

UNIVERSIDADE DO PORTO

FACULDADE DE DIREITO



A SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL

VÍTOR MANUEL GOMES CASTELO DE CARVALHO

III CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO FISCAL

2007

Trabalho de avaliação para conclusão do III Curso de
Pós-graduação em Direito Fiscal, na Faculdade de
Direito da Universidade do Porto.

AGRADECIMENTOS

Embora uma dissertação seja, pela sua finalidade um trabalho individual, há contributos de natureza diversa que não podem nem devem deixar de ser realçados, por essa razão, desejo expressar os meus sinceros agradecimentos:

- À minha mulher Sara, pelo inestimável apoio que preencheu as diversas falhas que fui tendo por força das circunstâncias, e pela paciência e compreensão reveladas ao longo destes meses;
- A todos os meus colegas do curso pela amizade e companheirismo;
- A todos os professores, pelo esforço e empenho que dedicaram a transmitir o seu importante saber;
- À Professora Doutora Glória Teixeira, orientadora deste trabalho, pela ajuda e disponibilidade;

Porto, 31 de Julho de 2007

MOTIVAÇÃO

- “Dívida pública pode disparar para 528,2% do PIB em 2050 se nada for mudado na Segurança Social”
(12.10.2006 Jornal de Negócios)
- “O governador do Banco de Portugal afasta cenário de ruptura na Segurança Social”
(23.04.2007 Diário Económico)
- “OCDE avisa que as pensões vão baixar 40 por cento em relação às expectativas”
(07.06.2007 Lusa)
- “Economistas consideram reforma da Segurança Social insuficiente”
(17.07.2007 Diário Económico)
- “Estudo considera “inevitável” uma mudança nas pensões”
(17.07.2007 Público)

RESUMO

A problemática da sustentabilidade da segurança social, tem sido objecto de um amplo debate ao longo dos últimos anos por toda a Europa. A necessidade de mudança nos sistema de protecção social, em virtude de vários factores, dos quais se destaca a redução drástica da despesa pública, pressionou os governos a efectivarem as reformas que à muito deveriam ter sido concretizadas.

Em Portugal, os sucessivos governos concentraram-se em alterações paramétricas que, embora indo no bom sentido, não parecem garantir a adaptabilidade do sistema a um enquadramento demográfico e económico em rápida evolução. Acresce que, o actual estado de coisas, parece demonstrar que o sistema existente ignora o próprio enquadramento, tendo permitido reduções cumulativas da idade da reforma e aumento de “direitos”, como moeda de troca para menores acréscimos das tabelas salariais, sem qualquer preocupação com os encargos futuros decorrentes de tais opções.

Assim, pretendeu-se neste estudo, após dar a conhecer melhor o sistema de segurança social em Portugal, caracterizar o seu financiamento e elencar os principais aspectos da reforma em curso.

Adicionalmente, tendo por base a documentação mais recente disponibilizada por diversos organismos nacionais e internacionais, procurou-se obter uma opinião tão independente quanto possível de entidades não relacionadas com o sistema.

Por último, efectuou-se uma breve análise às medidas de sustentabilidade implementadas em dois países com sistemas de protecção social substancialmente diferentes, mas com uma influência relevante no panorama europeu.

No decurso do trabalho uma questão importante foi levantada, traduzindo-se na aparente contradição entre as medidas de promoção do emprego dos jovens e o combate às reformas antecipadas dos menos jovens.

ÍNDICE

	Abreviaturas	8
I.	Introdução	9
II.	Conceito e organização da Segurança Social em Portugal	10
	<i>2.1 A importância do modelo</i>	<i>10</i>
	<i>2.2 O modelo português</i>	<i>11</i>
	<i>2.3 Pluralidade de sistemas e subsistemas</i>	<i>13</i>
	<i>2.4 A estrutura do sistema de segurança social</i>	<i>14</i>
III.	O financiamento do sistema	15
	<i>3.1 Os problemas de financiamento</i>	<i>15</i>
	<i>3.2 O financiamento na Lei de Bases de 2007</i>	<i>17</i>
IV.	Âmbito e principais aspectos da reforma da Segurança Social em curso	17
	<i>4.1 Principais medidas e diploma legal</i>	<i>17</i>
	<i>4.2 Protecção na invalidez e velhice</i>	<i>18</i>
	<i>4.3 O “novo” modelo de financiamento da segurança social</i>	<i>19</i>
V.	Perspectiva crítica de instituições nacionais e internacionais	20
	<i>5.1 O Banco de Portugal</i>	<i>20</i>
	<i>5.2 A O.C.D.E.</i>	<i>21</i>
	<i>5.3 A Comissão Europeia</i>	<i>22</i>

VI.	Medidas de sustentabilidade implementadas em França e Espanha	23
	<i>6.1 O “IVA Social” em França</i>	<i>23</i>
	<i>6.2 O investimento na bolsa do “Fundo de Reserva” Espanhol</i>	<i>24</i>
VII.	Conclusões	26
VIII.	Apêndice 1 – Organização e financiamento do sistema de Segurança Social	28
IX.	Apêndice 2 – Componentes da remuneração com incidência nas contribuições para a Segurança Social	28
X.	Apêndice 3 – Gráficos ilustrativos do impacto da reforma da Segurança Social segundo a O.C.D.E.	29
XI.	Apêndice 4 - Fórmula de cálculo das pensões de acordo com as novas regras	31
XII.	Bibliografia	32

ABREVIATURAS

CE	– Comissão Europeia
CIJE	– Centro de Investigação Jurídico-Económica
CIRC	– Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
CIRS	– Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
CIVA	– Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CRP	– Constituição da República Portuguesa
DL	– Decreto-Lei
DR	– Diário da República
FDUP	– Faculdade de Direito da Universidade do Porto
IRS	– Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IVA	– Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSSS	– Lei de Bases do Sistema de Segurança Social
MISS	– Modelo Integrado da Segurança Social
OCDE	– Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
SS	– Segurança Social
PPR	– Plano Poupança-Reforma

I INTRODUÇÃO

Após as enormes convulsões sociais em virtude da II Guerra Mundial, os sistemas de segurança social tornaram-se fundamentais para um crescente número de países. Foram implementados de forma a tornarem-se não só num instrumento essencial de estabilidade e paz social, mas também num sólido garante da independência e da segurança económica de muitos milhões de pensionistas. As configurações jurídicas adoptadas variaram de país para país, assumiram um carácter público ou privado, e apoiaram-se nos três pilares clássicos dos regimes públicos de base, dos regimes profissionais e dos planos individuais de reforma.

Contudo, a pressão dos sistemas de finanças públicas resultante do envelhecimento das populações, a que vimos assistindo por toda a União Europeia (UE), perfila-se, não apenas como um grave ameaça para o modelo social europeu, mas também para a estabilidade económica da UE representando um dos maiores desafios com que, em comum, se debatem os regimes de pensões dos Estados-Membros.

O sistema de protecção social português encontra-se hoje, tal como na generalidade dos países europeus, perante desafios estratégicos que, caso não sejam enfrentados, colocam em causa a sua sustentabilidade futura.

Assim sendo considero que a sustentabilidade do sistema de segurança social em Portugal é, pela importância referida, tema de interesse justificado.

Apresenta-se neste estudo uma abordagem ao modelo adoptado no nosso país, a sua origem, a evolução do texto constitucional e a sua doutrina predominante.

De seguida foi realizada uma breve apresentação da organização do sistema de segurança social, e da sua estrutura, através da definição dos três pilares clássicos.

