

I. A SEGURANÇA SOCIAL NALGUNS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

Maria Gomes Antunes Bento ¹

Nos termos do art. 22º da **Declaração Universal dos Direitos do Homem** (DUDH) “Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social;...” e no art. 25º da mesma Declaração, especifica-se que “Toda a pessoa (...) tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice e noutros casos de perda dos meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade” e que “A maternidade e a infância têm direito a assistências especiais.”²

Por outro lado, o **Tratado de Maastricht** estatui, no seu art 2º, que a Comunidade Europeia tem como missão, designadamente, “(...) promover, em toda a Comunidade, (...) um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e a solidariedade entre os Estados-membros.” Acresce, no que concerne a directivas comunitárias, as quais devem ser entendidas como estabelecendo níveis mínimos de protecção que devem ser satisfeitos por todos os EM, se consagra o princípio da não regressividade do respectivo nível³.

Atenta a importância destes instrumentos na ordem jurídica portuguesa, pensamos que toda a análise e a formulação de propostas no domínio da Segurança Social os deverá ter em consideração.

II. O NÍVEL DE PROTECÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL

O nível de Protecção Social em Portugal é, ainda hoje, muito reduzido. Na verdade e segundo uma publicação recente da EUROSTAT, no nosso País as despesas com protecção social representavam, apenas, 19,5 % do PIB - situando-nos, portanto, cerca de 10% abaixo da média comunitária. Neste domínio, somos ultrapassados por todos os

¹ Dr.ª. Maria Gomes Antunes Bento, tem diversos estudos publicados sobre a segurança social e é licenciada em Ciências Matemáticas pela Faculdade de Ciências de Lisboa. Presentemente é assessora principal do Departamento para os Assuntos Europeus e Relações Externas do Ministério do Trabalho e da Solidariedade e vocal de admissão do Livro Branco de Segurança Social.

² Textos segundo a versão oficial portuguesa (DR, 1ª Série, 9 de Março de 1978).

³ *Vid.*, por exemplo, nº 3 do art. 1º da Directiva nº 92/85/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho (*in* Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de 28.11.92, nº L 348).

países da União Europeia, salvo a Grécia (onde aquelas despesas se situam em 16% do PIB)⁴.

III. A SEGURANÇA SOCIAL PORTUGUESA

1. O que é o Sistema de Segurança Social Português

O sistema de Segurança Social compreende, como se sabe, os Regimes Contributivos (de *inscrição obrigatória* - Regime Geral dos Trabalhadores por Conta de Outrem⁵ e Regime Geral dos Trabalhadores Independentes - e de *inscrição facultativa* - Seguro Social Voluntário), o Regime Não Contributivo e Equiparados, o Rendimento Mínimo Garantido e a Acção Social.

Mencionam-se no anexo 1 e de forma muito sintética, as principais prestações integrantes desses regimes e os aspectos mais relevantes das respectivas condições de atribuição e do método de cálculo ou, apenas, do montante das mesmas.

O sistema de Segurança Social, de acordo com a Lei nº 28/84, de 16 de Agosto, e legislação complementar, é financiado nos seguintes termos:

- **O Regime Geral**, pelas contribuições dos trabalhadores e, no que concerne aos trabalhadores por conta de outrem, dos respectivos empregadores⁶. As contribuições são definidas, em regra, aplicando a taxa de contribuição (34,75%) às remunerações efectivas, no caso dos trabalhadores por conta de outrem, e a taxa de contribuição

⁴ Note-se que na generalidade dos países da U.E. aquele indicador se situa à roda dos 30%, rondando, contudo, os 23,6 %, no caso de Espanha, e os 21,1 %, no da Irlanda. *Vid.*, p.ex., *Protecção Social Portuguesa em Números do Eurostat*, in mut actual, nº 7, Agosto 1997, Ed. União das Mutualidades Portuguesas, Lisboa, p. 8.

⁵ Importa, porém, notar que nem todos os trabalhadores por conta de outrem estão abrangidos pelo sistema. Na verdade, a generalidade dos trabalhadores bancários apenas estão abrangidos pelo sistema no que concerne às Prestações Familiares, ao Subsídio de Desemprego e à Protecção nas Doenças Profissionais, encontrando-se o direito às prestações nas restantes eventualidades consagrado em IRCT, e os trabalhadores da função pública estão abrangidos por sistema autónomo que, no entanto, assegura o mesmo nível de protecção, nalgumas eventualidades, designadamente Prestações Familiares, Maternidade e Pensões de invalidez e velhice, embora relativamente a estas apenas para os trabalhadores admitidos a partir de 1994.

