976,* Almedina, Coimbra, 1987, p. 200.

47 Por exemplo, em caso de dúvida sobre o âmbito legal de uma determinada prestação deve seguir-se a interpretação mais extensiva possível. *Ap.* CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional,* 6ª ed. rev., Almedina, Coimbra, 1993, p. 545, onde refere que "p. ex., no caso de dúvida sobre o âmbito da Segurança Social deve seguir-se a interpretação mais extensiva possível".

48 A norma constitucional tem uma função de garantia do nível atingido para esses direitos, implicando a proibição de "retrocesso" - podem ser admissíveis certas restrições, se sujeitas às regras constitucionalmente definidas para as restrições dos "direitos, liberdades e garantias", na medida em que estas sejam aplicáveis, não podendo, por exemplo, essas e restrições ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial à satisfação desse direito (nºs 2 e 3 do art. 18° da CRP). *Vid.,* CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Fundamentos da Constituição,* Coimbra Editora, Coimbra, 1991, p. 131.

49 Note-se que a sua realização pode ser condicionada pela disponibilidade de recursos económicos e financeiros e pela repartição social da riqueza e dos rendimentos (art. 9°, d) e art. 81, b) da CRP).

50 Designadamente pela transformação das estruturas económicas e sociais (art. 9° da CRP).

- **a** *integral,* abrangendo todas as situações de falta ou diminuição dos meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho;
- **a** *unificado,* funcional e organicamente, de modo a garantir a subsistência dos cidadãos nos diversos eventos;
- *descentralizado* e, portanto, com autonomia em relação à administração estadual[51] [52] [53];
- *participado* [52] pelas organizações sindicais e por outras organizações representativas dos trabalhadores e dos demais benficiários;
- *subsidiado*[53] pelo Estado, dependendo, no entanto, a Segurança Social, também e principalmente, das contribuições dos respectivos beneficiários[54].

Não obstante o Sistema deva ser gerido pelas Instituições de Segurança Social, a Constituição prevê a prossecução de alguns objectivos [55] de Segurança Social por IPSS's e de outras de interesse público sem carácter lucrativo, as quais, nos termos da lei, são apoiadas e fiscalizadas pelo Estado.

Do exposto, parece de concluir que:

- o direito à Segurança Social, como direito fundamental que é, não pode ser objecto de restrições injustificadas do ponto de vista constitucional;
- o Sistema não pode ser gerido por entidades privadas lucrativas[56];

a as associações sindicais devem participar na gestão do Sistema.

E, consequentemente, a criação 2ª Pensão só será coerente com as determinações constitucionais se não determinar um retrocesso dos direitos adquiridos e se for gerida pelas Instituições de Segurança Social, ou outras entidades sem fins lucrativos [57], e com a participação das associações sindicais.

Como é sabido, o principal sujeito passivo do direito à Segurança Social e Solidariedade é o Estado, a quem incumbe, em primeira linha, a tarefa da sua efectivação.

É, pois, necessária para a concretização deste direito, a intervenção do legislador ordinário, o qual goza de uma relativa margem de liberdade nessa concretização - a Constituição não fixa o conteúdo exacto do direito à segurança social[58], o qual é determinado, em parte, por opções daquele legislador.

Liberdade de conformação resultante do respeito pelo pluralismo democrático e pela alternância, pela política económica e social do Governo no poder no momento, ou seja, pela "abertura" da norma constitucional em análise, a qual é susceptível de receber "diversas concretizações consoante as alternativas periodicamente escolhidas pelo eleitorado" [59].

No entanto, o legislador ordinário não goza de total liberdade na conformação do direito à segurança social. A sua liberdade encontra-se, desde logo, limitada:

- por uma obrigação de *facere* - não é livre de deixar de editar as normas legais que tornam exequível a norma constitucional que consagra o direito à segurança social, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade por omissão;

[51] Por força da sua autonomia, o Sistema de Segurança Social dispõe de orçamento próprio, embora formalmente integrado no OE (alínea b) do n° 1 do art. 105° da CRP), que é aprovdo pela Assembleia da República.

[52] Nos termos da alínea b) do n° 2 do art. 56°, as associações sindicais têm o direito de participar na gestão das Instituições de Segurança Social.

[53] As rubricas que são objecto de financiamento do Estado (Regimes Não Contributivos, incluindo o Rendimento Mínimo Garantido, e a Acção Social) encontram-se fixadas, nomeadamente, na Lei de Bases da Segurança Social.

[54] *Vid.,* CANOTILHO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada,* 3» Ed. rev., Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp. 338-339.

[55] Os consagrados na alínea b) do n° 2 do art. 67° (Família), no art. 69° (Infância), na alínea d) do art. 70° (Juventude), no art. 71° (Cidadãos com deficiência) e no art. 72° (Terceira Idade) da CRP.

[56] Sobre a "natureza pública do sistema", *Vid.,* NEVES, Ilídio das, *op. cit.,* pp.l 18-119.

[57] Note-se que a intervenção das Instituições Particulares de Solidariedade Social não lucrativas parece possível, atendendo, nomeadamente, ao disposto no n° 5 do art. 63° da CRP e a que no n° 1 do art. 72° se consagra que "as pessoas idosas têm direito à segurança económica (...) que (...) evitem e superem o isolamento ou a marginalização social."

[58] ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op. cit.,* p. 201.

[59] MIRANDA, Jorge, *Direito Constitucional II - Direitos Fundamentais,* Lisboa, 1993 - 1994, pp. 68- 69.

- por uma proibição de retrocesso - não deve editar normas que representem um retrocesso no que concerne às leis concretizadoras do direito fundamental em questão;
- pelo conteúdo mínimo do direito - o qual assenta na "organização da solidariedade" [60], com vista à promoção da "qualidade de vida e da igualdade real entre os portugueses" (artigo 9º, al. d), da CRP).

Ou seja, o legislador faz as opções que permitem definir o conteúdo do direito à segurança social - optà, responsavelmente e atendendo aos recursos materiais disponíveis para a efectivação do direito, pelo melhor modo de cumprir o seu "dever de organizar ou assegurar o fornecimento das prestações" [61], mas sempre assegurando o conteúdo essencial, mínimo, do direito [62].

Permitimo-nos recordar, a este respeito as palavras de JORGE MIRANDA, segundo o qual, nos direitos sociais "parte-se da verificação da existência de desigualdades e de situações de necessidade (...) e da vontade de as vencer para estabelecer a igualdade efectiva e a solidária entre todos os membros da mesma comunidade política", para alcançar "o desenvolvimento de todas as potencialidades da pessoa", afirmando-se "a esperança numa vida melhor" [63].

Se o conteúdo mínimo do direito à segurança social é "o direito que os indivíduos e as famílias têm à segurança económica", o legislador português:

- não estará a incorrer em inconstitucionalidade por omissão quando fixa, no Regime Não Contributivo, o valor da pensão em 22 100$00?
- *m* não incorrerá em inconstitucionalidade por acção, por violação do princípio do não retorno das leis concretizadoras do direito à segurança social, se estabelecer um *plafond* para as contribuições e, consequentemente, reduzir o conteúdo do direito em causa?

Se o conteúdo essencial do direito à segurança social não for assegurado, se o legislador ordinário se demitir da sua responsabilidade de assegurar a concretização jurídico-política do direito contido no artigo 63° da Constituição, não correremos o risco de o próprio Estado contribuir para o aumento da exclusão social? Não correremos o risco de a exclusão social resultar não apenas de alterações ocorridas nos sistema sócio-económico, mas também de uma política de protecção social menos intensa, deliberadamente prosseguida pelo Governo, no exercício do seu poder legislativo? Não correremos o risco de o legislador ordinário emitir, inconstitucionalmente, medidas à não exequibilidade prática do direito à segurança social, consagrado na Constituição e que constitui, mesmo, um limite material à revisão desta [64]?

3. Propostas de reforma da Segurança Social

3.1. Reformas estratégicas e de médio e longo prazo: pensar o estado como um todo e a sociedade civil nas suas múltiplas sinergias

3.1.1. Alguns cenários de mudança nas sociedades capitalistas avançadas

A progressiva substituição do trabalho humano pelo trabalho da máquina parece corresponder a uma tendência lenta mas firme. Com efeito, uma das principais vantagens das novas tecnologias está no seu contributo para a redução dos custos e dos tempos de produção e para a melhoria da qualidade dos produtos. Por outro lado, o desenvolvimento das comunicações vem esbatendo a rigidez da relação entre o local da sede da empresa e aquele em que se verifica a actividade económica, conferindo uma crescente mobilidade geográfica às unidades produtivas. As grandes empresas podem hoje desdobrar-se um sectores ou módulos de actividade e colocar

[60] *Id.,* p. 60.
[61] ANDRADE, Vieira de, *op. cit.,* p. 204.
[62] CANOTILFIO, J. J. Gomes, e MOREIRA, Vital, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 1991, p. 131,
[63] MIRANDA, Jorge, *op. cit.,* p. 57 ss.
[64] MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional,* Tomo IV, Direitos Fundamentais, 2ª ed. rev., Coimbra Editora, Coimbra, 1993 , p. 352.

cada módulo no local (país ou continente) que melhores condições oferece, designadamente no que respeita ao custo da mão-de-obra. Acresce que, as novas formas de organização e gestão de empresas, tendentes a aumentar a eficiência das unidades, têm-se orientado no sentido da redução da mão-de-obra.

A manter-se, esta tendência conduzirá à progressiva diminuição do papel do trabalho humano nas empresas, com a consequente redução do peso do rendimento do trabalho no rendimento nacional, e o simultâneo crescimento da parte irreversível do desemprego.

É certo que se não pode fazer afirmações quanto à consistência dessa tendência, nem quanto à sua duração. Não deve rejeitar-se a hipótese de o actual desequilíbrio entre a oferta e a procura de emprego vir a ser, pelo menos na sua maior parte, reabsorvido por um novo reajustamento das actividades económicas, como aconteceu noutras épocas em que surgiram excedentes massivos de mão-de-obra. Por outro lado, é previsível que os empregos que se mantiverem sejam melhor remunerados, pelo que não é forçoso que a redução de empregos se traduza na diminuição relativa da massa salarial. Todavia, parece haver razões suficientemente ponderosas para considerar o cenário descrito como um dos possíveis, não só a título transitório, mas com carácter duradouro.

Em termos gerais, o que parece estar em causa é o próprio papel do trabalho humano na economia e na sociedade. A eventual redefinição desse papel poderá ter de ser mais ou menos profunda, consoante a amplitude das mudança que vierem a verificar-se. Para já, parece possível apontar alguns aspectos em que tais mudanças poderio ocorrer.

Antes do mais, estará em mudança o próprio significado de "vínculo laborai". Até agora entendido como predominantemente em regime de "tempo completo" e "permanente", poderá ver aumentar a proporção dos contratos a "tempo parcial" e "a termo". Por outras palavras, passará de "completo" e "estável" a "parcial" e "precário". A noção de "emprego para a vida" parece estar cada vez mais ameaçada. Do mesmo passo, prevê-se (e já começa a verificar-se entre nós) o aumento dos empregos "por conta própria" [6S]. Estas mudanças virão a requerer transformações profundas na Segurança Social, cuja criação assentou no pressuposto de que os empregos seriam predominantemente por conta de outrem, estáveis, a tempo completo e bem remunerados.

O crescimento do recurso à subcontratação é outra linha de evolução que decorre das mudanças que vêm ocorrendo nos modos de produção (pós-Fordismo). As grandes empresas industriais abandonam o modo de produção em que todo o processo produtivo tinha lugar nas respectivas fábricas, e reservam para si apenas as principais fases desse processo. As tarefas restantes s<o distribuídas por outras (pequenas) empresas, em regime de subcontratação. Este sistema impõe a estas últimas, que podem trabalhar para mais de uma grande empresa, a flexibilidade requerida para corresponderem a uma procura irregular. Também esta circunstância se traduz em instabilidade e precaridade dos empregos que essas empresas-satélites podem alimentar.

Este conjunto de circunstâncias poderá implicar uma certa generalização de períodos de desemprego. Esse desemprego teria duas diferenças fundamentais em relação ao desemprego que hoje conhecemos: seria rotativo (o desemprego atingiria rotativamente cada um dos trabalhadores por conta de outrem) e daria lugar a uma compensação financeira de nível inferior ao salário normal[66].

Por último (e sem a pretensão de exaustividade), não poderá ignorar-se o conjunto de mudanças que ocorrem no ciclo de vida. As três etapas, até há pouco, nítidas e autónomas, do ciclo de vida - a formação, o período "economicamente activo" e a reforma - sofrem alterações diversas, de entre as quais se salientam as seguintes: o prolongamento e generalização do período de formação, as dificuldades relacionadas com a obtenção do primeiro emprego e os esquemas de reforma antecipada (e similares) contribuem para a redução do tempo de vida activa, com o consequente encurtamento da carreira contributiva média e correspondentes implicações nas receitas da segurança social e no nível das pensões; o aumento da longevidade e a melhoria da qualidade de vida

[65] Ver COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *European Social Policy - Options for the Union (Green Paper),* Brussels, 1993.

[66] Estes períodos de desemprego "programado" deverão ser utilizados pelos trabalhadores para aperfeiçoamento (ou reconversão) profissional, que deverá constituir uma exigência crescente da actividade económica.

dos reformados suscitam, em termos cada vez mais claros, a necessidade de facultar às pessoas que se encontrem nessa etapa da vida oportunidades de exercerem alguma actividade pessoalmente gratificante e socialmente oetil - uma dimens<o adicional a ter em conta na reformulação do papel do trabalho e do emprego na sociedade e na economia.

Face às transformações atrás resumidamente descritas, poderá haver quem conclua pela inviabilidade do sistema de Segurança Social, no médio/longo prazo. Pensamos que essa não é a única conclusão possível, e cremos que o caminho depende, basicamente do prisma ideológico através do qual olhamos para o problema. Quem reconheça que o sistema público de Segurança Social é uma instituição importante da sociedade tem de admitir que as referidas transformações colocam reais problemas ao sistema de Segurança Social, não no sentido da sua abolição, mas no da sua adaptação às novas condições. Vejamos em que sentido.

a) A eventual tendência para a redução do peso dos rendimentos do trabalho na economia não impedirá o crescimento económico (pelo contrário, alguns factores de precarização do emprego são apresentados como necessários ao crescimento económico). A conclusão a extrair dessa circunstância é a de que se torna indispensável envolver toda a economia - e não apenas a parte correspondente aos rendimentos do trabalho - no financiamento da Segurança Social. Isto significa que a solidariedade social terá de transpor o círculo restrito do mundo laborai e abarcar toda a sociedade. Os sistemas de segurança social europeus, incluindo o português, já deram, na prática, esse salto conceptual quando criaram esquemas de prestações não contributivos, financiados pelo Orçamento do Estado (OE). É preciso que se vá mais longe, para corresponder às exigências da sociedade actual. Por outras palavras, a segurança social tenderá a deixar de assentar exclusivamente na condição do vínculo laborai para passar a estar associada simplesmente à cidadania;

b) As situações de trabalho por conta própria - e, porventura, situações mistas (por conta própria e por conta de outrem) -, presentemente consideradas excepcionais, poderão tornar-se frequentes e correntes e terão de ser tidas em conta, quer para efeitos das receitas quer para efeitos das prestações. Poderá, igualmente, crescer a proporção dos empregos a tempo parcial. A criação de sistemas que permitam definir o nível das contribuições dos trabalhadores independentes e assegurar o seu pagamento (impedindo fugas, fraudes, etc.) é uma condição *sine qua non* da viabilidade do sistema de financiamento da Segurança Social;

c) Possivelmente, os períodos de desemprego passarão a fazer parte da história profissional de cada vez mais pessoas, com a consequente irregularidade das contribuições e aumento das despesas em subsídio de desemprego. O concomitante aumento da frequência de empregos instáveis, de remuneração variável, com saídas e entradas no mercado de trabalho constituirá, igualmente, um factor de variação das receitas da Segurança Social, à qual a máquina administrativa e os métodos de gestão terão de adaptar-se;

d) Admite-se que venha a revalorizar-se a componente humana de certas actividades humanamente densas mas que tendem a reduzir-se à sua componente técnica. É, por exemplo, o caso dos cuidados médicos e de enfermagem e de outros serviços personalizados, que reduziram o tempo de contacto com o paciente ao estritamente requerido pela intervenção técnica. Trata-se de redimensionar (de modo geral, alargar) o "tempo" associado a determinadas actividades, e de reconhecer as suas consequências em relação ao significado do actual conceito de "produtividade".

Um processo político de reforma da Segurança Social, como aquele em que estamos envolvidos, deve tomar em conta estas transformações de longo e médio prazo, de tal maneira que o momento histórico em que as reformas são tomadas não subverta a dinâmica própria de tais transformações nem se lhes substitua. Para isso, a contextualização estratégica de qualquer processo político de reforma deve pautar-se pelos seguintes princípios:

Primeiro: é necessário distinguir cuidadosamente entre o curto, o médio e o longo prazo. A turbulência das variáveis intervenientes e dos efeitos perversos aumenta exponencialmente do curto para o longo prazo.

Segundo: os sistemas político-administrativos vigentes têm um potencial de adaptação e de transformação internas que raramente é explorado porque o poder poftico, em distintas conjunturas, faz assentar a sua continuidade ou na recusa da reforma do sistema ou na denúncia da impossibilidade de reforma do sistema. É tão errado manter um sistema público de Segurança Social depois deste ter esgotado todas as possibilidades de adaptação e de renovação como substituí-lo antes que estas tenham sido esgotadas. É nossa convicção que o actual sistema público de Segurança Social existente em Portugal está longe de ter esgotado as possibilidades de adaptaç<o e de transformação.

Terceiro: o âmbito das reformas não interfere com o sentido político, ético e social delas. Assim, não é possível justificar uma reforma de curto prazo que envolva uma perda de solidariedade social com a ideia de que a solidariedade social a médio prazo é impossível. Na nossa opinião é exactamente isto o que propõe o relatório do Secretariado Executivo.

Quarto: A grandes transformações sociais, económicas e políticas de médio e longo prazo são sempre gerais e, portanto, tendem a minimizar as diferenças do seu impacto em diferentes sociedades nacionais. Essas diferenças, no entanto, são cruciais para garantir a sustentabilidade e a legitimidade dos processos políticos. Assim, as transformações sociais que identificámos acima são as que provavelmente ocorrerão, como referimos, nas sociedades capitalistas avançadas. Ora, a sociedade portuguesa não é uma dessas sociedades. É uma sociedade de desenvolvimento intermédio. Se tal não for tomado em conta nos processos de reforma da Segurança Social corremos o risco de importar, com falsos remédios, doenças reais.

3.1.2 Ideias-Programa

Tendo estes princípios em mente, propomos a médio prazo, uma reinvenção do Estado-Providência e do sistema público de Segurança Social que assente em três grandes ideias-programas. Como resulta claro do que ficou dito atrás, o prosseguimento destas ideias deve aprofundar o sentido solidarista do actual sistema e deve ocorrer de par com o desenvolvimento das potencialidades do actual sistema ainda por explorar.

Primeira ideia-programa:

Identificação e estudo mais aprofundado da possibilidade de criação de novas fontes de financiamento complementares ou substitutivas às tradicionais da Segurança Social, tendo em consideração, nomeadamente, as novas funções que os sistemas de Segurança Social têm vindo a ser chamados a desempenhar e a necessidade de não penalizar o emprego.

Verificamos que o sistema de Segurança Social tem vindo crescentemente a assumir responsabilidades novas, não cabalmente enquadradas nas funções para que foi inicialmente desenhado, em consequência das transformações ocorridas ao nível económico, social e cultural. Porém, a resposta a essas preocupações não deve prejudicar a manutenção dos sistemas de segurança social[67]. Esta é uma evolução normal de um sistema cujos objectivos últimos consistem em proteger socialmente contra as consequências de determinadas situações ou riscos. Assim, também é natural, que se proceda a uma revisão das suas formas de financiamento e, que às antigas fontes se venham juntar outras já que é não só insustentável, mas também ilógico, que as tradicionais fontes de financiamento devam suprir, para além das tradicionais, as novas necessidades. Por outro lado, observam-se preocupações em instâncias internacionais no sentido de serem adoptados critérios de recolha dos recursos financeiros para a segurança social menos penalizadores do emprego e que conduzam a menores desperdícios no domínio do consumo de energia e, ainda, que determinem o recurso a métodos produtivos conducentes a uma redução da poluição do meio ambiente [6S]. Por outro lado, nota-se que "as nossas sociedades viram, nos últimos cinquenta anos, o seu * [63]

67 *Vid.,* n° 14 da Resolução do Parlamento Europeu, de 2 de Outubro de 1997, sobre os critérios de convergência da União económica e Monetária no financiamento dos sistemas de segurança social nos Estados-Membros da Uni<o Europeia.

[63] Note-se que as orientações contidas no *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego,* permanecem em parte letra morta quanto a adopção de medidas relevantes, designadamente, no domínio da protecção do meio ambiente.

nível de vida, em média, triplicar ou quadruplicar" «, mas que a parte do Rendimento Nacional afecta a remunerações se tem vindo progressivamente a reduzir. Deste conjunto de factos decorre a necessidade de procurar formas alternativas de financiamento da segurança social, sob pena de se aumentarem as situações de exclusão e de pobreza, não podendo/devendo, pois, a discussão e a formulação de propostas concretas neste domínio continuarem a ser adiadas.

De resto, trata-se, afinal, de um processo já iniciado em diversos países. Avançamos, por isso, com algumas notas sobre algumas dessas experiências e debates:

a) A Contribuição Social Generalizada (CGS) foi criada em França em 1991. Consiste numa taxa que possui uma base de incidência muito ampla, incluindo os salários, os rendimentos profissionais dos não assalariados (como os industriais, os comerciantes, os agricultores, os artesãos e os profissionais liberais), os rendimentos do património imobiliário e das aplicações financeiras e certas prestações sociais como as pensões de velhice e invalidez e as prestações de doença e de desemprego (com alguns, poucos, limites e excepções). Contam-se, entre algumas das suas vantagens, o facto de ser mais equitativa pela sua base mais alargada, o que possibilita um rendimento elevado para uma taxa baixa [7°]. Inicialmente a CGS foi fixada em 1,1% e foi consignada ao financiamento de parte das despesas com as prestações familiares. Em 1993 veio a ser aumentada para 2,4%, tendo esse aumento sido consignado ao fundo de solidariedade-velhice [7>]. Mais recentemente, planeia-se, para 1998, um novo aumento da CGS em 1% e alargamento da sua base para a da RDS [69] [70] [71] [72], sendo este acréscimo imputado ao financiamento de parte dos cuidados de saúde [73], como contrapartida de uma redução das contribuições para esta eventualidade, constituindo, portanto, um primeiro passo para a universalização dos cuidados de saúde [74]. Este percurso é demonstrativo do sucesso desta taxa.

   A ser introduzida em Portugal, a CGS deverá ser consignada às despesas sociais cujo financiamento deve ser da responsabilidade de toda a colectividade, como por exemplo, as prestações familiares, as pensões mínimas, as reduções de Taxa Social Única (TSU) das entidades sem fins lucrativos, algumas situações de equivalência à entrada de contribuições, as medidas activas de emprego e a contrapartida nacional das transferências do Fundo Social Europeu (FSE);

b) A ideia de instituição de um imposto sobre as emissões de C02 [75] * * * e os consumos de energia (normalmente designadas "ecotaxa") tem vindo a ser amplamente discutida e já existe, desde 1993, na Bélgica, onde uma taxa sobre a energia entrou em vigor como forma de compensação da redução das contribuições patronais para a Segurança Social. Também a Holanda

[69] DELORS, Jacques, *VÊtat Providence, la politique sociale comme facteur de production,* comunicação apresentada na Conferência sobre *Politique sociale et performances économiques,* organizada pelo Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego da Holanda, Amsterd<o, 23 a 25 de Janeiro de 1997, ed. pol., p.12.

[70] Cfr. EUZÉBY, Alain, "Financement de la Protection Social, Efficacité Economique et Justice Sociale", *in Workshop: Reformar a Segurança Social. Porquê e Como?,* org. pela Comissão do Livro Branco da Segurança Social, Lisboa, 12 e 13 de Setembro de 1996.

[71] O *Fonds de Solidarité Vieillesse* (FSV), foi criado para financiar a parte não contributiva das despesas com a eventualidade velhice, nomeadamente o mínimo de pensão, a majoração de pens>es por despesas familiares, as equivalências ' entrada de contribuições por desemprego e por serviço militar.

[72] A *Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale* (RDS) foi criada em 1996, consistindo num imposto de 0,5% sobre uma base ainda mais ampla que a da CGS pois inclui todos os rendimentos sociais (excluindo o mínimo de velhice e o Rendimento Mínimo de Inserção) e a quase totalidade dos rendimentos das aplicações financeiras. O seu carácter é transitário pois previu-se uma duração de 13 anos e destina-se a reembolsar a dívida ao regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e *a Caísse nationale d'assurance maladie et maternité des non salariés* (CANAM).

[73] Foram ainda consignadas ao financiamento dos cuidados de saúde parte das receitas dos impostos sobre o tabaco e o álcool.

[74] Note-se que, em França, dado não existir um Serviço Nacional de Saúde, esta modalidade de protecção social integra o âmbito material da Segurança Social.

[75] A introdução de uma taxa deste tipo foi defendida no Conselho Europeu Extraordinário sobre o Emprego, realizado em 20/21 de Novembro de 1997, no Luxemburgo, sendo especificado nos n°s 66 e 67 das "DIRECTRIZES" para 1998 que, a fim de "tornar o sistema fiscal mais favorável ao emprego e inverter a tendência a longo prazo para a sobrecarga da fiscalidade e dos descontos obrigatórios sobre o trabalho (que passaram de 35% em 1980 para mais 42% em 1995)", cada Estado-Membro "fixará (...), quando apropriado, um objectivo de redução progressiva da pressão fiscal sobre o trabalho e dos custos n<o salariais do trabalho (...). Examinará eventualmente a oportunidade de criar um imposto sobre a energia ou sobre as emiss>es poluentes ou qualquer outra medida fiscal;"

perda de autonomia da política monetária e fiscal dos Estados. Desde 1970 a economia mundial tem vindo a sofrer uma progressiva degradação relativamente do crescimento global, do comércio, do investimento, do emprego e da distribuição do rendimento. Daí ter ressurgido a discussão em torno de impostos globais sobre os movimentos de capitais como forma de os Estados deterem um maior controle sobre eles. Mesmo ao nível de impostos sobre as transacções bolsistas encontramos igualmente vantagens quanto à redução da especulação e da volatilidade, apesar de frequentemente se argumentar que tais impostos teriam como consequência a fuga dos capitais para bolsas estrangeiras. Certo é, todavia, que tem que ser seriamente equacionado o actual tratamento fiscal dos movimentos de capitais tendo em consideração que o investimento em capital financeiro tem sido cada vez mais feito à custa do desinvestimento em capital produtivo;

e) Numa perspectiva de diminuir os custos indirectos do trabalho e facilitar o emprego, tem sido, ainda, preconizada [79] a substituição de parte das contribuições sobre salários por:
   1) Impostos sobre consumos e actividades comportando riscos acrescidos (automóveis, tabaco, álcool, equipamentos para actividade consideradas perigosas);
   2) Impostos (a criar, ou a aumentar, conforme os países) sobre a fortuna;
   3) Aumento da taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas com altos rendimentos, alargando a sua base de incidência;
   4) Aumento da taxa global sobre o consumo de produtos de luxo.

Segunda ideia-programa:

Promoção do Terceiro* Sector *ou Economia Social. Criar condições para novas parcerias entre o Estado* e a *Sociedade Civil consentâneas com o Modelo Social Europeu* e *no sentido de o aprofundar

Uma economia de mercado é possível e até desejável. Uma sociedade de mercado nem é possível nem, se o fosse, seria desejável. Pelo contrário, seria politicamente ingovernável e repugnante do ponto de vista ético e social. 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. Somos, ao contrário, totalmente a favor da participação da sociedade civil, isto é, do sector privado não lucrativo, na promoção e gestão da segurança social. Este sector, também conhecido por terceiro sector ou economia social, inclui uma miríade de organizações e associações onde se salientam as mutualidades e as cooperativas. Com grandes tradições e com grande pujança actualmente em muitos países, este sector sofreu entre nós quase cinco décadas de repressão arbitrária e duas décadas - as duas últimas - de múltiplas discriminações que impediram o seu desenvolvimento. O caso das IPSS's é um caso especial que merece uma reflexão autónoma e propostas específicas.

Vejamos com mais detalhe o caso das mutualidades.

As mutualidades são um tipo específico de organização incluído na economia social, mas tem sido muito menos alvo de atenção do que muito dos seus parceiros. Contudo, o seu papel não só possui raízes históricas muito remotas e sólidas, como uma maior importância que aquela que o relevo que lhes tem sido dado deixa transparecer.

A definição genérica de mutualidade identifica-as como instituições sem fins lucrativos, com um número ilimitado de associados, capital indeterminado e duração indefinida que, essencialmente através das quotizações dos associados, praticam fins de auxílio recíproco.

Nas mutualidades, o carácter não lucrativo concretiza-se pela obrigatoriedade de utilização dos excedentes dos capitais investidos para enriquecimento do património global das modalidades e proibição de distribuição dos excedentes dos capitais directamente aos associados ou utilização para outros fins, mesmo internos à associação

Além dos aspectos contemplados na anterior definição, existem outros princípios fundamentais que regem as associações de socorros mútuos. São eles: participação, responsabilização, demo-

[79] *Vid.,* EUZÉBY, Alain, *Financement de la Sécurité Sociale et Emploi,* Droit Social, n° 11/79.

introduziu recentemente uma taxa sobre a utilização de energia e a Suíça equaciona a introdução deste imposto, mas com duas variantes: a da proposta da União Europeia ou a de fazer depender a taxa dos custos sociais resultantes do uso da energia, ou seja, introduzindo o princípio do poluidor pagador. Projecções realizadas para a Europa dos Doze sugerem que este imposto constitui uma das vias mais promissoras para o aumento do nível de emprego [76]. Segundo tais estudos, uma redução das contribuições sociais dos empregadores em 1% do PIB teria, em 7 anos, as seguintes repercussões sobre a taxa de desemprego conforme a forma de compensação: uma manutenção da taxa de desemprego em caso de compensação com um aumento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), a uma diminuição de 0,7% em caso de compensação com um aumento do imposto sobre o rendimento; e a uma diminuição de 1% em caso de instituição progressiva de uma "ecotaxa";

Dados os efeitos positivos que este imposto parece ter sobre o emprego há que considerar a sua introdução em Portugal como contrapartida a uma diminuição das contribuições sociais dos empregadores, em especial para as PME's e sectores económicos em crise. A sua introdução deveria processar-se cautelosamente, como fez a Holanda, de modo a não penalizar as famílias mais pobres ou afectar a competitividade das empresas.