No capítulo seguinte foi abordado o financiamento do sistema, com especial ênfase para as causas dos desequilíbrios financeiros e a sua inclusão e referencia na Lei de Bases de 2007.

Por ser tratar da temática com maior impacto no tema em estudo, foi introduzido um capítulo próprio que aborda toda a reforma da Segurança Social acordada em 2006 entre o governo e os parceiros sociais, vertida na Lei n.º 4/2007 de 16 de Janeiro e no Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de Maio.

Com a informação mais actualizada que foi possível obter de diversos organismos nacionais e internacionais, foi reservado um capítulo para a apresentação dos relatórios publicados por essas instituições, com o objectivo de obter uma opinião tão independente e credível quando possível sobre o tema em estudo e, mais concretamente sobre a reforma implementada no sistema.

Por último, efectuou-se uma breve análise às medidas de sustentabilidade implementadas em França e Espanha, pela particularidade de serem dois países com sistemas de protecção social substancialmente diferenciados e cada um com características muito próprias.

É de referir que a metodologia utilizada na realização deste trabalho foi a técnica documental clássica (pesquisa através de documentos), sendo a apresentação dos resultados feita sob a forma de monografia (apresentação descrita de dados).

Em conclusão, levantou-se uma questão relacionada com a aparente contradição entre a necessidade, por um lado, de integrar os jovens no mercado de trabalho e, por outro lado, de manter os trabalhadores mais velhos no activo, durante mais tempo.

II. CONCEITO E ORGANIZAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL

2.1 A IMPORTÂNCIA DO MODELO

Para analisar criticamente um sistema de segurança social, deve existir total clareza quanto ao tipo de modelo vigente. Ilídio das Neves (1998, p.27) refere que «Esta exigência constitui um ponto prévio essencial para a inteligibilidade do discurso. Hoje, em qualquer debate sobre protecção social e direitos sociais dos cidadãos, temos que ser claros, dizendo à partida, sem ambiguidades, do que estamos a falar» e o mesmo autor acrescenta «No âmbito de percursos históricos extremamente diferenciados, cada país escolheu um modelo protector predominante, pelo que a análise e a compreensão do respectivo sistema de segurança social se devem basear numa atitude

de sintonia com a lógica dos princípios e das técnicas inerentes a esse modelo. A percepção clara e o respeito deste pressuposto constituem uma condição absolutamente necessária para a própria fundamentação de propostas de medidas de reforma ou de reajustamento de qualquer sistema de segurança social¹»

No sentido de evitar a desorganização interna do sistema de segurança social e o enfraquecimento da estrutura financeira de natureza contributiva, torna-se absolutamente fundamental que cada país adapte as medidas políticas ao seu modelo de segurança social, por outro lado uma eventual “indefinição” constitucional é sinónimo da adopção de uma concepção compromissória do direito à segurança social, que iria condicionar todos os juízos de interpretação e aplicação do texto constitucional.

2.2 O MODELO PORTUGUÊS

Corolário do Estado social de Direito e entendido como uma tarefa e uma incumbência do Estado, muitas vezes ligado ao direito do trabalho e às conquistas dos trabalhadores, o direito à segurança social encontra-se consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), no artigo 63.º no Capítulo II (Direitos e deveres sociais), do Título III (Direitos e deveres económicos, sociais e culturais). De igual forma é consagrado ou referido nas Constituições da maioria dos países europeus, contudo, a afirmação desse direito apresenta-se muito diversa de Constituição para Constituição, exprimindo as diferentes concepções adoptadas - laborista², assistencialista³ ou universalista⁴ – do direito à segurança social⁵.

¹ NEVES, Ilídio das, *Crise e Reforma da Segurança Social - Equívocos e realidades*, Lisboa, Edições Chambel, 1998, ob. Cit. , p.27. “A distinção entre os diferentes modelos é absolutamente necessária, porque corresponde a realidades objectivas incontornáveis, que não podem deixar de ser reconhecidas, visto que a cada modelo protector correspondem as técnicas utilizadas, que, por assim dizer moldam as suas características essenciais. Mas essa distinção é igualmente de extrema importância, porque clarificar o conceito de sistema permite evitar ambiguidades, confusões e incoerências na adopção de medidas de política, na estruturação dos quadros jurídicos reguladores das prestações e na definição das estruturas financeiras de suporte. Não actuar desse modo tem como primeira consequência a desorganização interna dos sistemas de segurança social, estabelecendo injustiças relativas e dando origem ao enfraquecimento da estrutura financeira de natureza contributiva.”

² A concepção laborista do direito à segurança social tem a sua origem em plena Revolução Industrial nos finais do séc. XVIII, na proposta apresentada, pelo Chanceler Bismarck, ao Parlamento Alemão, para promulgação de três leis sobre seguros obrigatórios para os trabalhadores da indústria, que cobrissem situações de doença, acidentes de trabalho, invalidez e velhice. De acordo com a concepção laborista, o direito à segurança social visa proteger os trabalhadores, garantindo-lhes rendimentos de substituição, caso ocorram determinadas eventualidades, que reduzam ou eliminem a capacidade de trabalho.

³ A concepção assistencialista, historicamente, aparece expressa no «*Social Security Acts*», uma lei federal dos Estados Unidos da América, criada em 1935, no contexto da política reformadora do *New Deal*, do Presidente Roosevelt, que em simultâneo, instituiu seguros sociais de base laborista, para cobrirem situações de velhice, desemprego e sobrevivência, e, organizou serviços assistenciais de saúde materno-infantil e de recuperação

Em 1974, no regime “nascido” da Revolução de Abril, foi aprovado o Decreto-Lei 203/74, de 15 de Maio, que introduzia a “substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social”.

Na Constituição de 1976, foi consagrado pela primeira vez em Portugal, o direito à segurança social, e, apesar das diversas revisões constitucionais, a formulação do direito manteve-se substancialmente idêntica ao longo do tempo, não se alterando os princípios fundamentais que enquadram o direito à segurança social. Mas, à consolidação do texto constitucional contrapõem-se, desde 1976, uma multiplicidade de diplomas de concretização das opções da lei fundamental, sempre condicionados pelas disponibilidades financeiras do Estado.

O texto constitucional apresentou uma opção política de base por um sistema de protecção social de carácter universalista, tal pode ser constatado pela leitura do n.º 1 do artigo 63.º da CRP, onde o direito à segurança social é concebido como um direito de todos os cidadãos. A reforçar a concepção universalista, acresce, que da conjugação do n.º 1, com os n.ºs 2 e 3 do artigo 63.º da CRP, parece que a todos é garantido o direito à segurança social, através de um sistema que cabe ao Estado organizar, subsidiar e coordenar.

Contudo, outros preceitos constitucionais, expressam a adopção de uma concepção laborista do direito à segurança social, visando esse direito a manutenção dos rendimentos de trabalho anteriormente auferidos, em casos em que se verifiquem eventos que reduzam ou eliminem a capacidade de trabalho:

- Garantia aos trabalhadores do direito à assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego (alínea e) do artigo 59.º)

profissional, com um cariz vincadamente assistencialista. Para a concepção assistencialista, o direito à segurança social visa proteger apenas aqueles que se encontrem em efectiva situação de carência, por falta ou insuficiência de meios de subsistência. Trata-se de uma protecção universal, na medida que se protegerá todos os que se encontrem em situação de carência, independentemente da causa ou a origem dessa situação. O financiamento e a gestão do sistema, serão públicos. Pelo exposto, esta concepção traduz uma visão minimalista da segurança social e assenta na solidariedade nacional.