⁶ Entre as receitas do Regime Geral contam-se, ainda, os rendimentos e outras receitas, cuja expressão é, relativamente, pouco significativa - da ordem dos 15%, em 1995.

diferenciada, conforme o trabalhador opte pelo regime obrigatório (25,4%) ou pelo regime alargado (32%), a remunerações convencionais livremente escolhidas pelo trabalhador (entre 1 e 11 remunerações mínimas) no caso dos trabalhadores independentes;

- O **Regime Não Contributivo** e o **Rendimento Mínimo Garantido**, por transferências do Orçamento do Estado;
- A **Ação Social**, “fundamentalmente”, por transferências do Orçamento do Estado.

O sistema é gerido, essencialmente, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e pelo Centro Nacional de Pensões, a nível central, e pelos Centros Regionais de Segurança Social, em cujos Conselhos de Gestão (que são, como se sabe, órgãos de participação de natureza consultiva) estão representados os trabalhadores, os empregadores e outras entidades, a nível regional.

O sistema de gestão financeira da Segurança Social é o de repartição, existindo, no entanto, um Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social para o qual são transferidos os montantes das vendas dos imóveis, anualmente realizadas, e parte do saldos de gerência do Sistema.

2. Alguns Indicadores da Situação

2.1. População Abrangida

2.1.1 Os Beneficiários Activos

O **número de beneficiários activos**, no final de 1995, rondava os 4,2 milhões, com a seguinte distribuição:

Regime Geral dos Trabalhadores por Conta de Outrem	3452,6 milhares
Regime Geral dos Trabalhadores Independentes	739,5 milhares

Verifica-se que o número de trabalhadores independentes é bastante elevado, tendo aumentado o seu número de modo pronunciado, nos últimos anos, enquanto o número

de trabalhadores por conta de outrem tem diminuído, em nível numericamente semelhante, para o que deve contribuir a precarização do trabalho.

2.1.2 Os Pensionistas

A. O número de pensionistas, por regimes e natureza das pensões

No final de 1995, o número global de pensionistas rondava os 2,4 milhões, respeitando quase 70% ao Regime Geral. Segundo a natureza da pensão verifica-se que a maior parte das pensões se reporta à Velhice, sendo bastante significativa a importância numérica das pensões de Sobrevivência, principalmente as de Viúvas(os)⁷.

O *ratio* entre o número de activos e o de pensionistas do regime geral, o único regime com beneficiários activos, regista uma redução muito acentuada no período 1973/85, atenuando-se, posteriormente, essa tendência e invertendo-se, inclusivamente, no caso da invalidez.

Entre os factores que contribuíram para o crescimento do número de pensionistas de velhice e conseqüentemente para a redução do respectivo *ratio* entre activos e pensionistas conta-se a progressivo aumento do número de reformas antecipadas, que ascendia a cerca de 50 milhares, no final de 1996.

B. O montante das pensões

As pensões médias, não obstante a existência de Pensão Mínima, são muito baixas. Para o comprovar, bastará notar que o valor médio das pensões de Invalidez e Velhice, em Dezembro de 1995, assumia os seguintes montantes:

<i>Invalidez</i>	40 915\$
<i>Velhice</i>	42 470\$
<i>Invalidez e velhice</i>	42 090\$.

⁷ Não obstante tenham acesso às pensões de sobrevivência, outras categorias de familiares, designadamente os órfãos, o seu peso relativo - cerca de 15%, no Regime Geral, e de 14%, no conjunto dos regimes - é muito inferior ao das(os) viúvas(os), o que decorre de as suas pensões não serem, na generalidade dos casos, vitalícias.

Estes valores médios têm registado, em termos reais, um sensível aumento. Esta variação é justificável não só pelas melhorias anuais, mas também pelas novas pensões, a que correspondem, em regra, remunerações mais elevadas e maior tempo contributivo. Na apreciação da evolução da pensão deve ter-se, ainda, presente que o peso das pensões correspondentes a situações anómalas (p.ex., quase inexistência de período de garantia, inscrição de pseudo-trabalhadoras do serviço doméstico) se está, como seria de esperar, a atenuar.

Para uma melhor apreciação deste aspecto, debruçemo-nos rapidamente sobre as pensões estatutárias, nas quais aqueles efeitos se reflectem mais directamente.