Para além das vantagens que uma "ecotaxa" representa para o nível de emprego há ainda que ter em consideração as suas vantagens no incentivo à inovação e ao consumo de produtos menos prejudiciais ao ambiente e como forma mais eficaz de protecção ambiental. Finalmente, poderemos encarar esta taxa na perspectiva do agravamento dos riscos (p. ex. doença, invalidez...) decorrentes da poluição;

c) A extensão da base de incidência contributiva ao conjunto dos elementos de exploração das empresas, geralmente designado como valor acrescentado das empresas[77] [78] é uma proposta que tem gerado a mais acesa polémica. Por um lado, este imposto teria como mérito o restabelecimento de algum reequilíbrio entre as responsabilidades sociais das empresas mão-de-obra intensiva e as empresas capital intensivo, o que não só seria positivo, sobretudo para as PME's, como beneficiaria o nível de emprego pois teria como efeito desmotivar a tendência crescente para o recurso acrescido à substituição de trabalho humano por máquinas. Como crítica mais forte temos que esta imposição poderia ter como efeito uma travagem do investimento e modernização tecnológica das empresas. Todavia, duas questões se colocam. Em primeiro lugar, é uma escolha da sociedade a opção entre privilegiar o emprego ou privilegiar o desenvolvimento tecnológico (já que a crise que nasceu em 1973 veio-nos ensinar que eles não vão a par). Em segundo lugar, as receitas provenientes desta taxa não serão necessariamente imputadas ao financiamento das eventualidades em geral e sim a determinadas despesas relacionadas com os próprios custos sociais dessas restruturações económicas. É, aliás, neste sentido que propomos que estas receitas revertam para um fundo de solidariedade-emprego. Sob uma perspectiva da responsabilização, o grupo "Perspectives économiques" do *Commissariat Général au Plan*[7S], propõe que as contribuições sociais das empresas para o seguro de desemprego passem a incidir não sobre a massa salarial mas sobre o excedente bruto de exploração ou o valor acrescentado, como forma de incentivar as empresas à criação de empregos ou desmotivar os despedimentos;

d) O famoso Imposto Tobin está novamente na ordem do dia. Na proposta de James Tobin, em 1972, Prémio Nobel da Economia, este imposto incidiria sobre a compra de moeda e reverteria para um fundo central que poderia ser controlado pelo FMI ou pelo Banco Mundial. Tal imposto teria como vantagem principal moderar a especulação sobre as moedas nacionais. Recentemente, e após a euforia inicial com a liberalização dos mercados financeiros, começaram a surgir preocupações com a desestabilizaçã das dinâmicas financeiras e com a

[76] Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, "Taxation, emploi et environnement: réforme fiscale pour réduire le Chômage", Economie Européenne, n° 56, 1994, Ap. ALAIN EUZÉBY, "Financement de la Protection Social, Efficacité Economique et Justice Sociale", *in Workshop: Reformar a Segurança Social. Porquê e Como?,* org. pela Comiss<o do Livro Branco da Segurança Social, Lisboa, 12 e 13 de Setembro de 1996, pp. 8-9.

[77] Diferença entre o preço da venda do produto e o preço das matérias primas e serviços necessários para os produzir.

[78] COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, *Cout du travail et emploi: une nouvelle donne,* Paris, La documentation française,

cracia e solidariedade. A participação concretiza-se no facto de todos os associados não só participarem na Assembleia Geral, órgão máximo de decisão das Associações, como terem o direito de eleger e ser eleitos para os órgãos directivos. Daqui deriva o segundo princípio pois, pela sua participação na Assembleia, os associados são responsabilizados pelas decisões. Além disso, os corpos gerentes são directamente responsáveis pela gestão das modalidades e dos fundos das Associações. O princípio da democracia exprime-se na máxima: "um homem - um voto", significando que cada associado possui o mesmo peso nas decisões da Assembleia, independentemente das modalidades que subscreveu. Quanto à solidariedade, esta emerge mais nitidamente no modo como as modalidades são geridas. É certo que não é uma solidariedade geral do tipo da solidariedade nacional que o sistema de segurança social concretiza, mas é uma solidariedade de maior proximidade entre os membros da associação e mais concreta porque coloca face-a-face os indivíduos. Aqui as mutualidades distinguem-se também das instituições com fins lucrativos que actuam na área da complementaridade à Segurança Social, nomeadamente nas modalidades individuais em capitalização.

As associações de socorros mútuos actuam no campo da complementaridade à protecção social oferecida pelos sistemas públicos de segurança social ou de saúde ou, em alguns países e algumas áreas é substitutiva. Tal como o terceiro sector no seu conjunto, as mutualidades possuem características muito distintas de país para país, especialmente se as observarmos à escala mundial. Tal heterogeneidade resulta de condicionantes políticas, sociais e económicas, mas a forma de colaboração recíproca que as mutualidades exprimem existe em todo o mundo e há muito tempo. Em África, onde a protecção social pública é incipiente, as mutualidades possuem forte tradição, designadamente no sector agrícola. Ultimamente elas têm vindo a ser nomeadas como parceiro privilegiado dos esforços de implementação de uma política pública de protecção social, procurando-se, com a colaboração estreita entre as mutualidades e o Estado, uma harmonização dos respectivos programas. Na América Latina, as mutualidades mantém um importante papel no fornecimento de serviços e bens na área da saúde e assistência social. A esta implantação também não será alheia a existência de uma forte tradição de associativismo de base. Na Ásia, as mutualidades começaram por ser criadas por grupos profissionais para se estenderem a outros grupos. As suas funções também dependem da configuração dos sistemas públicos de protecção, surgindo como complementares nos casos em que já existem sistemas públicos.

Na Europa [80], onde os sistemas de protecção social se encontram mais desenvolvidos, as mutualidades precederam, de um modo geral, os sistemas públicos de segurança social e saúde, tendo-se vindo a constituir posteriormente como instituições fornecedoras de produtos e serviços complementares, ou mesmo substitutivos. Ou seja, constituem um parceiro privilegiado da protecção social pública. Frequentemente os poderes públicos estabeleceram formas de colaboração e/ou parceria com as mutualidades. Tais formas assumiram três possibilidades: 1) delegação por parte do Estado da gestão de regimes de protecção social; 2) parceria e partilha de responsabilidades com os sistemas públicos, em que as mutualidades exercem a sua actividade em conjunto com as instituições oficiais de segurança social; 3) complementaridade e suplementaridade às funções dos sistemas públicos de segurança social.

Exemplos da colaboração estreita entre o Estado e as mutualidades encontram-se, por exemplo, na Bélgica, onde as mutualidades têm a seu cargo a gestão do seguro obrigatório doença-invalidez obrigatório desde a criação do Sistema de Segurança Social; na Holanda, onde as mutualidades regionais gerem o seguro-doença básico obrigatório e universal que cobre os trabalhadores e pensionistas cujo rendimento anual n<o ultrapasse um certo *plafond* salarial; em França[81], onde as mutualidades asseguram os "cuidados de saúde" dos funcionários públicos, dos estudantes, dos trabalhadores independentes e gerem a protecção dos trabalhadores agríco-

[80] Na Europa temos, entre as chamadas mutualidades de previdência (para as distinguir das mútuas de seguros) as que possuem como função principal a participação na gestão do seguro de saúde obrigatório, as que prestam uma cobertura livre e voluntária de riscos sociais, as que criam ou gerem importantes equipamentos sociais ou de saúde (como por exemplo, hospitais), as de grande dimensão que gerem riscos de longo prazo (velhice ou morte) utilizando técnicas de capitalização e investindo no mercado de capitais...

[81] Mais de 50% da população francesa está voluntariamente inscrita nas 6000 associações existentes.

las; em Espanha[82], onde as mutualidades gerem a protecção nos acidentes de trabalho; etc. Esta participação contribuirá certamente para a força que o movimento mutualista possui nesses países.

Registe-se, a título de expressiva curiosidade que, em Portugal, o primeiro diploma legal sobre o seguro social obrigatório na doença, em 1919, reconhecia o papel que as mutualidades *já* possuíam nesta área confiando-lhes totalmente a gestão deste seguro. Também o decreto criador do seguro obrigatório nos acidentes de trabalho, do mesmo ano, confiava a gestão deste seguro às sociedades mútuas de patrões ou mistas, bem como a companhias de seguros autorizadas.

Nos casos em que existe um sistema nacional de saúde, as mutualidades assumiram um papel complementar, fornecendo cuidados de saúde mais personalizados e de maior qualidade.

Por exemplo, em Espanha as mutualidades assumiram um papel complementar ao sistema de saúde público tendo um peso importante nesta área (15% em 1984); em Itália as mutualidades vêm sendo objecto de uma crescente atenção por parte dos poderes públicos. Com a reforma do Sistema Nacional de Saúde, em 1992, foi-lhes reconhecido um novo papel nas formas complementares (suplementar e alternativa) da assistência na saoede e como parceiro no diálogo com as unidades de saúde públicas. A sua ligação ao movimento cooperativo é muito forte, integrando organizações regionais (confederalistas), em expansão, em parceria com as cooperativas [83].

Em Portugal, as associações de socorros mútuos, ainda com o nome de montepios, surgem no século XIX, temporalmente não muito distantes do surgimento das *Friendly Societies* e das Mutualidades Francesas, o que não quer dizer que não existissem formas de colaboração mutualista muito mais remotas. Mas, se em Portugal o movimento se inspirava no que sucedia no Reino Unido e em França, a realidade destes países era bastante diferente. Só na segunda metade do século XIX, e na sequência do fontismo, Portugal verificou algum progresso social e económico e o crescimento da classe média. Este foi um período em que aumentou consideravelmente o número de associações mutualistas (de 9 em 1852 para 166 em 1870) e outras viram estabilizada a sua situação. A partir de 1870 inicia-se um período de grande instabilidade económica, política e social, que veio a desembocar na Primeira República o que, não afectou demasiado o desenvolvimento do movimento mutualista. Neste período assistiu-se ao surgimento das primeiras sociedades cooperativas e associações de trabalhadores (sindicatos) ou de organizações híbridas que continham em si aspectos do movimento mutualista e do movimento sindical, complementando-se. Em 1910 eram 894 as associações de socorros mútuos existentes mas, a partir daí, o seu número começou a decrescer até às actuais cerca de 120.

Se em termos de número de associações viemos a assistir a um declínio desde 1910, com acentuado aceleramento entre 1930 e 1945, o número de associados foi, até hoje, crescente, com excepção do declínio também verificado entre 1930 e 1945. Este período em que se verificou não só a forte redução do número de associações mas também a redução do número de associados deverá corresponder ao momento mais crítico do mutualismo (e do associativismo em geral), traduzido na extinção de associações, por via da repressão do associativismo livre por parte do Estado Novo. Este levou a cabo um controle estrito sobre a vida das associações e ingerência no seu funcionamento interno como, por exemplo, através da demissão dos corpos directivos e nomeação de comissões administrativas, extinção e anexação de muitas associações a Casas dos Pescadores e Casas do Povo e a outros organismos corporativos de previdência, e perseguição de muitos dos activistas provenientes dos meios anarco-sindicalistas e socialistas.

Após Abril de 1974 publicou-se alguma legislação sobre as associações mutualistas: em 1976 foi reformulada parte da legislação de 1932 no que refere à regulamentação da orgânica e funcionamento das associações de socorros mútuos, visando reforçar as formas de controlo dos asso-

[82] Neste país existem dois grupos de mutualidades: as *mutuas de previsión social,* fornecendo cobertura complementar na área das prestações de saúde, incapacidade temporária para o trabalho, invalidez, velhice e sobrevivência, através de acordos negociados no âmbito das negociações colectivas de trabalho e, em alguns casos assistência à infância, à terceira idade e assistência jurídica, e as *mutualidades patronais* que asseguram a protecção nos acidentes de trabalho e doenças profissionais aos empresários.

[83] De que é exemplo a estrutura de topo: FERMUTE - Federação Nacional das Mutualidades e das Cooperativas de Solidariedade Social e Económica.

ciados, em 1977, foi publicado o diploma[84] que restruturou a orgânica do sistema de segurança social e procurou definir a sua articulação com os das instituições privadas de solidariedade social não lucrativa e em 1979 estabelecem-se as normas comuns aplicáveis às instituições privadas de solidariedade social (misericórdias, associações de voluntários de acção social, cooperativas de solidariedade social, associações de socorros mútuos e fundações).

Todavia, não se verificou um ressurgimento do movimento mutualista à dimensão do que aconteceu com as cooperativas e os sindicatos. O movimento mutualista teve ainda que percorrer um longo caminho para emergir da paralisia em que se encontrava. Este caminho começou pela criação da Federação Nacional das Associações de Socorros Mútuos, em 1979, em resultado da constituição de um Secretariado Nacional das Associações de Socorros Mútuos, em 1975. Só em 1984 as mutualidades se tornaram a encontrar no IV Congresso Nacional do Mutualismo, 50 anos depois do Terceiro Congresso [85]. Também em 1984 a Federação passou a usar a denominação de União das Mutualidades Portuguesas (UMP) e filiou-se no organismo que representa o movimento mutualista ao nível mundial: a Associação Internacional das Mutualidades.

Data também de 1984 o mais importante documento da Segurança Social, a sua Lei de Bases. Nesta foram duplamente contempladas as mutualidades. Por um lado, foi reconhecido o papel das IPSS na prossecução dos objectivos da segurança social, reservando-se, o Estado, o exercício de uma acção tutelar com o objectivo de promover a compatibilização dos seus fins e actividades com os do sistema de segurança social e estipulando que a forma de colaboração entre as IPSS e o Estado se concretizaria por meio de acordos de cooperação. Por outro lado, foi reconhecido o papel das mutualidades, a par com as empresas seguradoras e "outras pessoas colectivas criadas para o efeito", na complementaridade às prestações da segurança social.

Em 1990, foi publicado o Código das Associações Mutualistas, unificando e dando coerência à legislação até então dispersa que as regia e ajustando o seu regime jurídico às novas realidades que se desenhavam no campo da Segurança Social. Manteve-se a sua natureza fundamental bem como os fins prosseguidos, que consistem: na área da *Segurança Social* em: 1) prestações de invalidez, velhice e sobrevivência, 2) outras prestações pecuniárias por doença, maternidade, desemprego, acidentes de trabalho ou doenças profissionais e 3) capitais pagáveis por morte ou no termo de prazos determinados; na área da *Saúde* em: 1) prestação de cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação e 2) assistência medicamentosa; e fins de acção social, considerados como fins acessórios ou complementares.

A inovação de relevo foi introduzida ao nível das técnicas de protecção. Além das modalidades individuais passou também a ser possível a constituição de modalidades de benefícios colectivos e a gestão de regimes profissionais complementares de grupos profissionais, de empresas, grupos de empresas ou sector sócio-económico. Ultrapassou-se assim, ainda que tardiamente, uma lacuna considerável nas possibilidades de actuação das associações de socorros mútuos que contribuiu grandemente para a inexistência de fortes ligações ao movimento sindical e às empresas.

Estas transformações legislativas e outras que ainda se impõem são condições necessárias mas não suficientes para a renovação do sector mutualista e para a reconstrução do terceiro sector em geral.

A reconstrução do terceiro sector é um elemento crucial da reinvenção do Estado Providência. As novas parcerias que temos em vista são precisamente entre o Estado e o sector privado não lucrativo. Destas parcerias nascerá um novo espaço público não estatal. A reconstrução do terceiro sector é, contudo, um processo lento e difícil porque exige, por um lado, uma vontade política inequívoca e sustentada e, por outro, uma sociedade civil confiante na sua capacidade de organização autónoma, não clientelista. É uma tarefa de gerações mas para que o seja verdadeiramente há que começar desde já.

[84] Decreto-Lei 549/77, de 31 de Dezembro.

[85] Mas esse ressurgimento marcou um novo vigor já que no mesmo ano se realizou a I Conferência Luso-Francesa do Mutualismo, em Lisboa, e as Primeiras Jornadas Franco-Hispânico-Portuguesas, em Paris. Em 1987 realizou-se conjuntamente o V Congresso Nacional do Mutualismo e o I Seminário Europeu do Mutualismo e Economia Social. Em 1990 realizou-se também conjuntamente o VI Congresso Nacional do Mutualismo e o Forum Europa 93 de Mutualismo e Economia Social e, em 1994, o VII Congresso Nacional do Mutualismo.

É crucial ter presente que as novas parcerias por nós propostas entre o Estado e a sociedade civil devem obedecer a duas condições. A primeira é de que têm que ser preparadas com tempo, a segunda é que o desenvolvimento de cada um dos parceiros deve ser autónomo e cada um sujeito à sua lógica própria a fim de que a parceria a realizar seja efectiva, sustentável e em condições em que nenhum dos parceiros possa destruir ou absorver o outro. Por esta razão, os signatários pensam que é preciso, desde já, introduzir um elemento estratégico de reinvenção do sistema público de segurança social, para o que apresentam todo um conjunto de propostas e, por outro lado, um pensamento estratégico no sentido da constituição de um terceiro sector, uma verdadeira sociedade civil organizada e solidarista, capacitada para iniciativas de parceria nas condições acima expostas.

Terceira ideia-programa:

Articulação da reforma da Segurança Social com a reforma fiscal

Tal como as outras duas, esta ideia-programa é tão importante quanto de difícil execução. É, pois, uma ideia de execução a médio e longo prazo, exigindo para isso que de imediato se tomem algumas medidas. Como dissemos acima, o sistema público (estatal e não estatal) de Segurança Social será cada vez mais uma questão de cidadania. Como tal, comprometerá os cidadãos e o Estado no seu conjunto. A dimensão financeira da relação de cidadania, universal, entre o Estado e os cidadãos exprime-se por excelência na relação fiscal e nas políticas públicas que as receitas fiscais tornam possíveis. O Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal[8^] é revelador das deficiências das relações de cidadania no nosso país. Paga impostos, em Portugal, quem menos pode pagá-los que é, em geral, também quem menos pode evadir-se ao seu pagamento. Esta iniquidade tem repercussões várias e todas elas negativas em qualquer esforço de reforma da Segurança Social. Para a posição dos signatários, a articulação entre a reforma da Segurança Social e a reforma fiscal é particularmente crucial. Efectivamente, a solidariedade social que queremos aprofundar através da reforma da Segurança Social que propomos será completamente frustrada se tal reforma tiver que coexistir com um sistema fiscal inquo e profundamente anti-solidarista.

O próprio relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal contém muitas sugestões e recomendações que visam uma maior articulação entre sistema fiscal e sistema de Segurança Social. Entre elas:

a) considerando que as contribuições para a Segurança Social criam uma tributação mais pesada sobre o trabalho que sobre outros factores produtivos e que as distorções que elas originam, reflectidas em aumentos do preço relativo do trabalho, são nocivas à política de emprego e à competitividade internacional a Comissão propõe que se equacionem as possibilidades de reduzir a taxa das contribuições patronais para a Segurança Social, substituindo as receitas que elas proporcionam por maiores receitas de outros impostos (aumento do IVA e dos impostos específicos sobre determinados produtos, impostos sobre a energia poluente ou sobre actividades que degradam o ambiente, impostos sobre rendimentos de capitais na medida em que as condições da competitividade internacional o permitam, etc.)[86] [87];

b) considerando que a não tributação das remunerações acessórias (benefícios acessórios atribuídos pelas empresas aos trabalhadores por conta de outrem (TCO), incluindo titulares de órgãos estatutários[88] é uma forma de encorajamento à fuga ao IRS e TSU e possui como inconvenientes a "redução da base tributária, inconsistência dos princípios da equidade e da progressividade, distorções no consumo, etc.", a Comissão aponta algumas medidas de correcção. Entre as hipóteses estudadas refere-se a possibilidade de submissão das remunerações acessórias a contribuições para a Segurança Social apenas até determinado montante *(pia-*

[86] MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal*, 30 de Abril de 1996.
[87] *Idetn,* p.3.
[88] Como, por exemplo, viaturas automóveis (e despesas com eles relacionadas), refeições em restaurantes, alojamento, deslocações e viagens.

fond), o que, objecta-se, possui o mesmo inconveniente do plafonamento em geral: introduz regressividade na tributação dos rendimentos. A outra possibilidade é de apenas isentar determinado tipo de remunerações acessórias que "por corresponderem a despesas suportadas pelas empresas que contribuem para objectivos económicos e sociais desejáveis" [89], como por exemplo: contribuições das empresas para esquemas complementares de Segurança Social do seu pessoal, despesas com cantinas, creches, instalações ou programas para fins desportivos, de educação, recreativos desde que, as vantagens sejam acessíveis a todo o pessoal da empresa e inferiores a um montante fixado e, ofertas de pequeno valor atribuídas aos empregados a título de incentivo ou por outras raz>es;

c) a Comissão considera ser quase impossível saber se as vantagens fiscais incentivam realmente a poupança privada (por causa do cruzamento de dois tipos de efeitos de sinal contrário: efeito de rendimento e efeitos de substituição) e ser certo que prejudicam a poupança pública. Pelo que a questão que se coloca é mais ao nível da própria natureza dos diversos instrumentos de poupança e da justificação (normalmente com base em razões de natureza social) de um tratamento mais favorável de uns relativamente a outros.
Constata que existe actualmente uma enorme variedade de regimes de tributação dos rendimentos das aplicações financeiras detidas por pessoas singulares residentes[90]. Esta excessiva variedade provoca fragmentação do mercado financeiro e distorção da concorrência entre os vários produtos no mercado e cria complicações administrativas para os contribuintes, para as instituições financeiras e para a Administração Fiscal, favorecendo as pressões de grupos de interesse. Assim, a Comissão propõe um regime especial, com regras fiscais comuns a todos os instrumentos abrangidos e um limite único para o total das aplicações destinadas a assegurar rendimentos no período de reforma ou aposentação, na situação de invalidez, ou garantir a atribuição de pensões de sobrevivência a favor do cônjuge ou dos filhos[91];

d) considerando que, na medida em que o sistema fiscal actual é baseado em deduções à matéria colectável[92], os contribuintes dos escalões mais elevados de rendimento beneficiam mais que os dos escalões inferiores, e que assim se viola o princípio da progressividade[93], propõe-se, que seja adoptado um sistema de deduções à colecta para todos os benefícios fiscais, pois tal modalidade não faz depender o nível de deduções do rendimento dos contribuintes;

e) considera que apesar de ser reconhecido em política fiscal que é preferível que os objectivos económicos e sociais sejam prosseguidos através de despesas directas, em detrimento de benefícios fiscais[94], pesam pressões (grupos de interesse) sobre os decisores da política fiscal que têm que ser tidos em conta;

f) constatam os relatores da Comissão que os contratos de trabalho sob a forma de contratos de prestação de serviços surgiram como forma de ultrapassar as restrições legais à cessação do contrato de trabalho, reduzir os encargos do empregador com a Segurança Social, "mediante o pagamento de um montante relativamente reduzido a título de rendimentos da categoria A (equivalente por vezes, apenas ao salário mínimo nacional), e o restante como rendimentos da categoria B" [95] e ter acesso a um maior número de deduções. Todavia, as situações de trabalho pseudo-independente estão mais facilmente enquadráveis a nível de

«[9] MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *op. cit.,* p.403.

[90] Instrumentos de rendimento fixo, acções cotadas na Bolsa, acções não cotadas na Bolsa, acções das empresas privadas, participação no capital de sociedades não anónimas e juros de suprimentos, fundos de investimento, contas poupança-habitação, contas poupança-condomínio, contas poupança-reformado, contas de deficientes, contas poupança-emigrante, PPR's, e contratos de seguro de vida.

[9]> Cfr. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *op. cit.,* p.417.

[92] As modalidades técnicas dos benefícios fiscais são muito variadas: isenções, isenções parciais, deduções ao rendimento colectável, redução de taxa e, residualmente, deduções à colecta.

[93] Cfr. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *op. cit.,* pp. 419-420. Por exemplo, "se permite uma dedução de 100 contos no rendimento colectável em IRS, está-se a conceder um benefício de 40 contos aos contribuintes que atingem o escalão de 40% e de apenas 25 contos aos contribuintes que não passam do escalão marginal de 25%".

[94] Os benefícios de maior peso em termos de despesa fiscal são os respeitantes a deficientes, planos poupança reforma, contas poupança habitação e isenção de rendas habitacionais.

[93] Cfr. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *op. cit.,* p.573.

direito do trabalho que a nível fiscal. Ainda assim propõe-se que esta presunção também possa existir ao nível das finanças. Ou seja, quando há sinais de que o trabalhador está a realizar um trabalho que é realmente dependente (prestação de serviços dentro de empresas do mesmo grupo, alteração injustificada da relação laborai de trabalho dependente para independente) os seus rendimentos sejam classificados como pertencentes à categoria A^;

g) relativamente às receitas do IRS constata-se que Portugal é um dos três países da UE (Grécia e França).em que o IRS tem menos importância relativa no total da receita (incluindo segurança social), o que é explicável por: a capitação do rendimento nacional ser muito inferior à media europeia; existir uma elevada proporção de rendimentos de capital tributados com taxas bastante inferiores às taxas marginais mais elevadas aplicáveis aos rendimentos englobados; benefícios fiscais; dificuldades administrativas em atingir todos os rendimentos que deveriam ser submetidos a IRS. Verifica-se ainda que o peso do trabalho dependente no conjunto das declarações de rendimentos das pessoas singulares é muito elevado (no conjunto do modelo 1 e 2, os rendimentos de trabalho dependente e pensões apresentam um peso de 88,4% no total dos rendimentos declarados), sendo admissível que exista fuga nas declarações do Modelo 2, já que 70% dos rendimentos totais declarados provêem de remunerações do trabalho por conta de outrem e pensões. Acresce ainda que enquanto que a média dos rendimentos declarados por trabalhadores dependentes atinge os 2.019 contos, a dos trabalhadores independentes atinge os 917 contos. Concluindo, a tributação progressiva sobre o rendimento das pessoas singulares está excessivamente concentrada nos TCO, o que se deve, em grande medida, às dificuldades da Administração Fiscal em controlar os rendimentos das categorias B, C, D e G, ao contrário do que acontece nas categorias A e H.

3.2. Propostas de reforma de curto prazo

3.2.1. Quadro sinóptico das propostas de alteração ao actual sistema

Terna	*Propostas de Reforma*	*Principais Itens de Reforma*	*pg-*
1) *Regime universal das prestações familiares*	1) Criação do regime universal de prestações familiares, modulado em função do rendimento das famílias, financiado pelo Orçamento do Estado.	* Âmbito pessoal das prestações familiares * Financiamento das prestações familiares * Selectividade * Política familiar e transform. na família * Famílias monoparéntais e uniões de facto * Subsídio Mensal VitaFcio e Subs'dio de Funeral	320
II) *Regime jurídico de protecção nos acidentes de trabalho e nas doenças profissionais*	II) Revisão do regime da reparação nos acidentes de trabalho e doenças profissionais, com vista a aproximá-lo da lógica de protecção inerente ao sistema de Segurança Social.	* Montantes e actualização das pensões * CNPRP * Gestão da protecção nos Acidentes de Trabalho e nas Doenças Profissionais * Gestão participada * Integração da protecção nos Acidentes de Trabalho na Segurança Social * Lista de Doenças Profissionais e Tabela Nacional de Incapacidades	321
III) *Financiamento do sistema de Segurança Social*	III) Gestão financeira do Regime Geral segundo as regras da repartição por períodos e adequada rentabilização dos saldos existentes.	* Repartição e Capitalização * Gestão financeira em repartição porperíodos * Rentabilização dos Saldos * Avaliações actuariais periódicas	323
	IV) Reforma na estrutura do orçamento da Segurança Social e da estrutura da Conta, por forma a torná-los mais rigorosos e transparentes na definição das fronteiras financeiras entre e dentro dos regimes contributivos, dos regimes não contributivos e da Acção Social.	* Orçamento da Segurança Social * Fronteiras financeiras entre regimes, sub-regimes e Acção Social * Estrutura da Conta da Segurança Social * Contabilidade e gestão financeira das instituições de Segurança Social	324

* *Idem.,* pp.576-577.

