

A

União das Mutualidades Portuguesas

Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

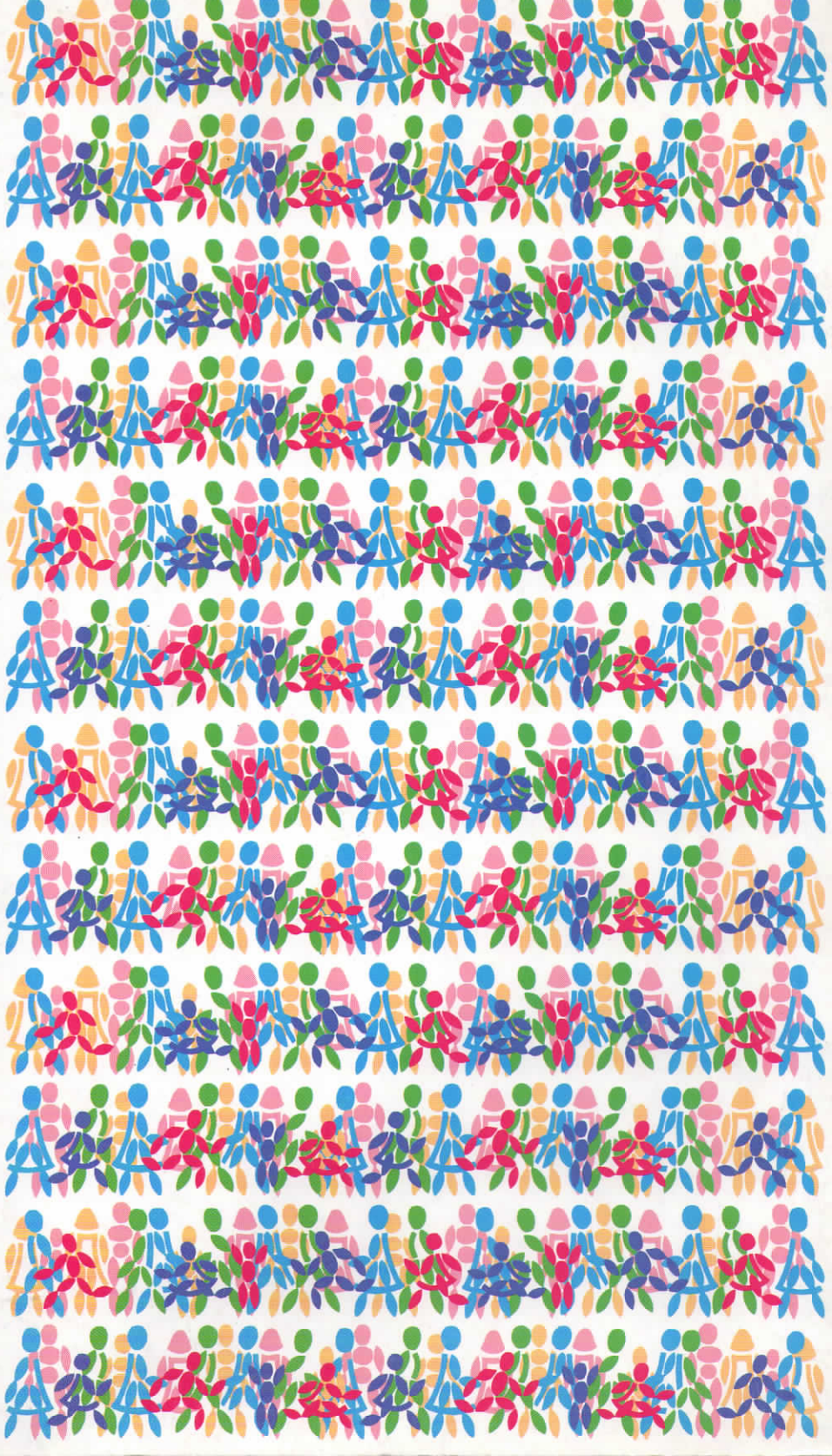
# Uma visão solidária da Reforma da Segurança Social