Na verdade, verifica-se que, em 1996, uma parcela muito importante das pensões estatutárias em curso e das iniciadas nesse ano eram inferiores à Pensão Mínima⁸. Porém, a situação configura-se, sensivelmente, diferente quando se consideram todas as pensões em curso, caso em que quase 90% das pensões são inferiores à mínima, ou apenas as iniciadas naquele ano, caso em que aquela percentagem, embora elevada, se reduz para cerca de 50% (velhice), ou de 60% (invalidez)⁹.

Para esta situação deve contribuir uma certa irregularidade contributiva, decorrente, não só do peso das formas precárias de trabalho e de regimes com sistemas contributivos baseados em salários convencionais, mas também da não inscrição tempestiva dos trabalhadores e da sua não inclusão nas Folhas de Remuneração para as Instituições de Segurança Social e/ou do registo nas mesmas de remunerações falseadas e inferiores às efectivas.

2.2. *As receitas, as despesas e os saldos*

Em 1995, as receitas e despesas correntes do sistema ascenderam a, respectivamente, 1591,8 e 1453,0 milhões de contos, com a seguinte distribuição por regimes:

Quadro 1

Distribuição Percentual das Receitas e das Despesas

⁸ O montante da Pensão Mínima do Regime Geral era igual a 30 100\$, em Dezembro de 1996.

⁹ Note-se, no entanto, que, como se sabe, estas pensões são acrescidas do chamado “complemento social”, ou do seu equivalente para as pensões iniciadas antes de 1994. Porém, podemos/devemos questionarmos sobre se o montante da Pensão Mínima e, mais ainda, o da Pensão Social e o das pensões dos trabalhadores agrícolas se situam em nível adequado.

	(em percentagem)	
	Receitas	Despesas
Regime Geral	90,3	74,5
RESSAA		11,0
RNC e Eq.	4,0	4,2
Acção Social	5,7	6,0
Administração		4,2

Conclui-se, pois, que o Regime Geral é largamente dominante nas receitas e nas despesas.

E, atendendo à importância relativa do Regime Geral justifica-se, em nosso entender, a desagregação das suas receitas e despesas pelas suas componentes mais significativas.

Como ressalta do quadro seguinte as componentes mais importantes das despesas são as Pensões¹⁰, principalmente as de Velhice, os Subsídios de Desemprego e de Doença.

Quadro 2

Distribuição Percentual das Despesas com Prestações do Regime Geral, em 1995

	(em percentagem)
Pensões	
Invalidez	14,1
Velhice	43,1
Sobrevivência	11,0
Subsídio por Morte	1,6
Subsídio de Doença	8,7
Subsídio de Desemprego	12,9
Abono de Família	5,5
Outras	3,2

As contribuições são largamente predominantes, como, de resto, era de esperar dado estarmos perante um regime contributivo gerido em sistema de gestão financeira de repartição.

Quadro 3

Distribuição Percentual das Receitas do Regime Geral

¹⁰ A importância das Pensões aliada ao facto de as mesmas constituírem a única, ou a principal fonte de rendimento de muitas pessoas, principalmente idosos, determinou que lhes seja feita uma referência mais circunstanciada.

(em percentagem)	
Contribuições	85,4
Adicional do IVA	3,1
Transf. OE p/ Ferroviários	0,9
Rendimentos	8,8
Outras	1,8

O Sistema tem registado saldos positivos. Na verdade, em 1995, o saldo foi de 138,8 milhões de contos, para o que muito contribuiu o apreciável saldo do Regime Geral (307,1 milhões de contos)¹¹.

O Sistema está, pois, de boa saúde, não obstante a existência de situações que são atentatórias do seu equilíbrio e a que a seguir faremos uma breve referência.

