

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE

SOCIEDADE *e* TRABALHO



especial SEGURANÇA SOCIAL
MAIO 1998

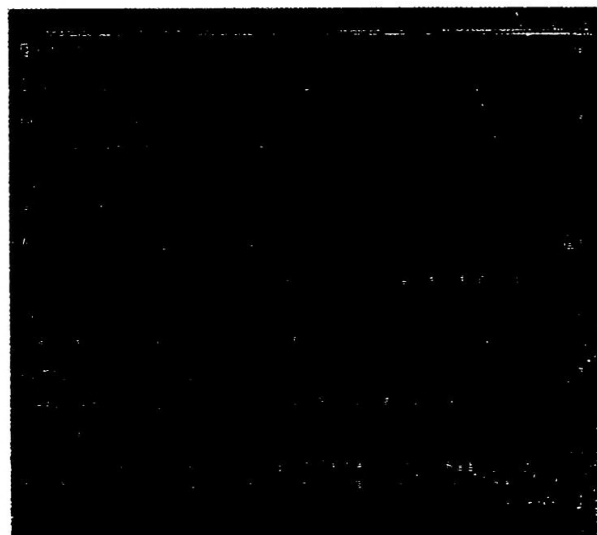
S U M Á R I O

especial SEGURANÇA SOCIAL



34	A Reforma da Segurança Social na Encruzilhada LA RÉFORME DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À LA CROISÉE DES CHEMINS THE SOCIAL SECURITY REFORM AT THE CROSSROADS Fernando Ribeiro Mendes
38	Missão Cumprida MISSION ACCOMPLIE MISSION ACCOMPLISHED António Correia de Campos
42	Notas sobre a Reforma da Segurança Social QUELQUES OBSERVATIONS SUR LA RÉFORME DE LA SÉCURITÉ SOCIALE SOME NOTES ON THE SOCIAL SECURITY REFORM Augusto Santos Silva
50	Para uma Reforma Solidária da Segurança Social POUR UNE RÉFORME SOLIDAIRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE TOWARDS A SOLIDARY REFORM OF SOCIAL SECURITY Boaventura de Sousa Santos Sílvia Ferreira
58	Reforma da Segurança Social: Os regimes complementares e o reforço da sustentabilidade financeira do regime público. RÉFORME DE LA SÉCURITÉ SOCIALE: LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES ET LE RENFORCEMENT DE LA DURABILITÉ FINANCIÈRE DU RÉGIME PUBLIC THE SOCIAL SECURITY REFORM: THE COMPLEMENTARY SCHEMES AND THE FINANCIAL SUSTAINABILITY OF THE PUBLIC SCHEME. Carlos Pereira da Silva
66	Segurança Social: Sustentabilidade Financeira ou Redução de Direitos? SÉCURITÉ SOCIALE: DURABILITÉ OU RÉDUCTION DE DROITS? SOCIAL SECURITY: SUSTAINABILITY OR REDUCTION OF RIGHTS Eugénio Rosa

à
3
7
i
é
s
a
3
t
i
7
3
r
t
3
3
r
l
3
3
3
l



Para uma Reforma Solidária da Segurança Social

POUR UNE RÉFORME SOLIDAIRE
DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
TOWARDS A SOLIDARY REFORM
OF SOCIAL SECURITY

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS
SILVIA FERREIRA

Vogal da Comissão do Livro Branco da Segurança Social
Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Investigadora Auxiliar do Centro de Estudos Sociais

RESUMO

O sistema de segurança social português encontra-se em processo de reforma. Fintos os dois anos de duração da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, e identificados os diversos interesses e expectativas relativamente ao futuro do sistema, os governantes e os parlamentares, a quem caberá as decisões concretas, poderão agora situar-se perante as várias possibilidades.

Neste artigo, chama-se a atenção para a multiplicidade de processos e actores, bem como de problemas e desafios que, às escalas global, regional e nacional, confrontam a protecção social em Portugal e, em particular, o sistema de Segurança Social. Tal pluralidade de factores, em momento de aplicação das medidas de reforma, possui um peso muito importante que pode determinar a viabilidade das reformas a empreender, pelo que tem, necessariamente, que ser considerado.

