

NIPE



Documentos de Trabalho
Working Paper Series

***“REFORMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA
SOCIAL EM PORTUGAL: UM CONTRIBUTO
CRÍTICO”***

António Mendes da Silva Ferraz

Mónica Vieira

NIPE WP 14 / 2001

NÚCLEO DE INVESTIGAÇÃO EM POLÍTICAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDADE DO MINHO

UNIVERSIDADE DO MINHO

***REFORMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL EM
PORTUGAL: UM CONTRIBUTO CRÍTICO***

*Prof. Dr. António Mendes da Silva Ferraz
(Prof. Catedrático)*

Dr^a . Mónica Agostinha Lima Vieira
(Mestre em Administração Pública pela Universidade do Minho)

Braga, Novembro, 2001

Resumo

A necessidade de mudança nos sistemas de protecção social é um facto reconhecido e assumido em toda a Europa - apesar dos diversos estágios em que as reformas se encontram nos diferentes Estados-membros. De facto, enquanto que nos países do Norte os sistemas atingiram a maturidade acerca de uma década e as reformas estão em curso, em Portugal, só agora é que o sistema começa a alcançar a maturidade e, com esta, a necessidade de reforma.

Com uma reforma tão complexa um primeiro e importante passo para este processo foi dado com a edição do Livro Branco da Segurança Social (LBSS). Com este documento passamos a dispor de um diagnóstico actualizado, sistemático e rigoroso da situação da protecção social no país.

Assim, partindo deste diagnóstico e das soluções chave propostas pela Comissão do Livro Branco da Segurança Social (CLBSS) o presente trabalho propõe uma reflexão crítica sobre a reforma do sistema no país.

Por fim, chama-se a atenção para o facto de que ao colocar-se um desafio nacional e geracional de tamanha dimensão, ele exige a busca de soluções que sejam duradouras, sustentáveis e solidárias e que por isso devem envolver os órgãos de soberania, os diferentes partidos políticos, os parceiros sociais e as instituições da sociedade civil com vocação efectiva de acção social, bem como todos aqueles que sistematicamente beneficiam e contribuem para o sistema.

ÍNDICE

Introdução	1
Capítulo I – A(In)definição e os Problemas de Financiamento do Sistema de Segurança Social em Portugal	4
1.1 Caracterização do Sistema	4
1.2 Os Problemas de Financiamento	7
Capítulo II – Repartição ou Capitalização: A Questão Fundamental	10
2.1 O Debate: Aspectos Contraditórios	10
2.2 Justificativas da Complementariedade	12
2.3 A Temática sobre o “Plafonamento”	16
2.4 Regimes Públicos e Privados: Articulação	18
2.5 O Reforço da Solidariedade Nacional	21
Capítulo III – Garantia de Direitos e Gestão Participativa	22
Conclusão	25
Referências Bibliográficas	29

Introdução

A globalização da economia, da cultura e da informação, a desregulamentação, a mobilidade crescente das pessoas, o desenvolvimento relâmpago dos meios e tecnologias de comunicação, o desenvolvimento veloz da informática e a sua intromissão cada vez maior na vida diária, levaram a que a natureza da mudança deixasse de ser incremental para passar a ser rápida e imprevisível. Tal facto, exige um esforço de antecipação à mudança cada vez maior, impõe competitividade às economias e máquinas administrativas e requer uma capacidade alargada e flexível do Estado de protecção e suporte das delicadas situações que resultam do individualismo massivo.

Tais evidências, depressa conduziram à obsolescência dos velhos sistemas administrativos ocidentais, fazendo transparecer as sufocantes dificuldades em que estes mergulharam e a necessidade de mudança. De facto os pressupostos em que assentavam os Estados-providência do pós-guerra sofreram um revés, nomeadamente, no domínio da protecção social. As áreas que não constituíam problema - família e mercado de trabalho por serem estáveis e consistentes passaram a partir da década de oitenta a configurar um dos principais problemas dos sistemas de protecção social, e isto, para além do agravamento dos riscos sociais dominantes anteriormente - cuidados de saúde e velhice.

O Estado-providência com os seus sistemas de protecção social, é declarado em crise e se hoje existe consciência generalizada de que é necessário proceder a uma reforma do sistema público de protecção social, o consenso é menos nítido, designadamente, em Portugal, quanto à identificação das causas da crise e da amplitude e gravidade desta, bem como quanto aos métodos e técnicas a seguir para a sua resolução. Daí que se coloquem as questões: Que protecção social? Que sistema? Que reforma? Uma reforma radical com o desmantelamento preconizado pelo neo-liberalismo do estado social - tal como o conhecemos e ao qual nos acostumamos - e a transferência das

funções deste para os indivíduos e para o mercado? Ou uma reforma de continuidade e manutenção das formas institucionais existentes, em que o sistema de protecção social é concebido como uma instituição vital e central da sociedade? Ou a reforma do sistema levando à criação de um sistema misto em que público e privado coexistem?

Podemos dizer que o Estado-providência contemporâneo, com os seus objectivos de protecção social, integração e igualdade encarnados nos sistemas de protecção social, enfrenta três desafios fundamentais:

- a redução do desemprego mantendo a solidez das finanças públicas;
- a maximização do emprego e o estímulo da fecundidade como resposta às mudanças demográficas;
- o apoio à família e ao crescente papel económico da mulher.

Muitos autores têm hoje assumido um discurso demasiadamente catastrófico e condenatório chegando-se mesmo a colocar em causa a própria essência do sistema público de protecção social. A protecção social e os direitos que esta proporciona, têm hoje que ser encarados como direitos de integração, inserção e coesão social, onde estes se medem em termos de eficácia e impacto social e não em ganhos ou perdas financeiras.

Estes são direitos por demais importantes, para serem distorcidos com análises simplificadas e insuficientes das causas do problema, das decisões político-sociais e político-financeiras que foram sendo tomadas ao longo das últimas décadas e que enviam os objectivos dos regimes em favor do aparecimento dos factores de crise.

Sendo a reforma um facto assumido, no país, à semelhança do que se passou no resto da Europa, ela constitui na sua essência um problema mais de opção política do que económico-financeiro. A questão está em que o Governo assumira esta mudança como uma prioridade, integrada num *mix* de políticas, de forma coerente e pensada e em que

causas, objectivos e soluções sejam devidamente analisadas e pesadas. Uma vez assumida esta política como uma prioridade, outras serão colocadas em segundo plano o que se ao nível societal pode constituir uma estratégia vencedora, ao nível político e económico provavelmente não mobilizará maiorias.

I- A (In)definição e os Problemas de Financiamento do Sistema de Segurança Social

1.1 Caracterização do Sistema

Em primeiro lugar, à que chamar atenção para o facto de que a política de protecção social não é uma política de segunda categoria ou de menor importância. Ela constitui uma política pública tão importante como a da educação, a de saúde, a fiscal ou outra qualquer. Como tal, não pode continuar ser vista como a parente pobre das políticas públicas. É uma decisão política a par de todas as outras opções tomadas pelos governos no âmbito das políticas públicas - não constitui uma opção à parte, uma política à parte, como se pode fazer crer. Ela faz parte de um todo que são os programas governamentais e deve por isso ser pensada nesse contexto. A protecção social faz parte de um programa social complexo que envolve uma massa de subsídios da próxima geração de aposentados para a actual, dos rendimentos elevados para os rendimentos baixos, das pessoas com capacidade para o trabalho para os incapacitados (Froomkin, 1999). A protecção social é mais do que as simples pensões de reforma.