Tema	*Propostas de Reforma*	*Principais Itens de Reforma*	*Pg■*
	V) Assunção, pelo orçamento do Estado, das responsabilidades financeiras definidas na Lei de Bases da Segurança Social e de outras despesas que têm vindo a ser indevidamente assumidas pelo Regime Geral dos Trabalhadores por Conta de Outrem.	* RESSAA * Medidas activas de emprego * Contrapartida nacional às transferências do FSE * Taxa contributiva das entidades sem fins lucrativos * Complemento para a pensão mínima * Investimentos em equipamentos sociais	325
	VI) Assunção e pagamento da dívida do Estado à Segurança Social, pelo não cumprimento do Decreto-Lei 461/75, de 25 de Agosto, do Decreto-Lei 401/86, de 2 de Dezembro, e da Lei de Bases da Segurança Social.	* Financiamento dos Regimes Não Contributivos e equiparados e da Acção Social * Dívida do Estado * Fundo em capitalização	327
	VII) Criação de um fundo em capitalização, a ser gerido pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e afectação a esse fundo: a) da recuperação da dívida do Estado; b) do saldo do Regime Geral; c) da percentagem da TSU consignada a capitalização. Revisão de algumas normas relativas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.	* Fundo em capitalização * Dívida do Estado * Saldo do Regime Geral * Parcela da TSU afecta às prestações familiares * Gestão do FEFSS * Tratamento fiscal do FEFSS	328
	VIII) Criação de um fundo de solidariedade-emprego nos regimes contributivos destinado ao financiamento do acréscimo de despesas relacionadas com medidas de apoio à restruturação de empresas e de sectores e com o desemprego de longa duração.	* Reforma antecipada por restruturação de empresas e sectores e por desemprego de longa duração * Taxa contributiva dos trabalhadores situação de pré-reforma * Equivalência à entrada de contribuições, por desemprego não subsidiado a partir dos 55 anos * Contribuições sobre pagamento de horas extraordinárias, férias e dias de descanso, indemnizações por despedimento e cessação do contrato de trabalho * Taxa sobre o VAB das Empresas	330
	IX) Identificação das receitas próprias da Acção Social e afectação das receitas das multas, das coimas e das prestações prescritas ao orçamento próprio dos regimes que lhes deram lugar.	* Receitas da Acção Social * Transferências consignadas à Acção Social * Afectação das multas, coimas e prestações prescritas	331
IV) *Contribuições para a Segurança Social*	X) Revisão periódica da desagregação da Taxa Social Única de modo a adequá-la ao custo das eventualidades, com afectação da parcela referente às prestações familiares ao fundo em capitalização.	* Desagregação da TSU * Custo efectivo das eventualidades * Parcela da taxa referente às prestações familiares * Fundo em capitalização	331
	XI) Reavaliação de todas as situações de taxas de contribuição especiais, tendo em consideração a sua adequação ao valor correspondente à taxa tecnicamente devida para as eventualidades cobertas (e a justificação da sua própria existência).	* Taxas contributivas especiais do Regime Geral dos TCO por: - Regimes incompletos - Natureza da entidade patronal - Natureza da actividade - Incentivo à criação de emprego	332
	XII) Revisão de situações de bases de incidência contributiva reduzidas no Regime Geral dos Trabalhadores por Conta de Outrem.	* Membros clero e associações religiosas * Trabalhadores do Serviço Doméstico * Trabalhadores do Serviço Doméstico assalariados ao dia ou à hora	333
	XIII) Revisão de situações de componentes da retribuição que não são objecto de incidência contributiva, no Regime Geral dos Trabalhadores por Conta de Outrem	* Compensações por não concessão de férias ou dias de descanso * Indemnizações por despedimento ou cessação do contrato de trabalho	333
	XIV) Análise das situações de equivalência à entrada de contribuições, a fim de avaliar da possibilidade de passar a existir a manutenção, ainda que parcial, do pagamento de contribuições ou compensação financeira dos custos com elas relacionados.	* Equivalência à entrada de contribuições: - por situações subsidiadas pela Segurança Social (ex.: doença, doença profissional, maternidade, desemprego); - por situações não subsidiadas pela Segurança Social (ex.: acidente de trabalho e acto de terceiro *cl* direito a indemnização, SMO, desemprego não subsidiado a partir 55 anos).	334

Tema	*Propostas de Reforma*	*Principais Itens de Reforma*	*pg-*
V) *Prestações dos regimes contributivos da Segurança Social*	XV) Flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice	* Antecipação da idade da reforma * Reforma antecipada por motivo de desemprego * Continuação da actividade após a idade da mínima legal da reforma	335
	XVI) Fixação de limites máximos para os montantes das prestações por referência ao vencimento de ministro ou definição de taxas de substituição regressivas que conduzam a resultado equivalente, sem prejuízo do princípio da substitutibilidade dos rendimentos perdidos.	* Plafonamento nas contribuições * Níveis máximos de prestações * Garantia de mínimos das prestações * Solidariedade e redistribuição nos regimes contributivos * Princípio da substitutibilidade de rendimentos perdidos	336
	XVII) Modulação do montante definido para o mínimo de pensão em função da duração da carreira contributiva e clarificação das regras relativas aos aumentos anuais das pensões.	* Pensões mínimas regimes contributivos * Carreiras contributivas * Aumentos anuais das pensões * Indexação ao IPC	337
VI) *Regime geral dos trabalhadores independentes*	XVIII) Reforma global do actual regime dos trabalhadores independentes com vista à correcção das situações de iniquidade e desprotecção existentes	* Bases de incidência contributiva * Taxa de contribuição do esquema alargado * Trab. de fracos recursos económicos * Exclusões de enquadramento * Isenção de contribuições * Mínimos e máximos das bases de incidência contributiva * Taxa de contribuição * Parcela da taxa de contribuição afecta às prestações familiares	339
VII) *Regime do seguro social voluntário*	XIX) Gestão financeira das prestações diferidas do regime do seguro social voluntário em capitalização e revisão das suas taxas de contribuição, bases de incidência e condições de acesso às prestações.	* Taxa de contribuição e prazos de garantia dos regimes de inscrição voluntária * Bases de incidência contributiva * Custo actuarial das eventualidades * Gestão financeira em capitalização	341
VIII) *Regime não contributivo*	XX) Reformulação do regime não contributivo tendo em conta a experiência do seu funcionamento e a da implementação do rendimento mínimo garantido.	* Método de fixação das condições de acesso e montantes das prestações * Condições de recursos * Projectos de inserção profissional e comunitária do RMG * Regime legal de garantia de rendimentos m'nimos	342
IX) *Acção social*	XXI) Reformulação da Acção Social por forma a torná-la mais eficaz no cumprimento das suas funções específicas de acompanhamento personalizado e no reforço da componente de direitos e, ainda, tendo em conta a implementação do Rendimento Mínimo Garantido.	* Direitos vs. caridade * Autarquias * Níveis local e nacional * Recursos humanos da Acção Social	344
X) *Rendimento mínimo garantido*	XXII) Aperfeiçoamento de alguns mecanismos do rendimento mínimo garantido para que este cumpra mais eficazmente o seu objectivo principal de integração social	* Processos de implementação do RMG * Composição e competências das CLA * Definição e viabilização dos projectos de inserção * Relação entre os beneficiários e o sistema de Segurança Social * Verificação de condições de recursos * Formação dos técnicos e actores locais * Divulgação do RMG * Integração comunitária e profissional	345
XI) *Instituições e serviços da Segurança Social*	XXIII) Criação de novos organismos de âmbito nacional, correspondentes às grandes funções exercidas pelo sistema de Segurança Social	* Gestão dos subsistemas do sistema de Segurança Social * Coordenação dos CRSS, instituições nacionais e serviços centrais da administração do Estado	347
	XXIV) Criação de formas participativas de gestão em todas as instituições da Segurança Social revitalizando os conselhos consultivos existentes nos vários organismos e intensificando os seus mecanismos de participação	* Conselhos Regionais e Comiss>es sub-regionais * Capacidades deliberativas (decisão vinculativa, consulta obrigatória, poder de iniciativa) * Participação no FEFSS * Composição e competências dos órgãos de participação	348

Tema	*Propostas de Reforma*	*Principais Itens de Reforma*	*
	XXV) Transferência das competências dos tribunais tributários em matéria de contencioso contributivo da Segurança Social para tribunais específicos, a criar, ou para os tribunais do trabalho, a remodelar.	* Contencioso da Segurança Social * Execução das dívidas à Segurança Social * Competências jurisdicionais da Segurança Social * Natureza das contribuições	350
	XXVI) Reforço dos serviços actuariais e previsionais da segurança social	* Estudos actuariais sobre a evolução dos riscos * Previsões biométricas da população * Estudos estatísticos e previsionais * Gestão do sistema de Segurança Social * Aplicação dos fundos do sistema * Serviços actuariais da Segurança Social	351
	XXVII) Concepção e concretização de um sistema integrado de informação que, a partir de um sistema informático correctamente dimensionado, assegure a existência de bases de dados sobre os beneficiários e os contribuintes da Segurança Social.	* Sistema de informação e sistemas informáticos * Bases de dados nacionais de beneficiários e contribuintes * Recolha e produção de estatísticas * Desenvolvimento, coordenação e manutenção das bases de dados * Cartão magnético de utente * Avaliação das medidas/projecções	351
XII) *As modalidades complementares da Segurança Social*	XXVIII) Reconhecimento, pelo Estado, do papel privilegiado das Mutualidades no campo da complementaridade relativamente à Segurança Social, concretizando o que se encontra estabelecido na Lei de Bases da Segurança Social	* Tratamento fiscal das mutualidades * Papel das mutualidades na parceria com o Estado * Papel das mutualidades na complementaridade à protecção dos regimes da Segurança Social	353
	XXIX) Estabelecimento de contratos-programa entre o Estado e as instituições particulares de solidariedade social em que seja definido que estas aceitem a realização de determinados objectivos. Estes contratos só serão renovados se a análise do desempenho do contrato for positiva.	* IPSS * Papel no fornecimento de bens e serviços de acção social	354

3.2.2- Justificação detalhada das propostas de reforma

1) Regime universal das prestações familiares

I. Criação do regime universal de prestações familiares, modulado em função do rendimento das famílias, financiado pelo Orçamento do Estado.

As prestações familiares ainda não atingiram a desejável universalidade que sugerem os seus objectivos gerais de protecção e promoção da família. De facto, continuam a existir grupos de beneficiários que a elas não têm direito (como, por exemplo, os trabalhadores que optaram pelo esquema obrigatório do regime dos trabalhadores independentes ou os do regime do Seguro Social Voluntário (SSV), exceptuando neste alguns grupos especiais).

Os objectivos gerais destas prestações exigem que estas sejam atribu'das em condições de equidade entre todos os cidadãos, moduladas em função dos rendimentos familiares e que sejam financiadas através da solidariedade nacional. Até porque a política familiar é uma política nacional e não um seguro contra um risco.

Os seus objectivos específicos de apoio à família na sua vertente de compensação de encargos familiares justificam a sua autonomização relativamente aos actuais regimes contributivos, incluindo o esquema de protecção da função pública, e ao regime não contributivo, cujos objectivos são, fundamentalmente, compensação de salários perdidos e compensação de recursos insuficientes. Justifica-se pois, inteiramente, a criação de um novo regime paralelo aos existentes, um regime das prestações familiares.

Por outro lado, verifica-se a inexistência de uma política familiar nacional coerente, que harmonize as actuações prosseguidas nas várias áreas do Estado e com uma abordagem intérdisciplinar das respectivas medidas, num momento em que a quebra da natalidade indicia sérios problemas

de compatibilização entre a vida familiar e as condições da vida moderna e gera problemas ao nível da substituição das gerações.

Uma nova política familiar tem que ter em consideração:

a) o baixo nível dos apoios que são dados às famílias e a perda de importância do papel de suporte que a família alargada e as redes informais de solidariedade providenciavam;
b) a igualização, na legislação e na política social dos direitos e deveres dos casais casados e dos casais vivendo em união de facto, nomeadamente nas obrigaçõ>es mútuas de sustento e apoio, nos direitos de heranças, no acesso às prestações da Segurança Social (que, apesar de tudo, tem sido a área em que mais se tem caminhado para tal igualização) e na política fiscal.
c) um tratamento mais favorável da situação específica, e geralmente geradora de maiores carências, das famílias monoparentais.

Assim, defendemos a generalização do direito às prestações familiares a todos os cidadãos, atribuíndo-as em condições de igualdade e relacionando-as com os rendimentos das famílias, e para que se tornem componente fundamental de uma política nacional eficaz e equitativa de protecção e promoção da família.

Dada a inclusão do subsídio de funeral e do susbídio mensal vitalício entre as prestações familiares dos regimes contributivos, preconizamos a sua transferência para o âmbito das prestações por morte e das prestações por invalidez dos regimes, respectivamente.

1) Definição de uma política familiar coerente, com coordenação entre as várias áreas do Estado.
2) Igualização dos direitos e deveres dos casais casados e dos casais vivendo em união de facto.
3) Criação de mecanismos de protecção social adequados para os casos de famílias monoparentais.
4) Criação de um regime universal de compensação de encargos familiares, modulado em função do rendimento das famílias, financiado pelo Orçamento do Estado, paralelo aos regimes contributivos, incluindo o esquema de protecção da função pública, e não contributivos, de cujo âmbito material serão excluídas as prestações familiares.
5) Autonomização do subsídio mensal vitalício do âmbito das prestações familiares para o âmbito dos regimes contributivos tendo como objectivo a protecção integrada na deficiência.
6) Transferência do subsídio de funeral do âmbito das prestações familiares para o das prestações por morte.

II) Regime jurídico da protecção nos acidentes de trabalho e nas doenças profissionais

SI. **Revisão do regime da reparação nos acidentes de trabalho e doenças profissionais, com vista a aproximá-lo da lógica de protecção inerente ao sistema de Segurança Social.**

O actual regime de protecção nos riscos profissionais suscita questões materiais e questões organizacionais.

Pela Lei 100/97, de 13 de Setembro, foi aprovado o "Novo regime jurídico dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais" que remete para regulamentação geral e particular, em cerca de vinte matérias, a publicar no prazo de 180 dias. Este diploma vem revogar a Lei 2127, de 3 de Agosto de 1965, o Decreto n° 360/71, de 21 de Agosto, a Portaria 624/83, de 1 de Junho[97], e outra legislação complementar. O novo regime jurídico de reparação dos acidentes de trabalho

[97] Regulamento da Ex-Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais, actual Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais (CNPRP).

e doenças profissionais, consubstanciando algumas melhorias no nível das prestações, não vem alterar a filosofia de reparação que continua a conceber o sinistrado do trabalho como uma simples peça económica no processo de produção.

Na verdade, com o novo regime mantém-se, ou agravam-se, diversas imperfeições do regime anterior — nomeadamente, a desigualdade de tratamento para sinistrados com mais ou menos de 30% de incapacidade e o alargamento de âmbito das remições de pensões, a não previsão de atribuição dos 13° e 14° meses de pensão, a não actualização das prestações por Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, a baixa taxa de substituição das remunerações e a não clarificação de qual o efectivo conteúdo da retribuição que serve de base de cálculo das prestações.

É a reafirmação da lógica mercantil da reparação dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, condicionando o carácter social da reparação em razão do carácter privado da gestão das instituições reparadoras dos acidentes de trabalho. Daí o conteúdo material da reparação ter incidência exclusiva na incapacidade para o trabalho ou na falta de capacidade de ganho do sinistrado.

Por outro lado, surge quase "naturalmente", para o legislador, que a reparação das doenças profissionais é da "exclusiva responsabilidade do Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais" (art°. 29°) e que os acidentes de trabalho continuam exclusivamente no sector privado, nas empresas seguradoras (art°.s 37° e 38°). Acresce, de forma gravosa, a "criação" de um Fundo de Garantia e Actualização de Pensões (FGAP)[98] [99] [100], "... a criar por lei, no âmbito dos acidentes de trabalho..." (art° 39°), pretendendo, as organizações representativas das seguradoras, que a gestão seja da sua exclusiva competência e que os défices financeiros sejam cobertos pelo OE.

Quanto às questões organizacionais, o que a Lei 100/97 assume é o corolário das disposições da Lei Orgânica do Ministério da Solidariedade e Segurança Social". Este diploma extingue a Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais e cria o Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais (CNPRP), mas determina que as suas atribuições se confinam exclusivamente à reparação da eventualidade doença profissional. Estamos, pois, em presença de uma opção política que não assume as tendências internacionais da gestão não mercantil da reparação social dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, e nem sequer reflecte sobre a experiência e legislação nacional.

Uma análise dos movimentos financeiros do FGAP é clarificadora da ineficiência da lógica mercantil por que se orientam as entidades gestoras da reparação dos acidentes de trabalho e doenças profissionais:

Quadro 3
Fundo de garantia e actualização de pensões (1986-1995)
(milhares de contos)

	1995	*1994*	*1993*	*1992*	*1991*	*1990*	*1989*	*1988*	*1987*	*1986*
Receitas	106,5	78,7	73,4	67,6	74,2	69,0	55,7	78,0	56,1	58,3
Despesas	293,7	230,0	212,6	200,2	160	125,4	109,7	104,0	60,4	35,9
Saldo	-187,2	-151,3	-139,2	-132,6	-85,8	-56,4	-54,0	-26,0	-4,3	22,4
N° Pensionistas	1074	992	983	941	922	841	758	640	483	400

Fonte CNSDP

Decorre, desta situação, que o valor contabilístico deste fundo, em 31 de Dezembro de 1995, atingia -564,1 milhares de contos [10°]. Ou seja, o FGAP regista défices progressivamente mais elevados, os quais estão a ser suportados pelas contribuições para a eventualidade doença profissional, o que significa que o sistema público já está a financiar défices do sector privado.

Acresce que, do ponto de vista jurídico, se omite e legisla contra as disposições da Lei de Bases da Segurança Social, na leitura conjugada dos artigos 19°, 57°, 72° e 80°.
Nem sequer se admite que o CNPRP, como instituição nacional do sistema de Segurança Social, possa competir com o sector privado, mesmo a título experimental.

[98] Note-se que o actual FGAP é gerido pelo Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais.
[99] Aprovada pelo Decreto-Lei 35/96, de 2 de Maio.
[100] Cfr. TRIBUNAL DE CONTAS, *Parecer sobre a Conta Geral do Estado - Ano Econ-mico de 1995, Relatório,* VI. II.

De resto, qualquer decisão política neste domínio deve, em nossa opinião, assentar em estudo aprofundado, com participação de todos os interessados, e numa reflexão sobre as consequências da defesa dos diversos interesses em presença: dos sistemas de Segurança Social e de Saúde, das entidades seguradoras, dos trabalhadores dos seguros afectos ao ramo acidentes de trabalho, dos sinistrados e das organizações de empregadores e trabalhadores [101].

1) Aperfeiçoamento da Lei 100/97, de 13 de Setembro, tendo em vista assegurar, designadamente:
   a) um nível de protecção social adequado, em particular, quanto ao montante e actualização das prestações;
   b) Previsão do Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais como organismo gestor da protecção nos acidentes de trabalho;
   c) gestão participada dos acidentes de trabalho e conjunta com as doenças profissionais;
   d) integração da reparação dos acidentes de trabalho no âmbito material do Sistema de Segurança Social (Vid. XIV).
2) Revisão da Lista de Doenças Profissionais e da Tabela Nacional de Incapacidades.

III) Financiamento do sistema de Segurança Social

131. Gestão financeira do Regime Geral segundo as regras da repartição por períodos e adequada rentabilização dos saldos existentes.

Na discussão sobre os sistemas de gestão financeira da Segurança Social ou de qualquer outro tipo de seguro contrapõem-se, em regra, o de capitalização e o de repartição como se só existisse um ou outro e estivéssemos perante realidades estanques. De facto, existem realidades intermédias tanto num como noutro. Nos sistemas de capitalização encontramos duas variantes radicalmente diferentes: os regimes de prestações definidas e os de contribuições definidas, sendo o primeiro consideravelmente melhor já que existe não só uma definição prévia do montante das prestações como também uma certa partilha do risco >[02]. Nos sistemas de repartição podemos encontrar a modalidade de repartição pura (também designada *pay-as-you-go)* e a repartição por períodos [103]. No primeiro caso, as receitas financeiras de um determinado ano são gastas nesse mesmo ano [104]. No segundo caso, procede-se ao estudo da evolução previsível, para um período de 10 ou 15 anos, dos encargos e da base de incidência dos prémios e determina-se o prémio médio para o período em apreço. Esta modalidade tem como vantagem relativamente à primeira uma maior estabilidade relativamente ao nível dos prémios.

Para além das vantagens, em termos técnicos, da gestão financeira em repartição por períodos, outros aspectos contribuem para aconselhar a introdução desta técnica no sistema de Segurança Social.

Na verdade, a forma como os recursos dos regimes contributivos têm sido alocados aconselha a que se proceda a uma gestão mais prudente destes regimes. De facto, a gestão financeira em método de repartição na modalidade *pay-as-you-go,* tem permitido uma utilização abusiva dos saldos dos regimes contributivos para o financiamento de despesas que não incumbem àqueles regimes.

[101] No *Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999* os parceiros sociais evidenciam preocupações quanto à avaliação do papel do sector público e do sector privado na gestão deste domínio de protecção. (Cfr. CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL, *Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999,* Ed. CES, IAPMEI e IEFP, 1997, p.134.

[102] Ao nível dos regimes de prestações definidas podemos encontrar, designadamente, gestão financeira em capitalização a prémio por idades, a prémio por gerações, a prémio médio e a prémio médio geral. Os regimes de contribuições definidas correspondem, fundamentalmente, à chamada capitalização individual.

[103] Existem ainda os sistemas de repartição dos capitais de cobertura, os quais fazem apelo às duas técnicas de capitalização e de repartição, já que os encargos correspondem aos valores actuais das pensões iniciadas em cada ano e esses encargos são financiados pelas contribuições desse mesmo ano.

[104] O que não quer dizer que na prática não existam também Reservas de Segurança com vista à eliminação da figura de prémios adicionais e/ou estornos de prémios que resultariam do desajustamento entre o montante dos prémios recebidos e das despesas efectivas em cada ano.

Assim, e dado que a passagem de uma gestão financeira em repartição para uma gestão financeira em capitalização implica insuportáveis custos de transição e que ainda não se concluiu que um método é preferível ao outro, a modalidade da repartição por períodos apresenta-se como a mais adequada para uma gestão prudente das receitas e despesas dos regimes contributivos.

O método proposto implica que, para um determinado período (por exemplo, quinze anos), sejam tidas em conta as previsões demográficas e económicas a fim de determinar o nível das contribuições, ou as necessárias modificações das prestações, que garantam o equilíbrio do sistema. O saldo positivo ao longo da primeira parte desse período será canalizado para um fundo de reserva, que será aplicado e rentabilizado tal como são, ou deviam ser, aplicadas as reservas dos sistemas em capitalização. No segundo período, essas reservas servirão para cobrir o eventual diferencial entre despesas e receitas resultante da evolução dos factores económicos e demográficos. Estas avaliações serão periodicamente retomadas, por exemplo de quatro em quatro anos, a fim de acompanhar a evolução do comportamento das variáveis em presença.

Gestão financeira do sistema segundo regras da repartição por períodos, com avaliações actuariais pelo menos de quatro em quatro anos, e adequada gestão dos saldos, no respeito, designadamente, das regras da rentabilidade, segurança e utilidade social dos investimentos (Vid. VII e XXVI).

IV. Reforma na estrutura do orçamento da Segurança Social e da estrutura da conta, por forma a torná-los mais rigorosos e transparentes na definição das fronteiras financeiras entre e dentro dos regimes contributivos, dos regimes não contributivos e da acção social.

Verifica-se com frequência que a informação sobre a estrutura e a situação financeira da segurança social, bem como as suas perspectivas futuras, se baseiam nalguns equívocos, resultantes de incorrecções técnicas.

Um dos equívocos, centrado no desconhecimento da especificidade da natureza das contribuições sobre salários, resulta da ideia da universalidade das suas finalidades financeiras, enquanto meio geral de financiamento do sistema, como se se tratasse de um imposto geral, e não já de um meio consignado ao financiamento de uma parte apenas, embora a mais importante, do mesmo sistema (o chamado Regime Geral). O outro equívoco resulta da perspectiva unitária e homogénea dos diversos fins prosseguidos pelo actual sistema de segurança social, que não distingue a essencialidade das diferenças entre regimes contributivos, regimes não contributivos e Acção Social.

Por isso, como não tem havido a preocupação de individualizar, com todo o rigor, as fronteiras financeiras de cada uma daquelas realidades protectoras, é necessário proceder à reforma da estrutura do Orçamento da Segurança Social (OSS). Essa estrutura foi estabelecida há vários anos, a partir de pressupostos diferentes, e não sofreu modificações de fundo para ajustamento aos princípios definidos na Lei de Bases.

Assim, a estrutura orçamental das receitas e das transferências correntes não distingue claramente as afectações aos diferentes subsistemas. No que se refere às despesas correntes essa estrutura foi estabelecida com base em rubricas correspondentes aos destinatários dessas despesas, isto é, aos "grupos de utentes". Daí a introdução das rubricas da infância e juventude, da população activa, da família e comunidade, da população idosa (designada terceira idade), da população com deficiência (designada invalidez e reabilitação), além, naturalmente, da rubrica referente à administração. É no âmbito de cada grupo de utentes que é feita a desagregação por regimes (mas sem discriminar de que regimes se trata) e por acção social (sem distinguir, nomeadamente, a pública da privada).

Esta metodologia está na origem de muitos equívocos e erros de análise. Na verdade, semelhante arrumação das rubricas orçamentais implica que permaneçam completamente misturadas e não desagregadas despesas de regimes tão diferentes entre si como os contributivos e os não contributivos, e, dentro dos regimes contributivos, os regimes gerais (TCO e independentes) e especiais, os regimes de enquadramento obrigatório e os voluntários. Isto sem falar da desagregação que deveria também ser feita dentro dos regimes contributivos relativamente às prestações ou parcelas de prestações não contributivas, tipo complemento social, que se desti-

nam a assegurar valores mínimos que não resultam dos métodos de cálculo estabelecidos com base na obrigação contributiva e no registo de remunerações.

Por outro lado, uma mesma eventualidade específica dos regimes de segurança social (prestações familiares), aparece com as suas várias prestações dispersas por três grupos diferentes de rubricas orçamentais de utentes (infância e juventude, família e comunidade e invalidez e reabilitação).

Por estas razões, os centros de custos e os respectivos fluxos financeiros diferenciados, correspondentes aos três subsistemas de segurança social, o contributivo, o não contributivo e o de acção social, não aparecem adequadamente estruturados e autonomizados, de modo a permitirem, de forma transparente, a percepção do plano financeiro existente relativamente ao quadro normativo que os regula.

1) Reforma da estrutura do Orçamento da Segurança Social, de modo a torná-lo mais rigoroso e transparente, mediante a sua desagregação em quatro grandes áreas de actividade financeira (receitas e despesas): subsistema previdencial (regimes contributivos, distinguindo os voluntários dos obrigatórios e, dentro destes, desagregando o Regime Geral dos Trabalhadores por Conta de Outrem e o Regime Geral dos trabalhadores independentes), subsistema de solidariedade (regimes não contributivos), subsistema de Acção Social e outras actividades desenvolvidas pelo sistema.

2) Reforma da estrutura da Conta e, em geral, da contabilidade e da gestão financeira das instituições de segurança social.

V. Assunção, pelo orçamento do Estado, das responsabilidades financeiras definidas na Lei de Bases da Segurança Social e de outras despesas que têm vindo a ser indevidamente assumidas pelo Regime Geral dos Trabalhadores por Conta de Outrem.

Em 1996, o Estado cumpriu a Lei de Bases da Segurança Social, ao proceder à transferência do OE, para o OSS dos montantes correspondentes às despesas com o Regime Não Contributivo e Equiparados e com a Acção Social. Também cumpriu o Decreto-Lei 401/86, de 2 de Dezembro, no que toca a parte das despesas do Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA) que considerou não contributivas, o que antes só acontecera, parcialmente, em 1993, com uma taxa de cobertura das mesmas em 49,1% e em 1994, com uma taxa de cobertura das despesas de 50,9% [10S].

Ainda assim, permanecem algumas situações que deverão ser clarificadas:

a) Como se sabe, o RESSAA resultou da transformação do Regime Especial de Previdência dos trabalhadores agrícolas (REP), cujo financiamento, devido à exiguidade das suas contribuições, já então era assegurado em mais de 90% por transferências do Regime Geral (em 1985 a taxa de cobertura das despesas pelas contribuições foi de 9% e, em 1986, último ano em que existiram contribuições para este regime, foi de 11%). Era, pois, um regime reduzidamente contributivo. A partir de 1987, os respectivos beneficiários activos foram integrados no Regime Geral, ficando o âmbito pessoal do RESSAA, na prática, limitado aos pensionistas, que constituem um grupo fechado. As respectivas pens>es, embora ligeiramente superiores às do Regime Não Contributivo, são muito baixas. Consideramos, portanto, que este regime deve ser considerado um regime não contributivo e que deve passar a ser totalmente financiado pelo OE, como de resto preconiza o Tribunal de Contas [106].

b) Outras responsabilidades que, pelo seu carácter de interesse geral, deveriam ser assumidas pela solidariedade nacional são as medidas activas de emprego, bem como a contrapartida nacional às transferências do FSE (que totalizou 135 milhões de contos, entre 1988 e 1995). Efectivamente, a resolução do desemprego é uma questão nacional pelo que não pode/deve ser financiada, apenas, pelo sistema de Segurança Social. Logo, entendemos que deve ser repensado o financiamento da formação profissional e das medidas activas de emprego, no

[105] Segundo dados em MSSS, *Segurança Social - Evolução Recente: 1992 a 1995,* Março 1996.
[106] TRIBUNAL DE CONTAS, *op. cit.*.

sentido de estas responsabilidades virem a ser progressivamente assumidas pelo OE. De resto, em todos os países da União Europeia, se observa o recurso às receitas fiscais para o financiamento das medidas activas de emprego [107].

c) Existem reduções de taxa de contribuição em função da natureza da entidade empregadora, sendo normalmente fixada em 21%, a parte da taxa de contribuição relativa à entidade patronal, quando se trata de entidades empregadoras sem fins lucrativos ou situações equiparáveis (como os porteiros de prédios em regime de propriedade horizontal e os trabalhadores do serviço doméstico ou ainda os docentes não abrangidos pela Caixa Geral de Aposentações). Ora, seja o reconhecimento do carácter não lucrativo sejam os benefícios sociais deste tipo de actividade são algo que a sociedade deve assumir globalmente, não devendo, portanto, ficar restringida aos TCO a solidariedade para com estes grupos no que refere à redução da TSU. Por isso, advogamos que seja o OE a compensar o OSS pelos custos destas reduções.

d) É consensual que existe um número demasiado significativo de pensionistas do Regime Geral cujo montante das pensões estatutárias é inferior ao fixado para a pensão mínima. Tal situação deve-se aos baixos salários auferidos, à irregularidade das carreiras contributivas e aos efeitos da inflação, mas também se deve a medidas políticas, muitas das quais remontam aos anos 70, por força das quais foram cobertos, através dos regimes contributivos da Segurança Social, vastos grupos de população até então totalmente desprotegidos [108]. Daqui resulta que a parcela correspondente à chamada "melhoria" (diferença entre a pensão estatutária e a pensão regulamentar) tem um grande peso no montante das despesas com pensões. Estima-se que o montante da despesa correspondente ao diferencial entre a "pensão estatutária" e a "pensão regulamentar" [109] atingiu 259 milhões de contos, apenas em 1995. Aquele diferencial constitui uma parcela de solidariedade pois não corresponde ao esforço contributivo passado dos pensionistas estando predominantemente ligada a opções de carácter político. Assim, sem questionarmos a existência da pensão mínima (como se verá adiante na nossa proposta) consideramos que grande parte destes montantes deverá ser coberta pelo OE, tal como aliás já foi reconhecido com a criação do complemento social, só que apenas para as pensões iniciadas a partir de 1994.

e) Também se tem verificado uma manifesta insuficiência da cobertura, pelo OE, de encargos que lhe são imputáveis no domínio do PIDDAC como sejam, por exemplo, os investimentos em equipamentos sociais, grande parte dos quais nem sequer são propriedade da Segurança Social, como se observa no seguinte quadro:

Quadro 4
Investimento em equipamentos e serviços - PIDDAC

	Despesas							*Transf. do OE*	*Encargo do OSS**
	Patr. da Seg. Social		*Casa do Povo*	*IPSS*	*ESAA*	*Órgãos Centrais*	*Total*		
	Equip.	*Soc. Administ.*							
1988	304,7	2407,7	179,0	2821,9	97,1		5810,4	2291,9	931,8
1989	239,1	2140,6	105,8	3319,7	142,1		5947,3	2318,9	1382,0
1990	298,0	2277,4	109,3	3840,5	134,0		6659,2	2335,8	1936,7
1991	366,1	2919,2	63,7	4364,3	148,9		7862,2	2196,3	2683,0
1992	318,4	2353,3	25,6	4831,3	292,1	128,1	7948,8	3438,1	2131,8
1993	334,3	2367,0	16,7	5053,3	360,2	331,6	8463,1	3507,2	2572,2
1994	220,6	2518,0	2,3	5075,5	439,5	278,5	8534,4	3643,4	2370,7
1995	318,0	2980,2	11,7	5701,8	590,0	222,4	9824,1	3775,9	3056,3

* Despesas, deduzidas das transferências do OE e dos encargos relativos a instalação e/ou apetrechamento de serviços do sistema de Segurança Social

[107] Cfr. HOCKER, Herrad, "L'organisation de la mise en oeuvre de la politique de 1'emploi dans 1'Union européenne", *Observatoire de VEmploi - Politiques,* n° 48 (Hiver 1994), pp. 27-35.

'os Efectivamente, entre fins dos anos 60 e inícios de 70, ao esforço de alargamento do âmbito pessoal da protecção social não corresponderam medidas como, por exemplo, a criação de um regime não contributivo, o que teve como consequência a

1) Real assunção pelo Estado das suas responsabilidades no financiamento dos Regime Não Contributivo e equiparados e Acção Social.
2) Financiamento integral do Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas por transferências do Orçamento do Estado (OE).
3) Adopção de medidas que conduzam à inflexão da actual tendência crescente do desequilíbrio financeiro decorrente do financiamento das medidas activas de emprego, apenas através do Orçamento da Segurança Social.
4) Transferência para o OE da responsabilidade pelo financiamento da contrapartida nacional às transferências do Fundo Social Europeu (Vid. XI).
5) Implementação de um sistema de avaliação custo/benefício de cada uma das medidas activas de emprego (Vid. XI).
6) Financiamento, pelo OE, dos custos das reduções de TSU nos casos de entidades empregadoras sem fins lucrativos (Vid. XI).
7) Financiamento, pelo OE das despesas relativas à diferença entre as pensões mínimas e as pensões estatutárias, para as pensões iniciadas até 31 de Dezembro de 1993.
8) Cobertura integral, pelo OE, dos investimentos em equipamentos sociais, dado que devem ser considerados inseridos no custo da Acção Social.