Procurando reflectir sobre as divergências que estiveram na origem da impossibilidade de obtenção de um consenso na Comissão do Livro Branco, apresentam-se as propostas que, no seio desta, emergiram, da parte de quatro membros, na forma de Visão Alternativa à proposta apresentada pelo Secretariado, assumindo-se como a mais inclusiva e solidária.

RÉSUMÉ

Le système de sécurité sociale portugais est en cours de réforme. La Commission pour le Livre Blanc de la Sécurité Sociale a identifié, pendant deux ans, les intérêts et les attentes concernant l'avenir du système; aujourd'hui, le parlement, auxquels appartiendra la prise de décisions concrètes, pourront se situer par rapport aux diverses possibilités qui s'offrent à eux.

Cet article appelle l'attention sur la multiplicité de processus, d'acteurs, de problèmes et de défis, lesquels, aux échelles globale, régionale et nationale, se posent à la protection sociale et, en particulier, au système social portugais. Une telle pluralité de facteurs, lors de l'application des mesures de réforme, est d'un poids si considérable, qu'elle peut déterminer la viabilité des réformes à entreprendre, raison pour laquelle elle doit nécessairement être prise en considération.

Essayant de réfléchir sur les divergences qui ont empêché les membres de la Commission de parvenir à un consensus, l'auteur présente les propositions avancées par quatre d'entre eux, sous la force d'une "Vision Alternative" de la proposition présentée par le secrétariat, et qui se veut la plus ample et la plus solidaire.

ABSTRACT

The Portuguese Social Security System is in a reform process. After the two years of activity of the Commission for the Social Security White paper and after being identified the different interests and expectations concerning the system's future, the Government and the Parliament who have to take the effective decisions, may now consider different possibilities.

This article draws the attention to the multitude of process and actors as well as of difficulties and challenges that Social Protection and, particularly, the Social Security System, in Portugal, have to face at global, regional and national level.

Such variety of factors has very important weight, now, that the reform measures are to be implemented and can determine the viability of the reforms to be carried out and must, therefore, be taken into account.

Trying to reflect on the divergencies which were at the origin of the impossibility of reaching a consensus at level of the Commission for the White Paper, they are introduced the proposals which were presented within the scope of such Commission, by four members, under the form of "Alternative View" to the proposal submitted by the secretariat and appear as the most comprehensive and solidary.



O sistema de Segurança Social

O grau de desenvolvimento do sistema português de segurança social ainda se encontra bastante aquém dos níveis atingidos nos sistemas europeus mais desenvolvidos e mesmo da média dos países da União Europeia. Com efeito, Portugal ocupa o penúltimo lugar no que se refere à percentagem de despesas de protecção social relativamente ao PIB. Em 1995, enquanto o rácio médio europeu entre as despesas de protecção social e o PIB era superior a 28% (Europa dos 12), o rácio português rondava os 19%. Se compararmos as despesas nas diferentes áreas de protecção social encontramos uma situação semelhante. Em termos de protecção social, relativamente ao PIB, Portugal encontrava-se, em 1995, um pouco acima de metade do nível médio europeu para as pensões de velhice e sobrevivência (7,1% para 12,2%), estava a menos de metade da média europeia para a protecção e promoção do emprego (1,1% para 2,5%) e para a protecção na família e maternidade (0,9% para 2,1%) e, apenas na doença (incluindo Sistema Nacional de Saúde), invalidez e acidentes de trabalho se encontrava mais próximo da média europeia (7,8% para 9,7%).

Esta situação é tanto mais precária quando, olhando os dados nacionais, constatamos que cerca de metade das despesas com pensões dos regimes contributivos servem para o pagamento de pensões mínimas (44,5% na invalidez e 41,5% na velhice). Como se pode constatar pelo quadro a seguir, 67,3% dos pensionistas de invalidez e 69,9% dos pensionistas de velhice de todos os regimes auferem as pensões mínimas desses regimes e 82,5% dos pensionistas de invalidez e 88,2% dos pensionistas de velhice auferem pensões inferiores ou iguais ao salário mínimo nacional.

Se tivermos em consideração que 2/3 das despesas da Segurança Social dizem respeito ao pagamento de pensões, adquirimos uma percepção mais clara da dimensão do nível de protecção social do nosso sistema de Segurança Social.