Independentemente de todas as soluções técnicas que surjam e da sua adequabilidade, a reforma da protecção social, é será sempre uma decisão política. A opção por um sistema de repartição pura ou por um sistema de capitalização, ou até mesmo por um sistema misto, caberá sempre ao Governo, com referência à sua condição de redistribuidor de rendimentos, de cumpridor das obrigações para com as gerações futuras, de corrector de desigualdades. Se até aqui, tal não foi claro na mente dos nossos governantes, parece que a consciência desta realidade começa a surgir no

horizonte da política nacional e do Governo. Sousa Franco, ex-Ministro das Finanças de Portugal, a propósito da discussão dos Quinze sobre o programa de estabilidade - onde este explicitou a estratégia portuguesa de redução do défice público até ao equilíbrio em 2002, conforme o estipulado pelo “Pacto de Estabilidade e Crescimento” para a moeda única europeia (o euro) - ao justificar a redução pouco acentuada do défice público português, fê-lo invocando a intenção do governo "de realizar o Estado social e dar concretização aos direitos sociais dos portugueses" frisando que "vai continuar a ser assim" (citado por Isabel Cunha, 1999). Haja vontade política!

Neste sentido, é demais, necessário ter-se uma percepção correcta do que é o sistema da protecção social Portugal. É urgente a consciencialização colectiva de que o sistema nacional é de raiz previdencial, ou seja, que assenta no profissionalismo do seguro social, não se podendo à força aplicar técnicas (universalistas) que não são adequadas pois, foi precisamente desta mistura de técnicas que se propagaram as dificuldades que hoje existem.

Criada esta consciência é necessário clarificar e de uma vez por todas o facto de que o sistema não é uno. Ele é antes demais constituído por diferentes subsistemas, subsistemas esses que têm subjacente a si lógicas diferentes. O subsistema previdencial auto-financiado e que visa a substituição de rendimentos, diverge do sistema de solidariedade tipicamente distributivo e financiado pela colectividade, assim como do subsistema de acção social também de cariz distributivo e financiado pela colectividade¹. Os subsistemas têm objectivos diferentes, enquadram grupos diferentes e têm formas de financiamento diferentes. Esta é uma separação que obriga assim ao estabelecimento

¹ Ainda que possam parecer iguais os subsistemas de solidariedade e o da acção social, têm objectivos diversos e realizam-se de forma divergente.

claro das circunstâncias que determinam a concessão das prestações às pessoas, das eventualidades cobertas, do modo de financiamento e das pessoas enquadradas. Esta elucidação é por demais importante, uma vez que só a devida percepção da complexidade do sistema permitirá que este seja financeiramente sustentável sem que se verifique a existência do pretense “buraco” financeiro da segurança social de que hoje tanto se fala e sem a promiscuidade das prestações de natureza não contributiva no regime contributivo. Caso significativo e que bem exemplifica esta situação de mistura de técnicas, é o valor mínimo garantido aos pensionistas ou “pensão mínima” e o do subsídio social de desemprego. Ambos constituem complemento às prestações de base – as pensões e o subsídio de desemprego, respectivamente -, ambos são de natureza não contributiva e, ambos estão a ser indevidamente garantidos pelo regime contributivo, atingindo a pensão mínima, valores que segundo estudo da Secretaria de Estado da Segurança Social (SESS), em 1995, equivaleria a 41% das despesas com pensões de invalidez e velhice (1995).

Em matéria de financiamento indevido do regime contributivo, o caso mais gritante, diz respeito ao financiamento da maior parte da acção social e do regime não contributivo pelo regime geral. Na verdade os trabalhadores enquadrados pelo regime geral contribuem duplamente: “quando pagam impostos (IRS, IVA, etc. (...), e outra vez quando têm de cobrir sozinhos o défice da Acção Social (...)” (Rosa, 1998:68).

É deste incumprimento da LBSS – a não transferência durante anos consecutivos, do OE de verbas que sustentassem a acção social bem como os regimes não contributivos – que resulta a chamada “dívida do Estado à Segurança Social”².

² Para muitos esta é uma questão que não é pacífica e por dois motivos:

1.2. Os Problemas de Financiamento

Por tudo o que foi dito, é imperativo que o Estado se esforce no sentido de cumprir a LBSS e de reposição de alguma forma, do montante em dívida, pelo menos desde 1984, num fundo de capitalização. Quanto a este ponto tem-se consciência que esta reposição do capital em dívida se torna difícil uma vez que exigiria um aumento dos gastos públicos, gastos estes que têm limites muitos severos em termos de convergência nominal ficando sujeitos a pesadas sanções se os défices ultrapassaram os 3 por cento do PIB. Se parece que a diminuição das despesas se irá impor no curto-prazo o aumento das receitas não deve ser colocado de lado. De facto, parece ser possível um aumento das receitas se existir um controlo efectivo sobre a cobrança de impostos e contribuições (aliás a redução do défice publico tem sido também conseguida devido a um maior controlo da fuga ao pagamento de impostos e eficácia na cobrança dos mesmos). Na verdade, a fuga ilegal bem como a legal – concedida por isenções e benefícios fiscais – atingem em Portugal valores muito elevados³.

No quadro da fuga ilegal é de salientar a grande importância que assume o combate à fraude e fuga ao pagamento das contribuições e que transparece dos valores um pouco assustadores que atinge, motivados quer pela crescente precarização do trabalho, quer pela ausência efectiva de controlo. Segundo Eugénio Rosa (1998) esta não arrecadação

-
- primeiro, não existe acordo quanto à data a considerar para início destas transferências. Uns advogam que a data a ser considerada deve ser a partir do momento que se alargou o âmbito pessoal e material das prestações, isto é, a partir da década de 70. Outros advogam que tal não faz sentido, na medida em que a universalização das prestações só foi instituída legalmente com a LBSS em 1984. Isto faz corresponder a dívidas no valor de cerca de 6.000 milhões de contos e cerca de 1.900 milhões de contos, respectivamente.
 - Segundo, devido ao facto de alguns considerarem que a afirmação de “dívida do Estado à Segurança Social” ser contraditória, pois não faz sentido dizer que o Estado deva à Segurança Social, quando a própria segurança social faz parte do Estado.

³ Cf. Rosa, Revista Sociedade e Trabalho, Ministério do Trabalho e Solidariedade (MTS), 1998, pp.73.

de receitas corresponde em 1998 a 585 milhões de contos, o que dá uma ideia muito razoável do quanto o sistema perde se atendermos ao facto de que para esse ano estava previsto arrecadar-se 1.916 milhões de contos.

