



# Necessidade e Caminhos de Reforma da Segurança Social\*

*Fernando Ribeiro Mendes*

*Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais*

---

\* Texto base da intervenção proferida no Curso de Auditores do Instituto da Defesa Nacional, em Fevereiro de 1997.

## I. GENERALIDADES

O direito à segurança social dos portugueses é garantido, no essencial, através de um sistema público consagrado constitucionalmente, que integra mais de seis milhões de beneficiários activos e de pensionistas. Tal como foi desenvolvido pela Lei de Bases de 1984, o sistema propõe-se assegurar universalmente a cobertura de todas as eventualidades de risco social e apenas consente uma intervenção subsidiária, quase marginal, dos regimes e sistemas de segurança social particulares, de economia social ou privados.

1. A segurança social pública compreende dois regimes de atribuição de direitos: o geral, que se baseia na obrigação contributiva, e o não contributivo, que se funda na verificação de condição de recursos dos indivíduos ou das famílias<sup>1</sup>.

Uma importante intervenção complementar dos regimes é ainda assegurada pelo sistema: a acção social, compreendendo prestações assistenciais casuísticas e actuações através dos estabelecimentos próprios, ou no quadro de acordos de cooperação com instituições particulares de solidariedade social.

2. A dimensão actual da Segurança Social é vultosa em termos macroeconómicos. As despesas correntes de segurança social, incluindo as diversas prestações dos regimes, a acção social e os encargos administrativos, totalizaram, em 1996, 1549 milhões de contos, cerca de 10% do Produto Interno Bruto (do total de perto de 20% consagrados à protecção social total).

No conjunto das despesas do Estado, compara-se do seguinte modo (em valor absoluto e em percentagem do PIB):

---

1 Subsistem ainda outros regimes não contributivos ou parcialmente contributivos, alguns já fechados, sendo o mais importante deles o regime especial de segurança social das actividades agrícolas (RESSAA). Além disso, o regime geral inclui "sub-regimes" com regras particulares, sendo os principais o dos trabalhadores por conta de outrem e o dos trabalhadores independentes.

segurança social	1549 milhões de contos	9,7%
saúde	742 milhões de contos	4,6%
educação	878 milhões de contos	5,5%
outras despesas públicas	2896 milhões de contos	18,0%

3. O financiamento das despesas correntes de segurança social é assegurado pelas contribuições sociais e o adicional de 1% do I.V.A. – expressamente consignados ao regime geral e, numa fracção indeterminada, ao RESSAA (regime fechado residual com cerca de meio milhão de pensionistas rurais) – cobrindo actualmente 20% das despesas respectivas – e pelas transferências correntes do orçamento do Estado, no caso das despesas dos regimes não contributivos ou escassamente contributivos e da acção social.

As contribuições sociais totalizaram 1220 milhões de contos, em 1996, correspondendo a 73% do total de receitas e transferências correntes. Este valor compara-se com os valores de 1530 milhões de contos de impostos directos e de 2162 milhões de contos de impostos indirectos, arrecadados em 1996 pelo Estado. Isto é, as contribuições sociais são um quarto deste conjunto de receitas fiscais e parafiscais do Estado.

A estrutura das despesas correntes do sistema de segurança social vem evidenciando o peso crescente das pensões. Em 1996, o montante de pensões pagas atingiu 1037 milhões de contos, ou seja, 67% das despesas correntes, que se comparam com as restantes prestações como segue:

pensões do regime geral	52%
pensões do RESSAA	11%
pensões do regime não contributivo	4%
subsídio de doença	6%
prestações de desemprego	9%
abono de família	4%
outras prestações	4%
acção social	6%
administração e outras despesas	4%

Observe-se que as prestações de substituição dos rendimentos do trabalho (subsídios de doença e desemprego e pensões) do regime geral são 67% do total e, se se considerar também o RESSAA, chegaremos a 78% das despesas. Condiionam, por isso, a evolução futura do sistema, e de forma decisiva.

4. O equilíbrio financeiro de médio prazo do sistema depende criticamente da relação entre os beneficiários activos – que originam as contribuições sociais, mas auferem também prestações de doença e desemprego em número apreciável – e os pensionistas dos regimes financiados por aquelas – os do regime geral (e, em 20% do respectivo montante, do RESSAA).