M. Ferrera inclui o sistema português de Segurança Social no modelo dos Estados Providência dos países do Sul da Europa, a par com a Espanha, Grécia e Itália². Estes países possuem, tal como os países que integram o modelo da Europa continental (Alemanha, França, Benelux, Áustria e Suíça), sistemas de base laborista que, em termos gerais, se definem por: o acesso às prestações depender essencialmente da situação de trabalhador ou da de familiar deste; as prestações serem proporcionais ao rendimento; o financiamento ser maioritariamente por contribuições dos trabalhadores e dos empregadores; e existir uma forte participação dos sindicatos e das associações representativas dos empregadores na gestão das instituições da Segurança Social, bem como alguma autonomia destas relativamente ao Estado. Todavia, se existem características comuns às do modelo da Europa continental, outras existem que distinguem o modelo dos países da Europa do Sul. Por um lado, os sistemas de protecção social encontram-se mais fragmentados por categorias ocupacionais, em resultado de uma ainda não completa integração dos vários esquemas profissionais. Por outro lado, os sistemas de saúde caminham para a universalidade, ou seja, o acesso aos cuidados e bens de saúde tende a ser um direito de nacionais ou residentes e o financiamento efectuado através de impostos.

Mas, segundo Ferrera, é a forma de Estado específica que mais determina as particularidades dos sistemas de segurança social do modelo da Europa do Sul. Trata-se, segundo o autor, de um Estado

Número de pensionistas a auferirem pensões mínimas, em Dezembro 1995¹



¹ Os dados referentes às pensões do Regime Geral reportam-se a Janeiro de 1996. Os montantes da pensão mínima e o do salário mínimo nacional mantinham-se, nesta data, os vigentes em 1995.

² Ferrera, Maurizio (1988): *Le Trappole del Welfare. Uno Stato Sociale Sostenibile per l'Europa del XXI Secolo*, Bologna, Il Mulino, pp. 79-83.

67,3% dos pensionistas de invalidez e 69,9% dos pensionistas de velhice de todos os regimes auferem as pensões mínimas desses regimes e 82,5% dos pensionistas de invalidez e 88,2% dos pensionistas de velhice auferem pensões inferiores ou iguais ao salário mínimo nacional.

largamente infiltrado e facilmente manipulável por interesses organizados. As consequências são, no caso da Segurança Social, situações de manipulação clientelar e fraude ao nível das regras de acesso ao sistema, bem como evasão contributiva em larga escala, tolerada pela administração pública, ao nível do financiamento.

Em estudos sobre o Estado e as políticas sociais em Portugal foram identificadas características semelhantes. Com efeito, temos vindo a caracterizar o Estado-Providência português como um semi-Estado-Providência, identificando, como sinais dessa fraqueza: a inexistência de um pacto político-social envolvendo capital e trabalho que compatibilizasse capitalismo e democracia; a inexistência de uma relação sustentada entre as exigências de acumulação de capital e as medidas destinadas a legitimar o Estado junto das classes populares; um baixo nível de gastos públicos em políticas distributivas e sociais; e a existência de uma administração pública que não chegou a interiorizar totalmente a existência de direitos sociais⁵.

Ao lado de um Estado-Providência fraco, temos vindo também a identificar a presença de uma sociedade-providência forte, assentando em “*redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de ajuda baseada em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade*”⁴. Todavia, apesar desta sociedade-providência ser prevalecte ao desempenhar um importante papel compensatório das insuficiências do Estado-Providência português, algumas das suas características denunciam a impossibilidade de a mesma se vir a constituir como substitutiva do Estado, nomeadamente: os serviços que oferece não são os mesmos que o Estado oferece; é avessa à igualdade ou, pelo menos, não distingue tão bem como o Estado entre igualdades legítimas e ilegítimas; é hostil à cidadania e aos direitos porque as relações sociais de bem-estar são concretas, multiformes e assentes na reciprocidade; também cria dependências e formas de controlo social; tem tendência para criar rigidez espacial; faz recair sobre a mulher os custos mais pesados do bem-estar social que proporciona.

