

**OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

Os problemas e as soluções para a Segurança Social

*Trabalhos realizados no âmbito das Oficinas de Políticas Alternativas
do Observatório sobre Crises e Alternativas*

junho 2014

Os problemas e as soluções para a Segurança Social

- documento em atualização (versão de junho de 2014) -

**Cláudia Joaquim - Frederico Cantante - Hugo Mendes - José Luís
Albuquerque - Manuel Carvalho da Silva - Manuel Couret Branco -
Manuel Pires - Marco Marques - Maria do Carmo Tavares - Mariana
Trigo Pereira - Paulo Pedroso - Renato Miguel do Carmo - Ricardo
Moreira - Rosa Coelho Fernandes - Tiago Gillot - Vítor Junqueira**

Sumário

Um sistema de trabalho digno e de sentido emancipador: Relações laborais, negociação coletiva, Segurança Social (Manuel Carvalho da Silva)

A Economia Política do Direito Humano à Segurança Social, ou porque razão a Segurança Social deve ser pública (Manuel Couret Branco)

Proteção social, pobreza e desigualdades (em outubro, José Luís Albuquerque)

Algumas notas sobre o financiamento da Segurança Social (Maria do Carmo Tavares)

Financiamento das pensões, plafonamento, modelo sueco – perguntas & respostas (Vítor Junqueira)

Pensões, muitas perguntas e algumas respostas (Cláudia Joaquim, Hugo Mendes, Mariana Trigo Pereira e Vítor Junqueira)

Precariedade, desemprego e proteção social: caminhos para a desigualdade? (Renato Miguel do Carmo e Frederico Cantante)

Exclusão, perseguição e desvinculação: a Segurança Social ao contrário no caso dos Recibos Verdes (Ricardo Moreira, Marco Marques e Tiago Gillot)

O Terceiro Setor, Ação Social e Equipamentos Sociais, e a questão essencial para o futuro: Que modelo queremos para Portugal? (Cláudia Joaquim)

Algumas ideias para reflexão sobre a prevenção e o combate à fraude e evasão na Segurança Social (Manuel Pires e Rosa Coelho Fernandes)

Sistema de Informação da Segurança Social: Uma Ferramenta de Gestão, Prevenção, Rigor e Transparência (Rosa Coelho Fernandes e Manuel Pires)

(Prestar) Contas da Segurança Social: Os desafios da transparência nos sistemas de informação da Segurança Social (Vítor Junqueira)

As crises desde 2008, o Programa de Ajustamento e os OE/OSS's (até novembro, José Luís Albuquerque)

Sobre os autores

Cláudia Joaquim, economista, mestranda no ISCTE-IUL (Mestrado em Políticas Públicas), co-autoria com Pedro Adão e Silva e Mariana Trigo Pereira do texto "O programa de assistência económica e financeira e as pensões", no âmbito do Fórum de Políticas Públicas 2014 / ISCTE-IUL

Frederico Cantante, licenciado em Sociologia e Planeamento e em Direito, é assistente de investigação do CIES-IUL e membro da equipa permanente do Observatório das Desigualdades. Tem vindo a trabalhar nos últimos anos na área das desigualdades económicas e sociais, campo de investigação no qual está a desenvolver a sua tese de doutoramento

Hugo Mendes, Licenciado em Sociologia pelo ISCTE, fez estudos doutorais na Universidade de Warwick, no Reino Unido. É investigador do CESNOVA, da Universidade Nova de Lisboa. Foi assessor da ministra da Educação do XVII Governo, e assessor do secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro no XVIII Governo. É coautor do blogue Jugular

José Luís Albuquerque, Economista com trabalhos de investigação/consultoria no CISEP/ISEG entre 1990 e 2005, ingressou no então Departamento de Estudos e Planeamento do Ministério do Emprego e da Segurança Social em 1995, tendo ocupado diversos cargos como chefia intermédia e dirigente superior entre 1999 e 2012. Participa no Congresso Democrático das Alternativas e é colaborador do Observatório sobre Crises e Alternativas

Manuel Carvalho da Silva, Licenciado e doutorado em Sociologia pelo ISCTE. Coordenador/Secretário-geral da CGTP-IN entre 1986 e 2012, Coordenador do Polo de Lisboa do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra e do Observatório sobre Crises e Alternativas do CES

Manuel Couret Branco, docente na Universidade de Évora onde ensina entre outras disciplinas Economia Política dos Direitos Humanos e Economia da Política Social. Entre as suas últimas publicações encontram-se Economia Política dos Direitos Humanos e Economics versus Human Rights e os artigos The Political Economy of the Human Right to Water e Economics Against Democracy.

Manuel Pires, ex-dirigente (Presidente) do Conselho Diretivo do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade entre 2001 e 2011

Marco Marques é engenheiro florestal e trabalhou como investigador no Instituto Superior de Agronomia. Dirigente da Associação de Combate à Precariedade. Esteve envolvido nos primeiros passos do movimento de trabalhadores precários, com a realização do *MayDay Lisboa* e o nascimento do movimento *Precários Inflexíveis*

Maria do Carmo Tavares, analista química e sindicalista, com responsabilidades na área social na Comissão Executiva da CGTP-IN, entre outros foi representante na Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção

Mariana Trigo Pereira, economista e mestre em Análise de Política Social pelo ISEG-UL. Trabalhou em consultoria e assumiu funções de assessoria económica, prosseguindo, em simultâneo, trabalhos de investigação na área das políticas sociais

Paulo Pedroso, Professor Auxiliar Convidado da Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE-IUL. Consultor em sistemas de proteção social. Antigo Ministro do Trabalho e da Solidariedade

Renato Miguel do Carmo é sociólogo e, atualmente, investigador auxiliar do CIES-IUL e do Observatório das Desigualdades. É autor de diversos livros e artigos, versando principalmente as temáticas das desigualdades sociais e territoriais, estudos rurais e urbanos, globalização, mobilidade espacial e capital social

Ricardo Moreira é engenheiro florestal e mestre em economia e políticas públicas. Esteve envolvido nos primeiros passos do movimento de trabalhadores precários, com a realização do *MayDay Lisboa* e o nascimento do movimento *Precários Inflexíveis*

Rosa Coelho Fernandes, ex-dirigente (Vogal) do Conselho Diretivo do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade entre 2001 e 2012

Tiago Gillot é engenheiro agrónomo de formação e está atualmente desempregado. Dirigente da Associação de Combate à Precariedade. Esteve envolvido nos primeiros passos do movimento de trabalhadores precários, com a realização do *MayDay Lisboa* e o nascimento do movimento *Precários Inflexíveis*

Vítor Junqueira, economista, investigador em políticas de proteção social e de rendimentos, coautor de “Desigualdade Económica em Portugal” (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013) e autor do blogue buracosnaestrada.blogspot.com

Um sistema de trabalho digno e de sentido emancipador: Relações laborais, negociação coletiva, Segurança Social

Manuel Carvalho da Silva

Vivemos um tempo em que a “economia industrial” ou, como prefiro designar, a economia de produção de bens e serviços úteis ao desenvolvimento da sociedade humana, é subjugada pela “economia financeira” e especulativa. Esta constitui o instrumento fundamental do enriquecimento de alguns, cavando desigualdades.

A primeira, que nos propicia a esmagadora maioria dos empregos é submetida, tem de suportar os custos de organização e funcionamento da sociedade, de garantir rendimentos ao comum das pessoas, de assegurar direitos sociais fundamentais e, também, de tapar os buracos provocados pela “economia financeira”, quando esta entra em colapso ou faz grandes desfalques.

Algumas das orientações estratégicas dos poderosos do capital produtivo – cujos interesses se gerem numa crescente imbricação entre produtivo e financeiro – mostram que este procura seguir as práticas do capital financeiro, transformando esse objetivo em fator desencadeador de crises nas empresas, que provocam reduções salariais, instabilidades e inseguranças no emprego, desemprego, desestruturação das condições-base dos sistemas de segurança e proteção sociais, ou seja, do Estado Social.

Os bloqueios que estão a fazer regredir as sociedades em vários campos, podem ser, em parte, resolvidos se forem trabalhados compromissos novos entre os verdadeiros representantes dessa “economia industrial”, os trabalhadores e a esmagadora maioria da sociedade. Esses compromissos têm de se opor aos interesses da “economia financeira”. Eles podem ajudar a salvaguardar o Estado Social, o Estado de Direito Democrático e os sistemas de Segurança Social.

A contribuição patronal para a Segurança Social, feita a partir da efetivação da remuneração do trabalhador, constitui uma das garantias-base do funcionamento dos sistemas públicos universais e solidários que conhecemos. As discussões feitas sobre o financiamento dos sistemas de Segurança Social têm mostrado que este compromisso patronal é indispensável e que, se for deslocalizado do ponto mais seguro da sua efetividade, dificilmente será exequível.

Entretanto, a “economia financeira” tem de, em primeiro lugar, ser reduzida a proporções limitadas e controladas e depois não pode ser dispensada de contribuir para o bem comum, desde logo não lhe ser permitida a fuga às obrigações contributivas.

A perspetiva de se criar («inventar») um outro Estado-providência que corresponda agora a um «armar do indivíduo», no contexto do individualismo

institucionalizado que impera neste capitalismo neoliberal, não passa de uma miragem ou de uma «bondade» inerente ao reconhecimento de uma necessidade para a qual se terão de encontrar respostas, face a riscos de explosão social.

Não é possível criar, manter, reformular ou desenvolver um Estado-providência, assim como não é possível uma regulação e regulamentação das relações de trabalho que seja coerente, solidária e justa, numa sociedade que se enquadre no ressuscitar de velhas catalogações dos indivíduos que, de forma simplista e simultaneamente violenta, nos dividem entre capazes e incapazes, competentes e incompetentes, frugais e perdulários, preguiçosos e diligentes.

A defesa do Estado Social – não existe Estado moderno e democrático sem dimensão social –, tarefa imprescindível em Portugal e na União Europeia, implica a afirmação de políticas públicas em vários campos mas, também, uma intervenção muito sólida e clara no plano das relações entre privados: as relações e interdependências entre o Estado de Direito Democrático, o Estado Social e o Trabalho são muitas e complexas, exigindo por isso um enquadramento harmonizado e rigoroso.

É tempo de afirmar reformas profundas e assumir roturas claras com os caminhos que nos estão a conduzir ao desastre. A (re)construção de um modelo moderno e mais justo de relações laborais – um sistema de trabalho digno e de sentido emancipador – é uma das prioridades que paciente e laboriosamente deve ser trabalhada no nosso país.

A reparação e a salvaguarda do Regime Democrático, que se apresenta como desafio prioritário e permanente, jamais se conseguirão sem um grande esforço de reequilíbrio das relações sociais, afetadas que estão pelas políticas de austeridade em múltiplos indicadores e áreas da sociedade portuguesa. Esse objetivo carece, imperiosamente, de reposição de equilíbrios nas condições de trabalho. A democracia não sobreviverá às desigualdades, às práticas de banalização do desrespeito pelas leis, às injustiças e às humilhações que vão proliferando no mundo do trabalho. Sem Estado de Direito Democrático podemos ter trabalho, mas não teremos emprego digno e tudo o que lhe está associado, designadamente um sistema de segurança social moderno, solidário e universal.

No sistema político em que vivemos, e na sociedade que ambicionamos, o lugar e o valor do trabalho são centrais. Grande parte das relações sociais – mais intrinsecamente as laborais, mas ainda outras inerentes ao espaço de trabalho – desenvolve-se no campo das relações entre atores privados, coletivos e individuais.

A formulação de alternativas, de saídas efetivas dos bloqueios que manietam a sociedade portuguesa, situam-nos perante o desafio de diálogo e negociação, fundamentalmente bilateral, em escalas predefinidas, num quadro de reconhecimento e respeito mútuos e com relações em equilíbrio, em torno de um

sistema de trabalho que salvaguarde a dignidade de todos os que trabalham e tenha um sentido emancipador.

Não se propõe uma discussão do quadro das relações laborais de forma isolada, mas sim o desenvolvimento de um processo sério de análise de políticas sociais e económicas, que nas matérias específicas das políticas laborais tome em consideração: (i) as inúmeras opiniões formuladas em consenso pelos parceiros sociais, vertidas em Pareceres do Conselho Económico e Social – relativos a Grandes Opções do Plano, a Estratégia Orçamental, a Orçamentos do Estado, à utilização de Fundos Comunitários – elaborados desde o chamado início da crise (2008); (ii) as reflexões e propostas inscritas no Relatório da OIT, “Enfrentar a crise do emprego em Portugal”, que os parceiros sociais unanimemente saudaram; (iii) os contributos diversos apresentados por forças políticas, sociais, económicas e outras, de diversos quadrantes, que os parceiros sociais, por consenso, considerem de relevo.

O processo que propomos pode tomar esta ampla base de partida para complementar e ancorar a discussão específica sobre o sistema de trabalho, mas sem dúvida que ele só é exequível se forem alterados pressupostos políticos fundamentais que estão a manietar as possibilidades de resposta eficaz aos bloqueios – designadamente as políticas austeritárias – e a impedir o desenvolvimento do país. Uma dinâmica de diálogo e negociação séria, mobilizadora e responsabilizadora, potenciará as capacidades das organizações envolvidas (organizações patronais e sindicais) e, por consequência, a participação e mobilização social e cívica da sociedade no seu todo.

Mas, entretanto, é preciso assumir que não existirá possibilidade de diálogo e negociação séria sem efetividade da contratação coletiva. Os governos não podem fazer letra morta do direito à contratação coletiva no setor público. Isso contribui para a destruição geral desse direito.

A contratação coletiva no setor privado está absolutamente paralisada e para ser retomada é imprescindível, nomeadamente: i) atualizar o salário mínimo nacional; ii) parar com as sucessivas alterações da legislação laboral e das condições de prestação de trabalho, através de decretos-lei sempre com sentido regressivo; iii) respeitar e valorizar os trabalhadores da Administração Pública, com um quadro de direitos/ deveres equilibrado, onde o seu salário e outros direitos estruturantes não sejam postos em causa.

A contratação coletiva foi no século XX, é hoje e será no futuro, como perspetiva a OIT, o melhor instrumento de políticas para dar dignidade ao trabalho e melhorar a distribuição da riqueza. Sem ela generalizam-se as humilhações no mundo do trabalho.

A coesão da sociedade exige a identificação e a garantia de efetivação de um amplo leque de direitos/deveres, base fundamental para a responsabilização das pessoas a partir da valorização do trabalho.

Propõe, assim, dez tópicos elementares para um sistema de trabalho digno e de sentido emancipador:

- i) respeito pelo direito do trabalho, pelas leis laborais e sindicais, e pelos direitos individuais e coletivos fundamentais dos trabalhadores;
- ii) efetivação da contratação coletiva;
- iii) compromissos concretos com vista à revitalização do setor produtivo, à defesa do emprego e à criação de novos empregos, com a preocupação de fazer evoluir a sua qualidade;
- iv) um leque de novas condições que valorizem os jovens, as suas formações e a sua inserção no mercado de trabalho;
- v) compromissos de combate à precariedade que coloca as pessoas (a juventude em particular) a saltar de ocupação em ocupação com vidas carregadas de solidão;
- vi) valorização dos salários e, em particular, compromissos datados e quantificados de atualização do salário mínimo nacional, em função de premissas identificadas e explicitadas;
- vii) travagem imediata da degradação das pensões e medidas para a recuperação dos seus justos valores;
- viii) garantias de proteção de todos os desempregados;
- ix) identificação de fatores indispensáveis de estabilidade e confiança, que permitam aos trabalhadores, de todas as gerações, suportar os seus projetos de vida;
- x) revisão de alterações feitas na legislação laboral, porque desequilibram a distribuição da riqueza entre rendimento do capital e rendimentos do trabalho e tiram dignidade ao trabalho. Há alterações que devem ser anuladas, podendo colocar-se em contraposição fatores que favoreçam a produtividade e até a competitividade das empresas, em particular pequenas e médias, de setores com mais dificuldades.

Os objetivos que formulamos nesta reflexão, bem como o financiamento futuro da Segurança Social, só poderão ser alcançados no quadro de políticas alternativas mais globais que, designadamente, evitem o despovoamento do país e o envelhecimento da sociedade portuguesa, recomponham coesão e relações intergeracionais, travem a emigração, combatam o desemprego e a saída precoce do mercado de trabalho, que valorizem a cidadania social.

A Economia Política do Direito Humano à Segurança Social, ou porque razão a Segurança Social deve ser pública

Manuel Branco

A segurança a vários níveis sempre constituiu uma preocupação fundamental da sociedade. A possibilidade de uma eventual privação de recursos, por exemplo, resultante de calamidades públicas ou naturais ou simplesmente de um inverno prolongado motivou desde os primórdios da humanidade a produção de diversas formas de proteção da comunidade. Durante muito tempo, as preocupações relativas à proteção social pareceram ter encontrado uma resposta satisfatória na intervenção de instituições privadas, como a família alargada, a igreja ou as guildas comerciais que mutualizavam os seus recursos para atender aos tempos difíceis dos seus membros.

Nos primeiros balbucios da revolução industrial não existia ainda a noção de que os indivíduos teriam algo como um direito à proteção social e por extensão a ideia de que a comunidade teria uma responsabilidade para com estes mesmos indivíduos. As famosas leis dos pobres em Inglaterra constituíram talvez um primeiro esboço do reconhecimento de uma responsabilidade social para com a privação dos indivíduos, mas este sistema não só era humilhante para os seus beneficiários como, no fundo, atentava contra alguns dos seus direitos fundamentais.

O desenvolvimento do sistema capitalista haveria de destruir esta já por si frágil estrutura de proteção. Para proteger os trabalhadores da devastação social provocada pelo sistema capitalista emergente, surgiram, então, um conjunto de esquemas privados, tais como sociedades de ajuda mútua ou apólices de seguros específicas. No entanto, levantou-se desde logo a questão de saber em que medida poderiam os trabalhadores individualmente cobrir os riscos em que incorriam na nova sociedade salarial.

O chanceler alemão Otto von Bismarck, com a criação, entre 1883 e 1889, do primeiro sistema de segurança social com características públicas, abriu, de certo modo, a discussão em torno da ideia de que as pessoas, mais do que uma necessidade, teriam um direito à segurança social. E que a sociedade, em complemento do indivíduo, teria o dever de assegurar essa proteção. A partir de então a segurança social passou a beneficiar do reconhecimento enquanto direito e mais tarde foram-lhe dedicados artigos específicos nas diversas declarações sobre direitos humanos.

A segurança social deve ser entendida, aqui, como um conjunto de instituições, medidas, direitos, obrigações e transferências cujo propósito é, em primeiro lugar, garantir o acesso à saúde e aos serviços sociais e, em segundo lugar, providenciar uma segurança de rendimento que permita aliviar a pobreza e fazer

face aos riscos da vida, isto é obviar à ausência de rendimento por motivos de desemprego, invalidez e velhice.

Apesar de se poder considerar a luta contra pobreza no âmbito da segurança social não se deve forçosamente confundir a segurança social com a assistência social. Na segurança social está, de certo modo, implícita a ideia de uma rede de proteção que tem como objetivo assegurar um mínimo de igualdade dos indivíduos face ao aleatório, ao infortúnio, mas não obrigatoriamente um conjunto de medidas tendentes a assegurar uma igualdade em sentido lato, como no que diz respeito, por exemplo, à distribuição de rendimentos

Assim, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) proclama que:

Artigo 22º

Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país.

Artigo 25º

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

No Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) esta questão é inscrita no seu artigo 9º que determina que:

Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à segurança social incluindo ao seguro social.

Na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia que faz parte do Tratado de Lisboa, e é portanto juridicamente vinculativa, diz-se no artigo 34.º que:

1. A União reconhece e respeita o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem proteção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego.

De acordo com as diferentes proclamações de direitos humanos fundamentais, a segurança social assumir-se-ia, então, enquanto direito humano, porque constitui um pré-requisito à realização de alguns destes como os direitos à

saúde, a um nível adequado de vida ou ainda à proteção da maternidade, concorrendo todos, no fundo, para assegurar o mais fundamental de todos eles, o direito à vida.

Segundo o Comité sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais apenas 20% da população mundial beneficia de uma cobertura social apropriada fazendo do direito à segurança social, provavelmente, um dos mais mal garantidos em todo o mundo, entre os diversos direitos económico, sociais e culturais. Dado que na literatura é geralmente atribuído ao Estado o dever de garantir os direitos humanos, facilmente se poderá concluir que a maioria dos Estados do mundo falhou no cumprimento da sua missão. Haverá então lugar para o aparecimento de outras instituições que possam fazer melhor do que o Estado? Por outras palavras, poderá o mercado garantir o direito à segurança social.

Poderá o Mercado Garantir Direitos Humanos?

Como para qualquer direito humano a discussão acerca de quem tem a responsabilidade de o garantir, isto é neste caso particular a discussão acerca de quem deve fornecer a segurança social constitui um ponto fulcral. Quem deve então assegurar a segurança social? Como já se disse, na literatura sobre direitos humanos a responsabilidade é normalmente atribuída ao Estado. No entanto duas questões fundamentais têm sido levantadas e que põem em causa a inevitabilidade desta responsabilidade.

Em primeiro lugar a crise orçamental que afeta muitos países, entre os quais o nosso como é sabido, tem pressionado os governos a cortar na despesa e a mercadorizar o seu comportamento, seja através da adoção de comportamentos típicos de uma empresa seja através da privatização pura e simples de anteriores funções exclusivas.

Em segundo lugar a progressiva autonomização dos mercados em relação ao Estado-Nação, nomeadamente dos mercados financeiros, poderia sugerir que a responsabilidade pela garantia de direitos humanos como a segurança social poderia recair sobre os mercados com o objetivo de que esta mesma responsabilidade venha a corresponder o mais possível à distribuição de influência económica que caracteriza as sociedades contemporâneas.

Façamos então a pergunta poderá a segurança social ser privatizada? Para evitar um suspense angustiante dou já resposta. Enquanto bem económico a segurança social pode ser privatizada. Enquanto direito humano a segurança social não deve ser privatizada.

A garantia de direitos humanos exige a realização de três condições fundamentais: universalidade, responsabilidade e eficiência. A seguir iremos demonstrar que o fornecimento privado de segurança social não responde a

estas exigências dado que o mercado enquanto instituição, 1) não exprime preferências sociais, 2) não é responsável, e 3) não é eficiente.

1) O mercado não exprime preferências sociais

Antes do mais é preciso dizer que promover direitos humanos como a segurança social significa revelar uma preferência social, isto é admitir que uma estrutura de cobertura da população é melhor do que outra. Por outras palavras, está-se a entender que uma situação na qual toda a população está coberta pela rede de proteção social, é melhor do que outra em que tal não se verifica.

Aliás no caso dos direitos humanos a única situação aceitável é aquela em que efetivamente, ou no mínimo tendencialmente, é proporcionada a universalidade da cobertura, isto é que o direito esteja garantido para toda a gente. Ora, deste ponto de vista, o mercado não está preparado para conduzir este processo pois, de facto, o mercado normalmente não exprime preferências de estrutura, não tem argumentos para afirmar que uma determinada estrutura de distribuição é melhor do que outra.

O que importa para o mercado é que os agentes que participam nas trocas fiquem satisfeitos, isto é que o vendedor tenha podido vender as quantidades desejadas ao preço que vigorou para determinada transação e que o comprador, para o mesmo preço, tenha podido adquirir a quantidade por ele também desejada. Isto, no entanto, não configura forçosamente uma situação satisfatória do ponto de vista da garantia de um direito pois os direitos ou são de todos ou não são de ninguém e no que concerne às liberdades fundamentais, ninguém pode ser excluído do benefício de um direito por não ter dinheiro para pagar. Ora ao mercado apenas interessa quem tem dinheiro para pagar.

2) O mercado não é responsável

Na linguagem dos direitos humanos aos direitos dos indivíduos correspondem deveres de outros indivíduos ou instituições. Assim, se os direitos dos indivíduos não estiverem garantidos, isso significa que esses outros indivíduos ou instituições falharam no cumprimento do seu dever. A responsabilidade de quem fornece bens e serviços enquanto direitos humanos, ou seja a disponibilidade para prestar contas, é, portanto, um elemento crucial na altura de definir quem deve fornecer direitos humanos em geral, e a segurança social em particular.

Quando o Estado, por exemplo, falha na sua tarefa de garantir um direito humano, o Estado é responsável juridicamente perante um tribunal ou politicamente perante os eleitores. Tal pode acontecer quando, por exemplo, se considerar que esse governo não garantiu um nível de emprego razoável ou que o serviço nos hospitais públicos baixou de qualidade de forma inaceitável. Se, por

seu turno, o mercado falhar na sua tarefa de garantir um direito humano, a quem pode o indivíduo recorrer? O Estado é simultaneamente eleito e conhecido, o mercado, pelo contrário é autónomo e anónimo

3) O mercado não é eficiente

A eficiência, aqui, significa a capacidade de providenciar com lucro uma cobertura de riscos sociais que responda a todas as exigências da segurança social. Ora, o mercado da segurança social, como qualquer mercado intertemporal, sofre de problemas respeitantes aos incentivos e à informação. Três grandes problemas afetam o fornecimento privado de segurança social.

Em primeiro lugar existe uma assimetria de informação entre as partes contratantes, por exemplo entre o doente e o fornecedor de serviços ou ainda outros intermediários no processo, como por exemplo os médicos. Em segundo lugar, existe o risco de seleção adversa. Isto é, uma companhia de seguros tem dificuldade em calcular o prémio correspondente ao risco, não só porque tal não é fácil de fazer como o indivíduo poderá não fornecer toda a informação à companhia sobre o seu risco potencial. Finalmente existe ainda aquilo a que se chama risco moral. Ou seja é admissível que uma vez concluído um contrato de seguro um indivíduo sentindo-se “protegido” adote um comportamento de maior risco fazendo com que o risco inicial para o segurador seja agravado

No que diz respeito ao seguro no domínio da saúde a principal justificação económica do fornecimento público de segurança social reside no facto de apenas o vendedor do produto saúde, ou seja o médico, poder verdadeiramente medir o valor da saúde, o que poderá significar preços e níveis de consumo inadequados a serem suportados pelos beneficiários de um eventual seguro.

No caso das pensões de reforma o principal problema reside, por seu turno, na imperfeição dos mercados quando se trata de transferir o rendimento entre a idade de atividade e a idade da reforma. Com efeito, através do sistema da capitalização uma firma privada não consegue assegurar, no final do período de atividade, um nível de rendimento satisfatório para o beneficiário sem fazer aplicações financeiras.

A incerteza inerente a qualquer tipo de aplicação retira, por definição, a uma reforma obtida através deste sistema a classificação de segurança. É claro que os modernos sistemas de gestão de carteiras permitem reduzir substancialmente os riscos de planos de reforma privados e até por vezes assegurar rendimentos mais elevados do que um sistema público típico. No entanto não se trata aqui de segurança social mas de investimento, dois conceitos muito distintos.