Impõe-se, no entanto, um alerta: existem projecções que apontam no sentido de o equilíbrio do Sistema, e mesmo o do Regime Geral, se “romper”, daqui a cerca de dez ou quinze anos. Não é aqui o local próprio para irmos discutir essas projecções. Em todo o caso, poderemos acrescentar que se o Estado tivesse cumprido a legislação vigente relativamente aos Regimes Não Contributivo e Equiparados e à Acção Social, o sistema manter-se-ia financeiramente equilibrado para além do ano 2050. E, o mesmo resultado se observará se o Estado puder/quiser fazer as opções necessárias ao progressivo pagamento da dívida acumulada

IV. É NECESSÁRIO, OU NÃO, INTRODUIR REFORMAS NO SISTEMA?

A situação do Sistema, como vimos, é equilibrada, mas importa corrigir algumas irracionalidades, de entre as quais salientaremos as seguintes:

1. As Dívidas do Estado, por Incumprimento da Legislação Vigente na Matéria

¹¹ Convém notar que não se está perante uma situação extraordinária. Os resultados, por exemplo em 1985 e 1990, foram igualmente positivos, parecendo, inclusivamente denotar tendência crescente, como ressalta do quadro seguinte:

(milhões de contos)		
	1985	1990
<i>Saldos</i>		
Regime Geral	56,8	203,7
Global	14,5	64,2

Como dissemos, nos termos da legislação vigente incumbe ao Estado o financiamento dos Regimes Não Contributivo e Equiparados¹² e, na parte não coberta por outras receitas¹³, da Acção Social.

Porém, a realidade não tem configurado coerente com estas determinações. De facto, a insuficiência das transferências do Estado, apenas, no período 1980/95, totalizou cerca de 1,4 milhares de milhões de contos.

Quadro 4

Financiamento dos RNC e Equiparados e da Acção Social - Insuficiência das Transferências do O.E.

(milhões de contos)

Ano	Despesas				Receitas				Insufic. Transfer.
	RNC	RESSAA	Acção Social	Total	Contrib. do RESSAA	Transferências			
						Totobola/ Totoloto	do O.E. *	Total	
1980	2,4	23,3	4,9	30,6	1,1	0,3		1,4	29,2
1985	21,0	41,6	14,7	77,3	3,5	2,0	30,1	35,6	41,7
1990	40,9	106,8	42,7	190,4		6,2	43,6	49,8	140,7
1995	63,7	165,0	90,2	318,9		12,1	139,3	151,4	167,5

* Depois de deduzida a verba para colmatar o défice dos Regimes Especiais dos Ferroviários (Vid. DL 103/70, de 14.3).

Por outro lado, se se acrescessem àquele montante os juros que adviriam da sua rentabilização à “taxa de desconto” do Banco de Portugal chegaríamos a um montante da ordem dos 6 milhares de milhões de contos.

2. As Dívidas de Contribuições

O montante das Contribuições em dívida, sem juros, ascendia, no final de 1995 e segundo os dados oficiais, a cerca de 356,7 milhões de contos.

¹² São geralmente considerados equiparados ao RNC, não só o Regime Transitório dos Trabalhadores Agrícolas, mas também o próprio Regime Especial dos Trabalhadores Agrícolas que constitui um grupo fechado e cujas contribuições assumiam um nível quase irrisório. De resto o montante das respectivas pensões é equiparado: 21 000\$, no primeiro caso, e 22 000\$, no segundo, em Dezembro de 1996.

¹³ São afectas a Acção Social, nomeadamente, as transferências da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, provenientes do Totobola/Totoloto.

Do quadro seguinte, ressalta que a dívida mais que decuplicou, no período 1980/95, o que evidencia a ineficácia das medidas adoptadas para solucionar este problema.

Quadro 5

Evolução do Montante das Contribuições em Dívida

(milhões de contos)

	Cont. Sect. Públ. Adm.	Conrib. Outros	Cont. c/ Acordo	Cont. c/ Letras	Cont. c/ Ced. Créd.*	Total 1+2+3+4+5	Cont. c/ Creditos	Total 6-7
	1	2	3	4	5	6	7	8
1980		29,5		4,0		33,4	0,4	33,1
1985	0,6	98,1		21,2	0,1	120,0	3,5	116,6
1990	2,5	171,5	34,7	3,2	0,0	211,9	8,4	203,5
1995	2,5	315,3	41,2	0,9	18,2	378,1	21,5	356,7

3. As Taxas de Contribuição Reduzidas e/ou as Bases Convencionais de Incidência de Contribuições

São numerosos os grupos de trabalhadores¹⁴ e/ou entidades empregadoras¹⁵ cujas contribuições são determinadas com base em taxas reduzidas ou que incidem sobre salários convencionais.