A relação entre activos e pensionistas é evidentemente determinada:

- a. pelo rácio entre os efectivos respectivos;
- b. pelo esforço contributivo dos primeiros;
- c. pelas regras de formação das pensões dos segundos.

Os beneficiários activos rondam presentemente 4 milhões de pessoas. Destes, perto de um quarto são enquadrados pelo regime dos trabalhadores independentes, cuja taxa contributiva e correspondente base de incidência são significativamente inferiores aos do regime dos trabalhadores por conta de outrém (por isso, originam apenas 6% das contribuições sociais).

Uma fracção não negligenciável dos activos não gera receitas para o sistema, antes recebe prestações de doença ou desemprego, sendo-lhe conferida a equivalência de contribuições para a formação dos direitos à protecção do regime enquanto permanecer a situação que justificou a concessão daquelas. Em 1996, registaram-se em cada mês, em média, 182 mil subsidiados por desemprego e 206 mil por doença; ou seja perto de 10% dos beneficiários, uma fracção apesar de tudo significativa que está em permanência em tal situação.

Ainda que o efectivo dos activos possa aumentar ligeiramente até final da década, o emprego e o correspondente enquadramento de segurança social dos trabalhadores poderão estabilizar ou até regredir ligeiramente nos próximos anos (RIBEIRO MENDES, 1995).

Quanto aos pensionistas do regime geral, eles totalizavam em 1996 1,7 milhões a que se somavam ½ milhão de pensionistas do RESSAA – no

conjunto 93% do total de pensionistas. A evolução recente revela um aumento médio anual de 1% do efectivo, que poderá acelerar proximamente por razões demográficas e de maturação do sistema.

Em consequência o rácio pensionista/beneficiário activo irá previsivelmente agravar-se nos próximos anos.

Ao mesmo tempo, não é sustentável o aumento do esforço contributivo da população activa, seja porque vá aumentar a parte do trabalho independente, seja porque haja necessidade de não agravar os custos sociais suportados pelas empresas, por razões de competitividade externa.

5. Entretanto, as regras de formação e atribuição dos direitos às prestações de substituição dos rendimentos do trabalho do regime geral – no desemprego, na doença e na reforma – poderão, por seu turno, agravar os desequilíbrios financeiros do sistema.

Nas prestações de desemprego, as regras são relativamente severas, tanto no que diz respeito a prazos de garantia – dois anos para o subsídio de desemprego e seis meses para o subsídio social de desemprego, mas com sujeição a condição de recursos bastante restritiva neste caso –, como no que se refere a períodos de concessão – modulados estes segundo a idade do beneficiário, até ao máximo de trinta meses ou quinze, respectivamente.

O montante do subsídio de desemprego, apesar da taxa de substituição relativamente elevada (65%), está, no entanto, “plafonado” a três salários mínimos. Quanto ao subsídio social, tem como referência a remuneração mínima do sector, mas a taxa de substituição é modulada segundo o número de pessoas a cargo (70% se não tiver, 90% até quatro e 100% mais de quatro pessoas a cargo).

Sem dúvida que estas características da protecção explicam, em parte, a contenção de gastos verificada em 1996 – menos 80 mil beneficiários do subsídio de desemprego e mais 79 mil do subsídio social de desemprego, ou seja, menos mil no total, e apenas mais 0,06% de acréscimo de despesa em termos nominais, relativamente a 1995 – dado o contexto de recuperação do emprego já iniciada.

Tal não significa, porém, que tais regras estejam totalmente isentas do risco da armadilha do desemprego. A relação entre o rendimento fora do trabalho e o rendimento salarial líquido é decisivamente influenciada pelos impostos e contribuições sociais, que em certas situações podem desincentivar a procura de emprego.

Ao mesmo tempo, a natureza estrutural e de longa duração de parte do desemprego, sobretudo entre os mais idosos e menos qualificados, irá obrigar a flexibilizar parcialmente essas regras, sob pena de marginalização ou exclusão de muitos deles.

Em contrapartida, a protecção da doença está regulada de forma significativamente mais “generosa” no regime dos trabalhadores por conta de outrem ( para os independentes, as condições são, desde final do ano passado, mais restritivas): um prazo de garantia moderado (seis meses), um período de espera de apenas três dias e um período de concessão máximo de três anos com equivalência de contribuições – sem paralelo entre os Estados da U.E.