Vem à superfície a questão crucial do conflito entre direito e utilidade. Uma reforma na lógica da segurança social pública é um direito que pode até conferir menor utilidade do que o rendimento obtido através de um esquema de

capitalização privado. No entanto este rendimento é garantido *a priori*, o que constitui a essência da providência de um direito, enquanto no caso do esquema privado o rendimento obtido constitui o resultado a posteriori de uma aplicação, ao qual está, ademais, apenso um determinado grau de probabilidade de ocorrência, e portanto também de não ocorrência.

Conclusão

Hoje em dia o pensamento económico dominante faz do mercado um valor absoluto e um meio infalível de afetar racionalmente os recursos. Todas as categorias de bens e serviços, e logo de direitos, são reduzidas a uma só, a mercadoria. Na sociedade dos direitos humanos, a responsabilidade e a universalidade são conceitos fundamentais. Ora, transformar direitos em mercadorias faz com que ambos os conceitos sejam deixados para trás.

Apenas a provisão pública de direitos responde adequadamente às exigências da responsabilidade e da universalidade. As preocupações acerca da sustentabilidade intergeracional dos atuais sistemas de segurança social pública são perfeitamente legítimas, mas a privatização não constitui uma alternativa válida pois resultaria na exclusão e na desigualdade no que respeita ao benefício do direito à segurança social por parte dos indivíduos sem que por outro lado assistisse a estes mesmos indivíduos o direito de contestar jurídica ou politicamente a violação de um dos seus direitos.

Algumas notas sobre o financiamento da segurança social

Maria do Carmo Tavares

Segundo o INE (Inquérito às condições de vida e rendimentos) o risco de pobreza dos residentes em Portugal em 2011 era estimado em 17,9%.

E a taxa de risco de pobreza para a população em situação de desemprego foi de 38,3% tendo aumentado 2,3 pontos percentuais face ao ano anterior.

E o risco de pobreza das famílias com crianças dependentes aumentou para 20,4%, mais 2,5 p.p. do que o valor registado para o total da população residente.

Mas sabemos, que sem as transferências sociais a taxa de pobreza seria de 45,4%, ou seja quase metade da população residente.

É obrigatório ter um sistema de Segurança Social público e universal e solidário se o objetivo é ter uma sociedade mais igualitária e desenvolvida.

Uma sociedade evoluída económica e culturalmente é antagónica com a pobreza e com o empobrecimento de grande parte da população como está a acontecer.

O nosso Sistema de Segurança Social rege-se por objetivos e princípios gerais e fundamentais dos quais destaco: o princípio da universalidade e o da solidariedade.

O princípio da solidariedade consiste na responsabilidade coletiva das pessoas entre si, das finalidades do sistema e envolve o concurso do Estado no seu financiamento.

E concretiza-se:

- No plano nacional, através da transferência de recursos entre os cidadãos de forma a permitir a todos uma efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de rendimentos sociais mínimos para os mais desfavorecidos;
- No plano laboral através do funcionamento de mecanismos redistributivos no âmbito da proteção de base profissional;
- No plano intergeracional, através de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização;

E assim temos dois grandes sistemas, o de proteção social de cidadania onde se integra a Ação Social que tem por objetivo garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem estar e a coesão social.

A efetivação dos direitos mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica.

A prevenção e erradicação de situações de pobreza e de exclusão.

A compensação de encargos familiares e a compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência.

A forma de financiamento deste sistema assente na solidariedade nacional como a Lei de Bases refere e bem é garantida por transferências do orçamento de Estado por consignação de receitas fiscais.

Neste tempo de crise, ao sistema de proteção de cidadania devia caber o papel fundamental para diminuir a pobreza e a desproteção de vastas camadas, porém o que se está a assistir é ao seu definhamento. Entre 2010 e 2013 as transferências do O.E. diminuíram 17% em termos nominais.

O sistema de cidadania, está cada vez mais a desempenhar um papel assistencialista e, ao mesmo tempo se verifica-se uma quebra brutal de beneficiários (abono de família; RSI e subsídio social de desemprego, etc).

As condições de acesso a todos os apoios do Estado no Regime não Contributivo com condição de recurso (Lei 70/2010) é muito castradora e é em grande parte responsável pelas centenas de milhar de beneficiários expulsos de um Sistema Básico que devia ser tendencialmente universalista. O mais flagrante é o abono de família que devia, com urgência, evoluir novamente para a universalidade, mesmo com diferenciação positiva, ele deve ser um direito da criança conforme está e bem na legislação.

O Regime de Cidadania não oferece dúvidas quanto ao seu financiamento, têm é que se inverter as políticas que levam ao seu definhamento e alterar a condição de recurso.

O sistema previdencial

É assente no princípio da solidariedade de base profissional e as suas prestações pecuniárias são substitutivas do rendimento do trabalho perdido conforme está legalmente definido.

O sistema previdencial, conforme está expresso na Lei de Bases, deve ser fundamentalmente autofinanciado tendo por base uma relação sinalagmática direta entre o dever de contribuir e o direito às prestações.

Considero que é fundamental que o sistema previdencial seja autofinanciado.

O sistema previdencial não deve ficar refém de transferências do Orçamento de Estado, aliás o que se está a passar com o Sistema de Cidadania é bem demonstrativo dos riscos. Corria-se o risco da relação entre o rendimento, a carreira contributiva com a pensão e as outras prestações substitutivas do rendimento se fragilizar ou até virem a desaparecer.

O montante das receitas deve assentar essencialmente na retribuição dos trabalhadores conforme o previsto no Código Contributivo, seja a parte das quotizações ou das contribuições.

O que se deve aprofundar é o alargamento da base de incidência contributiva, considerando não só os salários mas também outras componentes.

Ciclicamente, o Sistema Previdencial tem sido objeto de profundos ataques que têm coincidido com modelos económicos adotados que demonstraram ser desajustados e fracassados.

Esses momentos, como agora, têm sido usados para reduzir direitos a todos aqueles que contribuem, reduzindo o valor das pensões, do subsídio de desemprego e doença e aumentar a idade de reforma.

A insustentabilidade do sistema são argumentos usados pelo capital e pelo Governo, invocando como grande causa os fatores de natureza demográfica e o envelhecimento da população.

Os grandes responsáveis da degradação financeira da Segurança Social é a crise o modelo económico e o desemprego brutal daí resultantes, porém estas questões nunca são invocadas pelo Governo.

Esta situação acontece porém porque por detrás está o desejo do capital introduzir tetos nas contribuições e nas pensões. No Governo de Durão Barroso essa tentativa foi ensaiada com uma iniciativa legislativa que, felizmente, não foi por diante.

Mais que nunca, o capital financeiro pretende alargar o negócio de Planos Poupança Reforma, bem como o patronato de fazer reverter a seu favor a diminuição dos custos do trabalho.

Se não tivesse havido um clamor à escala nacional contra este Governo já tinham sido premiados com uma redução substancial da taxa contributiva.

Como sabemos, para o sistema previdencial uma das questões chave é o emprego a sua qualidade e a boa saúde da economia.

Antes da crise o sistema observava saldos, concretamente em 2008, era mais de 1 611 milhões de euros o que se verificou durante anos. Devemos ter sempre presente que a segurança social suportou uma avalanche de reformas antecipadas, para satisfazer o patronato que substituiu esses trabalhadores por trabalhadores precários.

Esses custos foram elevadíssimos para o Sistema de Segurança Social e penalizou o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, para onde seriam canalizados saldos superiores do Sistema Previdencial.

É a partir de 2012 que se começa a sentir uma diminuição do saldo que está associado à forte estagnação da economia, dos salários e aos altos índices de desemprego.

Em Portugal temos 5,5 milhões de trabalhadores ativos, mas calcula-se que desses, cerca de 1,4 milhões de pessoas estão desempregadas e não só os 850 mil desempregados registados.

Logo aqui o valor das contribuições e quotizações que não entram no sistema são elevadíssimos. Para além disso as despesas com o subsídio de desempregado nunca foram tão elevadas, podendo representar mais de 4,5% do PIB (e muitos milhares de trabalhadores não tem atualmente proteção). As despesas com o desemprego provocam um grande desequilíbrio no Sistema Previdencial.

Para a degradação financeira da Segurança Social há ainda que associar a questão salarial.

Como se sabe, o desemprego é um regulador de salários e que, mesmo para os trabalhadores mais estáveis e qualificados, os seus rendimentos baixaram para muitos (através das horas extraordinárias, subsídio de turno, prémios, etc).

Os salários dos trabalhadores precários é cerca de 37% inferior ao dos outros trabalhadores, assim como há cada vez mais trabalhadores com o salário mínimo nacional.

Como já referi há duas questões chave para o equilíbrio financeiro da Segurança Social:

- Necessidade de crescimento económico;
- Políticas de criação de emprego e valorização dos salários.

O problema não está no Sistema de Segurança Social público, que tem um papel fundamental na sociedade, assim como não está no modelo de repartição/Solidariedade Intergeracional, como não decorre de fatores demográficos.

O desequilíbrio existente está nos impactos das medidas de austeridade e do empobrecimento dos trabalhadores e nas políticas económicas aplicadas, o que exige uma inversão urgente, que está a delapidar o sistema em muitos e muito milhões de euros.

A sustentabilidade financeira não pode nem deve ser ignorada e, por isso, há que ter presente ainda:

- O combate à fraude e evasão contributiva é essencial (aplicação do Código Contributivo);
- A recuperação de dívidas;
- Dar cumprimento aos objetivos do Fundo de Estabilização da Segurança Social;

- Aprofundar o alargamento da base de incidência contributiva, o que poderia passar pela criação de uma taxa sobre a riqueza criada nas empresas que não pagam contribuições para a Segurança Social (incidência no Valor Acrescentado Líquido).

A CGTP-IN, em 2006, apresentou ao Governo e patronato uma proposta que visava uma maior equidade entre as empresas e que se traduzia num reforço de financiamento coerente e credível ao aplicar uma taxa de 3% sobre o VAL. Seria importante aprofundar esta ideia.

No meu entender considero mais credível esta via do que por via fiscal (como por exemplo uma percentagem sobre transações na Bolsa, ou Imposto sobre a Riqueza), pelas razões expostas sobre o autofinanciamento do Sistema Previdencial.

Financiamento das pensões, plafonamento, modelo sueco: Perguntas & respostas¹

Vítor Junqueira

Como se classificam os sistemas de pensões quanto ao seu financiamento?

Existem modelos de repartição, modelos de capitalização e modelos mistos.

Nos modelos de **repartição** puros (PAYG: *Pay-As-You-Go*), como o que existe em Portugal, as contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras são direcionadas no momento para o pagamento das pensões (e de outras prestações). Existe um fluxo constante de entrada e saída de dinheiro. Os eventuais saldos positivos podem constituir um fundo (o FEFSS, no caso português) para financiamento do sistema no futuro. Verifica-se solidariedade intergeracional (as pensões são financiadas pelas contribuições dos ativos) e intrageracional (os ativos financiam as prestações dos que estão impossibilitados de trabalhar). Os principais riscos destes modelos estão na vulnerabilidade face ao envelhecimento demográfico, na tendência para o agravamento das taxas contributivas e na pressão que sistemas demasiado generosos possam colocar nas finanças públicas, com repercussões a longo prazo.

Nos modelos de **capitalização** puros, as contribuições são acumuladas e investidas em fundos de pensões públicos ou privados que pagarão as pensões no futuro. A pensão futura resulta, portanto, das contribuições acumuladas e da respetiva capitalização. A solidariedade (tanto inter- como intrageracional) é substituída pelo interesse individual. Os principais riscos destes modelos são de ordem financeira (dependência perigosa do funcionamento dos mercados de capitais e das escolhas das melhores aplicações financeiras) e na individualização do próprio risco.

Os modelos mistos combinam características da repartição e da capitalização.

O que é o plafonamento e quais são os seus custos?

O *plafonamento* corresponde, em termos básicos, à limitação da obrigatoriedade de pagamento de contribuições para a Segurança Social e na correspondente libertação do excedente remuneratório para fundos de capitalização. No plafonamento de tipo **horizontal**, como o que é desejado pelos atuais responsáveis políticos, define-se um teto máximo nas remunerações, deixando o trabalhador de estar obrigado a efetuar contribuições relativas à parte remanescente, podendo esta ser investida em fundos de capitalização privados.

¹ A partir, nomeadamente, das conversas na Oficina de 6 de março de 2013.

Já no plafonamento **vertical**, como o que foi proposto em 2006, seriam afetados todos os trabalhadores, quaisquer que fossem as suas remunerações, por via da fixação de uma proporção da taxa contributiva que passaria então a ser destinada à capitalização.

Em qualquer um destes modelos, o plafonamento visa reduzir a base de incidência contributiva, logo reduzindo as obrigações futuras da Segurança Social no pagamento de pensões. Mas esta redução da despesa em pensões só se sentirá no futuro, na altura em que estes trabalhadores se reformem, ao passo que a redução na receita com as contribuições dos ativos começará a sentir-se desde já, o que imporá um fator de desequilíbrio adicional significativo às contas da Segurança Social.

Mesmo que o plafonamento venha a ser aplicado apenas aos novos trabalhadores, distribuindo no tempo (ainda que de forma crescente) o custo da sua implementação, tal colocaria fortemente em causa os fundamentos de solidariedade intergeracional do sistema de repartição: as novas gerações contribuiriam menos para as pensões dos atuais pensionistas.

A imposição de um teto salarial para o plafonamento vem ainda reduzir a progressividade do sistema, que atualmente pressupõe que remunerações de referência mais elevadas dão origem a taxas de formação mais reduzidas, logo pensões proporcionalmente mais reduzidas. O plafonamento realizado nos termos propostos conduziria tendencialmente a um alisamento do sistema de pensões.

Carece ainda de clarificação a forma como o plafonamento, designadamente por via da redução das contribuições, afetaria o direito às prestações imediatas (desemprego, doença, paternidade, etc.).

O que é o modelo sueco e que condições existem para a sua aplicação ao caso português?

A Suécia começou a discutir em 1991, em contexto de crise, a alteração do seu sistema de pensões. As linhas base do novo sistema foram definidas em 1994, entrando em vigor em 1999. Aplica-se ainda a outros países, como a Itália ou a Letónia. Trata-se de um modelo misto ou híbrido, em que as contribuições são alvo de registo individual e são capitalizadas a uma taxa de juro fictícia, associada ao crescimento da economia (a designada capitalização fictícia). Na Suécia, esta taxa de juro está associada ao crescimento da massa salarial (na Itália, ao crescimento do PIB a cada triénio e, na Letónia, ao crescimento da massa salarial corrigido pela evolução do emprego). Trata-se de um modelo misto: apesar da lógica de capitalização virtual, as contribuições do momento servem para pagar as pensões do momento, como num modelo de repartição. Mas existe uma relação unívoca entre todos os descontos efetuados para uma

conta individual e a pensão que se receberá (modelo de capitalização). O valor de uma pensão, na Suécia, resulta assim de três fatores: o montante das contribuições individuais, a respetiva capitalização através da taxa fictícia e ainda a esperança média de vida geracional. Havendo um desequilíbrio (i.e., receitas de contribuições inferiores às despesas com pensões), o sistema é financiado através de um mecanismo automático em que tanto as pensões dos atuais pensionistas são reavaliadas (implicando a sua diminuição), como as dos futuros, que atualmente se encontram no ativo, serão reduzidas. É aplicada uma mesma taxa anual, tanto para a capitalização fictícia da pensão futura, como para a atualização das pensões já atribuídas. Desde a implementação deste modelo na Suécia, verificaram-se pela primeira vez desequilíbrios nos dois últimos anos.

No que às prestações imediatas (desemprego, doença, paternidade, etc.) diz respeito, o financiamento é feito por seguros sociais obrigatórios ou pelo Orçamento do Estado. Além do primeiro pilar (sistema público), financiado pelas contribuições de trabalhadores e de entidades empregadoras (a uma taxa global de 16%), o modelo sueco inclui também um pilar zero (pensões mínimas financiadas através do Orçamento de Estado, como no caso português) e um segundo pilar, financiado através de uma contribuição obrigatória para todos os trabalhadores (taxa de 2,5%) em regime de capitalização real integrada.

O modelo sueco tem sido apontado como uma alternativa ao atual sistema de pensões em Portugal, contudo importa realçar que:

- O Estado não assume riscos, os quais são transferidos para o pensionista, reduzindo automaticamente o valor da pensão (as pensões têm uma natureza que deixa de ser estritamente contributiva);
- O sistema deixa de ser de base salarial, perdendo relação direta com a remuneração;
- É alterado o contrato social intergeracional, limitando-se a responsabilidade social dos indivíduos – a pensão passa a ser definida como individual, de lógica patrimonial. Há implicações de natureza legal e constitucional;
- Portugal apresenta problemas estruturais distintos face à Suécia (sistema de segurança social de menor maturidade; taxas de natalidade inferiores; ausência de crescimento económico ou a níveis muito inferiores);
- Portugal apresenta ainda um problema conjuntural adicional, de difícil transposição: taxa de desemprego elevada, com repercussões na arrecadação de contribuições (receita) e no pagamento de prestações de desemprego (despesa).

Pensões, muitas perguntas e algumas respostas

Cláudia Joaquim, Hugo Mendes, Mariana Trigo Pereira e Vítor Junqueira

1. Como nasceu e evoluiu o sistema de pensões?
2. Que pensões e complementos de pensões são pagas? Que complementos de pensões há e o que é o CSI? O que são pensões mínimas?
3. Faz sentido aumentar algumas mínimas e congelar ou diminuir o CSI?
4. Como é que se apura o valor de uma pensão?
5. O que é a condição de recursos? São idênticas para todas as pensões? Para que servem?
6. Há uma condição de recursos sobre as pensões de sobrevivência?
7. Deve haver um limite máximo às pensões? Mesmo quando calculadas com base em toda a carreira contributiva?
8. A sustentabilidade da Segurança Social é apenas por causa das pensões? E meramente financeira?
9. Há mais pensionistas que contribuintes?
10. As pensões são redistributivas? Devem combater a pobreza?
11. O que é a convergência da CGA?
12. A idade efetiva de reforma tem andado desfasada da idade legal? E em termos europeus, quais são as idades legais/efetivas (quando existem ambas)?
13. O que é o fator de sustentabilidade do acordo de 2006? E o 'novo' factor de sustentabilidade (de 2014 e seguintes)?
14. Porque são pagas as pensões 14 vezes por ano?
15. O que é a conspiração grisalha? E o cisma grisalho?
16. O que significa a TSU dos pensionistas? E das viúvas?
17. A CES é um duplo imposto?
18. Qual o impacto dos cortes e impostos entre 2011 e 2014?
19. Como são alimentados os fundos públicos, FEFSS e em resultado dos Certificados de Reforma Públicos?
20. O que é uma taxa de substituição?
21. Como evoluem as taxas de substituição até 2050-2060?
22. Uma reforma do sistema de pensões pode fazer-se sem os Parceiros Sociais? Para que servem estes? Como se faz uma reforma?
23. O Grupo interministerial e de peritos é a Comissão da Reforma do Guião da Reforma do Estado? Ou é outro grupo e limita-se a propor cortes definitivos e retroativos das pensões?
24. Que medidas podiam ser equacionadas?
25. E quais as medidas deviam ser abandonadas / recusadas?

1. Como nasceu e evoluiu o sistema de pensões?

2. Que pensões e complementos de pensões são pagas? Que complementos de pensões há e o que é o CSI? O que são pensões mínimas?

O sistema de pensões português compreende três grandes categorias de pensões: i) pensões de velhice, ii) pensões de invalidez e iii) pensões de sobrevivência.

As **pensões de velhice** são prestações pecuniárias atribuídas a pessoas com idade igual ou superior a 66 anos ou com direito à pensão antecipada (situações de desemprego involuntário de longa duração ou certas profissões de desgaste rápido) e que cumpram o prazo de garantia, isto é, 15 anos seguidos ou intercalados de descontos para a segurança social ou outro sistema de protecção social que assegure uma pensão de velhice. No caso de beneficiários do seguro social voluntário são necessários 144 meses de contribuições.

Os indivíduos com idade igual ou superior à idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral da segurança social que não preencham o prazo de garantia podem ser elegíveis para a **pensão social de velhice** se não auferirem mensalmente mais do que 40% do valor do IAS (ou 60% do IAS no caso de um casal).

As pensões de **invalidez** são prestações pecuniárias atribuídas a beneficiários em situação de incapacidade permanente para o trabalho. O prazo de garantia corresponde a um mínimo de 5 anos de descontos (seguidos ou intercalados) no caso de invalidez relativa, 3 anos de descontos no caso de invalidez absoluta e 72 meses no caso de beneficiários do seguro social voluntário.

As **pensões de sobrevivência** são pagas a familiares de beneficiários do regime geral da segurança social (com descontos de pelo menos 36 meses) após o seu falecimento, e destinam-se a compensá-los pela perda de rendimentos associada. Nos casos em que não há enquadramento no regime geral da segurança social, estão previstas as **pensões de viuvez** que apoiam monetariamente o viúvo ou viúva de antigos beneficiários da pensão social, desde que não tenha direito a qualquer outra pensão nem auferir rendimentos mensais brutos iguais ou inferiores a 40% o IAS.

Finalmente, o sistema de pensões prevê ainda o pagamento de **pensões de orfandade** atribuídas a crianças e jovens órfãos até atingirem os 18 anos de idade ou até ao momento da sua emancipação (casamento). Estas pensões são atribuídas a beneficiários que não qualifiquem para a pensão de sobrevivência, ou seja, órfãos de pessoas que não descontavam para a segurança social nem para qualquer outro sistema de protecção social e que preencham a condição de

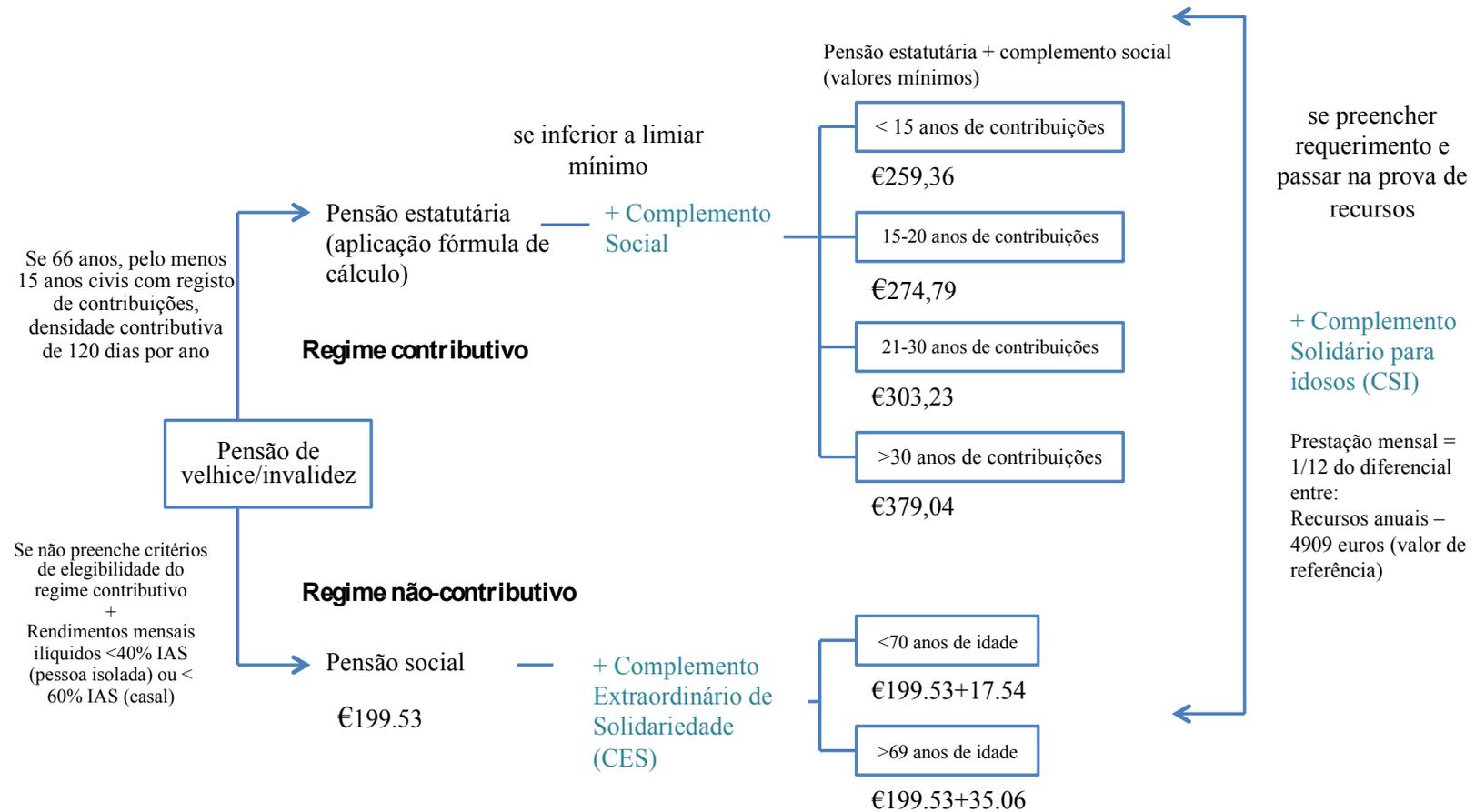
recursos - rendimentos mensais brutos iguais ou inferiores a 40% do IAS, ou rendimentos mensais brutos do agregado familiar iguais ou inferiores a 150% o IAS.

Existem inúmeros complementos de pensões que visam, na sua generalidade, elevar o rendimento mínimo dos pensionistas dos vários regimes, embora apresentem critérios distintos de elegibilidade e de determinação dos montantes associados.

A Figura 1 dá destaque a três desses complementos. Os **complementos sociais** correspondem a prestações diferenciais que acrescem à pensão estatutária do regime geral da segurança social. Anualmente são definidos montantes mínimos de pensão, de acordo com a duração da carreira contributiva, que servem de referencial à atribuição destes complementos. Existem igualmente complementos à pensão social e à pensão social de invalidez - **complementos extraordinários de solidariedade** - que variam em função da idade do pensionista. Os complementos referidos não precisam de ser requeridos e são atribuídos de forma automática, sem prova de recursos. A soma destes complementos com a pensão "base" (estatutária ou social) perfaz o que se designa por "pensões mínimas".

Por fim, o **complemento solidário para idosos** (CSI) foi o último dos complementos a ser criado, em 2005, com o intuito de aprofundar a rede de mínimos sociais e reforçar a eficácia do combate à pobreza entre a população mais idosa. Este complemento distingue-se dos restantes porque introduz novos princípios de justiça social assente em requisitos de acesso mais restritivos, nomeadamente, uma prova de recursos que considera um leque alargado de recursos do pensionista e do seu agregado familiar - rendimentos de trabalho, rendimentos de capitais, rendimentos prediais, incrementos patrimoniais, pensões e complementos, transferências monetárias, entre outros. O CSI corresponde a uma prestação diferencial que tem como referencial um valor fixado anualmente (4909 euros/ano em 2014). Como ilustra a Figura 1, o CSI pode acumular com as pensões de velhice e invalidez de ambos os regimes, e igualmente com a pensão de sobrevivência e o complemento por dependência.