Se em Portugal nunca se chegou a constituir um Estado-Providência forte, à semelhança dos existentes nos países europeus mais desenvolvidos, vivemos actualmente a sua crítica e crise, que é em tudo idêntica à crítica e crise do Estado-Providência nesses países. Só que as consequências das medidas adoptadas são diferentes. Desde a década de 80 temos vindo a assistir a medidas restritivas dos gastos sociais do Estado, ao aumento da selectividade no acesso aos serviços e à privatização parcial dos serviços públicos, acompanhadas por uma degradação da relação salarial através do aumento do trabalho clandestino, da precarização do emprego e do aumento do trabalho por conta própria. Ainda assim, dado o carácter específico do Estado-Providência português, verificou-se que a desvalorização da força de trabalho foi mais violenta que a desvalorização das políticas sociais. Daqui resulta que a erosão dos direitos sociais em áreas como a Segurança Social tendeu a ocorrer sobretudo como efeito da erosão da relação laboral. Esta erosão traduz-se, por exemplo, no aumento do número daqueles que não têm acesso ou têm um acesso precário às componentes contributivas do sistema.

Mesmo ao nível da sociedade-providência, fortes indícios apontam para uma transformação profunda que pode vir a questionar o seu tradicional papel compensatório das insuficiências do Estado. Com efeito, podemos estar igualmente a assistir a uma crise desta forma de provisão de bem-estar social, graças à desestruturação dos laços tradicionais de parentesco e vizinhança em consequência do abandono dos campos e da migração massiva para as

⁵ Santos, Boaventura de Sousa (1990): *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento, p. 253; Santos, Boaventura de Sousa (1995): “*O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia*”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um Retrato Singular*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 15-56.

⁴ Santos, Boaventura de Sousa (1993), p. 46.



Se em Portugal nunca se chegou a constituir um Estado-Providência forte, à semelhança dos existentes nos países europeus mais desenvolvidos, vivemos actualmente a sua crítica e crise, que é em tudo idêntica à crítica e crise do Estado-Providência nesses países. Só que as consequências das medidas adoptadas são diferentes.

idades, do desaparecimento da importância da pequena agricultura familiar e da pluriactividade, da crescente participação da mulher no mercado de trabalho e da transformação de Portugal em país de imigração. Esta sociedade-providência tenderá, a prazo, a ser substituída, ou pelo Estado, ou por novos actores da sociedade civil.

Resumindo, muitos são os desafios que confrontam a Segurança Social em Portugal. Portugal partilha alguns dos problemas que confrontam os sistemas de protecção social dos países com Estados-Providência fortes, ao mesmo tempo que verifica características e desafios específicos de um país com um Estado-Providência fraco. Estes desafios são tanto mais importantes quanto se verificam no contexto do espaço socioeconómico e político da Europa Comunitária e no contexto do modelo social europeu, cuja pressão é no sentido da convergência em direcção a um nível de protecção social mais elevado do que aquele que tem dominado entre nós.

A reforma da Segurança Social

O processo de reforma da Segurança Social que actualmente decorre tem vindo a reflectir os efeitos de diversas tensões ocorridas quer ao nível internacional quer ao nível nacional. O início desse processo deu-se com a criação da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, em Março de 1996, que ficou incumbida de estudar as diversas alternativas possíveis, e propor ao Governo as 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*”⁵, terminando os seus trabalhos, em Dezembro de 1997, com a apresentação do *Livro Branco da Segurança Social*. A Comissão foi constituída por um conjunto de personalidades de diversas áreas profissionais e sensibilidades políticas, exprimindo a preocupação governamental na obtenção de consenso. Como refere a Resolução que instituiu a Comissão, esta “*deverá ter uma constituição e regras de funcionamento que a tornem um fórum plural de discussão e um veículo para a progressiva geração de consenso nacional para as medidas a empreender*”.

Todavia, o consenso no seio da Comissão revelou-se inatingível, quer no diagnóstico, quer nas propostas de reforma, dadas as diferentes sensibilidades que se afirmaram. Desta dificuldade resultou, por parte de quatro dos seus membros, um esforço paralelo ao que vinha sendo desenvolvido pelo secretariado da Comissão, de estudo do sistema de Segurança Social e equacionamento das suas possibilidades de reforma. Deste esforço e da impossibilidade de inclusão da sua versão integral no *Livro Branco da Segurança Social*, resultou a publicação, em Fevereiro de 1998, do livro *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*⁶.