A questão do financiamento está intrinsecamente ligada aos problemas do emprego e às decisões que regularmente devem ser tomadas para fazer face aos desequilíbrios financeiros dos sistemas. No contexto do emprego a estabilidade do vínculo laboral está mudar radicalmente. O trabalho a "tempo completo" e "estável" passou a "tempo parcial" e "precário" introduzindo no sistema um triplo encargo: o aumento das despesas com o desemprego, aumento das verbas para políticas activas de emprego e a diminuição da fonte de receita do sistema. Associado a esta diminuição das receitas temos um sistema desactualizado, pois, hoje ao contrário do passado recente, não são as empresas que mais mão-de-obra usa, as mais rentáveis. Neste campo, é do senso comum que as empresas que geram maiores volumes financeiros são as de capital e *know-how* intensivo. Evidentemente um sistema de financiamento assente em descontos sobre os salários, tende a esgotar-se rapidamente, para além de estimular em certa medida a não criação de emprego⁴. Por isto preconiza-se um ajustamento das contribuições sobre a massa salarial a contribuições calculadas sobre o VAB. Como sugere Eugênio Rosa, "(...) em cada mês as contribuições das empresas a pagar pelas empresas seriam calculadas com base na massa salarial, realizando-se apenas no fim de cada ano o ajustamento das contribuições calculadas com base no VAB, a partir dos dados constantes da declaração de rendimentos apresentada à Administração Fiscal para efeitos de IRC (Modelo 22), recebendo a Segurança Social a diferença

⁴ Não é pacífico que os descontos para a segurança social constituíam de facto, um factor tão significativo de aumento dos custos de produção. Tal não está cientificamente provado. Por outro lado, hoje cada vez menos é factor de competitividade e concorrência a detenção de mão-de-obra pouco qualificada. Daí que cada vez menos este custo da mão-de-obra seja significativo para o lucro da empresa.

que teria de ser sempre mais (...), e teria apenas lugar em relação às empresas com elevado VAB e baixo valor de massa salarial" (1998: 72).

Porém, também esta solução de aumento das receitas é questionável, uma vez que ao pretender-se "tributar" os rendimentos não se estará a desviar receitas do investimento? Por outro lado, até que ponto a tributação com base na declaração de rendimentos feita em sede de IRC, será justa quando é sabido que em 1996, 60 por cento das empresas em actividade não pagaram qualquer importância de IRC por não atingirem valores tributáveis? Tal medida exigiria um maior controlo em termos da Administração Fiscal. Porém, se tal medida apresenta por um lado, todas estas contrariedades, por outro, e em princípio não afecta o emprego uma vez que não vai encarecer os custos com a mão-de-obra traduzindo-se desta forma numa medida com resultados positivos.

Face a esta instabilidade do emprego, que conduz a que cada vez surjam mais situações de trabalho por conta própria, bem como de emprego a tempo parcial a remodelação do regime dos independentes parece ser outra reforma que se impõe, de modo a que todos fiquem abrangidos na proporção dos seus rendimentos⁵, de forma a prevenir a fraude e manipulação, para além de que é imperativo que a máquina administrativa e métodos de gestão se tomem flexíveis e adaptáveis à mudança. Nesta perspectiva (bem como em termos de aumento da justiça e igualdade), a proposta da CLBSS de melhoria da eficácia de cobrança das contribuições, faz todo o sentido e toma-se imperativa⁶. Aliás não se compreende por exemplo, como é que não existe uma base de dados nacional de contribuintes que reuna toda a informação actualizada relativa a cada contribuinte, assim como não se percebe que nos dias de hoje, não seja possível aos contribuintes saberem a

⁵ A este propósito parece de todo lógica e aconselhável a proposta do denominado grupo minoritário, que aponta para a introdução neste regime "de uma taxa de contribuição progressiva em função dos rendimentos efectivos" (Sousa Santos, 1998: 51).

⁶ Cf. CLBSS, Livro Branco da Segurança Social, 1998, p.226

qualquer momento e de forma funcional qual a sua situação contributiva, ou mesmo o seu histórico desde o primeiro desconto.

Nesta problemática do financiamento, há ainda a referir que outras formas alternativas de financiamento são possíveis, como por exemplo, o aumento da taxa sobre o consumo de produtos de luxo, impostos sobre a fortuna, o aumento do imposto sobre o tabaco e álcool, impostos sobre a poluição (as Ecotaxas).

II – Repartição ou Capitalização: A Questão Fundamental

2.1. O Debate: Aspectos Contraditórios

É largamente aconselhado pela CLBSS o desenvolvimento da complementaridade para diversificação e garantia da livre decisão dos interessados. Assim o sistema de complementaridade englobará, segundo esta Comissão, o subsistema de complementaridade profissional (2º pilar) e o subsistema de complementaridade individual (3º pilar). Como é sabido este é um dos pilares da reforma proposta e da discussão gerada em tomo desta, sobre o qual não existe consenso. Não existe consenso dada a tendência que há para confundir complementaridade com substituição do papel do Estado no provimento da protecção social por se achar que o Estado por natureza é mau gestor. Ora, desde logo deve-se lembrar que o Estado não administra para ter lucro. O objectivo final do Estado é o de garantir o bem-estar social através da satisfação das necessidades que o mercado não consegue prover. Além do mais, afirmar que o Estado é mau gestor só com base nos argumentos de que o Estado não consegue gerir em capitalização e que é preferível correr os riscos de mercado a correr os riscos políticos, não parece ser argumentação suficientemente persuasiva.

Não podemos esquecer que o Estado não existe por si. Ele existe porque existe sociedade, sociedade essa, que por sua vez elege e controla o próprio Estado. Quem dá

corpo ao aparelho estatal é a sociedade, somos nós cidadãos. Por isso não podemos aceitar que por natureza o Estado é mau gestor e que o sector privado é que é bom. Se achamos que o Estado está a gerir mal, é nossa obrigação intervir e chamar o Estado à razão - a sociedade tem que se demitir do papel de filho obediente. Sabemos também que o mercado por si só também não funciona. Aliás, quem comete as fraudes fiscais, quem tem dívidas à segurança social, quem subverte o sistema legal? No limite deste raciocínio não podemos esquecer que o Estado surge como provedor de serviços à sociedade devido às incapacidades e limitações do mercado. Daí que esta fé peremptória na bondade do mercado tem em si algo de irracional e ininteligível. O que se pretende significar com esta explanação é que não podemos ter só Estado ou só mercado. Ambas as formas de gestão têm aspectos positivos e aspectos negativos devendo ambas coexistir. O que é necessário, é vê-las com realismo e pragmatismo.

Podemos considerar que a evolução desta problemática tem assentado em duas contradições principais: uma primeira, é que a repartição por natureza é má e a capitalização é boa; a outra reside no facto de se considerar capitalização sinónimo de privatização.

Estas contradições resultam da consideração de que a pretensa crise da segurança social advém da crise do Estado-providência. Esquecendo-se porém, os defensores desta teoria que a crise do Estado-providência surge com a perturbação da própria economia. perturbação esta, que afecta e afectará, o desenvolvimento de modalidades privadas. Na verdade até que ponto os regimes de capitalização privada têm condições de garantir a continuidade do poder de compra das pensões atribuídas por reforma? A resposta é de incerteza, pois, as varáveis intervenientes - inflação, crescimento económico,, mercado de capitais, taxas de juro, investimento público e privado, emprego, tecnologia - na evolução da economia não são previsíveis com rigor na sua globalidade no longo prazo.

Aliás, uma das críticas mais veementes ao cenário de referência adoptado pelo Livro Branco é o pessimismo dos pressupostos da evolução macro-económica.

Capitalização/repartição são técnicas diferentes, com objectivos e inconvenientes de aplicação residindo o problema em saber ver em cada momento qual é a técnica mais adequada à conjuntura política económica, social e cultural. A capitalização não tem necessariamente que significar privatização tal como sugere o relatório do Banco Mundial⁷. O sector público pode muito bem funcionar em capitalização. Diga-se que o pilar previdencial deveria ter sempre funcionado em capitalização e estamos Convencidos que se assim tivesse sido, daqui a 10-15 anos existiriam reservas substanciais que permitiriam fazer face a muitos dos problemas que hoje estão na ribalta da discussão.