Figura 1 - Principais complementos do sistema de pensões português



Para além destes complementos que se destinam a elevar patamares mínimos de rendimentos dos pensionistas, existe ainda um **complemento por dependência** que visa apoiar pensionistas que se encontrem numa situação de dependência e que necessitem de auxílio de outra pessoa para satisfazerem necessidades básicas da vida quotidiana. Este complemento, que acumula com pensões de qualquer regime, abrange igualmente não pensionistas que se encontrem em situação de incapacidade de locomoção originada por uma das doenças previstas no quadro legal.

Para os pensionistas de invalidez e de velhice do regime geral que começaram a receber a pensão antes de 1994 é ainda previsto um **complemento por conjugue a cargo** para as situações em que o conjugue não tenha rendimentos, ou tenha rendimentos mensais inferiores a 36,8 euros.

Por fim, o **complemento especial de pensão** corresponde a uma prestação paga anualmente a antigos combatentes que sejam beneficiários de uma pensão social ou rural, em função do tempo de serviço militar e do tempo de serviço bonificado.

Não sendo os dados mais atuais, a análise da despesa com pensões e complementos em 2011 por subsistema de Segurança Social segundo a forma de financiamento, apresenta-nos a desagregação mais detalhada da despesa conhecida², sendo particularmente relevante para a análise do impacto das transferências não contributivas.

A despesa financiada fundamentalmente por transferências do OE, relativa ao Sistema de Proteção Social de Cidadania, representava cerca de 25% do total da despesa, sendo particularmente significativos os valores dos complementos sociais (quase 11% do total) que garantem pensões mínimas do regime contributivo, bem como do RESSAA (ainda que a diminuir o seu peso nos últimos anos) e das pensões por antecipação da idade de reforma.

² IGFSS – Conta da Segurança Social 2011, pág. 275.

Quadro - Despesa com pensões e complementos por subsistema de Segurança Social segundo a forma de financiamento, 2011

	<i>(euro)</i>
Sistema de Proteção Social de Cidadania [1]	3.620.180.356,11
Subsistema Proteção Familiar	370.112.898,33
<i>Regime contributivo</i>	
Complementos por cônjuge a cargo	9.294.700,82
Complementos por dependência	360.818.197,51
Subsistema Solidariedade	3.250.067.457,78
<i>Regime Não Contributivo (RNC)</i>	
Complementos sociais	1.555.068.287,21
Pensões	271.689.987,93
Complemento Extraordinário Solidariedade	28.440.346,53
<i>Regime Transitório dos Rurais (RTR)</i>	
Pensões	27.057.631,82
Complemento Extraordinário Solidariedade	2.581.918,23
<i>Regime Especial de Seg. Social das Atividades Agrícolas (RESSAA)</i>	
Pensões	641.895.865,30
<i>Regime Especial de Segurança Social dos Ferrovieiros</i>	
Pensões	47.038.592,56
<i>Pensões - desalojados das ex-colónias</i>	14.522.729,35
<i>Complemento Especial de Pensão dos Antigos Combatentes</i>	34.270.652,56
<i>Pensões por antecipação da idade de reforma</i>	627.501.446,29
Sistema Previdencial - Repartição [2]	10.828.182.575,94
Montante provisório de pensão	0,00
Pensões	10.826.571.504,62
Equivalência actuarial	370.823,73
Complemento de Pensão (Portaria 193/79)	1.240.247,59

Não está considerada nesta estrutura uma prestação com particular relevo no combate à pobreza dos idosos, o Complemento Solidário para Idosos (cerca de 273 milhões de euros em 2011), nem as pensões dos bancários pagas pela Segurança Social a partir de 2012 inclusive (cerca de 516 milhões de euros nesse ano)³ ou pagas pela Caixa Geral de Aposentações (mais de 8,7 mil milhões de euros em 2011, menos de 8 mil milhões de euros em 2012)⁴.

Esta estrutura da despesa com pensões e outros complementos será significativamente diferente fruto de medidas recentes, nomeadamente com o congelamento do Indexante de Apoios Sociais (IAS), o aumento das pensões mínimas do Regime Geral, das sociais e rurais (RESSAA), a diminuição do valor

³ Conta Geral do Estado.

⁴ Caixa Geral de Aposentações, Relatório e Contas.

de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI), o não pagamento de algumas pensões em 14 prestações por ano, repercutindo-se ainda no rendimento disponível dos idosos o aumento da tributação em geral (direta e indireta) e a tributação especial dirigida a pensionistas (vulgo CES – Contribuição Extraordinária de Solidariedade), e nas suas condições de vida a diminuição de serviços públicos e de maiores dificuldades no acesso a equipamentos sociais⁵.

3. Faz sentido aumentar algumas mínimas e congelar ou diminuir o CSI?

A criação do CSI tornou redundantes alguns complementos que anteriormente asseguravam patamares mínimos de rendimentos de pensão aos pensionistas. Na prática, isto significa que se fossem eliminados os "complementos sociais" e "complementos extraordinários de solidariedade", o CSI asseguraria patamares mínimos de rendimentos à população idosa em situação de maior vulnerabilidade financeira. Para além de assegurar rendimentos mínimos de sobrevivência, o CSI é mais eficiente e eficaz na redução da pobreza uma vez que a sua atribuição assenta numa análise criteriosa de um conjunto alargado de rendimentos do agregado social onde o pensionista se insere. É também, por esta razão, mais justo na medida em que não distribui recursos para indivíduos que não se encontram em situações de carência económica, focalizando antes os apoios naqueles que não possuem outras fontes de rendimento para além da pensão. A coexistência de tantos complementos no sistema de pensões tem, no entanto, dado azo a que, nos últimos anos, se tenham suspenso princípios orientadores que estavam a institucionalizar-se, introduzido, em simultâneo, mais incoerências no sistema. Um exemplo paradigmático destas inconsistências diz respeito à atualização de complementos de pensão sem condição de recursos ("pensões mínimas"), em detrimento da atualização de complementos de pensão com condições de recursos (CSI).

Não só têm sido privilegiadas as pensões mínimas, como em 2013 foi reduzido o valor de referência do CSI de 5022 euros/ano para 4909 euros/ano, medida que foi justificada pelo Governo pelo facto da "esmagadora maioria dos beneficiários" ter visto "a sua pensão ser aumentada, em média, 4%"⁶. Contudo, tratando-se o CSI de uma prestação de montante diferencial, a atualização das pensões estatutárias dos seus beneficiários tem um efeito neutro nos rendimentos destes pensionistas, uma vez que o valor do complemento é reduzido na mesma proporção. Já a redução do valor de referência do CSI tem como resultado a

⁵ A este propósito, ver *A Anatomia da Crise*, 1º relatório preliminar do Observatório sobre Crises e Alternativas, nomeadamente o Capítulo 4 "O Estado Social, crise e reformas".

⁶ Preâmbulo do Decreto-lei nº13/2013, de 25 de janeiro.

diminuição efetiva do montante destas prestações e, conseqüentemente, a redução dos rendimentos dos pensionistas mais carenciados, ao mesmo tempo que restringe o universo de beneficiários daquele que é atualmente o mais forte instrumento de combate à pobreza entre os idosos. O desinvestimento do atual Governo nesta prestação reflete-se tanto na redução do montante da prestação como no número de beneficiários -uma redução de 37.500 beneficiários entre 2011 e Janeiro de 2014. Isto significa que atualmente o número de beneficiários do CSI está ao nível dos patamares verificados no período pré-crise económica e financeira.

Contrariamente ao que se passou com o CSI, as "pensões mínimas", bandeira política do atual Governo, foram exceção ao congelamento do valor nominal das pensões que foi iniciado pelo OE para 2011. No entanto, também esta opção tem subjacente importantes inconsistências. As exceções à suspensão do regime de atualização das pensões previstas desde o OE para 2012 incluem as pensões sociais, rurais e as pensões mínimas do regime geral da segurança social. Contudo, apesar de ser recorrente ouvir o poder político dizer que as pensões mínimas ficaram a salvo do congelamento de pensões, na verdade apenas nos últimos anos apenas foram atualizadas as pensões mínimas (complementos sociais) dos pensionistas do regime geral que menos descontaram para a segurança social, ou seja, com carreiras contributivas inferiores a 15 anos. Neste sentido, o princípio de privilegiar e encorajar carreiras contributivas mais longas tem vindo a ser ignorado, assistindo-se antes ao esbater de diferenças entre os patamares mínimos de pensões dos vários escalões de carreiras contributivos, reduzindo, deste modo, os incentivos a carreiras contributivas mais longas. Finalmente, ficaram de fora deste regime de exceção os complementos das pensões sociais que correspondem, na prática, às "pensões mínimas" do regime não contributivo. As pensões "mínimas, sociais e rurais" foram atualizadas em pouco mais de 1% (cerca de 2-3 euros mensais), abrangendo 1 milhão e 100 mil portugueses. Com exceção da pensão social, estas pensões não estão sujeitas a condição de recursos e o seu efeito líquido no rendimento dos pensionistas não é suficiente para reduzir a incidência da pobreza. Neste sentido, apenas razões eleitoralistas poderão explicar a opção pelo aumento das pensões mínimas em detrimento do CSI.

4. Como é que se apura o valor de uma pensão?

5. O que é a condição de recursos? São idênticas para todas as pensões? Para que servem?

A condição de recursos corresponde a um conjunto de condições que permite aferir a elegibilidade de acesso de um beneficiário a prestações sociais, tendo

normalmente por referência o agregado familiar onde este se insere e os rendimentos dos indivíduos que o compõem. Em 2010 procurou-se harmonizar as condições de recursos de várias prestações sociais de forma a uniformizar critérios e conceitos e generalizar o nível de rigor e exigência aplicado no CSI às restantes prestações de natureza não contributiva. Neste sentido, o Decreto-Lei nº70/2010, de 16 de junho estabeleceu as "regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos do agregado familiar para a verificação das condições de recursos a ter em conta no reconhecimento e manutenção do direito às seguintes prestações": prestações por encargos familiares; RSI; subsídio social de desemprego; e subsídios sociais no âmbito da parentalidade.

As condições de recursos determinam um limite máximo de rendimentos em relação ao qual é possível aferir o direito às prestações sociais. No caso de prestações de combate à pobreza este limite é normalmente fixado por referência ao limiar de pobreza permitindo garantir, com a atribuição da prestação em causa, um patamar mínimo de subsistência aos seus beneficiários. Uma condição de recursos estabelece o tipo de rendimentos incluídos na aferição do nível de recursos, o conceito de agregado familiar bem como as regras de capitação dos rendimentos do agregado familiar (escalas de equivalência que permitem calcular o rendimento mensal por pessoa do agregado familiar - "rendimento por adulto equivalente").

Apesar do esforço de harmonização das regras subjacentes às provas de recursos, subsistem diferenças entre as condições de recursos aplicadas no sistema de segurança social. Na pensão social, por exemplo, apenas se consideram os rendimentos de trabalho, rendimentos de bolsas, subsídios por frequência de ações de formação profissional ou rendimentos supervenientes. Por seu lado, o CSI considera um conjunto muito alargado de fontes de rendimento: rendimentos de trabalho, rendimentos empresariais ou profissionais, rendimentos de capitais, rendimentos prediais, incrementos patrimoniais, valor de realização de bens móveis e imóveis, pensões e complementos, apoios em dinheiro pagos pela segurança social, uma percentagem do valor do património mobiliário e imobiliário e ainda transferências de dinheiro realizadas por pessoas singulares ou coletivas. Existem ainda diferenças ao nível das escalas de equivalência aplicadas na capitação dos rendimentos do agregado familiar.

Em geral as condições de recursos são aplicadas no âmbito da atribuição de prestações de natureza não contributiva, assentes no princípio da cidadania e financiadas por transferências do Orçamento de Estado.

6. Há uma condição de recursos sobre as pensões de sobrevivência?

O caminho que estava a ser percorrido nos últimos anos direcionava-se para uma aferição mais rigorosa dos recursos dos requerentes de prestações sociais de forma a reduzir iniquidades na atribuição de apoios sociais e focalizar recursos naqueles em situação de maior carência económica. Neste sentido, procurou-se generalizar a utilização de condições de recursos mais exigentes, isto é, aplicando regras que atendessem a um conjunto mais vasto de fontes de rendimento na aferição dos recursos dos requerentes.

Recentemente, no OE para 2014, o Governo procedeu à introdução de cortes progressivos nas pensões de sobrevivência atribuídas pelo CNP e pela CGA anunciando a aplicação de uma "condição de recursos". Neste âmbito, os cortes nas pensões de sobrevivência passariam a afetar "cônjuges sobrevivivos" e "membros sobrevivivos de união de facto que auferam mensalmente a título de pensão pelo menos 2000 euros"⁷. Contrariamente à tendência de aumento da abrangência dos recursos considerados no âmbito da aplicação de provas de recursos na segurança social, a nova "condição de recursos" das pensões de sobrevivência considera apenas os rendimentos de pensões, ignorando todas as restantes fontes de rendimento, como os rendimentos de trabalho. Esta opção tem ainda o efeito perverso de isentar dos cortes os beneficiários de pensões de sobrevivência em idade ativa - que acumulam a pensão de sobrevivência com rendimentos de trabalho -, os quais têm maior capacidade de diversificar fontes de rendimento e alterar os seus planos de vida. A opção é, por isso, geradora de iniquidade penalizando mais, em termos relativos, os reformados viúvos que não têm outras fontes de rendimento para além dos rendimentos de pensões.

7. Deve haver um limite máximo às pensões? Mesmo quando calculadas com base em toda a carreira contributiva?

8. A sustentabilidade da Segurança Social é apenas por causa das pensões? E meramente financeira?

A sustentabilidade da Segurança Social depende, em grande medida, da evolução da despesa com as pensões pelo que representa da despesa total do sistema.

Embora tal seja raramente explicitado na discussão pública, a sustentabilidade financeira do sistema depende da evolução combinada de inúmeras variáveis: para além das variáveis endógenas ao sistema (como a idade de reforma e as condições de acesso, ou a taxa de substituição da pensão), é necessário ter em

⁷ Lei nº83-C/2013, de 31 de dezembro.

conta as de cariz demográfico (como a taxa de natalidade, a esperança média de vida ou o rácio de dependência); as que dizem respeito ao mercado de trabalho (como a taxa de emprego ou a evolução das contribuições sociais); as que remetem para a dimensão macroeconómica (como a variação do PIB, ou da produtividade do trabalho), para além das variáveis de esfera da intervenção política (como o valor da taxa social única ou a maior ou menor diversidade das fontes de financiamento do sistema). Refletir sobre a sustentabilidade do sistema implica, portanto, equacionar os múltiplos cenários que resultam da combinação deste amplo conjunto de variáveis.

No entanto, quando pensamos em sustentabilidade, devemos ter em conta as suas múltiplas dimensões do conceito. Por exemplo, a dimensão sociopolítica da sustentabilidade do sistema: para um sistema público de segurança social ser sustentável a longo prazo, necessita de legitimação e reconhecimento dos cidadãos (de diferentes gerações) que tenha tradução no apoio público a políticas que defendam o sistema de propostas de reforma que levem à sua desestruturação. É difícil um sistema público de segurança social resistir, ao longo do tempo, aos ataques políticos dos que o pretendem transformar sem que receba dos seus presentes - e, sobretudo - futuros beneficiários uma valorização importante. Nesse sentido, a instabilidade recente gerada pelas múltiplas e profundas alterações ao sistema não pode deixar de gerar um enorme grau de desconfiança pública, que poderá ter consequências muito negativas nas representações públicas do sistema.

Por outro lado, quando se discute a questão da sustentabilidade, devemos sempre questionar se seria sustentável, do ponto de vista das condições de vida na terceira idade, uma situação em que a proteção fornecida pelo sistema não existisse (como temos hoje). Será, assim, socialmente sustentável regressar, no futuro, a níveis semelhantes de pobreza e privação que caracterizaram o passado do nosso sistema?

9. Há mais pensionistas que contribuintes?

Trata-se, em primeiro lugar, de duas grandezas sobre as quais não existe um conhecimento suficientemente rigoroso ou com a transparência estatística exigível. A forma como geralmente são apresentados dados sobre pensionistas tende a sobreavaliar o seu número. O Relatório da Conta da Segurança Social, principal recurso estatístico da Segurança Social, indica na sua mais recente edição que “o número total de pensionistas em dezembro de 2012 foi de cerca de 3,0 milhões”. Porém, este número não é mais do que o totalizador de pensões atribuídas no âmbito dos vários regimes e eventualidades da Segurança Social. É preciso compreender que neste número encontramos duplas (ou até triplas) contagens para pensionistas que auferem mais do que uma pensão. É o caso, por

exemplo, de alguém que aufer, em simultâneo e de forma legítima, uma pensão de velhice (ou de invalidez) juntamente com uma de pensão de sobrevivência, na sequência do falecimento do seu cônjuge. E se alargarmos a contagem ao universo de pensionistas da CGA, aumentam as possibilidades de sobreposições. A dimensão desta sobreposição de dados não é normalmente tornada pública, mas os relatórios de organizações extranacionais, como a (Comissão Europeia Grupo de Trabalho para o Envelhecimento), ajudam a colmatar, ainda que de forma imperfeita, esta lacuna. O relatório de 2012 (“2012 Ageing Report”), por exemplo, apontava para um total de 2,6 milhões de pensionistas em 2010, já incluindo os cerca de 600 mil beneficiários da CGA, um número muito diferente dos três milhões apresentados apenas para a Segurança Social.

E se o objetivo é comparar o número de pensionistas com o número de contribuintes, outras cautelas devem ser tidas em conta: por exemplo, no número de pensionistas de sobrevivência, que ronda atualmente os 700 mil, há um grupo não dado a conhecer publicamente que diz respeito a jovens órfãos. Ou seja, nem todos os pensionistas correspondem a indivíduos definitivamente arredados do mercado de trabalho. Por outro lado, entre os pensionistas há uma larga proporção que aufer uma pensão de regimes não contributivos que, ao abrigo da adequação seletiva das fontes de financiamento, são financiadas não pelas contribuições mas antes pelo Orçamento do Estado.

No que diz respeito ao número de contribuintes da Segurança Social, trata-se de uma grandeza que não é alvo de divulgação. Existe acesso à estatística do número de trabalhadores (via Inquérito ao Emprego, por exemplo), mas esta dificilmente oferece uma ideia da dimensão da população de contribuintes (mais uma vez, o número total de trabalhadores inclui aqueles que são, em simultâneo, trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes e que, como tal, só descontam por via da relação de trabalho por conta de outrem). Ainda assim, o mesmo relatório da Comissão Europeia atrás citado ajuda a perceber que o número de contribuintes, incluindo os funcionários públicos que descontam para a CGA, rondará os 4,2 milhões de indivíduos, em 2010 (atualmente, com a evolução do desemprego ocorrida nos anos mais recentes, o número será significativamente mais baixo), o que resultaria num “rácio de suporte” (contribuintes face a pensionistas) de 158,8%.

10. As pensões são redistributivas? Devem combater a pobreza?

Um dos traços dos sistemas de pensões assentes no princípio contributivo - ou seja, financiados sobretudo por contribuições dos empregadores e dos trabalhadores - diz respeito à sua relativamente reduzida capacidade redistributiva. Estes sistemas não são particularmente eficazes na redução das desigualdades porque o seu objetivo é o de garantir que, uma vez na reforma, os

trabalhadores que contribuíram para o sistema tenham um rendimento que lhes permita ter um nível de vida próximo daquele que tinham quando estavam no ativo; ou seja, o objetivo do sistema é garantir "segurança", e não "redistribuição" nem "redução da pobreza". Isto significa que a melhor forma *ex ante* de combater a desigualdade e a pobreza entre pensionistas é reduzir a desigualdade entre salários ao longo da vida ativa dos trabalhadores (os futuros pensionistas).

No entanto, praticamente todos os sistemas de natureza fundamentalmente contributiva incorporam, *ex post*, mecanismos compensatórios de despesa não contributiva, financiada via impostos (e não via contribuições) que visam proteger os grupos que, por motivos vários, não puderam construir uma carreira contributiva que lhes confirme o direito a uma pensão. Assim, instrumentos de política bem desenhados, eventualmente sob condição de recursos, podem - com um esforço relativamente reduzido do ponto de vista orçamental - conseguir atacar o problema da pobreza da população idosa, para o qual um sistema de pensões construído sob o princípio contributivo pode não ter resposta.

11. O que é a convergência da CGA?

12. A idade efetiva de reforma tem andado desfasada da idade legal? E em termos europeus, quais são as idades legais/efetivas (quando existem ambas)?

De uma forma geral, no contexto europeu, tanto a idade média de saída do mercado de trabalho como a idade efetiva de reforma são inferiores à idade legal de reforma, isto é, a idade que garante, desde que reunidas outras condições, a realização completa do direito à pensão de velhice. Esta constitui aliás uma das preocupações evidentes nos sucessivos relatórios elaborados pelos grupos que na Comissão Europeia estudam o tema. São frequentes as recomendações para o estreitamento do desfasamento entre a saída do mercado de trabalho e a idade legal de reforma, através de políticas de ativação de emprego dirigidas aos ativos de idade mais avançada, principalmente num contexto de subida generalizada da idade legal nos Estados-membros, que vem deixar no risco de desemprego um maior número de indivíduos que deixam pela via legal de ter acesso à pensão com a mesma idade que aqueles que os precederam.

A idade efetiva de reforma em Portugal – ou a idade média dos novos pensionistas de velhice – correspondia, em 2010, a 63,4 anos (CE-DG EMPL, Pension Adequacy in the European Union 2010-2050), idêntica à que se verificava em Espanha, muito próxima da alemã (63,5), mas superior à de França (60,6 para homens e 61,4 para mulheres), de Itália (60) e da generalidade dos restantes Estados-membros da UE. Outros relatórios recentes, como o Pensions at a Glance 2013 (OCDE), apontam para idades efetivas contraditórias, mas

assentam em metodologias radicalmente diferentes e numa fonte, o Labour Force Survey (correspondente ao Inquérito ao Emprego em Portugal), que o próprio Eurostat deixou de publicar em 2010 por falta de qualidade na informação estatística produzida.

No que diz respeito à idade legal de reforma, regista-se uma tendência generalizada para o seu aumento, que deverá continuar ao longo dos próximos anos, por via da adoção de mecanismos automáticos ligados às expectativas de longevidade (como acontece em Portugal) e, ao mesmo tempo, para a redução das vias de antecipação de reforma (idem). Se o avanço na idade normal/legal de reforma pode levar a um aumento do desfasamento para com a idade efetiva, a suspensão das vias de antecipação terá certamente o impacto contrário.

13. O que é o fator de sustentabilidade do acordo de 2006? E o 'novo' fator de sustentabilidade (de 2014 e seguintes)?

14. Porque são pagas as pensões 14 vezes por ano?

15. O que é a conspiração grisalha? E o cisma grisalho?

16. O que significa a TSU dos pensionistas? E das viúvas?

17. A CES é um duplo imposto?

18. Qual o impacto dos cortes e impostos entre 2011 e 2014?

19. Como são alimentados os fundos públicos, FEFSS e em resultado dos Certificados de Reforma Públicos?

20. O que é uma taxa de substituição?

As taxas de substituição das pensões são indicadores que visam medir, por aproximação, o padrão de vida que os indivíduos terão na reforma por comparação com aquele que tem enquanto estão a trabalhar, sendo por isso utilizadas frequentemente nas análises de adequabilidade dos sistemas de pensão, permitindo inclusive a comparação entre sistemas de diferentes países. Basicamente, correspondem ao quociente entre o valor da pensão e o valor do

último salário ou de uma remuneração de referência que represente, por exemplo, a carreira total do indivíduo, em perfis de trabalhadores e de carreiras pré-estabelecidos. Podem comparar valores de pensão e de salário em termos brutos (taxa de substituição bruta) ou em termos líquidos (taxa de substituição líquida), o que oferece a possibilidade de estudar as implicações do sistema fiscal na transição entre as condições de ativo e de pensionista. Através da escolha na definição de perfis, as taxas ajudam a perceber como é que determinado sistema beneficia ou penaliza os trabalhadores do sexo masculino face aos do sexo feminino, de rendimentos mais reduzidos face a rendimentos mais elevados, que se reformam antes face aos que se reformam depois de determinada idade, que apresentam carreiras curtas face aos de carreiras longas, que interromperam a carreira devido ao desemprego face aos que trabalharam sempre, etc., e tudo isto com a possibilidade de comparação internacional.

Tanto a Comissão Europeia, através do esforço conjunto do Grupo de Trabalho do Envelhecimento (Comité de Política Económica e Comité de Proteção Social), como a OCDE conduzem análises regulares comparativas da adequabilidade dos sistemas de pensões dos diversos países envolvidos, através de taxas de substituição.

21. Como evoluem as taxas de substituição até 2050-2060?

Tanto a Comissão Europeia, através do esforço conjunto do Grupo de Trabalho do Envelhecimento (Comité de Política Económica e Comité de Proteção Social), como a OCDE conduzem análises regulares comparativas da adequabilidade dos sistemas de pensões dos diversos países envolvidos, através de taxas de substituição.

O último destes exercícios (OCDE, Pensions at a Glance 2013), ajuda a perceber como é que atualmente se situa o sistema português face a outros. Em Portugal, um trabalhador com rendimentos medianos ao longo da sua carreira, terá uma pensão líquida que corresponde a 65,6% do seu último salário líquido, ficando abaixo da média da OCDE (69,1%), da França (72,3%) ou da Espanha (79,8%). Países como a Alemanha (57,8%) ou o Reino Unido (48,0%) continuam a ter taxas de substituição inferiores nas suas pensões do primeiro pilar.

Importa, porém, ter em conta que, de uma forma geral, os países têm introduzido reformas nos seus sistemas de pensões cujos efeitos se sentirão de forma gradual, ao longo de vários anos de transição, como é o caso português. É aqui que o exercício conduzido pela Comissão Europeia (CE-DG EMPL, Pension Adequacy in the European Union 2010-2050), ainda que menos atual, traz especial benefício, já que projeta no futuro a evolução destas taxas de substituição, ajudando a perceber o impacto nas pensões de amanhã das

alterações legislativas implementadas nas últimas reformas. Em Portugal, entre 2010 e 2050, estima-se que, para um perfil de rendimentos médios ao longo de 40 anos de carreira (cenário base), a taxa de substituição líquida desça de 85,8% para 65,9%. Nesta observação a longo prazo, percebe-se também que o sistema de pensões nacional terá contornos cada vez mais progressivos: no perfil do trabalhador com baixos rendimentos (2/3 do perfil médio) passa de uma taxa de 81,7% para 66,6%, ao passo que, no perfil de rendimentos elevados, com crescimento ao longo da carreira (de 100% a 200% face ao perfil médio), se passa de 85,2% (muito semelhante ao perfil médio, revelando que o sistema atual ainda é pouco progressivo) para 47,4% em 2050. O comportamento dos sistemas de outros países é diversificado: o de França, mais penalizador, evolui de forma semelhante ao português, no caso base; Espanha tem um sistema claramente mais benéfico (de 94,5% a 86,5%); e a Alemanha penaliza significativamente o primeiro pilar das pensões, embora as taxas de substituição melhorem no longo prazo para o cenário base (59,1% a 63,7%).