Esta proposta alternativa começou por se afirmar contra um discurso catastrofista, infundado, sobre o futuro da Segurança Social, que vinha perpassando a sociedade portuguesa e possuiu larga publicitação mediática. A este discurso subjazia uma determinada proposta de reforma que se veio a explicitar ao longo dos trabalhos da Comissão. O modelo de tal proposta era a receita Banco Mundial, no relatório *A Crise do Envelhecimento*⁷, para os sistemas de Segurança Social do mundo e, em especial, para os sistemas de Segurança Social dos países semi-periféricos. Tratava-se de aplicar em Portugal o modelo que vinha sendo aplicado na América Latina e cujo precursor foi o Chile, sob a ditadura de Pinochet. Entre as ideias defendidas, facilmente se identificava a ideologia neoliberal: a defesa da redução da protecção social pública na crença da irreformabilidade do Estado; a confiança absoluta na

⁵ Resolução do Conselho de Ministros 22/96, publicada no Diário da República, I série B, n° 59, de 9 de Março.

⁶ Santos, Boaventura de Sousa, Maria Bento, Maldonado Gonelha e Alfredo Bruto da Costa (1998): *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa, CES/UMP.

⁷ Banque mondiale (1994): *La Crise du Vieillessement: Mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir le croissence - Rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement*, Washington, Banque mondiale.



Muitos são os desafios que confrontam a Segurança Social em Portugal. Portugal partilha alguns dos problemas que confrontam os sistemas de protecção social dos países com Estados-Providência fortes, ao mesmo tempo que verifica características e desafios específicos de um país com um Estado-Providência fraco. Estes desafios são tanto mais importantes quanto se verificam no contexto do espaço socioeconómico e político da Europa Comunitária e no contexto do modelo social europeu.

eficiência do mercado em livre concorrência; a fé de que o crescimento do mercado de capitais contribuiria *per se* para o crescimento económico nacional; a consideração do indivíduo isoladamente do resto da sociedade e com todas as condições para fazer escolhas racionais; a remissão para segundo plano de preocupações de natureza social; e, repetindo o paradoxo neoliberal, a necessidade de intervenção do Estado, quer para privatizar, quer para assegurar a rede de protecção mínima, como ainda para garantir o bom funcionamento do mercado, no papel de regulador da livre concorrência e garante de eventuais problemas de solvabilidade dos fundos de pensões privados. No momento presente, e após o aprofundamento do conhecimento sobre o sistema de Segurança Social português, o discurso catastrofista praticamente desapareceu. Por outro lado, havia que contar com as resistências específicas do sistema português à adopção de propostas que, por inspiradas em modelos de sociedade e de protecção social distintos, dificilmente teriam aplicação em Portugal. Efectivamente, as resistências para a adopção das propostas privatizantes também encontram justificação, quer na matriz laborista do sistema, quer no peso de um grande número de actores sociais interessados na manutenção desta matriz.

A base bismarckiana do sistema é, pois, um aspecto crucial a ter em consideração já que influi fortemente nas possibilidades de concretização das medidas de reforma. Por outro lado, muitos dos problemas sociais a que urge responder na sociedade portuguesa parecem remeter mais para a intervenção da solidariedade nacional que da solidariedade profissional. Ou seja, o sistema português encontra-se perante diversos desafios que, de algum modo, geram tensões em sentido diverso. Torna-se necessário um aprofundamento da solidariedade nacional, portanto um maior universalismo, ao mesmo tempo que é desejável a manutenção de grande parte das suas características laboristas. Face, sobretudo, às ainda persistentes lacunas de protecção, e ao aumento e agravamento das situações de exclusão, é imperioso o aprofundamento da redistribuição e uma maior selectividade que contemple as necessidades dos grupos mais desfavorecidos social e economicamente. Face a algum pendor ainda assistencialista e discricionário que se verifica ao nível da protecção não contributiva e ao risco concreto de degradação dos direitos sociais, traduzido na criação de um sistema de protecção residual (que só garante prestações aos mais pobres), torna-se necessária a manutenção das características laboristas do sistema, com respeito pelo princípio da substituição dos rendimentos e pelos direitos adquiridos, provenientes da relação contributiva. Assim, uma proposta de aperfeiçoamento do sistema de Segurança Social tem que procurar compatibilizar as duas referidas tensões, o que se consegue aliando medidas de aprofundamento da solidariedade interprofissional a medidas de aprofundamento da solidariedade nacional.