Ao pretender-se a capitalização privada procura-se hoje uma menor intervenção do Estado e não Propriamente uma melhor gestão do sistema de protecção social. O facto da protecção social estar demasiado publicizada levou à adopção de medidas de política à revelia das técnicas, aproveitando-se as consequências disto como desculpa para se diminuir a intervenção do Estado na economia, e não propriamente por se acreditar que será melhor, pois, como já referimos várias vezes ambas as técnicas têm vantagens e inconvenientes, não figurando a privatização a receita mágica. Como afirmam Jerry Marshaw e Theodore Marmor (1996), a defesa cerrada da privatização da protecção social tem mais a ver com as ideologias e interesses económicos professados, do que com a sustentabilidade dos sistemas - acreditam estes autores que a privatização parcial, inevitavelmente conduzirá a urna pressão real para a privatização total do sistema.

2.2 Justificativas da Complementaridade

Parece conveniente antes de mais esclarecer ou relembrar o papel dos regimes complementares. Definir a protecção complementar não é fácil dada a diversidade da

⁷ Por tudo o que foi referido neste trabalho, parece-nos que a aplicação directa da proposta do Banco Mundial no relatório de 1994 "A Crise do Envelhecimento", que tenta que países como Portugal adoptem um modelo privado, nitidamente neo-liberal, é de todo desadequado e desaconselhável.

sua organização⁸ e campo de intervenção. Contudo, podemos afirmar que basicamente, a protecção social complementar visa completar e ajustar o sistema social obrigatório - e não substituir como se tem pretendido fazer crer. Tal como afirma Ilídio das Neves (1996), os sistemas complementares não surgem como consequência dos regimes públicos. Eles surgem antes como forma de cobrir as lacunas que estes registam, pois, os regimes privados sempre existiram - de forma mais ou menos intensa -, contudo, na Europa eles nunca constituíram a base do modelo social europeu. O que acontece é que quer, os regimes de base assistencialista fundados na condição de recursos, quer os de base universalista que concedem prestações básicas de valor reduzido, bem como os regimes de base profissional, assumem espaço considerável de exclusão pessoal e mesmo de protecção insuficiente no caso dos regimes assistencialistas, originam protecção insuficiente em relação aos rendimentos do trabalho nos sistemas de base universalista e assumem limitações de âmbito pessoal, material, económicos e temporal nos regimes profissionais.

Os regimes complementares justificam-se assim pela positiva, ou seja, justificam-se a partir do momento que reconhecemos que os regimes públicos são estruturalmente limitados, que a liberdade de escolha de cada um é um direito fundamental a respeitar e, que a coactividade do Estado na imposição de receitas não é ilimitada.

⁸Segundo Ilídio das Neves (1996), só em termos de técnicas de gestão utilizadas podemos distinguir três técnicas distintas:

- a da solidariedade que tanto utiliza o método de repartição como o da capitalização e que se concretiza por intermédio das associações mutualistas, as iniciativas das empresas e por instituições sem fim lucrativo (por exemplo, os fundos especiais das antigas caixas de previdência);
- a do seguro que utiliza a técnica do seguro comercial e que se concretiza por isso através dos produtos oferecidos pelas companhias de seguros;
- a “financeira” onde os objectivos financeiros da instituição se sobrepõem aos objectivos sociais, constituindo exemplo disto os fundos de pensões ou os planos poupança-reforma.

Em termos das técnicas de garantia o mesmo autor distingue entre:

- as de previdência individual onde se apela à capacidade de auto-seguro e auto-protecção de cada um (são as formas individuais de aforro e previdência);
- as de previdência colectiva em que a cobertura dos riscos assenta no aforro em grupo, introduzindo alguma solidariedade.

Os regimes públicos são limitados estruturalmente ao nível material por excluïrem toda uma série de riscos considerados como individuais, ao nível pessoal por não considerarem grupos de pessoas em termos de enquadramento obrigatório, ao nível jurídico por excluïrem devido aos requisitos de ordem geral e específica que impõem, ao nível temporal por em alguns dos casos imporem uma duração temporal limitada, e por fim ao nível económico visto que algumas prestações são de valor muito reduzido não compensando de alguma forma determinados salários.

A liberdade de escolha individual que é um princípio fundamental do homem, deve sempre vigorar e não pode de modo algum ser esquecido. Os sistemas públicos não podem impedir a existência de iniciativas privadas que permitam a cada um optar ou não, por estes. A solidariedade obrigatória dos regimes públicos tem limites. Ela não deve de forma alguma entrevar a capacidade auto-protectora dos indivíduos para que o equilíbrio na relação Estado/cidadão seja preservado e não se caia no totalitarismo estatal. Porém cuidado, tal não pode conduzir ao extremo da privatização da protecção social.

Quanto ao poder coactivo do Estado de arrecadação de receitas, impõe-se objectivar a fronteira de captação forçada das receitas. O Estado não pode indefinidamente aumentar os impostos ou as quotizações sociais para financiar os regimes públicos. Existem limites resultantes das exigências de mercado e das próprias leis da economia, limites estes que marcam a linha para além da qual a protecção social só deve ser assegurada pelos regimes complementares privados. A este nível, a dificuldade está em determinar onde se deve estabelecer essa linha.

Realmente podemos concluir que os sistemas complementares têm em si aspectos muito positivos que cobrem as limitações dos regimes públicos. Contudo, estes não possuem características positivas suficientes que lhe permitam substituir os sistemas públicos – também estes têm limitações estruturais e de tamanha forma que levam a uma

ponderação muito cuidadosa quanto à sua intervenção. Como diz Henry Aron na "(...) relatividade e interdependência estrutural dos sistemas públicos e privados de pensões o abandono dos primeiros pelos segundos não permite reduzir o custo real das reformas, cuja factura é sempre paga pela mesma realidade, a economia" (citado por Neves, 1996:842).

A instituição dos regimes privados deve decorrer da opção dos interessados e nunca da obrigatoriedade – muito menos é admissível a obrigatoriedade dos regimes privados por imposição do Estado (assim, como os regimes públicos devem permitir a liberdade de opção, também os regimes privados devem surgir como opção livre).

A incapacidade natural dos indivíduos para a (im)previsão dos riscos, e em consequência para a auto-protecção, associada às limitações próprias dos regimes privados e às limitações inerentes às exigências de equidade, justificam a não obrigatoriedade de subscrição de regime privados. De facto, a incapacidade para o auto-seguro é uma realidade que deve ser considerada e que deveria fundamentalmente: da não consideração da probabilidade de ocorrerem determinados riscos (pensando que só acontecem com os outros); da incapacidade de previsão dos riscos a médio e longo prazo; da falta de vontade de protecção; e da insuficiência de recursos financeiros para fazer face aos riscos que se tem consciência de que poderão ocorrer em qualquer altura.

