

**CONFERÊNCIA DA CGTP-IN
PELA DEFESA E MELHORIA DA SEGURANÇA SOCIAL**

PROPOSTA GLOBAL REIVINDICATIVA
(projecto)

- ≡ ***APERFEIÇOAR E MELHORAR A SEGURANÇA SOCIAL*** //
- ≡ ***REFORMA FINANCEIRA PROFUNDA*** //
- ≡ ***REFORMA NA ORGANIZAÇÃO E NA GESTÃO*** //
- ≡ ***MELHORIA DOS REGIMES COMPLEMENTARES*** //

Lisboa, 23 de Abril de 1998

I. SEGURANÇA SOCIAL E SOCIEDADE

1. SEGURANÇA SOCIAL, PATRIMÓNIO DOS TRABALHADORES

A segurança social constitui um património construído pelos trabalhadores. Ao longo de várias gerações lutaram por um sistema social menos injusto e mais solidário, por forma a não deixar na desprotecção os trabalhadores abrangidas por riscos de que resultassem a perda de rendimentos (na doença, na velhice, na invalidez, nos acidentes de trabalho, etc) bem como a apoiar as pessoas e as famílias em situação de pobreza e de exclusão social.

Por isso, a segurança social foi sempre um das reivindicações principais dos movimentos operários e das organizações sindicais. Mesmo anos do 25 de Abril existem progressos em relação à construção de um direito de segurança social, particularmente no início dos anos 70, em que o regime fascista se vê forçado a fazer concessões com vista a procurar a crescente oposição social à ditadura.

É com o 25 de Abril que se constrói um direito de segurança social. Ocorrem então as grandes transformações com vista a cobrir ou a melhorar a protecção contra os diversos riscos sociais; a abranger não só a generalidade dos trabalhadores assalariados, mas também grupos sociais como as domésticas, os independentes, etc, numa perspectiva universalista; a abranger pessoas sem qualquer relação contributiva, mas em situação de falta de recursos; a garantir direitos e não meras formas de assistência; a descentralizar a segurança social por forma a esta estar mais próxima dos cidadãos.

Os trabalhadores foram os grandes obreiros do sistema. Foram os impulsionadores das lutas pela segurança social e pela consagração de direitos. Foram (e são) os financiadores do sistema, pois as contribuições incidem sobre os salários, que sempre asseguraram o essencial dos recursos.

O esforço de solidariedade recaiu quase exclusivamente sobre os trabalhadores. Esforço de solidariedade entre as diversas gerações; esforço de solidariedade em relação a regimes não contributivos, ou muito pouco contributivos, como os agrícolas e as domésticas ou, ainda, em relação a regimes insuficientemente contributivos, como os independentes; esforço de solidariedade para garantir valores mínimos de pensões face a um elevado número de pessoas com carreiras contributivas curtas; esforço de solidariedade em relação a colmatar falhas nas carreiras contributivas, por motivo de doença, de acidente, de desemprego e outras; esforço de solidariedade em relação a prestações com escassa base contributiva como o subsídio social de desemprego; esforço de solidariedade face a despesas como apoio à família e com a própria acção social; esforço de solidariedade face a despesas com o emprego e a formação profissional.

É fundamental vincar o facto de que tal solidariedade quase só foi exigida aos trabalhadores assalariados, mesmo quando perante despesas que deveriam exigir o concurso de toda a sociedade. É que estamos hoje perante um quadro dum reforma em que poderosas forças pretendem pôr em causa a segurança social. Seria uma profunda injustiça que os obreiros de tal solidariedade viessem a ser as principais vítimas de um tal processo de reforma.

2. SEGURANÇA SOCIAL E MODELO DE SOCIEDADE

A reforma da segurança social não é um problema apenas técnico, como pretendem as forças neoliberais. É também político. Depende de valores e de concepções de sociedade. Qual o nível de vida que uma sociedade garante à população inactiva? Pretende-se uma sociedade mais coesa ou com mais fracturas sociais? Qual o papel da segurança enquanto instrumento de solidariedade e de redistribuição de rendimentos? Quais as consequências da mercantilização dos riscos sociais no plano da redistribuição vertical dos rendimentos?

A segurança social não tem hoje um papel menos importante. A sociedade não é mais estável nem as várias solidariedades estão mais fortalecidas. Pelo contrário, agravou-se o desemprego, particularmente o desemprego de longa duração, aumentou a exclusão social, emergiram novos riscos sociais, agravou-se a precariedade e a instabilidade dos meios de existência. A sociedade não é mais coesa - é o contrário que acontece. Grande parte da população continua a viver de salários (directos ou diferidos), donde resulta a necessidade objectiva de garantir rendimentos de substituição em casos como a doença, o desemprego, a invalidez, a velhice. Por isso, a condição primeira de uma reforma da segurança social é a de que esta não vá agravar as desigualdades sociais, que se aprofundaram brutalmente nos anos 90, enfraquecer a redistribuição de rendimentos e agravar a falta de coesão da sociedade.

São estas questões de fundo sobre o modelo de sociedade que explicam o grande debate que se vem a travar e o choque entre as concepções que, admitindo a reforma visam salvaguardar o sistema mantém os seus princípios essenciais e as forças e correntes neoliberais que pretendem a sua liquidação.

Daí que, a organização e a gestão da segurança social, incluindo o seu regime financeiro, não seja, primordialmente uma questão técnica. Não é indiferente para uma sociedade ter os riscos sociais cobertos pela previdência (ou imprevidência) de cada um, sem qualquer relação com outros ou uma sociedade em que tais solidariedades se desenvolvem. E a crítica a entorses, a debilidades, ou mesmo a perversões na solidariedade só fará sentido se o objectivo for a sua correcção. Não é isso que fazem as teses neoliberais que atacam oportunisticamente debilidades (reais ou atribuídas) dos regimes de repartição com o objectivo real e confesso é a eliminação da segurança social.

II. A POSIÇÃO DO GOVERNO SOBRE A REFORMA

1. A proposta apresentada pelo Governo na Assembleia da República sobre a reforma é profundamente grave pelo seu conteúdo. A sua linha de força dominante é a da redução dos direitos com vista à sua substituição por prestações de natureza assistencialista. O ataque que é feito ao regime contributivo põe em causa a segurança social enquanto direito, assente no autofinanciamento dos trabalhadores (as contribuições pagas), pelo que não se trata de uma dádiva, esmola ou caridade do Estado ou de instituições de solidariedade social. O seu objectivo é o de empurrar os trabalhadores para seguros e fundos de pensões satisfazendo as exigências feitas pelos poderosos grupos financeiros que há muito procuram privatizar as pensões de reforma e reduzir a segurança social pública.

2. Na proposta do Governo deve distinguir-se o método de reforma proposto das questões dos conteúdos. A CGTP-IN há muito que vem defendendo a necessidade de um consenso alargado na sociedade sobre a reforma, atendendo à sensibilidade social das questões que estão em causa. A concretização de um eventual Pacto Político-Global poderá ser positiva se a reforma for respeitadora dos direitos adquiridos no quadro dos pelos princípios contidos na Constituição e se visar garantir financeiramente os direitos de segurança social.

Sobre a questão dos conteúdos de reforma, afirma-se correctamente que: o sistema apresenta níveis ainda insuficientes de protecção; existe um claro défice de protecção quanto aos riscos profissionais, tanto no plano preventivo como no da reparação; o desenvolvimento futuro do sistema, tal como ele existe neste momento, não apresenta sinais de risco no curto e no médio prazo; não há qualquer razão para suspeitar de uma ruptura na capacidade do Estado em assegurar as pensões e as prestações.

Apesar de uma tal análise, o documento do Governo avança para medidas que, a serem concretizadas, representariam um grave retrocesso social. São preocupantes as críticas feitas aos regimes contributivos na medida em que são estes regimes que constituem a espinha dorsal do actual sistema. As referências a uma “construção de um sistema de Segurança Social” e o alinhamento com os ataques feitos pelos sectores neoliberais, ignorando o papel positivo da segurança social na redistribuição de rendimentos, na solidariedade e na coesão social, indiciam que se pretende uma transformação profunda do actual sistema, pondo em causa os seus princípios essenciais.