Vi. Assunção e pagamento da dívida do Estado à Segurança Social, pelo não cumprimento do Decreto-Lei 461/75, de 25 de Agosto, do Decreto-Lei 401/86, de 2 de Dezembro, e da Lei de Bases da Segurança Social.

O Estado não tem cumprido o disposto no Decreto-Lei 461/75, de 25 de Agosto, no Decreto-Lei 401/86, de 2 de Dezembro, relativamente ao financiamento do RESSAA, e na Lei de Bases, relativamente ao financiamento do Regime Não Contributivo e da Acção Social. O valor da dívida correspondente a esse incumprimento no período 1975/95 capitalizado à taxa de desconto do Banco de Portugal, ascendia, no final de 1997, a cerca de 5,9 mil milhões de contos [109] [110]. Acresce que o sector público administrativo figura entre os contribuintes devedores à segurança social.

Por outro lado, a Segurança Social assumiu, em substituição do Estado, responsabilidades financeiras cujos montantes ainda não estão globalmente calculados, pelo que o seu débito se revelaria ainda mais elevado se se tivessem em consideração essas outras componentes. De entre essas outras responsabilidades sobressaem, para além daquelas a que anteriormente fizémos referência, a insuficiência das transferências do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações para financiamento dos subsídios de renda, a qual totalizou, no triénio 1993/95, cerca de 313,5 milhares de contos, o que corresponde a um acréscimo médio anual do débito de Estado de quase 105 milhares de contos; a não cobertura, em 1995, de encargos relativos a medidas de apoio a Despachantes Oficiais, os quais totalizaram cerca de 168 milhares de contos naquele ano; a comparticipação do OSS nas despesas de órgãos e servços da estrutura central da administração pública (por exemplo, Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, Direcção-Geral de Apoio Técnico à Gestão); outras situações englobadas na rúbrica "Outros Devedores" da Conta da Segurança Social e em que a responsabilidade do Estado decorre de

integração quase imediata como beneficiários de prestações contributivas, de grupos com reduzido ou nulo passado contributivo. Sobressaem, pelo seu significado: a fixação de prazos de garantia reduzidíssimos para acesso às pensões de invalidez e velhice (incompatíveis com as exigências de manutenção do equilíbrio financeiro dos regimes contributivos), a integração dos trabalhadores do serviço doméstico em moldes que, como mais tarde se veio a reconhecer, permitu o acesso indiscriminado a este estatuto. Estas e outras medidas reflectem-se em taxas de crescimento do número de pensionistas do Regime Geral na ordem dos 189% no período 70/75 (166,7% para os homens e 243,8% para as mulheres) ou dos 149,4% no período de 75/80 (110,7% para os homens e 249,0% para as mulheres) e de uma evolução do *ratio* beneficiários activos/pensionista de velhice do Regime Geral de 24 em 1973 para 8,72 em 1979.

[109] Cfr. Ministério da Solidariedade e Segurança Social, *Segurança Social - Evolução Recente: 1992 a 1995,* Lisboa, Março 1996, p. 45.

[110] Note-se que este quantitativo é muito próximo do valor acumulado dos saldos do Regime Geral, no período 1975/95, capitalizados à referida taxa, o qual representava, no final de 1997, 6,1 mil milhões de contos, aproximadamente.

legislação avulsa (por exemplo, um empréstimo de 1 145,7 milhares de contos à Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela; um subsídio de 100 mil contos à Santa Casa da Misericórdia de Cascais; adiantamentos a diversas Misericórdias por conta do Ministério da Saúde num total de 81,4 milhares de contos; encargos, de 494,5 milhares de contos, da ex-Caixa de Aposentações da Misericórdia de Lisboa, que deixaram de ser compensados pelas receitas da Lotaria Nacional) [1U].

O reconhecimento de que o OSS deve ser compensado financeiramente pelo OE pelos anos de incumprimento é partilhado por um amplo grupo de actores sociais, encontrando-se expresso, nomeadamente, no *Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999.* Por isso, antes que se possa avançar para qualquer diagnóstico da crise presente ou futura, é necessário que fiquem clarificadas as responsabilidades do Estado face à Segurança Social e que este assuma explicitamente a dívida acumulada.

Não se pretende, obviamente, que o pagamento da dívida do Estado ponha em causa o equilíbrio orçamental ou inviabilize o cumprimento dos critérios de convergência da Moeda única. Daí o ênfase posto no gradualismo desse pagamento, sem prejuízo de dever ficar bem claro que a Segurança Social possui, desde já, um crédito que garante eventuais necessidades futuras.

Mas também é possível, e desejável, que o OE inicie já essa liquidação para que o peso futuro dessa responsabilidade seja menor. Assim, o Estado entregará a Segurança Social prestações do montante equivalente aos juros dessa dívida, as quais serão transferidas para um fundo em capitalização gerido pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Na medida em os montantes continuarão inscritos no OE, através do FEFSS, tal pagamento não terá qualquer efeito em termos de equilíbrio orçamental. Quanto à origem desses fundos, e sem daí decorrer necessariamente um aumento de impostos, o Estado poderá proceder à emissão de títulos da dívida pública, afectos ao próprio FEFSS. Para que a dívida pública não exceda o limite definido nos critérios de convergência, os valores das prestaçõ>es da dívida podem ser modulados à medida que a dívida pública deixar espaço de manobra, o qual deverá aumentar com a previsível descida das taxas de juro após a criação da Moeda Única.

1) Assunção da dívida acumulada do Estado à Segurança Social pelo não cumprimento do Decreto-Lei 461/75, de 25 de Agosto (RTR, REAF, Acção Social), do Decreto-Lei 401/86, de 2 de Dezembro (RESSAA) e da Lei de Bases da Segurança Social (RNC e Acção Social) e respectiva administração, nos termos seguintes:
   a) Definição da taxa de juro aplicável para o efeito, com base na taxa de juro em vigor em cada ano no mercado para operações activas [111] [112];
   b) Determinação em cada ano do quantitativo a transferir do OE para o OSS por aplicação da taxa de juro definida e tendo em atenção os limites impostos pelos critérios de convergência para a Moeda Única.
   c) Emissão de títulos da dívida pública no valor correspondente ao montante apurado.
   d) Transferência desse montante para um fundo de reserva em capitalização gerido pelo FEFSS (Vid. VII).

2) Em alternativa, o Estado poderá não proceder à transferência dos juros da dívida para o fundo em capitalização no FEFSS mas comprometer-se-á a entregar parte (ou a totalidade) destes quando a Segurança Social deles necessitar.

VII. Criação de um fundo em capitalização, a ser gerido pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e afectação a esse fundo: a) da recuperação da dívida do Estado; b) do saldo do Regime Geral; c) da percentagem da TSU consignada a capitalização. Revisão de algumas normas relativas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Como vimos os regimes contributivos têm permanecido superavitários, não obstante grande parte dos seus excedentes terem sido consumidos na cobertura de encargos que, legalmente,

[111] Estes e outros montantes encontram-se identificados *itt* TRIBUNAL DE CONTAS, *op. cit.*.
[112] Por exemplo e face à realidade presente, 4,5%; 5% ou 5,5%.

deveriam ser suportados pelo OE. Esta prática conduziu a que a rubrica rendimentos seja quase irrelevante no financiamento do Regime Geral.

Por outro lado, um sistema de segurança social, ainda que gerido financeiramente em repartição, deve dispor de um Fundo Reserva de Segurança que lhe permita fazer face a situações adversas e cujos rendimentos, concorrendo para o seu financiamento, permitam obviar a indesejáveis "saltos" bruscos das respectivas taxas contribuição.

Para este fundo deverão concorrer as receitas provenientes da recuperação da dívida do Estado, comò antes propusémos, o saldo do Regime Geral, tendo em consideração a nossa proposta de gest<o financeira da Segurança Social em sistema de repartição por períodos e rentabilização dos saldos existentes e, por fim, a parte da taxa global de contribuição relativa às prestações familiares, na medida em que propomos que estas venham a constituir um regime universal financiado pelo OE.

Quanto ao FEFSS, criado em 1989 [113] com o objectivo de assegurar a estabilização financeira do sistema de segurança social, adoptando medidas de maior flexibilidade e rentabilidade na sua gestão financeira, é escassa a informação pública sobre este organismo, n<o surgindo, em particular, as suas contas englobadas, ou em anexo às contas da Segurança Social. Os dados sobre a sua gestão financeira indiciam uma situação bastante positiva. Com efeito, a rentabilidade dos capitais próprios foi em 1993 de 12,1%, em 1994 de 9,2%, em 1995 de 9,2% e em 1996 de 9,1% e os encargos administrativos foram modestos, situando-se em 1,45% e 2,03% dos rendimentos de propriedade, em 1994 e 1995 respectivamente. O FEFSS é, pois, um bom exemplo de um instrumento de capitalização pública com boa rentabilidade, que deve ser desenvolvido e potenciado.

Na medida em que esta instituição, ainda que administrativamente autónoma deve integrar o sistema de segurança social e tem por função rentabilizar os fundos do sistema e deverá ter, segundo a nossa proposta, um papel mais activo na gestão dos recursos financeiros dos regimes contributivos, é exigível que a sua gestão seja não só mais transparente como participada pelos representantes dos beneficiários e dos contribuintes.

Por fim, nota-se que se considera absolutamente injustificado o facto a actividade do FEFSS estar sujeita a imposto de rendimento, o que não sucede com os fundos de pensões privados.

1) Criação de um fundo de reserva em capitalização dos regimes contributivos cujas receitas serão provenientes de:
   a) recuperação da dívida do Estado (Vid. VI);
   b) saldo do Regime Geral (Vid. III);
   c) parcela da taxa global de contribuições relativa às prestações familiares (Vid. I).
2) Definição da parte desses fundos, nomeadamente a correspondente ao pagamento da dívida do Estado, que será obrigatoriamente aplicada em títulos da dívida pública.
3) Este fundo de reserva em capitalização será gerido pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o que implica algumas alterações no funcionamento deste organismo:
   a) avaliação do funcionamento e criação de mecanismos que tornem transparente o FEFSS;
   b) integração das contas deste organismo no Orçamento e Conta do sistema de Segurança Social (Vid. IV);
   c) clarificação de que o FEFSS integra o Sistema de Segurança Social.
   d) criação de um conselho de gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (Vid. XXIV).
   e) correção da situação de discriminação fiscal do FEFSS relativamente aos organismos privados.
4) Ao FEFSS caberá também gerir os fundos em capitalização relativos ao Seguro Social Voluntário (Vid. XIX). [113]

[113] Pelo Decreto-Lei n° 259/89,14 de Agosto e regulado pelo Decreto-Lei 399/90, de 13 de Dezembro.

VIII. Criação de um fundo de solidariedade-emprego nos regimes contributivos destinado ao financiamento do acréscimo de despesas relacionadas com medidas de apoio á restruturação de empresas e de sectores e com o desemprego de longa duração.

Temos vindo a constatar que o aumento do desemprego e a precarização do trabalho podem implicar custos significativos em termos de equilíbrio financeiro dos regimes contributivos. Por outro lado, a Segurança Social é chamada a acorrer às situações de desprotecção e vulnerabilidade social geradas por estas novas realidades. É o caso, nomeadamente, das situações de antecipação da idade da reforma por desemprego e por medidas de restruturação de empresas e sectores, das situações de pré-reforma e das taxas contributivas reduzidas nas situações de pré-reforma. O regime jurídico da pré-reforma, de 1991, veio definir medidas que oneram a Segurança Social numa dimensão ainda não cabalmente conhecida devido à sua relativamente recente implementação e à falta de adequada avaliação de custos >[14]. Já o diploma de 1993 [114] [115] parecia contemplar preocupações na matéria na medida em que estipulava um financiamento específico dos custos com a antecipação da idade da reforma, mas nada foi posteriormente concretizado.

Propomos, por isso, a criação de um fundo de solidariedade-emprego nos regimes contributivos para financiamento de determinados custos relacionados com antecipação da idade da reforma por restruturação de empresas ou sectores ou por desemprego, desemprego de longa duração e com a pré-reforma.

Como bases de incidência das contribuições que constituirão as receitas deste fundo propomos:

a) As compensações por não concessão de férias ou por trabalho em dias de descanso, as indemnizações por despedimento ou cessação de contrato de trabalho e os montantes recebidos a título de horas extraordinárias.
   Estes montantes não deverão contar para efeitos de remuneração de referência para cálculo das prestações pois não possuem a regularidade característica da remuneração. Além disso, o recurso a horas extraordinárias e a não concessão de férias ou dê dias de descanso prejudicam directamente o nível de emprego, pois não liberta postos de trabalho que poderiam ser ocupados por trabalhadores desempregados;

b) O valor acrescentado das empresas.
   Como vimos, a maioria das medidas acima apontadas estão relacionadas com políticas especiais de apoio à restruturação de empresas ou sectores de actividade e não com objectivos próprios da Segurança Social, tendo funcionado contra os próprios interesses da segurança social numa dupla perspectiva: no aumento das despesas e na redução do número de pessoas a descontar. A isto acresce o facto das empresas mão-de-obra intensiva estarem a ser crescentemente penalizadas relativamente às empresas capital intensivo, pois o volume das responsabilidades patronais nas primeiras é proporcionalmente muito superior. Pelas razões expostas justifica-se a existência de uma taxa de contribuição sobre o valor acrescentado bruto das empresas o que terá como efeito não só restabelecer algum equilíbrio entre as empresas capital intensivo e as empresas mão-de-obra intensiva como poderá ser encarada como uma "compensação" pelos custos sociais inerentes às medidas de restruturação e uma extensão da solidariedade das empresas capital intensivo para com as empresas mão-de-obra intensiva (com os consequentes efeitos benéficos ao nível do emprego).

[114] Entre tais medidas destaca-se a transferência para a Segurança Social, de parte das responsabilidades financeiras das empresas com esquemas de pré-reforma criados ao abrigo de um conjunto de diplomas legais referentes a medidas de recuperação de empresas declaradas em situação económica difícil e em projectos de restruturação ou de recuperação de empresas e a introdução da possibilidade dos trabalhadores com 60 ou mais anos requererem a reforma antecipada em alternativa à pré-reforma (Cf. Decreto-Lei 261/91, de 25 de Julho).

[115] Decreto-Lei 329/93, de 25 de Setembro, que reformula o regime de pensões de invalidez e velhice do Regime Geral.

1) Criação de um fundo de solidariedade-emprego dos regimes contributivos, destinado a compensar financeiramente a Segurança Social pelo acréscimo de despesas resultantes:
   a) da antecipação da idade da reforma por medidas de restruturação de empresas e sectores.
   b) da antecipação da idade da reforma por desemprego de longa duração;
   c) da redução das contribuição dos trabalhadores em situação de pré-reforma (Vid. xi);
   d) da equivalência à entrada de contribuições por desemprego não subsidiado a partir dos 55 anos (Vid. XIV).

2) Este fundo será constituído por receitas provenientes de:
   a) Contribuições sobre horas extraordinárias;
   b) Contribuições sobre os valores atribuídos para compensação de não concessão de férias ou dias de descanso e sobre as indemnizações por despedimento ou cessação do contrato de trabalho que, propomos, devem passar a ser objecto de incidência contributiva (Vid. III);
   c) Taxa que incidirá sobre o valor acrescentado bruto das empresas.

3) As bases de incidência das contribuições sobre horas extraordinárias, os valores atribuídos para compensação de não concessão de férias ou dias de descanso e as indemnizações por despedimento ou cessação do contrato de trabalho devem deixar de intervir no cálculo das prestações.

4) 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 contribuiçõ>es para a Segurança Social nem pelo fundo de solidariedade-emprego, mas sim pelo OE.

IX. Identificação das receitas próprias da acção social e afectação das receitas das multas, das coimas e das prestações prescritas ao orçamento próprio dos regimes que lhes deram lugar.

Refere a Lei de Bases que a Acção Social é "fundamentalmente financiada por transferências do Estado", e pelo produto das multas que regulam os regimes de segurança social e os montantes das prestações prescritas.

Ora não se considera justificável que as multas respeitantes a infracções nos regimes contributivos ou a prescrição de prestações dos vários regimes revertam para a Acção Social e não para os próprios regimes. É de admitir que esta situação tenha mesmo determinado alguma passividade no que respeita à actualização dos montantes e cobrança das multas. Além da necessária clarificação das responsabilidades do Estado no financiamento da Acção Social, há que repensar qual o lugar das receitas das multas e das contribuições prescritas.

1) Identificação das receitas próprias da Acção Social, bem como as transferências que lhe estão ou devam estar consignadas.

2) Afectação das receitas das multas, das coimas e das prestações prescritas ao orçamento próprio dos regimes que lhes deram lugar.

IV) Contribuições para a Segurança Social

X. Revisão periódica da desagregação da taxa social única de modo a adequá-la ao custo das eventualidades, com afectação da parcela referente às prestações familiares ao fundo em capitalização.

A desagregação da TSU do Regime Geral dos TCO foi introduzida pelo Decreto-Lei 326/93, de 25 de Setembro, tendo como base a distribuição das despesas correspondentes às eventualidades previstas no respectivo âmbito material em 1991.

Porém, a desagregação da TSU adoptada em 1993 está ultrapassada, por dois motivos: em primeiro lugar, pela redução da parcela da TSU imputada aos empregadores em 0,75% (passando

TSU de 35,5% para 34,75%) devido à criação do chamado IVA Social, nos termos da Lei 39-B/94, de 27 de Dezembro; em segundo lugar, pela alteração do peso das eventualidades nas despesas globais decorrente da evolução das despesas com a maioria das eventualidades desde 1991.

A adequação das taxas parcelares é particularmente importante tendo em conta a existência de sub-regimes com taxas de contribuição especiais ou mesmo de outros regimes, dado que esta desactualização pode ser (é) penalizadora do sistema em termos financeiros, para além de gerar outras dificuldades ao nível da gestão das prestações. Interessa, assim, definir normas de actua-
• lização periódica da desagregação da TSU, de modo a acompanhar o comportamento das despesas relativas a cada uma das eventualidades.

Dada a nossa proposta de criação de um regime universal das prestações familiares e sua exclusão do âmbito dos actuais regimes há que ter em conta a parcela da taxa de contribuição referente a esta eventualidade. Assim, consideramos que esta parcela deve ser afecta ao fundo de capitalização que propusémos. Quanto ao valor desta parcela, na medida em que os 2,8% fixados na legislação de 1993 que desagregou a TSU do Regime Geral dos TCO, e na legislação, também de 1993, que reformulou o regime dos trabalhadores independentes, se encontram desactualizados, torna-se necessário determinar o valor a adoptar para o efeito (da ordem dos 2% em nosso entender).

1) Actualização da desagregação da Taxa Social ònica adequando-a ao custo efectivo das prestações referentes a cada eventualidade (Vid. XXVI).

2) Determinação da parcela da taxa de contribuição referente às prestações familiares e afectação dessa parcela ao fundo de capitalização gerido pelo FEFSS (Vid. VII).

XI. Reavaliação de todas as situações de taxas de contribuição especiais, tendo em consideração a sua adequação ao valor correspondente à taxa tecnicamente devida para as eventualidades cobertas (e a justificação da sua própria existência).

Em numerosos subregimes do Regime Geral dos TCO são adoptadas taxas contributivas especiais, em função das especificidades desses subregimes (p. ex. regimes incompletos), ou dos trabalhadores por eles abrangidos (p.ex. trabalhadores do serviço doméstico) ou, ainda, das respectivas entidades empregadoras (p.ex. entidades sem fins lucrativos), ou, finalmente, das maiores dificuldades dos trabalhadores acederem a um posto de trabalho (primeiro emprego, trabalhadores deficientes, desempregados de longa duração [116]). Ora, essas situações, em caso de igualdade do leque de prestações que integram esses regimes, determinam situações de injustiça relativa - entre os trabalhadores a quem é exigida a taxa normal e aqueles que beneficiam de taxa bonificada, ou entre as entidades patronais que se acolhem a sistema de taxas mais favoráveis. Acresce que qualquer redução de taxa que n<o tenha correspondência ao nível do esquema de prestações determina uma perda para a Segurança Social e, consequentemente, um prejuízo para os trabalhadores em geral, pelo se impõe a cabal apreciação da justeza das razões que as determinaram e sobre se os objectivos visados por essas bonificações foram, ou não, atingidos. E, face aos resultados dessa análise, haverá que eliminar as bonificações injustificadas e obter a compensação exterior ao sistema (p. ex. por recurso ao OE) para a perda de receitas decorrente das restantes situações.

1) Revisão e actualização das taxas de contribuição nos casos de redução de contribuição em função da redução do esquema de prestações adequando-as ao valor correspondente á taxa tecnicamente devida para as eventualidades cobertas (Vid. X e XXVI).

2) Adequação da taxa de contribuição às eventualidades cobertas para os trabalhadores em situação de pré-reforma ou, caso se verifique a necessidade de manutenção da redução de

[116] Relativamente às isenções ou reduções da taxa de contribuição em função de políticas de promoção do emprego de jovens em situação de primeiro emprego, desempregados de longa duração e trabalhadores deficientes, consideramos que, enquanto medidas activas de emprego, elas devem ser suportadas pela solidariedade nacional. Além disso, torna-se urgente a aferição da eficácia destas medidas, a fim de apurar se elas têm funcionado realmente como promotoras de emprego ou se estão apenas a dar azo a utilizações oportunistas por parte das entidades empregadoras.

taxa de contribuição, compensação financeira da Segurança Social pelos custos de tal redução, nomeadamente através do fundo de solidariedade-emprego (Vid. VIII).

3) Compensação financeira da Segurança Social, pelo OE, pela redução da taxa de contribuição em função da natureza da entidade empregadora (Vid. V).

4) Aferição da eficácia de redução ou exoneração das contribuições das empresas com vista ao incentivo à criação de empregos por forma a apurar o interesse da manutenção dessas situações (Vid. V).

5) Financiamento, pelo OE, das medidas de redução ou exoneração das contribuições com vista ao incentivo à criação de empregos (medidas activas de emprego) (Vid. V).

XII. Revisão de situações de bases de incidência contributiva reduzidas no Regime Geral dos Trabalhadores por Conta de Outrem.

Existem diversas situações em que a base de incidência é reduzida e que merecem especial relevo. Encontram-se nesta situação os membros do clero e associações religiosas e os trabalhadores do serviço doméstico, cujas contribuições, em regra, se baseiam em 70% do salário mínimo, o que determina que as prestações substitutivas das remunerações assumam baixos níveis, frequentemente inferiores ao mínimo, requerendo, pois, um recurso acrescido à solidariedade. Por exemplo, os valores estatutários das suas pensões situar-se-ão, de acordo com a dimensão da sua carreira contributiva, entre 21% e 56% do salário mínimo. Logo, dado que a pensão mínima representa cerca de 50 % do salário mínimo, as suas pensões só não serão acrescidas de "complemento social" no caso de a dimensão da respectiva carreira contributiva ser superior a 35 anos.

Ainda se colocam outros problemas no caso do sub-regime dos trabalhadores do serviço doméstico, como os de poderem não vir a conseguir cumprir a densidade contributiva exigível para cumprimento dos prazos de garantia das pensões ou os prazos de garantia das prestações de desemprego [117]. Na prática estes trabalhadores não tem acesso às prestações de desemprego e com muita dificuldade têm acesso às pensões[118], ou seja, possuem uma protecção fictícia. Esta situação justifica a definição de um regime especial para os trabalhadores domésticos à hora ou ao dia.

1) Elevação dos escalões da base de incidência até ao salário mínimo nacional no caso dos membros do clero e ordens religiosas, e do salário mínimo do sector no caso dos profissionais do serviço doméstico.

2) Revisão do regime dos profissionais do serviço doméstico ao dia ou à hora no sentido da sua integração no regime dos trabalhadores independentes, mas tendo em consideração as propostas por nós formuladas para a reforma deste regime.

XIII. Revisão de situações de componentes da retribuição que não são objecto de incidência contribuibutiva, no Regime Geral dos Trabalhadores por Conta de Outrem.

A não incidência contributiva sobre certas componentes de remunerações no Regime Geral dos TCO verifica-se nos casos das compensações por não concessão de férias ou de dias de descanso e das indemnizações por despedimento ou por cessação de contrato de trabalho. Tais exonerações são bastante questionáveis, pois não só não se prendem com objectivos próprios da segurança social como fomentam situações que resultam no prejuízo do equilíbrio do sistema, como sejam a redução do número de trabalhadores (beneficiários activos). As compensações por não concessão de férias ou de dias de descanso são medidas desincentivadoras do aumento do

[117] Encontram-se nesta situação de precaridade os trabalhadores assalariados ao dia ou à hora, aos quais apenas *é* exigida uma obrigação contributiva de 30 horas por mês.

[118] Nas pensões de velhice e invalidez o prazo de garantia actual é de 15 anos com uma densidade contributiva é de 120 dias/ano. No subsídio de desemprego o prazo de garantia é de 540 dias em 24 meses e no subsídio social de desemprego é de 180 dias em 12 meses.

emprego, nomeadamente do emprego a tempo parcial, e vão no sentido oposto à cada vez mais necessária partilha do trabalho. As exonerações de contribuições sobre indemnizações por despedimento e cessação do contrato de trabalho podem ser consideradas como visando a flexibilização das condições de mobilidade de mão-de-obra, ou seja, visam, na prática, facilitar o desemprego.

Incidência de contribuições sobre os montantes recebidos por não concessão de férias ou dias de descanso, indemnizações por despedimento ou cessação do contrato de trabalho (Vid. VIII).

XIV. Análise das situações de equivalência à entrada de contribuições, a fim de avaliar da possibilidade de passar a existir a manutenção, ainda que parcial, do pagamento de contribuições ou compensação financeira pelos custos com elas relacionados

A figura da equivalência à entrada de contribuições (também denominada assimilação de períodos contributivos ou regime de contribuições fictícias) tem por objectivo evitar a ocorrência de lacunas na carreira contributiva dos beneficiários em consequência da falta de contribuições decorrente de verificação de eventualidades protegidas pelo Regime Geral ou de outras situações consideradas relevantes, através do registo de remunerações independentemente do pagamento de contribuições. Deste registo decorrem custos, correspondentes á atribuição de prestações, ou de parcelas, correspondentes a períodos em que as contribuições não entraram no sistema. As equivalências verificam-se não só no caso de ocorrência de situações subsidiadas pelo sistema de Segurança Social[119], mas também de situações não subsidiadas pelo sistema uo.

Dada a extrema importância que estes registos de remunerações assumem para os beneficiários activos e o interesse social em que se mantenha, a este nível, o carácter redistributivo e solidarista dos regimes contributivos, não preconizamos o desaparecimento desta figura. Porém, questionamos a responsabilização total da segurança social pelo financiamento dos custos das equivalências, principalmente, nos casos de situações não subsidiadas e para as quais não houve qualquer contribuição. Atente-se, por exemplo, no caso dos acidentes de trabalho que não só nunca foram integrados no âmbito material dos regimes da Segurança Social como ainda trans[1] ferem para esta uma parte dos seus custos. Também, quanto aos casos de serviço militar obrigatórios ou serviço cívico bem como de desemprego de longa duração é desejável que, para manutenção de tais equivalências, a Segurança Social seja compensada pelos custos delas decorrentes através de outras fontes de financiamento.

Também consideramos desejável que se equacione a possibilidade de introdução de efectiva entrada de contribuições, pelo menos parcial, no caso de situações subsidiadas. Esta medida pode ser equacionada como forma de redução das despesas líquidas de contribuições, bem como de controle de determinado tipo de situações, nomeadamente no caso da protecção na doença susceptível de permitir práticas de pseudo interrupção temporária de actividade por acordo entre empregador e trabalhador ou, no caso dos trabalhadores independentes, a suspensão do pagamento de contribuições. A existência de contribuições patronais durante os períodos de atribuição do subsídio de desemprego também não seria inédita já que existiu até á extinção do Gabinete de Gest<o do Fundo de Desemprego [121].

1) As equivalências por situações subsidiadas pela segurança social devem dar lugar a manutenção da parcela das contribuições relativas à entidade empregadora.

[119] Por doença, doença profissional, maternidade, paternidade e adopção, desemprego subsidiado, assistência a descendentes doentes, suspensão do contrato de trabalho ou redução temporária dos períodos normais de trabalho por parte da entidade empregadora (lay-off) com lugar a pagamento de compensação salarial.

[120] Por acidente de trabalho e acto de terceiro com direito a indemnização, serviço militar obrigatório e serviço cívico, indisponibilidade dos trabalhadores do mar para embarcarem por terem de se apresentar ao serviço militar obrigatório ou ao serviço cívico, licenças especiais para assistência a filhos durante os três primeiros anos de vida, desemprego não subsidiado de beneficiários com idade igual ou superior a 55 anos e aos desempregados a frequentarem cursos de formação com recebimento de uma compensação ou subsídio de formação inferior à prestação de desemprego.

[121] Com base numa estimativa que entra em conta com a taxa de contribuição patronal em vigor anteriormente à instituição da TSU (21%), o número de dias subsidiados por desemprego e o salário mínimo em vigor no ano a que respeita o valor estimado, o montante de contribuições patronais que deixou de entrar por esta via foi superior a 111 milh>es de contos só no período 1988/95.

2) Enquanto a protecção na eventualidade de acidente de trabalho não integrar o âmbito material da segurança social, devem as entidades responsáveis pelas indemnizações por acidentes de trabalho, ou a entidade patronal, serem responsáveis pelo pagamento das contribuições nos períodos em que este é interrompido por acidente de trabalho (Vid. II).
3) A equivalência por acto de terceiro com direito a indemnização deverá também ser da responsabilidade da entidade que indemniza, passando a fazer parte do montante dessa indemnização.
4) A equivalência por desemprego não subsidiado a partir dos 55 anos deverá ser financiada através do fundo de solidariedade-emprego proposto (Vid. VIII).
5) As restantes situações de equivalência devem ser integralmente financiadas, na parte do trabalhador e na parte da entidade patronal, por outras fontes de financiamento.

V) Prestações dos regimes contributivos da Segurança Social

XV. Flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice

As transformações que se têm vindo a observar no mundo sócio laborai determinam que cada vez mais existam trabalhadores que, por terem capacidade e vontade de trabalhar, prosseguem a sua actividade para além da idade mínima de reforma, ao mesmo tempo que trabalhadores abaixo dessa idade têm dificuldades em manter os seus postos de trabalho por condicionantes de ordem económica.

O reconhecimento desta realidade tem levado a que sejam frequentemente equacionadas as exequibilidade e potencialidades do recurso ao instituto da flexibilização da idade da reforma, o que, como é evidente, obriga a repensar os mecanismos e as técnicas dos actuais regimes de pensões de velhice.

Desenhados para atribuir pensões a partir de determinada idade para o conjunto dos seus beneficiários, articulando mecanismos que, ao nível individual, combinam a correspondência entre os anos de carreira contributiva e a taxa de substituição e, ao nível colectivo, o conjunto dos beneficiários activos e pensionistas, os sistemas públicos de pensões têm a capacidade de garantir antecipadamente, e ao longo de todos os anos da reforma, um montante que o beneficiário conhece e cujas regras de acesso também conhece.