22. Uma reforma do sistema de pensões pode fazer-se sem os Parceiros Sociais? Para que servem estes? Como se faz uma reforma?

23. O Grupo interministerial e de peritos é a Comissão da Reforma do Guião da Reforma do Estado? Ou é outro grupo e limita-se a propor cortes definitivos e retroativos das pensões?

24. Que medidas podiam ser equacionadas?

25. E quais as medidas deviam ser abandonadas / recusadas?

Precariedade, desemprego e proteção social: caminhos para a desigualdade?

Renato Miguel do Carmo e Frederico Cantante

1. Introdução

Pretende-se neste texto promover um olhar sobre a evolução das dinâmicas de emprego nos países da União Europeia num passado recente, com especial atenção sobre as tendências registadas em Portugal desde o período anterior ao deflagrar da crise económica e financeira até ao final de 2013. Através da articulação entre um nível europeu e nacional de análise debater-se-ão os processos de precarização do emprego, de aumento do desemprego e do desemprego desprotegido e dos efeitos que algumas destas dinâmicas poderão estar a exercer na estrutura de distribuição do rendimento.

Na primeira parte deste texto iremos abordar, por intermédio de dados em média anual, a evolução das dinâmicas de emprego e desemprego, bem como da incidência da precariedade laboral, em Portugal e na UE-27. Seguidamente, analisaremos a evolução do desemprego estimado e registado em Portugal nos últimos anos, do fenómeno da inatividade desencorajada e da desproteção dos desempregados. Na terceira parte, esboçamos uma análise exploratória em torno da correlação existente entre a desigualdade de rendimento e indicadores de precariedade laboral e desemprego.

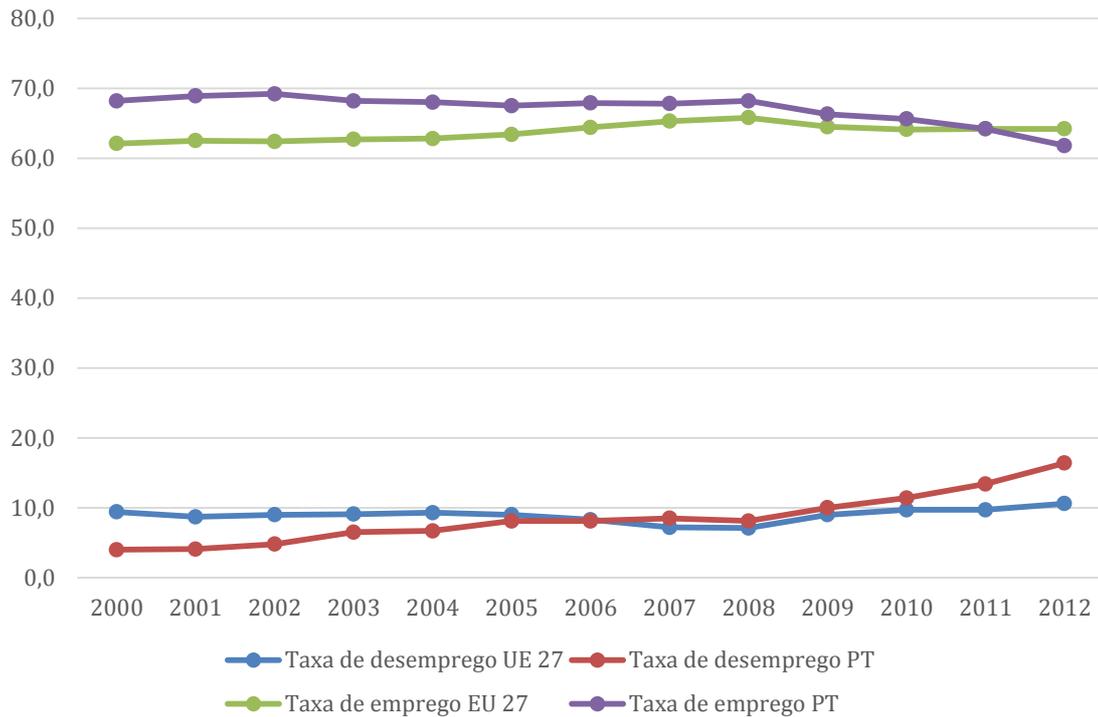
2. Emprego, desemprego e precariedade

Entre 2008 e 2012 a economia portuguesa perdeu 522,8 mil empregos, o que significa uma redução de 10,7%⁸. No que diz respeito à taxa de emprego verifica-se que Portugal apresenta até 2008 um valor que se cifra muito próximo dos 70%, situando-se sempre acima da média europeia (UE-27). A partir deste ano a percentagem desce consecutivamente até 61,8% em 2012. Tem de se recuar até 1987 para se encontrar um valor similar (62,8%). É claro que, em parte, esta destruição de emprego está relacionada com o aumento significativo da taxa de desemprego em Portugal para valores verdadeiramente excecionais, atingindo em 2012 a média anual de 16,4%, segundo os cálculos do Eurostat⁹.

⁸ Considera-se a população empregada com idade compreendida entre os 15 e os 64 anos.

⁹ A taxa desemprego mede o peso da população desempregada sobre o total da população ativa; a taxa de emprego permite definir a relação entre a população empregada e a população entre os 15 e 64 anos.

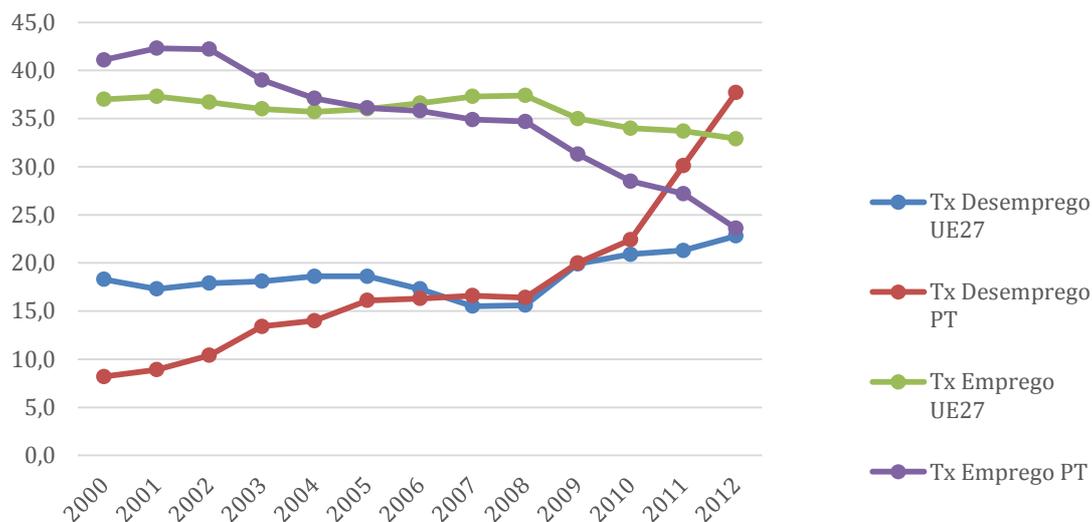
Figura 1. Evolução da taxa de emprego e desemprego na UE e em PT (15-64 anos)



Fonte: EU Labour Force Survey (Eurostat)

Apesar do valor médio do desemprego ter sofrido um aumento muito significativo, esta situação teve impacto redobrado na população mais jovem, onde se verifica uma inversão completa dos valores e tendências anteriores. A Figura 2 é a este nível muito sintomática. Em 2000 o desemprego jovem estava abaixo dos 10% e a taxa de emprego situava-se acima dos 40%, nos últimos anos estas percentagens invertem-se quase completamente, atingindo os 37,7% de desemprego e os 23,6% na taxa de emprego. Trata-se de uma reconfiguração tremenda que ocorre em pouco menos de uma década e que representa uma das consequências sociais mais vincadas da atual crise económico-financeira, mas que também advém do facto de estarem mais jovens a estudar.

Figura 2. Evolução das taxas de emprego e desemprego (15-24 anos), Portugal e UE27



Fonte: EU Labour Force Survey (Eurostat)

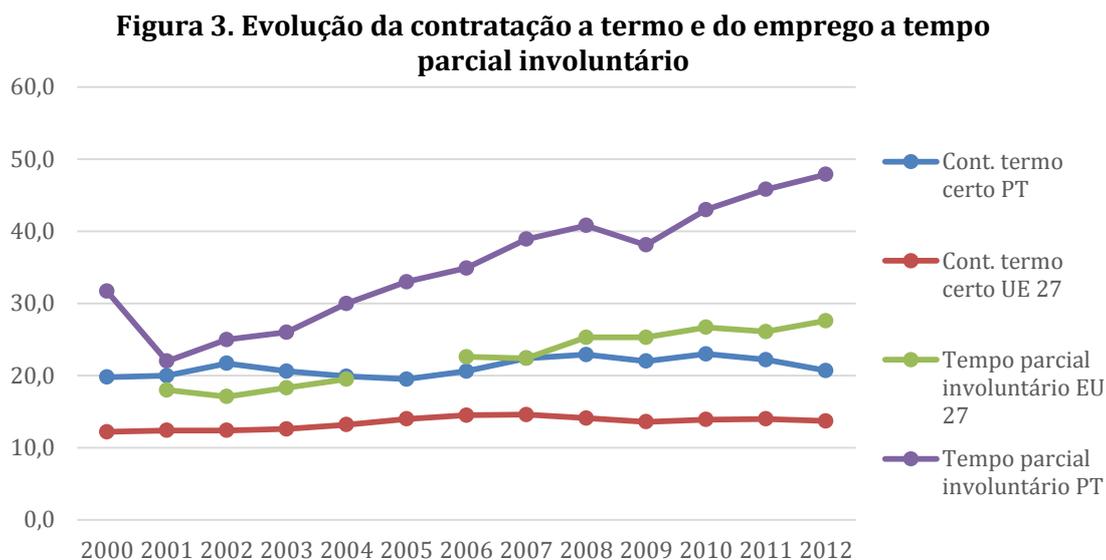
Para além dos custos sociais associados ao desemprego, existem outras dimensões relacionadas com a precariedade laboral que contribuem decisivamente para a intensificação da vulnerabilidade social. A precariedade é um fenómeno complexo difícil de medir a partir de uns poucos indicadores estatísticos produzidos pelos institutos de estatística nacionais e internacionais. De qualquer modo, apesar de considerar que se trata de uma abordagem muito incompleta, iremos analisar dois indicadores reveladores das situações mais periclitantes do ponto de vista da estabilidade laboral.

O primeiro tem a ver com a situação contratual. Em Portugal a contratação a termo abrange cerca de 20,7% dos empregados, rondando a média europeia os 13,7%. Outro dado preocupante em relação à precariedade laboral advém do facto de em cerca de 87,2% dos trabalhadores a contratação a termo não resulta de uma opção voluntária, valor muito acima da média europeia (60,8%). Neste sentido, uma larga maioria dos trabalhadores contratados a termo em Portugal encontram-se involuntariamente nessa situação.

A outra dimensão que iremos abordar relaciona-se com o carácter involuntário do trabalho a tempo parcial. Só por si o trabalho a tempo parcial pode não significar uma situação de precariedade laboral se esta for resultado de uma decisão voluntária, como acontece em muitos sistemas e mercados de trabalho onde tal é bastante comum, designadamente nos países do centro e do norte da Europa. Em Portugal o nível de trabalho a tempo parcial não só sempre foi relativamente baixo (apenas 12 % em 2012, enquanto a média da UE-27 se cifra

nos 19%¹⁰), como está normalmente associado a situações laborais mais vulneráveis.

Em Portugal cerca de 47,9% dos empregados que exercem trabalho a tempo parcial fazem-no involuntariamente, enquanto na média na Europa a percentagem é de 27,6% (em 2012). Isto é, metade destes empregados gostaria de trabalhar a tempo inteiro.



Fonte: EU Labour Force Survey (Eurostat)

É comum falar-se na suposta rigidez de mercado de trabalho em Portugal. No entanto esta tese é em parte desmentida pelo nível de contratação a termo verificada no nosso país, a qual ultrapassa largamente a média europeia. Constata-se, simultaneamente, que é também em Portugal que a proporção de empregados a termo e/ou a tempo parcial de forma involuntária atinge uma maior expressão.

3. Desemprego e desproteção social

Uma das consequências sociais mais pungentes que resultou da crise financeira e económica atual é o desemprego e a destruição de emprego. A crise financeira e económica que teve como epicentro os Estados Unidos e encontrou na falência do Lehman Brothers, em Setembro de 2008, o seu símbolo emblemático, traduziu-se rapidamente no crescimento do desemprego em Portugal e noutros países europeus. As consequências sociais do aumento deste indicador

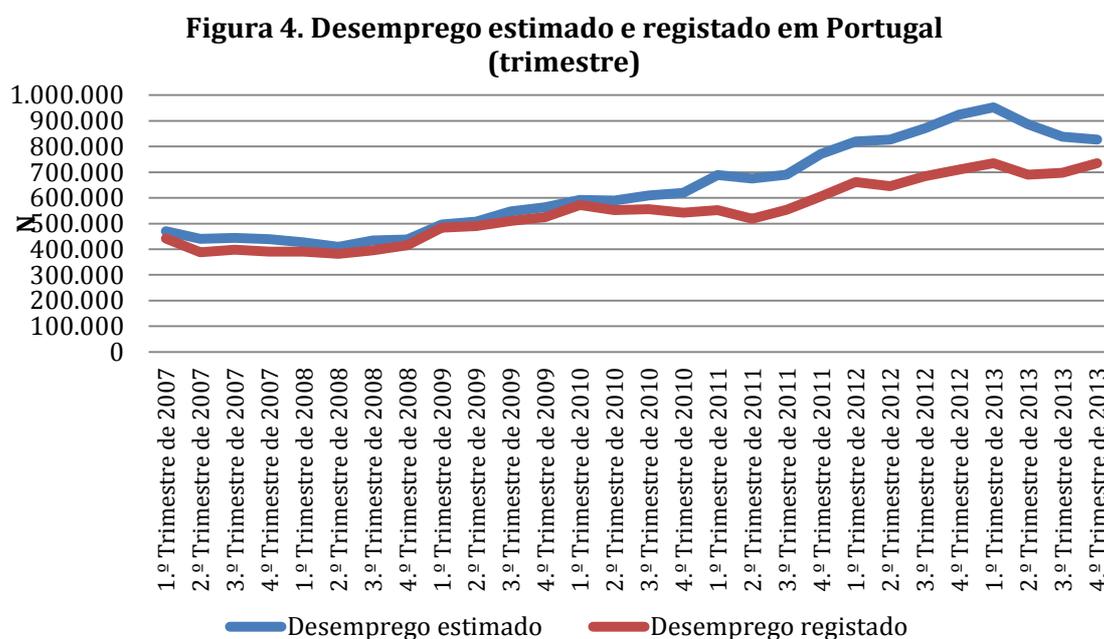
¹⁰ Referimo-nos a empregados entre os 15 e os 64 anos.

dependem em grande medida da forma como os sistemas de proteção social o enquadram, do alcance dos denominados “estabilizadores automáticos”. Tal como se demonstrará a seguir, o rasto de destruição de emprego que ocorreu nos últimos anos em Portugal foi compensado de forma insuficiente pelos canais de proteção social previstos no sistema, o que significa que uma parte substancial da população desempregada enfrentou e continua a enfrentar situações de precariedade laboral e provações materiais agudas. Procurar-se-á fazer a seguir uma síntese da evolução trimestral do desemprego em Portugal e evidenciar a dimensão crescente do número de desempregados desprotegidos e da necessária vulnerabilização de condições de existência que essa realidade implica para centenas de milhares de trabalhadores.

3.1 O desemprego em Portugal no pós-crise

A Figura 4 apresenta informação para o número de desempregados estimados pelo INE através do Inquérito ao Emprego e dos desempregados registados no IEFP, entre o 1º trimestre de 2007 e o 4º trimestre de 2013. Como os dados do Inquérito ao Emprego são referentes ao trimestre e os do IEFP são contabilizados mensalmente, utilizaram-se os valores do desemprego registado pelo IEFP referentes ao último mês de cada trimestre (Março, Junho, Setembro e Dezembro). Uma primeira conclusão que é possível retirar da observação da figura prende-se com a diminuição do desemprego estimado e registado ao longo do ano de 2007 e na primeira metade de 2008. A partir daí até ao primeiro trimestre de 2010, assistiu-se a um aumento continuado do número de desempregados: de cerca de 410 mil para 592 mil no caso do desemprego estimado (taxa de variação de 44,5%) e de cerca de 382 mil para 572 mil, no que concerne ao desemprego registado (taxa de variação de 49,5%). Uma das hipóteses que se poderiam avançar para explicar a contenção do aumento destes indicadores verificada no segundo trimestre de 2010 prende-se com os estímulos económicos do Estado à atividade económica levados a cabo a partir de 2009, no quadro daquilo que eram na época as orientações europeias para combater o possível alastramento da crise financeira a toda a economia. Nos trimestres seguintes as tendências de evolução do desemprego estimado e do registado não confluíram: aquele aumentou no 3º trimestre de 2010, enquanto este manteve-se relativamente estabilizado até ao 2º trimestre de 2011. É nesse período que se introduzem os primeiros pacotes de austeridade em Portugal (PEC's), enquanto que, no plano europeu, a crise das dívidas do sector privado alarga-se e transmuta-se na crise das dívidas soberanas, em particular a crise da dívida do Estado grego e posteriormente do irlandês. O 3º trimestre de 2011 marca o início do aumento agudo do número de desempregados em Portugal e coincide com a entrada da Troika no país bem como com a aplicação do denominado plano de ajustamento ao sector público e privado. Entre o 2º trimestre de 2011 e o 1º trimestre de 2013, o desemprego estimado e registado

aumentou cerca de 41% - mais 277 mil e 216 mil desempregados. Até ao final do ano de 2013 os dados do INE apontam para uma diminuição do número de desempregados existentes em Portugal, enquanto que nos dados do IEFP essa tendência não encontra correspondência nos últimos meses do ano - entre Setembro de Dezembro o número de inscritos aumentou 5%.



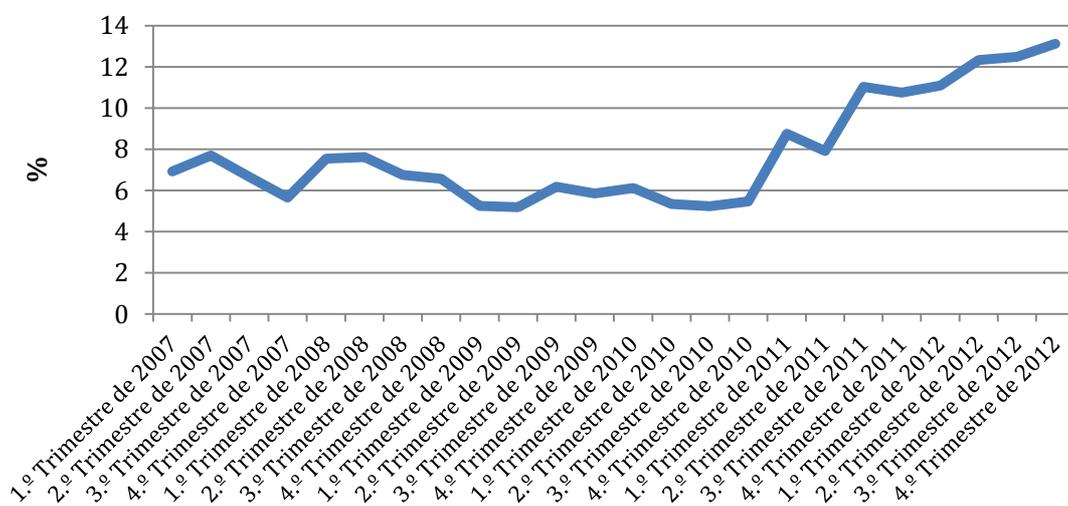
Fonte: Inquérito ao Emprego (INE) e IEFP

O aumento do número de desempregados traduziu-se numa subida substancial da taxa de desemprego no período em análise: de 7,3% no segundo trimestre de 2008 para 17,7% no primeiro trimestre de 2013, diminuindo para 15,3% no final desse ano. Esta descida é bastante significativa, mas não encontra base de sustentação nos indicadores de performance macroeconómica do país e de emprego: o PIB anual diminuiu 1,4% em volume face a 2012 (apesar do aumento homólogo de 1,7% verificado no 4º trimestre) (INE, 2014a) e a população empregada registou um recuo médio anual de 2,6% (menos 121,2 mil pessoas empregadas) (INE, 2014b).

A explicação para esta diminuição decorre de outros factores, em particular da emigração, do aumento do subemprego e do número de desempregados que deixaram de procurar trabalho - e que, por isso, são considerados inactivos. O INE disponibilizou até 2012 informação acerca dos “inactivos desencorajados”, isto é, trabalhadores que embora estivessem disponíveis para trabalhar consideravam que não tinham idade apropriada, instrução suficiente, não sabiam como procurar, achavam que não valia a pena procurar e que não havia empregos disponíveis. Apesar dos fundamentos do desencorajamento serem

variados, a assunção da inexistência de trabalho disponível ou do cariz infrutífero da procura de trabalho são os aspectos fundamentais deste fenómeno. A Figura 5 permite visualizar a evolução da proporção de desencorajados face à população desempregada. Até ao 4.º trimestre de 2010 o valor deste indicador oscila, mas não só a amplitude dessa variação é baixa como o valor do indicador tende a diminuir. Nesse período o número de inactivos desencorajados representava 5,5% do número de desempregados em Portugal. A partir daí verificou-se um aumento acentuado do valor deste indicador, que no final do ano de 2012 atingiu os 13%, ou seja, 121 mil indivíduos.

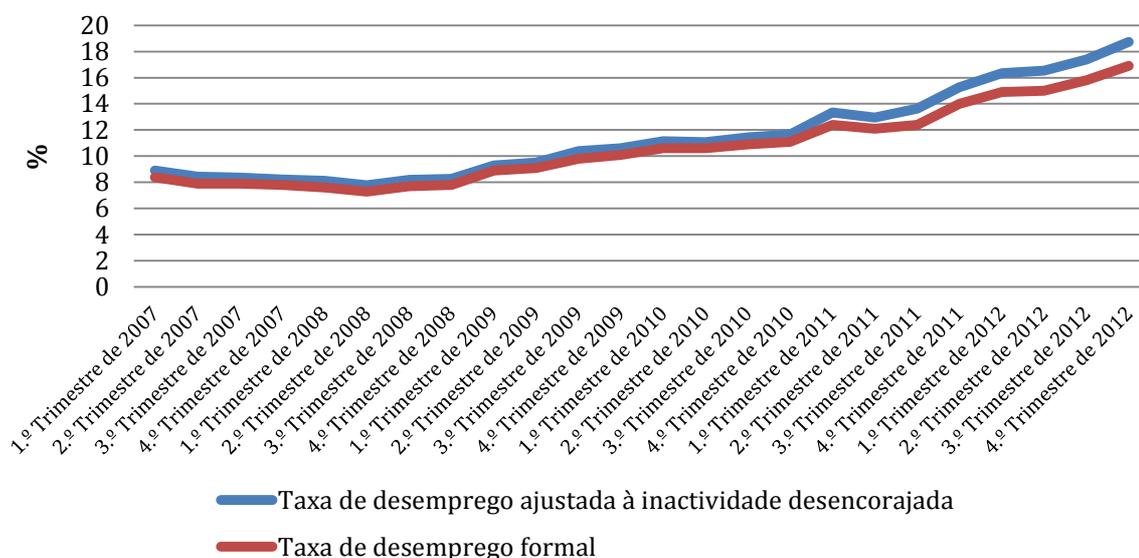
Figura 5. Desencorajados em % da população desempregada, Portugal



Fonte: Inquérito ao Emprego (INE)

O facto de a categoria estatística de “inactivo desencorajado” significar, quase sempre, uma situação de desemprego de facto encoraja a curiosidade analítica a calcular uma taxa de desemprego ajustada a esse fenómeno. Os indivíduos que integram esta categoria passam, neste cálculo, a integrar a população activa e desempregada. Até 2010 a diferença entre a taxa de desemprego formal e a ajustada é no máximo de 0,6 pontos percentuais. A partir daí esse hiato aprofunda-se devido ao aumento significativo do número de desencorajados. No 3.º trimestre de 2011 essa diferença é já superior a um ponto percentual e no final de 2012 é de quase dois pontos percentuais – neste último período a população desempregada e desencorajada é já superior a um milhão de indivíduos.

Figura 6. Taxa de desemprego formal e taxa de desemprego ajustada à inatividade desencorajada, Portugal



Fonte: Inquérito ao Emprego (INE)

De país com taxas de desemprego comparativamente baixas no universo dos países europeus nos anos 90 do século passado e no início de 2000, Portugal surge agora como um dos que apresenta para esse indicador valores mais elevados. O fenómeno do desemprego é particularmente intenso junto das camadas mais jovens da população, ultrapassando os 35%, e tende a ter uma incidência temporal bastante longa. Veja-se a este propósito que mais de metade da população desempregada em Portugal encontra-se nessa situação há mais de um ano. Apesar de a incidência do desemprego ser superior nas camadas etárias mais jovens, o desemprego de longa duração tende a aumentar com a idade: no 4.º trimestre de 2013, 38,1% dos desempregados com idade entre os 15-24 encontravam-se nessa situação há mais de 12 meses, sendo que o valor desse indicador é de 57,8%, 69,9% e 73,5% nos grupos etários dos 25-49 anos, 40-59 anos e 50-64 anos, respetivamente. O desemprego jovem e o peso relativo do desemprego de longa duração (em especial nos grupos etários mais velhos) são duas concretizações particularmente gravosas do fenómeno mais geral do desemprego em Portugal. Um terceiro aspeto que importa sublinhar, e que se articula com as tendências mencionadas, prende-se com o desemprego desprotegido.