Nesta questão das limitações dos regimes privados, é ainda muito importante o respeito pelo princípio da equidade, tal como alguns autores e estudos tiveram a oportunidade de chamar à atenção, na medida em que se corre o risco de entre a população reformada encontrarmos aqueles que por previdência e capacidade financeira auferem pensões complementares sólidas e substanciais e aqueles que, sobretudo, por incapacidade financeira auferem pensões de base reduzida e cada vez mais afastadas das remunerações

médias⁹. A aplicação da “selectividade ao contrário” revela-se por demais injusta, pois, beneficia-se aqueles que têm maior poder económico. Como salienta Lucy Roberts:

“Na medida em que os regimes profissionais complementares são subvencionados pelo Estado sob forma de isenções fiscais, eles constituem uma transferência de rendimentos de todos os contribuintes, incluindo os trabalhadores menos bem pagos, a favor dos beneficiários dos regimes que são, em geral, trabalhadores que dispõem de rendimentos relativamente mais elevados durante a sua vida activa” (citada por Neves 1996:846).

A existência de regimes complementares faz todo o sentido, por tudo o que foi referido, porém a obrigatoriedade destes imposta pelo próprio Estado é que não tem razão de ser, nem tão pouco parece fazer sentido.

2.3 A Temática sobre o “Plafonamento”

“Plafonamento”, outra questão polémica no seio da reforma dos sistema de protecção social. Amplamente recomendado pelo Conselho Económico e Social, no "Acordo de Concertação Estratégica 1996/19999", segundo o qual "o plafonamento dos rendimentos do trabalho sujeitos a contribuição social deverá ser introduzido (...) sem prejuízo do equilíbrio financeiro do sistema" (1997, 132-133), tem sido objecto de larga discussão entre nós. Será que este é assim tão importante? Será que é um dos pontos chave desta reforma?.

Convém antes demais tentar perceber que o “plafonamento” não é mais do que uma técnica restritiva do valor das pensões em consequência do estabelecimento de um limite

⁹ A Inglaterra, é na Europa um dos exemplos de maior desenvolvimento da capitalização, com o Estado a garantir uma pensão mínima universal e com mais de 50% dos trabalhadores assalariados integrados em fundos de pensões. Simplesmente, alguns estudos recentes mostram que a distribuição de rendimentos é cada vez mais desigual. Por outro lado, demonstra ainda a experiência, que neste país, os planos privados não constituem vantagem para as finanças públicas, isto é, se se realizar uma correcta comparação e avaliação dos “lucros” remanescentes das pensões que deixam de ser suportadas pelas receitas públicas, e dos “prejuízos” resultantes dos impostos que deixam de ser recebidos devido aos benefícios fiscais inerentes à subscrição de pensões privadas, chega-se à conclusão que o que se poupa por um lado, é gasto por outro.

superior contributivo. Pelas suas características é uma técnica só possível de aplicação nos sistemas de base previdencial.

Porquê então tamanha controvérsia à volta desta questão? Essencialmente por existirem duas correntes com perspectivas diferentes da pertinência, adequabilidade e forma de utilização desta técnica. Assim, para uns (os defensores da chamada “privatização” do sistema), o *plafond* no pilar público é essencial para a concretização de um sistema complementar com três pilares. O limite no pilar público permite uma redução dos encargos sociais e, como tal, poupança que será aplicada obrigatoriamente no 2º pilar individual e capitalizável. Tal permitirá “(...) garantir solidariedade entre gerações, procurando aliviar financeiramente os contribuintes futuros no sistema de repartição (...)” (CLBSS), 1998:247), reduzindo as despesas futuras de segurança social em função da redução do valor médio das contribuições (ganhos em despesas), solucionando portanto, o problema da pretensa insustentabilidade financeira do sistema.

Para outros, introduzir um *plafond* conforme é proposto, é subverter o sistema e isto por três motivos:

- se temos um sistema em que o objectivo é conceder prestações relativamente proporcionais aos salários, ao limitar-se as contribuições e prestações fora de um limite razoável, transformar-se-á por via legal o sistema previdencial num sistema universal que garantirá prestações básicas;
- além do mais, os estudos realizados mostram que o “plafonamento” proposto não resolve o problema da sustentabilidade financeira e ainda por cima conduz a uma redução global do nível de protecção social. Aliás, em estudo realizado em Dezembro de 1997 pela equipa CISEP/CIEF/FEDEA, denominado "Combinação dos Cenários Prospectivos", ficou claro que os efeitos positivos na sustentabilidade do sistema não resulta da introdução do plafonamento, mas antes do aumento da idade de reforma para

os 68 anos de idade, redução da taxa máxima de substituição para 70% e do alargamento do período de referência para cálculo das pensões¹⁰.

- isto para não falar no facto de muitos acharem que a defesa do plafonamento tem por detrás uma vontade de flexibilizar e potenciar o crescimento do mercado de capitais.

Resumindo, a introdução de um *plafond* tem aspectos positivos: a) entrava a atribuição de prestações demasiado elevados mantendo-se a equidade social; b) limita as despesas de segurança social permitindo alguma segurança económica; c) favorece o desenvolvimento dos regimes privados complementares. Mas, os argumentos contra o *plafond* também existem e devem ser considerados, nomeadamente: a) a inevitável redução de receitas; b) a Desprotecção das pessoas face à perda de rendimentos, principalmente, se o limite for nivelado por baixo; c) a regressão do princípio de solidariedade (já que por esta via se introduz as taxas degressivas para os rendimentos mais elevados); d) as dificuldades administrativas do método nas situações hoje cada vez mais frequentes de forte mobilidade profissional e de acumulação emprego.

2.4 Regimes Públicos e os Privados: Articulação

A principal solução apresentada pela Comissão do Livro Branco para reforma do sistema da protecção social reside na estruturação do sistema em três pilares: o 1º pilar obrigatório, no qual se incluem os regimes públicos em repartição; o 2º pilar em complementariedade colectiva, obrigatório, privado e em regime financeiro de capitalização; o 3º pilar de complementariedade individual, facultativo e privado em regime de capitalização.

Como já tivemos oportunidade de referir, um 2º pilar complementar obrigatório não faz sentido pela mesma razão que não faz sentido a completa obrigatoriedade pública sem

¹⁰ Como é afirmado no Livro Branco "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" (CLBSS, 1998: 139)

espaço para a livre escolha do indivíduo. Não partilhando da mesma perspectiva que a Comissão, de um 2º pilar complementar privado e individual, coloca-se a questão de saber que tipo de articulação entre regimes públicos e privados; que regimes; que pilares?

Neste domínio somos levados a concordar e a subscrever a opinião de Ilídio das Neves. Advoga este autor (1996) que a teoria dos três pilares que tem sido defendida se aplica de modo mais ajustado aos sistemas públicos baseados na concepção universalista em que as prestações estatais por serem básicas reivindicam prestações complementares. Para Portugal o mais correcto é talvez a idealização dos pilares de acordo com a sua missão. Daí que o ideal seria a existência de dois pilares públicos a acorrerem a regimes diferentes e que têm objectivos e técnicas diferentes, ao invés de dois pilares privados. O pilar central - público previdencial - deve ter única e exclusivamente, como objectivo a garantia de rendimentos profissionais, enquanto que os outros dois pilares devem ter apenas funções complementares.

A principal diferença desta proposta em relação à da Comissão do Livro Branco, reside no facto do 2º pilar complementar ser de natureza pública e de solidariedade assegurando uma protecção abaixo da assegurada pelo pilar central, mediante a garantia de rendimentos sociais mínimos - e do 3º pilar complementar de natureza privada assegurando auto-protecção acima da protecção do pilar central.