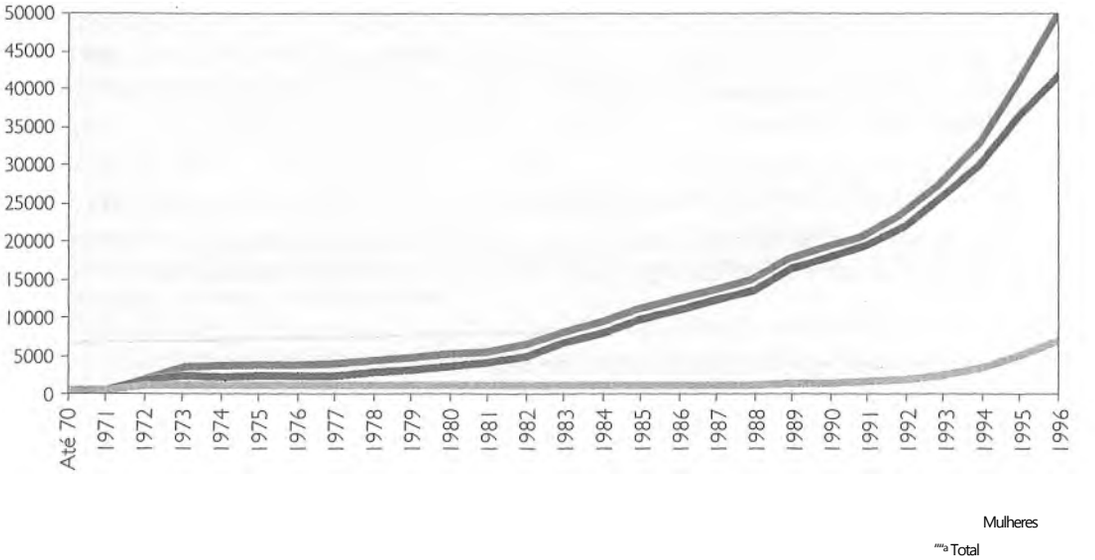
A generalização do recurso à reforma antecipada veio, porém, ameaçar o equilíbrio desses mecanismos, obrigando a repensar as formas de financiamento dessas situações. Em especial por se ter vindo a notar que as situações de antecipação já não se devem à existência de profissões desgastantes mas sim a políticas de gestão de mão-de-obra associadas a restruturações ou a dificuldades económicas de empresas e sectores, com reflexos mais evidentes em termos legislativos a partir dos anos 80 e que são confirmados em termos numéricos, pela evolução do número de pensionistas com pensão antecipada, como o gráfico 3 evidencia.

A antecipação da idade da reforma não pode corresponder a medidas de incentivadoras de desemprego nem ser lesiva do equilíbrio dos regimes de pensões mas deve ser possibilitar, aos trabalhadores que o desejem, a reforma a partir dos 60 anos, se voluntariamente optarem pela redução do montante das pensões correspondente ao custo acrescido dessa antecipação. Atenção especial deve ser prestada aos trabalhadores cuja reforma é antecipada por motivo de desemprego para que não sejam ainda mais prejudicados, pelo que os custos de tal antecipação não deverão ser de sua responsabilidade.

Correspondendo a uma maior flexibilização da idade da reforma também deverão existir condições incentivadoras à continuação da actividade após a idade mínima legal sem recebimento das pensões o que, no fundo, se consubstancia na sua não discriminação relativa àqueles que tendo-lhes sido atribuída uma pensão, prosseguem a sua actividade profissional[122]. Efectivamente, tal como existem trabalhadores que optariam por cessar a sua actividade mais

[122] Note-se que as pensões dos trabalhadores que continuam a trabalhar, após a atribuição de pensão, são acrescidas anualmente de 2% dos salários sobre que incidiram contribuições para a Segurança Social.

Gráfico 3
Evolução do número de pensionistas com pensões antecipadas no regime geral, por sexo (de 1970 a 96)



cedo, outros existem que gostariam de prolongar a sua actividade e verem assim acrescido o montante das suas pensões.

1) Flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice a partir dos 60 anos, com redução da pensão no montante que corresponde ao custo acrescido dessa antecipação (pelas contribuições que deixam de ser recebidas pelo sistema e pela atribuição antecipada da pensão). A introdução desta medida determinará que sejam implementadas fontes adicionais de financiamento para o caso específico das situações de reforma antecipada por motivo de desemprego (Vid. VIII).

2) Revisão dos métodos de cálculo das pensões para os beneficiários activos que optaram por continuar a trabalhar, sem receberem pensão após a idade mínima legal de reforma.

3) Eliminação de medidas de isenção de contribuições ou de não enquadramento dos pensionistas a exercer actividade profissional remunerada (Vid. XVIII).

XVI. Fixação de limites máximos para os montantes das prestações por referência ao vencimento de ministro ou definição de taxas de substituição regressivas que conduzam a resultado equivalente, sem prejuízo do princípio da substitutibilidade dos rendimentos perdidos

Alegando-se preocupação com as iniquidades conducentes ao elevado nível de algumas (poucas) pensões, têm-se vindo a defender a introdução de limites aos rendimentos sobre que incidem as contribuições para a segurança social, o que resultaria automaticamente numa redução do nível das pensões mais altas. Na realidade, esta solução não apresenta quaisquer vantagens para o sistema pois implicará, uma considerável perda imediata de receitas. Além disso, é uma medida que vai no sentido da erosão da solidariedade e da redistribuição já que introduz uma redistribuição vertical de rendimentos regressiva.

Por seu lado, a definição de limites máximos para as prestações a um nível muito elevado (o do vencimento de um ministro) é uma medida que vai no sentido oposto ao do plafonamento das contribuições. Efectivamente, com a definição de limites máximos para as prestações aprofunda-se a solidariedade e corrigem-se eventuais inequidades existentes.Por outro lado ela constitui a contrapartida para a garantia de mínimos de prestações. Por fim, a partir de um nível de prestações equivalente ao vencimento de ministro, é da mais elementar justiça social que os beneficiários contribuam para as prestações dos que estão abaixo dos mínimos legais.

Só uma visão muito limitada do funcionamento do subsistema previdencial, e algo determinada pela lógica estrita do seguro contratual, própria do sector privado, concebe estes regimes sob uma perspectiva estritamente comutativa, pois este subsistema opera todo um conjunto de solidariedades e coloca em funcionamento vários mecanismos de redistribuição. Ao defendermos o aprofundamento da redistribuição nos regimes contributivos (no sistema de Segurança Social e na sociedade em geral, já que se trata de uma opção política que urge assumir para cessar o crescente aumento das desigualdades sociais) não estamos a defender que se destrua o princípio da substitutibilidade de rendimentos que subjaz a estes regimes e opomo-nos totalmente a qualquer proposta que vise transformar o actual sistema de Segurança Social num outro que apenas garanta prestações mínimas ou um valor muito baixo de prestações, sem qualquer correspondência com as remunerações efectivamente recebidas. Este seria um retrocesso inaceitável nos direitos sociais e no modelo social por que nos regemos e teria consequências dramáticas em termos de aumento de exclusão social, dada a dependência do salário em que vive a maioria das famílias portuguesas (tanto mais maior quanto é crescente a erosão das solidariedades tradicionais da sociedade providência e o aumento do endividamento das famílias).

Igualmente pensável, em alternativa à fixação de limites máximos, muito elevados, para os montantes das prestações, é a aplicação de taxas de substituição regressivas nas prestações com vista a estabelecer uma solidariedade entre os beneficiários cujo nível das prestações é muito elevado e aqueles cujas prestações possuem níveis socialmente inaceitáveis em consequência, nomeadamente, das baixas remunerações auferidas e sem prejuízo da manutenção do princípio da substitutibilidade dos rendimentos.

Fixação, por referência ao vencimento de ministro, de limites máximos para os montantes das prestações ou, em alternativa, estabelecimento de taxas de substituição regressivas, sem prejuízo da manutenção do princípio da substitutibilidade de rendimentos do trabalho perdidos, inerente aos regimes contributivos.

XVII. Modulação do montante definido para o mínimo de pensão em função da duração da carreira contributiva e clarificação das regras relativas aos aumentos anuais das pensões.

O baixo nível da pensões é um dos aspectos mais preocupantes do nosso sistema de Segurança Social. Efectivamente, não é só o montante das pensões dos regimes não contributivos ou equiparados que possui um nível muito baixo. No próprio Regime Geral, verifica-se que à esmagadora maioria dos pensionistas de invalidez e de velhice existentes em 1996 correspondiam pensões estatutárias (as resultantes da fórmula de cálculo) inferiores à pensão mínima. Como se verifica no quadro seguinte, 62% dos pensionistas de velhice e 52,2% dos pensionistas de invalidez do Regime Geral possuem pensões estatutárias até 5.000$ e 88,1% e 86,2% possuem pensões até à pensão mínima, respectivamente.

Quadro 5
Distribuição do número de pensionistas de invalidez e de velhice do regime geral, existentes 1996, por escalão de pensão estatutária

	Invalidez			*Velhice*		
	N°	*Freq.*	*Frq.Acum.*	*N°*	*Freq.*	*Frq.Acum.*
P<=3000	134,0	45,5%	45,5%	544,3	56,2%	56,2%
3000 <P<=5000	19,9	6,7%	52,2%	56,3	5,8%	62,0%
5000<P<=30100	99,9	33,9%	86,2%	253,6	26,2%	88,1%
30100<P<=50000	17,6	6,0%	92,2%	50,9	5,3%	93,4%
50000<P< 100000	16,2	5,5%	97,7%	43,4	4,5%	97,9%
100000<=P<200000	5,9	2,0%	99,7%	16,6	1,7%	99,6%
200000<=P	1,0	0,3%	100,0%	4,1	0,4%	100,0%
Total (Milhares)	294,5			969,1		

Consequentemente, em muitas das actuais pensões regulamentares (as efectivamente recebidas), a sua componente mais substancial é constituída pela "melhoria" que consiste no montante que acresce à pensão estatutária até à pensão mínima. Esses montantes têm sido financiados pela solidariedade dos trabalhadores dos regimes contributivos.

A existência de um mínimo de pensão garantido aos pensionistas do Regime Geral remonta a uma época em que não existia regime não contributivo, nem Rendimento Mínimo Garantido (RMG). Todavia, este instituto está longe de ter perdido a sua importância, como nos sugere a constatação de que, nas pensões iniciadas no ano de 1996 (até Novembro) cerca de 64,9% dos pensionistas de invalidez e 51,6% dos pensionistas de velhice correspondiam a pensões estatutárias inferiores ao montante definido para a pensão mínima, como se verifica no seguinte quadro.

Quadro 6
Distribuição do número de pensionistas de invalidez e de velhice do regime geral, com pensões iniciadas em 1996 [123], por escalão de pensão estatutária

	Invalidez			*Velhice*		
	N°	*Freq.*	*Frq.Acum.*		*Freq.*	*Frq.Acum.*
P<=3000	0,7	6,5%	6,5%	1,1	3,9%	3,9%
3000 <P<=5000	0,2	2,1%	8,7%	0,3	1,0%	4,9%
5000<P<=30100	6,0	56,2%	64,9%	13,6	46,6%	51,6%
30100<P<=50000	1,5	14,1%	79,0%	4,9	16,8%	68,3%
50000<P< 100000	1,5	13,8%	92,8%	6,0	20,5%	88,9%
100000<=P<200000	0,6	5,8%	98,7%	2,6	8,8%	97,7%
200000<=P<400000	0,1	1,1%	99,8%	0,6	2,0%	99,7%
400000<=P	0,0	0,2%	100,0%	0,1	0,3%	100,0%
Total	10,6			29,1		

As determinantes desta situação são diversas: baixos salários, curtos períodos contributivos, fraudes, etc. Não sendo possível distinguir cabalmente entre os que se furtaram às contribuições ou aproveitaram condições generosas na lei como as que existiram, e aqueles que realizaram um considerável esforço contributivo mas que, no entanto, viram as suas pensões reduzidas em consequência de baixos salários ou dos efeitos da inflação sobre os salários, é possível diferenciar entre os que possuem carreiras contributivas longas e os que possuem curtas carreiras contributivas. Acresce que o montante de pensão mínima é francamente baixo. Assim, por motivos de justiça social impõe-se que na fixação de mínimos de pensão se diferencie entre as curtas e as longas carreiras contributivas, favorecendo estas últimas.

Relativamente aos aumentos anuais das pensões propomos que se proceda a uma estrita fixação das regras lhes que devem presidir no sentido de, por um lado, corrigir os níveis demasiado baixos nos casos das pensões existentes fixando-se um limite, como por exemplo o salário mínimo nacional, abaixo do qual esses aumentos serão mais elevados. Quanto aos aumentos das pensões superiores ao salário mínimo nacional, defendemos que sejam indexados ao crescimento do êndice de Preços no Consumidor (IPC), o que tem como vantagem o facto de os tornar imunes ao ciclo político e ao aproveitamento oportunístico da Segurança Social, obviando a soluções profundamente penalizadoras da sustentabilidade financeira do sistema.

1) Modulação do montante definido para o mínimo de pensão em função da duração da carreira contributiva, privilegiando os pensionistas de carreiras mais longas, sem prejuízo da atribuição do complemento social sempre que a pensão seja inferior ao mínimo estabelecido.

2) Fixação das regras que devem presidir aos aumentos anuais das pensões no sentido de:
   a) indexar ao IPC os aumentos das pensões acima do salário mínimo nacional;
   b) privilegiar as pensões de montante inferior ao salário mínimo nacional.

[123] Apenas em relação às pensões iniciadas até Novembro.

VI) Regime geral dos trabalhadores independentes

XVIII.Reforma global do actual regime dos trabalhadores independentes com vista à correção das situações de inequidade e desprotecção existentes

A evolução do Regime Geral dos trabalhadores independentes revela bem as dificuldades com que se foi procurando generalizar a protecção social a este grupo (ou grupos) de trabalhadores. De facto, o actual regime contém especificidades que procuram ter em conta a situação particular destes trabalhadores, por um lado, e a sua própria heterogeneidade interna, por outro lado. Esta heterogeneidade interna é, aliás, uma das características mais importantes do regime dos trabalhadores independentes. Nele encontramos, por exemplo: pequenos produtores agrícolas de baixos recursos, pequenos comerciantes que o sistema fiscal tem dificuldades em tributar, profissionais liberais cujos rendimentos declarados para efeitos fiscais não correspondem aos realmente auferidos, trabalhadores que acumulam actividade por conta de outrem com actividade por conta própria e "falsos trabalhadores independentes".

Ao longo dos anos viémos a observar uma progressiva "flexibilização" deste regime que significou, na prática, o aumento das desigualdades entre os grupos de maiores rendimentos e os de menores rendimentos, com prejuízo destes últimos, a possibilidade de manipulação e de fraude, seja ao nível das contribuições seja ao nível das prestações, e da fraca protecção, ou mesmo exclusão, de um grupo cada vez maior de trabalhadores.

Um indicador da situação deste regime é-nos dado pela contribuição média anual neste regime face à de alguns sub-regimes do Regime Geral e a constatação de que a respectiva contribuição média éfrancamente inferior à de outros grupos.

Quadro 7
Distribuição média anual dos beneficiários activos do regime geral, em alguns sub-regimes (1989-94)

	1989	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*
Trabalhadores por conta de outrem						
Trabalhadores agrícolas	43 929	63 530	83 468	102 995	121 638	102 208
Trab. Serviço Doméstico	18 636	17 640	39 302	24 879	29 129	32 764
Outros trab. por conta de outrem [124] [125]	186 838	217 936	276 391	311 465	343 859	357 286
Independentes	31 044	35 923	43 354	46 396	51 281	67 873
Global	151 855	181 372	226 750	254 255	279 273	285 511

Consideramos que urge corrigir vários aspectos no seio deste regime, nomeadamente:

a) A existência de escalões de contribuição por referência a remunerações convencionais e de opção voluntária.
Ora, a existência de remunerações convencionais como bases de incidência contributiva tem sido justificada pela dificuldade de conhecimento e controle das remunerações efectivas ou de menor capacidade produtiva ou especificidade das actividades. Todavia, no caso dos trabalhadores independentes é possível um melhor conhecimento e controle dos rendimentos do trabalho através das declarações de rendimentos entregues anualmente às Finanças^, pelo que não se justifica a existência de escalões de contribuição opcionais e sem qualquer correspondência com os rendimentos auferidos. Esta possibilidade de opção não só conflitua com as características de um regime obrigatório como gera um risco acrescido de manipulação, já que assim se permite que os trabalhadores independentes, com capacidade económica para tal, descontem sobre escalões elevados apenas no período que conta para cálculo das pensões;

[124] Convém notar que a contribuição média está subavaliada, dado que não se tomaram em conta os valores das contribuições dos regimes especiais e complementares (REC) cujas taxas de contribuição e/ou respectiva base de incidência são mais favoráveis.

[125] Como é efectuado, aliás, para o caso dos trabalhadores independentes com rendimentos anuais inferiores a 12 smn e superiores a 6 smn, pela faculdade de descontarem sobre o duodécimo dos rendimentos declarados para efeitos fiscais.

b) A possibilidade de isenção de contribuições pelo trabalho independente no caso de acumulação com actividade por conta de outrem.
Esta situação revela-se totalmente injustificada na lógica de um regime obrigatório pois implica a não sujeição a contribuições de parte dos rendimentos do trabalho. Além disso, é geradora de desigualdade relativamente aos trabalhadores cujos rendimentos provém apenas do trabalho dependente, mesmo se exercido em mais que uma empresa, e fornece um mecanismo de fuga às contribuições através do pagamento de parte das remunerações de trabalho dependente como sendo trabalho independente, como constatou, aliás, a Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal [12f>];

c) A dispensa de obrigação de contribuir para os pensionistas de invalidez com incapacidade igual ou superior a 70% ou no caso de ser pensionista de velhice.
Emerge aqui uma situação que, para além de incoerente, gera flagrante iniquidade relativamente aos pensionistas a exercer actividade profissional inscritos no Regime Geral dos TCO, os quais não possuem tal dispensa.

d) A existência de um esquema de protecção facultativo para cobertura nas eventualidades de doença, doença profissional e encargos familiares.
Para além de se revelar discutível integração de esquemas facultativos em regimes obrigatórios, há que ter em consideração o risco de anti-selecção gerado pelo carácter voluntário do enquadramento no referido esquema de prestações, ou seja, a possibilidade de apenas se increverem nesse esquema aqueles cuja probabilidade de ocorrência das eventualidades é maior. Importa, por isso, elevar a taxa de contribuição correspondente às eventualidades no esquema alargado, ou seja, da doença e doença profissional, já que consideramos que as prestações familiares devem vir a constituir um regime universal paralelo aos regimes existentes.

e) A exclusão de enquadramento dos trabalhadores independentes cujos rendimentos anuais ilíquidos não atinjam seis vezes o smn.
Este é um aspecto pouco congruente com as características de um sistema obrigatório de Segurança Social e gerador de situações de desprotecção e resulta do facto de existir, neste regime, um *plancher* para efeitos de inscrição ™. A erosão da solidariedade inerente a tais limites resulta no afastamento de grupos de baixos rendimentos.

f) Uma taxa de contribuição muito elevada para os escalões de baixos rendimentos, nomeadamente os grupos que realmente auferem o salário mínimo nacional ou menos que esse salário.

Foi em nome da preocupação com o equilíbrio financeiro do regime que, em 1993, foram eliminadas as taxas então existentes (8%, 12% e 15%). Todavia, a solução adoptada acabou por pecar por extrema rigidez e as taxas foram indiscriminadamente elevadas e todas virão a atingir, em 1999, 25,4% no esquema obrigatório, e 32%, no esquema alargado. Esta é uma dificuldade deste regime, a requerer medidas mais ousadas que apelem à solidariedade. Pelo que a medida de solidariedade que propomos, e que não chega a ser inédita pois já existiu, é a fixação de uma Taxa Global de Contribuições progressiva com o rendimento declarado para efeitos fiscais.

1) Reintrodução do princípio da incidência contributiva um função dos rendimentos efectivos do trabalho, no Regime Geral dos trabalhadores independentes, através da correspondência dos escalões de remunerações convencionais com as remunerações anualmente declaradas para efeitos de IRS e IRC e eliminação da actual possibilidade de opção voluntária entre os escalões que constituem base de incidência para efeitos contributivos.

2) Eliminação dos limites mínimos e máximos de bases de incidência para efeitos de contribuições.

3) Fixação de uma taxa de contribuição progressiva em função dos rendimentos efectivos de modo a que possa ser possível reduzi-la para os escalões de mais baixos rendimentos com respeito pelo equilíbrio financeiro do regime. * [127]

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *op. cit.*

[127] Embora derrogável por requerimento do interessado, existindo então a possibilidade de descontar sobre 50% do smn.

4) Eliminação de qualquer possibilidade de exclus<o de enquadramento dos trabalhadores independentes n<o protegidos por qualquer regime.

5) Eliminação da possibilidade de isenção de contribuições no caso de acumulação de actividade com trabalho por conta de outrem, bem como no casos dos pensionistas de velhice e dos de invalidez com incapacidade igual ou superior a 70% (Vid. XV).

6) Elevação da taxa de contribuição do esquema alargado, no caso do mesmo se manter voluntário, tendo em conta os acrescidos riscos de anti-selecção resultantes do seu carácter voluntário.

7) Autonomização da parcela da taxa de contribuição relativa às prestações familiares e sua canalização para o fundo de capitalização (Vid. I e VII).

VII) Regime do seguro social voluntário

XIX. Gestão financeira das prestações diferidas do regime do seguro social voluntário em capitalização e revisão das suas taxas de contribuição, bases de incidência e condições de acesso às prestações

O Regime do Seguro Social Voluntário (SSV) foi criado com o objectivo de estender a protecção nas eventualidades de invalidez, velhice e morte a pessoas não enquadráveis pelo Regime Geral. O facto de serem assegurados mecanismos de coordenação de situações contributivas neste regime com as dos regimes obrigatórios, significa que a sua existência permite completar as carreiras contributivas cumpridas nos regimes obrigatórios e vice-versa.

Porém, alguns problemas lhe são assinaláveis como:

a) o desajustamento das taxas de contribuição relativamente ao seu custo actuarial.
Efectivamente, dada a desactualização do diploma que, em 1989 reformulou o regime, fixando, nomeadamente, as taxas de contribuição referentes às eventualidades, verifica-se que, com excepção dos bombeiros voluntários, a todos os restantes grupos de beneficiários do Regime do SSV, incluindo os do esquema básico, são exigidas taxas de contribuição inferiores às taxas tecnicamente devidas, mesmo que estivessemos perante um regime de inscrição obrigatória. A actualização das taxas de contribuição revela-se urgente dada as inequidades que cria relativamente aos beneficiários dos regimes obrigatórios.
Acresce ainda que, por se tratar de um regime voluntário, existe um risco de anti-selecção traduzível no facto de apenas se increverem no regime aqueles cuja probabilidade de ocorrência das situações é maior (de quase certeza da ocorrência), enquanto nos regimes obrigatórios existe um grau de risco geral assumido obrigatoriamente por todos. Por isso, as taxas de contribuição deste regime devem ser superiores às taxas de contribuição existentes nos regimes obrigatórios.

b) limitação dos escalões que constituem base de incidência contributiva.
As bases de incidência para efeitos de contribuições foram fixadas, em 1989, em 6 escalões entre 1 e 4 smn. Ora, não se afigura justificável a fixação de um limite contributivo máximo a um nível tão baixo como se encontra, sem prejuízo de deverem ser definidas regras muito rígidas para transição de um escalão para outro.

c) desajustamento das condições de atribuição das prestações, designadamente em consequência da evolução verificada nos períodos de garantia dos regimes obrigatórios.
Por exemplo, como consequência da desactualização da legislação que rege este regime, o prazo de garantia para acesso às pensões de velhice é inferior ao fixado, em 1993, para os regimes de inscrição obrigatória, sendo de 144 meses para o primeiro e 15 anos para os segundos. Assim, há que actualizar o prazo de garantia para acesso à pensão de velhice no regime do SSV mantendo a relação de maior exigência que anteriormente existia, dado tratar-se de um regime de inscrição voluntária e pela mesma razão de risco de anti-selecção que justifica taxas de contribuição superiores às dos regimes obrigatórios.

O carácter supletivo deste regime tenderá a tornar-se mais importante dado o aumento do número de pessoas excluídas do mercado de trabalho por períodos mais ou menos longos e as entradas tardias na vida activa acompanhadas por períodos mais amplos de formação, pelo que se justifica inteiramente que lhe seja dedicada uma maior atenção que aquela de que tem sido alvo e que decorre, em medida apreciável, do desconhecimento que a generalidade das pessoas possui acerca deste regime. A sua reduzida dimensão e, principalmente, o carácter voluntário da inscrição determinam que se deva proceder à alteração do actual sistema de gestão financeira das prestações diferidas no sentido de passar a ser adoptado o sistema de capitalização.

1) Revisão das taxas de contribuição tendo em consideração não apenas o valor da taxa existente nos regimes de inscrição obrigatória mas, sobretudo, o facto de se tratar de um regime de inscrição voluntária e justificar, por isso, taxas de contribuição superiores às existentes em regimes obrigatórios.

2) Aumento do número de escalões que constituem bases de incidência do regime do Seguro Social Voluntário, com definição de regras rígidas de transição de um para outro escalão.

3) Aumento dos prazos de garantia para acesso às prestações tendo em consideração os existentes nos regimes obrigatórios e o facto de deverem ser mais exigentes dado tratar-se de um regime de inscrição voluntária.

4) Gestão financeira deste regime em capitalização, relativamente às prestações diferidas (Vid. VII).

5) Definição de adequadas normas de coordenação entre regimes.

VIII) Regime não contributivo

XX. Reformulação do regime não contributivo tendo em conta a experiência do seu funcionamento e a da implementação do rendimento mínimo garantido

A criação do Regime Não Contributivo [128] significou a extensão do direito à segurança social a grupos cuja não inclusão ou inclusão precária no mercado de trabalho e/ou situação de carência ocasionam situações graves de desprotecção. No entanto, tendo funcionado sempre de forma residual relativamente aos regimes contributivos nunca mereceu a atenção necessária para a definição do regime como um todo homogéneo. Atente-se, por exemplo, na diversidade de condições de recursos, exigidas para atribuição das diversas prestaçõ>es e dos métodos de fixação dos montantes das mesmas.

O tempo decorrido desde a sua criação, as mutações sociológicas, as condições do mercado de trabalho e as alterações ocorridas nos regimes implicam uma revisão global deste regime. Isto mesmo foi recentemente reconhecido no preâmbulo do Decreto-Lei 133-C/97, de 30 de Maio [129], ao referir-se que o estudo para uma revisão global deste regime se encontra em curso.

Por sua vez, a criação da prestação do RMG e sua inclusão no Regime Não Contributivo veio amplificar o âmbito pessoal deste regime, nomeadamente para os não nacionais, e cobrir outras áreas que antes ficavam sem protecção. É certo que poderá ter conduzido a situações de sobreposição nalgumas áreas de protecção, o que todavia, não deverá ter determinado duplicação de despesas dado o carácter diferencial da prestação. Porém, qualquer reforma a este nível necessitará de uma análise cuidada em termos das realidades que cada uma das prestações está a cobrir. Verificou-se já uma primeira modificação neste sentido com a extinção do subsídio de inserção dos jovens na vida activa [130].

128 $p_e l_0$ Decreto-Lei 217/74, de 27 de Maio, e pelo Despacho Normativo 59/77, de 14 de Março, com a criação da pensão social e, pelo Decreto-Lei 513-L/79, de 26 de Dezembro que define um esquema mínimo de protecção social, posteriormente substituído pelo Decreto-Lei 160/80, de 27 de Maio.

129 Que reformulou o esquema das prestações familiares no Regime Não Contributivo.

130 Através do Decreto-Lei 196/97, de 31 de Julho, que regulamentou a Lei 19-A/96, de 29 de Junho, que criou o Rendimento Mínimo Garantido, foi revogada a legislação referente a este subsídio (art.° 50°).

Quadro 8
Condições de acesso e montantes das prestações do regime não contributivo e equiparados

Prestação	*Condição de acesso*	*Montante das prestações*
Pensão social de invalidez e de velhice (DL 464/80,13/10)	Rendimentos líquidos não superiores a 30% do smn ou a 50% no caso de casal	fixado anualmente
Pensão de viuvez (DR 52/81,11/11)	Nos termos definidos para a pensão social	60% da pensão social de invalidez ou velhice
Subsídio familiar a crianças e jovens, com bonificação por deficiência (DL 133-C/97)	Rendimentos < a 40% smn se rendimento do agregado familiar for < a 1,5 X smn. Ou agregados familiares cujo rendimento *per capita* é < a 30% do smn e em situação de grave risco ou disfunção social	fixado anualmente
Subsídio por assistência de terceira pessoa (DL 133-C/97)	Direito ao subsídio familiar a crianças e jovens com bonificação por deficiência ou à pensão social	fixado anualmente
Subsídio por frequência de estabelecimentos de educação especial (Desp. 42/80,19/8)	Direito a prestações familiares por este regime e pagamento de mensalidades nos estabelecimentos de educação especial	em função da mensalidade e da poupança líquida das famílias
Pensão de orfandade (DL 160/80, 27/5)	Condições definidas para as prestações familiares	20%, 30%, 40% da pensão social, conforme 1,2 ou mais titulares
Subsídio social de desemprego (DL 79-A/89, 13/3)	Rendimentos mensais per capita do agregado familiar < 80% do salário mínimo mensal do sector de actividade, (prazo de garantia cumprido como TCO: 180 dias de registo de remun. nos 12 meses anteriores à data do desemprego)	Indexado ao smn, se < ao salário médio do trab. e variando consoante o agregado familiar
Complemento social (Decreto-Lei 329/93)	Não prevista condição de recursos (a atribuir aos pensionistas de invalidez e velhice dos regimes contributivos)	Montante máximo da pensão social, acrescendo às pensões estatutárias do RG até ao mínimo legal
Rendimento Mínimo Garantido (Lei 19-A/96, de 29/6)	Indexada ao montante da pensão social e variando de acordo com o agregado familiar: por cada indivíduo maior até ao segundo, 100%; por cada indivíduo maior a partir do terceiro 70%; por cada indivíduo menor 50%	Diferencial, até ao montante da condição de recursos

Veio ainda introduzir novos métodos de fixação do montante das prestações e novas condições de acesso, estas associadas a uma condição de disponibilidade para a inserção social por via de um contrato firmado entre o beneficiário e a colectividade. Veio também aumentar a necessidade de um diálogo mais estreito entre os regimes e a Acção Social e veio implicar toda a colectividade, representada nas Comissões Locais de Acompanhamento, na inserção social e profissional dos beneficiários da prestação.

Esta é, portanto, a oportunidade de se proceder a uma reformulação do Regime Não Contributivo tendo em conta a experiência do seu funcionamento e a da implementação do RMG.

1) Harmonização das condições de acesso e montantes das prestações, ressalvando as especificidades das mesmas [131].

2) Definição das condições de acesso e dos montantes das prestações do Regime Não Contributivo por referência ao salário mínimo nacional.