Boaventura Sousa Santos

Maria Bento

Maldonado Gonetla

Alfredo Bruto da Costa



# ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| Preâmbulo.....   | 1   |
| I PRINCÍPIOS.....  | 11  |
| II A SEGURANÇA SOCIAL FACE AOS NOVOS DESAFIOS.....   | 17  |
| 1 Alguns cenários de mudança nas sociedades capitalistas avançadas.....  | 19  |
| 2 Reformas estratégicas e de médio e longo prazo: pensar o Estado como um todo e a sociedade civil nas suas múltiplas sinergias.....       | 23  |
| III CRÍTICA SELECTIVA ÀS PROPOSTAS DO LIVRO BRANCO.  |     |
| A QUESTÃO DA 2.ª PENSÃO.....   | 37  |
| 1 Insuficiências de Recursos e Sustentabilidade do Sistema.....  | 38  |
| 2 Imprevisão de alguns (muitos) trabalhadores.....   | 43  |
| 3 Gestão Pública <i>versus</i> Gestão Privada.....   | 45  |
| 4 Os Custos da Transição.....  | 47  |
| 5 A 2.ª Pensão e o <i>plafond</i> face ao Direito à Segurança Social tal como está consagrado na Constituição da República Portuguesa..... | 48  |
| IV A SEGURANÇA SOCIAL NO PERÍODO 1970-1995.....  | 55  |
| 1 Breve sumário da evolução legislativa.....   | 55  |
| 1.1 A reforma do sistema de Previdência Social em 1962-63.....   | 55  |
| 1.2 O nascimento do moderno sistema de segurança social.....   | 58  |
| 1.3 A Lei de Bases de 1984 e evolução subsequente.....   | 62  |
| 2 Medidas de enquadramento de alguns tipos especiais.....  | 65  |
| 2.1 Os trabalhadores agrícolas, silvícolas e pecuários.....  | 66  |
| 2.2 Os trabalhadores do serviço doméstico.....   | 69  |
| 2.3 Os comerciantes.....   | 70  |
| 3 Os jovens regimes: regime geral dos trabalhadores independentes, regime do seguro social voluntário e regime não contributivo.....       | 73  |
| 3.1 O regime geral dos trabalhadores independentes.....  | 73  |
| 3.2 O regime de Seguro Social Voluntário.....  | 78  |
| 3.3 O Regime Não Contributivo.....   | 80  |
| 3.4 O Rendimento Mínimo Garantido: um novo direito social.....   | 84  |
| V IRRACIONALIDADES, INADEQUAÇÕES OU CONTRADIÇÕES ENTRE A PRÁTICA E OS PRINCÍPIOS DO SISTEMA.....   | 91  |
| 1 A antecipação da idade de reforma.....   | 91  |
| 2 As múltiplas taxas de contribuição.....  | 95  |
| 3 As bases de incidência especiais (convencionais).....  | 101 |
| 4 As situações de exclusão e de não obrigatoriedade de enquadramento no regime dos trabalhadores independentes.....                        | 102 |
| 5 Os regimes de Inscrição Facultativa.....   | 104 |
| 6 A equivalência à entrada de contribuições.....   | 106 |