A proposta do relatório *Uma Visão Alternativa da Reforma da Segurança Social*, integrado no *Livro Branco da Segurança Social*, e recuperada no livro *Uma Visão Solidária*, resultou, pois, do esforço de concretização de duas ideias base. A primeira consistiu na vinculação à escala nacional como perspectiva de análise privilegiada, através da explicitação das características particulares do sistema, nomeadamente na óptica da sua evolução como instrumento de compreensão das suas características actuais, e da análise de aspectos particulares do sistema para identificação de iniquidades e de contradições entre os princípios e as práticas nos vários subsistemas e no sistema como um todo. A segunda ideia consistiu na compatibilização de medidas de aprofundamento da solidariedade interprofissional e da solidariedade nacional, como melhor instrumento de resposta aos variadíssimos desafios ao futuro do Estado-Providência português.

Dois conjuntos de propostas de reforma surgem neste relatório, perspectivando o médio e o curto prazo⁸. Propusemos, a **médio prazo**, uma reinvenção do Estado-Providência e do sistema público de Segurança Social assente em **três grandes ideias-programas**, no sentido do aprofundamento do carácter

⁸ As propostas que a seguir se enunciam encontram-se detalhadamente expostas no livro *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*.



solidarista do actual sistema e ocorrendo de par com o desenvolvimento das suas potencialidades ainda por explorar. A primeira ideia programa consiste na 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. Entre essas fontes de financiamento propusemos, como ponto de partida, o estudo da aplicabilidade de: uma Contribuição Social Generalizada, consistindo numa taxa muito baixa, com uma incidência muito ampla e 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 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; um imposto sobre as emissões de CO₂ e os consumos de energia (normalmente designado “ecotaxa”), como contrapartida a uma diminuição das contribuições sociais dos empregadores; a extensão da base de incidência contributiva ao conjunto dos elementos de exploração das empresas, como meio de restabelecer algum reequilíbrio entre as responsabilidades sociais das empresas mão-de-obra intensiva e as empresas capital intensivo; a criação de um imposto global sobre as transacções bolsistas, como forma de reduzir a especulação e a volatilidade dos capitais e devolver aos Estados a capacidade reguladora sobre os mercados financeiros (obviamente, este imposto só teria eficácia se introduzido a nível global); e a substituição de parte das contribuições sobre salários por impostos consignados sobre, por exemplo, consumos e actividades comportando riscos acrescidos (automóveis, tabaco, álcool, equipamentos para actividade consideradas perigosas), sobre a fortuna e sobre o consumo de produtos de luxo.

A segunda ideia programa consiste na promoção do terceiro sector ou economia social. Deverão ser criadas condições para novas parcerias entre o Estado e a sociedade civil, consentâneas com o Modelo Social Europeu e no sentido de o aprofundar. Há, em primeiro lugar, que definir as características de um terceiro sector que, em contexto de crise, não se justifique pela retracção dos direitos sociais mas sirva, antes, para o seu aprofundamento. Tratar-se-á então de uma nova conjugação entre o Estado-Providência e o terceiro sector, ou seja, da criação de uma nova esfera pública não estatal, norteada pelos mesmos princípios e regras que regem as políticas sociais públicas numa sociedade democrática. Por isso, é essencial que as organizações do terceiro sector possuam em si mesmas um potencial democrático e solidário e que, apesar de eleitas como parceiras privilegiadas do Estado, dado o carácter público dos bens que fornecem, se mantenham autónomas, como

verdadeira emanção da sociedade civil. O terceiro sector não servirá, portanto, para legitimar a retirada do Estado da área da protecção social, mas sim para permitir complementaridades e respostas a novas necessidades e riscos, às quais o Estado-Providência tem dificuldade em responder tão eficazmente como estas.

A terceira ideia-programa consiste na articulação da reforma da Segurança Social com a Reforma Fiscal. 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* é revelador das deficiências das relações de cidadania no nosso país e propõe um conjunto de reformas com vista à diminuição destas deficiências. A solidariedade social que queremos aprofundar através da reforma da Segurança Social será completamente frustrada se tal reforma tiver que coexistir com um sistema fiscal iníquo e profundamente anti-solidarista.

Ao nível das propostas de reforma de curto prazo, é vasto o elenco de medidas que propusemos, convictos de que o sistema de Segurança Social possui um potencial ainda não totalmente desenvolvido e uma capacidade de adaptação que tem vindo a ser menosprezada.