3) Reformulação global do Regime Não Contributivo tendo em conta a criação do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e atenta a sua eficácia, limites e potencialidades (em especial na componente de inserção profissional e comunitária). Nomeadamente:
   a) Restruturação das práticas de verificação de condição de recursos do Regime Não Contributivo, aproveitando a dinâmica que o RMG veio impôr nesta área (Vid. XXII);

[131] Por exemplo, um idoso tem encargos superiores a uma criança e, por isso, é justificável que as condições de recursos sejam menos exigentes em relação ao idoso do que à criança.

b) Generalização do esforço de inserção profissional e comunitária a todos os beneficiários das prestações do Regime Não Contributivo, e mediante a participação voluntária destes nos projectos que vierem a ser concretizados no âmbito do RMG (Vid. XXII).

4) Integração de toda a legislação num único e renovado regime de garantia de rendimentos sociais mínimos.

IX) Acção social

XXI. Reformulação da acção social por forma a torná-la mais eficaz no cumprimento das suas funções específicas de acompanhamento personalizado e, no reforço da componente de direitos e, ainda, tendo em conta a implementação do rendimento mínimo garantido

Em 1977, pela denominada Lei Orgânica da Segurança Social[132] as competências sediadas nos serviços de Assistência e de Previdência foram unificados numa única estrutura orgânica, pelo que a Acção Social passou a constituir um sub-sistema do sistema de Segurança Social.

Todavia, o subsistema da Acção Social tem sido algo descurado no que toca à formulação de lógicas e estruturas adequadas às realidades contemporâneas. De facto, em certa medida a Acção Social continua a possuir as características da assistência social anterior ao nascimento da Segurança Social moderna em Portugal.

Um outro desenvolvimento que não se verificou é o que surge expresso na Lei de Bases da Segurança Social, a qual aponta (artigo 10°) para a integração progressiva das prestações da Acção Social no campo de aplicação material dos regimes, o que resultaria na consolidação do seu carácter de direitos subjectivos e n<o de meras expectativas. Pelo que a Acção Social tem vindo a ser unicamente concretizada como um direito discricionário, através de prestações tendencialmente personalizadas.

O RMG veio recuperar algo da ideia de transformação das prestações da Acção Social em direitos subjectivos, já que se assume como um direito não discricionário ao mesmo tempo que depende das técnicas de intervenção da Acção Social para promoção da inserção, a intervenção directa no domínio sócio-comunitário e o apoio às famílias. Por isso, o RMG exige da Acção Social uma nova atitude. Em primeiro lugar, liga estreitamente a Acção Social ao Regime Não Contributivo, relação que não estava consolidada por experiências concretas de colaboração próxima. Em segundo lugar, implica o abandono das concepções assistencialistas de que a Acção Social é herdeira, em virtude das suas próprias raízes. Em terceiro lugar, reafirma o carácter especificamente local desta área do Estado e as suas potencialidades seja quanto ao conhecimento das realidades e necessidades locais, seja no que se refere ao diálogo próximo com as parcerias locais.

Impõe-se, portanto, uma reformulação da Acção Social que tenha em conta que:

a) as diversas formas e domínios de intervenção da acção social tornam necessária uma gestão multisectorial que coloque em contacto os mais diversos serviços e instituições;

b) a sua intervenção tem vindo a ser crescentemente requerida face aos novos problemas sociais resultantes quer das transformações sócio-económicas, quer da insuficiência e inadequação dos sistemas de protecção social existentes;

c) a Acção Social possui uma componente de prevenção da exclusão social que tem sido descurada;

d) existe cada vez maior necessidade de informação e competências específicas para a actuação ao nível das causas dos problemas;

e) o seu nível de acção é especificamente local e a solução dos problemas a este nível requer a intervenção de uma multiplicidade de actores que cabe articular para que sejam dadas respostas coerentes aos problemas;

[132] Decreto-Lei 549/77, de 31 de Dezembro.

f) existe também um nível regional e central por onde deve passar a definição de uma política nacional de combate à exclusão social, bem como de políticas coordenadas entre as várias áreas do Estado;

g) o direito à acção social é garantido pelo Estado e só este é o garante de direitos, pelo que a transferência de responsabilidades para as IPSS's tem que ser efectuada nos termos e nas regras definidos pelo Estado;

h) ao nível local, as Autarquias estão em posição privilegiada para a assunção de um papel mais activo na Acção Social, pelo conhecimento da realidade local, pela capacidade de colocar em diálogo os parceiros locais e pela sua responsabilidade no que toca ao bem-estar das populações.

1) Reformulação da Acção Social tendo em vista a experiência decorrente da criação do Rendimento Mínimo Garantido. Torna-se necessário, em particular, o reforço da componente de direitos em detrimento da componente assistencial, o que poderá ser incentivado com uma colaboração mais estreita entre a Acção Social e os regimes (Vid.XXII e XXIII).

2) Reforço do enraizamento local da Acção Social, nomeadamente através de uma maior aproximação entre o trabalho das autarquias e o trabalho da Acção Social (Vid.XXIII).

3) Reforço dos recursos humanos existentes na Acção Social e constituição de equipas pluridisciplinares e intersectoriais (Vid.XXII).

X) *Rendimento Mínimo Garantido*

XXII. Aperfeiçoamento de alguns mecanismos do rendimento mínimo Garantido para que este cumpra mais eficazmente o seu objectivo principal de integração social

A criação do Rendimento Mínimo Garantido significou a consagração de um direito universal à segurança social para os residentes vivendo abaixo de um determinado nível de recursos. A sua componente de inserção significou, por sua vez, a generalização de uma prática que até agora se realizava através de acções pontuais. A criação de Comissões Locais de Acompanhamento (CLA's) com competências executivas constitui uma experiência inovadora de gestão participada de uma medida de política pública. Por estes motivos o RMG é susceptível de gerar enormes expectativas quanto aos resultados mas também enfrenta os problemas próprios de um programa cujos aspectos inovadores são numerosos. O seu lançamento sob a forma de projectos-piloto é revelador da atenção dada à necessidade de experimentação. Foi então deixado campo a posterior regulamentação que acolhesse os resultados da experiência de funcionamento dos projectos-piloto a qual veio a ser publicada um ano depois. Não consideramos, todavia, que com a publicação da regulamentação da Lei que criou o RMG tenha cessado o período de experimentação ou aprendizagem (em áreas como a inserção, só a médio prazo será possível avaliar a eficácia dos mecanismos em funcionamento). Por isso avançamos com algumas reflexões suscitadas pelo actual conhecimento do seu funcionamento:

a) As CLA's são constituídas pelos representantes dos sectores da Segurança Social, do Emprego e Formação Profissional, da Educação e da Saúde da respectiva área territorial. Além destas instituições de representação obrigatória, a lei permite a integração de representantes de outros organismos públicos como autarquias locais, IPSS e outras entidades sem fins lucrativos, nomeadamente, associações sindicais e empresariais. A articulação entre todas estas instituições representa uma extensa parceria territorial ao englobar os serviços estatais, as colectividades e, mais genericamente, a sociedade. Contudo, seria importante que a lei contemplasse a presença das próprias empresas que desenvolvem actividade na sua área territorial nas CLA's, senão como entidades de representação obrigatória, pelo menos como entidades aderentes, na medida em que o seu contributo é essencial para garantir a efectiva inserção profissional. De facto, para o sucesso da componente de inserção do programa (ou

seja, de todo o programa) é necessária uma efectiva responsabilização de todos os membros das CLAs na criação de mecanismos locais de real inserção social e profissional ^ ;

b) é nos locais de atendimento que se estabelece a interacção entre os agentes da estrutura administrativa e os potenciais beneficiários do RMG. Desta relação, bem como de todo um trabalho prévio de informação acerca deste novo direito, depende largamente, quer a sua eficácia, em especial no que toca aos objectivos de inserção, quer o modo como a colectividade e os beneficiários perspectivam a medida. Está em causa, neste último caso, evitar que este novo direito venha a assumir um carácter estigmatizador por exclusivamente dirigido para os "utentes normais" da Acção Social e afastando todo um conjunto de pessoas em situação de grande vulnerabilidade, como, por exemplo, o crescente número de desempregados.
A concentração no mesmo técnico das funções de recebimento dos processos, fiscalização dos rendimentos declarados, avaliação dos processos (elaboração do relatório social), delineamento do projecto de inserção e acompanhamento dos beneficiários revela-se a este título prejudicial e resulta de uma certa aproximação às práticas da Acção Social. O momento em que o interessado aborda os serviços de segurança social deveria ser aproveitado para uma reavaliação da sua situação perante a segurança social. A criação de um corpo de técnicos especializados nesta avaliação - com conhecimento de todas as técnicas e objectivos dos vários sub-sistemas - na fiscalização dos rendimentos declarados e da situação social do candidato permitiria a necessária repartição de responsabilidades e poderia funcionar em benefício dc outras áreas da Segurança Social onde se reconhecem lacunas a este nível;

c) um estudo recente sobre o funcionamento dos projectos-piloto revela o défice de instrumentos de política adequados para a efectivação de programas de inserção eficazes para grupos cuja inserção é mais problemática. Na verdade, "para estes grupos, um programa de inserção requer projectos prolongados, capazes de lidar com as 'recaídas', estabelecendo etapas e metas operacionalizadas, mobilizando recursos e um sistema institucional de respostas profissionalizadas nos campos do apoio social e familiar, do acolhimento, da orientação e formação pessoal e profissional e do apoio à integração no mercado de trabalho e na comunidade (..). Ora, tal sistema não existe e a prioridade actual deveria ser dada à sua criação" [133] [134].

1) Criação de um observatório da aplicação do programa do RMG que colha a todo o momento o resultado da experiência dos actores envolvidos na sua implementação. No âmbito deste observatório se poderá formar um quadro de especialistas capazes de, por sua vez, formarem os técnicos e actores locais nos objectivos e mecanismos do programa (Vid. XXIII).

2) Criação de mecanismos que assegurem a efectiva participação e responsabilização dos parceiros integrados nas Comissões Locais de Acompanhamento na definição e viabilização dos projectos de inserção, nomeadamente, através de um menor protagonismo dos CRSS (Vid. xxiv).

[133] Com a devida distanciação, gostaríamos de chamar aqui o exemplo da recente reforma ao nível dos programas assistenciais nos EUA, com vista a transformar o sistema de assistência em programas de curta duração dirigidos para o emprego. Para o sucesso deste programa foram responsabilizados diversos intervenientes: aos próprios beneficiários (inicialmente apenas para as mulheres nascidas após '1971) estabeleceram-se limites temporais de atribuição dos subsídios e pediu-se-lhes que desenhassem o seu próprio plano de empregabilidade; a todas as empresas do sector privado foi lançado o desafio de contratarem e formarem os desempregados; foi criada a *Welfare-to-Work Partnership* com o objectivo de encorajar as empresas e implementados incentivos fiscais à contratação dos beneficiários dos programas; aos estados foi atribuída a responsabilidade pela definição e cumprimento dos próprios programas de bem-estar e emprego em contrapartida de uma substancial participação do orçamento federal nesses programas mas também com sanções financeiras nos casos de n<o cumprimento desses programas. No entanto, esta reforma ainda não produziu os seus efeitos, como se deduz do relatório de uma conferência de presidentes de câmara dos EUA que revela que, em 1997, o número de pessoas que pediu ajuda alimentar aumentou 16% e os pedidos de abrigo durante a noite subiram 3%. "A boa saoede da economia norte americana n<o beneficiou estas pessoas", afirma-se no relatório. Cf. *Público*, 16 de Dezembro de 1997, p. 24.

[134] CAPUCHA, Luís e GUERREIRO, Maria das Dores (coord), *Rendimento Mínimo Garantido - Estudo de Acompanhamento e Avaliação: Relatório Final,* CIES/ISCTE, Setembro de 1997, pp. 192-193.

3) Flexibilização da composição das CLA's com vista a permitir a participação de outros actores sociais localmente considerados relevantes, nomeadamente as empresas, para a viabilização dos projectos de inserção (Vid. XXIV).

4) Criação, ao nível dos CRSS's, de um corpo de técnicos especializado na avaliação da situação dos candidatos RMG perante a Segurança Social - com conhecimento de todas as técnicas e objectivos dos vários sub-sistemas -, na fiscalização dos rendimentos declarados e da situação social do candidato (Vid. XXIII).

5) Recebimento e apreciação de todos os requerimentos dos interessados, ainda que se presuma não terem direito ao RMG, e avaliação da sua situação perante a Segurança Social.

6) Divulgação generalizada dos mecanismos do Rendimento Mínimo Garantido, numa linguagem acessível ao público alvo, em especial no que toca à componente do contrato em que o beneficiário se disponibiliza a prosseguir um projecto de inserção.

7) Participação dos beneficiários na planificação e concretização da sua inserção social e profissional, por via da sua intervenção activa na definição do seu próprio projecto de inserção.

8) Criação de um sistema institucional de apoio à integração dos grupos mais desfavorecidos (Vid. XXI).

XI) Instituições e serviços *da Segurança Social*

XXIII. Criação de novos organismos de âmbito nacional, correspondentes às grandes funções exercidas pelo sistema de Segurança Social

Um aspecto que impõe uma análise inovadora tem que ver com o facto de que as várias funções desenvolvidas pelos centros regionais de segurança social não são nem podem ser exercidos do mesmo modo na concretizarão dos três grandes objectivos prosseguidos, correspondentes aos três subsistemas (contributivo ou providencial, não contributivo ou de solidariedade e de acção social) que são geridos conjuntamente. Isto implica que os centros regionais de segurança social tenham de adoptar internamente uma organização diversificada e pluridisciplinar, facto que tem dado origem a uma certa complexidade global polivalente e a dificuldades de compatibilização de algumas das funções.

Por um lado, podem levantar-se reservas, no âmbito dos regimes contributivos, sobre a harmonização de uma actividade de pedagogia social inerente à aplicação da legislação e ao desenvolvimento de laços de solidariedade, com a actuação mais formal e imperativa de cobrança das contribuições, sobretudo nas situações de cobrança coerciva. Por outro lado, parece legítimo suscitar interrogações no que se refere à eficácia da actual gestão face à diferença de especialização, tanto cultural, como técnica, que separa a gestão dos regimes, em que o enquadramento normativo e a ampla rede de dados faz apelo crescente à aplicação da informática, do exercício da acção social, que se processa, em grande medida, através de instituições privadas.

Há também grandes diferenças no domínio relacional, já que são em muitos aspectos bastante diferentes os segmentos da sociedade civil com os quais as instituições devem relacionar-se na gestão dos regimes (com preferência para o sector empresarial e laborai) e no exercício da acção social (com preferência para as autarquias locais e as instituições privadas de solidariedade social). Porém, a criação da prestação de garantia de rendimento mínimo aponta para a manutenção da actual estrutura integrada, dada a colaboração que a Acção Social é chamada a prestar.

Existem, no entanto, dificuldades em assegurar a nível nacional uma adequada coordenação dos centros regionais entre si e com instituições de âmbito nacional (caso do Centro Nacional de Pensões (CNP)) ou com os serviços centrais de administração directa do Estado. Há, assim, que introduzir factores correctivos.

1) Criação de novos organismos de âmbito nacional e reformulação dos já existentes, correspondentes às grandes funções exercidas pelo actual sistema de segurança social: Instituto Nacional de Regimes de Segurança Social, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (incluindo todas as funções de cobrança de contribuições), Instituto Nacional de

Acção Social, Instituto Nacional de Informática da Segurança Social e Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (Vid. XXIV).

A estes organismos são imputáveis as seguintes atribuições:

a) Assegurar, de forma ajustada, as várias exigências intercorrentes, designadamente a unidade e coordenação ao nível nacional, a flexibilidade e descentralização ao nível regional e local, bem como a especialização e tecnicidade;
b) Permitir uma definição clara e equilibrada da autonomia institucional, das funções de coordenação intra-sistémica e das responsabilidades de tutela e superintendência próprias do Governo;
c) Estabelecer de forma precisa a separação entre a função social protectora e a função coactiva de cobrança das contribuições, centralizando esta última num organismo especializado, como acontece no sistema fiscal (Vid. XXV);
d) Equacionar o posicionamento organizativo que deve ter a Acção Social, por força das suas técnicas específicas de intervenção, bem como da necessidade de assegurar particular relacionamento com actividades semelhantes desenvolvidas noutros sistemas, incluindo as que são próprias das autarquias locais (Vid. XXI);
e) Encarar, em termos inovadores, a organização da função informática da segurança social (Vid. XXVII).

2) Gestão destes organismos segundo um modelo participativo sendo a sua presidência assegurada por entidades a designar pela Assembleia da República (Vid. XXIV).

XXIV. Criação de formas participativas de gestão em todas as instituições da Segurança Social revitalizando os conselhos consultivos existentes nos vários organismos e intensificando os seus mecanismos de participação

A participação dos beneficiários, dos contribuintes e de interessados na tomada de decisões nas instituições da Segurança Social encontra-se consagrada na Constituição [135], tal como se encontra consagrado em diversos intrumentos internacionais ratificados por Portugal, designadamente no Código Europeu de Segurança Social. Na Lei de Bases prevê-se a participação a nível central, no "processo de definição da política, objectivos e prioridades do sistema" através de um Conselho Nacional da Segurança Social (art° 60°) e a participação nas instituições da Segurança Social pelas associações sindicais, outras organizações representativas dos trabalhadores, dos demais beneficiários, associações patronais, autarquias locais, IPSS's e outras entidades (art° 61)[136]. O órgão de participação a nível central nunca chegou a ser criado, havendo quem defenda que parte das suas funções têm sido "cumpridas" pelo Conselho Económico e Social, o que, para além de insuficiente é negativo, seja pelo facto de não estarem representados todos os interessados na Segurança Social seja pelo perigo da multiplicidade de problemas e interesses em jogo conduzir à utilização da segurança social como 'moeda de troca' relativamente a outras áreas.

A participação nas instituições da Segurança Social verifica-se ao nível dos Centros Regionais de Segurança Social através dos Conselhos Regionais [137] e das Comissões Sub-Regionais [138] e ao

[135] Conforme se enuncia no artigo 63°: "incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de Segurança Social (...) com a participação das associações sindicais, de outras associaçõ>es representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários" e na alínea b) do n° 2 do artigo 56° estatui-se que constituem direitos das associações sindicais "participar na gestão das instituições de segurança social e outras organizações que visem satisfazer os interesses dos trabalhadores".

[136] Já definida anteriormente em moldes muito semelhantes no Decreto-Lei 549/77, de 31 de Dezembro, que veio a ser conhecido como Lei Orgânica da Segurança Social.

[137] O Conselho Regional é composto por: oito representantes do Estado (incluindo o presidente do CRSS, cinco representantes dos ministérios - Finanças, Educação, Saúde e Emprego (2) - e dois representantes da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP)), dois representantes das associações sindicais e dois representantes das associações empresariais (designados pelas respectivas confederações) e dois representantes das IPSS, designados pelas respectivas Uniões.

[138] As Comissões Sub-regionais são compostas por: director do servi_o sub-regional, que preside, dois representantes das associações de trabalhadores e dois representantes das associações empresariais, dois representantes das IPSS, dois representantes da ANMP, um representante dos trabalhadores do servi_o sub-regional, um representante das associações familiares e um representante das associações de reformados.

nível do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) através do seu Conselho de Gestão 09.

Quer os Conselhos Regionais quer as Comissões Sub-regionais desempenham funções meramente consultivas. Aos primeiros compete-lhes dar parecer e formular recomendações em matéria de projectos de plano de actividades e de orçamento anual, em matéria de execução dos planos, do relatório do exercício e da conta anual, em matéria de gestão dos regimes de segurança social, da Acção Social e de funcionamento dos respectivos serviços e em matéria de medidas de racionalização, desburocratização e simplificação administrativa dos serviços. Aos segundos compete dar parecer, apresentar sugestões e formular recomendações em matérias como a resposta do sistema no domínio dos regimes de segurança social e da Acção Social.

Compete ao Conselho de Gestão do IGFSS: "pronunciar-se sobre os reflexos financeiros resultantes da alteração dos esquemas de benefícios" e "emitir parecer sobre as medidas adequadas ao equilíbrio financeiro do sistema", bem como emitir pareceres sobre a conta anual, o orçamento global da Segurança Social, os orçamentos suplementares e a proposta de orçamento, apreciar o plano financeiro e a execução orçamental global e dar parecer sobre a alienação, troca ou oneração de títulos de crédito e transacção de imóveis.

Desconhece-se a existência de qualquer trabalho especificamente realizado sobre o funcionamento dos órgãos consultivos das instituições do sistema de Segurança Social. Todavia, os resultados de um trabalho levado a cabo sobre a administração consultiva em Portugal[139] [140] [141] podem dar-nos algumas pistas sobre o funcionamento destes mecanismos de participação, o que, a par com uma reflexão mais genérica nos permite extrair algumas conclus>es:

a) Foi bastante longo o tempo que mediou entre a publicação do Decreto-Lei-260/93, de 23 de Julho, que criou estes organismos e a sua entrada em funcionamento (de Maio/95 a Novembro/95), o que é demonstrativo da pouca prioridade dada a estes Conselhos. O mesmo se tendo passado relativamente 's Comiss>es Sub-regionais;

b) Foi reduzido o número de reuniões efectuadas, ainda que em alguns casos mais que noutros, e a despeito dos regulamentos contemplarem um número superior de reunnes [14]>. Para isto poderá contribuir o facto de as reuniões extraordinárias só deverem serem realizadas por iniciativa do presidente do Conselho ou Comissão (que, recorde-se, é o presidente do CRSS e o director do SSR respectivamente) ou de 50% dos membros e também o facto de não ser generalizada por Lei a possibilidade de qualquer membro acrescentar pontos para discussão às ordens de trabalhos das reuniões;

c) As decisões tomadas em Conselho ou Comissão não têm carácter vinculativo, surgindo o seu papel como meramente consultivo e de âmbito muito restrito. De facto, não se encontra estipulado que as suas decisões possam ter um carácter vinculativo ou sequer que a sua consulta seja obrigatória por parte dos corpos dirigentes das instituições. Aliás, no que toca às Comissões Sub-regionais, afirma-se no Decreto-Lei 260/93 que estas têm por objectivo "proporcionar, a nível sub-regional, um mais completo conhecimento das realidades sócio-económicas". Já no Conselho de Gestão do IGFSS se parece indiciar algo como a consulta obrigatória e a responsabilização civil e criminal dos membros do conselho pelas faltas ou irregularidades cometidas no exercício das suas funções. Todavia, se compararmos as competências atribuídas a este Conselho com as do Conselho Directivo verificamos que é reduzidíssimo o seu leque de acção, o que remete este Conselho para a posição de mero órgão consultivo;

[139] A composição do Conselho de Gestão do IGFSS é a seguinte: o presidente, nomeado pelo Ministro das Finanças, seis representantes das associações sindicais e seis representantes das actividades económicas (três do sector nacionalizado e três do sector privado), um representante das associações de reformados e um representante das Casas do Povo.

[140] Cfr. MARQUES, Maria Manuel Leitão, *Administração Consultiva em Portugal*, Série "Documentos e Estudos Internos", Conselho Económico e Social, Lisboa, 1996. Ao inquérito realizado, com vista à realização deste estudo, junto dos referidos órgãos responderam, na área da Segurança Social, quatro Conselhos Regionais e, apenas, sete Comiss>es Sub-regionais.

[141] Geralmente com periodicidade trimestral no caso das reuniões ordinárias. Entre Setembro/95 e Maio/96 o CR do CRSS do Norte reuniu uma vez; entre Novembro/95 e Abril/96 o CR do CRSS do Centro reuniu uma vez; entre Outubro/95 e Maio/96 o CR do CRSS do Alentejo reuniu 3 vezes; e entre Maio/95 até Abril/96 o CR do CRSS do Algarve reuniu 4 vezes.

d) De qualquer modo, pouca eficácia prática teria o alargamento das competências e o reforço do carácter deliberativo, com a actual composição destes conselhos. Concretamente, com a sobre-representação do Estado relativamente aos demais actores sociais, com o facto de os presidentes destes conselhos serem também os dirigentes dos CRSS, ou dos serviços sub-regionais ou nomeados pelo Ministério das Finanças, no caso do Conselho de Gestão do IGFSS, com a inexistência de legislação remetendo para uma representação de associações de primeiro grau ao nível mais local das Comissões e de representação de outros grupos (por exemplo, pessoas deficientes);

e) A composição dos conselhos não têm em conta as especificidades de objectivos, técnicas e métodos de gestão de cada um dos três subsistemas da Segurança Social, especialmente as profundas diferenças existentes entre os regimes e a Acção Social. Esta generalização é susceptível de provocar sérias dificuldades aos próprios membros dos conselhos já que para uma participação eficaz se lhes exigiria um conhecimento bastante profundo de todos os subsistemas;

Há que ter em conta o novo Estado Providência que se desenha, assente numa maior articulação entre o Estado e a esfera pública não estatal. Esta articulação é uma relação política complexa cujo conteúdo democrático deve ser aprofundado de modo a evitar o autoritarismo e o assistencialismo quer estatais quer não-estatais. Os procedimentos da democracia representativa devem ser complementados com procedimentos da democracia participativa, com vista a assegurar no quotidiano das práticas de segurança social a prioridade das exigências da cidadania e do respeito pelo direitos, a transparência dos critérios e processos de decisão, de gestão e de avaliação e o controle democrático dos cidadãos sobre uns e outros.

Assim, e tendo em consideração que a Lei de Bases define participação como "a responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento" (art.° 5º) e chamando a atenção para a nossa proposta de criação de organismos de âmbito nacional correspondentes às funções exercidas pelo actual sistema de Segurança Social, propomos:

1) Reforço das formas de participação existentes na Segurança Social, de modo a poderem ter um carácter mais deliberativo, nomeadamente tornando a sua consulta obrigatória, tornando vinculativas as decisões e responsabilizando os membros por essas decisões, fornecendo maior capacidade de iniciativa no que refere aos assuntos tratados e alargando as áreas da sua competência.

2) Criação de órgãos de participação no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, dada a importância do papel que nas nossas propostas lhe atribuímos (Vid. VII).

3) Criação de órgãos de participação nos novos organismos de âmbito nacional propostos: Instituto Nacional de Segurança Social, Instituto Nacional de Acção Social e Instituto Nacional de Informática da Segurança Social, com capacidade de participar no processo de definição da política, objectivos e prioridades nas respectivas áreas de actuação (Vid. XXIII).

4) Revisão da composição dos órgãos de participação tendo em atenção as funções e objectivos das instituições e previsão da existência de reuniões deliberativas parcelares, atentas as áreas específicas de actuação inerentes a cada subsistema da Segurança Social.

XXV.Transferência das competências dos tribunais tributários em matéria de contencioso contributivo da Segurança Social para tribunais específicos, a criar, ou para os tribunais do trabalho, a remodelar.

O contencioso da segurança social encontra-se actualmente disperso por inúmeras instituições (tribunais administrativos, tribunais do trabalho, tribunais tributários...). No caso das dívidas à segurança social, a resolução foi transferida para os tribunais tributários sem adaptação às características específicas da obrigação contributiva da Segurança Social. Concomitantemente, as competências quanto à execução dessas dívidas é do Ministério das Finanças, através das Repartições de Finanças. Este último aspecto têm consequências negativas no que toca à eficácia

da cobrança das dívidas à Segurança Social. O processo de execução, não só se tem revelado moroso, a ponto de serem ultrapassados prazos de cobrança por atrasos burocráticos, como é tardia a própria entrega das dívidas cobradas à Segurança Social. Estas consequências não relevam da ineficácia dos mecanismos das Finanças mas tão só do facto de estas darem natural prioridade às dívidas fiscais.

Outro aspecto negativo desta situação deve-se à confusão existente e assim reforçada entre a natureza dos impostos e a natureza das contribuições para a segurança social, sendo estas consideradas como meros impostos.

Transferência das competências dos tribunais tributários em matéria de contencioso contributivo da Segurança Social para tribunais específicos, a criar, ou para os tribunais do trabalho, a remodelar, como ponto de partida para uma futura reformulação global das competências jurisdicionais da Segurança Social, que poderá passar, entre outras medidas, pela criação de tribunais de jurisdição especial da Segurança Social reunindo em si as competências actualmente dispersas e de difícil percepção e acessibilidade pelos interessados (Vid. III).

XXVI. Reforço dos serviços actuariais e previsionais da Segurança Social

A correcta gestão do sistema de segurança social exige, nomeadamente, o recurso a técnicas actuariais é em particular, a elaboração e revisão das bases técnicas necessárias à apreciação dos riscos cobertos, a realização de estudos sobre a evolução desses riscos e a elaboração de previsões biométricas da população abrangida - e à econometria social e, como é evidente, a realização de frequentes estudos estatísticos e previsionais com vista, designadamente, a possibilitar a tomada de decisões sobre alterações a introduzir na regulamentação, ou no sistema de gestão financeira do sistema de segurança social e à aplicação dos respectivos fundos. E, como se sabe, a validade desses estudos depende, primordialmente, da existência de informações estatísticas suficientes e fiáveis.

Porém, notam-se deficiências ao nível do sistema estatístico, decorrentes, fundamentalmente, de limitações da estrutura e do funcionamento do sistema informático e da falta de uma cultura estatística. Na verdade, não existe uma clara percepção da importância da estatística, como instrumento de gestão.

Por outro lado, e quanto aos serviços actuariais, não têm sido adoptadas políticas de interessamento que conduzam à fixação de um adequado quadro de actuários, que permita a realização estudos de maior complexidade e a permanente actualização dos seus conhecimentos.

Reforço dos serviços actuariais e previsionais da segurança social, para que seja possível pesar financeiramente o custo das medidas e conhecer atempadamente o nível de contribuiçõ>es e eventuais modificações nas prestações, para o equilíbrio do sistema.

XXVII. Concepção e concretização de um sistema integrado de informação que, a partir de um sistema informático corretamente dimensionado, assegure a existência de bases de dados sobre os beneficiários e contribuintes da Segurança Social.

A capacidade de produção e divulgação estatística depende da estrutura e funcionamento do sistema informático de suporte, o qual como se sabe é integrado por diversos sub-sistemas. São esses mesmos sistemas informáticos que suportam as actividades operacionais dos CRSS e CNP que asseguram a produção da informação estatística, disponibilizando os dados já agregados de acordo com os critérios previamente fixados.

A Segurança Social possui vários sub-sistemas informáticos com sérias limitações e deficiências, principalmente no que concerne à sua articulação/coordenação.