|  |  |     |
|--|--|-----|
| 7  | As fugas e as fraudes contributivas .....  | 108 |
| 2.1  | A não inscrição, não declaração ou subdeclaração de remunerações .....                               | 108 |
| 2.2  | As situações de «falso trabalho independente» .....  | 109 |
| 8  | As transferências para o emprego .....   | 110 |
| 9  | O não cumprimento das obrigações legais em matéria de financiamento .....                            | 112 |
| 10   | As condições de recursos do Regime Não Contributivo .....  | 113 |
| 11   | A reparação dos acidentes de trabalho .....  | 115 |
| 12   | A participação nas instituições da Segurança Social .....  | 118 |
| <b>VI A SEGURANÇA SOCIAL NO PERÍODO 1970-1995: BREVE ANÁLISE QUANTITATIVA.</b> |  | 123 |
| 1  | Considerações gerais .....   | 123 |
| 2  | Evolução do número de beneficiários .....  | 124 |
| 2.1  | Os beneficiários activos .....   | 124 |
| 2.2  | Os pensionistas de invalidez .....   | 129 |
| 2.3  | Os pensionistas de velhice .....   | 131 |
| 2.4  | Os pensionistas de sobrevivência (viúvas/viúvos) .....   | 136 |
| 3  | A dimensão média da carreira dos pensionistas de invalidez e velhice .....                           | 137 |
| 4  | Os montantes das pensões estatutárias de invalidez e de velhice .....                                | 140 |
| 5  | A evolução das despesas correntes, das receitas correntes e dos saldos respectivos .....             | 144 |
| 5.1  | As despesas correntes .....  | 144 |
| 5.1.1  | Considerações preliminares .....   | 144 |
| 5.1.2  | As despesas, a preços correntes .....  | 145 |
| 5.1.3  | As despesas, a preços constantes .....   | 146 |
| 5.2  | As receitas correntes .....  | 148 |
| 5.2.1  | Considerações preliminares .....   | 148 |
| 5.2.2  | As receitas, a preços correntes .....  | 152 |
| 5.2.3  | As receitas, a preços constantes .....   | 153 |
| 5.3  | Os saldos .....  | 154 |
| 6  | As transferências para emprego .....   | 155 |
| 7  | A dívida do Estado .....   | 157 |
| 7.1  | O valor da dívida .....  | 159 |
| 7.2  | A gestão da dívida .....   | 161 |
| 8  | A dívida de contribuições .....  | 162 |
| 9  | O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social .....  | 163 |
| 10   | Conclusões .....   | 166 |
| <b>VII COMPLEMENTARIDADES: O PAPEL DAS MUTUALIDADES</b>                        |  | 169 |
| 1  | Considerações Gerais .....   | 169 |
| 2  | Principais questões suscitadas pela complementaridade .....  | 170 |
| 3  | Breve análise comparada de algumas características dos intervenientes .....                          | 173 |
| 4  | A gestão dos fundos de pensões por seguradoras e por sociedades gestoras: a verdade dos factos ..... | 174 |
| 5  | As mutualidades .....  | 176 |
| 5.1  | Enquadramento e história breve do movimento mutualista português .....                               | 176 |

|  |     |
|--|-----|
| 5.2 Principais aspectos do actual regime jurídico das mutualidades ..... | 181 |
| 5.3 Alguma caracterização do movimento mutualista em Portugal .....      | 183 |
| <b>VIII A REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL</b> .....                          | 185 |
| <b>1 Breve caracterização do sistema</b> .....                           | 185 |
| <b>2 Propostas de reforma de curto prazo</b> .....                       | 191 |
| 2.1 Quadro sinóptico das propostas de alteração ao actual sistema .....  | 191 |
| 2.2 Justificação detalhada das propostas de reforma .....                | 196 |
| <b>IX CONCLUSÕES</b> .....   | 253 |