⁴ A concepção universalista do direito à segurança social, em termos históricos, está expressa no «*Plano Beveridge*», elaborado durante a 2.ª Guerra, designadamente, em 1942. No «*Plano Beveridge*» cometia-se ao Estado a tarefa de gerir e financiar um sistema de segurança social, que visava a protecção contra os riscos sociais em situações de carência ou necessidade, garantindo prestações mínimas e tendencialmente uniformes a todos os indivíduos, independentemente da sua situação profissional, admitindo-se, porém, o recurso a regimes complementares de protecção. Para a concepção universalista, o direito à segurança social é um direito de todos, abrangendo cidadãos e residentes (estrangeiros e apátridas) de um dado país. O financiamento do sistema é maioritariamente público, podendo admitir-se a existência de obrigações contributivas por parte dos trabalhadores e respectivas entidades patronais, mas, de valor fixo e reduzido. A gestão do sistema será pública. Na base da concepção está a ideia de solidariedade nacional.

⁵ DAVID, Sofia, *Algumas Reflexões Sobre o Direito à Segurança Social*, Dissertação do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, Verbo Jurídico, 2002.

- Atribuição do direito de participação das associações sindicais e de outras organizações representativas dos trabalhadores na gestão das instituições de segurança social (alínea b) do n.º 2 do artigo 56.º e o n.º 2 do artigo 63.º)
- Indicação, de entre as situações a proteger pelo sistema de segurança social, as de falta ou diminuição de capacidade de trabalho (n.º 3 do artigo 63.º)

Mas, também a concepção assistencialista está presente na Constituição, no n.º 3 do artigo 63.º, que prescreve que o sistema de segurança social protege aqueles que estejam numa situação de falta ou diminuição de meios de subsistência. Nestas situações «reais de necessidade económica» todos têm direito à protecção pela segurança social, independentemente das causas que originam essa eventualidade⁶.

A multiplicidade de correntes no texto constitucional é apenas aparente, de facto é o modelo beveridgiano que parece prevalecer, tal como refere Glória Teixeira «Portugal manteve, até finais do Estado Novo, uma estrutura marcadamente bismarkiana. É apenas com a revolução de Abril que se inicia a mudança de orientação, que posteriormente conduziu à beveridgização do nosso sistema.», e referindo-se ao artigo 63.º da CRP «É curioso notar como em apenas três parágrafos consegue o legislador português expressar de forma tão clara esta ruptura com o *status* vigente, imprimindo uma dinâmica de universalização e fortalecimento do sistema de segurança social a qual, até aos dias de hoje, ainda não foi posta em causa⁷.»

2.3 PLURALIDADE DE SISTEMAS E SUBSISTEMAS

O sistema de segurança social em Portugal não é uno, é antes de mais constituído por diferentes subsistemas, todos com lógicas, objectivos e formas de financiamento diferentes.

As realidades sistémicas que integram o sistema de segurança social português estão expressas na Lei n.º 4/2007 de 16 Janeiro⁸ e são: por um lado, o sistema de protecção social de cidadania, de base não contributiva, que por seu turno comporta o subsistema de acção social, que providencia

⁶ DAVID, Sofia, *Algumas Reflexões Sobre o Direito à Segurança Social*, Dissertação do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, Verbo Jurídico, 2002.

⁷ TEIXEIRA, Glória; NOGUEIRA, João Félix, *Segurança Social – Uma Perspectiva Fiscal*, Estudo do Projecto de Investigação “Tributação e Segurança Social”, desenvolvido pelo Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

⁸ A LEI n.º 4/2007. D.R. I Série. 11 (2007-01-16) 345-356. veio revogar a LEI n.º 32/2002 de 20 de Dezembro e entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação (17 de Janeiro de 2007)

uma protecção em serviços sociais; o subsistema de solidariedade, que assegura, com base na contribuição de toda a comunidade, direitos essenciais dos cidadãos de forma a prevenir e erradicar situações de pobreza e exclusão; e o subsistema de protecção familiar, que visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades previstas na lei; por outro lado, o sistema previdencial, que assegura uma protecção económica com referencia salarial e de base contributiva (autofinanciada pelos interessados)⁹; por fim o sistema complementar, já anteriormente previsto no diploma de 2002, que compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa colectiva e individual.

2.4 A ESTRUTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

Os três pilares

O primeiro pilar abrange os regimes legais ou públicos de segurança social. Baseia-se no princípio da solidariedade, em particular quando o sistema é de base universalista, o que implica uma vasta rede de redistribuição de rendimentos entre beneficiadores e beneficiários.

O segundo pilar é constituído pelos regimes complementares, ou seja, os regimes de natureza profissional, adoptados por iniciativa de empresas ou grupos sócio-profissionais específicos. Trata-se, então, de regimes de iniciativa privada, sobretudo se estivermos perante países baseados no modelo laborista. Já nos países de tradição universalista muitas vezes este segundo pilar assume também uma natureza pública, mantendo no entanto, um cariz complementar.

O terceiro pilar, de natureza igualmente complementar, é constituído pelos planos individuais de reforma. Estas iniciativas representam uma pura adesão dos interessados à oferta de uma vasta gama de produtos financeiros, assentes na capitalização e beneficiados do ponto de vista fiscal, como é o caso dos seguros de vida ou dos Planos de Poupança- Reforma (PPR).

⁹ O artigo 54.º da LBSSS (LEI n.º 4/2007. D.R. I Série. 11 (2007-01-16) 350), dispõe que “O sistema previdencial deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática directa entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações”

III. O FINANCIAMENTO DO SISTEMA

Como na generalidade das economias do mundo, o sistema de segurança social em Portugal é financiado por repartição dos rendimentos do trabalho. Significa que, através de um contrato implícito entre gerações, são as contribuições calculadas a partir dos rendimentos do trabalho da população activa a financiar as despesas em prestações sociais da população inactiva. E, para além disso, o sistema transfere essencialmente rendimento da população mais jovem para a população mais idosa¹⁰. Por isso num contexto de envelhecimento populacional, de crescentes tensões entre as políticas sociais solidárias e as políticas de competitividade das nações, do aumento da intervenção do Estado na economia ao rompimento do binómio crescimento económico/pleno emprego, ocorrem problemas para o sistema de segurança social com consequências de origem financeira. Por isso não será de mais dizer que a crise da segurança social, esteve (está) associada a questões de ordem financeira.

3.1 OS PROBLEMAS DE FINANCIAMENTO

A problemática do financiamento da segurança social está intrinsecamente ligada aos problemas do emprego e às decisões que regularmente devem ser tomadas para fazer face aos desequilíbrios financeiros dos sistemas. No contexto do emprego a estabilidade do vínculo laboral está a mudar radicalmente. O trabalho a “tempo completo” e “estável” passou a “tempo parcial” e “precário” introduzindo no sistema um triplo encargo: o aumento das despesas com o desemprego, aumento das verbas para políticas activas de emprego e a diminuição da fonte de receita do sistema. Associado a esta diminuição das receitas temos um sistema desactualizado, pois, hoje ao contrário do passado recente, não são as empresas que utilizam mais mão-de-obra, as mais rentáveis. Assim, um sistema de financiamento assente em descontos sobre salários, tende a esgotar-se rapidamente, para além de estimular em certa medida a não criação de emprego.

Adicionalmente, contribuem para o aumento do défice do sistema, a implementação de medidas sociais, sem a respectiva sujeição à condição de recursos e a actualização das pensões mínimas para o salário mínimo, sem a respectiva contrapartida de receita.