Surgem, por isso, diversos problemas, dos quais salientamos os mais importantes:

a) Inexistência de uma base de dados nacional de beneficiários activos e contribuintes;

b) Incompatibilidade entre os sistemas de informação do CNP e dos CRSS e entre os destes, exigindo multiplicação de investimentos em tempo e recursos humanos quando se pretende ultrapassar as insuficiências ou limitações existentes. Efectivamente, a maior parte das apli-

cações foram desenvolvidas a nível regional e sub-regional, sem qualquer coordenação. Desta incompatibilidade decorre:

— a complexidade na implementação de quaisquer alterações nos vários sistemas informáticos;
— o desconhecimento de situações efectivas no que respeita, designadamente às características das carreiras contributivas, às tendências evolutivas do sistema, dos regimes e dos sub-regimes, às práticas dos contribuintes e dos beneficiários, às eventuais situaçõs de insuficiência de desprotecção ou de iniquidades entre grupos de beneficiários ou de contribuintes;
— a falta de flexibilidade na obtenção de novos dados estatísticos.

c) Divergência das próprias bases de dados dos CRSS e dos sub-regionais, tornando difícil, morosa e dispendiosa a harmonização com vista à recolha de informação válida e útil.

e) Impossibilidade de conhecer cabalmente as características do conjunto dos beneficiários, da estrutura das receitas e das despesas do sistema, dos percursos das carreiras contributivas dos beneficiários desde o momento da sua primeira inscrição e inexistência de codificação quanto aos regimes de origem dos pensionistas;

f) Dificuldades relativamente aos recursos humanos e meios técnicos disponíveis.

Consideramos ser esta uma das áreas da Segurança Social, senão a primeira, a necessitar de reformas urgentes, sendo que, recentemente, alguns passos já foram dados neste sentido, nomeadamente com a criação do Organismo Nacional de Informática.

Efectivamente, quer se pretenda efectuar uma reforma da Segurança Social de grande envergadura quer se pretendam adoptar medidas de carácter mais restrito, há que ter o máximo de certezas possíveis sobre as consequências das medidas. Ora, por um lado, não existem actualmente disponíveis os dados necessários para a realização de projecções seguras sobre o sistema e, por outro, é muito difícil compatibilizar os dados existentes na Segurança Social com dados provenientes de outras fontes para realizar cruzamentos de informação. Acresce que as estatísticas divulgadas enfermam de insuficiência de informação que urge colmatar.

Para além disso, uma rede global de dados poderá vir a possibilitar adequado acesso dos cidadãos à informação sobre a sua situação enquanto beneficiário ou contribuinte e uma maior proximidade relativamente ao sistema de segurança social, ou seja, poderá constituir um instrumento eficaz, para que os direitos sejam respeitados e os deveres cumpridos. Uma base de dados acessível poderá dar, a cada beneficiário e contribuinte, informações sobre a sua situação contributiva, os seus direitos e os seus deveres a cada momento. Poderá também permitir a desburocratização, a aceleração dos processos e a desoneração dos serviços de determinadas tarefas morosas e repetitivas, ao facilitar os processos de processamento e recebimento de prestações e de pagamento de contribuições.

1) Concepção de um sistema integrado de informação, nomeadamente através da compatibilização da informação proveniente dos vários organismos de segurança social, ajustado à produção de dados para gestão, tal como é actualmente entendida.

2) Instalação de um sistema informático, especificamente vocacionado e correctamente dimensionado, para suportar a produção estatística a partir de dados recolhidos e registados em tempo oportuno.

3) Assegurar a existência e disponibilização de uma rede global de dados que possibilite o acesso a resultados obtidos de forma centralizada ou de forma dispersa, de acordo com as necessidades, e que permita:
   a) maior flexibilidade no cruzamento de dados;
   b) uma cobertura imediata de novas situações resultantes da publicação de legislação;
   c) a utilização de ferramentas de cálculo especificamente vocacionados para o tratamento estatístico;
   d) minimizar o período que medeia entre a ocorrência de actos sujeitos a recolha estatística e a disponibilidade da respectiva informação.

4) Reformulação dos planos estatísticos da Segurança Social e divulgação, designadamente, de dados relativos a:
   a) Situações de equivalência à entrada de contribuições, as modalidades a que respeitam, sua duração e o montante das remunerações registadas (Vid. XIV);
   b) Reformas antecipadas por medidas de restruturação de empresas ou sectores, com vista a avaliação dos seus custos (Vid. VIII);
   c) Identificação clara das contribuições e das despesas relativas a cada uma das prestações de cada um dos regimes e sub-regimes do Sistema (Vid. X e XI).

5) Criação de um adequado banco de dados nacional de entidades empregadoras.

6) Criação de um adequado banco de dados nacional de Beneficiários.

7) Assegurar, a nível central, a coordenação, o desenvolvimento e manutenção dessas bases de dados nacionais (Vid. XXIII).

8) Criação de um cartão de utente que permita ao beneficiário e ao contribuinte o:
   a) acesso a informações sobre a sua situação contributiva e sobre os seus direitos e deveres, a cada momento;
   b) recebimento de prestações e pagamento de contribuições.

XII) As modalidades complementares da Segurança Social

XXVIII. Reconhecimento, pelo Estado, do papel privilegiado das mutualidades no campo da complementaridade relativamente à Segurança Social, concretizando o que se encontra estabelecido na Lei de Bases da Segurança Social

As mutualidades são, por tradição e por vocação, instituições não lucrativas viradas para a previdência ou segurança social complementar. A sua função actual enquadra-se justamente no papel da complementaridade relativamente ao sistema público/universal de segurança social e é nesse quadro que se antevê o seu desenvolvimento. O seu fim não lucrativo só lhes permite cobrir eventualidades/riscos a que o sector lucrativo de iniciativa particular tende a fugir como afasta, destas instituições do sector privado, os perigos inerentes à gestão da protecção social dominada pela lógica do lucro. Outros princípios fundamentais que regem as mutualidades - participação, responsabilização, democracia e solidariedade -, se forem aplicados a todas as instituições do terceiro sector colocam este na posição de parceiro privilegiado do Estado no fornecimento de bens públicos.

Daí que, em muitos países, as associações de socorros mútuos tenham sido consideradas parceiro privilegiado na área da segurança social, o que tem contribuído para a vitalidade que aí demonstram. Todavia, em Portugal, temos vindo a observar uma prática diversa e, até mesmo penalizadora, do desenvolvimento destas instituições da economia social. Isto, a despeito de elas estarem, por exemplo, duplamente consideradas na Lei de Bases da Segurança Social, enquanto IPSS's e na área da complementaridade às prestações da Segurança Social. Ao invés de uma prática de reconhecimento do seu papel privilegiado, assistimos, por exemplo, à sua discriminação relativamente às entidades com fins lucrativos que actuam na área da protecção social complementar, como se verifica no facto de as entregas para os PPR das empresas seguradoras e entidades gestoras de fundos de pensões serem objecto de uma dedução no IRS até 410.000$ para não casados e 820.000$ para casados e as deduções de quotizações mutualistas se quedarem no limite de 36.000$ para não casados e 72.000$ para casados. Ou, no facto de só estar legalmente prevista a dedução de apólices de seguro de doença de profissões de desgaste rápido ou entregas de pessoas com deficiência para entidades privadas e os limites de dedução para entregas a IPSS's serem os atrás apontados. Ou, ainda, no facto de as mutualidades não estarem legalmente habilitadas a gerir PPR ou a criar seguros como de automóvel, incêndio, etc, etc. Ou, o caso das mutualidades que prestam serviços na área da saúde estarem sujeitas a atrazos de 8 meses nos reembolsos pela prestação de serviços convencionados com as ARS's, enquanto o sector privado lucrativo recebe a 70 dias.

Resumindo, em primeiro lugar é desejável e urgente, que se proceda à correcção de todas as situações de discriminação relativamente a outras entidades e, em segundo lugar, é exigível que o Estado concretize o papel preferêncial que na lei reconhece às associações mutualistas, sem que tal passe pela criação de laços de submissão ou dependência financeira, com vista a permitir o desenvolvimento integral das potencialidades do sector da economia social.

Quanto às próprias mutualidades, antevê-se o seu desenvolvimento no âmbito da protecção na velhice e na sobrevivência, bem como no da invalidez e acidentes de trabalho e até no desemprego. Não se exclui, também, o sector da saúde, que tem sido uma das áreas mais abrangida pelas mutualidades. A estes dois sectores básicos, segurança social e saúde, acrescenta-se o da acção social, o cultural e o da educação.

1) Reconhecimento pelo Estado do papel das Mutualidades no campo da complementaridade relativamente ao sistema de Segurança Social. Pela sua especial natureza deve ser relevada a sua função social e a sua particular vocação para cobrir eventualidades que normalmente andam arredadas dos sectores lucrativos.

2) Promoção do papel das Mutualidades nas áreas complementares: de velhice, de invalidez, de sobrevivência, de acidente de trabalho, de desemprego, e de doença, em tudo o que se refere às situações de perda de salário decorrentes dessas eventualidades, mas também em termos complementares puros.

3) Esta função tanto pode ser cometida a mutualidades já existentes, como a novas mutualidades que podem surgir, sobretudo em sectores sócio-profissionais, e cuja criação deve ser incentivada.

4) A umas e outras há que exigir que apresentem dimensões, condições técnicas e garantias mínimas (em paralelo ao que se exige ao sector lucrativo) que permitam esperar das mesmas uma segurança na missão que lhes é reconhecida e confiada. Para aquelas que já existam e que ainda eventualmente n<o recenam esse requisito é de se lhes conceder um prazo, suficiente, para se poderem adaptar. Às novas é de esperar que nasçam logo com as dimensões mínimas indispensáveis.

5) Cometendo-se às mutualidades este papel social, aliás previsto na Lei de Bases da Segurança Social, há que conferir-lhes não apenas um estatuto de absoluta igualdade no tratamento fiscal dos sistemas complementares por elas prosseguido mas um estatuto de parceiro privilegiado do Estado no fornecimento de bens públicos.

XXIX. Estabelecimento de contratos-programa entre o Estado e as instituições particulares de solidariedade social em que seja definido que estas aceitem a realização de determinados objectivos. Estes contratos só serão renovados se a análise do desempenho do contrato for positiva.

Na constituição de uma nova esfera pública não estatal, participam organizações e associações sem fins lucrativos da mais diversa índole. A sua autonomia é expressão da própria autonomia da sua criação e está garantida por esta. No entanto, na medida em que as organizações se envolvem na produção de bens públicos (segurança e bem estar social) através de relações contratuais com o Estado ficam sujeitas aos princípios e regras que devem nortear, em geral, as políticas sociais numa sociedade democrática. Em primeiro lugar, os clientes ou utentes dos seus serviços são cidadãos e são os direitos de cidadania que fundam a participação do Estado na sua actividade. Os direitos das instituições são assim derivados em relação aos direitos dos cidadãos que servem. Em segundo lugar, a actuação das instituições deve estar sujeita ao escrutínio público que garanta a transparência dos processos e a fiscalização e avaliação dos resultados. Por último, as relações entre as instituições e os cidadãos devem pautar-se pelos princípios da democracia participativa que regem, em geral, a produção pública de segurança social.

É generalizadamente reconhecido que o Estado tem vindo progressivamente a abandonar a sua intervenção directa no campo da acção social remetendo-o para a iniciativa de instituições da sociedade civil que assim têm vindo a substituir o Estado na provisão de bens e serviços assistenciais. Assim se tem vindo a gerar uma dependência mútua entre Estado e estas instituições.

Por um lado o Estado transfere para as IPSS a resposta a que nesta área está obrigado, por outro estas instituições estão cada vez mais dependentes fmanceiramente do Estado >[42]. Ao mesmo tempo, o Estado parece prescindir da sua acção reguladora, demitindo-se da responsabilidade de definição de normas técnicas e critérios de avaliação dos resultados. Verifica-se, por exemplo, que o Estado atribuiu às Uniões o papel de mediador na fiscalização do cumprimento das obrigações das instituições no âmbito dos acordos de cooperação, na avaliação da qualidade dos serviços e do sentido social das actividades desenvolvidas [142] [143].

Entre alguns aspectos negativos que foram evidenciados no funcionamento de algumas IPSSs que actuam na área da acção social[144], os quais chamam a atenção para a necessidade de repor integralmente a capacidade tutelar do Estado relativamente a estas instituições salientam-se:

a) práticas de selectividade da população com maiores recursos, capaz de aumentar os meios financeiros das instituições, em detrimento de uma orientação para população mais carenciada;

b) estratégias de obtenção de comparticipações como, por exemplo, contribuições "voluntárias" dos utentes ou das famílias;

c) enormes discrepâncias entre instituições no que toca aos valores das comparticipações dos utentes;

d) não informação das alterações no número de utentes como forma de garantir a regularidade dos máximos acordados nas comparticipações da Segurança Social;

e) reduzida capacidade dos técnicos nos processos de tomada de decisões graças a formas de liderança autocrática;

f) falta de competência para a gestão ou mesmo qualificação para o tipo de serviços prestados por parte dos lideres;

g) situações de pressão política através do uso das situações de carência económica como forma de obter financiamentos complementares ou outros "favores".

Como refere o estudo sobre o papel da sociedade na protecção social: "A concepção, contratualização e implementação da provisão social, traduzida pela rede de serviços e equipamentos sociais, parece estar organizada segundo parâmetros diferentes dos que enformam os designados direitos sociais. Parece até ser mais afirmativa da institucionalização dos direitos dos produtores privados em detrimento das garantias sociais devidas aos cidadãos" [145]

1) Estabelecimento de contratos-programa entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social em que estas aceitem a realização de determinados objectivos de acordo com os princípios e regras que orientam as políticas de protecção social. A renovação destes contratos só deverá ser feita após avaliação positiva do desempenho do primeiro contrato.

2) Atribuição directa aos interessados, dos subsídios pecuniários com vista à cobertura das suas despesas com a utilização dos equipamentos e serviços das IPSS, mediante comprovativo destas despesas.

[142] Cerca de 70% do orçamento da Acção Social é canalizado para os acordos de cooperação e os acordos de gestão entre a Segurança Social e as IPSS. Além destes apoios, o Estado ainda canaliza para as IPSS's comparticipação para instalações e equipamento, transferências através do programa da luta contra a pobreza e subs'dios eventuais através do OSS, regalias e isenções tributárias decorrentes do estatuto de utilidade pública, bem como bonificação das contribuições para a Segurança Social através da fixação de uma taxa reduzida de 21% para a entidade empregadora. Os montantes globais destes apoios são desconhecidos já que nem as instituições nem os serviços de tutela do Estado conseguem fornecer informações sobre o seu peso orçamental.

[145] Cf. HESPANHA, Pedro et al, O *Papel da Sociedade na Protecção Social: Dinâmicas Locais e Instituições Particulares num Sistema Renovado de Segurança Social,* relatório de investigação do projecto realizado no Centro de Estudos Sociais com o apoio da JNICT, Coimbra, 1997, pp. 210-211, 178-179.

[144] Conforme estudo recente sobre o papel da sociedade na protecção social que aprofundadamente estudou estas instituições. Cf. HESPANHA, Pedro et al, *op. cit.,* pp. 178-192.

[145] HESPANHA, Pedro et al, *op. cit.,* p. 184.

Augusto Santos Silva

1. Subscrevo o Livro Branco sobre a Segurança Social. Subscrevo o método seguido, que permitiu o exame crítico dos problemas, a livre apresentação de propostas e a discussão serena e, tanto quanto possível, tecnicamente informada, mas sem esquecer os elementos ideológicos e políticos, ao longo de vinte e um meses.

Revejo-me no registo adoptado, que procurou fugir às declarações de boas intenções e às retóricas simétricas da celebração e da catástrofe, identificando as virtualidades e as limitações do actual sistema de Segurança Social, contextualizando-o por referência ao Estado-Providência e às mudanças em curso na economia e na sociedade, e procurando perceber a raiz e a dimensão das dificuldades e os custos e vantagens relativas das soluções disponíveis.

Subscrevo, por último, o essencial da análise e das recomendações do Livro Branco. Creio que ele permitiu avançar bastante nos planos do conhecimento e da argumentação e enriquecer um processo de tomada de decisão política que não queria nem podia substituir.

2. Como, ao que creio, a generalidade dos meus colegas, tenho consciência de que não há soluções imediatas e fáceis para os problemas da nossa Segurança Social. Em particular, não escondo algum desencanto pelo facto de não termos conseguido aprofundar soluções do lado do financiamento do sistema, embora não tivéssemos poupado esforços. Por outro lado, os trabalhos da Comissão acabaram por concentrar-se no sistema de pensões, sendo, designadamente, menos produtivos em matéria de Acção Social.

Chegámos, contudo, a um conjunto de recomendações, uma larga parte das quais obtiveram consenso. A serem acolhidas, elas permitirão, ao que julgo, melhorar bastante a equidade, a eficiência e a sustentabilidade do sistema.

3. Duas pequenas notas finais:

A Comissão pronuncia-se sobre a necessidade do pagamento da dívida acumulada pelo Estado à Segurança Social. Os critérios de cálculo dividiram os seus membros. Pessoalmente, subscrevo a fórmula de cálculo que aponta para um valor próximo dos dois mil milhões de contos. Gostaria, contudo, de deixar registado que o pagamento da dívida não pode ser convertido na medida fundamental do financiamento do regime geral, o qual não é, nem pode ser isolado das despesas públicas com políticas sociais. Se o fosse, estaríamos apenas a transferir o problema, da sede do Orçamento da Segurança Social para a sede do Orçamento do Estado; e é de muito mais do que uma simples transferência que necessita a reforma democrática do sistema de protecção social. Não me basta, por isso, dizer que o regime geral da Segurança Social é credor do Estado, embora o deva dizer e ter em conta. É preciso repensar globalmente a arquitectura e o financiamento de todo o sistema de políticas sociais e proceder, nesse quadro, às melhores alocações possíveis de recursos públicos. Embandeirar em arco com a folga financeira conseguida com o pagamento da dívida, como se esse pagamento não repercutisse sobre os contribuintes, não seria a melhor maneira de encarar de frente os nossos problemas estruturais.

Na mesma lógica, o que a Comissão fez foi abordar por uma via - a Segurança Social - um complexo de questões interligadas: não terá grande sentido esperar eternamente que tudo esteja

pronto ao mesmo tempo para fazer alguma coisa; mas não se pode também ignorar os equilíbrios e influências recíprocas entre Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações, ou entre política e sistema social e política e sistema fiscal.

Segunda nota: o chamado "plafonamento" é uma das medidas possíveis para diminuir as responsabilidades futuras do pilar público da Segurança Social e promover o desenvolvimento de sistemas mistos. Situando-me como me situo da perspectiva das políticas públicas, encontro no "plafonamento" a virtude do estabelecimento de um tecto para as obrigações das gerações vindouras, em regime de repartição. Se for, depois, possível favorecer o desenvolvimento sustentado de regimes complementares de protecção social, tanto melhor. Não disponho, a esta data, de conhecimento e informação suficientes para me pronunciar sobre a bondade relativa das variantes apresentadas à Comissão. No texto do Livro Branco, acaba por ser dado algum relevo à hipótese de fixação do "plafond" para a pensão universal em cinco salários mínimos, embora se tenha o cuidado de especificar, em nota, que se trata de um valor indicativo. Gostaria, da minha parte, de sublinhar esta última especificação. O "desenho" do "plafonamento" (vertical ou horizontal, a quantos salários mínimos, qual a margem deixada a opções dos beneficiários, etc.) continua em aberto, e deve ser determinado com ponderação, atentas razões de custos financeiros da transição, estratégia política de reforma, sentimentos da opinião pública, dos parceiros sociais e das organizações políticas, etc.

Augusto Santos Silva

DECLARAÇÃO FINAL II.

Carlos Pereira da Silva

Reforma da Segurança Social um novo modelo para as pensões de reforma no século XXI

Está hoje demonstrado [1] que não é possível manter o modelo de pensões de reforma sem que as taxas de contribuição de equilíbrio atinjam níveis insustentáveis para a geração pagadora. Com efeito, o crescimento da massa salarial real, base de incidência da taxa contributiva, não acompanha o crescimento real da massa de prestações, devido à conjugação de duas tendências: a queda do rácio de dependência económica (número de activos que podem suportar o conjunto de reformados) e a progressiva maturação das carreiras (relação entre a pensão média e o salário médio).

Apesar dos ganhos de produtividade incorporados nos salários dos anos mais recentes, ambas as tendências exercem uma pressão financeira sobre os excedentes actuais do Regime Geral, impedindo a capitalização destes e a prazo forçarão à revisão da taxa de contribuição para valores médios próximos de 25.1%, contra os actuais 17.9% [2].

O presente contributo pretende proporcionar uma alternativa ao modelo de pensões de reforma por velhice, baseado em contas individuais, tal como é proposto no Livro Verde, com garantia do Estado para os regimes de capitalização colectiva a criar por redução da componente de pensão garantida em repartição.

Tal como vem definido no Livro Verde, o regime da segunda pensão gerado pela introdução de um "plafond" correspondente a 5 salários mínimos, obrigatório e individual, não proporciona aos cidadãos um seguro que os proteja contra os riscos inerentes à velhice. Não se garante nenhum rendimento, não existem direitos por invalidez, desemprego e doença e não se protegem os direitos adquiridos pelos serviços passados.

Adicionalmente, a perda de receita originada pela limitação da base contributiva, compensada por ganhos diferidos por redução das pensões, coloca o Regime Geral numa situação de insuficiência financeira de curto prazo, sem que se prevejam mecanismos de receita alternativos.

A presente proposta tem subjacente a necessidade de, a médio prazo, se avançar com medidas profundas de reestruturação do sistema, com a preocupação de não provocar uma ruptura social de custos insustentáveis que lançaria uma parte da classe média nas fronteiras da pobreza por insuficiência de reservas financeiras e excesso de endividamento, de não sobrecarregar financeiramente as futuras gerações e de não pôr em causa o emprego dessas mesmas gerações.

[1] Livro Verde da Segurança Social. Ed. CLBSS. 1997

[2] Actualmente é esta a percentagem para financiar as prestações de velhice e sobrevivência de velhice do Regime Geral. Note-se que na decomposição da taxa contributiva a componente de velhice vale 13.76% e a componente de sobrevivência 4.04%.

Considerando as realidades sociais existentes, que resultam de uma história de avanços sociais relevantes e no respeito dos direitos adquiridos pelos contribuintes, os já em curso e os em formação, deve ser proposto um novo contrato social que tente conciliar o desejável, o possível e o realizável. Em matéria de pensões, poderíamos apelidá-lo de um novo modelo para pensões de reforma no século XXI.

Deve ser uma preocupação subjacente à reforma do sistema a criação de um novo modelo social, que abrangerá toda a geração de activos a entrar no período activo a partir de um determinado ano de fronteira. Por questões psicológicas, foi escolhido como ano de fronteira o ano 2000.

Esta data marcará igualmente o início de um período de transição para a introdução de medidas que abrangerão os actuais activos com as seguintes preocupações:

- *Minimização das perdas para a geração dos actuais activos, a geração das famílias que, no passado já transitou de um regime de reservas, para o actual em repartição pura, sem reservas sustentadas.*
  Assim não deverão estar abrangidos pelo novo sistema os indivíduos com idade superior ou igual a 50 anos.
  Aos activos de idade inferior deverá ser dada a opção de permanecerem no actual sistema reformado, pelo menos aos grupos etários entre 40 e 50 anos bem como aos que já ultrapassaram o período de garantia actual.
  Em qualquer caso, deverão ser garantidos os direitos adquiridos relativamente a serviços anteriores à entrada em vigor da reforma do sistema, nomeadamente no que se refere à taxa de formação da pensão e à garantia de um rendimento de substituição. Os direitos implícitos na carreira futura terão de ser financiados em função das modificações introduzidas, nomeadamente tendo em consideração a criação de um complemento financiado em técnica de capitalização colectiva.
- *Manutenção dos custos do regime de repartição suportáveis para os jovens que entrarão no mercado de trabalho já no dealbar do século XXI.*

m Não discriminação de gerações.

Assim, as medidas a introduzir devem resultar num sistema de repartição idêntico aquele que será aplicado aos novos activos.

m Tentar compatibilizar objectivos em conflito, como sejam os de:

— justiça social;
— manutenção integral das expectativas dos actuais activos;
— equilíbrio financeiro com manutenção do custo relativo do factor trabalho;
— eficiência económica;
— equidade intergeracional.

O nosso estudo está estruturado em três partes . A parte I, destinada a abordar o modelo a aplicar aos novos activos. A parte II, destinada à análise da transição, que engloba o tratamento dos direitos dos actuais activos. A parte III apresenta as propostas de alteração para as outras prestações. Na parte IV, apresentam-se, em Anexo Quantitativo, os resultados e as grandes conclusões.

I. Novos activos a partir de 2000

O regime de repartição deve ser idêntico para os novos activos e para os activos actuais.
Assim, a redução da amplitude da pensão pública garantida no regime de repartição que abrangem os novos activos, devem também ser extensivas aos actuais activos que tenham idade inferior a 50 anos.

Para além das medidas de reequilíbrio do sistema, no sentido de manter, para os actuais activos, (ver parte II deste contributo) o essencial do regime de repartição deveria ser instituído um novo modelo de cobertura dos rendimentos de substituição diferidos que passaria a abranger os activos que entrassem no sistema a partir do ano 2000 ou outra data que viesse a ser definida como início da transição.

Este sistema seria denominado “Sistema Nacional de Reformas”.

1.1 Um novo regime de pensões

O Sistema Nacional de Reformas seria composto por:

- um *Regime de Base Público* com três componentes
  - Solidariedade
  - Prestação Definida
  - Complemento em Capitalização.
- um *Regime Complementar Integrado Privado* podendo ser colectivo ou individual.
- um *Regime Complementar não Integrado Privado* podendo ser colectivo ou individual.

1.2 O regime de base público

Este regime garantiria um rendimento de substituição por velhice até ao máximo de 8 salários mínimos.

Este rendimento seria decomposto em três parcelas:

- O *rendimento de solidariedade*

  O rendimento mínimo de substituição seria igual a 100% do salário mínimo nacional,

a O *rendimento de prestação definida*

O rendimento de substituição, à data da reforma, seria calculado com base na fórmula:
SMN<a%*Antiguidade*Média salarial <5 SMN
Esta componente incluiria o rendimento de solidariedade.

— A taxa de formação anual da pensão, a, será de 1.75%, com um mínimo de 30% e um máximo de 70%.

— A antiguidade à data de reforma terá, para efeitos de cálculo um máximo de 40 anos.

— Para efeitos de determinação da média salarial, o período de contagem da carreira corresponderá à carreira completa do indivíduo, com um máximo de 40 anos. Os salários serão revalorizados [3], como forma de minimizar o impacto da inflação.

— As prestações do regime de repartição serão limitadas a 5 salários mínimos nacionais. No entanto, as contribuições serão calculadas com base no rendimento do participante, até um máximo de 8 salários minímos.

O remanescente do benefício para o rendimento de substituição será garantido pelo regime de capitalização colectiva em contribuição definida com taxa de juro garantida pelo Estado.

- O *rendimento complementar em capitalização*

  Para rendimentos acima de cinco salários mínimos e até oito salários mínimos. Este rendimento de substituição seria obtido por conversão das reservas matemáticas capitalizadas em renda vitalícia garantida pelo Estado.

  - A pensão do regime de capitalização é igual à conversão, a uma taxa garantida pelo Estado, do capital e juros das contribuições definidas.

    O rendimento de substituição por velhice, resultante da soma das três parcelas anteriores, não poderia exceder 80% da média salarial considerada, com um máximo de 8 salários mínimos.(Esta percentagem poderia ser degressiva , partindo de 80% para 5 salários mínimos até atingir 75% da média salarial, para 8 salários mínimos).

1.3 O financiamento do regime de base público

O financiamento do regime de base público obedeceria aos seguintes princípios:

® *Rendimento de solidariedade*

Financiado por impostos específicos sobre todos os rendimentos: contribuição social generalizada.

[3] A semelhança do que já é feito actualmente.

H *Rendimento de prestação definida*
Financiado por contribuições sobre todo o rendimento até oito salários mínimos.

■ *Rendimento complementar em capitalização colectiva*
(para os rendimentos entre cinco e oito salários mínimos)
Este regime seria de contribuição definida, com uma taxa que poderia ser variavel por escalão etário.
O valor capitalizado das contribuições seria convertido em renda vitalícia garantida pelo Estado.

1.4 A gestão do regime de base Público

■ *Rendimento de solidariedade*
A gestão do regime seria feita entre o Estado e a Segurança Social.

■ *Rendimento de prestação definida*
A gestão deste regime competiria à Segurança Social onde estariam representantes dos trabalhadores e dos empresários.

■ *Rendimento complementar em capitalização*
Seriam constituidas instituições de previdência sob a forma de Caixas de Reforma, Fundações ou Mútuas para organização e gestão deste regime, podendo os seus activos ser geridos por entidades da economia social, organizações financeiras privadas ou fundo público.
Seriam integrados neste regime os actuais Fundos de Pensões Empresariais desde que os trabalhadores estivessem de acordo.
A gestão das insituições de previdência seria paritária.
A supervisão destes regimes seria feita por um organismo público autónomo das reformas controlado pela Segurança Social.

1.5 Fundos de Capitalização para os novos activos

Serão criados Fundos de Capitalização, de contribuição definida acima de 5 salários mínimos e até ao máximo de 8 salários mínimos, com taxas actuariais por escalões etários.

Este fundo será alimentado pelas contribuições definidas destinadas ao financiamento de regime complementar em capitalização.

O Estado garante um redimento financeiro mínimo às reservas e garante, à data da reforma, a conversão do capital acumulado em renda vitalícia a uma taxa de juro cuja publicação será efectuada anualmente.

A contribuição será suportada paritariamente pelo trabalhador e pela entidade patronal.

A contribuição do trabalhador será individualizada, de forma a poder ser utilizada para financiamento da primeira habitação do próprio, pagamento de estudos superiores dos seus descendentes, ou para fazer face a necessidades financeiras resultantes da morte, de doença grave, ou de desemprego de longa duração.

1.6 O regime complementar integrado privado

Trata-se de um regime facultativo, com benefícios fiscais, que abrangeria os rendimentos acima de oito salários mínimos e até doze salários mínimos.

Este regime poderia ser organizado colectivamente ou individualmente, sendo a adesão a um regime colectivo facultativa.

Uma parte do capital acumulado poderia ser convertido em renda não garantida pelo Estado.

A gestão seria totalmente privada, mas supervisionada pelo organismo público das reformas.

Seria constituido um Fundo de Garantia de Reformas Privadas alimentado por uma taxa sobre as contribuições.

As pensões individuais (constituidas sob a forma de seguros de vida ou PPR's) seriam integradas no esquema global e a pensão gobal integrada (pensão pública + pensão complementar privada + pensão individual) nunca poderia exceder 100% do último salário com um máximo

de 12 salários mínimos. Só nestas condições a fiscalidade seria atribuída às pensões, na parte que excede 80% da média dos últimos *n* salários e até ao salário final.

1.7 Regime complementar privado não integrado

Este regime deixaria de beneficiar de qualquer incentivo fiscal por motivo de reforma, incluindo taxa reduzida sobre os rendimentos de capital.

Seriam integrados aqui todos os seguros de vida e Fundos de Pensões que não aderissem ao regime complementar integrado.

1.8 Regime dos independentes

Aplicam-se os principios do Regime Geral dos trabalhadores por conta de outrem.

1.9 Âmbito

1.9.1 Adesão obrigatória

O novo sistema aplicar-se-ia a todos os cidadãos que entrassem no mercado de trabalho a partir de 1.1.2000.

1.9.2 Adesão opcional

■ A todos os cidadãos que *já* se encontram no mercado de trabalho que estivessem a mais de 20 anos da idade de reforma e tivessem menos de 20 anos de contribuições efectivas;

a A todos os cidadãos auferindo um rendimento superior a oito salários mínimos, estando a menos de 20 anos da reforma e tendo mais de 20 anos de contribuição efectiva.