De facto, as directrizes principais do documento do Governo são:

- a redução da solidariedade e da redistribuição vertical dos rendimentos (quanto mais se ganha menos se desconta), através da instituição de um tecto contributivo, o que comprometeria a sustentabilidade do sistema;
- o enfraquecimento da segurança social como um direito dos cidadãos e dos trabalhadores e não como uma esmola ou uma benesse do Estado. Nesta linha se situam as propostas com vista a diminuir a relação entre o esforço contributivo e as prestações recebidas, que nalguns dos casos se traduzem na própria negação de direitos, através da sujeição das prestações do regime contributivo a condição de recursos;
- a redução do papel do Estado a favor dos interesses do capital financeiro, que teria uma maior margem de intervenção, que porque a protecção social pública enfraqueceria, quer porque os trabalhadores de rendimentos médios e médios-altos seriam incentivados a recorrer a esquemas privados de seguros e de planos de pensões;
- uma maior subordinação da segurança social aos interesses económicos em geral (esquemas privados, reduções de contribuições patronais, etc), o que agravaria a situação financeira da segurança social.

- a redução de direitos adquiridos, por exemplo quando se põem em causa as pensões de sobrevivência.

3. Esta proposta situa-se na linha quer de alguns dos aspectos mais negativos do Programa do Governo, quer na prática governativa. No Programa faz-se uma crítica, violenta e profundamente injusta, à segurança social na sua componente de previdência ao mesmo tempo que se valoriza o sistema não contributivo e se enfatiza o papel das IPSS.

Quanto à prática governativa, devem ter-se presente os aumentos selectivos de pensões, que têm sido discriminatórios em relação a muitos dos grandes contribuintes. A revisão do abono de família visou também acentuar a opção selectiva, só não tendo ido mais além - que era retirar o acesso à prestação a partir de um dado nível de rendimento - por oposição da CGTP-IN. O Governo nunca esclareceu nem os custos administrativos de uma tal opção, que terão sido muito pesados, nem os supostos benefícios, mas é claro que uma vez mais foram os trabalhadores assalariados os prejudicados, devido a terem rendimentos mais transparentes. Em síntese, tais medidas visaram abrir caminho a medidas com um carácter assistencialista mais claro, como as que agora se contêm na proposta sobre a reforma.

4. Devem ainda referir-se as intenções legislativas contidas quer no Orçamento de Estado para 1998 quer em projectos de diplomas de revisão de legislação de trabalho. Estas intenções respeitam à redução da taxa social única; à acentuação da política de subordinação da segurança social às exigências feitas pelo patronato, nomeadamente em relação à promoção do emprego a tempo parcial e à redução das componentes remuneratórias sujeitas a descontos para a segurança social. É a confirmação de uma política de descapitalização da segurança social, demagógica e que põe em causa a sustentabilidade do sistema. Demagógica, porque não se esclarecem os trabalhadores e a opinião pública sobre os custos em termos de garantia de protecção contra os riscos sociais, dando-se a falsa ideia de que apenas se paga menos. Põe-se em causa a sustentabilidade, porque se reduzem as receitas, quando a segurança social, como todos reconhecem, cada vez tem mais necessidade de recursos financeiros.

III. A PROTECÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Texto em preparação)

IV. POSIÇÕES DE BASE DA CGTP-IN SOBRE A REFORMA

1. NECESSIDADE DE UMA REFORMA GLOBAL

A CGTP-IN não põe em causa a necessidade de uma reforma, mas o seu conteúdo. Mostrou-o quando aprovou os Parâmetros sobre reforma da segurança social no seu último Congresso. Uma reforma é necessária: para dar cumprimento (o que nunca foi feito plenamente) aos princípios contidos na Constituição e na Lei de Bases; para melhorar o Estado social que é um dos menos desenvolvidos no plano comunitário; para pôr termo à descapitalização profunda na segurança social da responsabilidade do patronato e dos vários governos; para clarificar e adequar o financiamento á natureza das prestações; para encontrar novas formas de financiamento e constituir reservas no sistema; para pôr ordem, moralização e desgovernamentalização na segurança social; para melhorar os esquemas complementares garantindo direitos dos trabalhadores, que hoje o não estão; para melhorar a organização e gestão por forma a que a segurança social esteja mais próxima dos cidadãos.

Mas bate-se contra intenções de medidas centradas na redução do papel da segurança social pública, que seria cada vez mais de carácter assistencialista, e no aumento da mercantilização dos riscos sociais o que teria profundas e não medidas consequências sobre a solidariedade, a redistribuição de rendimentos e a coesão social.

A CGTP-IN defende uma reforma global e integrada da segurança social. Estão em causa questões fundamentais respeitantes ao crescimento económico, ao emprego (na medida em que determina, directa ou indirectamente, as receitas), à repartição do rendimento (o actual processo de agravamento das desigualdades não é inelutável) à política fiscal.

2. AS QUESTÕES DE EMPREGO

A reforma da segurança social terá de considerar as questões de emprego. A razão principal está no facto de que o crescimento do emprego é necessário para garantir a sustentabilidade do sistema. Os críticos do regime de repartição argumentam com a sua inviabilidade com base precisamente no declínio do emprego e no crescimento do desemprego estrutural. É uma falso questão, porque ainda que o desemprego fosse estrutural, o que está por demonstrar, o financiamento da segurança social terá sempre de assentar na população economicamente activa, o que é válido tanto para o regime de repartição como para o de capitalização.

Valerá a pena ter presente, sobre estes problemas, um recente estudo comunitário em que se defende que a maioria do desemprego na UE é conjuntural, o que significa que é possível uma forte redução se as políticas macroeconómicas forem adequadas e se admite que o crescimento do emprego é um factor essencial para sustentar os sistemas de segurança social. Para isso será necessário por em causa a natureza das políticas económicas desenvolvidas que têm promovido a saída precoce do mercado de emprego, que, paradoxalmente, têm sido

incentivada pela segurança social, diminuindo os recursos financeiros desta. Isto significa que terá de haver uma poética que possa conduzir ao aumento da taxa de emprego para os grupos com idades relativamente mais avançadas, o que, entre outros aspectos, coloca a necessidade de adaptação do trabalho às condições físicas e psíquicas destes trabalhadores. A OIT tem vindo a chamar a atenção sobre a absoluta necessidade de seguir este caminho e a demonstrar que as reformas antecipadas não podem constituir a saída para os problemas económicos.

Uma outra exigência é a redução do emprego clandestino e precário. Porque não basta aumentar a taxa de emprego e reduzir o desemprego. A perenidade financeira dos regimes de repartição depende do volume de emprego na medida em que este é a condição para a abrangência dos trabalhadores pela segurança social, isto é o que importa realmente são as pessoas efectivamente abrangidas.

Importa também uma mudança de políticas sobre a utilização da segurança social para fins de promoção de emprego, com medidas cuja finalidade prática não tem sido a criação de emprego mas a redução dos custos com o trabalho. Tais medidas traduzem-se numa descapitalização profunda da segurança social, pondo em causa a sua sustentabilidade futura.

3. A DISTRIBUIÇÃO DA RIQUEZA


As teses catastrofistas sobre a segurança social não têm em conta três aspectos fundamentais: a maior capacidade de criação de riqueza das sociedades actuais, os efeitos económicos positivos resultantes da sustentação da procura global e os efeitos redistributivos globais do ponto de vista social.