O pilar público previdencial corresponde por assim dizer ao actual regime contributivo de enquadramento obrigatório com uma limitação justa e razoável dos níveis das prestações, concebido mediante reformas convenientes e de acordo com as técnicas previdenciais¹¹.

¹¹Seriam aqui incluídos apenas os regimes que respeitam a aplicação das técnicas previdenciais; o financiamento seria realizado basicamente pelas quotizações sociais; a limitação das bases de incidência contributiva deveria ser reduzida; e a reintrodução gradual de algumas técnicas e modalidades de capitalização seria aconselhável. Por outro lado, o actual regime de seguro social

As limitações estruturais que este regime apresenta devido à sua natureza e características justificam a existência de um segundo pilar público mas de solidariedade. Este pilar público de solidariedade abraça todas as pessoas sem protecção ou com protecção incompleta no âmbito do pilar central e que não disponham globalmente de recursos suficientes. Corresponde por assim dizer aos actuais regime não contributivos e abrange as pessoas não incluídas nos regimes contributivos; as pessoas que embora inclusas no pilar central em função do seu estatuto sócio-profissional, não têm direito a prestações (quer por razões relacionadas com os mecanismos de atribuição quer devido à duração dos próprios benefícios); e as pessoas que ainda que abrangidas pessoal e materialmente auferem prestações de valor insuficiente. Este pilar concretiza-se pelas prestações económicas e simultaneamente pela realização de programas de apoio à integração sócio-profissional e inserção familiar e comunitária.

Por fim, o pilar privado previdencial agrega a protecção complementar privada. de âmbito individual ou colectivo, voluntária e que exerce funções de complementaridade superior (acima da garantida pelo pilar público previdencial). Estas modalidades poderão ser geridas, conforme a opção de cada um por empresas privadas ou por entidades institucionais não lucrativas e deverão abranger situações como as pensões, doença, acidentes de trabalho e doenças profissionais e desemprego.

Esta reflexão conduz-nos a um sistema misto com três pilares: dois públicos e um privado. Não parece de todo essencial a existência de dois pilares privados uma vez que as vantagens advindas desse modelo são perfeitamente possíveis com um só pilar privado¹².

voluntário, pelas suas características seria retirado do sistema público e entraria no pilar previdencial privado

¹² É indiferente ter no pilar privado as modalidades colectivas e as modalidades individuais, separadas ou juntas num só pilar. A verdade é que as modalidades privadas ao prosseguirem os mesmos objectivos de complementariedade confundem-se nos objectivos, nas modalidades e nas técnicas usadas.

Porém a existência de dois pilares públicos parece fundamental para que se mantenha o sistema transparente e não exista a promiscuidade a que temos assistido ano após ano.

2.5 O Reforço da Solidariedade Nacional

Outro problema que cada vez mais as dificuldades sociais surgidas nos remetem para uma intervenção da solidariedade nacional mais intensa. A exclusão social de jovens e idosos, o desemprego estrutural criador de verdadeiras desgraças familiares, a cada vez menor ligação dos jovens com os laços familiares e sua substituição por fiagelos como o consumo de drogas, a marginalização de valores sociais e éticos, em fim, o individualismo e consumismo desenfreado geram situações que m aprofundamento da solidariedade com um maior controlo da selectividade¹³ contemplando-se de facto os que são verdadeiramente desfavorecidos social e economicamente. Embora seja necessário reformar os regimes contributivos - mantendo-se as características laboristas do sistema respeitando-se o princípio da substituição dos rendimentos e dos direitos adquiridos - toma-se necessário um aprofundamento da solidariedade, no sentido da atenção aos novos casos e fiagelos que surgem do seio da sociedade e que vivem ao lado de cada um de nós - realizado não só no apoio econômico, mas também no apoio em equipamentos, em reinserção, na saúde, na educação -, mas, com controlo efectivo da condição de recursos.

O descontrolo efectivo da condição de recursos, é na verdade um fenómeno ao qual se tem de pôr termo. Não se pode continuar a atribuir indiscriminadamente prestações, nomeadamente, de rendimento mínimo garantido (RMG), sem se conhecer os casos um a um, sem se fazer o acompanhamento dos beneficiários, sem se fiscalizar a manutenção da necessidade do apoio. Como se pode atribuir RMG a beneficiários que ostentam sinais de riqueza que o cidadão médio português não tem? Mas pior do que isso, é saber como é possível que famílias que vivem na verdadeira miséria - na qual educação escolar não

¹³ Atenção, selectividade sim, mas apenas nas prestações de cariz assistencialista. Não faz sentido a selectividade nas prestações de base profissional.

existe, os níveis de cultura são muito baixos, o desemprego é a dura realidade - e que ao recorrerem ao sistema de protecção social nenhum apoio conseguem obter porque dentro da sua desgraça conseguem auferir um mínimo pouco superior a pensão social mínima (mas que não dá sequer para comer). Estas situações que existem cada vez em maior número e com maior frequência são simplesmente ignoradas pelo Estado, pois, não se enquadram na lei. Isto, mais do que injusto, é de facto dramático.

III – Garantia de Direitos e Gestão Participativa

Em toda esta controvérsia da reforma da protecção social tem sido pouco desenvolvida a questão da garantia de direitos adquiridos e dos direitos em formação. Ora, quando se pretende realizar uma reforma, quanto mais profunda esta for, mais delicado é o problema de salvaguarda e garantia dos direitos adquiridos e dos direitos em formação. Se bem que no Livro Branco da Segurança Social (1998) se defenda a garantia da transparência, transmissibilidade e segurança, esta é uma questão pouco desenvolvida. A este respeito apenas se refere a importância de uma intervenção activa dos poderes públicos, o que como já vimos é um pouco contraditório com o objectivo de desintervenção estatal neste domínio concreto.

Um regime complementar facultativo como já vimos anteriormente, é frágil porque muitos serão os que à partida não ficam enquadrados. Ao mesmo tempo, um regime complementar obrigatório, se bem que mais eficaz, evidencia a fragilidade dos regimes complementares e obriga a que se legisle no sentido da garantia dos direitos adquiridos¹⁴ e da sua portabilidade em caso de cessação das relações de trabalho - o que exige uma

¹⁴ Segundo Neves, surgem aqui como hipóteses “a garantia de uma pensão unificada, o reembolso de quotizações ou a continuação facultativa do pagamento das contribuições” (1996:848).

grande coordenação dos regime privados complementares entre si (e este é um dos principais riscos dos regimes privados) -, para além de exigir a garantia de transmissibilidade do direito às prestações aos herdeiros, ou a resgatabilidade nos casos legalmente defmidos. Por fim, não podemos esquecer a própria exigência de solvência dos fundos que se encontra intimamente ligada ao risco financeiro de cada operador, ao risco de falência das entidades gestoras e não ocorrência de fraudes e liquidação.

Este problema de garantia dos direitos adquiridos, é como podemos constatar, de grande importância. Não se pode colocar em causa os direitos adquiridos - e diga-se que hoje, praticamente todas as prestações são tidas como direitos adquiridos - nem afectar os direitos em formação, ao mesmo tempo que não se pode regular num quadro muito apertado, sob pena de publicização do mercado. Esta questão está intimamente ligada com a do próprio regime jurídico das prestações que assume uma amplitude que vai desde a determinação dos métodos de actualização e ajustamento do valor das prestações à inflação e à correspondente desvalorização monetária, à questão da idade de admissão à pensão de reforma e a sua articulação com o quadro do regime público. Neste domínio exige-se que as actualizações dos valores das pensões cubram a inflação, o que sabemos poder não ser facilmente aceite pelas instituições gestoras dos regimes.