Deste modo, compreende-se a derrapagem de gastos ocorrida em 1995 e nos primeiros meses de 1996<sup>2</sup> – que a intensificação da fiscalização e a campanha de sensibilização da opinião pública lançada pelo Governo permitiu, no imediato, travar, sem que se possa dizer que está controlada em definitivo.

O crescimento das pensões de velhice, por seu lado, está a ser alimentado pela maturação do sistema, tendo sido francamente favorecido pelas regras vigentes<sup>3</sup> até 1994.

As novas condições introduzidas pela legislação de 1993 – 15 anos de garantia, escolha dos 10 melhores dos últimos 15 anos para determinar a remuneração de referência em termos desinflationados, taxa de formação de 2% ao ano e subida progressiva da idade de reforma das mulheres para os 65 anos – parecem ter sido relativamente eficazes no controlo imediato da progressão das despesas, embora devam ser aprofundadas em perspectiva de médio prazo.

No entanto, as taxas de substituição garantidas permanecem substancialmente mais favoráveis para os altos rendimentos de referência. Acima de três remunerações mínimas nacionais, o estatuto fiscal das pensões pode originar taxas superiores a 100%.

---

2 A despesa mensal média do primeiro trimestre foi de 9,2 milhões de contos. Nos meses subsequentes, a despesa diminuiu e, depois de Julho, caiu abaixo de 7 milhões. A média mensal do ano acabou por cifrar-se em 7,7 milhões de contos, idêntica à de 1995.

3 Até essa data: 10 anos de garantia, rendimento de referência pela média dos 5 melhores dos últimos 10 anos de remunerações, taxa de formação da pensão de 2,2% ao ano (implicando 36,4 anos para a pensão completa de 80% do rendimento de referência) e apenas 62 anos de idade para as mulheres poderem requerer a pensão.

## II. NECESSIDADE DA REFORMA

A segurança social portuguesa é o resultado de uma evolução histórica particularmente acelerada nos últimos vinte anos. Para a compreendermos e ajuizarmos da necessidade e sentido da sua reforma é indispensável enquadrarmos o sistema vigente na experiência internacional e na discussão contemporânea sobre o Estado-Providência.

1. Desde logo, importa ter presente que as sociedades industrializadas conheceram historicamente três modelos sucessivos de protecção social contra os diversos riscos sociais.

O primeiro daqueles modelos foi o da *resposta mutualista* aos riscos profissionais do desemprego, do acidente de trabalho, da doença e da velhice, que o movimento operário da primeira fase da industrialização organizou. Tal resposta era de alcance muito limitado, dependendo apenas da iniciativa e das possibilidades de cotização dos interessados, sendo absolutamente autónoma dos esquemas de assistência social pública e privada então existentes.

O segundo foi o modelo do *seguro social obrigatório bismarckiano*. Embora confinado ainda à estrita definição profissional dos riscos sociais e desarticulado da assistência social pública, o seguro social consagrou a partilha dos riscos sociais entre o empregador, o trabalhador e (embora supletivamente) o Estado. Com ele nasce a previdência co-gerida pelos interessados e tutelada pelo Estado, orientada para os riscos de velhice e de invalidez, a que se seguirão com o tempo outros riscos sociais, contributiva no financiamento e comutativa nas prestações.

Em complemento a qualquer destes dois modelos, o Estado manteve uma intervenção de Assistência Social, em conjunto com outras instituições da sociedade civil.

O terceiro modelo é o da *segurança social beveridgiana*, obrigatória e universal, que integrou o seguro social obrigatório e o assistencialismo público no amplo quadro institucional e funcional dos Estados-Providência. A protecção social que o Relatório Beveridge, de 1942, preconizava pretendia organizar um sistema universal de prestações uniformes, subordinadas à verificação da eventualidade mas sem condição de recursos. À uniformidade das prestações corresponderia, aliás, a uniformidade das cotizações, com a ressalva das prestações familiares e dos cuidados de

saúde, garantidos estes por um sistema nacional de saúde, os quais deveriam ser financiados através dos impostos.

Foi principalmente no mundo anglo-saxónico que se assistiu, no pós-guerra, à montagem de sistemas de protecção social de pura inspiração Beveridgiana. Nos outros países desenvolvidos, os sistemas evoluíram de forma mais ecléctica, combinando aspectos de seguro social e de assistência que confundiram frequentemente lógicas de financiamento muito distintas para as prestações, fossem elas comutativas ou redistributivas. É este o caso de Portugal, apesar do atraso com que partimos para a criação de um sistema de segurança social conforme às recomendações da OIT.