3.2 O aumento do desemprego desprotegido

O sistema de proteção social no desemprego em Portugal baseia-se em várias prestações monetárias: o subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego inicial, o subsídio social de desemprego subsequente e o

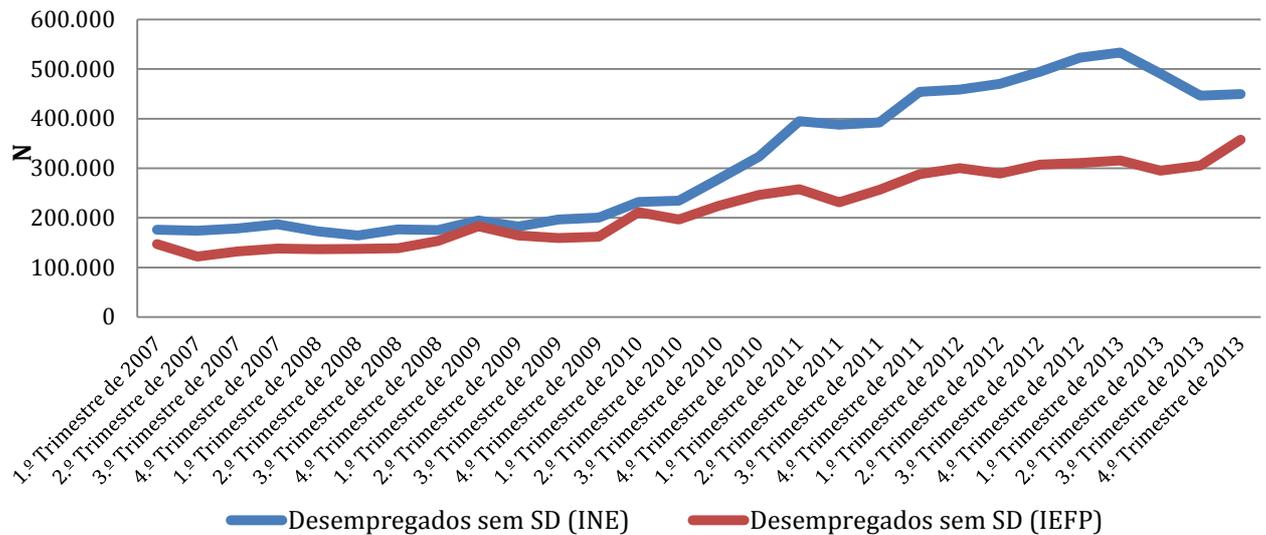
rendimento social de inserção – este último vocacionado para outros beneficiários que não apenas os desempregados¹¹. O subsídio de desemprego tem uma natureza contributiva, de seguro, enquanto que o subsídio social de desemprego inicial e o subsequente tem uma natureza mista: dependem ao mesmo tempo de contribuições (mas com prazos de garantia mais reduzidos do que o subsídio de desemprego), mas também de condições de recursos. O RSI, por seu lado, é uma prestação social cuja elegibilidade dos seus beneficiários depende de condições de recursos.

Uma análise atenta sobre a evolução do número de desempregados que não recebem qualquer subsídio de desemprego demonstra que o nível de desproteção no desemprego aumentou de forma brutal nos últimos anos. Nos dois primeiros anos da série apresentada na Figura 7, este indicador tem uma evolução estável: o número de desempregados que não recebiam qualquer subsídio de desemprego era, nesse período, de cerca de 175 mil (desemprego estimado) e um pouco menos de acordo com os dados referentes ao desemprego registado. A partir daí, e com o aumento do número de desempregados, a desproteção no desemprego conheceu um crescimento significativo. No final de 2013, o número de desempregados que não beneficiavam de qualquer prestação de desemprego era de cerca de 450 mil (dados do INE) e de 358 mil (dados do IEFP). Comparando a evolução deste indicador entre o 4º trimestre de 2008 (início da crise) e o período homólogo de 2013, verifica-se que o número de desempregados estimados pelo INE que não recebem qualquer subsídio de desemprego aumentou cerca de 157%, enquanto os números referentes ao desemprego registado apontam para um aumento de cerca de 133%.

O fenómeno de aumento do número de desempregados que não recebem qualquer subsídio de desemprego pode também ser analisado a partir da proporção de desempregados que se encontram nessa situação. Tal como é indicado por Pedro Adão e Silva e Mariana Trigo Pereira (2012), o desemprego desprotegido era bastante elevado no início da década de 1990, mas no início da década de 2000 o “rácio de proteção” atingia já valores acima dos 80% - ou seja, menos de 20% dos desempregados não beneficiavam de subsídios de desemprego. Os dados apresentados na Figura 8 demonstram que no período anterior ao início da crise, o rácio de desproteção da população desempregada era já bastante mais elevado face ao verificado no início da década. Contudo, é a partir de meados de 2010 que este fenómeno aumenta de forma mais vincada. A partir do último trimestre desse ano até ao final de 2013, verifica-se que mais de metade do número de desempregados estimados pelo INE não recebe qualquer subsídio de desemprego, fixando-se este indicador no último período em 54,4%. Em relação ao valor deste rácio a partir dos dados para o desemprego registado, constata-se que no final do ano de 2013 é próximo de 50%.

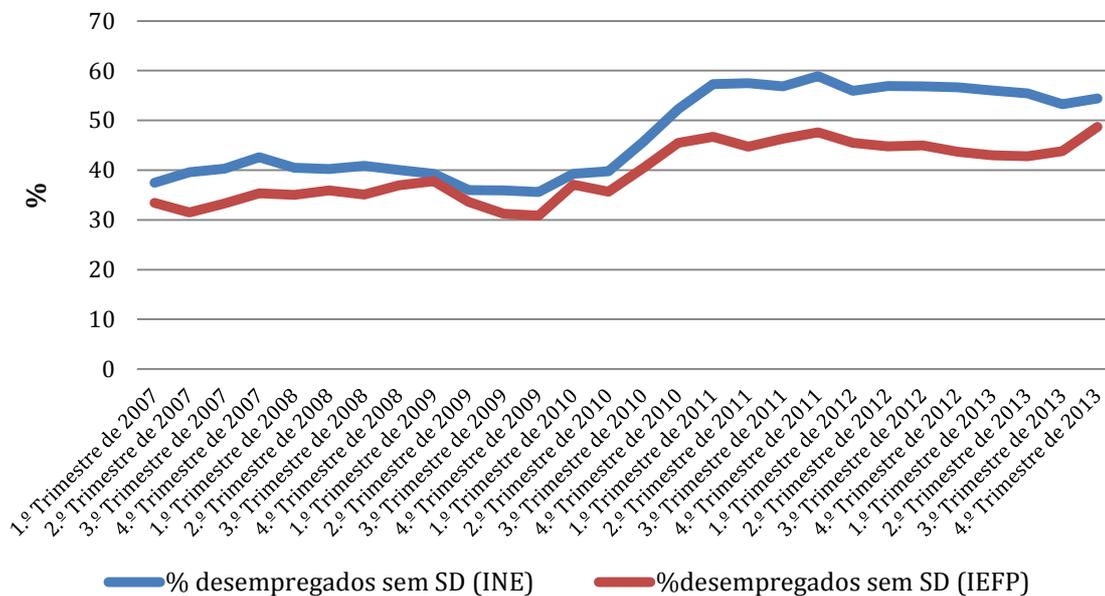
¹¹ Existe ainda o prolongamento do subsídio social de desemprego, cujo número de beneficiários é irrelevante.

Figura 7. Desempregados que não recebem qualquer subsídio de desemprego (N), Portugal



Fonte: Inquérito ao Emprego (INE); IEFP; Segurança Social

Figura 8. Desempregados que não recebem qualquer subsídio de desemprego (%), Portugal

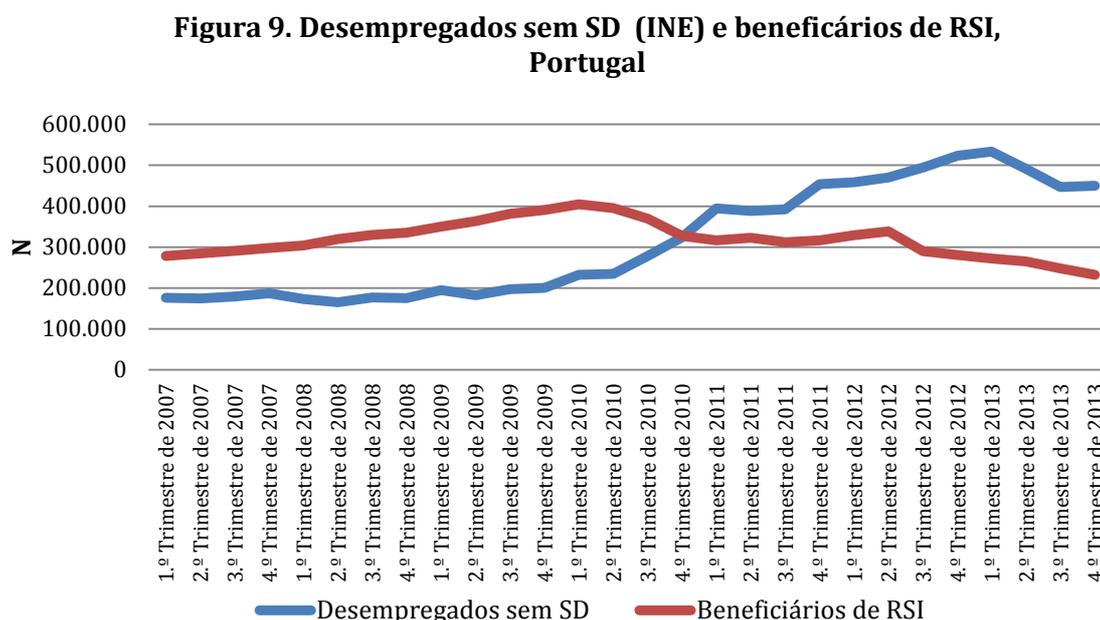


Fonte: Inquérito ao Emprego (INE); IEFP; Segurança Social

A explicação para o aumento do desemprego desprotegido deve ser procurada não só na análise das políticas públicas de proteção no desemprego, mas sobretudo nas próprias dinâmicas do mercado de trabalho. Em relação a esta segunda questão, o desemprego jovem e de longa duração, atrás sublinhados,

ajudam a compreender, pelo menos em parte, a evolução crescente do desemprego desprotegido. No caso dos jovens, o acesso às prestações de desemprego é dificultado pela incapacidade para se preencher os prazos de garantia necessários. Tal como é indicado por Adão e Silva e Trigo Pereira (2012), o aumento da precarização das relações laborais, que afeta sobretudo (mas não só) estes grupos etários, tem-se traduzido em trajetos de emprego descontínuos e informais que impossibilitam, muitas vezes, que os prazos de garantia de acesso ao subsídio de desemprego possam ser cumpridos. Quanto ao desemprego de longa duração, o efeito óbvio que exerce sobre a desproteção no desemprego decorre da expiração do direito às prestações de desemprego.

A diminuição do rácio de desempregados com acesso a subsídios de desemprego num contexto de aumento do desemprego após o espoletar da crise em 2008, poderia, em tese, implicar que outros “estabilizadores automáticos” fossem ativados – em particular o RSI. As figuras seguintes indicam, contudo, que esta hipótese não encontra sustentação na evidência empírica. A Figura 9 demonstra que o número de beneficiários de RSI tem vindo a diminuir desde o início de 2010, período no qual (nomeadamente até ao 1.º trimestre de 2013) houve um aumento acentuado do desemprego desprotegido.

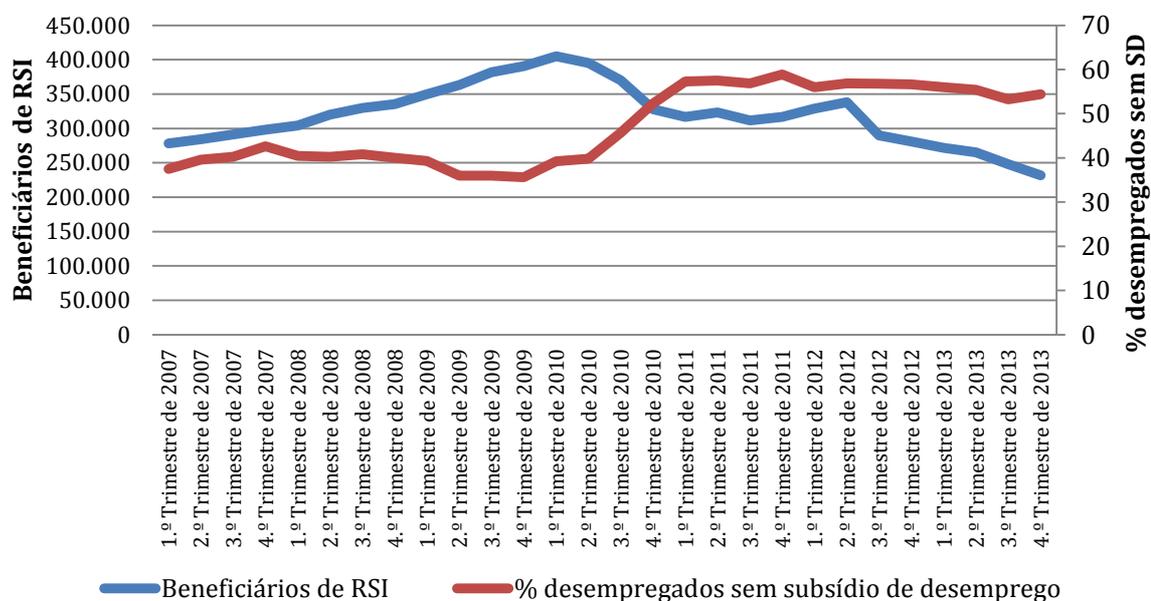


Fonte: Inquérito ao Emprego (INE); IEFP; Segurança Social.

A figura seguinte complementa a evidência apresentada. Nela é possível observar que o número de beneficiários de RSI começou a diminuir sensivelmente no mesmo período que marca o início do aumento da proporção de desempregados desprotegidos (em particular, o 2.º trimestre de 2010). Após

2011, enquanto a proporção de desempregados desprotegidos conheceu uma relativa estabilização (acima dos 50%, tal como foi mencionado), o número de beneficiários de RSI tendeu a decrescer.

Figura 12. Percentagem de desempregados sem SD (INE) e beneficiários de RSI, Portugal



Fonte: Inquérito ao Emprego (INE); IEFP; Segurança Social

O facto de o número de beneficiários de RSI não ter acompanhado a tendência de aumento do desemprego desprotegido decorrerá do facto de grande parte dos desempregados que não recebem qualquer subsídio de desemprego integrarem agregados domésticos cujo rendimento agregado está acima do valor máximo previsto para a atribuição dessa prestação. No caso dos jovens essa realidade implicará uma protelação da estadia em casa dos pais e o adiamento de um conjunto de projetos pessoais, nomeadamente familiares (Alves e outros, 2011). Em relação às populações mais velhas, que têm muitas vezes de fazer face a situações de desemprego ou precariedade laboral dos seus filhos, o desemprego de um dos cônjuges ou adultos do agregado aproxima os seus elementos do limiar de pobreza – mesmo que tal não possibilite o acesso a uma prestação como o RSI, tipicamente calibrada para fazer face à situações de risco de pobreza intensa.

4. Precariedade, desemprego e desigualdade de rendimento

A precariedade laboral e o desemprego são problemas sociais em si mesmos, no sentido em que condicionam as condições materiais de existência dos indivíduos

que as experienciam e o seu bem-estar subjetivo. Mas até que ponto esses fenómenos poderão ter consequências mais vastas, nomeadamente ao nível dos processos de produção de desigualdades económicas? Levar-se-á a cabo neste ponto uma análise exploratória destas hipotéticas correlações. Para tal, utilizaremos uma medida de desigualdade que estabelece um rácio entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres (S80/S20)¹². Por intermédio de regressões simples iremos testar a existência ou não de correlações estatisticamente significativas entre a desigualdade de rendimento existente nos países da UE-28, Noruega e Islândia, indicadores de precariedade laboral e a taxa de desemprego anual, tendo o ano de 2011 como referência.

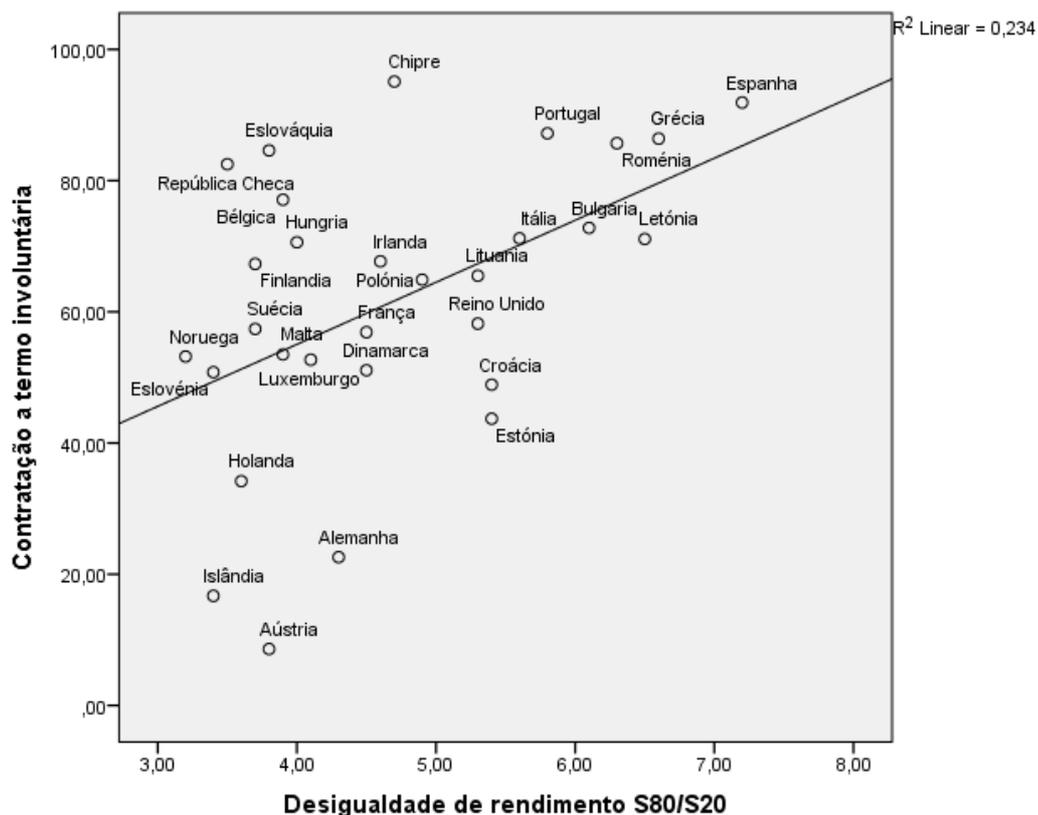
Esta análise é meramente exploratória e assume as limitações metodológicas em que se baseia. Por um lado, a correlação entre dois indicadores ou medidas estatísticas pode, e muitas vezes é, influenciada por factos e processos sociais “exteriores” às variáveis convocadas para a regressão. A correlação entre duas variáveis nunca é, portanto, linear, pois cada uma delas é produzida num quadro social, político e institucional mais vasto e multidimensional. Por outro lado, esta correlação associa indicadores que têm unidades de análise diferentes. Embora os dados sobre desigualdade de rendimento se refiram à distribuição desse recurso entre indivíduos, o agregado doméstico serve como unidade de referência a partir da qual se calcula o rendimento individual (por adulto equivalente). Por seu lado, os indicadores de precariedade laboral dizem apenas respeito ao indivíduo.

Em relação à precariedade laboral, utilizaram-se três indicadores distintos: a percentagem de trabalhadores contratados a termo, a percentagem de contratados a termo involuntários (trabalhadores que gostariam de ter outro tipo de contrato) e a percentagem de trabalhadores que trabalham involuntariamente a tempo parcial (gostariam de trabalhar mais horas). Curiosamente em cada uma dessas correlações deparamo-nos com configurações muito distintas. No que diz respeito à contratação a termo, observa-se a inexistência de qualquer correlação significativa, ou seja, não existe uma relação linear entre a incidência da contratação a termo e a desigualdade de rendimentos. No entanto, se atentarmos nos trabalhadores que se encontram numa situação a termo de forma involuntária (por não conseguirem trabalho sem termo), observamos uma alteração relevante face à configuração da regressão. Na verdade, emergem entre os países da Europa pelo menos duas realidades bem distintas: nos países mais desiguais a relação entre a

¹² Rácio S80/S20 é um indicador de desigualdade na distribuição do rendimento, definido como o rácio entre a proporção do rendimento total recebido pelos 20% da população com maiores rendimentos (quartil 5) e a parte do rendimento auferido pelos 20% de menores rendimentos (quartil 1). Os indicadores de desigualdade e de pobreza são produzidos a partir dos resultados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento das Famílias (EU-SILC). Apesar de ser aplicado anualmente, os dados recolhidos referem-se ao ano transato à aplicação (ou seja, neste caso referem-se a 2011).

desigualdade e a não voluntariedade da contratação a termo apresenta-se de forma vincada; já nos países menos desiguais essa correlação parece ser inexistente.

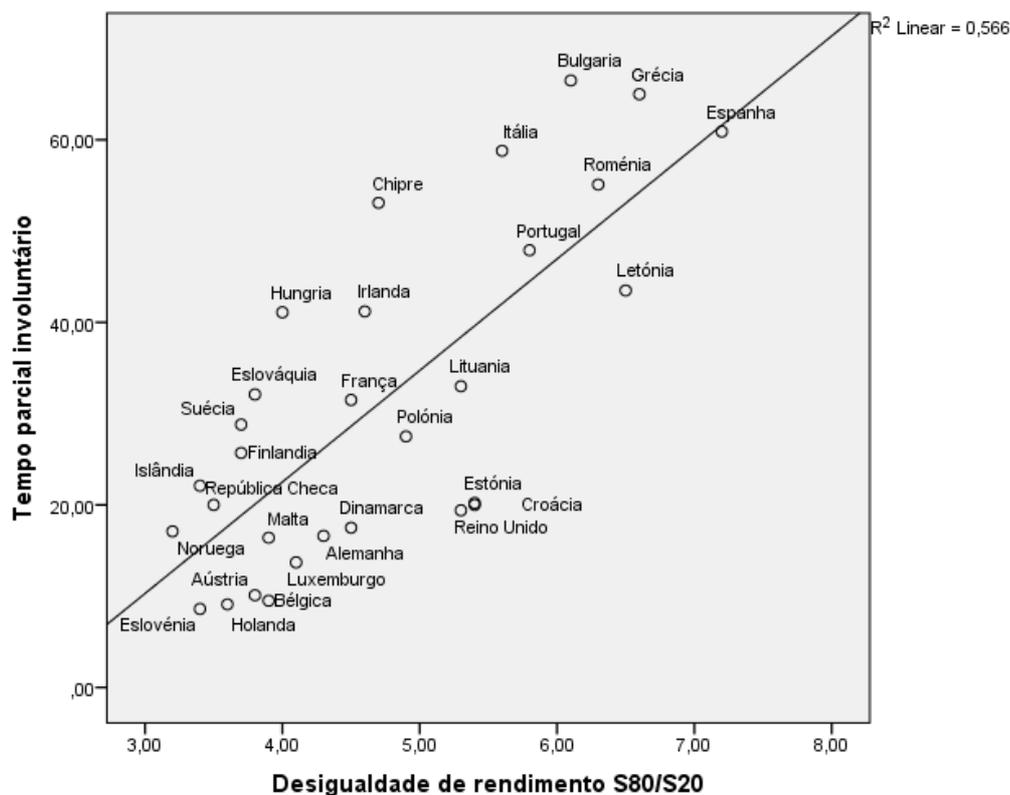
Figura 13. Contratação a termo involuntária (2012) e desigualdade de rendimento (2011), países da UE 28, Noruega e Islândia



Fonte: EU-SILC 2012; EU Labour Force Survey (Eurostat)

Quando se convoca para a análise a incidência do trabalho a tempo parcial involuntário, o nível de correlação com a desigualdade económica aumenta significativamente. Ou seja, os países nos quais o emprego a tempo parcial involuntário está comparativamente mais generalizado tendem a ser os que apresentam níveis de desigualdade de rendimento mais elevada. A Figura 14 é a este nível bastante ilustrativa.

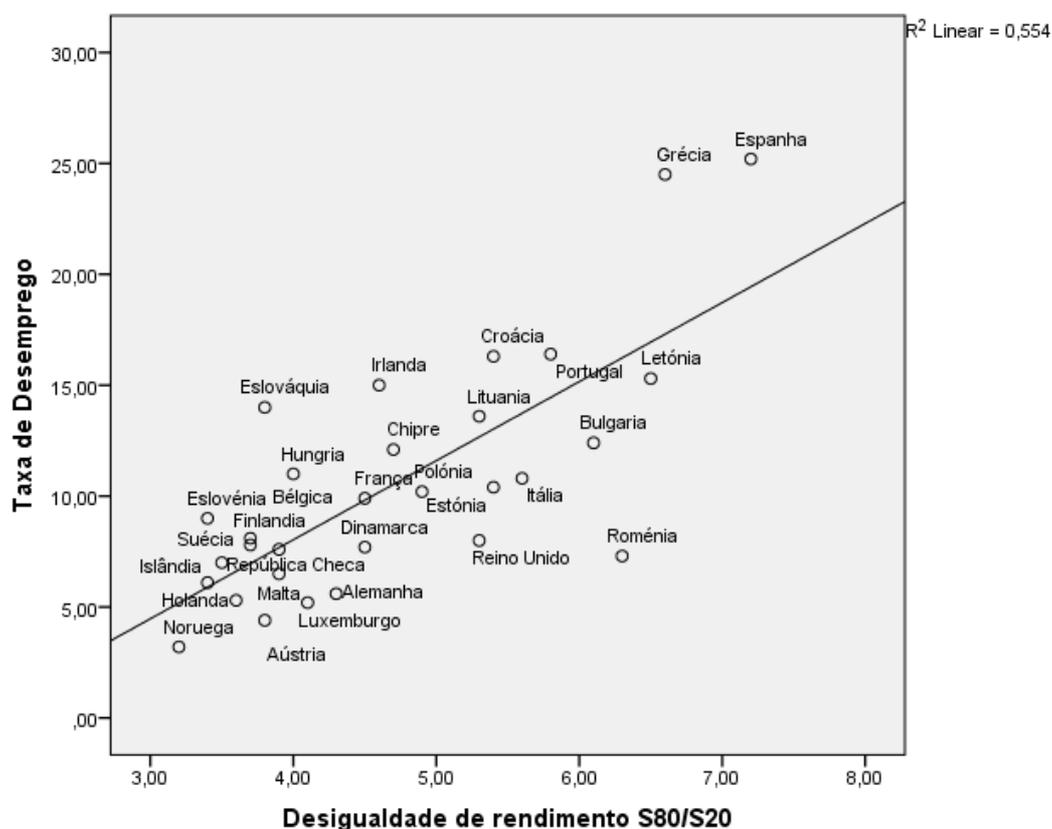
Figura 14. Trabalho a tempo parcial involuntário (2012) e desigualdade de rendimento (2011), países da UE28, Noruega e Islândia



Fonte: EU-SILC 2012; EU Labour Force Survey (Eurostat)

Quanto à correlação existente entre a taxa de desemprego e a desigualdade de rendimento, verifica-se que a sua intensidade é também elevada. Países como a Espanha, a Grécia, a Letónia, a Lituânia e Portugal que apresentam níveis de desemprego bastante acima do verificado em termos médios nos países da UE são também os que têm níveis de desigualdade de rendimento interna mais elevados. Inversamente, os países que têm taxas de desemprego mais baixas tendem a apresentar os menores níveis de desigualdade de rendimento.