### **Lista de Quadros e Gráficos**

|   |  |
|---|--|
| <b>Quadro 1</b> Distribuição individual do rendimento disponível  |  |
| <b>Quadro 2</b> Distribuição do Rendimento, por origem  |  |
| <b>Quadro 3</b> Taxas contributivas especiais em função da redução do esquema de prestações ou de bonificação da carreira contributiva                  |  |
| <b>Quadro 4</b> Taxas contributivas especiais em função das características da actividade e/ou da natureza da entidade empregadora                      |  |
| <b>Quadro 5</b> Taxas contributivas especiais em função de políticas de promoção do emprego   |  |
| <b>Quadro 6</b> Taxas de contribuição actuais e desejáveis no regime do seguro social voluntário  |  |
| <b>Quadro 7</b> Prazos de Garantia do Seguro Social Voluntário e do Regime Geral  |  |
| <b>Quadro 8</b> Equivalência à entrada de contribuições no Regime Geral dos TCO: em situações subsidiadas pelo sistema                                  |  |
| <b>Quadro 9</b> Equivalência à entrada de contribuições no regime geral dos TCO: em situações não subsidiadas pelo sistema                              |  |
| <b>Quadro 10</b> Programas do IIEFP em 1996 (despesas)  |  |
| <b>Quadro 11</b> Condições de acesso e montantes das prestações do Regime Não Contributivo e equiparados  |  |
| <b>Quadro 12</b> Fundo de Garantia e Actualização de Pensões (1986-95)  |  |
| <b>Quadro 13</b> Distribuição do número de beneficiários activos do Regime Geral (1989-94)  |  |
| <b>Quadro 14</b> Beneficiários activos do Regime Geral – Proporção de mulheres  |  |
| <b>Quadro 15</b> Beneficiários activos do Regime Geral – Proporção de homens  |  |
| <b>Quadro 16</b> Distribuição, por sexos, do número de beneficiários activos do Regime Geral (1970-94)  |  |
| <b>Quadro 17</b> Distribuição, por sexo, do número de pensionistas de invalidez – Regime Geral e conjunto dos regimes (1970-94)                         |  |
| <b>Quadro 18</b> Distribuição dos pensionistas de velhice com idade inferior a 60 e a 65 anos, por sexo – Regime Geral e conjunto dos regimes (1970-94) |  |
| <b>Quadro 19</b> Taxas de crescimento do número de pensionistas de velhice, do Regime Geral e de todos os regimes, por sexo (1970-95)                   |  |
| <b>Quadro 20</b> Distribuição, por sexo, do número de pensionistas de velhice – Regime Geral e conjunto dos regimes (1970-94)                           |  |
| <b>Quadro 21</b> Distribuição, por sexo, do número de pensionistas de sobrevivência (viúvas/viúvos) – Regime Geral e conjunto dos regimes (1970-94)     |  |

- Quadro 22** Distribuição do número de pensionistas de invalidez e de velhice do Regime Geral, existentes em cada ano, por escalão de pensão estatutária (1986-96)
- Quadro 23** Distribuição do número de pensionistas de invalidez e de velhice do Regime Geral, com pensões iniciadas de 1994 a 1996, por escalão de pensão estatutária
- Quadro 24** Valor médio da pensão estatutária – pensões de invalidez e de velhice iniciadas em 1995
- Quadro 25** Estrutura das despesas correntes da Segurança Social (1970-95)
- Quadro 26** Estrutura das despesas com prestações do Regime Geral (1970-95)
- Quadro 27** Estrutura das receitas correntes da Segurança Social (1970-95)
- Quadro 28** Estrutura das receitas correntes do Regime Geral (1970-95)
- Quadro 29** Estrutura das receitas de contribuições, por sub-regimes (1989-95)
- Quadro 30** Contribuição média anual dos beneficiários activos do Regime Geral, em alguns sub-regimes (1989-94)
- Quadro 31** Perda de receitas decorrente da existência de algumas taxas bonificadas no Regime Geral (1989-95)
- Quadro 32** Saldos globais e do Regime Geral (1970-95) (a preços constantes de 1970 e a preços correntes)
- Quadro 33** Valores da TSU e dos correspondentes acréscimos de encargos para a Segurança Social (1988-94)
- Quadro 34** Insuficiência da cobertura, pelas transferências do OE, das despesas do RNC, RESSAA e Acção Social (1980-94)
- Quadro 35** Cálculo da dívida do Estado à Segurança Social
- Quadro 36** Contribuições em dívida (1980-95)
- Quadro 37** Composição do activo do FEFSS (1995-96)
- Quadro 38** Capitais próprios do FEFSS (1991-96)
- Quadro 39** Fontes de Financiamento do FEFSS (1994-96)
- Quadro 40** Prestações da Segurança Social por regimes
- Quadro 41** Prestações Imediatas
- Quadro 42** Prestações Diferidas
- Quadro 43** Outras Prestações
- Quadro 44** Desagregação das taxas de contribuição e bases de incidência, por regime
- Quadro 45** Distribuição do número de pensionistas de invalidez e de velhice do Regime Geral, existentes em 1996, por escalão de pensão estatutária
- Quadro 46** Distribuição do número de pensionistas de invalidez e de velhice do Regime Geral, com pensões iniciadas em 1996, por escalão de pensão estatutária (1986-96)
- 
- Gráfico 1** Cenários de Reforma da Segurança Social – Saldo Total do Sistema (%PIB)
- Gráfico 2** Influência do *plafond* nas receitas e despesas
- Gráfico 3** *Ratio* beneficiários activos/pensionista de invalidez, do Regime Geral, por sexo (1973-94)
- Gráfico 4** Evolução do número de pensionistas com pensões antecipadas no Regime Geral, por sexo (1970-95)
- Gráfico 5** *Ratio* beneficiários activos/pensionista de velhice do Regime Geral, por sexo (1973-94)
- Gráfico 6** Carreiras contributivas médias dos pensionistas de invalidez do Regime Geral com pensões iniciadas entre 1990 e 1996