A sociedade de hoje produz muito mais riqueza que no passado. Em Portugal verifica-se que, entre 1960 e 1994, o produto cresceu em volume mais de quatro vezes (4,2), enquanto a população aumentou de apenas 11%. Quanto ao futuro, devemos ter presente que um crescimento médio anual de 2,5% do produto - o que, nas condições portuguesas, não pode ser considerado excessivamente elevado - significa a sua duplicação em cerca de 29 anos. Por outro lado, a parte salarial na distribuição do rendimento tem-se vindo a degradar. O problema não está pois na ausência de recursos para financiar a cobertura dos riscos sociais mais importantes.

A segurança social tem efeitos económicos positivos como elemento de sustentação procura global, particularmente de grupos sociais com pouca capacidade económica e elevada propensão ao consumo. Este papel é particularmente importante em períodos de recessão económica em que as prestações da segurança social (desemprego, mas também doença) têm um efeito de estabilização da procura.

Hoje põe-se em causa a segurança social acentuando que tem custos muito pesados, particularmente para a competitividade das empresas e da economia. É uma evidência que tais custos existem. Mas esses custos não desaparecem se a segurança social desaparecer. Nem desapareciam os riscos sociais. Isto significa que os indivíduos seriam entregues à sua sorte, num contexto mais difícil de enfraquecimento de solidariedades como a família e de exacerbação do individualismo ou, não tendo meios, teriam de recorrer ao mercado financeiro.. O resultado seria o agravamento brutal das desigualdades sociais, o empobrecimento e o agravamento de tensões sociais, que é aliás bem ilustrado pelo que se passa em sociedades que têm uma menor segurança social.

A segurança social tem também efeitos redistributivos que, conjugados com a política fiscal, tem importantes efeitos na coesão social e na prevenção da pobreza. Segundo um estudo comunitário: "O impacto do pagamento das transferências sociais na incidência da pobreza é considerável. Estima-se que, sem essas transferências, cerca de 40% de todos os agregados

familiares estariam abaixo da linha de pobreza, enquanto que através dessas transferências, essa percentagem é reduzida para menos de 15%” 

4. NECESSIDADE DE UMA REFORMA FINANCEIRA

As alterações ocorridas ao longo dos anos não tiveram correspondência em modificações no modo de financiamento. Estas modificações respeitam quer os factores exógenos quer endógenos à segurança social.

A atenção tem sido voltada sobretudo para os primeiros, particularmente os que respeitam à demografia e à economia. O aumento da esperança de vida tem alimentado teses sobre a necessidade de aumentar a idade de reforma, esquecendo, no entanto, que a contradição fundamental que reside na saída cada vez mais precoce do mercado de emprego por razões alegadamente económicas. Por sua vez, o maior conteúdo tecnológico do trabalho conduz a ganhos de produtividade libertadores de força de trabalho, o que põe em causa métodos de financiamento baseados só no trabalho. E se é verdade que as máquinas não têm segurança social não deixa de ser certo que o desemprego criado e a exclusão social, que se desenvolvem massivamente, conduzem a maiores necessidades de protecção social, que a sociedade tem de financiar.

O próprio sistema sofreu modificações profundas com o aumento da cobertura pessoal e material dos riscos sociais. Nos anos posteriores ao 25 de Abril alargou-se a cobertura pessoal dos riscos numa perspectiva de universalidade; foram estabelecidas novas prestações, como é o caso do subsídio de desemprego; criou-se um regime não contributivo; instituíram-se regimes teoricamente contributivos, na prática quase não contributivos; o regime dos independentes teve à partida uma raiz deficitária; foram desenvolvidas componentes não contributivas nas prestações contributivas com consequências pesadíssimas do ponto de vista financeiro, atendendo às baixas carreiras contributivas vigentes; criaram-se prestações de natureza híbrida com características quer do seguro social quer do regime não contributivo, como o subsídio social de desemprego.

A segurança social veio a ser chamado a assumir cada vez mais funções num tecido social cada vez mais complexo em âmbitos como os apoios à família, a acção social, a exclusão social, o desemprego de longa duração, a formação profissional, etc. Passa também a ser cada vez mais utilizada como instrumento da política de emprego, com apoios à saída precoce do mercado de emprego por razões económicas e à criação de emprego (apoios do emprego de jovens, por exemplo). A segurança social fica cada vez mais subordinada a razões económicas como a competitividade das empresas e mesmo a dinamização dos mercados de capitais.

Deve-se também acrescentar a evasão em larga escala, as dívidas de contribuições, a fraude e a subdeclaração de salários. A legislação sucessiva sobre dívida de contribuições ilustra mais a permissividade do sistema do que o fim inscrito em tais normas.

Estas alterações não tiveram ajustamentos adequados no modo de financiamento, embora se devam referir como medidas de grande alcance a separação da saúde da segurança social e as regras contidas quer legislativa avulsa quer na Lei de Bases sobre o financiamento dos regimes não contributivos. Mas estas normas restaram em grande parte letra morta tendo o sistema sido vítima de uma pesada dívida do próprio Estado.

O facto da dívida do Estado ser hoje reconhecida é importante porque pode prenunciar uma nova forma de ver a segurança social e em particular as contribuições, que não têm a natureza de um imposto, como muitas vezes se pretende. Mas, só por si é insuficiente. É necessário ir mais longe, realizando uma reforma financeira, que, no entender da CGTP-IN, deve constituir o objectivo principal da reforma.

5. NECESSIDADE DE UMA REFORMA FISCAL

O sistema fiscal está profundamente desequilibrado porque são sobretudo os rendimentos do trabalho que suportam o maior esforço fiscal, enquanto os rendimentos do capital e das empresas praticamente não pagam impostos.

De facto, enquanto as empresas suportam apenas cerca de 15% do total das receitas fiscais do Estado os cidadãos que vivem dos rendimentos do trabalho, para além do IRS descontado no salário e pago à cabeça, pagam ainda os impostos indirectos, o IVA, quando compram qualquer produto de consumo seja de alimentação, de vestuário de calçado, de livros, de medicamentos, de gasolina, ou até quando fazem qualquer despesa em outros bens como a habitação, o automóvel, o televisor, o vídeo, etc.

Assim, mais de 75% dos impostos serão suportados pelos rendimentos do trabalho apesar de a parte dos rendimentos do trabalho no rendimento nacional não chegar sequer aos 50%!

Mais de 100 mil empresas não têm pago, ano após ano, quaisquer impostos e apenas 2700 empresas suportam 83% do valor total do IRC e apenas cerca de 500 empresas contribuem com 72% do IRC liquidado, sendo as empresas públicas quem suporta o grosso deste imposto. São os próprios serviços da Administração Fiscal que chamam a atenção para a erosão deste imposto uma vez que o processo de privatizações tem levado estas empresas do sector público para as mãos do sector privado que certamente, para cumprirem os seus objectivos de rentabilidade a todo o custo para satisfazerem os interesses dos accionistas, deixarão impunemente de pagar os impostos devidos.

Os rendimentos obtidos com os investimentos na bolsa não pagam quaisquer impostos e tais investimentos ainda beneficiam de regimes especiais que permitem aos investidores deduções na matéria colectável e, conseqüentemente, fazem baixar ainda mais os impostos que deveriam ser pagos ao Estado.

A falta de englobamento dos rendimentos, a ausência de controlo da plenitude das declarações, a estrutura de taxas e escalões, o sistema de abatimentos à matéria colectável e de benefícios fiscais concedidos têm vindo a contribuir, de forma crescente, para uma menor progressividade dos impostos, com uma penalização dos rendimentos menos elevados, com o desrespeito dos preceitos constitucionais nesta matéria.

A verdade é que as situações de evasão e fraude fiscais que o Governo continua a permitir por parte das empresas, empresários em nome individual e profissionais liberais (que rondam mais de mil milhões de contos por ano, ou seja mais de 20% do conjunto das receitas fiscais cobradas), acarretam para a generalidade dos cidadãos, em particular para os trabalhadores por conta de outrem, uma sobrecarga de impostos que seria perfeitamente possível reduzir, uma vez que, se todos pagassem os impostos todos os cidadãos cumpridores pagariam menos impostos.