Os Estados-Providência entraram, a partir dos anos 70, numa crise cujas causas profundas radicavam na crise mais ampla do modelo de crescimento económico e de acumulação de capital que vigorou no Ocidente desenvolvido do pós-guerra.

Já na presente década, confirmou-se um crescimento económico totalmente distinto daquele modelo e que questiona frontalmente os pilares do Estado-Providência.

Como destaca a OCDE (1996: xi), apesar da tendência para um crescimento económico sustentado no mundo desenvolvido, “é provável que a progressão dos níveis de vida e de actividade no decurso dos anos 90 seja nitidamente inferior aos resultados do pós-guerra em todas as principais regiões da OCDE.” Um desemprego estrutural, massiço e persistente, novos empregos precários e de baixa remuneração, finanças públicas desequilibradas – tudo isto vulnerabiliza o crescimento económico do mundo desenvolvido, num contexto de interdependências internacionais cada vez mais profundas, que implicam uma grande mobilidade de comportamentos dos agentes económicos e a permanente adaptabilidade à inovação e à concorrência.

A conjuntura económica dos anos 90 impõe, designadamente, a redução dos défices orçamentais para inverter a tendência de aumento da dívida pública, típica das décadas anteriores – o que favorece a redução das taxas de juro de longo prazo, estimulando o investimento produtivo, o crescimento e o emprego.

Os programas de saneamento das finanças públicas, em curso em quase todos os países desenvolvidos, privilegiam o controlo dos gastos públicos, visto que os aumentos dos impostos teriam consequências nefastas sobre o emprego e a produtividade e, nessa medida, constituem uma restrição fundamental que opera sobre os sistemas de protecção e segurança social.



2. Está, assim, a emergir um modelo *pós-beveridgiano* de protecção social que aponta para um protagonismo do Estado bem mais contido do que até aqui. E que, ao mesmo tempo, revaloriza elementos característicos dos modelos anteriores de protecção social, nomeadamente a assunção partilhada dos riscos sociais por empregadores e trabalhadores e a subsidiariedade da intervenção pública em matéria de seguro social. Por um lado, o Estado quer-se menos providencial, deixando mais espaço à “sociedade-providência”. Ao mesmo tempo, o Estado afirma-se cada vez mais comprometido éticamente com os princípios da igualdade de oportunidades e da discriminação positiva dos menos favorecidos. Um tal compromisso ético implica orientar preferencialmente a protecção social pública para:

- a *priorização* dos riscos sociais e dos grupos de exposição, focalizando nestes medidas de solidariedade selectivas orientadas para erradicar fenómenos extremos de pobreza e exclusão social;
- uma intervenção de *tutela* sobre o nível de consumo individual dos bens julgados indispensáveis à igualdade de oportunidades – a educação, os cuidados de saúde, a previdência dos principais riscos sociais – que não se confunde com a provisão monopolista destes bens pelo Estado.

Em consequência, assiste-se à responsabilização crescente de todos e cada um dos cidadãos na elevação do bem-estar social, o que passa designadamente pela articulação das prestações sociais com os incentivos ao trabalho, e pelo desdobramento do seguro social em *pilares* hierarquizados e complementares de substituição do rendimento, contratualizando crescentemente os de ordem superior pela negociação colectiva de trabalho ou pelo *opting-out* individual adequadamente regulamentado.

O desafio da *exclusão social* impõe, por outro lado, que repensemos os próprios conceitos prevaletentes de protecção e segurança social.

Trata-se de ir mais além da concepção dos direitos entendidos como meros “créditos” ou direitos de saque sobre a sociedade, tal como a nossa época recebeu da tradição *beveridgiana*. O que importa agora é assumir os direitos sociais como efectivos direitos de *integração social* (FITOUSSI e Rosanvallón, 1996).

No domínio da segurança social, o caminho a seguir é o de combinar cada vez mais as formas *passivas* de compensação pecuniária face às eventua-

lidades de risco social com medidas *activas* de integração, que concretizam o direito à inserção social e profissional, assumindo-o como prioridade incontornável.

Esta orientação tem como pano de fundo a revisão dos modelos financeiros dos sistemas. No que diz respeito à origem dos fundos discute-se o papel relativo das contribuições sociais e dos impostos. No que diz respeito à lógica financeira, prossegue há mais de vinte anos o debate sobre capitalização ou repartição, no contexto de envelhecimento demográfico agravado que se veio confirmando de então para cá.