¹⁰ PEREIRA, Pedro Telhado, *A Reforma da Segurança Social: Contributos para Reflexão*, Celta Editora, 1998

Desligar o problema do financiamento, dos objectivos, complexos e diversificados, prosseguidos pelos sistemas é, segundo Ilídio das Neves (1998, p.77) outro factor importante da crise financeira da segurança social, acrescenta o autor «A rotura desta correlação intrínseca (natureza da protecção *versus* natureza do financiamento) é uma das principais causas da desorganização e da crise da segurança social¹¹». Referindo-se concretamente ao sistema previdencial e tendo por base o “Livro Branco da Segurança Social”, o autor identifica três situações susceptíveis de provocar distorções no seu financiamento.

A primeira situação diz respeito à antecipação da idade de reforma, na qual são imputados encargos “ao seguro previdencial” resultantes, não de uma “velhice cronológica” mas de uma “velhice funcional” derivada de desajustamento tecnológico ou desgaste físico.

A segunda situação tem a ver com o pagamento de rendimentos mínimos e subsídios de desemprego, onde o Estado, à falta de um verdadeiro sistema de solidariedade, se aproveita de modo pragmático e flexível mas, “indiscutivelmente distorcido”, dos recursos do sistema previdencial para resolver lacunas de protecção social.

A terceira situação, diz respeito ao complemento social das pensões de velhice e de invalidez do sistema previdencial, onde não é feita a exigência da condição de recursos¹².

3.2 O FINANCIAMENTO NA LEI DE BASES DE 2007

O financiamento da segurança social tem como princípios a diversidade das fontes de financiamento e a adequação selectiva¹³.

O primeiro «implica ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros tendo em vista, designadamente, a redução dos custos não salariais da mão-de-obra». Quer isto dizer que a Segurança Social deverá, em termos gerais procurar fontes de financiamento que não as decorrentes da prestação do factor de produção trabalho. Num contexto de inversão da pirâmide

¹¹ NEVES, Ilídio das, *Crise e Reforma da Segurança Social - Equívocos e realidades*, Lisboa, Edições Chambel, 1998, ob. Cit. , p. 77

¹² NEVES, Ilídio das, *Crise e Reforma da Segurança Social - Equívocos e realidades*, Lisboa, Edições Chambel, 1998

¹³ Nos termos do artigo 87.º da LEI n.º 4/2007. D.R. I Série. 11 (2007-01-16) 354, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social.

etária, o princípio da solidariedade inter-geracional poderá não ser satisfeito e consequentemente a sustentabilidade da segurança social poderá estar em causa

O segundo caracteriza-se pela “(...) determinação das fontes de financiamento e na afectação dos recursos financeiros do sistema de acordo com a natureza e os objectivos das modalidades de protecção social definidas e com situações e medidas especiais, nomeadamente as relacionadas com políticas activas de emprego e formação profissional”¹⁴. Significa que a fonte de financiamento deve ser aquela que for mais indicada tendo em consideração a natureza das prestações atribuídas.

IV. ÂMBITO E PRINCIPAIS ASPECTOS DA REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL EM CURSO

Face ao desequilíbrio do sistema de segurança social português, em Outubro de 2006 o XVII Governo Constitucional e os parceiros sociais adoptaram uma opção estratégica no sentido do reforço da sustentabilidade do sistema de segurança social, para tal foram consideradas um conjunto de medidas de reforma, com vista ao reforço da coerência estrutural do sistema e da sua sustentabilidade económica e financeira.¹⁵

4.1 PRINCIPAIS MEDIDAS E DIPLOMA LEGAL

Para a prossecução da reforma acordada, foram preconizadas as seguintes medidas, sendo que a maioria já foi incluída na Lei n.º 4/2007 de 16 de Janeiro (LBSSS)¹⁶:

- Introdução de um Factor de Sustentabilidade (art.º 64.º);
- Aceleração do prazo de transição para uma nova fórmula de cálculo das pensões;
- Reforço dos incentivos ao envelhecimento activo (art.º 63.º);
- Reforço da protecção aos trabalhadores com longas carreiras contributivas (art.º 62.º);

¹⁴ Nos termos do art.º 2.º do DECRETO-LEI n.º 331/2001. D.R. I Série-A. 293 (2001-12-20) 8370, que regulamenta o quadro de financiamento do sistema de segurança social.

¹⁵ Cf. “Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social” - Conselho Económico e Social, Comissão Permanente de Concertação Social, Lisboa, 10 de Outubro de 2006

¹⁶ A LEI n.º 4/2007. D.R. I Série. 11 (2007-01-16) 345-356. veio revogar a LEI n.º 32/2002 de 20 de Dezembro e entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação (17 de Janeiro de 2007)

- Estabelecimento de novos mecanismos de actualização das pensões e desindexação do Salário mínimo Nacional (art.º 68.º);
- Introdução de limite superior exclusivamente para o cálculo das pensões (art.º 63.º);
- Melhoria da sustentabilidade e transparência do modelo de financiamento, através do aprofundamento da adequação selectiva das fontes de financiamento (art.º 89.º);
- Alteração dos regimes contributivos especiais;
- Reforço dos mecanismos de combate à fraude e evasão contributiva e prestacional;
- Melhoria da Protecção Social, através da adequação das prestações a novos riscos (art.º 52.º, n.º 2);
- Reforço dos mecanismos de poupança complementar (art.º 58.º);
- Estruturação de um conjunto de Incentivos à Natalidade (art.º 27.º);
- Reforço da informação prestada aos Parceiros Sociais do governo e à generalidade da sociedade sobre a situação do sistema de segurança social;

4.2 PROTECÇÃO NA INVALIDEZ E VELHICE

O Decreto-Lei n.º 187/2007

Algumas das principais medidas da reforma da segurança social foram incluídas no Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de Maio. Com a publicação deste decreto-lei, foram revogados vários outros diplomas e organizadas, numa única norma, um conjunto de medidas inovadoras de promoção da sustentabilidade de longo prazo do sistema de segurança social português. Lê-se no preâmbulo da norma: “A aprovação do presente decreto-lei procura assim concretizar as medidas mais adequadas para enfrentar os riscos do envelhecimento demográfico, designadamente através da alteração das regras de cálculo das pensões por velhice e invalidez. Desde logo, na pensão por velhice, prevê-se a aplicação, na determinação do montante das pensões, de um factor de sustentabilidade, relacionado com a evolução da esperança média de vida e que é elemento fundamental de adequação do sistema de pensões às modificações de origem demográfica e económica.”

Destacam-se as seguintes “novidades” e principais inovações do diploma, sempre no sentido da promoção da sustentabilidade do sistema de segurança social:

- Diferenciação entre Invalidez Relativa e Invalidez Absoluta;
- Reintrodução da flexibilização da idade de acesso à pensão;
- Alteração do apuramento da remuneração de referência;
- Redefinição das fórmulas de cálculo das pensões;
- Activação do factor de sustentabilidade;
- Agravamento do factor de redução da pensão antecipada;
- Alteração da fórmula e montante da pensão bonificada;
- Limites superiores de pensões;

4.3 O “NOVO” MODELO DE FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

A convergência com a base fiscal

Uma das medidas de maior impacto financeiro da reforma de 2006 será sem dúvida o alargamento da base de incidência das contribuições para a segurança social às componentes da remuneração de natureza regular, sob o princípio da convergência com a base fiscal¹⁷. Tal medida, apesar de até à data não estar regulada em diploma próprio, assenta no Princípio da Diversificação das Fontes de Financiamento (referido no art.º 88 da Lei n.º 4/2007 de 16/1) e reflecte uma orientação no sentido da harmonização das bases de incidência da segurança social com as bases tributáveis para efeitos de IRS¹⁸.