A CGTP-IN reivindica uma reforma fiscal que traga mais justiça fiscal e que dê cumprimento aos preceitos constitucionais e às promessas eleitorais de desagravamento dos impostos sobre o trabalho. O que está em causa é a diminuição das desigualdades sociais, que não param de crescer, através dum imposto único e progressivo que tenha em conta as necessidades e os rendimentos dos agregados familiares, conforme a Constituição da República determina e os trabalhadores e cidadãos em geral exigem.

V.PROPOSTAS DA CGTP-IN PARA A REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL

1. APERFEIÇOAR E MELHORAR A SEGURANÇA SOCIAL

2.1 Acidentes de trabalho e doenças profissionais

A publicação em 1997 de uma nova lei de reparação dos acidentes de trabalho marcou uma nova e importante etapa. Mas é de lamentar que se tivesse perdido esta oportunidade discutir publicamente o próprio modelo de reparação com os acidentes de trabalho que permanece fora da segurança social, ao contrário da generalidade dos países europeus. A revisão veio um vez mais evidenciar as limitações a uma substancial melhoria do regime o que decorre de um modelo privado assente nas companhias de seguro.

- **Assegurar uma abordagem integrada dos riscos profissionais, articulando a prevenção, a reparação e a reabilitação médica e profissional e a inserção no trabalho e na sociedade;**
- **Integração progressiva da reparação dos acidentes de trabalho na segurança social, dando cumprimento ao que se estabelece na Lei de Bases;**
- **Melhoria da regulamentação em vigor, sobretudo em relação a : (aguardar pela regulamentação).**

2.2 Melhoria das prestações

Actualização das pensões de reforma

A CGTP-IN defende a fixação de regras mais precisas de revisão anual das pensões de reforma de forma a manter e a aumentar sempre que possível o poder de compra de todas as pensões e a evitar que tal actualização continue sujeita a factores de cálculo político.

- **Actualização anual das pensões de reforma tendo em conta a inflação, a elevação dos salários, a evolução do nível de vida e a capacidade financeira do sistema. .A CGTP-IN considera totalmente inaceitável uma política de aumentos como a verificada nos últimos anos em que foram penalizados os pensionistas com maiores períodos contributivos.**

Pensões mínimas

É necessária uma nova política de aumento das pensões mínimas atendendo aos baixos valores das pensões mínimas. O princípio da aplicação de uma base mínima deverá ser conciliado com o princípio da contributividade, por forma a favorecer os pensionistas com maiores carreira contributiva e revendo situações legais que geram pensões estatutárias muito baixas.

- **Definição de uma política de actualização das pensões que tenha em conta a necessidade de uma aproximação às pensões médias e ao salário mínimo nacional,**

por forma a que todos os pensionistas disponham de recursos suficientes, de acordo com princípios fixados nas normas da OIT, bem como recomendações comunitárias;

- **Revisão das situações em que o baixo valor da pensão estatutária é devida á própria base de incidência das contribuições;**
- **Fixação de bonificações ao valor da pensão mínima, cujo valor de base deve continuar a ser independente do período contributivo, em função da duração da carreira contributiva por forma a privilegiar os pensionistas com mais longas carreiras contributivas.**

Revisão do subsídio de desemprego

Defende-se a revisão do subsídio de desemprego, atendendo a duas preocupações principais: reforçar a contributividade e responder a problemas agudos de desemprego de longa duração.

- **Revisão da forma de cálculo, por forma a considerar, para além da idade, também a carreira contributiva;**
- **Prolongamento do subsídio de desemprego (e do subsídio social de desemprego) para desempregados com mais de 50, graduado em função da duração da carreira contributiva;**
- **Eliminação do tecto no valor do subsídio de desemprego;**
- **Garantia de que o exercício de um emprego de curta duração, eventualmente com condições remuneratórias mais desfavoráveis, não seja ser penalizador do direito ao subsídio de desemprego.**

Prestações familiares

A sujeição a um período de garantia ou de um índice de profissionalidade de seis meses do subsídio familiar a crianças e a jovens representa um grave retrocesso. Esta exigência não existia na anterior legislação (DL 170/80 de 29 de Maio). No seu preâmbulo, afirma-se a intenção de alterar a natureza e o âmbito das prestações familiares, nomeadamente do abono de família, que passa a ser considerado basicamente uma prestação de infância e juventude de que são titulares os descendentes de toda a população trabalhadora, “o que obriga a ultrapassar (...) os condicionalismos habitualmente referidos como prazos de garantia ou vínculos de profissionalidade (...)”, isto é, há uma separação implícita entre a atribuição do direito e as vicissitudes da relação de trabalho. Existe aqui uma filosofia universalista das prestações familiares, sobretudo do abono de família, em consonância com o disposto em instrumentos internacionais nesta matéria, nomeadamente no Código Social Europeu e na Recomendação nº R (92) 2 do Conselho da Europa.

- **Revogação das disposições legais que subordinam o acesso ao subsídio familiar a crianças e jovens ao cumprimento de um prazo de garantia ou de um índice de profissionalidade.**

2.3 Acesso à idade de reforma

A CGTP-IN considera que o aumento da idade de reforma não é uma medida adequada, porque contraria as expectativas criadas e não tem em conta que uma parte substancial dos actuais activos iniciaram muito cedo a sua actividade profissional e muitos têm trabalhos penosos. E também porque a questão de fundo não está hoje no prolongamento da actividade profissional, mas antes nas saídas precoces por razões económicas (ou como tal consideradas). Daí que se deva antes caminhar para adaptações que permitam quer a saída mais cedo, em condições determinadas, quer a continuação voluntária da vida profissional. Para além da necessidade de adaptação do trabalho às condições físicas e psíquicas dos trabalhadores de idade mais avançada importa recorrer a medidas específicas que a seguir se enumeram.

- **Antecipação da idade legal de reforma para os trabalhadores com profissões de rápido desgaste físico e psíquico;**
- **Possibilidade de o trabalhador poder requerer a passagem à reforma desde que tenha completa a carreira contributiva (40 anos);**
- **Possibilidade de saída antecipada do mercado de trabalho em condições que tenham em conta a duração da carreira contributiva, a idade e a possibilidade de redução da reforma a atribuir em condições a negociar com o Governo;**
- **Não obrigatoriedade de cessação da actividade profissional quando o trabalhador atinge a idade de reforma, podendo continuar a trabalhar, se considerar que tem condições físicas e psíquicas para o fazer, devendo, neste caso, a pensão ser melhorada;**
- **Revogação das disposições legais que permitem a conversão de contratos permanentes em contratos a prazo por consideração da idade do trabalhador e a luta contra o alargamento desta disposição à idade legal de reforma.**

2.4 Aperfeiçoamento de regimes

Regime dos independentes

Regime dos trabalhadores agrícolas

O regime especial dos trabalhadores agrícolas foi integrado no regime geral em 1986, no quadro de uma política de harmonização de regimes e de igualdade de tratamento. No entanto, permanecem elementos de diferenciação, alguns dos quais não se justificam pelas particularidades da actividade desenvolvida. É o que se passa com o regime contributivo em que se prevê que o cálculo das contribuições dos trabalhadores indiferenciados seja efectuado, em regra, sobre remunerações convencionais e não sobre remunerações efectivas.

- **As contribuições dos trabalhadores agrícolas devem ser calculadas em função das remunerações efectivamente pagas, pelo que deixará de existir a distinção entre trabalhadores agrícolas diferenciados e indiferenciados.**

Regime dos trabalhadores de espectáculos

Regime dos pescadores

Regime não contributivo

2.5 Rendimento mínimo garantido

As principais dificuldades que ressaltam da experiência da aplicação do rendimento mínimo garantido respeitam a três problemas principais: às dificuldades de determinação e apuramento do rendimento; à deficiente articulação das políticas sociais; às dificuldades de resposta dos serviços em processos que são necessariamente de complexa avaliação, embora se admita que ultrapassada a fase inicial de generalização possam existir sensíveis melhorias. Os problemas relacionados com a determinação do rendimento evidenciam a necessidade de uma política firme e decidida sobre o combate ao emprego clandestino e precário. Mostram igualmente a necessidade de políticas sociais mais integradas, problema que, conjugado com o da prevenção, constitui o aspecto mais relevante das políticas de ataque à pobreza e à exclusão social.