- Gráfico 7** Carreiras contributivas médias dos pensionistas de velhice do Regime Geral com pensões iniciadas entre 1990 e 1996
- Gráfico 8** Evolução do número de beneficiários activos do Regime Geral, em % do seu número em 1994, por sexo (1970-94)
- Gráfico 9** Valor médio do número de anos com contribuições (ACIV) e diferença entre o último e o primeiro ano com contribuições (DIF), dos pensionistas com pensões iniciadas entre 1987 e 1996
- Gráfico 10** Despesas da Segurança Social (1970-95) (a preços correntes)
- Gráfico 11** Despesas da Segurança Social (1970-95) (a preços constantes de 1970)
- Gráfico 12** Receitas do Regime Geral (1970-95) (a preços correntes)
- Gráfico 13** Receitas do Regime Geral (1970-95) (a preços constantes de 1970)
- Gráfico 14** Saldos globais e do Regime Geral (1970-95) (a preços constantes de 1970 e a preços correntes)

### Siglas e Abreviaturas

- ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
- BM – Banco Mundial
- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CGA – Caixa Geral de Aposentações
- CGS – Contribuição Social Generalizada
- CLA – Comissão Local de Acompanhamento
- CNP – Centro Nacional de Pensões
- CNPRP – Centro Nacional de Protecção nos Riscos Profissionais
- CNSDP – Caixa Nacional de Seguros das Doenças Profissionais
- CR – Conselho Regional de Segurança Social
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- CRSS – Centro Regional de Segurança Social
- DL – Decreto-Lei
- DN – Despacho Normativo
- DR – Decreto Regulamentar
- ESAA – Equipamentos Sociais com Autonomia Administrativa
- FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
- FGAP – Fundo de Garantia e Actualização de Pensões
- FNAF – Fundo Nacional de Abono de Família
- FSE – Fundo Social Europeu
- GGFD – Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego
- IDICT – Instituto para o Desenvolvimento e Investigação das Condições de Trabalho
- IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional
- IFADAP – Instituto para o Fomento da Agricultura e Desenvolvimento das Pescas
- IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
- IPC – Índice de Preços no Consumidor
- IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas  
IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares  
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado  
OE – Orçamento Geral do Estado  
OISS – Organização Ibero-Americana de Segurança Social  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OSS – Orçamento da Segurança Social  
PIB – Produto Interno Bruto  
PME – Pequena e Média Empresa  
PPR – Plano Poupança Reforma  
REAF – Regime Especial de Abono de Família dos Trabalhadores Rurais  
REC – Regimes Especiais e Complementares  
Reg. – Regulamento  
REP – Regime Especial de Previdência das Casas do Povo  
RESSAA – Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas  
RG – Regime Geral  
RMG – Rendimento Mínimo Garantido  
RM = RMN – Remuneração Mínima Nacional  
RNC – Regime Não Contributivo  
RNCE – Regime Não Contributivo e Equiparados  
RTR – Regime Transitório dos Rurais  
SGFP – Sociedades gestoras de fundos de pensões  
smn – Salário mínimo nacional  
SMO – Serviço Militar Obrigatório  
SSV – Regime do Seguro Social Voluntário  
SVIP – Serviços de Verificação das Incapacidades Permanentes  
SVIT – Serviços de Verificação das Incapacidades Temporárias  
TCO – Trabalhadores por Conta de Outrem  
TSU – Taxa Social Única  
UE – União Europeia  
UMP – União das Mutualidades Portuguesas