Estas situações têm reflexos de vária ordem:

- determinam uma desigualdade de tratamento, no que concerne aos seus deveres para com a Segurança Social, impondo-se, pois, a avaliação da sua justeza;

Os dados disponíveis não permitem a cabal apreciação da situação. Mas a título de exemplo, poderá observar-se a grande dispersão da contribuição média anual em 1994 evidenciada pelos valores seguintes:

<i>Trabalhadores por conta de outrem</i>	357 286\$ ¹⁶
<i>Trabalhadores Independentes</i>	67 873\$
<i>Global</i>	285 511\$.

- implicam uma perda de receitas para o sistema;

¹⁴ Por exemplo, Jogadores de Futebol, Empregados do Serviço Doméstico, Porteiros, Trabalhadores Agrícolas e Independentes.

¹⁵ A título de exemplo, podem referir-se as Entidades Sem Fins Lucrativos, as empresas que empregam trabalhadores deficientes e em situação de 1º Emprego.

¹⁶ Convém notar que as contribuições relativas a alguns grupos destes trabalhadores são mais baixas (p. ex. as dos Trabalhadores Agrícolas situa-se em 102 208\$ e as das Trabalhadoras do Serviço Doméstico ronda os 32 764\$).

Embora a título meramente exemplificativo, poderá notar-se que se estima que a perda de receitas correspondente às situações de 1º Emprego, Pré-reforma e Entidades sem Fins Lucrativos totalizou, em 1994, cerca 35,8 milhões de contos.

- envolvem um recurso acrescido à solidariedade dos outros trabalhadores.

Em particular, no caso de remunerações convencionais, as pensões estatutárias são na esmagadora maioria dos casos inferiores à pensão mínima, pelo que haverá lugar à atribuição de complemento social ou equivalente.

4. Algumas Outras Fraudes

Trata-se de situação de difícil quantificação. Os dados disponíveis apontam para uma fuga à inscrição e/ou à inclusão nas folhas de remuneração da ordem de, pelo menos, 25%¹⁷. Porém, a avaliação das repercussões do nível de declarações salariais falseadas, devido inclusivamente ao facto de, como referimos, haver diversos casos de trabalhadores cujas contribuições são determinadas com base em remunerações convencionais, é, em termos práticos, quase impossível. No entanto, os níveis das pensões estatutárias, a que anteriormente fizemos referência, apontam no sentido de a sua importância ser apreciável.

5. Adopção no Regime Geral do Sistema de Gestão Financeira de Repartição, na Modalidade “Pay as you Go”

No sistema de gestão financeira denominado *Pay As You Go (PAYG)*, como se sabe, as receitas de cada ano são consumidas nesse mesmo ano. Este sistema de gestão suscita, na verdade, alguns problemas, principalmente quando estão em causa regimes de pensões em que se não atingiu a chamada “fase de cruzeiro” e, ainda, porque não permite a adequada defesa do sistema perante situações adversas.

¹⁷ VAZ, Isabel Faria, *As Formas Atípicas de Emprego e a Flexibilidade do Mercado de Trabalho*, DEP/MQE, Lisboa, Col. Estudos, 1996.

No caso português, a situação ainda se agrava por ter sido entendido não serem necessárias previsões de médio e longo prazos, tendo-se, inclusivamente, desmantelado os serviços técnicos que as deviam efectuar, pelo que se tem “navegado à vista”...

V. ALGUMAS PROPOSTAS DE REFORMA

1. Começaremos por falar na eventual criação de uma 2ª pensão obrigatória, o que determinaria a necessidade de (re) introdução de um plafond das remunerações que servem de base ao cálculo das contribuições, o qual seria justificável, segundo os autores desta proposta, com vista a assegurar, a longo prazo, a sustentabilidade financeira do Sistema.

Julgamos que não suscita dúvida o facto de que a introdução de um *plafond* iria facilitar a adesão, das camadas melhor remuneradas, à 2ª Pensão, se voluntária.

No entanto, sendo essa pensão obrigatória, não podemos deixar de nos questionar sobre se essa obrigatoriedade e a forma que a 2ª pensão revista, qualquer que seja, não irão determinar críticas, e eventualmente sentimentos de rejeição, principalmente por parte dos grupos mais esclarecidos.

Na verdade, se se continua a descontar sobre toda a remuneração, qual a vantagem de esses descontos serem canalizados para dois institutos diferentes e de ter menos garantias?