- **A políticas preventivas e a articulação das políticas sociais devem constituir os aspectos mais relevantes das políticas de ataque à pobreza e á exclusão social.**

3. REFORMA FINANCEIRA - CENTRO DA REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL

3.1 Adequação das fontes de financiamento à natureza das prestações

A medida de fundo é a clarificação do financiamento das despesas segundo a sua natureza. A segurança social evolui e transformou-se profundamente sem que houvesse uma correspondente adequação a nível financeiro. Os saldos positivos do regime geral vieram ano após ano a suportar novas despesas que nunca deveriam ter sido financiadas por receitas de contribuições, ao mesmo tempo que o não cumprimento da Lei de Bases veio agravar este problema.

A questão está pois em clarificar o financiamento separando o que deve ser financiado por contribuições, por se inserir numa lógica de solidariedade profissional do que deve ser financiado por impostos, através do Orçamento de Estado, que por terem inerentes solidariedades nacionais exigem uma participação alargada no financiamento.

Esforço financeiro do Estado

Da reforma deverá resultar a clarificação do esforço financeiro do Estado, isto é, das despesas que devem ser financiadas por impostos. Um primeiro passo essencial é o do cumprimento da Lei de Bases sobre o financiamento do regime não contributivo e da acção social. Nos últimos anos, tem existido essa preocupação de cumprimento, embora este não tenha sido total em nossa opinião. Mas houve uma evolução positiva que se deve valorizar. O segundo é o de prosseguir esta lógica de financiamento, o que, nalguns casos concretos, exige soluções combinadas de recurso a financiamentos quer das contribuições quer dos impostos. Um terceiro passo é o de explorar novas fontes de financiamento.

- **Cumprimento da Lei de Bases sobre o financiamento do regime não contributivo e da acção social.**

- **Recurso, nalguns casos concretos, a soluções combinadas de financiamentos provenientes quer das contribuições quer dos impostos.**
- **Recurso a novas fontes de financiamento (3.5).**

Regime não contributivo e acção social

Existe hoje um consenso sobre o financiamento através de imposto do regime não contributivo. O problema não se situa aqui mas no do não cumprimento da Lei de Bases e, acessoriamente, no do âmbito do regime não contributivo. É positivo que o Livro Branco tenha avançado positivamente nesta direcção, nomeadamente quando nele inclui o regime especial dos agricultores (RESSAA). De facto, trata-se de um regime que, por diversas razões, foi muito pouco contributivo e é hoje constituído por um grupo fechado de pensionistas, estando os activos integrados no regime geral. É também de referir que a CGTP-IN se bateu para que a legislação do rendimento mínimo garantido consagrasse o seu financiamento expresso pelo Orçamento do Estado, o que veio a acontecer.

No que respeita à acção social, não há razões para um financiamento através de contribuições, já que os seus destinatários são pessoas em situação de necessidade, sem que se estabeleça qualquer vinculação ao trabalho.

Em relação às pensões mínimas não há razões para manter dois regimes: o da pensão mínima nas pensões atribuídas até ao final de 1993, que são financiadas pelo esforço de solidariedade do regime contributivo; e o do complemento social financiado através de imposto. O princípio terá de ser o do financiamento através de imposto.

- **Financiamento do regime não contributivo através de imposto. São abrangidos: o regime não contributivo; os regimes escassamente contributivos, incluindo o RESSAA. São também incluídos: o rendimento mínimo garantido, o complemento das pensões de reforma e o custo com as pensões mínimas (na parte que excede as pensões estatutárias)**
- **Financiamento da acção social através de imposto.**

Prestações de desemprego

É necessário distinguir o subsídio de desemprego do subsídio social de desemprego. O primeiro tem a natureza dum seguro social obrigatório. O subsídio social de desemprego tem uma natureza híbrida combinando elementos de seguro social (só são abrangidos trabalhadores assalariados, exige-se um período de garantia) com características assistencialistas (depende da verificação da condição de recursos, pode ser atribuído subsequencialmente ao subsídio de desemprego, mantendo-se a situação de desemprego e verificando-se a condição de recursos).

A uma distinta situação jurídica correspondem realidades sociais diferentes. O subsídio social de desemprego abrange, por um lado, trabalhadores com uma escassa vinculação ao emprego (trabalhos sazonais, empregos irregulares, etc), muitos dos quais têm menos de 30 anos; e por outro lado, trabalhadores de mais idade, de fracos recursos, vítimas de reestruturações e de políticas de rejuvenescimento praticadas pelas empresas cuja reinserção no mercado de trabalho é mais difícil. Muitos destes trabalhadores, esgotado o subsídio de desemprego e carentes de recursos têm como única alternativa é a passagem ao subsídio social de desemprego.

Há pois que ponderar estas realidades no financiamento. O subsídio de desemprego tem natureza contributiva pelo que deve continuar a ser financiado por contribuições, mas já o subsídio social do desemprego deve ter uma componente financiado por imposto (indicar uma fórmula? ex: 1/2?).

- **Financiamento combinado (contribuições e impostos) do subsídio social do desemprego.**

Reformas antecipadas por motivo de desemprego

A CGTP-IN não é favorável e sempre condenou as saídas precoces do mercado de emprego em consonância com posições defendidas por organizações internacionais, de que se destaca a OIT. Defende que devem ser tomadas medidas que, pelo contrário, estimulem a continuação no trabalho de trabalhadores com idade mais avançada como meio de prevenção da exclusão social. Considera, no entanto, que existem casos objectivos onde não é possível evitar as reformas antecipadas. A questão que se coloca é o de saber se o seu financiamento deve assentar na taxa social única ou se se devem criar financiamentos específicos.

A CGTP-IN partindo de uma posição de que o recurso a esta medida deve ser excepcional entende que se trata de uma situação onde se deveriam procurar novos recursos de financiamento, que envolvam o esforço de toda a sociedade e não apenas dos trabalhadores (3.5).

- **Recurso a novas formas de financiamento para suportar encargos com as reformas antecipadas por motivo de desemprego.**

Políticas activas de emprego e formação profissional

Deve ser reponderada a política de apoios ao emprego e à formação profissional numa dupla perspectiva: a eficácia destas medidas; a racionalização do financiamento.

- **Avaliação das políticas activas de emprego - não faz sentido atribuir subsídios ao emprego se os seus efeitos não foram avaliados;**
- **Eliminação de uma política de exoneração de contribuições, porque reduz as receitas da segurança social. Os apoios ao emprego quando socialmente justificados devem ter outros tipos de compensação (ex: apoios financeiros à criação de emprego);**
- **A segurança social não deve continuar a pagar a componente nacional para a formação profissional que é co-financiada pelo Fundo Social Europeu, atendendo a que se trata de problemas globais interligados com outras áreas, não se justificando um financiamento através de contribuições.**

Prestações familiares

As prestações familiares ocorrem a eventualidades decorrentes de agravamentos dos encargos familiares no quadro da realização de objectivos de políticas de protecção e de apoio às famílias. Trata-se pois uma lógica profundamente diferente das prestações substitutivas de rendimentos do trabalho, não existindo razões nem para fixar períodos de garantia nem para um financiamento através de contribuições. As prestações familiares deverão, pois, ser

financiadas por imposto, o que corresponde à prática seguida na generalidade dos países europeus.