A capitalização associa-se por vezes a ideia de privatização do seguro social – reforçada pela experiência polémica do Chile e de outros países da América Latina. Certas agências internacionais divulgam, por seu lado, o modelo dos três pilares de segurança social – o redistributivo, dos regimes de base financiados por repartição, o complementar, dos fundos de pensões e outros regimes profissionais, e o facultativo, das diversas formas individuais de poupança-reforma.

Na década de 90, e em conformidade com esta nova visão da intervenção social do Estado, a generalidade dos sistemas de segurança social reviram as prestações concedidas, reduzindo directa ou indirectamente algumas delas, cuja “generosidade” não era comportável nos termos dos programas de saneamento das finanças públicas adoptados, e focalizando outras de forma selectiva (cf. AISS, 1996).

As pensões de velhice começam, assim, a ser atribuídas mais tarde, isto é, a idade legal de acesso às prestações é progressivamente aumentada em muitos países. Ampliam-se prazos de garantia, eleva-se o número de anos necessário à formação da pensão completa e a fórmula de cálculo torna-se mais exigente em muitos países, e também entre nós. As actualizações periódicas passam a tomar em conta preferencialmente a evolução dos preços, abandonando-se as indexações aos salários, noutros casos.

Nas prestações de desemprego verificam-se também alterações. Em alguns países diminuiu-se o período de concessão da prestação ou o seu montante, noutros casos introduzem-se períodos de carência relativamente prolongados.

Tanto na reforma como no desemprego, o que está em causa são as elevadas taxas de substituição dos rendimentos do trabalho, que desresponsabilizam o beneficiário activo de aderir a esquemas complementares de protecção, ou o desincentivam de procurar a sua reinserção no mercado de trabalho.

Nas prestações familiares, alguns países introduziram condição de recursos ou consagraram a diferenciação dos montantes atribuídos segundo o rendimento das famílias.

Ao mesmo tempo, são introduzidas novas prestações orientadas para o combate às diversas formas de exclusão. O Rendimento Mínimo Garantido é a que há mais tempo se vem generalizando. A protecção na *dependência crónica*, que o envelhecimento das sociedades desenvolvidas tornou um risco social de grande incidência, associado frequentemente a fenómenos de exclusão, conhece novas prestações na Alemanha e Áustria, muito recentemente.

No plano financeiro, assiste-se à busca de origens diversificadas de fundos para os regimes públicos contributivos – novos impostos sobre o consumo ou sobre o rendimento, fundos colectivos de estabilização financeira –, ao mesmo tempo que se fomentam os regimes complementares.

### 3. E em Portugal?

Entre os muitos problemas de fundo que o País reencontrou nos anos 90, esgotada que foi a relativa vertigem de expansão do final da década passada, avulta o da *pobreza*, que assume novos e violentos contornos, dado o risco de *exclusão* social que lhe está cada vez mais associado.

O panorama é sobretudo inquietante porque ilustra a emergência, em Portugal, de um dualismo que desafia dramaticamente o nosso futuro colectivo e as perspectivas de desenvolvimento económico e social.

Este dualismo manifesta-se na fractura crescente entre os que têm emprego protegido e os que o não têm, entre os que acedem plenamente à rede de protecção social (apesar das suas deficiências) e os que dela são parcialmente excluídos (por ausência de carreira contributiva), entre os que vivem num quadro estável de relações familiares solidárias e os que enfrentam solitariamente o risco da exclusão, entre os que beneficiam agora das políticas sociais e aqueles que, no futuro, hão-de suportar os encargos diferidos das mesmas. Ao mesmo tempo, há um certo número de evidências, que não deixam margem para dúvida quanto à necessidade de alterações profundas no sistema de segurança social, em moldes semelhantes aos dos outros países desenvolvidos.

Em primeiro lugar, a demografia: sabemos que *o factor demográfico* será, sem dúvida, desfavorável para a evolução da relação beneficiários activos/pensionistas, dada a tendência confirmada do envelhecimento demográfico.

Todavia, a restrição mais problemática é a que deriva da evolução da *actividade* e do *emprego*.