Como sabemos, começa a ser raro que um trabalhador “faça” toda a sua carreira profissional numa só empresa. E, as alterações no mundo do trabalho parecem apontar no sentido de que dispor de “um mesmo emprego durante toda a vida activa” passará a ser excepção. Sendo assim, o trabalhador terá, em princípio, que se inscrever, ao longo da sua vida activa, em sucessivos esquemas complementares, em que permanecerá pouco tempo. Mas será mesmo isso que irá acontecer? Estarão as empresas interessadas em contribuir para esses esquemas relativamente a trabalhadores com os quais têm um vínculo tão precário? Mas, mesmo que o estejam, quais serão os direitos dos trabalhadores face a esquemas por que estarão abrangidos pouco tempo (alguns meses

ou, na melhor das hipóteses, alguns anos)? Com a legislação em vigor¹⁸, o trabalhador apenas poderá esperar receber as suas contribuições para o esquema complementar...

E, neste ponto, os defensores da 2ª Pensão argumentarão com a sustentabilidade do Sistema e sobre a necessidade de conter a taxa de contribuição em limites razoáveis.

Ora é sobre estes dois aspectos que nos iremos debruçar, embora talvez com demasiada brevidade.

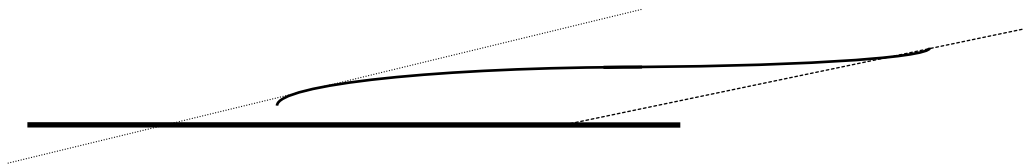
A aferição da sustentabilidade do Sistema exige, como é do conhecimento geral, que se confrontem os valores das receitas e das despesas previsíveis, para um período mais ou menos longo, o que, na prática, se reconduz à análise de:

- correcção da(s) taxa(s) de contribuição utilizada(s) e, se necessário, ao estudo do seu aumento, eventualmente por períodos, ou se tal não for julgado possível/conveniente de outras hipóteses de financiamento, o que envolve a diversificação das respectivas fontes;
- critérios a adoptar para redução das despesas, o que passa em primeiro lugar pela eliminação dos “desperdícios” e de abusos. E, no caso de esta via estar esgotada e de não ser viável o aumento das receitas, haverá que estudar os melhores critérios para redução das prestações, sem perder de vista a necessidade de evitar o agravamento das situações de exclusão.

Na verdade, a redução de receitas só pode comprometer a sustentabilidade. Logo, o *plafond* ao induzir uma redução das receitas não aumentará, obviamente, a sustentabilidade financeira do Sistema.

De facto, as receitas diminuiriam de imediato, em maior ou menor medida conforme o nível em que fosse fixado o *plafond*, e as despesas, constituídas, como vimos, fundamentalmente por pensões, iriam prosseguir no nível actual, manter-se-iam em nível equivalente ao actual, não só nos curto e médio prazos, mas também no longo prazo, por força do princípio da garantia dos direitos adquiridos.

¹⁸ DL n.º 225/89, de 6 de Julho, e DL n.º 415/91, de 25 de Outubro.



Contribuições

sem *Plafond*



com *Plafond*

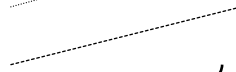


Despesas

sem *Plafond*



com *Plafond*



Período de Transição



Logo, devido ao desequilíbrio financeiro decorrente da introdução do *plafond* haveria uma necessidade imediata de procurar novas fontes de financiamento (por exemplo, através de apelo ao OE) para cobrir a insuficiência de receitas configurada na área da figura anterior, o que não aconteceria na ausência de *plafond*.

E, no longo prazo, com ou sem *plafond*, observar-se-á, ou não, uma situação equilibrada, conforme a taxa for, ou não, adequada ao esquema de prestações.

Acresce que na ausência de *plafond* se observam, e continuariam a observar, superávites e que a sua adequada rentabilização poderia protelar a eventual ocorrência de défices ou de dificuldades financeiras no Sistema.

Em nosso entender a introdução de um *plafond*, ou outra qualquer medida que conduza à redução de receitas, não pode contribuir para a sustentabilidade do Sistema, visto determinar, pelo contrário, uma antecipação (imediatização) de dificuldades, que porventura nunca ocorreriam.

2. Na medida em que estamos num Estado de Direito e que nos termos da legislação vigente o Orçamento do Estado é responsável pelo financiamento dos Regimes Não Contributivos e Reduzidamente Contributivos e da Acção Social e que o Estado não tem

cumprido a legislação por ele próprio produzida, impõe-se a adopção de medidas correctoras desta situação.