No quadro do Apêndice 2 apresentam-se os sete componentes da remuneração que serão objecto de incidência das contribuições para a segurança social e cuja tributação já é realizada para efeitos de IRS.

¹⁷ “Tal alteração revela-se crucial na melhoria da protecção social dos trabalhadores, uma vez que os salários objecto de incidência contributiva aumentarão a remuneração de referência para o cálculo das prestações garantidas aos trabalhadores (pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, entre outras).” Cf. Ponto 9 do “Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social” de 10 de Outubro de 2006

¹⁸ Esta medida encontra-se explicitada no Apêndice 2

V. PERSPECTIVA CRÍTICA DE INSTITUIÇÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS

5.1 O BANCO DE PORTUGAL

Em Maio de 2007 o Banco de Portugal, através do seu Departamento de Estudos Económicos apresentou um estudo, no qual, é apresentado o modelo de natureza contabilística/actuarial MISS (Modelo Integrado da Segurança Social), que permite projectar de forma integrada a situação financeira a longo prazo dos dois subsistemas previdenciais da segurança social (componentes contributivas dos subsistemas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações). No mesmo estudo apresentam-se a utilização do modelo segundo duas perspectivas, por um lado, com uma análise da sustentabilidade da segurança social, tendo em conta as principais medidas de reforma acordadas em Outubro de 2006 e, por outro lado, com uma avaliação dos efeitos dessas medidas nos indicadores sintéticos de sustentabilidade das finanças públicas utilizados pela Comissão Europeia.

Um primeiro conjunto de projecções gerado pelo modelo, sem a inclusão das medidas de reforma da segurança social, mostra uma situação de grave desequilíbrio financeiro e clara insustentabilidade da componente previdencial da segurança social portuguesa.

Um segundo conjunto de projecções gerado pelo modelo, com a inclusão de quatro das medidas mais representativas da reforma da segurança social (Antecipação da transição para a nova fórmula de cálculo da pensão, actualização das pensões em função da inflação, agravamento da penalização financeira por antecipação da reforma de velhice e introdução, a partir de 2008, do factor de sustentabilidade), mostra, comparativamente ao cenário base das medidas, uma melhoria muito expressiva dos saldos financeiros do sistema.

A utilização do modelo com a incorporação dos efeitos esperados das medidas de reforma no cálculo para Portugal dos indicadores da Comissão Europeia, reduz segundo o estudo «para cerca de metade a componente destes indicadores relativa ao aumento da despesa pública mais sensível ao envelhecimento¹⁹».

¹⁹ PINHEIRO, Maximiano; CUNHA, Vanda Geraldês, *MISS- Um Modelo para Avaliação da Sustentabilidade da Segurança Social Pública Portuguesa*, Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal, Lisboa, Maio 2007, ob. Cit. , p.71

As conclusões do referido estudo levaram o Governador do Banco de Portugal a afirmar à imprensa «(...) de acordo com o nosso estudo, com essa reforma de grande alcance, Portugal deixa de estar no grupo dos países da União Europeia com maiores problemas de sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo²⁰».

Independentemente das eventuais condicionantes políticas que podem estar subjacentes a algumas das afirmações do actual governador do Banco de Portugal, não serão contudo desprezíveis, a credibilidade e as conclusões dum estudo que recebeu o “aval” duma instituição tão credível como o Banco de Portugal.

5.2 A O.C.D.E.

Em Junho de 2007 a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) apresentou o estudo “*Pensions at a Glance*”, onde, através da análise às reformas da Segurança Social nos vários países membros, destaca Portugal e o México como os países onde as expectativas de pensões mais se reduzirão, em virtude das alterações introduzidas, como o aumento da idade da reforma e as novas regras de cálculo das pensões.

De acordo com o referido estudo, antes da introdução das novas regras, um trabalhador português poderia esperar, em média, uma reforma equivalente a 113 por cento do salário, enquanto com as novas regras as taxas líquidas de reposição descem, em média, para 70 por cento. Na prática, a reestruturação da Segurança Social, vai obrigar cada português a trabalhar mais anos para receber uma pensão mais baixa.

A OCDE sublinha no estudo, três factores tidos como fundamentais para a existência de “pressão” no sistema de Segurança Social em Portugal com resultados contrários aos preconizados pela reforma:

- A subida da esperança média de vida, que alargou o tempo de recebimento da reforma;
- As inúmeras situações de entrada na reforma antes da idade limite;
- Os descontos efectuados ao longo da vida activa aquém do previsto.

²⁰ RIBEIRO, Luís Reis. *Reforma da Segurança Social afecta mais Portugal*, Diário Económico (23 Abr.2007), p. 8

Um facto positivo, segundo o estudo da OCDE, prende-se com a introdução do chamado “factor de sustentabilidade” nas pensões portuguesas. Trata-se da fórmula que o Governo encontrou para fazer reflectir a esperança média de vida no valor das pensões de reforma. Com efeito, por via da inclusão do “factor de sustentabilidade” na fórmula de cálculo da pensão, os actuais trabalhadores serão obrigados a trabalhar em média, mais cinco meses por cada dez anos que passaram.

5.3 A COMISSÃO EUROPEIA

A Comissão Europeia concluiu em Agosto de 2005 no Relatório Síntese “*Adequate and Sustainable Pensions*” que as reformas implementadas pelo Governo Português «(...) traduzir-se-ão em maiores incentivos para trabalhar mais tempo e vão contribuir também para um tratamento mais equitativo dos diferentes regimes.», e acrescenta «Uma maior harmonização do sistema de pensões e a adopção de medidas para promover carreiras mais longas deverão contribuir para reforçar a adequação e a sustentabilidade».

No mesmo relatório a Comissão regista os progressos obtidos em Portugal na resposta às dificuldades financeiras do sistema de pensões, no contexto de reequilíbrio difícil do orçamento da administração central.

Tal como referido, este relatório, foi divulgado em 2005, um ano antes da profunda reforma da Segurança Social de 2006 (Lei 4/2007), e parece traduzir-se num incentivo da Comissão Europeia à implementação das medidas de reforma do sistema de segurança social em Portugal.

Outro relatório de divulgação posterior²¹ incentiva as reformas em curso e reitera o entendimento da Comissão no sentido de considerar que as propostas de reforma da segurança social portuguesa serão uma garantia da sustentabilidade das finanças públicas.

Estes relatórios divulgados pela comissão parecem apresentar uma certa sintonia com o governo português e revelam entendimentos comuns ao nível das reformas e da sustentabilidade da Segurança Social em Portugal.

²¹ *Sustentabilidade das Finanças Públicas*, Comissão Europeia, Bruxelas, Outubro 2006.

VI. MEDIDAS DE SUSTENTABILIDADE IMPLEMENTADAS EM FRANÇA E ESPANHA

6.1 O “IVA SOCIAL” EM FRANÇA

Para fazer face ao crescente défice do sistema de segurança social, o governo francês está a estudar a possibilidade de transferir uma parte do seu financiamento para os impostos sobre o consumo, nomeadamente para o IVA.

Caso seja implementada esta medida, a taxa de IVA em França sofrerá um aumento de cinco pontos percentuais para 24,6%, penalizando sobretudo os produtos importados, especialmente os provenientes de países com baixos custos laborais e que utilizam mão-de-obra intensiva.