Para que esta participação exista é necessário que os sindicatos e demais parceiros sociais de facto intervenham na política de protecção social, é preciso que os cidadãos sejam devidamente informados dos seus direitos e suas obrigações, que sejam esclarecidos realisticamente quanto à situação presente e a que se perspectiva no futuro para que possam tomar consciência não só da sua situação presente e futura, como entender as medidas de reforma e delas participar activamente.

Neste domínio da participação revela-se ainda essencial a concepção de uma base nacional de dados coerente e integrada. Só uma rede global de dados permitirá ao cidadão ter conhecimento actualizado da sua situação, isto é, só assim o acesso à informação será rápido, desburocratizado e menos oneroso. O conhecimento da situação contributiva, dos seus direitos e deveres em cada momento, permitirá um uso racional das prestações, bem como um decréscimo da evasão e fraude (pela facilidade de acesso à informação, pela maior flexibilidade no cruzamento de informação, pela cobertura imediata das novas situações resultantes de nova legislação).

Conclusão

A reforma do sistema de protecção social é incontestável. A evolução da economia, as transformações sociais, os movimentos demográficos, a maturidade do sistema e a promiscuidade interna do sistema nacional conduziram à necessidade de revisão e redesenho do sistema, sob pena de perda do sentido e objectivos que sustentam e orientam a existência de um sistema público de protecção social. De facto, a sustentabilidade financeira do sistema de repartição bem como a sua eficiência e eficácia são postos em causa no nosso país, devido essencialmente a factores demográficos e económicos geradores de pobreza, desemprego e exclusão social, que sem sombra de dúvida são importantes factores de desestabilização mas que não podem ser dissociados dos factores endógenos ao próprio sistema que lentamente o foram minando.

Tornou-se, assim, premente a necessidade de novas soluções adaptadas à nova realidade, de disponibilização e concretização de novos instrumentos e meios de política social integrada e sistematizada com os objectivos nacionais e europeus. Assim, é fundamental que os sistemas incluam os meios que permitam obviar às situações de necessidade que justificam o recurso aos ditos sistemas, tais como, prevenção, luta contra a exclusão e política activa de emprego.

O debate iniciou-se, muitos alarmismos transpareceram visões catastróficas foram lançadas, identificaram-se interesses e expectativas quanto ao futuro sistema. Contudo, apesar do tom dramático assumido por muitos discursos, algo de muito positivo resultou de toda esta controvérsia, nomeadamente:

- o levantamento da situação actual com sistematização da informação existente;
- a criação da consciência generalizada de que o sistema não é uno e homogéneo mas antes complexo e difuso;
- o desenvolvimento da noção mais ou menos generalizada da importância da existência de um sistema público de protecção social e do papel crucial que este

desempenha ao nível do progresso, da coesão social, da estabilidade e da justiça social (não é mero instrumento redistribuidor de rendimentos);

- a vontade de reformar mas sem destruir o modelo social existente, sem perder de vista os objectivos e a razão de ser do sistema de protecção social.

Dentro das várias soluções alternativas expostas pela Comissão do Livro Branco, em Portugal, aponta-se para a aplicação de um método de complementaridade relativa, que conjuga uma pensão de base plafonada até um determinado limite do salário mínimo nacional. Alvitra-se um sistema em que se por um lado parece reduzir os encargos do Estado e melhorar a posição dos reformados (na medida em que estes passariam a dispor de activos que reforçariam os seus direitos sobre os recursos disponíveis), por outro lado, nada tem em si que prove ou que nos permita perceber que é imune às mudanças demográficas e económicas que afectam o sistema de repartição.

Por outro lado, ao pretender-se reformar não se pode esquecer que marcadamente, o sistema nacional é de base comutativa, o que lhe confere características muito próprias, e ao qual ao longo dos anos se foram misturando técnicas e regras próprias de outros modelos, originando o modelo eclético de que dispomos e que hoje está no centro da discussão. Ora, toda a mudança que se operar terá que ter em consideração este facto, devendo por isso tentar pôr ordem na amálgama existente e não ignorar pura e simplesmente todo o passado e quadro de suporte. A reforma que se concretizar não pode pretender tão somente a desintervenção do Estado, à revelia das premissas e realidades que sustentam o sistema. Por fim, não nos podemos esquecer de que a protecção social ao visar a protecção das famílias e do cidadão individual contra o risco de não disporem de recursos financeiros suficientes que lhes permitam uma vida condigna - o que constitui um objectivo válido por si só - adquire uma natureza que não vislumbra resultados medidos em termos de ganhos financeiros, mas antes em critérios de impacto e eficácia social.

Podemos inferir que basicamente a parte mais importante da reforma proposta pela

Comissão assenta em três vectores chave:

- na revisão da Lei de Bases da Segurança Social;
- na criação de uma segunda pensão;
- na selectividade das prestações e verificação da condição de recursos.

Ora, tendo em consideração a natureza da protecção social, a sua base comutativa, as características das técnicas e modelos e todo o trabalho desenvolvido, só nos resta concluir que deve existir uma forte correlação interactiva entre os regimes legais que integram o sistema público e as modalidades privadas. Em boa verdade, não se pode simplesmente pretender substituir o sistema público por um sistema privado. A existência de um sistema público relativamente alargado e não minimizado é essencial quer pelo importante papel de redistribuição de rendimentos, quer pelos efeitos de paz social e de bem estar que proporciona - fundamentais quer para a estabilidade interna das empresas quer pelos níveis de consumo que asseguram quer pela miséria que evita de certos grupos sociais. Porém, não se pode cair no exagero de defender a existência única e exclusiva de um sistema público. Não faz sentido uma vez que este por natureza é técnica, jurídica e financeiramente limitado.

Daí que as forma privadas de protecção social também se tomem indispensáveis embora não maximizadas, pois, estas também apresentam limitações estruturais, decorrentes das regras de mercado e da sua facultatividade, que inviabilizam a sua existência absoluta. Nesta questão da estruturação das modalidades privadas, existem quatro factores que devem sempre ser levados em consideração e para os quais chamamos a atenção:

- a desinformação e a natural desmotivação para o auto-seguro que o cidadão comum tem;
- a cultura e mentalidade política de tipo paternalista que tem que ver com a tradição histórica de intervenção do Estado na sociedade e economia e com o estado permanente de dependência dos cidadãos perante o poder político;

- a necessidade de neutralidade do sistema fiscal de forma a não se privilegiarem uns produtos previdenciais em detrimento de outros e de não se potenciar o efeito de selectividade inversa;
- a responsabilização social dos promotores e gestores dos regimes complementares (o interesse público tem que guiar sempre as formas privadas de protecção social).

É neste sentido que se deve perspectivar a revisão da Lei de Bases da Segurança. É no sentido da existência de regimes legais a suportar o sistema público interligados a formas privadas de protecção social que completam o sistema público. Agora, a dificuldade está em determinar qual a parcela do contributo nacional que deve ser afectada à função protectora. Se se quiser que esta parcela seja reduzida, caminhamos na direcção da perda do sistema de protecção social público que conhecemos, com tudo de bom que este proporcionou; se pretendermos que esta parcela seja razoável, então caminhamos no sentido de uma protecção social mais justa, razoável, sustentável e acima de tudo mais solidária.