- **Financiamento das prestações familiares através de imposto.**

3.2 Equidade no esforço contributivo

Existem grandes desigualdades no esforço contributivo. Os trabalhadores por conta de outrem, que representam 65% dos beneficiários activos contribuem com 92,6% das receitas, enquanto os independentes (21,7%) contribuem com 5,9%. O cruzamento da receita de contribuições com a do número de beneficiários mostra que, em 1994, um trabalhador por conta de outrem descontava cerca de 11 vezes mais que o pessoal do serviço doméstico, mais de 5 vezes que um independente e 1,9 vezes mais que um profissional de futebol.

Quadro

Descontos médios para a segurança social (1994)

	Contrib. mil contos	Benefic 31.12	Desconto ano
Regime geral s.s. dos TPCO	925335	2589889	357,3
Pessoal do serviço doméstico	5789	176676	32,8
Clero e associações religiosas	215	5214	41,2
Jogadores profissionais de futebol	345	1859	185,6
Pessoal docente	559	12077	46,3
Trab. agrícolas por conta de outrém	9291	90856	102,3
Trab. Independentes	59239	872820	67,9

FONTE: Conta da Segurança Social e Estatísticas da Segurança Social

Estes desequilíbrios são devidos a três razões principais: às remunerações tomadas em conta na determinação das bases de incidência das contribuições; diferenciações de taxas contributivas com taxas que variam entre 10% e 34,75%; mecanismos de fuga à segurança social.

A CGTP-IN defende medidas sobre a distribuição do esforço contributivo não apenas por razões financeiras (obter mais receitas), mas sobretudo por razões de justiça social. Os objectivos devem visar:

- As contribuições devem, em regra, incidir sobre remunerações reais;
- As contribuições devem incidir, em regra, sobre as diversas componentes remunerativas (salários de base, complementos, etc);
- Existência de facto de uma taxa social única;
- Combate à fraude e à evasão contributiva.

Bases de incidência contributivas

As bases de incidência contributiva devem tender a aproximar-se dos rendimentos do trabalho efectivamente recebidos. A aplicação deste princípio implica que se tome em consideração:

- **Reavaliação das situações em que determinadas componentes das remunerações reais não são consideradas bases de incidência, sendo de destacar exclusões derivadas da intenção de facilitar os despedimentos (indenizações por despedimento ou cessação do contrato de trabalho), bem como diversas remunerações acessórias.**
- **Reavaliação das situações em que as bases de incidência são remunerações convencionais, como sejam as que respeitam aos seguintes regimes: independentes; serviço doméstico; membros do clero e dos institutos religiosos; trabalhadores agrícolas.**
- **Priorização da revisão nesta matéria do regime dos independentes atendendo ao impacto financeiro resultante do elevado número de trabalhadores cobertos.**

Regimes de taxas contributivas reduzidas

Não existe (nunca existiu) uma taxa social única, havendo diferenciações profundas relacionadas com diversos factores: o âmbito das eventualidades cobertas nos diferentes regimes; a natureza das entidades empregadoras; bonificações da carreira contributiva; políticas activas de emprego. Algumas das reduções, ou bonificações, são socialmente justificáveis. Mas não é aceitável nem a proliferação de taxas existentes, nem a manutenção de situações cuja finalidade prática é a redução dos custos das empresas, como sejam os apoios ao emprego. Menos ainda se justifica que, em vez de pôr ordem e moralidade, se caminhe para o aumento das situações de redução. Por isso, é necessário que:

- **Progressiva redução do número de taxas existentes, apenas mantendo as que se relacionam com o âmbito da protecção e, fora deste caso, apenas em casos excepcionais e para fins em que exista um forte consenso social para a sua manutenção;**
- **Termo de todas as situações de financiamento pela segurança social de medidas activas de emprego, quaisquer que estas sejam. O recurso a apoios quando socialmente justificadas devem ser financiados pelo OE;**
- **Compensação da segurança social da perda de receitas resultante de todas as situações que se mantiverem.**

3.3 Reforço do princípio da contributividade

As contribuições devem ter um papel central no financiamento estabelecendo um vínculo entre os descontos e os benefícios. Deverá verificar-se o reforço do princípio da contributividade do sistema por forma a que as prestações tenham uma maior relação com o esforço contributivo, mas sem por em causa a solidariedade.

Cálculo das pensões de reforma

A CGTP-IN admitiu nos Parâmetros o “estabelecimento de um processo de transição para um sistema em que as prestações tenham em conta toda a carreira contributiva dos beneficiários”. Uma tal medida justifica-se por três razões essenciais. Primeiro, porque esta maior ligação entre o esforço contributivo e a pensão recebida incentivaria a ligação à segurança social desde o princípio da vida activa. Segundo, teria um efeito moralizador evitando manipulações na formação da pensão.). Terceiro, porque não é líquido que a carreira profissional tenha sempre

um perfil ascendente, em que aos últimos anos correspondem condições mais favoráveis. É cada vez mais frequente que no fim de carreira exista maior precaridade com reflexos salariais negativos (estagnação nas carreiras, pré-reformas, etc). Em síntese, esta medida poderia contribuir para o enraizamento de uma cultura de segurança social, que é ainda débil no nosso país

Seria pois uma medida importante num quadro de uma reforma séria da segurança social, que não esteja subordinada aos interesses do capital financeiro.

- **Adopção progressiva do princípio de considerar toda a carreira contributiva do cálculo das pensões de reforma. Para isto é necessário que:**
 - se fixe um período de transição suficientemente alargado;
 - os salários que entram no cálculo devem ser indexados à inflação;
 - a forma de indexação seja melhorada.

Cálculo de outras prestações

O reforço do princípio da contributividade deve ter também expressão no cálculo de outras prestações, como as pensões mínimas (ver 2.2) e o subsídio de desemprego (idem).

3.4 Estabilização financeira

A oposição feita entre o regime financeiro de repartição e o de capitalização é em boa parte artificial. Os regimes de repartição foram generalizados no após guerra em resposta quer às dificuldades inerentes aos de capitalização quer como forma de assegurar uma solidariedade no âmbito de um contrato social implícito. A sua actualidade não é hoje menor - pelo contrário as sociedades são hoje mais carentes de instrumentos que dêem expressão à necessidade de coesão social.

Os regimes de repartição não são, no entanto, incompatíveis com elementos de capitalização, no quadro de uma política de constituição de reservas. A reforma em curso nalguns países tem precisamente valorizado este aspecto, como sejam as que estão em curso em países como a Espanha e a Suécia.

Em Portugal, foi criado em 1989 um Fundo de Estabilização Financeira com o objectivo de criar uma componente de capitalização pública para apoiar a sustentabilidade do sistema. No entanto, os activos capitalizados ascendem a cerca de 200 milhões de contos em 1997. É um baixo valor que representa % das despesa com as pensões, enquanto há países na Europa onde estes fundos permitem a sustentabilidade do sistema em períodos entre 3,5 a 5 anos.

Capitalização dos saldos do regime geral

O regime geral tem apresentado saldos positivos. Entre 1985 e 1998 o valor acumulado dos saldos ascendeu a milhões de contos. O sistema teria acumulado importantes reservas se o regime geral não tivesse de financiar outros regimes ou despesas em relação às quais não é justificável que este regime financie. O que se defende é uma mudança radical de práticas devendo os saldos do regime geral ser afectos à constituição de reservas no sistema.

Uma nova concepção de taxa social única

As diversas medidas de reforma, nomeadamente as medidas de racionalização financeira (3.1) e a diversificação das fontes de financiamento, com a criação de novos recursos (3.5), permite uma margem na taxa social única. Na opinião da CGTP-IN, esta margem não deve ser aproveitada para reduzir a taxa social porque existem direitos constituídos, que a segurança social tem de respeitar no futuro. A CGTP-IN propõe antes uma nova concepção de taxa social com a incorporação, na sua desagregação, de um factor para efeito de capitalização. Embora este factor deva ser fixado no quadro de um compromisso a estabelecer para a aplicação da reforma financeira, cálculos efectuados permitem afirmar que é viável uma percentagem de capital de 3%, o que representa um valor de - milhões de contos em 1998.