Figura 15. Taxa de desemprego (2012) e desigualdade de rendimento (2011), países da UE28, Noruega e Islândia



Fonte: EU-SILC 2012; EU Labour Force Survey (Eurostat)

5. Conclusão

Apesar do cariz exploratório da abordagem realizada na secção anterior, importará não negligenciar os efeitos que o desemprego e a precariedade laboral podem exercer sobre a estrutura de distribuição interna dos rendimentos. Carlos Farinha Rodrigues, Rita Figueiras e Vítor Junqueira (2012) demonstraram que o mercado de trabalho em Portugal tem funcionado como um catalisador do aumento das desigualdades nas últimas décadas. O hiato entre os mais bem remunerados e os trabalhadores que ocupam a base da distribuição acentuou-se até 2009. Tal decorreu em grande medida do aumento acentuado da parte do rendimento dos trabalhadores que se posicionam na parte superior da hierarquia dos salários. Mas até que ponto a crise económica e de emprego dos últimos anos poderá estar a assumir-se como um novo polo de agravamento das desigualdades económicas? Em Portugal, o aumento do desemprego, nomeadamente do desemprego desprotegido, mas também de situações mais ou menos próximas de subemprego, parece estar a assumir-se como um canal gerador de desigualdades de rendimento pela exclusão da participação (plena)

no mercado de trabalho. No caso português, essa exclusão laboral tem vindo a acumular-se com a exclusão do sistema de proteção social de uma parte crescente da população desempregada, o que implica uma pauperização aguda das suas condições materiais e subjetivas de existência.

Os dados da mais recente vaga do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento apontam para um aumento da desigualdade existente entre a parte superior e a parte inferior da distribuição do rendimento, entre 2011 e 2012, tendência já verificada em 2010 (INE, 2014c). Tal deve-se, em grande medida, à perda de rendimentos dos grupos que formam a base da distribuição dos recursos económicos. A incidência da pobreza aumentou e o limiar de pobreza pauperizou-se.

Cerca de 40% da população desempregada estava, nesse ano, numa situação de risco de pobreza relativa (mais 1,9 p.p. face a 2011). A análise dos efeitos das políticas de austeridade sobre a distribuição do rendimento disponível não pode alhear-se das consequências que as mesmas exercem sobre o mercado de trabalho. Ao estimar que Portugal foi um dos países em que as políticas de austeridade foram mais progressivas, o estudo do FMI “Fiscal policy and income inequality” (IMF, 2014) ignora este mesmo facto. E parece ignorar também que o aumento das despesas sociais foi insuficiente em relação à dimensão das necessidades de proteção social decorrentes da crise económica e do aumento brutal do desemprego. De Enquanto o desemprego aumentou duas vezes mais em Portugal do que na média dos países da OCDE, os recursos adicionais alocadas às despesas sociais representaram apenas 1/3 da média registada nos países dessa organização (OECD, 2014).

Bibliografia

Alves, Nuno de Almeida, Frederico Cantante, Inês Baptista e Renato Miguel do Carmo (2011), *Jovens em Transições Precárias. Trabalho, Quotidiano e Futuro*, Lisboa, Editora Mundos Sociais/CIES-IUL.

IMF (2014), “Fiscal policy and income inequality”, IMF Policy Paper, disponível em <https://www.imf.org/external/np/speeches/2014/031314.htm>.

INE (2014a), “Contas Nacionais Trimestrais e Anuais Preliminares (Base 2006) - 4º Trimestre de 2013 e Ano 2013”, Destaque, informação à comunicação social.

INE (2014b), “Estatísticas do Emprego - 4º trimestre de 2013”, Destaque, informação à comunicação social.

INE (2014c), “Rendimento e Condições de Vida 2013 (dados provisórios)”, Destaque, informação à comunicação social.

OECD (2014), Society at a Glance. The Crisis and the Aftermath – highlights Portugal, disponível em <http://www.oecd.org/portugal/OECD-SocietyAtaGlance2014-Highlights-Portugal.pdf>.

Rodrigues, Carlos Farinha (Coord.), Rita Figueiras, e Vítor Junqueira (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*, Lisboa, FFMS.

Silva, Pedro Adão e, e Mariana Trigo Pereira (2012), “As políticas de proteção no desemprego em Portugal”, *Sociologia Problemas e Práticas*, 70, pp. 133-150.

Exclusão, perseguição e desvinculação: a Segurança Social ao contrário no caso dos Recibos Verdes

Ricardo Moreira, Marco Marques e Tiago Gillot

A Segurança Social é o mais eficaz e eficiente sistema de redistribuição do rendimento alguma vez inventado. O fruto do trabalho de hoje é distribuído entre os que já não podem trabalhar e os que ainda não podem trabalhar e entre os que mais têm e os que menos têm. Para o fazer, o sistema concentra e retém enormes valores que fazem com que seja muito apetecível para alguns em detrimento do que é de todos.

Em Portugal o mesmo balão de ensaio para a precariedade generalizada também serviu de laboratório para o descrédito da Segurança Social pública: os recibos verdes.

No último trimestre de 2013 havia em Portugal cerca de 928,7 mil trabalhadores independentes¹³ que representavam 20,4% da população empregada. É uma fatia enorme da população ativa que no início da crise diminuiu e que nos últimos trimestres voltou a crescer, acompanhando a tendência para o subemprego, os part-times involuntários e os empregos a prazo e temporários. Com a precariedade e os baixos salários a serem a regra da criação de emprego, os recibos verdes voltaram a fazer caminho.

As contribuições para a Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes são muito diferentes, assim como é diferente a proteção social que cada um dos grupos recebe. Tal como relativamente às leis do trabalho, os trabalhadores a recibo verde têm menos proteção, mas no caso das contribuições têm ainda mais obrigações.

Os trabalhadores por conta de outrem descontam 11% do seu ordenado e os seus empregadores descontam 23,75%, para uma taxa global de 34,75% do salário. Para além disso, são os empregadores que retêm a contribuição do trabalhador e que a entregam ao Estado, ficando com os custos administrativos e com a responsabilidade sobre essa operação. Tudo é simples e automatizado. Por contribuir, o trabalhador fica seguro dos riscos sociais de desemprego, velhice, paternidade, doença, etc. Para os trabalhadores independentes nada é simples ou automático, mas antes pesado e injusto.

Exclusão

A base de incidência da contribuição dos trabalhadores a recibos verdes não corresponde aos seus rendimentos desse mês, como acontece com os

¹³ INE, Estatísticas do Emprego - 4.º Trimestre de 2013.

trabalhadores por conta de outrem. A sua base de incidência é calculada como 70% do rendimento que obtiveram no ano anterior, causando um enorme desfasamento entre o rendimento real de cada mês e a contribuição. Durante um ano este cálculo foi realizado em Outubro, mas a confusão que foi criada e mobilização contra este método que afastava o rendimento real das contribuições realizadas forçou a alteração desta metodologia por parte do governo. Atualmente os trabalhadores independentes escolhem o escalão de rendimento em que são inseridos, entre os dois imediatamente superiores ou inferiores. Esta escolha determina, depois, o valor dos apoios sociais e a pensão futura, mas poucos são os que têm isso em conta no momento da contribuição, porque, na maioria dos casos têm dificuldades económicas.

Estabelecida a base de incidência, o trabalhador irá aplicar a taxa contributiva sobre o escalão de rendimento que lhe for aplicável. No caso dos independentes a taxa é de 29,6% - a maior taxa contributiva aplicável ao trabalhador do Código Contributivo¹⁴ - e que estes trabalhadores suportam sozinhos.

Porque as contribuições são tão pesadas, a legislação prevê um conjunto de exceções para permitir reduzir o valor que os trabalhadores independentes pagam a cada mês. É possível que alguém que ganhe cerca de 1200€ brutos mensais contribua com 370€ ou apenas 124€. Se os seus rendimentos ultrapassarem os 10 mil euros anuais, estes trabalhadores passam ainda a pagar IVA trimestralmente e em cada recibo são retidos 25% para IRS.

Este sistema exclui porque é complexo, difícil de compreender e burocrático, implicando um enorme esforço administrativo e obrigando altas quotizações para carreiras contributivas degradadas.

Para além disso, uma grande parte dos trabalhadores independentes trabalha, na verdade, a falsos recibos verdes; cumprindo todas as obrigações e critérios de um trabalhador por conta de outrem, mas não tendo a proteção social que um contrato de trabalho consagra.

Deste modo, apesar de serem, de facto, assalariados, os trabalhadores a falso recibo verde acumulam todas as dificuldades e os seus patrões todos os benefícios, não sendo chamados a contribuir sobre esses trabalhadores.

Mas o legislador, longe de reconhecer a massificação desta forma ilegal de contratação, estabeleceu regras hipócritas que agudizam as contradições a que estes trabalhadores estão sujeitos.

O governo Sócrates estabeleceu no Código Contributivo que as entidades contratantes, definidas como as pessoas coletivas que sejam responsáveis por 80% do rendimento de um trabalhador independente, têm de contribuir com um valor adicional de 5% do rendimento desse trabalhador. A norma funciona como um princípio de utilizador-pagador, mas distorcido, porque em vez de combater

¹⁴ Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro

a ilegalidade torna-a um pouco mais onerosa para o empregador. Infelizmente, o que a norma faz é obrigar o trabalhador a falsos recibos verdes a pagar uma taxa ainda maior, visto que os empregadores externalizam para os trabalhadores o custo desta taxa adicional.

Já com o Pedro Mota Soares no Ministério da Solidariedade e Segurança Social foi instituído o subsídio de desemprego para os trabalhadores independentes. A medida, que gerou uma enorme expectativa, provou não ter nenhuma aplicabilidade. Os critérios de atribuição do subsídio de desemprego para este grupo são extraordinariamente apertados, devido às contribuições reduzidas o seu valor é irrisório e o apoio social apenas se aplica aos trabalhadores a falsos recibos verdes. Até à data e após mais de um ano de aplicação da lei, a Segurança Social nunca esclareceu quantas pessoas estão a receber esta prestação.

Finalmente, os trabalhadores independentes que após 30 anos de descontos chegam ao fim da sua carreira contributiva encontram pensões miseráveis, com uma taxa de substituição muito longe dos rendimentos que auferiam.

A questão das contribuições, a par do fosso nos direitos laborais, é a preocupação principal dos trabalhadores independentes. Impossibilitados, pelos seus baixos rendimentos, de realizar as contribuições para a Segurança Social, muitos trabalhadores a falsos recibos verdes são apanhados numa armadilha de que é muito difícil sair.

Perseguição

A complexidade, a falta de informação, a incapacidade de manter uma gestão administrativa dos seus rendimentos como uma empresa realiza da sua tesouraria e os baixos salários fazem com que muitos trabalhadores independentes não consigam pagar as contribuições à Segurança Social acumulando, muitas vezes, dívidas da ordem dos milhares de euros a que crescem juros.

Para a Administração não importa se se trata de um trabalhador a falsos recibos verdes ou não. Todos são devedores e tratados como criminosos, exonerando os patrões da sua parte da contribuição e perseguindo os trabalhadores.

Apesar de em 2010 um conjunto de movimentos de precários ter entregue na Assembleia da República uma petição que exigia que as dívidas só fossem cobradas se se provasse que não estava em causa uma falsa prestação de serviços, nos últimos anos a política do Instituto da Segurança Social tornou-se muito mais agressiva. Desde 2013 que a Administração envia cartas aos

trabalhadores independentes com ameaças de penhora e de prisão até três anos¹⁵.

Em 2011 as dívidas dos trabalhadores independentes ascendiam a 500 milhões de euros¹⁶, cerca de 5,8% da dívida total dos privados¹⁷, mas o governo elegeu-os como prioridade e nesse ano garantiu acordos de pagamento com os independentes no valor de metade da dívida. Desde a primeira hora que o atual ministro da Segurança Social disse que não iria diferenciar as dívidas dos trabalhadores independentes das dos trabalhadores a falsos recibos verdes, dizendo que isso era matéria para os tribunais.

Para além disso, durante os anos de 2011, 2012 e 2013 verificou-se que a própria Administração não sabia interpretar a lei e cometia erros grosseiros. O resultado foi inclusão de milhares de pessoas em escalões de rendimentos acima do determinado pela legislação. Esses erros aumentaram o valor das contribuições e, logo, o nível de incumprimento, criando dívidas muito difíceis de pagar.

Finalmente, desde janeiro de 2013, que o limite a partir do qual as dívidas à Segurança Social passam a ser consideradas crime de fraude baixou de 7500€ para 3500€¹⁸, agravando a perseguição a que estes trabalhadores já eram sujeitos.

Desvinculação

Como se verificou, o sistema contributivo dos trabalhadores independentes e, com agravo, dos trabalhadores a falsos recibos verdes impõe normas injustas e penosas que empurram estas pessoas para incredulidade na Segurança Social.

Ao invés de as proteger de um conjunto de riscos sociais, o regime contributivo torna-se uma obrigação sem vantagens; uma pena que têm de cumprir. Ao longo dos anos esse sentimento massificou-se, naturalizando a ideia de que as contribuições para a Segurança Social não deveriam ser obrigatórias e que cada um devia poder dispor da totalidade do seu rendimento, realizando, se desejasse, um seguro individual.

A desvinculação dá-se, assim, a dois níveis. Por um lado, uma parte dos trabalhadores independentes chega a defender a desvinculação do sistema e, por outro, mais macro, o conjunto dos trabalhadores já espera pouco da Segurança Social pública.

¹⁵ “Governo está a usar regime de regularização de dívidas para ameaçar precários” in <http://www.precariosinflexiveis.org/?p=8585>.

¹⁶ In *Correio da Manhã*, 4 agosto 2011.

¹⁷ Dívida total dos trabalhadores independentes e empresas à Segurança Social ascendia a mais de 8,5 mil milhões de euros em 2011. Conta da Segurança Social 2011, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P.

¹⁸ Orçamento de Estado 2013, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, Artigo 224.º.

Afetando um em cada cinco trabalhadores, não se pode dizer que esta questão seja marginal ou despiciente.

O trabalho falsamente independente é um problema grave para a Segurança Social pública e a sua defesa implica resgatar estes trabalhadores. No entanto, essa tarefa só pode ser realizada tratando com respeito estes contribuintes. Da nossa parte, consideramos que esse desiderato implica uma reforma urgente do sistema contributivo aplicável aos recibos verdes, além de um plano sério e geral de regularização que tenha em conta a situação e os direitos destes trabalhadores.

Essa simplificação da legislação tem de, em primeiro lugar, garantir uma proporcionalidade entre os rendimentos de cada mês e as contribuições desse mesmo período. Em segundo lugar, os riscos sociais cobertos pelo sistema têm de ser revistos, para que a proteção social seja real e efetiva.

Depois é necessário que a Administração reconheça ter interpretado mal a legislação e que seja realizada uma auditoria à colocação dos trabalhadores independentes nos escalões de rendimentos. Só repondo a legalidade e eliminando os problemas criados pelos erros acumulados do sistema de contribuições podemos avançar para novas propostas organização das contribuições deste setor.

É ainda fundamental que o sistema não possa executar dívidas que tenham sido contraídas através de falso trabalho independente e que, se se confirmar que existe uma relação laboral apesar de não existir um contrato de trabalho, se exijam as devidas contribuições aos empregadores.

Falhar ou atrasar estes propósitos será sempre escolher manter estes trabalhadores socialmente desprotegidos e inscrever um enorme contingente de pessoas nas fileiras daqueles que pretendem desmantelar a Segurança Social em benefício dos seguros privados e dos seus lucros.

O Terceiro Setor, Ação Social e Equipamentos Sociais, e a questão essencial para o futuro: Que modelo queremos para Portugal?

Cláudia Joaquim

Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.
(Constituição da República Portuguesa, art.º 1.º)

Introdução

É na senda do princípio da *dignidade*, bem expresso no artigo primeiro da Constituição da República Portuguesa, que o Estado reconhece como direitos sociais a segurança social e a solidariedade, assumindo para tal a função de organizar um sistema de segurança social que assegure esses mesmos direitos¹⁹, ao mesmo tempo que apoia e fiscaliza as instituições que com ele cooperem na prossecução de objetivos de solidariedade.

Mas a extensão dos direitos sociais tende a variar na relação direta com o nível de desenvolvimento económico dos países. Com estas Oficinas, procura-se compreender o impacto que a situação económica e social recente tem produzido nos padrões sociais assegurados pelo Estado, designadamente no domínio da Segurança Social, enquanto que com este tema em concreto procura-se conhecer o desenvolvimento e a evolução da relação de cooperação entre o Estado e as instituições particulares de solidariedade social (IPSS's), deixando para debate a discussão daquela que poderá ser a questão fundamental para o futuro: ***Que modelo queremos para Portugal?***

Temos a consciência que o que está hoje em discussão, mais do que um passado longínquo ou recente ou o presente imediato do Estado Social Português, com todas as reconfigurações a que tem sido sujeito em nome de uma (suposta) *contenção sustentada da despesa pública*, é o seu futuro e a sua missão. Por isso mesmo, procuramos deixar propostas, visões alternativas aos caminhos que todos os dias nos traçam, mas essencialmente promover e estimular o debate nesta área, sem (pre)conceitos e recusando a ideia que existem caminhos 'inevitáveis' ou 'evitáveis' à partida.

Importa contudo ter sempre presente que a discussão sobre qual deve ser o papel do terceiro setor na proteção social em Portugal não pode, nem deve, estar dissociada da discussão sobre a forma de complementaridade entre a proteção

¹⁹ **Art. 63º, n.º 3.** O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

social no âmbito da ação social e a proteção social no âmbito do sistema previdencial e dos subsistemas de solidariedade e de proteção familiar²⁰.

Perspetiva Histórica – Desde início do Estado Novo até à atualidade

Com a Revolução Francesa foram surgindo na Europa novos conceitos de beneficência e de assistência pública, que contrapunham à exclusividade das iniciativas privadas, numa tentativa de responsabilizar os Estados. Em Portugal o primeiro marco da assistência social pública corresponde à constituição da Casa Pia de Lisboa, em 1718.

Contudo, no nosso país os atos de assistência na proteção social, com um intuito de prestar caridade e de atuar junto dos mais desfavorecidos, estiveram durante muitos anos quase exclusivamente associados às “**instituições particulares de assistência**”. Foi neste âmbito que surgiu a génese dos serviços e equipamentos sociais, enquanto meio de proteção e de apoio aos mais carenciados, normalmente associados ao clero, designadamente através das Misericórdias ou de outras entidades de cariz religioso.

Se recuarmos até ao início do Estado Novo, e analisarmos as alterações à Constituição da República Portuguesa que foram sendo efetuadas neste domínio, percebemos o papel que o terceiro setor tem assumido ao longo dos anos em Portugal, na prossecução de objetivos de solidariedade social⁽²¹⁾.

Apenas no final da 1ª República foi criada a Direção Geral de Assistência (DGA), através do Decreto 20285, de 7 de setembro de 1931, o qual fixou os princípios gerais a partir dos quais deveria erradicar a ação fiscalizadora e tutelar daquele organismo, sobre os estabelecimentos de assistência pública e privada. Nos termos do seu Artigo 11º, a autorização do Estado para a criação de estabelecimentos privados (“organismos de assistência particular”), era efetuada pela DGA, desde que assegurados os meios necessários para a sua manutenção.

Havia assim uma “aceitação” destes estabelecimentos, mas em simultâneo o pressuposto de que os mesmos teriam que prover os recursos necessários para o seu funcionamento.

Com efeito, durante o regime do Estado Novo prevalecia a preponderância das instituições privadas na prossecução da assistência na proteção social, estando legalmente consagrado o regime de ação meramente supletiva do Estado, em

²⁰ Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

²¹ Atualmente, e nos termos do n.º 5 do Artigo 63º (Segurança social e solidariedade) da Constituição da República Portuguesa, o “Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem caráter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67º, no artigo 69º; na alínea e) do n.º 1 do artigo 70º e nos artigos 71º e 72º.”

relação às iniciativas particulares no domínio das atividades de assistência (cf. Estatuto da Assistência Social – Lei n.º 1998, de 15 de Maio de 1944).

Em 1933 entrou em vigor a **Constituição da República Portuguesa** ⁽²²⁾, a qual estabeleceu no seu Artigo 6º que incumbia ao Estado, designadamente: "*Zelar pela melhoria de condições das classes sociais mais desfavorecidas, obstando a que aquelas desçam abaixo do mínimo de existência humanamente suficiente*". Neste texto constitucional foi ainda consagrado que incumbia ao Estado reconhecer as corporações e promover e auxiliar a sua formação, prevendo que estas visavam, entre outros, objetivos de assistência, beneficência ou caridade²³, sendo notória a relevância que o Estado atribuía às instituições de solidariedade, "favorecendo-as". Ao Estado cabia essencialmente um papel de coordenação, orientação, cooperação, inspeção e fiscalização.

Em 1944 foi publicado o Estatuto da Assistência Social²⁴, o qual estabeleceu as bases reguladoras dos serviços de assistência social. Este diploma consagrou legalmente as conclusões emitidas por um Grupo de Trabalho que havia sido criado em 1937.

Nas conclusões daquele estudo foi identificada, entre outras, a necessidade de reorganização das instituições de assistência, com os seguintes princípios:

- Valorizar a assistência privada;
- Salvaguardar que o Estado deveria assumir um papel supletivo de coordenação e suprimento, orientação, cooperação, e de modo especial, as de inspeção e de fiscalização;
- Converter, sempre que possível, os estabelecimentos de assistência oficiais ou oficializados, em particulares;
- Definir regras para atribuição de subsídios às instituições privadas, fossem subsídios de cooperação ou subsídios de reforço eventual.

Durante aquele período do Estado Novo, estava consagrado que a comparticipação por parte do Estado em despesas de construção, remodelação e apetrechamento dos estabelecimentos a cargo das instituições particulares e na manutenção dos serviços (subsídios de cooperação e subsídios de reforço eventual), poderia ser efetuada, mas apenas na justa medida em que aqueles encargos não pudessem ser suportados através de recursos próprios das instituições.

²² Texto publicado no Diário do Governo, de 22 de fevereiro de 1933. A CRP de 1933 manteve, sem prejuízo das revisões a que foi sujeita, a sua vigência até 1974.

²³ Artigos 14º e 15º da CRP de 1933. O Artigo 41º tornava claro o papel que o Estado atribuía às instituições de assistência, uma vez que de acordo com o mesmo "O Estado **favorece** as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade."

²⁴ Lei n.º 1998, de 15 de Maio de 1944.

A **Revisão da Constituição da República Portuguesa de 1951**⁽²⁵⁾ alterou a redação do Artigo 6º estabelecendo que ao Estado incumbia "*Zelar pela melhoria das condições das classes sociais mais desfavorecidas, procurando assegurar-lhes um nível de vida compatível com a dignidade humana*", denotando uma alteração face à anterior redação, ao introduzir o conceito de "*dignidade humana*", enquanto que anteriormente estava subjacente um conceito de "*mínimo de existência humanamente suficiente*".

Na **década de 60** foi publicada a primeira **Lei de Bases da Política de Saúde e Assistência**²⁶, a qual mantinha a premissa de que o Estado devia ter uma ação supletiva no âmbito da política de saúde e assistência. De acordo com a Base III, competia ao Estado:

- "*Estabelecer planos gerais para as atividades de saúde e assistência;*
- *Orientar, coordenar e fiscalizar estas atividades;*
- *Organizar e manter os serviços que, pelo superior interesse nacional de que se revistam ou pela sua complexidade, não possam ser entregues à iniciativa privada;*
- *Fomentar a criação de instituições particulares que se integrem nos princípios legais e ofereçam as condições morais, financeiras e técnicas mínimas para a prossecução dos seus fins;*
- *Exercer ação meramente supletiva em relação às iniciativas e instituições particulares, que deverá fornecer sempre que estejam nas condições referidas na alínea antecedente."*

Eram então consideradas "instituições particulares de assistência" as instituições cuja administração pertencesse a entidades privadas e cujas atividades fossem mantidas mediante a contribuição de fundos e receitas próprias, sem prejuízo de "receberem subsídios do Estado ou de outras entidades públicas para manutenção ou melhoria das suas atividades" (Base V).

Com a **Revisão da Constituição da República Portuguesa de 1971**⁽²⁷⁾ foram novamente introduzidas alterações ao Artigo 6º, estabelecendo desta feita que ao Estado incumbia "*Promover o bem-estar social, procurando assegurar a todos os cidadãos um nível de vida de acordo com a dignidade humana*". Salienta-se nesta redação a referência a "*bem-estar*" enquanto desígnio constitucional.

Em suma, verifica-se que **até 1974** a intervenção social em Portugal restringia-se ao mero assistencialismo corporativista de base caritativa, em que predominavam os critérios ético-religiosos ou sociopolíticos na organização e

²⁵ Através da Lei n.º 2.048, de 11 de junho. Salienta-se que as Revisões da Constituição Portuguesa de 1936; de 1937; de 1938 e de 1945 não introduziram alterações relevantes para o assunto em análise.

²⁶ Lei n.º 2120, de 19 de Julho de 1963.

²⁷ Através da Lei n.º 3/71, de 16 de agosto. Salienta-se que a Revisão Constitucional de 1959 (Lei n.º 2100, de 29 de agosto de 1959) não introduziu alterações relevantes para o assunto em análise.

concessão dos (parcos) recursos disponíveis por parte das organizações privadas que tradicionalmente os geriam. O Estado, por sua vez, demitia-se de qualquer compromisso sustentado em termos de proteção social da população, ancorado num princípio de subsidiariedade, fortalecendo, por outro lado, as iniciativas particulares como as Misericórdias e as Mutualidades.

Foi **a partir de 1974** que o conceito de Estado Social, tal como o conhecemos hoje, começou a surgir em Portugal. Apenas com a **Constituição da República Portuguesa de 1976**⁽²⁸⁾ foi reforçado o intervencionismo do Estado, numa perspetiva de solidariedade social, através da consagração das “*instituições privadas de solidariedade social*”, associando estas instituições ao sistema de segurança social²⁹, abandonando-se assim o princípio do papel supletivo do Estado no domínio da assistência social.