Entende-se, por isso e dado que, como é evidente, o pagamento da dívida acumulada, atento o montante, não pode ser efectuado por uma só vez só, que deve ser definido, criteriosamente e no respeito pelos critérios de convergência¹⁹ previstos nos Tratados de Maastricht e de Amsterdão, pelo Ministério das Finanças e pelo do Trabalho e da Solidariedade, um plano para a sua amortização.

E, esse plano pode vir a consagrar o pagamento de uma anuidade certa, sendo cada um dos termos da renda constituído, eventualmente, por Títulos do Tesouro, o que poderia não ter repercussões sobre o défice do Estado, ou, atendendo a que aqueles encargos foram suportados pelas contribuições do Regime Geral (tendo portanto sido desviadas do fim a que se destinavam), que o Estado assuma o compromisso de suportar os défices que, porventura, se possam vir a observar neste Regime, o que, segundo projecções existentes (mas que deveriam ser reformuladas quando se dispusesse de informações fiáveis²⁰), não deverá ocorrer antes de 2020.

Os montantes recebidos por amortização da dívida do OE seriam afectos ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e correctamente rentabilizados.

3. Deveriam ser analisadas todas as situações de contribuições reduzidas (por bonificação da taxa, ou por base de incidência convencional), a fim de avaliar a sua validade. Com base nos resultados dessa análise, seriam corrigidas as situações injustificadas e procuradas fontes de financiamento externas ao Sistema (OE ou novas fontes) para compensação da perda de receitas que a sua manutenção induz.

¹⁹ Convém notar, a este propósito, que o comportamento do grau de satisfação da “exigência” de o défice orçamental não exceder 60% do PIB parece denotar uma tendência muito favorável.

²⁰ Note-se que os dados disponíveis nas Instituições de Segurança Social não permitem estimativas correctas. Embora seja possível, com base nos dados do Centro Nacional de Pensões, prever, correctamente, os encargos prováveis com as pensões em curso, o mesmo não se passa com as que serão atribuídas aos actuais beneficiários e seus sucessores, nem com as restantes prestações atribuíveis aos beneficiários activos e com o valor actual das receitas futuras. Na verdade, um estudo dessa natureza pressupõe a existência de dados que, por motivos vários, se não encontram disponíveis (em particular, no que se refere a dados, desagregados, por regime e sub regime, sobre as idades de admissão, tempos efectivos de contribuição, tempos de equivalência, remunerações, sobre que incidiram descontos para a Segurança Social, e de taxas de morbilidade, de invalidação (e revalidação), de mortalidade e de nupcialidade adequadas à população abrangida).

4. Como é evidente, as pensões deveriam passar a ser geridas de acordo com o sistema de gestão financeira de repartição por períodos, de modo a ter-se não só uma visão adequada da situação a médio prazo, mas também de se ter forma de fazer face, atempadamente, aos prejuízos decorrentes de situações aleatórias e imprevisíveis.

5. As alterações nas relações de trabalho e que têm conduzido à sua precarização aliadas à perda da importância relativa dos rendimentos do trabalho no Rendimento Nacional e, ainda, a necessidade de salvaguardar os recursos naturais, necessariamente escassos, e a qualidade do meio ambiente determinam a necessidade de ser reformulada a base de incidência das contribuições para a Segurança Social e a substituição parcial das remunerações por outras fontes de financiamento (VAB das empresas, libertação de CO₂²¹...).

CONCLUSÕES

Como se disse, nos termos da Lei nº 28/84 (Lei de Bases da Segurança Social), de 14 de Agosto, o financiamento dos Regimes Não Contributivos e Equiparados e da Acção Social deve ser assegurado por transferências do Orçamento do Estado (OE).

Nos últimos anos esta determinação legal tem sido melhor cumprida e os correspondentes resultados financeiros demonstram que o sistema é superavitário, e assim permanecerá, pelo menos, no médio prazo, se o Estado continuar a satisfazer anualmente os seus compromissos.

Porém e como também se referiu, o Estado no passado não cumpriu essa lei, nem a que a antecedeu: o Decreto-Lei nº 461/75, 25 de Agosto de 1975. E, o montante da dívida, por esse incumprimento, rondava, no final de 1996, cerca de 1,5 milhares de milhões de contos, a preços correntes dos anos em que foi gerada, ou de 6 mil milhões de contos a preços de 1996.