Dívida do Estado à segurança social

Constitui um facto positivo a existência de um elevado grau de consenso sobre o pagamento da dívida do Estado à segurança social. O Governo comprometeu-se neste sentido, constando tal medida (por pressão da CGTP-IN) no Acordo de Concertação Estratégica. Por outro lado, o Livro Branco defende igualmente a liquidação da dívida, embora existam divergências quanto ao período a considerar para o cálculo da dívida.

A CGTP-IN defende que seja estabelecida um plano de regularização da dívida do Estado constituída, devendo ser definidos elementos essenciais como: a) o prazo de regularização; b) o cálculo do valor actual da dívida; c) a taxa de juro aplicável. Em qualquer dos casos, defende-se que a verba a transferir anualmente seja incorporada nas reservas do sistema.

Constituição de reservas

Dos pontos anteriores resulta a possibilidade de constituição de reservas significativas no sistema alimentadas regularmente. Assim, para além das fontes de receitas que até agora têm revertido a favor do FGFSS propõem-se novas fontes.

- **Constituição de reservas no sistema (FGFSS) e sua capitalização provenientes de:**

Saldos do regime contributivo;

Receitas de uma parte da taxa social única, propondo-se uma nova concepção, por forma a que a taxa global incorpore uma componente para capitalização, com um valor de 3%;

Regularização da dívida do Estado à segurança social.

- **Revisão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nomeadamente a sua inserção orgânica e a sua gestão.**

3.5 Alargamento das fontes de financiamento

A reforma da segurança social deverá conduzir a uma diversificação das fontes de financiamento, por forma a que o esforço financeiro deixe de assentar quase só nos trabalhadores por conta de outrem mas envolva toda a sociedade e todas as formas de rendimento. A separação financeira (3.1) traduzir-se-á num maior esforço financeiro do Estado, o que se traduzirá num aumento do peso dos impostos no financiamento. Este aumento dos impostos não implica a insustentabilidade do Orçamento de Estado, na condição de ser efectuada uma reforma fiscal. Por outro lado, é necessário fazer um esforço de captar novas fontes de receita para fins específicos.

Novas fontes de financiamento

As necessidades de resposta do sistema face a obrigações constituídas e a novas necessidades de segurança social exige o repensar das fontes de financiamento. Para a CGTP-IN a questão das fontes de financiamento coloca-se em dois planos distintos:

- *no da resposta financeira a uma nova partilha de responsabilidades entre os impostos e as contribuições sociais.* Em relação a este aspecto, resulta das propostas apresentadas que a base de financiamento das prestações substitutivas dos salários continua a ser as contribuições. Resulta igualmente um aumento das despesas que são financiadas por imposto, pelo que se coloca aqui com premência a necessidade de realizar uma reforma fiscal.
- *no da resposta a problema específicos como sejam os do emprego.* A posição da CGTP-IN é o de que a segurança social só deve ser chamada a “intervir” em última instância. Mas, intervindo coloca-se aqui o problema de financiamento em relação a medidas como as reformas antecipadas, as pré-reformas, apoios específicos ao emprego (como o “lay-off”), etc. É aqui que se podem aplicar recursos que provenham de uma reforma fiscal mais equitativa ou que resultem de novas fontes de financiamento.

Estas novas fontes de financiamento, sobre as quais existe um debate a nível europeu, podem passar por:

(...)

O debate sobre as nova formas de financiamento está numa situação de impasse porque tem sido quase sempre colocado numa perspectiva de substituição das actuais fontes de financiamento da segurança social, na generalidade dos países. Não é essa a perspectiva que adoptamos, mas simplesmente a da complementaridade das receitas de contribuições sobre salários para ocorrer a fins específicos de segurança social. Não há pois razões para que não se definem essas fontes complementares de receitas.

- **Recurso a novas fontes de financiamento como resposta a problema específicos como sejam os do emprego (financiamento de medidas como as reformas antecipadas, as pré-reformas, apoios específicos ao emprego, como o “lay-off”, etc)**

3.6 Transparência financeira

É necessário uma clarificação orçamental da segurança social. A actual estrutura orçamental não permite uma análise desagregada das receitas e das despesas por regimes e subregimes. A principal dificuldade reside na impossibilidade de separar financeiramente o regime contributivo do regime não contributivo (incluindo neste as componentes não contributivas de prestações) e a acção social. Um segunda necessidade respeita à desagregação dentro do regime contributivo por forma a conhecer a situação financeira dos vários subregime existentes (TPCOs, independentes, serviço doméstico, regimes especiais, etc).

- **Clarificação orçamental da segurança social, que permita uma análise desagregada das receitas e das despesas por regimes e subregimes.**

3.7 Moralização profunda

Necessidade de uma moralização profunda. As dívidas de contribuições, a fraude e a evasão têm um forte efeito desequilibrador da situação financeira. Descapitalização da segurança social pelo Governo.

Combate às dívidas, à fraude e à evasão:

- **Necessidade se ser expressa uma vontade política forte de moralizar a situação, terminando com um forte grau de permissividade que se tem verificado mesmo no quadro de legislação restritiva;**
- **Detectar o mais cedo possível situações de incumprimento;**
- **Criar informação que permita a prevenção;**
- **Criar instrumentos que permitam actuar de um modo célere.**

Subdeclaração de salários

Existem fortes indícios de que a subdeclaração dos salários abranja um elevado número de trabalhadores, pelo que terá um impacto financeiro que não é de subestimar. É sabido que nalguns sectores a base de desconto continuam a ser os salários contratuais e não os efectivos.

- **Recurso a medidas no sentido de uma maior relação entre as contribuições e as prestações (3.4) e de uma maior transparência;**
- **Combate á precaridade de emprego e reforço da fiscalização;**
- **Melhor conhecimento da subdeclaração de salários, com a publicação de estatísticas sobre os salários sujeitos a descontos será também positiva.**

Combate à precaridade de emprego

O emprego clandestino e precário corrói o financiamento regular do sistema. É um erro pensar que se as pessoas estiverem fora da segurança social a perda de receitas será compensada porque também não há acesso à segurança social. A verdade é que a sociedade não pode ignorar os cidadãos em situação de necessidade aguda. Medidas mais efectivas contra a precaridade de emprego têm subjacentes políticas diferentes de emprego, que ponham em causa as medidas de flexibilização que conduzem a uma maior precarização laboral e social. Exigem também uma maior corresponsabilização pela inscrição dos trabalhadores na segurança social, pelo que a CGTP-IN se vincula a reforçar a sua actividade com vista à realização deste objectivo.

4. REFORMA NA ORGANIZAÇÃO E GESTÃO

4.1 Uma segurança social mais transparente e mais próxima dos cidadãos

Conta corrente do contribuinte

O actual sistema actual é opaco. As pessoas não sabem para que descontam, quais os direitos a que têm acesso e quais os direitos adquiridos.

- **A segurança social deve tornar visível o sistema, dando a conhecer regularmente, pelo menos, de dois em dois anos, a situação aos beneficiários.**

Descentralização

A reorganização efectuada não reduziu custos e veio concentrar em vez de se aproximar a segurança social dos beneficiários, pelo que se considera que deve ser discutida a estrutura orgânica regional.

Gestão

- **Gestão eficiente das instituições e não partidarizada e governamentalizada.**

Meios humanos

- **Dotação do sistema dos meios humanos necessários, atendendo a que a redução de pessoal verificada nos últimos anos é um dos condicionantes principais a um funcionamento eficaz dos serviços.**

Fiscalização

É necessário definir uma política eficaz de fiscalização, que fixe objectivos, estabeleça prioridades e determine a estratégia de intervenção. É necessário criar um Estatuto específico para o exercício das funções de fiscalização, que garanta a independência e a competência adequadas.