Com efeito, ao moderado crescimento da população activa, impulsionado pela maior participação das mulheres e um acréscimo das taxas de actividade em alguns grupos etários, que se projecta até ao fim do século, não corresponderá idêntica dinâmica do lado da oferta.

Por outro lado, a *estrutura do emprego está em mutação*, crescendo a importância dos estatutos atípicos de trabalho e das formas precárias de contrato laboral. Esta evolução, que explica o considerável peso dos independentes no conjunto dos beneficiários activos, põe em causa directamente os fundamentos da relação contributiva basilar do regime geral, que é o facto da parte maioritária da contribuição social estar a cargo do empregador.

Por último, não podemos ignorar o desenvolvimento urbano que experimentamos nas últimas décadas, o qual, associado à desagregação das formas de integração social tradicionais, foi gerador de nova pobreza e da crescente marginalização de camadas importantes da nossa população.

### III. CAMINHOS DA REFORMA

1. Em Portugal, a reforma da Segurança Social impõe, nas circunstâncias acima evocadas, a arbitragem de duas inspirações éticas bem distintas:

- por um lado, deve aperfeiçoar-se ainda a protecção das gerações presentes, de activos e de pensionistas, onde ela é incipiente e privilegiando os mais desfavorecidos, o que releva de uma ética *redistributiva* nas relações entre indivíduos;
- por outro lado, deve acautelar-se a constituição de reservas para financiar os benefícios futuros daqueles que ainda não cessaram as suas vidas activas, sem o que os encargos sociais impostos aos activos do futuro serão arrasadores. Tal supõe uma ética *previdencialista* nas relações entre gerações.

A desejada arbitragem entre duas éticas tão contrastadas implica que se observem os seguintes princípios.

- (1) *A progressão das prestações sociais para as gerações presentes deve ser selectiva, isto é, direccionada para os mais necessitados, em risco de exclusão social.*

São os pensionistas com pensões mais degradadas, as famílias com menores recursos e mais encargos a compensar, os desempregados com menores probabilidades de reinserção na vida activa e os incapacitados para a actividade económica, os alvos prioritários do reforço das prestações sociais. Com efeito, são eles os grupos mais expostos ao risco de exclusão social.

Em geral, dir-se-á que os principais acréscimos de protecção selectiva para os mais carenciados têm de assentar nos regimes não-contributivos, sujeitos à constante verificação de recursos.

Ao mesmo tempo, as actualizações das prestações sociais, *indexadas* a um índice conveniente de evolução do poder aquisitivo dos beneficiários, deverão acomodar o reforço selectivo de algumas delas, segundo o imperativo de discriminação positiva dos mais desfavorecidos.

*(2) O financiamento da segurança social deve ser garantido a partir de fontes diferenciadas e obedecer a um princípio de repartição mitigada.*

O regime geral deverá fundar-se no financiamento tripartido – por contribuições dos empregadores, quotizações dos beneficiários e receita fiscal consignada – em proporções equitativas e compatíveis dinamicamente com os objectivos de aumento da competitividade das empresas e do emprego.

Os regimes não-contributivos devem ser assumidamente financiados por transferências correntes dos orçamentos de Estado.

*(3) A protecção social dos jovens activos e dos futuros activos será realizada pela conjugação equilibrada dos três pilares de segurança social.*

A reforma do modelo financeiro da segurança social deve ter a preocupação fundamental de criação de reservas para o futuro que garantam em novos moldes as pensões, não dos actuais pensionistas cujos direitos estão adquiridos e, portanto, devem continuar segundo as regras vigentes, nem sequer dos beneficiários activos actuais próximos da idade legal de reforma e com grande número de anos de contribuição, que criaram já legítimas expectativas de pensão nos termos actuais do regime geral, mas essencialmente para os que têm por diante grande parte ou toda a sua vida activa e correspondente carreira contributiva.

O primeiro pilar, a *segurança social pública por repartição*, será sempre o principal, cabendo-lhe garantir universalmente as prestações de base fundamentais para cobertura dos principais riscos sociais – as prestações de desemprego, o subsídio de doença, as pensões de reforma, etc. – ligadas aos ganhos salariais anteriores, “plafonados” estes a nível adequado.

Mas, o segundo pilar de *segurança social complementar* deverá crescer significativamente e de forma articulada com o “plafonamento” do primeiro pilar. Os regimes profissionais complementares, públicos, privados ou de economia social (mutualidades), deverão organizar, numa escala sem precedente, fundos para financiar por capitalização esquemas de prestações complementares (designadamente, complementos de pensões), no âmbito da negociação colectiva ou segundo uma base profissional.