Em ambos os casos, seria efectuada uma avaliação dos direitos adquiridos de forma a compensar os beneficiários de eventuais perdas de passagem.

2. As mudanças no actual regime de pensões reformas

A presente análise aplica-se exclusivamente às pensões de velhice (incluindo as provenientes da invalidez) e sobrevivência de reformados do regime Geral da Segurança Social.

Não existem pensões complementares públicas por invalidez, uma vez que não são sujeitas a limites de prestação. Porém o seu montante não pode exceder o da pensão de velhice acrescida do complemento.

Foi nossa preocupação minimizar as perdas para a geração dos actuais activos. Não estão pois abrangidos pelo novo sistema por nós proposto na Parte I os indivíduos com idade superior ou igual a 50 anos e são garantidos os direitos adquiridos relativamente a serviços anteriores à entrada em vigor da reforma do sistema, nomeadamente no que se refere à taxa de formação da pensão e à garantia de um rendimento de substituição. Os direitos implícitos na carreira futura terão de ser financiados em função das modificações introduzidas, nomeadamente tendo em consideração a criação de um complemento financiado em técnica de capitalização colectiva.

As medidas que propomos têm em atenção os objectivos de sustentabililade , eficiência e equidade enunciados na Resolução do Conselho de Ministros. Sustentabilidade financeira de longo prazo còm equilíbrio de receita e despesa, sem agravamento de taxa de contribuição para as gerações futuras, eficiência na utilização de reservas colectivas e equidade entre as gerações envolvidas no contrato social.

Neste trabalho só estão avaliados os custos com a reforma de velhice e respectiva sobrevivência, considerando que todos os inválidos acumulam direitos até à idade de 65 anos [4]. O custo com a pensão temporária de invalidez entre a idade em que se invalida e a idade da reforma é suportado por outro regime financeiro. O mesmo se aplica à pensão de sobrevivência de activos.

[4] Foi analisada a inclusão da pensão de sobrevivência de reformados e inválidos e as conclusões não se alteram significativamente. A taxa de equilíbrio passa de 19.5% para 20.7%

2.1 Medidas de sustentabilidade

2.1.1 Período de contagem dos salários e taxa de formação da pensão no Regime de Repartição

- *Para os actuais activos com mais áe 50 anos em 2000*
  Manutenção do actual regime de prestações por velhice.
- *Para os actuais activos com menos de 50 anos em 2000 e para os activos que entram no sistema até essa data*
  - — É introduzido um tecto nas prestações do regime de repartição de 5 salários mínimos. No entanto, as contribuições serão calculadas com base no rendimento do participante, até um máximo de 8 salários minímos.
    O remanescente do benefício para o rendimento de substituição será garantido pelo regime de capitalização colectiva em beneficio definido.
  - — Será criado um período transitório de contagem dos salários para efeito do cálculo da média salarial, que será progressivamente alargado num horizonte de 30 anos. Assim, os 10 anos actuais serão aumentados, a partir do 15° ano, de 1.5 anos por cada ano civil até ao máximo de 40 anos.
  - — A taxa de formação da pensão mantem-se em 2% para o período correspondente aos serviços passados do activo à data de 2000 [5]. Para a carreira futura, após o ano 2000, a taxa anual de formação da pensão será de 1.75%
  - — A indexação automática das pensões será baseada no índice de preços, acrescida de metade do diferencial entre o crescimento dos salários e da inflação.
  - — A pensão do regime de capitalização é igual à diferença entre a pensão calculada com base na configuração actual do regime para a prestação de velhice e a pensão calculada de acordo com a nova configuração do sistema, resultante da introdução das modificações atrás enunciadas.
  - — A indexação da componente de pensão em capitalização será calculada com base na taxa de inflação.

2.1.2 Alimentação do Fundo de Estabilização do Regime de Repartição

s *Será reforçado o Fundo de Estabilização do sistema de repartição que seria alimentado por:*

- — Excedentes do regime de repartição e respectivos juros;
- —■ Amortização da dívida do Estado à Segurança Social e respectivos juros;
- — Diferencial entre a taxa de juro garantida ao regime de capitalização colectiva dos beneficiários actuais e a taxa de juro das aplicações das reservas do Fundo;
- — Contribuição social generalizada sobre todos os rendimentos para reforçar o financiamento do regime de repartição na componente de pensão mínima;
- — Ganhos actuariais do regime de capitalização;
- — Aumento da componente do IVA consignada à Segurança Social;
- -— Emissão de dívida pública para amortização da dívida social pelo montante equivalente das economias com introdução de um tecto nas pensões do regime de repartição.

2.2 Medidas de eficiência

Com vista ao reforço da Poupança Nacional, será criado um regime de capitalização colectiva de prestação definida, com taxa de contribuição actuarial uniforme, paga equitativamente pelo trabalhador e pela entidade patronal ou em alternativa por impostos, para garantir o complemento entre a taxa de substituição do rendimento de 80% da média e o rendimento garantido em regime de repartição.

2.3 Medidas de equidade

Será criado um regime complementar privado até ao rendimento máximo do trabalhador com um limite de 12 salários mínimos, com dedução das contribuições realizadas à matéria colectável.

[5] Antiguidade do activo em 2000.

a Serão garantidos aos actuais activos os direitos passados pelas contribuições acima do "plafond". Estes direitos serão creditados na conta de informação individual do participante e utilizados, no momento da reforma, para determinação da pensão correspondente ao complemento profissional. A sua conversão em renda vitalícia será efectuada à taxa de juro garantida pelo Estado para as pensões de reforma em capitalização colectiva nos termos em que vierem a ser definidos para os activos que entrarem no sistema a partir do ano 2000.

- São aceites contribuições voluntárias de participantes com rendimento abaixo do "plafond". Estas contribuições serão capitalizadas à taxa de juro garantida pelo Estado às pensões de reforma em capitalização colectiva e a sua conversão em renda vitalícia será efectuada nos termos que vierem a ser definidos para os activos que entrarem no sistema a partir do ano 2000.
- No horizonte de 25 anos, será garantida uma pensão mínima igual ao salário mínimo nacional, começando com uma pensão mínima de 75% do salário mínimo nacional no momento da transição, que terá um acréscimo de 1% por cada ano civil, durante 25 anos, até que a pensão mínima por velhice seja equiparada ao salário mínimo nacional.

2.4 Regime dos independentes

No que diz respeito ao regime de repartição aplicam-se aos independentes os direitos e deveres dos assalariados por conta de outrem.

No que se refere ao Regime de Capitalização ele só poderá ser efectuado em contribuição definida.

As contribuições voluntárias para um regime de capitalização colectiva em contribuição definida só poderão ser aceites desde que os titulares contribuam no mínimo sobre 3 salários mínimos para o regime financeiro em repartição.

2.5 Controle e supervisão de todo o sistema de reformas

O Estado criará um Instituto Público de Reformas destinado à organização e gestão do novo regime de reformas, com base na estrutura do actual Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, sendo este Instituto também encarregue da supervisão e controle, em ligação ao Instituto de Seguros de Portugal, à Comissão Mercado dos Valores Mobiliários e ao Banco de Portugal, de todas as pensões dos regimes de privados ou públicos geridos privadamente.

Paralelamente seria instituída a figura do Provedor das Pensões, com estatuto de independência dos partidos e do governo que promoveria o acompanhamento, o estudo e a avaliação do sistema, as reclamações, os abusos e os direitos. Esta instituição apresentaria um relatório anual aos orgãos de Soberania e responderia perante a Assembleia da República e o Conselho Económico e Social.

Sob a designação de Segurança Social estariam assim incluídos:

— Um Instituto Público de Seguros Sociais que agruparia todas as eventualidades de risco;
— Um Instituto Público das Reformas (velhice, invalidez e sobrevivência);
— Um Instituto de Seguro de Desemprego

Todos os Institutos teriam a gestão participada com representantes dos trabalhadores e dos empresários.

Poderá ser autorizada a gestão dos Fundos Públicos por entidades privadas de economia social ou com fins lucrativos se, em sede de concertação social, se estabelecer o principio da autonomização dos fundos por empresas os sectores de actividade.

Neste caso seriam utilizadas as Caixas de Reforma, Fundações e outros mecanismos previstas na parte I deste contributo.

3. Outras Prestações da Segurança Social

3.1 Outras prestações imediatas para pensões

Será criado um regime de seguro autónomo para as prestações de invalidez dos activos até aos 65 anos e para as pensões de sobrevivência de activos ou de inválidos. O custo destas prestações será

determinado actuarialmente para os activos que entrem no regime a partir do ano 2000. Durante o período que decorre até essa data, e para o grupo de actuais activos, a Segurança Social avaliará o custo efectivo com o actual modelo e proporá as medidas para a sua reorganização.

3.2 Prestações de bem estar

Serão atribuídas pelo Estado em função de critérios a estabelecer e financiadas por impostos.

3.3 Rendimentos de Substituição por Desemprego, Doença e Acidentes de Trabalho

Será criado um Instituto Público para organização, supervisão e gestão do mecanismo de seguro de garantia de perdas de rendimento pelas eventualidades de desemprego, doença e acidentes de trabalho.

O seu financiamento será autónomo e incluirá uma componente para cobertura da equivalência de contribuições destinada ao financiamento das pensões de velhice e invalidez.

A gestão das mutualidades resultantes dos riscos de doença e acidentes de trabalho poderá ser realizada por entidades especializadas, de economia social ou privada.

4. O custo da transição

Na avaliação dos custos de transição foram utilizados dois cenários macro-económicos e pressupostos para a Segurança Social e duas variantes de modelo.

	Cenário I	*Cenário II*
Tábua de mortalidade	População Portuguesa 79-82 (INE)	População Portuguesa 79-82 (INE)
Sobrevivência		
- Diferença de idades entre os homens e as respectivas mulheres	+3	+3
- Percentagem de individuos casados à data da reforma	50%	50%
Taxa de revalorização da Segurança Social	1.5%	1.5%
Numero de pagamentos das pensões	14	14
Percentagem de reversibilidade das rendas	60%	60%
Taxa social única afecta à garantia de reforma	18.4%	18.4%
Número de plafonds no salário sobre o qual incide a contribuição para o Regime Geral da Segurança Social	8	8
Número de plafonds no salário pensionável para o Regime Geral da Segurança Social	5	5

4.1 Variantes ensaiadas

Foram efectuados ensaios sobre duas variantes do modelo, correspondendo a duas hipóteses extremas. Uma hipótese de manutenção do modelo tal como está (variante base); outra hipótese de alteração conjunta das condicionantes que intervêm na formação da pensão de base (variante 1) de acordo com as hipóteses referidas no ponto 1 (medidas de sustentabilidade financeira) ou seja:

- Limites no salário para contribuição: 8 salários mínimos;
- Limites na prestação para prestação: 5 salários mínimos;

m Aumento progressivo (em 30 anos) do período de contagem dos salários para toda a carreira, para determinação da pensão;

a Redução da taxa de formação da pensão futura para 1.75% por ano de serviço.

Foram igualmente consideradas as seguintes hipóteses financeiras:

a Capitalização dos saldos do regime Geral;

- Amortização da dívida do Estado à Segurança Social durante 70 anos;
- Amortização dos direitos passados dos actuais activos durante 70 anos.

Os resultados [6] obtidos resultantes das alterações ao sistema de reformas por velhice da Segurança Social são avaliados relativamente:

- aos ganhos financeiros (preços constantes) da introdução das medidas propostas, quando se altera a cobertura dada em repartição e relativamente à taxa de equilíbrio resultante da introdução das medidas.
- ao valor do excedente entre o valor actual dos saldos do regime (actualizados à taxa de rendimento do Fundo) e o valor actual da dívida do Estado à Segurança Social (1'900 milhões de contos).
- ao momento em que o valor acumulado capitalizado dos excedentes do Regime Geral deixa de cobrir o primeiro saldo negativo do regime.
- à taxa de equilíbrio actuarial e à contribuição actuarial do complemento de pensão profissional financiado em capitalização colectiva.

B Ao custo do regime de pensão complementar em capitalização colectiva

Quadro I
Quadro comparativo dos resultados da variante base (regime actual)
valores em contos

	Cenário I	*Cenário II*
Ganho financeiro	0	
Taxa de equilíbrio (média);	25.1%	
Taxa de equilíbrio (máxima)	32.6%	
Valor do excedente	-4'040 milhões de contos	-224. 8 milhões de contos
Momento da ruptura	2017-2021	
Taxa de equilíbrio actuarial para serviços futuros	17.43%	14.46%

Quadro 2
Quadro comparativo dos resultados da variante 1
valores em contos

	Cenário I	*Cenário II*
Ganho financeiro	16'713 milhões de contos	15'912 milhões de contos
Taxa de equílibrio(média); Taxa de equilíbrio (máxima)	21.6%	20.6%
	27.9%	26.5%
Valor do excedente	16.4 milhões de contos	1'202 milhões de contos
Custo anualizado da equiparação da pensão mínima ao salário mínimo num horizonte de 70 anos	0.31% PIB	0.02% PIB
Custo anualizado da amortização da divida de 1900 milhões de contos à segurança social	0.37% PIB	0.41%PIB
Taxa de equilíbrio actuarial para serviços futuros	15.59% Rendimentos	14.46% Rendimentos
Valor actual dos direitos em capitalização	3'388 milhões de contos	2'839 milhões de contos
Valor actual dos direitos passados	1'150 milhões de contos	998 milhões de contos
Valor actual dos direitos futuros	2'238 milhões de contos	1'843 milhões de contos
Taxa de contribuição actuarial do complemento	2.98% Rendimentos	2.62% Rendimentos
Custo anual da amortização dos direitos passados	0.18% PIB	0.15% PIB

[6] A versão completa do estudo quantitativo é apresentada nos documentos de apoio ao Livro Branco da Segurança Social

4.2 Conclusões

Tendo em consideração a hipótese ceteris paribus e as condicionantes inerentes ao trabalho de simulação, é com elevado sentido de responsabilidade e com a mais completa prudência que retiramos as seguintes conclusões:

■ É possível manter o regime de repartição em situação de solvência nas condições em que nos fixámos, nomeadamente, que o Estado amortiza a sua dívida actual estimada em 1'900 milhões de contos à Segurança Social, num prazo de 70 anos. A amortização anual (crescente à taxa de 3%) num horizonte de 70 anos representa cerca de 0.37% do PIB à taxa de juro de 6% e 0.41% à taxa de juro de 6.5% respectivamente;

m É possível gerar um excedente (diferença entre o valor actual dos saldos e a dívida do Estado) positivo entre 16.4 milhões (cenário I) e 1'202 milhões de contos (Cenário 2).

a Se não fosse tomada nenhuma medida, o défice situar-se-ia entre os 4'040 e os 224.8 milhões de contos a valores actuais. A sua amortização, em percentagem do PIB estaria compreendida entre 0.90% e 0.46%.

■ O custo do complemento entre a pensão resultante das modificações sugeridas e a pensão prometida actualmente, situar-se-ia entre 2.6% e 2.98% da massa de rendimentos (cerca de 0.3% do PIB).

Os direitos passados referentes aos complementos dos actuais activos seriam cobertos com os excedentes gerados e com os rendimentos financeiros em excesso da taxa de juro garantida ao sistema. O diferencial seria de 1' 134 milhões de contos (0.22% PIB)^ no cenário I e nada no cenário 11^. Este custo seria suportado ou por um aumento da taxa do IVA ou pela emissão de títulos da dívida consolidada.

m A taxa de repartição de equílibrio do sistema, se se mantivesse a actual estrutura de benefícios de reforma, deveria evoluir dos actuais 18.4% dos rendimentos para um valor no intervalo de 25.1%-23.9% dos rendimentos.

A introdução das medidas sugeridas consegue manter o valor da taxa de equílibrio no intervalo de 21.6%-20.6%. Note-se que a taxa actuarial do regime de reformas é na situação actual (variante base) de 17.43% e na situação modificada (variante 1) de 15.59% para o Cenário I e de 13.12% para o Cenário II.

a Caso o Estado assumisse a amortização da dívida, estimada em 1'900 milhões de contos, o momento da ruptura financeira do sistema ocorreria entre 2027 e 2031 (Cenário I) e entre 2032 e 2036 (Cenário II).

Caso o Estado não assumisse a amortização da dívida à Segurança Social, a ruptura financeira do sistema seria antecipada para uma data entre 2012-2016.

▫ A remuneração dos saldos do regime e da amortização anual teria de ser feita à taxa de juro no intervalo de 6% e 6.5%.

Estas conclusões são suportadas em hipóteses demográfico/actuariais, de emprego, de cenários macroeconómicos e financeiros cujo grau de ocorrência não podemos garantir. Eles são a melhor estimativa que podemos realizar com base na informação actualmente disponível e nos nossos conhecimentos limitados. [6] * [8]

[6] A versão completa do estudo quantitativo é apresentada nos documentos de apoio ao Livro Branco da Segurança Social

i 1 ' 150 milhões de contos de responsabilidades - 16 milhões de contos de excedentes (Cenário I).

[8] 997 milhões de contos de responsabilidades - 1'203 milhões de contos de excedentes (Cenário II).

Anexo de contribuição e benefícios

		Contribuição sobre rendimentos	
	Repartição	*Capitalização*	
Grupo de activos		*Contribuição definida*	*Benefício definido*
Actual >=50 anos	100% do rendim.auferido	Nada obrigatório	Nada obrigatório
Actual<50 anos	Até 8smn	Nada obrigatório	Taxa 4.5% s/rendimentos totais
Novos activos após 2000	Até 8 smn	Contribuição obrigatória s/rendimentos	4.5% (25 anos)
		50% trabalhador : 50% empresa	

		Benefício de pensão	
	Repartição	*Capitalização*	
Grupo de activos		*Contribuição definida*	*Benefício definido*
Actual >=50 anos	80% média 10m/15u	nada obrigatório	nada obrigatório
Actual<50 anos	2%*antp + 1.75%antf	Obrigatório nada	complemento capitalização
	média 10+1.5/1 até 40 anos (*)	Capitalização livre até 12 smn c/fiscalidade	colectiva até 80% da média 10m/15
	Pensão máxima 5 smn		
Novos activos após 2000	1.75%*antf	• Entre 5 e 8 smn pensão=conversão capital acumulado em renda	obrigatório nada
	Carreira completa=40 anos	• Taxa de juro e taxa de conversão garantidas pelo Estado	
	Pensão máxima 5smn	• capitalização livre entre 8 e 12 smn com fiscalidade	planos de pensões
Quem paga	Geração seguinte	geração beneficiária+empresa	geração beneficiária+estado

Legenda

Antp - antiguidade passada
Antf - antiguidade futura
lOm /15u - 10 melhores salários dos últimos 15
m= média
smn - salário mínimo nacional
u - últimos salários

Evolução da carreira contributiva de activos com idade <50 anos
50 anos -> 10 m/15 u
49 anos -> 10 m/15 u + 1.5
48 anos -> 10 m/15 u + 3
47 anos -> 10 m/15 u + 4.5

40 anos - >25
39 anos -> 26
38 anos -> 27

25 anos -> 40
24 anos -> 40

20 anos -> 40

índice de quadros

B. I Esquema de Prestações 15
B. II Evolução das Despesas e Receitas..... 18
B. III Evolução das Despesas e Receitas (em % do PIB) 18
B. IV Evolução da Despesa em Prestações Sociais..... 19
B. V Evolução da Despesa em Prestações Sociais (em % do PIB) 20
B. VI Evolução do Número de Beneficiários e de Pensionistas por Regime 21
B. VII Pensionistas por Modalidade de Pensão e Subsidiados por Desemprego 21
B. VIII Pensionistas e Subsidiados por Desemprego em percentagem da População Total 22
B. IX Despesa Pública em Protecção Social..... 22
B. X Despesa Pública em Protecção Social (em % do PIB) 23
B. XI Despesa Privada em Protecção Social..... 23
B. XII Despesa Privada em Protecção Social (em % do PIB) 24
B. XIII Produtividade do Trabalho..... 27
B. XIV Evolução da Fecundidade na União Europeia 38
B. XV Evolução da Eo (H) na União Europeia..... 38
B. XVI Evolução da Eo (M) na União Europeia..... 38
B. XVII As Hipóteses Demográficas dos Oito Grandes Cenários doConselho da Europa..... 41
B. XVIII As Hipóteses Demográficas dos Três Grandes Cenários do Eurostat..... 41
B. XIX Evolução da População da União Europeia segundo TrêsCenários..... 43
B. XX Evolução da População Portuguesa (HM)..... 44
B. XXI Evolução da População com menos de 14 anos (HM) 45
B. XXII Evolução da Percentagem do grupo 0 - 1 4 anos (HM) 45
B. XXIII Evolução da População com 15 - 64 anos (HM)..... 47
B. XXIV Evolução da Percentagem do grupo 15 - 64 anos (HM) 47
B. XXV Evolução da População com mais de 65 anos (HM) 48
B. XXVI Evolução da Percentagem do grupo com mais de 65 anos(HM) 48
B. XXVII Evolução do Índice de Envelhecimento 50
B. XXVIII Evolução do Índice de Dependência dos Idosos 50
B. XXIX Evolução do índice de Dependência dos Jovens 52
B. XXX Evolução do Índice de Dependência Total..... 52
B. XXXI Evolução da Cobertura 68
B. XXXII Número de Fundos em 1994 68
B. XXXIII Evolução das Contribuições para os Sistemas de Reforma 69
B. XXXIV Composição da Carteira de Activos dos Fundos Geridos por Sociedades Gestoras 70
B. XXXV Composição da Carteira de Activos dos Fundos Geridos por Sociedades Gestoras (em %)..... 70
B. XXXVI Montantes dos Fundos de Pensões geridos por sociedades gestoras 71
B. XXXVII Composição da Carteira de Activos dos Fundos Gerida por Seguradoras..... 71
B. XXXVIII Composição da Carteira de Activos dos Fundos Gerida por Seguradoras (em %) 71
B. XXXIX Montantes dos Fundos de Pensões geridos por sociedades seguradoras..... 72
B. XL Valor dos Fundos de Pensões PPR..... 73
B. XLI Composição da Carteira dos FP-PPR 73
B. XLII Mercado dos Seguros de Vida PPR..... 73
B. XLIII (sem título) 76
C. I Grupos Profissionais com Taxas Contributivas Reduzidas 89
C. II Encargos Financeiros com a Reforma Antecipada..... 90
C. III Transferências do OE para o OSS para a Cobertura de Despesas sem Base Contributiva..... 92
C. IV Evolução das Contribuições em Dívida à Segurança Social..... 93
C. V Carreiras Contributivas Médias dos Pensionistas do Regime Geral, iniciados entre 90e 96..... 94
C. VI Contribuintes para a Segurança Social e Carreiras Contributivas por Gruposde Idade (Out. 95) 95
C. VII Novos Pensionistas de Velhice entre 1995 e 2039 95
C. VIII Salários mais Elevados têm mais Elevada Taxa de Substituição 100
C. IX (sem título)..... 10g
C. X (sem título)..... jgg
C. XI (sem título)..... U0
C. XII Dados Físicos da Segurança Social..... 112
C. XIII Dados Financeiros..... H3
C. XIV Prestações Médias Mensais H3
C. XV (sem título).....
C. XVI (sem título)..... Ug
C. XVII (sem título)..... H9
C. XVIII (sem título)..... 12Q

C. XIX (sem título)..... 120
C. XX (sem título) 120
C. XXI Cenários de Reforma da Segurança Social - Análise Comparativa 122
- C. XXII Despesas do Sector Público Administrativo..... 126
C. XXIII Níveis de Despesas Totais..... 126
C. XXIV Receitas do Sector Público Administrativo..... 127
C. XXV Níveis de Receita, por Origens, Necessários para Cobertura de Despesas 128
C. XXVI Níveis de Fiscalidade Necessários para Diferentes Níveis de Gastos e Crescimento Econ..... 128
C. XXVII Hipóteses sobre o Mercado de Trabalho..... 129
C. XXVIII Hipóteses Macroeconómicas 129
C. XXIX Saldo antes da Transferência do Estado 131
C. XXX Encargos Imputados ao Estado..... 132
C. XXXI Saldo após Transferência do Estado 132
C. XXXII Análise de Sensibilidade..... 133
C. XXXIII Conta da Caixa Geral de Aposentações 133
C. XXXIV Encargos Ordinários do Estado..... 134
C. XXXV Esforço Financeiro do Estado 134

índice de Figuras

B. a Evolução da Descendência Média na União Europeia 39
B. b Evolução da Esperança de Vida (H) na União Europeia 39
B. c Evolução da Esperança de Vida (M) na União Europeia 39
B. d Evolução da População Portuguesa Segundo Vários Cenários..... 45
B. e Evolução da População com menos de 14 anos Segundo Vários Cenários 46
B. f Evolução das Percentagens do Grupo 0 - 1 4 anos Segundo Vários Cenários 46
B. g Evolução da População Teoricamente Activa Segundo Vários Cenários..... 47
B. h Evolução das Percentagens do Grupo 1 5 - 6 4 anos Segundo Vários Cenários 48
B. i Evolução da População com mais de 65 anos Segundo Vários Cenários..... 49
B. j Evolução das Percentagens do Grupo 65 e mais anos Segundo Vários Cenários 49
B. k Evolução do índice de Envelhecimento Segundo Vários Cenários..... 51
B. 1 Evolução do índice de Dependência dos Idosos Segundo Vários Cenários 51
B. m Evolução do índice de Dependência dos Jovens Segundo Vários Cenários 53
B. n Evolução do índice de Dependência Total Segundo Vários Cenários..... 53
C. a Despesa com Segurança Social em % do PIB 83
C. b Repartição das Despesas com Segurança Social em % do PIB 84
C. c Beneficiários Activos, por Natureza de Inscrição 84
C. d Pensionistas, por Modalidade 85
C. e Despesa em Pensões, por Modalidade 85
C. f Repartição da Despesa em Pensões, por Regimes (1995) 86
C. g Despesa em Pensões, por Regimes..... 86
C. h Pensionistas, por Regimes 87
C. i Evolução da Estrutura de Gastos da Segurança Social 87
C.j Evolução das Principais Receitas da Segurança Social 91
C. k Esperança de Vida à Nascença, em Portugal 93
C. 1 Esperança de Vida, após a Idade Legal de Reforma para Jovens de 25 anos 93
C. m Evolução da Pensão Mínima 94
C. n Remunerações Médias por Grupos Etários (1994) 97
C. o Remuneração Média (Portugal) 98
C. p Remuneração Média (Região Norte) 98
C. q Remunerações Médias por Grupos Etários e por Sexos (1992) 98
C. r Taxa de Substituição (Suíça) 99
C. s Taxa de Substituição (Portugal) 99
C. t Taxas de Contribuição para a Segurança Social na Europa dos Doze (1993) 103
C. u Pirâmides Etárias da População Portuguesa (1995-2050)..... 108
C. v (sem título) 109
C. x População Activa da Segurança Social 111
C. y Distribuição da População Reformada por Regimes 111
C. z Distribuição da População Reformada por Modalidades 111
C. aa Distribuição das Pensões por Velhice e Invalidez 112
C. ab Saldo do RGTCO em percentagem do PIB..... 114
C. ac Saldo do RGTI em percentagem do PIB..... 114

C. ad Saldo do Total do Sistema em percentagem do PIB 114
C. ae Dívida Acumulada do Total do Sistema em percentagem do PIB 115
C. af (sem título) 116
C. ag Perdas nas Receitas (preços 97) 118
C. ah Perdas nas Receitas (% das Receitas) 118
C. ai Ganhos em Despesas (preços 97)..... 118
C. aj Ganhos em Despesas (% das Despesas) 119
C. ak Evolução da Taxa de Substituição do Rendimento 119
C. al Diferença entre Ganhos e Perdas..... 120
C. am Diferença Acumulada entre Ganhos e Perdas 120
C. an Saldo Total do Sistema (% PIB)..... 122
C. ao Dívida Acumulada Total (% PIB) 123
C. ap Taxa de Substituição do Rendimento (% PIB) 123
E. a O Desenho da Complementaridade: Exemplos 207

índice de Caixas

B. 1 Desagregação da T.S.U..... 64
B. 2 O Caso do BNU..... 69
B. 3 O Mutualismo em Portugal 74
C. 1 As “boas intenções” na Segurança Social 88
C. 2 Políticas Activas de Emprego e Segurança Social 90
C. 3 Complementaridade pelo “Plafonamento”: Inconvenientes e Vantagens •• 101
C. 4 O “plafonamento” em Países da União Europeia..... 102
C. 5 A C. E. recomenda o uso de projecções com metodologias harmonizadas 107
C.6 Cenários Eurostat e Cenários CLBSS 109
C.7 Análise de Sensibilidade: Um Cenário Macro-económico mais Optimista 115
C. 8 Diferentes Hipóteses podem gerar diferentes resultados 130
D. 1 O Sistema de pensões chileno 154
D. 2 Quadro Comparativo das Pensões na União Europeia 156
D. 3 Reforma do Estado Social em Itália 159
D. 4 Espanha: Entrada em vigor do Pacto de Toledo 160
E. 1 Estado Providência: crises velhas e nova crise..... 165
E. 2 Evolução dos prazos de garantia 168
E. 3 Inequidades fiscais nos regimes de pensões..... 168
E. 4 Acima de 25% de IRS, compensa estar “de baixa” 168
E. 5 A experiência do Vale do Ave 169
E. 6 O RMG: Um Novo Direito Social e Um Desafio às Políticas Sociais 171
E. 7 Rendimento Mínimo Garantido - Projectos piloto 173
E. 8 A Segurança Social a reboque das Pensões e do Desemprego 173
E. 9 A evolução das prestações para o desemprego..... 174
E. 10 Interdependências Financeiras Segurança Social-Estado 175
E. 11 A Diferença Económica entre Contribuições e Impostos 176
E. 12 Previdência e Redistribuição 178
E. 13 O efeito “almofada de crises” da Protecção Social 180
E. 14 O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) 185
E. 15 Supervisão e controle dos sistemas privados de reforma em capitalização 187
E. 16 Incentivos, Capitalização e Repartição 188
E. 17 A Reforma do Financiamento da Segurança Social Francesa 191
E. 18 O Financiamento da Segurança Social 194
E. 19 Modelo Organizativo da Segurança Social 199
E. 20 Contribuições para Regimes Complementares 204
E. 21 Financiamento das Pensões: Repartição e Capitalização 205
E. 22 Repartição e Capitalização: Parâmetros Relevantes para Portugal 206
E. 23 A nova estrutura do Sistema de Segurança Social Argentino 208
E. 24 Repartição e Capitalização: Risco Político e Risco de Mercado 209
E. 25 Discordância sobre a Existência de Dívida 211
E. 26 Opiniões sobre “Plafonamento”..... 213
E. 27 A polémica do “Plafonamento” 215
E. 28 A discussão também é ideológica 217
E. 29 s/ título 218
E. 30 Um novo modelo para as pensões de reforma no século XXI 220

Comissão do Livro Branco da Segurança Social

LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL

Versão final | Janeiro 98



LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL

Edição conjunta
INA-Instituto Nacional de Administração
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Design
Vítor Lopes

Execução Gráfica
SerSilito-Empresa Gráfica, Lda./Maia

Tiragem
5000 exemplares

Depósito legal 137222/99

ISBN 972-9222-18-5