Toda esta problemática se resume a uma só questão: a opção política. Tudo isto não é mais do que uma questão de decisão política, a par de todas as outras opções. Reconhecemos que não é fácil tomar a decisão, sobretudo, porque ela nunca satisfará a todos e por isso nunca permitirá mobilizar maiorias. Porém, mais cedo ou mais tarde ela terá que ser tomada e ao decidir-se não podemos esquecer que estamos a interferir com a dignidade humana e com os direitos do homem.

Referências Bibliográficas

Aguiar, Carla. 1999. “**15 milhões para aumentos**“, *Diário Notícias*, 21/04, [URL:http://www.dn.pt/dn1/eco/21p40a.htm](http://www.dn.pt/dn1/eco/21p40a.htm).

Almeida, João Ferreira e Pinto, José Madureira. 1986. "**Da Teoria à Investigação Empírica. Problemas Metodológicos Gerais**", in Augusto Silva e José Pinto (ed.). *Metodologia das Ciências Sociais*, 9ª edição, Porto: Edições Afrontamento, pp.54-78

Almeida, João Ramos. 1997. “**Capital Intensivo Paga Política de Emprego**”, *Jornal Público*, 18/06, p.36

Anderson, James E. 1984. **Public Policy Making**, University of Houston.

Azevedo, Carlos A. Moreira e Azevedo, Ana Gonçalves. 1994. **Metodologia Científica**, Porto.

Bento, Maria. 1994. “**Financiamento da Segurança Social**”, *Seminário sobre – Segurança Social*, Lisboa.

Cabral, Eva. 1999. "**Segurança Social Aliviada**", *Diário Notícias*, 24/03, URL: <http://www.dn.pt/eco/24p34b.htm>

Carreira, H. Medina. 1996. **As Políticas Sociais em Portugal**, 2ª edição, Lisboa: Gradiva

Comissão das Comunidades Europeias. 1993. **A Protecção Social na Europa**, Bruxelas

_____ 1996. **Política Social da Comunidade**,

Luxemburgo

_____ 1995a. **Les Tendences de La Protection Sociale dans L'Union Europeene**, Bruxelles

_____ 1995b. **Portrait Social de L'Europe**, Luxemburgo

_____ 1997a. **Guia de Integração Europeia**, Luxemburgo

_____ 1997b. **"Modernizar e Melhorar a Protecção Social na União Europeia"**, *Comunicação da Comissão*, Bruxelas

_____ 1997c. **Anuário Eurostat**, Luxemburgo

_____ 1997d. **"Statistiques en Bref"**. *Économie et Finances*, n° 28, Luxemburg

Comissão do Livro Branco da Segurança Social. 1997. **O Livro Verde da Segurança Social**, Lisboa

1998. *O Livro Branco da Segurança Social*. Lisboa

Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, 1994. **Renovar a Administração: uma aposta um desafio**, Lisboa: *Secretariado da Modernização Administrativa*

Comité Económico e Social das Comunidades Europeias. 1997. "**Política Social e Desempenho Económico**", *Parecer*, Bruxelas

Conselho Económico e Social. 1996. **Acordo de Concertação Estratégica**, Lisboa

Cunha, Isabel Arriaga. 1999. "**Reduzir o défice, mas devagar**", *Jornal Público*, URL: <http://www.publico.pt/publico/199/02/09/economia/EO.html>.

Decreto-Lei nº 260/93, de 23 de Julho - **Define a Orgânica dos Centros Regionais de Segurança Social**

Esping-Andersen, Gosta. 1998. "**A Sustentabilidade dos Estados-Providência no Séc. XXI**", *Revista Sociedade e Trabalho, Especial*, Maio, pp.13-21.

Euzéby, Alain. 1997. "**Sécurité Sociale: une solidarité indispensable**", *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 50, nº3.

Etxezarreta, Mirren. 1996. "**Acerca de la Seguridad Social**", in Juan Torres Lopez (ed.), *Pensiones Públicas: y mañana qué?*, Barcelona: Editorial Ariel, AS., pp. 15-22.

Frank, Robert. 1994. Microeconomia e Comportamento, Lisboa: McGraw-Hill

Froomkin, Dan. 1999. "Social Security: The Clock is Ticking", *Washington Post*, 25/02 URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/security/security.htm>.

Leal, Silva. 1985. **Temas de Segurança Social**, Lisboa. Federação Portuguesa dos Centros de Cultura e Desporto da Saúde e Segurança Social

Lei nº 28/84, de 14 de Agosto - Lei de Bases da Segurança Social

Maia, Fernando. 1989. "A Protecção da Família e a Crise do Estado Providência" *Estudos Políticos e Sociais*, vol. XVII, nº1-2, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Mashaw, Jerry L. e Marmor, Theodore R. 1996. "The Great Social Security Scare", *The American Prospect*, nº29 (November-December), pp. 30-37, 02 URL: <http://epn.org/prospect/29/29mash.html>

McGillivray, W. R. 1997. "Pensões da Segurança Social: Questões Correntes", *Revista Administração*, nº5, Série IV, Ano X, Abril/Maio, pp. 33-38.

Mendes, Fernando Ribeiro. 1996. "Para Onde Vai a Segurança Social", *Segurança Social Regimes*, nº13, Julho, pp.4-6.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade. 1998. **Livro Branco da Segurança Social. Uma Síntese**, Lisboa

Mouly, Jean. 1983. "A Produtividade Económica dos Programas Sociais". *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, nº3.

Neves, Ilídio. 1996. **Direito da Segurança Social. Princípios Fundamentais Numa Análise Prospectiva**, Coimbra: Coimbra Editora

_____ 1997. "Crise e Reforma da Segurança Social: equívocos e realidades", *Revista Administração*, nº5, Série IV, Ano X, Abril/Maio, pp. 22-28.

Pedras, Rui. 1996. "Financiamento da Segurança Social e Fundos de Pensões", *Cadernos de Economia*, nº36, Julho/Setembro, p. 40-47.

Pizarro, Sebastião Nóbrega. 1991. O Direito da Segurança Social das Comunidades Europeias na encruzilhada do processo de realização do Mercado Interno, Lisboa: *Associação Portuguesa de Segurança Social*

Presidência do Conselho de Ministros. 1995. **Programa do XIII Governo Constitucional**.

Questiaux, Nicole. 1982. "A Protecção Social em Tempo de Crise", *Revue Intemationele de Securité Sociale*, nº3.

Ramesh, Mishra. 1995. O Estado Providência no Estado Capitalista, Oeiras: Celta Editora

Ramos, Eugênio. 1996. "A Protecção Social dos Agentes Públicos", *Fórum Social*, Maio, Lisboa.

Rocha, J. Oliveira. 1995. "Teoria do Processo Político Público", Braga: Universidade do Minho

Rosa, Eugénio.1998. "Segurança Social: sustentabilidade financeira ou redução de direitos?", *Revista Sociedade e Trabalho*, Especial Maio, pp.66/75.

Santos, Boaventura de Sousa, e Ferreira, Sílvia. 1998. "Para uma Reforma Solidária da Segurança Social", *Revista Sociedade e Trabalho*, Especial Maio, pp.50-57.

Secretaria de Estado da Segurança Social. 1996. **Segurança Social: Evolução Recente 1992-1995**, Lisboa.