Tendo como ambição construir um Estado de Bem Estar Social de tipo keynesiano, à semelhança de alguns modelos de países europeus, Portugal implementou um conjunto de políticas económicas e sociais determinantes para a alteração do quadro das condições de vida da sua população, uma vez que se destinariam a combater a pobreza e as desigualdades sociais e visariam não só a população carenciada mas também os trabalhadores em geral. A título de exemplo, o Estado fixou o salário mínimo nacional tendo criado, no âmbito das prestações imediatas, os subsídios de desemprego, de doença, de maternidade e as prestações familiares, o abono de família, o subsídio de nascimento, o subsídio de assistência a filhos menores, o subsídio de educação especial, etc. Por sua vez, no domínio não contributivo, foi implementada a pensão social, destinada a todos os indivíduos maiores de 65 anos ou em situação de invalidez, não cobertos pelos esquemas de seguro obrigatório, além de outras prestações como a pensão de viuvez, a pensão de orfandade, o suplemento de pensão a grandes inválidos.

Relativamente à ação social, mais especificamente no que diz respeito à “relação” entre o Estado e as instituições privadas de solidariedade, surgiram nos anos seguintes um conjunto de diplomas nesta área.

Em **1979** foi instituído o **Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS's)**³⁰, nos termos do qual estas caracterizavam-se por serem instituições sem fins lucrativos, criadas por iniciativa particular, com o objetivo de facultar serviços ou prestações de segurança social, dando expressão organizada ao dever de solidariedade entre os indivíduos.

²⁸ Decreto da Presidência da República de aprovação da Constituição, de 10 de abril de 1976.

²⁹ De acordo com o n.º 3 do Artigo 63º (Segurança social), “*A organização do sistema de segurança social não prejudicará a existência de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas, que serão permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas a fiscalização do Estado*”.

³⁰ Decreto-lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro.

A forma de cooperação entre o Estado e as IPSS's foi regulamentada³¹ no ano seguinte à publicação do Estatuto, tendo tornado os acordos de cooperação um instrumento obrigatório para a atribuição de subsídios às instituições acentuando-se, deste modo, a natureza contratual das relações de cooperação entre as IPSS's e o Estado. Nesse mesmo ano foi previsto o regime de apoio financeiro a conceder às IPSS's para despesas de capital / investimento³².

À luz de uma das principais teorias de políticas públicas, o neo-institucionalismo, prevalecem os conceitos da escolha condicionada pelas normas e pelas regras institucionais e da racionalidade limitada (Ostrom, 1986). Isto porque as instituições do Estado não conferem neutralidade, uma vez que os seus aspetos formais e legais condicionam os comportamentos individuais, por via de incentivos e de sanções. Assim, as instituições são a variável chave de estruturação entre o debate de políticas e os resultados de políticas (*policy outcomes*), na medida em que estas afetam o comportamento dos atores sociais (Parrish, 2003).

De acordo com esta teoria as políticas públicas são o resultado da atividade de instituições (dependentes de Governos, de ideologias partidárias, de legislaturas). Nesta medida, as instituições não são construções naturais, mas sim construções políticas, influenciadas e condicionadas por constrangimentos formais (como legislação, procedimentos ou práticas) ou informais (como a cultura da instituição, símbolos, códigos de conduta). Face a estes constrangimentos, as instituições tendem a explicar a estabilidade ou a ausência de mudança.

De entre as três correntes de pensamento do neo-institucionalismo: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, consideramos mais adequado incidir a análise na primeira, cujo enfoque é colocado no modo como o Estado estrutura a sua ação, e na forma como as instituições que o compõem e o legado das políticas estruturam os "*outcomes*". A ação política não se confina ao comportamento individual ou à ação de grupos ou classes sociais, mas ao modo como o Estado estabelece as suas escolhas, através de estruturas como, sindicatos, associações empresariais, associações representativas de interesses privados organizados, parceiros sociais, instituições da administração pública, poder judicial e até o eleitorado.

O institucionalismo histórico tem uma forte influência da "*policy feedback*", i.e., da forma como políticas anteriores podem condicionar em momento posterior as decisões dos atores relevantes. De acordo com o institucionalismo histórico as políticas têm uma lógica longa e sequencial, pelo que, analisa as escolhas iniciais

³¹ Despachos Normativos n.º 387/80 e n.º 388/80, de 31 de Dezembro.

³² Despacho n.º 388/80, de 31 de Dezembro regulamentado através da Portaria n.º 7/81, de 5 de Janeiro.

e o papel das instituições nessas escolhas de modo a determinar até que ponto a evolução das instituições e das políticas foi influenciada e condicionada pelas escolhas iniciais ou pelos momentos cruciais posteriores.

Este contexto sugere a possível aplicação do institucionalismo histórico às orientações de política dirigidas ao longo dos anos ao terceiro setor e o seu impacto no papel das instituições que o compõem em Portugal. Com efeito, não parece possível dissociar a evolução do terceiro setor em Portugal no pós 1974, daquela que foi a evolução deste setor nas décadas anteriores.

Considerando que até 1974 coube à iniciativa privada fazer face às necessidades de assistência social, tendo o Estado assumido sempre um papel supletivo, podemos admitir que o Estado não teria só por si capacidade, através das estruturas governamentais existentes, para assumir diretamente, a partir daquela data, o desenvolvimento da rede de serviços e equipamentos sociais. Ou seja, a capacidade (ou incapacidade) das próprias instituições públicas à data pode ter condicionado a hipótese de uma decisão alternativa, além de que, o facto das decisões que ao longo de décadas foram tomadas no sentido do Estado não assumir responsabilidades diretas nesta matéria pode igualmente ter condicionado a decisão posterior de “delegar” nestas instituições o desenvolvimento da rede de serviços e equipamentos sociais, apesar do Estado ter assumido Constitucionalmente responsabilidades nessa matéria (influência da “*policy feedback*”).

Com a revisão da **Constituição Portuguesa de 1982** foi novamente alterada a redação do n.º 3 do Artigo 63º, passando a ser definidos de forma expressa, “quais” os objetivos de segurança social passíveis de prossecução por parte daquelas instituições.

Em **1983** foi publicado o novo **Estatuto das IPSS’s**³³, o qual se encontra ainda em vigor, traduzindo-se a alteração mais relevante no alargamento dos objetivos daquelas instituições, uma vez que com o Estatuto de 1979 tinham ficado formalmente excluídas muitas instituições criadas com o propósito de solidariedade social, embora não dizendo respeito à área da segurança social.

A denominação das próprias instituições passou de “privadas” a “particulares”, passando a designar-se **Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS’s)**. As funções de tutela do Estado foram simplificadas e delimitadas, e conforme o preâmbulo, “*desenvolveu-se, por este modo, o processo de autonomização das instituições e de distanciamento do velho regime de tutela administrativa das antigas instituições particulares de assistência*”.

³³ Decreto-lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro - Estatuto das IPSS's (em vigor).

Com o **novo Estatuto**¹⁵ foram alargados os **objetivos das IPSS's**, passando a caracterizar-se por serem instituições sem fins lucrativos, constituídas por iniciativa particular, com o objetivo de dar expressão organizada ao dever de solidariedade entre os indivíduos, que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico e que se proponham a concessão de bens e a prestação de serviços para prossecução dos seguintes objetivos: segurança social e ação social, promoção e proteção na saúde, educação e formação profissional e resolução de problemas habitacionais.

De acordo com o Artigo 2º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's), estas revestem uma das seguintes formas: **associações de solidariedade social, associações de voluntários de ação social, fundações de solidariedade social ou irmandades da misericórdia.**

Pelo que, sempre que ao longo do presente documento for feita referência a IPSS's, esta terminologia inclui as associações, fundações, misericórdias, etc.

A **Lei de Bases da Segurança Social de 1984**³⁴ previu que as instituições de segurança social exerciam *“a ação social diretamente de acordo com os respetivos programas e celebram acordos para utilização, recíproca ou não, de serviços e equipamentos com outros organismos ou entidades públicas ou particulares não lucrativas que prossigam objetivos de ação social”*.

Neste período, as normas reguladoras dos acordos de cooperação foram alteradas pelos Despachos Normativos n.º 118/84, de 8 de Junho, e n.º 12/88, de 12 de Março, e posteriormente pelo Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, ainda em vigor na presente data. Estas normas regulam os acordos de cooperação, os quais compartilham as despesas correntes de funcionamento dos equipamentos sociais das IPSS's (acordos de cooperação), bem como os acordos de gestão os quais visam confiar às IPSS's a gestão das instalações, serviços, ou estabelecimentos pertencentes ao Estado.

A **revisão constitucional de 1989** envolveu uma nova alteração ao n.º 3 do Artigo 63º, afastando a perspetiva de “permissão” associada às IPSS's, passando a afirmar-se como *“o direito de constituição de instituições particulares de solidariedade social não lucrativas com vista à prossecução dos objetivos de segurança social (...)”*. Manteve-se o relacionamento das IPSS's com o sistema de segurança social, bem como a sua regulamentação por lei e a sua sujeição à fiscalização do Estado.

A consagração do *“direito à constituição”* por parte das IPSS's, em substituição de *“permissão”*, é bastante relevante e consistiu num novo momento de reforço do papel destas instituições na prossecução de objetivos de segurança social, estabelecendo as bases necessárias para a assinatura do **Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social**.

³⁴ Artigo 36º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto.

Com efeito, em **Dezembro de 1996** foi assinado o **Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social** como “instrumento que visa criar condições para o desenvolvimento da estratégia de cooperação entre as instituições do setor social, que prosseguem fins de solidariedade social (...) a Administração Central e as Administrações Regional e Local”. Entre outros, foram previstos apoios financeiros do Estado para “comparticipar nas despesas (...) com as obras de construção ou remodelação de instalações sociais (...)”, bem como para “comparticipar o custo das respostas sociais prestadas aos utentes, no âmbito dos acordos de cooperação”.

Os subscritores do Pacto comprometeram-se a cooperar entre si com vista a alcançar determinados objetivos, designadamente: o “*desenvolvimento de uma rede de apoio social integrado, contribuindo para a cobertura equitativa do país e serviços e equipamentos sociais*” e a “*otimização dos recursos disponíveis, de modo a possibilitar melhores prestações sociais, assente na relação custo / benefício / qualidade dos serviços*”. Comprometeram-se igualmente a formalizar o “*modelo de relacionamento*” entre o Estado e as IPSS's, nomeadamente através da celebração dos acordos de cooperação anuais.

Mas os finais da década de 90 foram também de grandes mudanças levadas a cabo no sistema de segurança social. Em 1997 foi publicado um diploma³⁵ que redefiniu toda a política social de compensação dos encargos familiares reforçando, sem escamotear o direito universal às correspondentes prestações, a dinâmica redistributiva de rendimentos indo ao encontro das necessidades dos agregados familiares economicamente mais débeis. Do novo regime salienta-se a racionalização do número de prestações com a criação do subsídio familiar a crianças e jovens, bem como a diferenciação positiva do montante em função de escalões de rendimentos familiares indexados ao salário mínimo nacional. No período que medeia entre 1998 e 2000, foram aprovadas importantes medidas no âmbito do regime de proteção na maternidade, paternidade e adoção, promovendo a conciliação da vida familiar com a atividade profissional.

No ano de **2000**, foram aprovadas as **bases gerais do sistema de Solidariedade e de Segurança Social**³⁶, tendo sido introduzidas alterações significativas no sistema de segurança social através da definição clara de uma matriz que destaca a melhoria dos níveis de provisão social, reforçando a proteção dos mais necessitados através do princípio da diferenciação positiva, e estabelecendo como objetivo igualmente crucial a garantia de sustentabilidade financeira do sistema público de segurança social, a par com uma gestão eficaz e eficiente. Ao nível da relação entre o Estado e as IPSS's, foi estabelecido que o “*Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social e*

³⁵ Na sequência da criação da Comissão do Livro Branco, em 1996, com o objetivo de avaliar a viabilidade do sistema de segurança social.

³⁶ Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto.

outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam objetivos de solidariedade social", exercendo ainda poderes de "tutela sobre as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam objetivos de solidariedade social, por forma a garantir o efetivo cumprimento dos seus objetivos no respeito pela lei, bem como a defesa dos interesses dos beneficiários da sua ação", sendo que esses poderes de tutela seriam "os de fiscalização e de inspeção".

Passados apenas dois anos entrou em vigor a **nova Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social**³⁷, estabelecendo a mesma no seu Artigo 5.º que, a par das instituições públicas, designadamente autarquias, o sistema de ação social poderia ser igualmente desenvolvido por instituições particulares sem fins lucrativos.

Relativamente à prossecução da ação social, os Artigos 86.º e 87.º estabeleciam que o apoio à ação social podia *"ser desenvolvido através de subvenções, programas de cooperação e protocolos com as instituições particulares de solidariedade social ou por financiamento direto às famílias beneficiárias"*, sendo que o *"Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social, designadamente através de acordos ou protocolos de cooperação institucional, prestativa, financeira e técnica celebrados para o efeito sem prejuízo da respetiva natureza, autonomia e identidade. (...)"*.

A entrada em vigor das bases gerais do sistema de Solidariedade e de Segurança Social em 2000, ocorreu passados dois anos e meio da assinatura do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social (1996), no qual estava prevista uma *" (...) revisão global da legislação aplicável às IPSS's"*. Contudo essa revisão legislativa não se concretizou até à atualidade o que, com base na linha de pensamento do institucionalismo histórico, pode ser justificado pelo facto de o Estado ter sido confrontado com interesses sociais, preconizados pelas próprias IPSS's e seus representantes, muitas vezes *"aleadamente em nome"* dos cidadãos ("eleitorado"), o que inviabilizou a obtenção de consensos e acordos que se traduzissem na referida revisão legislativa. Com efeito, esta teoria sustenta que, por diversas vezes, a decisão política é condicionada por decisões anteriores. No caso particular do terceiro setor poder-se-á especular se a decisão dos agentes políticos em manter, e até promover o desenvolvimento da rede de serviços e equipamentos sociais, na esfera das IPSS's, terá sido, e é ainda nos dias de hoje, condicionada pelo facto do terceiro setor ter assumido um peso e uma influência significativos, dificultando cada vez mais uma hipótese de inversão ou de adoção de políticas públicas que privilegiem outros parceiros nesta área, ou mesmo a assunção destas áreas diretamente pelo Estado.

³⁷ Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro.

Data de **2005** a última **Revisão Constitucional** ⁽³⁸⁾, estando atualmente em vigor a seguinte redação ao n.º 5 do Artigo 63º (Segurança social e solidariedade): "*O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem caráter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67º, no artigo 69º; na alínea e) do n.º 1 do artigo 70º e nos artigos 71º e 72º*".

De entre os objetivos de solidariedade social a que se refere o n.º 3 do artigo 63º da Constituição, os mais diretamente relacionados com o desenvolvimento de serviços e respostas sociais são os seguintes:

- No âmbito da proteção da família, incumbe ao Estado promover a criação e garantir o acesso a uma rede nacional de creches e de outros equipamentos sociais de apoio à família, bem como uma política de terceira idade (alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º);
- A proteção das crianças, por parte do Estado e da sociedade, com vista ao seu desenvolvimento integral (...), devendo o Estado assegurar especial proteção às crianças órfãs, abandonadas ou por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal (artigo 69.º);
- A proteção especial aos jovens para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente: no aproveitamento dos tempos livres (alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º);
- A realização por parte do Estado de uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência e de apoio às suas famílias (artigo 71.º).

Em **2007** foram aprovadas as **bases gerais do sistema de Segurança Social**³⁹, estabelecendo no seu Artigo n.º 31 (Desenvolvimento da ação social) que a "*ação social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado (...)*", obedecendo a concretização da ação social a princípios e linhas de orientação, designadamente: "*intervenção prioritária das entidades mais próximas dos cidadãos*" e "*utilização eficiente dos serviços e equipamentos sociais, com eliminação de sobreposições, lacunas de atuação e assimetrias na disposição geográfica dos recursos envolvidos*".

³⁸ Através da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto. Salienta-se que as **Revisões Constitucionais de 1992** (Lei Constitucional n.º1/92, de 25 de Novembro), **de 1997** (Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro), **de 2001** (Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro) e **de 2004** (Lei Constitucional n.º 1/2004, 24 de Julho) não introduziram alterações relevantes para o assunto em análise

³⁹ Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, atualmente em vigor.

Nos termos do mesmo artigo, a *“criação e o acesso aos serviços e equipamentos sociais são promovidos, incentivados e apoiados pelo Estado”* envolvendo, sempre que possível, *“a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público”*.

Em suma, e tendo sido evidenciados os principais momentos no desenvolvimento das instituições do terceiro setor em Portugal na prossecução de objetivos de solidariedade social a partir de 1931, é possível identificar **dois períodos distintos**, que se caracterizam por paradigmas igualmente distintos, os quais correspondem em grande medida aos dois períodos de vigência da Constituição da República Portuguesa de 1933 e da Constituição da República Portuguesa de 1976.

Conforme descrito, durante o Estado Novo o papel do Estado em matéria de prestação de assistência social foi essencialmente supletivo, cabendo-lhe sobretudo um papel de coordenação, orientação, cooperação, inspeção e fiscalização, tendo sido redesenhados os papéis do Estado e da sociedade civil na provisão social na sequência do 25 de Abril de 1974, à luz de uma nova conceção de cidadania social que enfatiza a necessidade de uma melhor redistribuição da riqueza a par da garantia de mínimos sociais de proteção social.

Foram ainda lançadas, neste contexto, as bases do serviço nacional de saúde e do sistema integrado de segurança social⁴⁰ que culminaram com a publicação da Lei Orgânica da Segurança Social, conforme referido anteriormente⁴¹.

Qual a evolução do terceiro setor em Portugal nas últimas décadas?

Do enquadramento histórico efetuado no ponto anterior é possível inferir que as instituições privadas sem fins lucrativos assumiram ao longo dos anos um papel preponderante na satisfação das necessidades de proteção social, em particular na disponibilização de serviços e respostas sociais. Até 1974, porque o Estado assumiu exclusivamente um papel supletivo, e a partir de então, porque o Estado apostou naquelas instituições, e na capacidade instalada, para promover as suas políticas de solidariedade social.

No presente ponto pretendemos apresentar alguns dados físicos e financeiros que demonstram que se registou um crescimento significativo do terceiro setor em Portugal, precisamente a partir da década de 80, na sequência em grande medida da alteração de paradigma firmado com a Constituição de 1976. Neste contexto, apresenta-se de seguida, de uma forma muito sucinta, a evolução das instituições particulares de solidariedade social nas últimas décadas, bem como

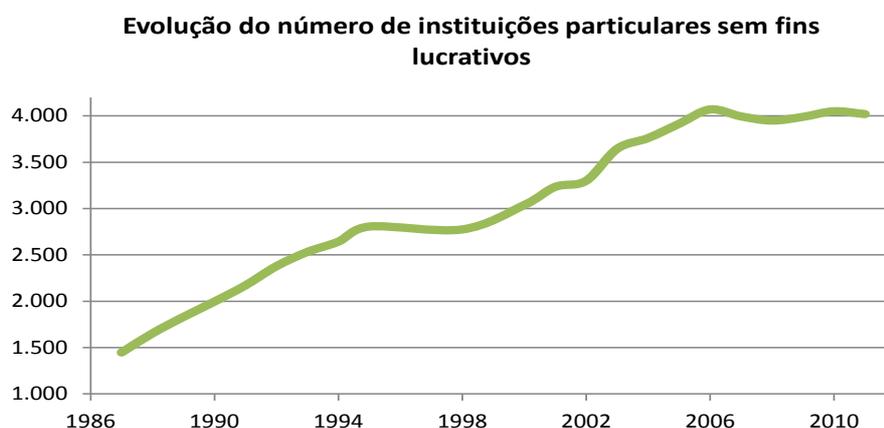
⁴⁰ Em substituição dos sistemas de Assistência e da Previdência.

⁴¹ Lei 28/84 de 14 de Agosto de 1984.

a evolução da despesa pública com o funcionamento dos equipamentos sociais, tornando assim evidentes os impactos decorrentes do aumento das respostas sociais em termos orçamentais. Com efeito, as medidas de política pública adotadas nesta área implicaram até agora, e implicarão no futuro, despesa permanente associada ao funcionamento das respostas sociais.

À evolução significativa do número de IPSS's registado a partir de 1986, não será seguramente alheia a entrada em vigor, em 1981, da Portaria n.º 7/81, de 5 de Janeiro, a qual definiu o regime de apoio financeiro a conceder às IPSS's para despesas de capital / investimento, com recurso ao PIDDAC. A partir de então os Investimentos do Plano (PIDDAC) passaram a contemplar verbas anuais para o investimento em equipamentos sociais, a conceder às IPSS's.

Neste contexto, registe-se o crescimento exponencial do peso do terceiro setor em Portugal, nas últimas décadas, conforme gráfico seguinte:



Fontes :

Entre 1987 e 1995: "As Instituições Particulares de Solidariedade Social – Aspetos da evolução do seu regime jurídico", (Dezembro de 1996); Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação; Direção-geral de Ação Social

Entre 1998 e 2011: Relatórios da Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos" (2000 a 2011); Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Inclui IPSS's ou equiparadas, assim como entidades públicas. In Portal da Carta Social em www.cartasocial.pt

A forte tendência de aumento do número de equipamentos sociais em funcionamento no território continental no período em análise, é justificada pelos diversos programas de investimento em equipamentos sociais que surgiram durante este período, quer através de financiamento exclusivamente nacional, como o PIDDAC e mais recentemente o PARES, quer através de cofinanciamento comunitário, com os Programas Integrar (QCA II), POEFDS e PORLVT (QCA III) ou mais recentemente o POPH (QREN).

De entre os programas de investimento em equipamentos sociais enumerados, destaca-se no presente documento o PARES (Programa de Alargamento da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais), o qual financiou a criação de respostas

sociais destinadas a crianças, a população idosa e a pessoas com deficiência. Neste programa foi atribuída prioridade à resposta social creche, face ao distanciamento de Portugal à meta (de 33% de cobertura a atingir em 2010) estabelecida na Cimeira de Barcelona, uma vez que esta se situava nos 23,5% em 2006 ⁴². Contudo, o distanciamento da taxa de cobertura face à meta não correspondia ao único problema identificado, uma vez que, a distribuição das taxas de cobertura ao nível concelhio era bastante assimétrica (conforme mapa seguinte).

Por esse motivo o PARES⁴³ foi desenvolvido com um objetivo adicional de planeamento territorial, e não apenas com a preocupação de aumento da taxa de cobertura em Creche ou de aumento da capacidade instalada noutras respostas sociais.

Este programa de investimento em equipamentos sociais, assentou em dois grandes pilares:

- **Planeamento Territorial:** de modo a que os equipamentos sociais a compartilhar se situassem nos concelhos com menores taxas de cobertura, de forma a corrigir as assimetrias ao nível das taxas de cobertura.
- **Estímulo ao Investimento Privado:** ao valorizar os projetos que se candidatassem a menores montantes de Investimento Público. O objetivo seria que os recursos financeiros disponíveis (fonte de financiamento jogos sociais) fossem alavancados com investimento privado (proveniente das IPSS's, ou das autarquias e do sector privado em parceria com as IPSS's).

No âmbito do PARES a seleção das candidaturas é efetuada através da aplicação de um **Modelo Multicritério**, a partir do qual as candidaturas são hierarquizadas, sendo selecionadas as que obtêm melhor pontuação (i.e., aquelas que garantiam um *“aumento de capacidade em territórios com baixa taxa de cobertura, com forte discriminação positiva dos projetos que sejam financiados com maior nível de recursos próprios das instituições”*), até que fosse esgotada a dotação orçamental disponível definida nos avisos de abertura de candidaturas.

Os mapas seguintes refletem as taxas de cobertura na resposta social Creche, antes do PARES e no Pós-PARES, tendo sido superada a meta de cobertura de 33% em creches, para além de alcançado o objetivo de diminuição das assimetrias territoriais.

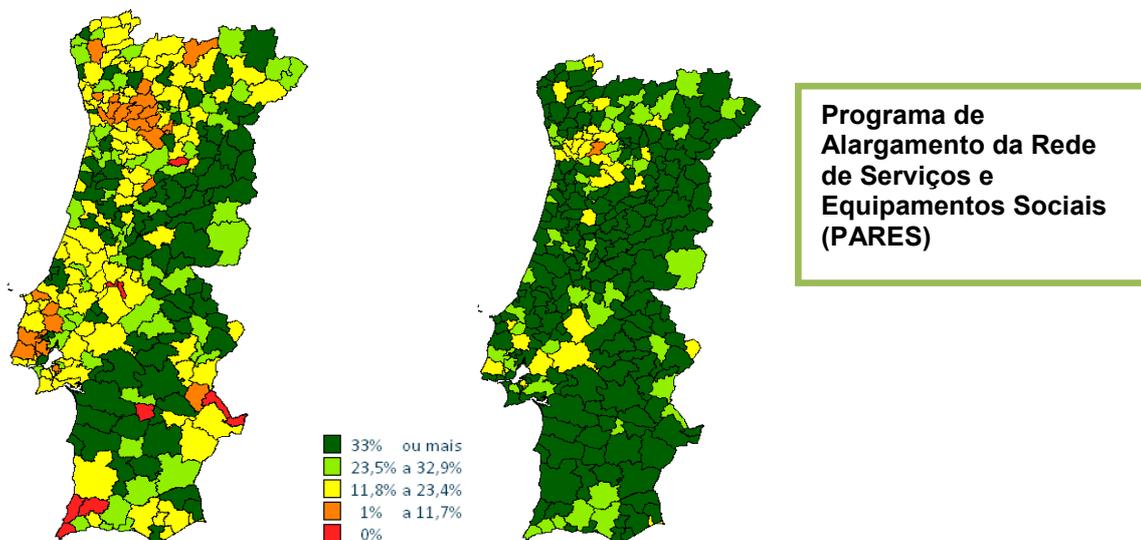
⁴² Com base nos dados da Carta Social 2004.

⁴³ Portaria n.º 426/2006, de 2 de Maio.

Resposta Social Creche

Pré-PARES (2004)

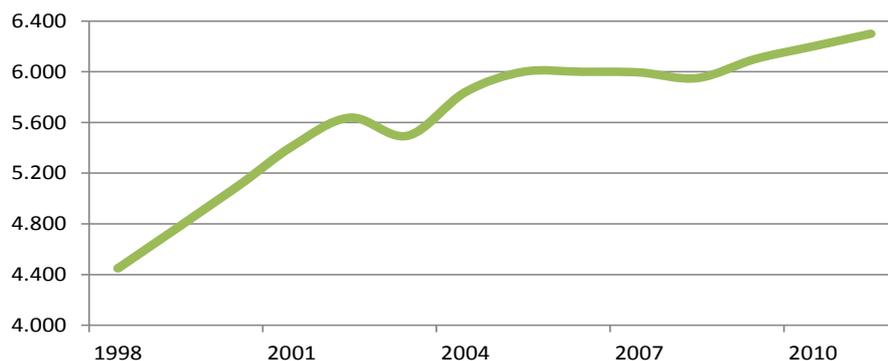
Pós-PARES



Fonte: Carta Social

Em termos comparativos, a tendência de evolução do número de equipamentos sociais em funcionamento no território continental entre 1998 e 2011 é semelhante à tendência verificada ao nível da evolução do número de IPSS's (gráfico da página anterior).