- **Definição de uma política eficaz de fiscalização, que defina objectivos, estabeleça prioridades e determine a estratégia de intervenção.**
- **Criação de um Estatuto específico para o exercício das funções de fiscalização, que garanta a independência e a competência adequadas.**

4.2 Participação dos trabalhadores

A situação actual prolonga as linhas de tendência apontadas. Em relação aos Centros Regionais, cuja legislação é de 1993, verificou-se inicialmente a demora na tomada de posse dos representantes sindicais. Este problema foi ultrapassado, mas a actividade dos conselhos está paralisada, agora sob o pretexto de estar em preparação uma nova lei orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Quanto ao IGFSS, a última reunião do Conselho de Gestão ocorreu em Dezembro de 1994.

Paradoxalmente, atendendo a promessas de um maior diálogo social, o que se tem vindo a passar com o Governo actual é um menor grau de informação e uma ainda menor participação. Esta avaliação não significa que se não considerem relevantes as medidas que nesta matéria (transparência, informação e participação no âmbito da segurança social) estão previstas no Acordo de concertação estratégico, de Dezembro de 1996. Mas, falta pô-las em prática.

- **Revisão profunda da estrutura de participação, tendo em vista torná-la eficaz. A composição tem de ser modificada, atendendo aos vários subsistemas existentes (seguro sociais obrigatório, sistema não contributivo e acção social).**
- **Adequação das competências dos órgãos tendo em conta as medidas de reforma preconizadas. Em particular, devem ser revistas as competências do IGFSS, tendo em conta a integração do Fundo de Estabilização Financeira e que se preconiza a constituição de reservas financeiras.**

5. SISTEMAS COMPLEMENTARES

O crescimento de sistemas complementares que se tem verificado no nosso país constitui uma prova de que é possível o desenvolvimento destes sistemas sem que tenha de ocasionar a diminuição do chamado pilar público das pensões.

No entanto, os fundos de pensões suscitam importantes problemas que há que ter devidamente em conta:

- contrariamente a ideias feitas, as prestações complementares têm sido postas em causa por muitas entidades patronais, o que em casos mais extremos levou sua própria liquidação;
- existem prestações complementares que não estão financeiramente garantidas, o que gera naturais inquietações junto dos trabalhadores;
- existem fundos de pensões em má situação financeira, sendo frequentes notícias na comunicação social sobre “buracos” financeiros;
- os direitos dos trabalhadores não estão devidamente salvaguardados na legislação;
- existe uma grande falta de informação e de transparência em todas as matérias relativas aos fundos de pensões.

5.1 Cobertura financeira das prestações complementares

Os esquemas complementares destinam-se quer a completar as prestações previstas pelo regime geral da segurança social, quer a prever eventualidades por elas não cobertas. Podem ser criados por negociação colectiva, defendendo a CGTP-IN que esse papel se deve manter e reforçar.

O financiamento deve ser sempre assegurado, para evitar situações muito frequentes no passado e que, nalguns casos, ainda hoje subsistem, em que não existe cobertura financeira para os compromissos assumidos.

- **Assegurar a cobertura financeira dos esquemas complementares para garantir os direitos constituídos, através da constituição de fundos de pensões.**

5.2 Planos de pensões

O financiamento das prestações complementares deve ser efectuado em regime de capitalização. Há que separar os planos de prestações definidas dos de contribuições definidas. Nos primeiros, fixa-se a contribuição pelo que o valor da pensão é determinado pela rentabilidade das aplicações efectuadas. Os trabalhadores não têm de facto qualquer garantia sobre o valor dos complementos que receberão. Nos segundos, são assegurados compromissos quanto ao objectivo da prestação (por ex: um complemento de pensão que assegure x% do último salário).

A experiência portuguesa é a de planos de prestações definidas, mas tem-se desenvolvido recentemente pressões no sentido da sua substituição por planos de contribuições definidas, transferindo os riscos para o trabalhador, o que se considera inaceitável.

- **Fixação de planos de pensões em regime de prestações definidas por forma a clarificar e a assegurar compromissos quanto ao valor da pensão do trabalhador à data da reforma (ex: uma dada % do último salário).**

5.3 Os direitos dos trabalhadores

É necessário efectuar a reformulação dos regimes profissionais complementares e dos Fundos de Pensões, de modo a serem assegurados os direitos dos trabalhadores. Em particular, a garantia pela entidade patronal da conservação dos direitos em caso de falência, ou de mudança do trabalhador da empresa.

De facto, os direitos dos trabalhadores não foram devidamente acautelados na legislação sobre os fundos de pensões. Os problemas colocam-se em dois níveis:

- a garantia dos direitos adquiridos ou em via de aquisição;
- a transferibilidade de direitos, quando o trabalhador muda de empresa.

A legislação nada estabelece, salvo quando obriga a que na escritura pública de constituição do fundo conste os direitos dos beneficiários “quando deixem de ser abrangidos pelo fundo, ou quando este se extinguir, ou quando se extinguir qualquer do seus associados” (artº 9º). Mas, nada se estabelece sobre o conteúdo destes direitos, o que de facto deixa desprotegidos os trabalhadores.

A revisão ocorrida em 1991 não introduziu alterações sensíveis nesta matéria, embora se preveja que, nos casos em que há contribuições dos trabalhadores, estes tenham direito, em certas circunstâncias (exemplos: desemprego de longa duração e doença grave), a ser reembolsados do montante das contribuições por si efectuadas.

- **Garantia dos direitos dos trabalhadores em relação aos direitos adquiridos, ou em via de aquisição, e a sua transferibilidade, quando o trabalhador muda de empresa.**

5.4 Supervisão e transparência nos fundos de pensões

Supervisão

A lei atribui a supervisão ao Instituto de Seguros de Pensões, mas sabe-se que hoje não existem garantias de uma supervisão adequada.

Direito à informação

Existe uma grande falta de informação e de transparência sobre os fundos de gestão. Há pouca informação sobre a natureza dos planos (de benefícios definido ou de contribuição definida); as prestações que são financiadas pelos fundos; a situação financeira dos fundos; a composição das carteiras de activos; a política de investimentos; a taxa de substituição das prestações; a regulação dos direitos dos trabalhadores. A pouca informação existente tem como origem a imprensa especializada e a organização das empresas gestoras dos fundos de pensões. Apenas em 1991 foi previsto na lei a informação, mas apenas aos trabalhadores individualmente considerados e de uma forma restritiva. É necessário que os trabalhadores e o público em geral tenham uma informação ampla e actualizada sobre os fundos de pensões.

- **Consagração na lei de um amplo direito de informação dos trabalhadores e dos seus representantes sindicais. Essa informação deve abranger toda a informação relevante desde a constituição dos fundos, nomeadamente: 1) os estudos com vista à constituição do fundo; 2) os contratos de constituição e de gestão, bem como as alterações havidas ; 3) a evolução da situação financeira do fundo.**
- **Direito de consulta prévia dos sindicatos sobre todas as decisões que respeitam aos direitos dos trabalhadores;**
- **Realização periódica de auditorias externas;**
- **Alargamento da cobertura estatística de forma a incluir a segurança social complementar e os fundos de pensões em particular.**

5.5 Gestão

A lei não permite que a gestão dos fundos de pensões seja efectuada pelas próprias empresas no que respeita às pensões, sendo indicadas associações mutualistas, as fundações de solidariedade social, companhias de seguros e empresas gestoras de fundos de pensões. A CGTP-IN pensa que não há razões para excluir a segurança social pública, pelo que defende que haja a garantia de que possam efectuar e gerir regimes complementares.

- **Previsão legal da possibilidade de que os esquemas complementares possam ser criados e geridos no quadro da segurança social pública**

6. APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE REFORMA

A CGTP-IN mostra-se disponível para acertar um calendário de aplicação faseada no tempo das medidas de reforma e, em todos os casos necessários, a participar activação na elaboração dos estudos conducentes à aplicação de algumas medidas específicas. A avaliação do esforço financeiro do Estado (3.1) e a aplicação faseada das medidas de reforma permite a determinação em cada ano da parte que deverá ser financiada por via do Orçamento de Estado.

Lisboa, Março de 1998