O designado “IVA Social” não é uma verdadeira novidade no continente europeu, já outros países, como a Alemanha²² e a Dinamarca²³, adoptaram esta medida e conseguiram reduções significativas nas contribuições sociais das empresas e dos seus custos laborais.²⁴

A implementação do “IVA Social” não passa pela criação de um novo imposto mas por uma redefinição do modelo de financiamento das quotizações sociais. Assenta num princípio muito simples que consiste em compensar uma redução do montante das contribuições sociais das entidades patronais por um aumento da taxa de IVA sobre os produtos. Sucede que o financiamento da segurança social deixará (em parte) de ser financiado pelo trabalho, para passar a ser financiado pelo consumo.

Com o objectivo de clarificar a medida, a comissão de finanças do senado francês, publicou um relatório onde são elencadas as principais vantagens e inconvenientes do “IVA Social”. Assim temos²⁵:

²² «Aumento da taxa do IVA em 3%, onde 1% se destina a compensar a redução das quotizações da segurança social de 6,5% para 4,2%» BIRCHEM, Nathalie ; BORBON, Jean-Claude. *TV A Sociale-Une alternative au financement de la protection sociale?*, 2007. [Consul. 30 Jun.2007]. Disponível em <http://www.tpe-pme.com/news/tva-sociale.html>

²³ «Supressão da quase totalidade das contribuições patronais para a segurança social, aumento da taxa do IVA em 3%, que atinge hoje 25%» BIRCHEM, Nathalie ; BORBON, Jean-Claude. *TV A Sociale-Une alternative au financement de la protection sociale?*, 2007. [Consul. 30 Jun.2007]. Disponível em <http://www.tpe-pme.com/news/tva-sociale.html>

²⁴ Sofia, França: *Governo pretende introduzir o IVA Social*, 2007, [Consul. 28 Jun.2007]. Disponível em <http://www.impostospres.net>

²⁵ BIRCHEM, Nathalie ; BORBON, Jean-Claude. *TV A Sociale-Une alternative au financement de la protection sociale?*, 2007. [Consul. 30 Jun.2007]. Disponível em <http://www.tpe-pme.com/news/tva-sociale.html>

Vantagens do “IVA Social”:

- Protecção das empresas nacionais: diminuição dos preços nas exportações e aumento dos preços nas importações;
- Facilidade de implementação e cobertura pelas normas comunitárias: o montante máximo da taxa de IVA é livremente fixado pelos Estados-membros;
- Alargamento das fontes de financiamento do sistema de segurança social.

Inconvenientes do “IVA Social”:

- Perigo do aumento da inflação;
- Diminuição do poder de compra dos consumidores;
- Traduz-se numa medida proteccionista contra os princípios da integração europeia;
- Dificuldades na fiscalização da sustentabilidade financeira dos regimes da segurança social.

Subjacente a esta medida poderá estar a tentativa do governo francês de criar competitividade às empresas nacionais, uma vez que o custo da mão-de-obra em França é o quarto mais elevado da Europa dos 15.

Com efeito, a introdução do “IVA Social”, poderá evitar a deslocalização das empresas de França para outros países onde os custos laborais sejam menores. Por outro lado, o governo poderá diminuir o enorme “peso” das despesas com a protecção social que, em França, correspondia em 2003 a 29,1% do PIB. Acresce que em 2006, o défice dos quatro subsistemas de segurança social (doença, velhice, acidentes de trabalho e família) correspondia à enorme quantia de 9,7 mil milhões de euros²⁶.

²⁶ BIRCHEM, Nathalie ; BORBON, Jean-Claude. *TV A Sociale-Une alternative au financement de la protection sociale?*, 2007. [Consul. 30 Jun.2007]. Disponível em <http://www.tpe-pmc.com/news/tva-sociale.html>

6.2 O INVESTIMENTO NA BOLSA DO “FUNDO DE RESERVA” ESPANHOL

Resguardada por um excedente orçamental que se estima, alcançará em 2010, a fabulosa quantia de 50.000 milhões de euros, a segurança social de Espanha, ao contrário de alguns países europeus, “respira” a saúde financeira necessária para a sua sustentabilidade a longo prazo.

Apesar de tal “folga” orçamental, em 2006, o governo e os parceiros sociais acordaram a reforma do sistema de segurança social, que contemplava entre outras medidas, a criação de um Fundo de Reserva proveniente do excedente orçamental.

Segundo Pascual Garcia do jornal “El Mundo”, os capitais disponíveis no Fundo de Reserva ascendiam em Fevereiro de 2007 a 40.334,78 milhões de euros²⁷

Seguindo uma recomendação do Tribunal de Contas, por uma gestão de maior flexibilidade e rentabilidade do Fundo de Reserva da segurança social, o governo de *nuestros hermanos*, através do Conselho de Ministros de 8 de Junho, aprovou um projecto de lei que permitirá a afectação até 10% do referido fundo, em investimentos no mercado de capitais, nomeadamente em activos de rendimento variável e sob gestão privada.

Tal medida, pela sua originalidade, originou no país vizinho um amplo debate e algumas opiniões que importa destacar:

- Os investimentos de rendimento variável poderão ser mais rentáveis mas, por um lado comportam maior risco, e, por outro não consideram os custos e os benefícios sociais do investimento público. Os recursos públicos agora investidos em activos de rendimento variável serão dedicados necessariamente à especulação financeira.
- Investir reservas da segurança social na bolsa ao invés de financiar com essas reservas os títulos de rendimento fixo associados ao investimento público em bens sociais, poderá significar uma renúncia expressa à expansão do Estado de Bem-estar e ao aumento da cobertura de bens públicos que garantam a satisfação das necessidades dos mais desfavorecidos.

²⁷ GARCIA, Pascual. *El Gobierno aprueba invertir en Bolsa parte del Fondo de Reserva de las pensiones*, El Mundo (9 Jun.2007), [Consul. 15 Jul.2007]. Disponível em <http://www.elmundo.es>

- O projecto governamental baseia-se no princípio da utilização do conceito de reservas e da sua rentabilização como pressuposto de financiamento futuro do sistema de segurança social. Tal medida não é compatível com princípio da contribuição solidária de todos os cidadãos em função do seu rendimento e riqueza²⁸.

Independentemente das críticas que se possam colocar, será justo constatar que, apesar do excedente do orçamento da segurança social, o executivo espanhol revela através desta medida uma preocupação pela sustentabilidade do seu sistema de segurança social, salvaguardando assim, as futuras pensões dos seus cidadãos.

VII. CONCLUSÕES

Neste estudo foi abordado o tema da Sustentabilidade da Segurança Social, com especial ênfase para as medidas consideradas na reforma do sistema acordada em 2006. Através da divisão em cinco partes fundamentais – conceito e organização da Segurança Social em Portugal, o financiamento do sistema, o âmbito e principais aspectos da reforma de 2006, a perspectiva crítica de instituições nacionais e internacionais e as medidas de sustentabilidade implementadas em França e Espanha - realçaram-se os aspectos mais relevantes e que podem causar maior impacto no financiamento e na sustentabilidade do sistema de protecção social em Portugal. Adicionalmente foram apresentados gráficos ilustrativos de algumas das partes em estudo.

Por último, realizou-se uma breve incursão por dois sistemas de protecção social substancialmente diferentes, um mais generoso mas mais desequilibrado (o modelo francês) e outro mais equilibrado mas não tão generoso (o modelo adoptado pelos *nuestros hermanos*). Abordou-se essencialmente as medidas de sustentabilidade aí implementadas.

A escassez de recursos bibliográficos, sobre o sistema de protecção social português, em geral e sobre as medidas de sustentabilidade, em particular, foi uma das maiores dificuldades encontradas na concretização desta dissertação.