O terceiro pilar das *formas individuais de poupança-reforma* será sempre compreendido como a possibilidade facultativa de cada cidadão providenciar prestações complementares de segurança social, ainda que o seu desenvolvimento deva ser estimulado através dos convenientes incentivos públicos.

2. Nesta ordem de ideias, a reforma da Segurança Social solicita medidas urgentes relativamente aos problemas centrais do sistema, que lhe condicionam a capacidade de resposta à evolução da sociedade. Assim:

- Passa pelo *regime não-contributivo* de segurança social o essencial do combate contra a exclusão social. Para além da nova prestação do *rendimento mínimo garantido*, todo o esquema actualmente vigente tem de ser redesenhado na óptica da integração social dos beneficiários, articulando as prestações concedidas a medidas activas de inserção social.
- O seu financiamento deverá ser garantido, em definitivo, pelas transferências correntes do orçamento do Estado, sem qualquer recurso às receitas próprias do regime geral da segurança social.

No que diz respeito ao seguro social, as *regras de atribuição* das prestações do regime geral têm de ser rigorosamente reavaliadas e redefinidas a diversos níveis, designadamente no que diz respeito a:

- *condições de atribuição dos rendimentos de substituição*, visando garantir maior proporcionalidade entre carreiras contributivas e protecção concedida;

- diferenciação dos montantes das *prestações familiares* segundo os rendimentos dos beneficiários e suas famílias, e na perspectiva da discriminação positiva dos mais desfavorecidos;
- actualização periódica da generalidade das prestações sociais de forma diferenciada, segundo o nível de rendimento do beneficiário ou do seu agregado;
- favorecer a atribuição de *prestações reduzidas* no desemprego, em casos de acumulação com rendimentos de trabalho a tempo, e na reforma, com vista a flexibilizar a idade da mesma.

No plano do financiamento, importa caminhar para novos equilíbrios entre contribuições sociais e impostos, na perspectiva de reforço da competitividade e aumento do emprego.

O modelo financeiro deve ser revisto. Além do reforço do incipiente elemento de capitalização, que é puramente estabilizador, deve associar-se também os direitos dos beneficiários a formas de capitalização (esquemas complementares do regime geral) no próprio sector público de protecção social, no sector de economia social e no sector privado<sup>4</sup>.

## REFERÊNCIAS

AISS, "Développements et tendances de la sécurité sociale, 1993-1995: rapport du Secrétaire général", *Revue Internationale de sécurité sociale*, vol. 49, n° 2, 1996.

---

<sup>4</sup> Deste ponto de vista, o *plafonnement* dos rendimentos do trabalho para efeitos de incidência da taxa contributiva é particularmente oportuno como indutor de esquemas de capitalização complementares, ainda que deva ser introduzido com prudência quanto à perda de receita e no respeito pelos direitos adquiridos ou em formação.

As estimativas da Comissão do Livro Branco para a Segurança Social indicam que um *plafond* de 8 salários mínimos nacionais aplicado universalmente originaria um quebra de receita de 2,2% das contribuições sociais – em 1996, 26,5 milhões de contos. No entanto, se fosse introduzido só para os activos com menos de 40 anos, sendo entre os 40 e 50 admitido um *plafond* facultativo de 10 salários, e excluída tal possibilidade a partir desta idade – então a perda de receita seria de apenas 1% (12,9 milhões de contos, em 1996). Estas estimativas são úteis porque mostram a dimensão provável do efeito para o sistema – uma perda de receita da ordem do rendimento anual do fundo de estabilização financeira se este atingir entretanto a dimensão de 185 milhões de contos (mais 85 do que actualmente). Ao mesmo tempo, quantificam aproximativamente o mercado adicional para regimes complementares que induzirá a adopção desta medida que consta do programa do Governo.

FITOUSSI, Jean-Paul, e ROSANVALLON, Pierre, **Le nouvel âge des inégalités**, Paris, Seuil, 1996.

OCDE – **Perspectives Economiques de l’OCDE**, nº60, 1996

OCDE – **Etudes Economiques de l’OCDE – Portugal**, 1996

RIBEIRO MENDES, Fernando – “Por onde vai a segurança social portuguesa?”, **Análise Social**, nºs 131/132, 1995.