²¹ Note-se que nas Conclusões da CIMEIRA DO EMPREGO, de 20/21 de Novembro p.p., se defende a criação de um imposto sobre a energia, ou sobre as emissões poluentes, como contrapartida à redução dos custos não salariais do trabalho.

Logo, uma das formas de contribuir para que continue a ser assegurada, no longo prazo, a sustentabilidade do Sistema deverá passar, como se disse, pela definição de um plano de amortização da dívida acumulada do Estado, por incumprimento da legislação vigente.

Na verdade, por todas as razões, incluindo as de ordem ética, não suscita dúvidas que essa dívida deve ser paga.

No entanto e no que respeita a outras medidas tendo em vista assegurar a sustentabilidade do Sistema, haverá que ter presente, igualmente, que importa proceder a melhorias organizacionais²², que conduzam ao indispensável e efectivo combate a situações de autêntico *dumping*²³ praticado por muitas empresas e ao efectivo conhecimento da situação.

Acresce que, como também se referiu, a precarização do trabalho, bem como a perda de importância relativa das remunerações no rendimento nacional, aliada à necessidade de obviar a sobre-utilização dos recursos naturais aconselham a reformulação das contribuições patronais, de modo a incidirem sobre bases mais alargadas (VAB das empresas, emissão de CO₂)²⁴ que as simples remunerações.

De resto, entendemos que se não pode/deve defender a redução do nível de protecção social com o argumento de existirem problemas quanto à capacidade do seu financiamento com base em remunerações. Na verdade, “as nossas sociedades viram,

²² A título de exemplo de medidas que poderiam ser implementadas, apontam-se:

- Criação de uma Base de Dados de Contribuintes, a nível nacional;
- Alteração da base de suporte da Folha de Remunerações, de modo a ser susceptível de leitura óptica, ou outro suporte informático, que seria enviada para o Organismo Nacional de Informática, e à qual teriam acesso os serviços Sub regionais;
- Celebração de acordo com o SIBSS, a fim, designadamente, de permitir o pagamento de contribuições, pelo menos em relação aos “pequenos contribuintes”, através das “ATM”;
- Reformulação do equipamento informático, a fim de eliminar as distorções existentes;
- Reactivação dos serviços de estatística e actuariais, a fim de possibilitar a realização dos indispensáveis estudos previsionais.

²³ *Vid.*, a este propósito, p. ex., o artigo OPINIÃO - O Mercado de Trabalho: Problemas com a evasão ao Fisco e à Segurança Social, de Mário Vieira (Presidente da APETT), in *FORUM EMPRESARIAL*, nº 2, 3 Nov. 1997, p. 21.

²⁴ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *Livro Branco: Crescimento, Competitividade e Emprego; Os Desafios e as Pistas para Entrar no Século XXI*. E, na mesma matéria, PARLAMENTO EUROPEU, *Resolução sobre os Critérios de Convergência para a UEM: Financiamento dos Sistemas de Segurança Social nos Estados Membros da União Europeia*, aprovada em 2.10.97, nº 13.

nos últimos cinquenta anos, o seu nível vida, em média, triplicar ou quadruplicar²⁵ e, também pôr isso, deveremos reformular o financiamento dos Sistemas de Segurança Social, alargando a base de incidência das respectivas contribuições.

Importa, finalmente, ter presente que quando se discute

“QUE SEGURANÇA SOCIAL QUEREMOS?”,

estamos, na verdade, a discutir

“QUE SOCIEDADE QUEREMOS CONSTRUIR?

“uma sociedade mais justa e mais solidária?”

“uma sociedade de mais pobreza e de mais exclusão social?”

ou, ainda,

“QUE CIDADÃOS QUEREMOS SER ÀMANHÃ?

Se não tivermos presente esta realidade e continuarmos a raciocinar em termos meramente económico-financeiros, sem procurarmos o(s) modelo(s) de Segurança Social mais adequado(s) ao momento que passa, estaremos a perder o nosso tempo e falharemos o objectivo que devia ser primordial.

E, na sociedade actual não podemos perder tempo - porque quem perde tempo atrasa-se irremediavelmente na construção da sociedade do futuro e é excluído.

Lisboa, Novembro de 1997

²⁵ DELORS, Jacques, *L'État-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, Amsterdão, 23 a 25 de Janeiro de 1997, p. 12.