²⁸ LÓPEZ, Juan Torres. *El gobierno español dedicará dinero público a la especulación*, 2007. [Consul. 15 Jul.2007]. Disponível em <http://altereconomia.org>

Creemos que sendo este um tema actual e de enorme importância para o país e para a sustentabilidade do próprio Estado, deveria existir um maior apoio público ao fomento da investigação nestas áreas do conhecimento, e uma maior preocupação com a transposição das boas práticas europeias, em especial de sistemas de protecção mais desenvolvidos e mais maduros. Configura-se um atraso estrutural nesta matéria, que talvez possa ser explicado pela excessiva tutela do Estado no sistema de segurança social português, ou talvez pela existência duma população com baixos níveis de exigência de informação e de transparência sobre a gestão das suas futuras pensões.

Na análise às principais medidas da reforma da segurança social destaca-se a promoção e incentivo ao envelhecimento activo, tal medida parece-nos controversa e de aparente contradição, uma vez que se pretende por um lado promover a necessidade de integrar os jovens no mercado de trabalho e, por outro lado, de manter os trabalhadores mais velhos no activo, durante mais tempo, de estimular a entrada no mercado de trabalho dos inactivos em idade activa e de combater as reformas antecipadas e o desemprego de longa duração dos mais velhos. Será legítima a questão: como irão o governo e a sociedade conciliar tais medidas aparentemente contraditórias?

Importa ainda realçar a falta de unanimidade acerca da eficácia da recente reforma do sistema português, um estudo publicado em Julho de 2007 caracteriza-a como “um passo no sentido certo” – “se bem que tímido e tardio” - e “insuficiente para garantir a sustentabilidade financeira de longo prazo”²⁹.

Neste estudo ficou bem sublinhada permeabilidade do sistema de protecção social a decisões políticas. Toda esta problemática origina opções políticas que não são fáceis nem satisfazem a todos e por isso nunca mobilizam maiorias. Porém, mais tarde ou mais cedo terão que ser tomadas para bem do subsistência futura de milhões de pensionistas.

²⁹ RODRIGUES, Pedro G.; PEREIRA, Alfredo Marvão, *A Reforma das Pensões em Portugal*, Fundação Luso-Americana, Lisboa, Julho 2007.

VIII. APÊNDICE 1

ORGANIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

Nos termos do artigo 90.º da LBSSS, as formas de financiamento, apresentam-se como segue:

Quadro n.º 1: Organização e financiamento do sistema de Segurança Social³⁰

Sistema	Subsistema	Financiamento
De protecção social de cidadania	De acção social	Transferências do orçamento do Estado, consignação de receitas fiscais e receitas dos jogos sociais
	De solidariedade	
	De protecção familiar	
Previdencial	-	Quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadores
Complementar	-	Essencialmente privado, baseado num plano individual assente numa perspectiva de capitalização individualizada

IX. APÊNDICE 2

COMPONENTES DA REMUNERAÇÃO COM INCIDÊNCIA DAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL

No quadro seguinte apresentam-se os sete componentes da remuneração que serão objecto de incidência das contribuições para a segurança social e cuja tributação já é realizada para efeitos de IRS.

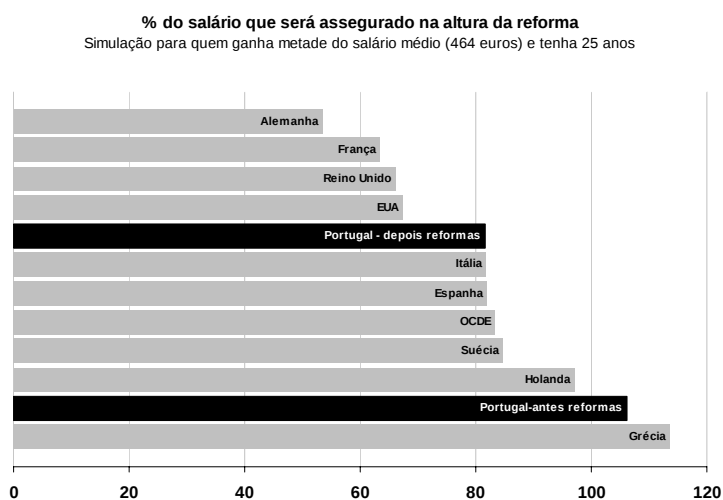
³⁰ Nos termos do artigo 90.º da LEI n.º 4/2007. D.R. I Série. 11 (2007-01-16) 354, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social.

Quadro n.º 2: Prestações abrangidas pela base de incidência da segurança social e comparação com a base fiscal

Componentes da remuneração	Sujeição a Taxa Social Única		Sujeição a IRS
	Antes Reforma	Após Reforma	Art.º 2.º CIRS
Despesas de Representação pré-determinadas	Não	Sim	Sim (n.º 3 alínea b) n.º 3)
Despesas de deslocação, regulares e suportadas pela entidade empregadora	Não	Sim	Sim (n.º 6 alínea b) n.º 3)
Indemnizações por extinção do contrato de trabalho por mútuo acordo (para além dos limites fiscais)	Não	Sim	Sim (alínea e) n.º 3)
Ajudas de custo na parte que excedam os limites legais	Não	Sim	Sim (alínea d) n.º 3)
Valores despendidos obrigatória e facultativamente pela entidade empregadora com aplicações financeiras a favor dos trabalhadores	Não	Sim	Sim (n.º 3 da alínea b) n.º 3)
Os abonos para falhas na parte em que excedam 5% da remuneração mensal fixa	Não	Sim	Sim (alínea c) n.º 3)
Prestações relacionadas com os resultados obtidos pela empresa de carácter estável	Não	Sim	Sim

X. APÊNDICE 3

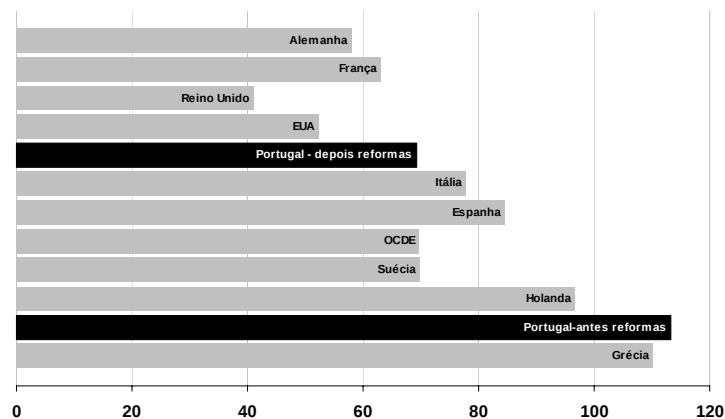
GRÁFICOS ILUSTRATIVOS DO IMPACTO DA REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL SEGUNDO A OCDE³¹



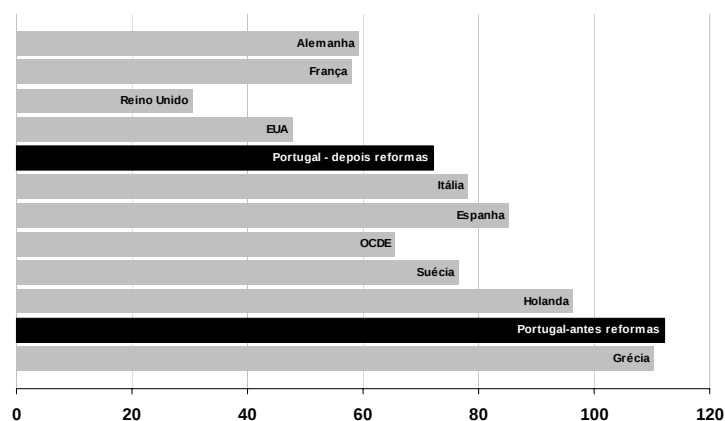
³¹ Adaptado de: Relatório da OCDE. *Pensions at a Glance*, 2007. [Consul. 15 Jul.2007]. Disponível em <http://www.oecd.org>