Muitos dos problemas sociais a que urge responder na sociedade portuguesa parecem remeter mais para a intervenção da solidariedade nacional que da solidariedade profissional. Ou seja, o sistema português encontra-se perante diversos desafios que, de algum modo, geram tensões em sentido diverso.



Ao nível das propostas de reforma de curto prazo, é vasto o elenco de medidas que propusemos, convictos de que o sistema de Segurança Social possui um potencial ainda não totalmente desenvolvido e uma capacidade de adaptação que tem vindo a ser menosprezada.

Verificada a escassez de dados que possibilitem a realização de avaliações das medidas adoptadas ou de projecções, e visando também um reforço da eficiência do sistema e uma maior eficácia no cumprimento dos direitos e deveres, propusemos um conjunto de medidas ao nível da reorganização do sistema informático e estatístico da Segurança Social. No sentido da melhoria do funcionamento e eficácia das instituições da Segurança Social, propusemos ainda: a criação de novos organismos de âmbito nacional; a transferência das competências dos tribunais tributários em matéria de contencioso contributivo da Segurança Social para tribunais específicos a criar ou para os tribunais de trabalho, a remodelar; e a criação, ao nível dos Centros Regionais de Segurança Social, de um corpo de técnicos especializados na avaliação da situação social dos cidadãos que se dirigem à Segurança Social e na fiscalização dos rendimentos declarados.

Constatando que o subsistema previdencial (regimes contributivos) põe em funcionamento um conjunto de solidariedades entre os trabalhadores, tornando comportáveis riscos que individualmente seriam incomportáveis, propusemos, como medidas de reforço da solidariedade e redistribuição: a definição de limites máximos para o montante das

prestações, por referência ao vencimento de ministro ou, em alternativa, a definição de taxas de substituição regressivas que conduzam a resultado equivalente; a fixação, no regime dos trabalhadores independentes, de uma taxa de contribuição progressiva em função dos rendimentos efectivos, de modo a que possa ser possível uma redução de taxa de contribuição para os escalões de mais baixos rendimentos; a modulação do montante definido para o mínimo de pensão, privilegiando os pensionistas de carreiras mais longas; aumentos relativos superiores nas pensões de montante inferior ao salário mínimo nacional; e a criação de um fundo de solidariedade-emprego destinado a financiar o acréscimo de despesas resultante das antecipações da idade da reforma, por medidas de reestruturação de empresas e sectores e por desemprego de longa duração, da redução das contribuições dos trabalhadores em situação de pré-reforma e da equivalência à entrada de contribuições por desemprego não subsidiado. As receitas deste fundo seriam provenientes de contribuições sobre horas extraordinárias, sobre valores atribuídos para compensação de férias ou de dias de descanso, sobre indemnizações por despedimento ou cessação do contrato de trabalho e de uma taxa que incidiria sobre o valor acrescentado bruto das empresas.

Para além das funções associadas à solidariedade profissional que define os regimes contributivos, estes também têm sido chamados a resolver problemas cujo âmbito de responsabilização se situa ao nível da colectividade nacional e, portanto, ao nível do Estado. Referimo-nos, por um lado, às responsabilidades financeiras com o Regime Não Contributivo e equiparados, com a Acção Social e com o Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA) que, a despeito de estarem consagradas na lei, o Orçamento do Estado (OE) não assumiu totalmente. Referimo-nos, por outro lado, a outras responsabilidades que extravasam as dos regimes contributivos e que a solidariedade nacional, ou seja, o OE, deveria assumir legal e efectivamente, dado o interesse geral das medidas que as originam. Por isso, propusemos a assunção, por parte do OE, de um conjunto de despesas que têm vindo a ser indevidamente suportadas unicamente pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores.

Entre as medidas tendentes a contribuir para a sustentabilidade financeira do sistema e o aperfeiçoamento da sua gestão financeira, assumindo, como ponto de partida, a manutenção da gestão financeira em repartição, propusemos: a passagem do método da repartição pura, ou *pay-as-you-go*, para o método da repartição por períodos no Regime Geral; a criação de um fundo em capitalização gerido pelo FEFSS, para onde serão canalizados: o saldo do Regime Geral, o montante relativo à recuperação da dívida do Estado para com a Segurança Social e uma parcela da Taxa Social Única consignada à capitalização (parcela correspondente às prestações familiares, de acordo



com a nossa proposta de criação de um regime universal); e a gestão financeira das prestações diferidas do regime do Seguro Social Voluntário em capitalização.