A Sustentabilidade da Segurança Social

% do salário que será assegurado na altura da reforma
Simulação para quem ganha o salário médio (928 euros) e tenha 25 anos



% do salário que será assegurado na altura da reforma
Simulação para quem ganha 1,5 vezes do salário médio (1392 euros) e tenha 25 anos



XI. APÊNDICE 4

FÓRMULA DE CÁLCULO DAS PENSÕES DE ACORDO COM AS NOVAS REGRAS³²

Valor da Pensão = Salário de rederência *1 X Taxa de formação *2 X Anos de serviço X (EMV 2006 / EMV ano t-1) *3

*1	*2	*3
Para inscritos na Seg. Social até 2001 e que se reformem até ao fim de 2016 Salário de referência resulta de uma fórmula combinada: contam os melhores dez dos últimos 15 anos até 31 de Dezembro de 2007 e toda a carreira contributiva entre essa data e a da reforma.	Para a parcela do salário em que se consideram os melhores 10 dos últimos 15 anos de trabalho A taxa de formação é única, de 2%. Por cada ano de descontos, o trabalhador forma 2% da sua pensão.	O factor de sustentabilidade resulta do rácio entre a esperança média de vida verificada em 2006, e aquela que se tiver verificado no ano anterior ao requerimento da pensão, a aplicar às pensões requeridas a partir do início do ano de 2008.
Para inscritos na Seg. Social até 2001 E que se reformem após 2016 Salário de referência resulta de uma fórmula combinada: contam os melhores dez dos últimos 15 anos até 31 de Dezembro de 2001 e, depois dessa data, toda a carreira contributiva. Neste caso e no anterior, o valor da pensão será o resultado da combinação proporcional destes dois factores.	Para a parcela do salário de referência em que se considera toda a carreira contributiva A taxa de formação varia entre 2% e 2,3%, aumentando à medida que o salário decresce. Com esta fórmula, garante-se que o sistema é progressivo, isto é, é mais generoso com quem teve salários mais baixos ao longo da vida activa.	Para se ter uma ideia, em 2005, a esperança média de vida dos homens à nascença era de 74,4 anos e a das mulheres de 81,2 anos. Em 2010 espera-se que esses valores subam para os 75,5 e 82,2 anos; em 2020 para os 77,4 e 83,9 anos; em 2030 para os 79 e 85,2 anos; em 2040 para os 80,2 e 86 anos; e em 2050 para os 81,2 e os 86,7 anos, respectivamente para homens e mulheres.
Inscritos na Segurança Social após o início de 2002 Salário de referência é a média de todos os salários auferidos.		Estes valores são meramente previsionais. Na altura da reforma, serão usados os dados actualizados, com base na informação publicada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) até 31 de Dezembro de cada ano.

³² Adaptado de MIRANDA, Elisabete, *Reforma da Segurança Social em balanço – Valor da Pensão*, 2007, [Consul. 27 Jun.2007]. Disponível em <http://www.jornaldenegocios.pt>

XII. BIBLIOGRAFIA

BIRCHEM, Nathalie ; BORBON, Jean-Claude. *TVA Sociale-Une alternative au financement de la protection sociale?*, 2007. [Consul. 30 Jun.2007]. Disponível em <http://www.tpe-pme.com/news/tva-sociale.html>.

CABRAL, Nazaré da Costa – *O Orçamento da Segurança Social*. Lisboa, Almedina, 2005.

Comissão das Comunidades Europeias, *Projecto de Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social*, Bruxelas, Janeiro 2005.

Comissão das Comunidades Europeias, *Sustentabilidade das Finanças Públicas*, Bruxelas, Outubro 2006.

Conselho Económico e Social, Comissão Permanente de Concertação Social - *Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social*, Lisboa, 10 de Outubro de 2006.

DAVID, Sofia – *Algumas Reflexões Sobre o Direito à Segurança Social*, Dissertação do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, Verbo Jurídico, 2002.

DECRETO-LEI n.º 187/2007. D.R. I Série. 90 (2007-05-10) 3100-3116.

DECRETO-LEI n.º 331/2001. D.R. I Série-A. 293 (2001-02-20) 8369-8373.

FERNANDES, Manuel, *Estudo considera “inevitável” nova mudança nas pensões*, 2007, [Consul. 18 Jul.2007]. Disponível em <http://jornal.publico.clix.pt>

GARCIA, Pascual. *El Gobierno aprueba invertir en Bolsa parte del Fondo de Reserva de las pensiones*, El Mundo (9 Jun.2007), [Consul. 15 Jul.2007]. Disponível em <http://www.elmundo.es>

LEI n.º 4/2007. D.R. I Série. 11 (2007-01-16) 345-356.

LÓPEZ, Juan Torres. *El gobierno español dedicará dinero público a la especulación*, 2007. [Consul. 15 Jul.2007]. Disponível em <http://altereconomia.org>

MARQUES, Pedro, Intervenção do SESS na Sessão de Abertura do Seminário *Novos desafios para as Pensões em Portugal*, 17-03-2006, [Consul. 31 Jul.2007]. Disponível em <http://www.mtss.gov.pt>

MIRANDA, Elisabete, *Reforma da Segurança Social em balanço – Valor da Pensão*, 2007, [Consul. 27 Jun.2007]. Disponível em <http://www.jornaldenegocios.pt>

NEVES, Ilídio das – *Crise e Reforma da Segurança Social – Equívocos e Realidades*. Lisboa, Edições Chambel, 1998.

OCDE. *Pensions at a Glance*, 2007. [Consul. 15 Jul.2007]. Disponível em <http://www.oecd.org>

OLIVEIRA, Arnaldo – *Fundos de Pensões, Estudo Jurídico*. Lisboa, Almedina, 2003.

PEREIRA, Freitas; WILLIAMS, David; PLEIJSIER, Arthur, TEIXEIRA, Glória (Coordenação) – *Tributação dos Rendimentos do Trabalho Dependente – Relação com as Contribuições para a Segurança Social*, Porto, Vida Económica, 2000.

PEREIRA, Pedro Telhado – *A reforma da Segurança Social: Contributos para Reflexão*. Lisboa, Celta Editora, 2000.

PINHEIRO, Maximiano; CUNHA, Vanda Geraldes, MISS- *Um Modelo para Avaliação da Sustentabilidade da Segurança Social Pública Portuguesa*, Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal, Lisboa, Maio 2007.

RIBEIRO, Luís Reis. *Reforma da Segurança Social afecta mais Portugal*, Diário Económico (23 Abr.2007).

SANTOS, Boaventura Sousa; BENTO, Maria; GONELHA, Maldonado; COSTA, Alfredo Bruto da – *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*. Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, 1998.

Sofia, França: *Governo pretende introduzir o IVA Social*, 2007, [Consul. 28 Jun.2007]. Disponível em <http://www.impostopress.net>

TEIXEIRA, Glória; NOGUEIRA, João Félix, *Segurança Social – Uma Perspectiva Fiscal*, Estudo do Projecto de Investigação “Tributação e Segurança Social”, desenvolvido pelo Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

SILVA, Tiago Figueiredo, *Economistas consideram reforma na Segurança Social insuficiente*, 2007, [Consul. 18 Jul.2007]. Disponível em <http://diarioeconomico.sapo.pt>