Com vista à **correção de iniquidades internas no sistema**, sugerimos várias reformas importantes no regime dos trabalhadores independentes, no sentido de o tornar mais equitativo relativamente ao regime dos trabalhadores por conta de outrem, como por exemplo: a reintrodução do princípio da incidência contributiva em função dos rendimentos do trabalho e a eliminação da possibilidade de isenção de contribuições, no caso de acumulação com trabalho por conta de outrem; a reavaliação de algumas situações de taxas contributivas especiais ou bases de incidência especiais do regime dos trabalhadores por conta de outrem e no regime do Seguro Social Voluntário; a reavaliação de algumas situações de equivalência à entrada de contribuições, no sentido de existir efectiva entrada de contribuições nos casos de, por exemplo, acidente de trabalho ou acto de terceiro com direito a indemnização; a incidência de contribuições sobre os montantes recebidos por não concessão de férias ou de dias de descanso, e sobre indemnizações por despedimento ou cessação do contrato de trabalho; o enquadramento dos pensionistas a exercer actividade profissional remunerada no regime dos trabalhadores independentes; e a harmonização das condições de acesso e montantes das prestações do Regime Não Contributivo.

Para além das necessárias correções ao actual sistema, avançamos com outras propostas com vista ao **aperfeiçoamento e desenvolvimento das suas funções protectoras**, como: a revisão do regime de reparação nos acidentes de trabalho e doenças profissionais, como primeiro passo para a integração da reparação nos acidentes de trabalho, no âmbito material do sistema de Segurança Social; a 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 e criação de incentivos ao prolongamento da vida activa após a idade mínima legal da reforma; a criação de um regime universal de compensação de encargos familiares, modulado em função dos rendimentos das famílias e financiado pelo Orçamento do Estado, paralelo aos regimes existentes e no âmbito da definição de uma política familiar coerente com coordenação entre as várias áreas do Estado; a definição de medidas específicas de protecção às famílias monoparentais; a integração de toda a legislação sobre prestações não contributivas num único e renovado regime de garantia de rendimentos sociais mínimos; a generalização do esforço de inserção profissional e comunitária a todos os beneficiários das prestações do Regime Não Contributivo mediante participação voluntária nos projectos de inserção concretizados no âmbito do Rendimento Mínimo Garantido; a criação de um sistema institucional de

apoio à integração dos grupos sociais mais desfavorecidos; e o reforço da componente de direitos na Acção Social, tendo em consideração que o Rendimento Mínimo Garantido representa um primeiro passo da ideia de transformação das prestações da Acção Social em direitos subjectivos, expressa na Lei de Bases, e sem prejuízo do carácter personalizado das prestações.

No sentido de **aprofundar o conteúdo democrático da relação entre o Estado e a sociedade civil**, complementando os procedimentos da democracia representativa com os procedimentos da democracia participativa, propusemos uma reforma ao nível dos órgãos participativos da Segurança Social, tendo em vista o reforço das formas de participação existentes, através do fortalecimento do seu carácter deliberativo e de uma maior representatividade e eficácia ao nível da sua composição, e através da criação destes órgãos em outras instituições como, por exemplo, no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (tanto mais importante quanto é o papel que lhe atribuímos na gestão do fundo de capitalização); por outro lado, a eficácia do Rendimento Mínimo Garantido seria melhor assegurada através de uma maior participação e responsabilização dos actores sociais locais, sejam os que já se encontram nas Comissões Locais de Acompanhamento, sejam outros considerados relevantes para o sucesso dos programas de inserção, e através de uma efectiva participação dos beneficiários na planificação e concretização da sua inserção social e profissional. Propusemos ainda outras medidas visando **diminuir a governamentalização do sistema** como: a definição das condições de acesso e dos montantes das prestações do Regime Não Contributivo por referência ao salário mínimo nacional; a indexação ao Índice de Preços no Consumidor dos aumentos anuais das pensões dos regimes contributivos; e a já referida criação do fundo em capitalização.