**Evolução do número de equipamentos sociais
- Rede Solidária e Rede Pública -**



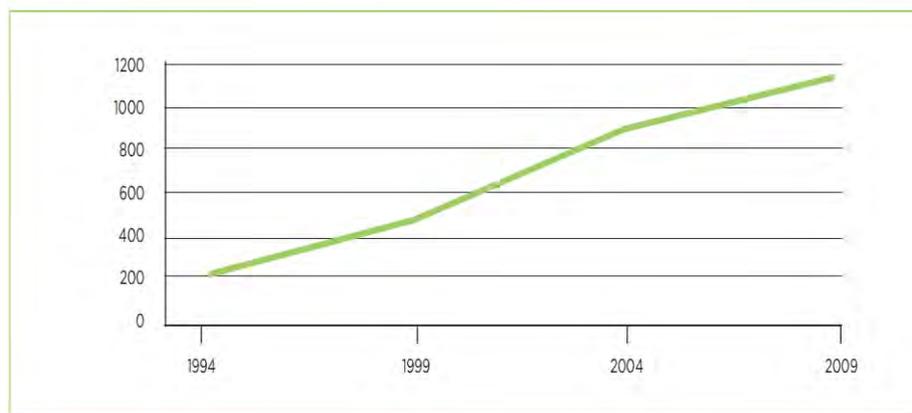
Fonte:

Entre 1998 e 2011: Relatórios da Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos” (2000 a 2011); Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da Solidariedade e Segurança Social. Inclui IPSS's ou equiparadas, assim como entidades públicas. In Portal da Carta Social em www.cartasocial.pt

Face ao crescimento substancial nas últimas décadas do número de IPSS's e de equipamentos sociais em Portugal, destinados às crianças, aos idosos, às pessoas com deficiência ou à comunidade, importa analisar o impacto desse aumento da

rede solidária de serviços e equipamentos sociais na despesa pública anual com acordos de cooperação celebrados entre o Estado e aquelas instituições para cofinanciamento⁴⁴ do funcionamento das respostas sociais.

Evolução da despesa com acordos de cooperação - Continente 1994/2009



Fonte: IGFSS, Conta da Segurança Social.

(Milhões de Euros)

Fonte: “O Papel da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais”; Revista Sociedade e Trabalho n.º 41 (Maio/Agosto 2010); Gabinete de Estratégia e Planeamento; Ministério da Solidariedade e Segurança Social

Como seria expectável, à semelhança da evolução do número de IPSS's ou de equipamentos sociais, também a despesa pública anual com a cooperação com o setor solidário tem crescido exponencialmente. Conforme quadro da página seguinte, a despesa com acordos de cooperação no ano de 2012 ultrapassou, pela primeira vez, os 1.200 milhões de euros, não se registando nesta rubrica uma redução da despesa, mesmo no atual contexto de adoção de medidas de austeridade para redução da despesa pública.

A despesa pública com os acordos de cooperação caracteriza-se por corresponder a um "compromisso plurianual" com carácter (tendencialmente) permanente, mantendo-se em vigor os acordos de cooperação celebrados ou as normas a estes aplicáveis. Naturalmente que, nesta área, tal como noutras áreas das políticas públicas, a perceção do impacto financeiro das mesmas é essencial, quer para a avaliação das políticas públicas, quer para a tomada de decisão dos Governos.

⁴⁴ O modelo de cooperação entre o Estado e as IPSS's será abordado no ponto seguinte, contudo, importa salientar desde já que **o cofinanciamento das respostas sociais por parte do Estado, pressupõe que as instituições efetuem uma diferenciação positiva no acesso e na determinação do montante das mensalidades a pagar pelos utentes** (o qual deve ser determinado em função do seu rendimento e da sua família, pagando menos quem possui menos recursos financeiros e pagando mais, quem possui mais recursos financeiros).

De acordo com a Conta de Segurança Social 2012, a despesa inscrita no domínio da Ação Social atingiu, em 2012, 1.611,7 milhões de euros⁴⁵, registando um acréscimo de 0,7% face a 2011, e uma redução de 4,3% face a 2010.

Mas importa analisar a evolução da despesa com Ação Social por rubrica, dando particular atenção à despesa com Acordos de Cooperação com as IPSS's (que representa mais de 74% das despesas totais com Ação Social), com um aumento de despesa de 0,8% face a 2011 e de 0,5% face a 2010, o que representa em termos absolutos +9.484 milhões de euros e +6.492 milhões de euros, respetivamente.

Para a redução de despesa em Ação Social entre 2012 e 2010 contribuiu fortemente a diminuição de despesa com Estabelecimento Integrados (- 36.623 milhões de euros), com Outras Prestações Sociais (- 27.191 milhões de euros) e Programas e Projetos (- 8.493 milhões de euros).

No caso particular da forte diminuição da despesa com Estabelecimentos Integrados (superior a 40% entre 2010 e 2012), esta justifica-se pelo facto da gestão dos estabelecimentos situados em Lisboa ter sido cedida à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa⁴⁶, deixando de constituir, por esse motivo uma despesa do Orçamento da Segurança Social (OSS).

Execução Orçamental, 2008-2012

Estrutura de despesas de Ação Social

Despesas e transferências correntes (sem despesas de administração)

(de acordo com o Mapa da Lei de Bases da Segurança Social - Sistema de Ação Social)

(milhares de euros)

Ação Social	2008		2009		2010		2011		2012		Variação (%)					
	Despesa	Peso relativo	2012/2011		2012/2010		2012/2008									
Acordos de Cooperação	1.141.258,50	74,9%	1.189.478,40	71,6%	1.198.525,20	71,1%	1.195.533,20	74,7%	1.205.017,60	74,8%	9.484,40	0,8%	6.492,40	0,5%	63.759,10	5,6%
Estabelecimentos Integrados	94.839,00	6,2%	95.110,80	5,7%	89.977,30	5,3%	68.192,10	4,3%	53.354,50	3,3%	-14.837,60	-21,8%	-36.622,80	-40,7%	-41.484,50	-43,7%
Subsídios a IPSS's	12.905,55	0,8%	22.705,30	1,4%	15.453,70	0,9%	9.296,00	0,6%	14.793,50	0,9%	5.497,50	59,1%	-660,20	-4,3%	1.887,95	14,6%
Outras Prestações Sociais	106.290,70	7,0%	116.087,20	7,0%	111.884,80	6,6%	93.431,50	5,8%	84.694,30	5,3%	-8.737,20	-9,4%	-27.190,50	-24,3%	-21.596,40	-20,3%
Programas e Projetos	73.582,00	4,8%	132.752,60	8,0%	142.779,90	8,5%	133.861,70	8,4%	134.286,45	8,3%	424,75	0,3%	-8.493,45	-5,9%	60.704,45	82,5%
Transferências (Educação, CPL, outras)	92.153,70	6,0%	100.776,75	6,1%	111.974,56	6,6%	88.676,50	5,5%	109.215,35	6,8%	20.538,85	23,2%	-2.759,21	-2,5%	17.061,65	18,5%
Formação - Ação Social	2.467,60	0,2%	4.743,35	0,3%	14.272,15	0,8%	11.095,60	0,7%	10.306,00	0,6%	-789,60	-7,1%	-3.966,15	-27,8%	7.838,40	317,7%
Total	1.523.497,05	100,0%	1.661.654,40	100,0%	1.684.867,61	100,0%	1.600.086,60	100,0%	1.611.667,70	100,0%	11.581,10	0,7%	-73.199,91	-4,3%	88.170,65	5,8%

Fonte: Conta da Segurança Social 2012

⁴⁵ Excluindo despesas de administração, despesas e transferências de capital.

⁴⁶ Através do Decreto-lei nº 16/2011, de 25 de janeiro, o qual define o regime legal da cedência dos estabelecimentos integrados do Instituto da Segurança Social, I. P., situados no distrito de Lisboa, à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

A Ação Social no Sistema de Proteção Social de Cidadania

Nos pontos anteriores procedeu-se a uma resenha histórica da evolução do terceiro setor em Portugal, evidenciando-se o papel do estado e daquelas instituições ao longo do tempo, bem como a relação entre o crescimento daquele setor e a alteração de paradigma ocorrida após 1974 e os impactos desse crescimento na despesa pública.

Para que possa ser suscitado o debate em torno desta área, que assume um peso cada vez maior no Sistema de Segurança Social, é essencial proceder-se a uma breve caracterização do mesmo, identificando os objetivos e os meios previstos em cada um dos domínios de intervenção, à luz da Lei de Bases da Segurança Social.

Assim, de acordo com as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social em vigor⁴⁷, estão consagrados 3 sistemas em Portugal:

1. Proteção social de cidadania;
2. Previdencial;
3. Complementar.

Interessa aqui reter o primeiro sistema, de **Proteção Social de Cidadania**, que visa *garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais*, assumindo para este efeito algumas competências, destacando-se a:

- a) efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica;
- b) prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão;
- c) compensação por encargos familiares.

O **Sistema de Proteção Social de Cidadania**⁴⁸, conta com três subsistemas:

I. Ação Social

Visa prevenir e reparar situações de carência e de desigualdade socioeconómica, de dependência, exclusão ou vulnerabilidade sociais, integrar e promover as pessoas ao nível da comunidade e desenvolver as respetivas capacidades, bem como assegurar especial proteção aos grupos mais vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência, idosos e outras pessoas em situação de carência económica ou social), intervindo em domínios fundamentais como:

- a) os serviços e equipamentos sociais;

⁴⁷ Lei n.º 4/2007 de 16 de Janeiro.

⁴⁸ Financiado através de transferência do Orçamento de Estado (OE) para o Orçamento da Segurança Social (OSS).

- b) os programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais;
- c) as prestações pecuniárias de carácter eventual; e
- d) as prestações em espécie.

Cabe ao Estado, às autarquias e às instituições privadas sem fim lucrativo, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo primeiro, desenvolver a ação social no território nacional.

II. Solidariedade

Procura assegurar os direitos essenciais que contribuam para a prevenção e erradicação de situações de pobreza e exclusão social, garantindo prestações sociais em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar. Este subsistema reúne o regime não contributivo, o regime especial de segurança social das atividades agrícolas e os regimes transitórios ou outros equiparados a não contributivos, fazendo depender o seu acesso (da escassez) dos recursos do beneficiário e seu agregado familiar, não estando condicionado a inscrição prévia ou pagamento de contribuições.

A título exemplificativo, são prestações atribuídas neste regime o rendimento social de inserção, as pensões sociais, o subsídio social de desemprego, o complemento solidário para idosos e outros complementos sociais.

Sublinha-se ainda que os montantes das prestações pecuniárias destinam-se a garantir as necessidades vitais dos beneficiários, procurando assim assegurar direitos básicos de cidadania, e são fixados em função dos rendimentos dos beneficiários e dimensão dos respetivos agregados familiares. A lei prevê ainda que, caso se mostre ajustado, poder-se-á estabelecer um compromisso contratualizado de inserção inerente às condições de atribuição das prestações deste subsistema.

III. Proteção Familiar

Abrange a generalidade das pessoas e tem como objetivo assegurar uma compensação por encargos familiares acrescidos através da concessão de prestações pecuniárias, nomeadamente para: encargos familiares, encargos no domínio da deficiência e encargos no domínio da dependência.

À semelhança do subsistema anterior, os montantes das prestações são também fixados em função dos rendimentos e dimensão dos agregados familiares dos beneficiários e, eventualmente, dos encargos suportados.

No cruzamento destes três subsistemas, mas sustentado sobretudo no primeiro, encontramos um conjunto diversificado de ações, políticas e agentes da ação social que se repercutem em níveis distintos de reconhecimento e atribuição de direitos. A par com uma clara tendência de ativação das políticas de ação social, é notório o envolvimento dinâmico e crescente entre o Estado e outros atores

como as autarquias e, principalmente, organizações emergentes da sociedade civil como as instituições privadas sem fim lucrativo. Por conseguinte, esta parceria estratégica tem vindo a reger-se pelo princípio da subsidiariedade, isto é, cabe às entidades mais próximas dos cidadãos desenvolver as ações previstas no domínio da Ação Social, contando para o efeito com o apoio do Estado através de subvenções, programas de cooperação e protocolos com as instituições particulares de solidariedade social (IPSS's), ou ainda por financiamento direto às famílias beneficiárias⁴⁹.

Procuraremos agora centrar a análise da ação social no subtema Serviços e Equipamentos Sociais, aqui traduzidos pelos Acordos de Cooperação e pelo peso financeiro que estes representam na execução orçamental do subsistema de Ação Social (como vimos, cerca de, 74,8% em 2012).

▪ **Ação Social: Resposta em Parceria ou Transferência de Responsabilidades?**

Não são recentes os esforços do Estado e da sociedade civil na procura de novas formas de gestão social partilhada e participada. Todavia, na década de 90, fruto das inovações preconizadas pela nova geração de políticas públicas, introduziram-se metodologias de ação mais ativas (maior iniciativa na procura dos cidadãos em risco social), mais descentralizadas e baseadas na partilha da responsabilidade com outros parceiros.

Com o objetivo de combater a visão tradicional da luta contra a pobreza e exclusão social, que se baseava numa relação assistencial de favorecimento e reprodução da cultura, por um lado, e dependência do Estado, por outro, e tomando em consideração a multidimensionalidade destes fenómenos, tem-se vindo a assumir a necessidade de mobilizar e corresponsabilizar não apenas as políticas do foro da segurança social, mas também as políticas e os atores em áreas como a Educação, Saúde, Habitação, Emprego e Formação, Poder Local, para além de outras formas de solidariedade organizadas a partir da Sociedade Civil, destacando-se entre estas últimas, as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's).

Para além destas, encontramos ainda uma panóplia de iniciativas “menos” institucionalizadas assentes no voluntariado social, com um carácter mais caritativo e assistencial, logo mais direcionadas para situações de maior exclusão e pobreza. Todavia, a tendência aponta para uma institucionalização pois parece haver uma convergência de vontades entre o Estado e estas iniciativas civis, uma

⁴⁹ Como exemplo de modelo de comparticipação direto às famílias, destacamos o modelo implementado na Rede Nacional de Cuidados Continuados, criada em 2006. Esse modelo diferencia-se do modelo clássico de cooperação, pelo facto, da comparticipação da Segurança Social ser atribuída ao utente, em função dos rendimentos do seu agregado familiar, e não à instituição, apesar da transferência do financiamento público ser efetuada para a instituição.

vez que a opção pública tem sido de não assunção direta das funções de Ação Social, desdobrando-se na implementação de novas formas contratuais de apoio as Instituições, que, por sua vez, assumindo o embaraço de não conseguirem autonomizar-se financeiramente e não querendo ver o seu campo de intervenção reduzido, tendem a aceitar esta contratualização.

Na literatura, é consensual que a complementaridade das parcerias, aqui com enfoque nas Redes Sociais Locais, pode contribuir de forma decisiva para o sucesso das políticas sociais ativas (e aqui estamos a tratar sobretudo daquelas que preveem planos de inserção), em especial se esse envolvimento ultrapassar as barreiras burocráticas e legislativas e transformar-se, também ele, em participação ativa. É agora importante discutir a quem cabe o papel de coordenar, monitorizar, avaliar e tomar a última decisão quando assim se torna necessário.

Conforme disposto na Lei de Bases da Segurança Social⁵⁰, o *“Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem carácter lucrativo, que prossigam objetivos de solidariedade social”, para além de exercer “poderes de fiscalização e inspeção sobre as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, que prossigam objetivos de natureza social, por forma a garantir o efetivo cumprimento das respetivas obrigações legais e contratuais, designadamente das resultantes dos acordos ou protocolos de cooperação celebrados com o Estado”*.

Com efeito, o modelo que está legalmente instituído pressupõe que existe uma relação de direitos e de deveres entre ambas as partes, resultantes de obrigações legais e contratuais estabelecidas, cabendo ao Estado o exercício de poderes de fiscalização e de inspeção. Este modelo reflete, tal como em tantas outras áreas de política pública, o normal acompanhamento público da correta utilização e execução de financiamento público.

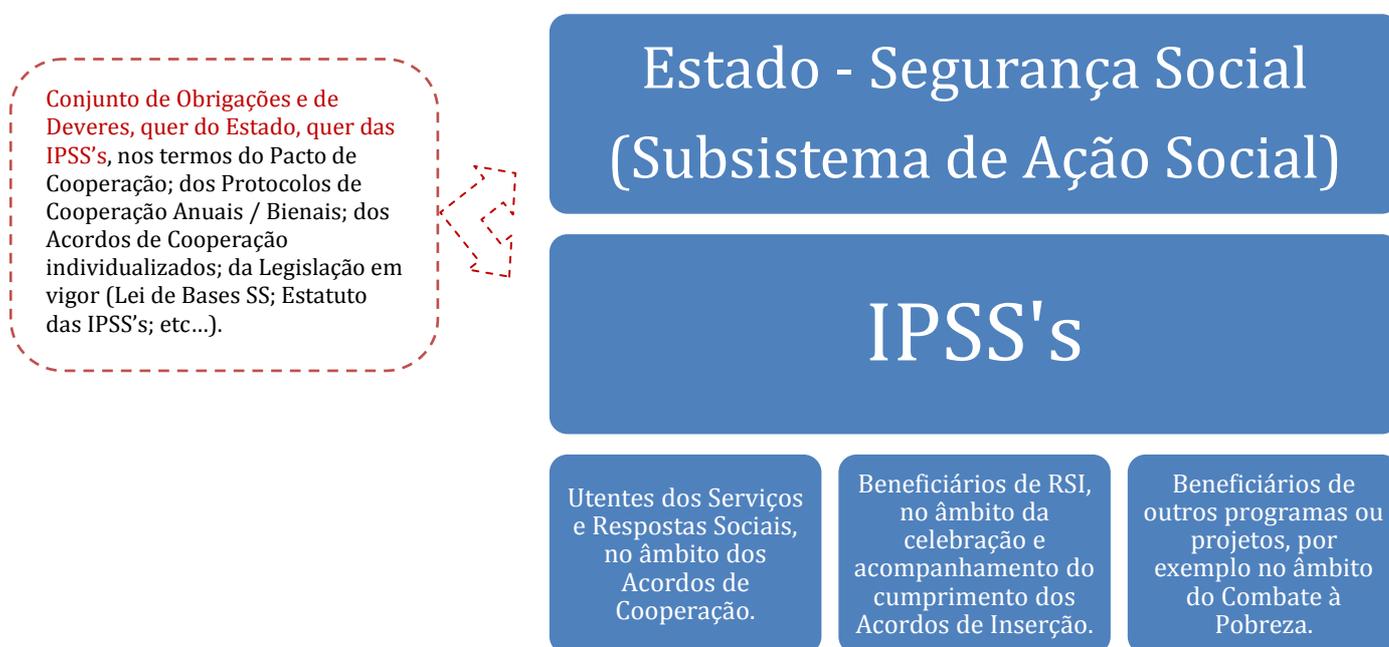
As obrigações de reporte e “prestação de contas”⁵¹ por parte das IPSS's deve ser cumprida e a sujeição à fiscalização e inspeção do Estado deve ser entendida como algo naturalmente exigível e diríamos mesmo, desejável, incluindo para as próprias instituições, pois essa é a prática correta sempre que o Estado transfere para terceiros a responsabilidade de assunção de responsabilidades públicas, com a correspondente contrapartida financeira. A título de exemplo, vejamos as prestações sociais de solidariedade (RSI, CSI, etc), cuja atribuição direta ao beneficiário depende da verificação prévia de um conjunto de condições de acesso, bem como de um conjunto de condições para a manutenção do direito. Também em sede de cooperação com as IPSS's, cujos beneficiários últimos são os

⁵⁰ Artigo 32º da Lei nº 4/2007 de 16 de Janeiro.

⁵¹ Entendendo-se neste contexto como “prestação de contas” não apenas as obrigações fiscais ou declarativas, mas prestação de contas num sentido lato.

utentes das respostas sociais que estas asseguram, e não as instituições por si só, devem ser verificadas as condições necessárias para a celebração de novos acordos de cooperação, mas também condicionar a manutenção dos atuais à verificação do cumprimento das condições protocoladas.

O terceiro setor constitui um meio para que seja alcançado um fim (de proteção social no âmbito da Ação Social) e não um fim em si mesmo. Entendemos, tal como se encontra representado no esquema seguinte, que mesmo não existindo uma lógica de hierarquia formal, o relacionamento entre o Estado e as IPSS's deve traduzir-se numa relação vertical, cabendo ao Estado assegurar a verificação do cumprimento dos deveres e obrigações contratualizados ou legalmente previstos e da correta utilização do financiamento público, mantendo sempre presente que os beneficiários finais desta parceria são os utentes das respostas sociais ou os beneficiários dos respetivos programas.



No domínio da Cooperação com as IPSS's é também fundamental perceber qual o papel do Estado, sobretudo depois de algumas décadas de forte expansão e qualificação da **rede de serviços e equipamentos sociais e de saúde** em termos de oferta de serviços e respostas e de qualidade na prestação das mesmas⁵².

⁵² Foram reforçadas sobretudo as respostas para a primeira infância (creches) e para apoio à população idosa e dependente (centros de dia, lares, apoio domiciliário e cuidados continuados) e pessoas com deficiência (respostas residenciais e centros de atividades ocupacionais), contribuindo para uma maior conciliação da vida familiar com a atividade profissional e para a promoção da igualdade de oportunidades.

Nas duas últimas décadas, e em particular após a celebração do Pacto de Cooperação o Estado assumiu de forma clara o modelo de parceira com o setor solidário para a prossecução da ação social, em particular no âmbito da disponibilização de serviços e de respostas sociais, tendo sido adotado um **MODELO DE COOPERAÇÃO**.

O modelo de cooperação é operacionalizado através da celebração de Protocolos de Cooperação com uma periodicidade anual (mais recentemente bienal) entre o Estado e os representantes das IPSS's ⁵³, contratualizando deste modo as linhas gerais, bem como deveres e direitos transversais, aplicáveis entre as partes no período de vigência dos mesmos.

Nos Protocolos de Cooperação são normalmente acordados os montantes de comparticipação da Segurança Social para o funcionamento dos equipamentos sociais, traduzidos em montantes de “comparticipação financeira/ por utente/ mês”, para cada um dos serviço ou respostas sociais.

O quadro da página seguinte apresenta os montantes de comparticipação financeira por utente / mês, em vigor para os serviços e respostas sociais típicas, de com a Adenda ao Protocolo de Cooperação 2013/2014, cujo contrato foi celebrado em 17 de março de 2014, entre o MSSS, a CNIS, a União das Misericórdias e a União das Mutualidades⁵⁴.

Para além das respostas sociais listadas no quadro seguinte, denominadas de respostas típicas, existe um conjunto de outras respostas sociais, reconhecidas pelo Estado e com acordos de cooperação em vigor, as quais não se encontram tipificadas para efeitos de determinação de uma comparticipação financeira / utente / mês, fixa. No caso destas respostas sociais aquele valor é apurado de forma casuística pelos serviços da Segurança Social, mediante um pedido fundamentado por parte de cada instituição, e tendo por base uma estimativa de custos.

Estas respostas sociais são igualmente objeto de atualização anual, por aplicação de uma taxa de atualização prevista no **Protocolo de Cooperação**. A título de exemplo, no ano de 2014, todas comparticipações financeiras da Segurança Social foram atualizadas, pelo menos, em 1%.

⁵³ Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), União das Misericórdias Portuguesas (UMP) e União das Mutualidades Portuguesas (UMP).

⁵⁴ Os montantes de comparticipações previstas na Adenda ao Protocolo de Cooperação em vigor aplicam-se ao ano de 2014.

Respostas Sociais	Comparticipação financeira utente / mês
Creche	247,61 €
1ª e 2ª criança em ama	185,76 €
3ª e 4ª criança em ama	208,06 €
Creche familiar	
Apenas 1 criança em ama e esta for deficiente	371,52 €
Mais de 1 criança em ama sendo uma delas com deficiência	416,10 €
Centro de atividades de tempos livres	
Funcionamento clássico com almoço	79,63 €
Funcionamento clássico sem almoço	63,86 €
Extensões de horários e interrupções letivas com almoço	66,73 €
Extensões de horários e interrupções letivas sem almoço	42,41 €
Lar de apoio	689,48 €
Centro de atividades ocupacionais	487,27 €
Lar residencial	961,05 €
Estrutura residencial para pessoas idosas	358,55 €
Centro de dia	105,88 €
Centro de convívio	51,50 €
Apoio domiciliário	243,78 €

Fonte: Adenda ao Protocolo de Cooperação 2013/2014

Na sua relação direta com as instituições o Estado celebra **Acordos de Cooperação** individualizados. Esses acordos são celebrados diretamente com **cada uma** das instituições, definindo, entre outras questões, a capacidade instalada⁵⁵ do equipamento social, assim como o número de lugares com acordo, sobre os quais a Segurança Social assegura uma transferência mensal que corresponde ao montante de participação financeira pública:

**Comparticipação Financeira Pública Mensal = n.º de lugares protocolados *
comparticipação financeira da
resposta social por utente**

O quadro seguinte apresenta os principais dados relativos às respostas sociais mais representativas, incluindo número de acordos em vigor no final de 2012 e n.º de utentes (isto é, de lugares com acordo com a Segurança Social).

⁵⁵ Corresponde ao número de utentes máximo que pode frequentar ou utilizar a resposta social, em função do espaço físico do equipamento social e do cumprimento de um conjunto de requisitos / condições estabelecidas nos normativos / legislação específica, aplicáveis a cada uma das respostas sociais.

Respostas sociais mais representativas
 Dados financeiros e físicos
 Continente - 2012

Valências	Despesa (milhares de euro)	Dados físicos					
		Nº acordos	%	Nº utentes	%	Variação 2012/11 (%)	
						Nº acordos	Nº utentes
Educação Pré-escolar	190.945,9	1.448	8,7%	85.861	16,1%	0,0	0,2
Creches(*)	197.059,5	1.870	11,2%	69.645	13,0%	3,4	4,0
ATL	37.731,5	1.431	8,6%	60.285	11,3%	-2,3	-1,7
Infância e Juventude (parcelar)	425.736,8	4.749	28,5%	215.791	40,4%	0,6	0,8
Centro de Dia	48.163,0	1.936	11,6%	41.117	7,7%	0,9	1,1
Lar de Idosos + Complemento	228.097,1	1.425	8,6%	52.793	9,9%	2,7	1,5
Serviço Apoio Domiciliário	202.988,2	3.146	18,9%	68.526	12,8%	1,5	4,3
Terceira Idade (parcelar)	479.248,3	6.507	39,1%	162.436	30,4%	1,6	2,5
Subtotal	904.985,2	11.256	67,7%	378.227	70,8%	1,2	1,6
Total Continente(**)	1.191.123,2	16.634	100,0%	533.987	100,0%	13,8	21,3

(*) Inclui complemento por horários superiores a 11 horas, creche acolpada e creche isolada (dif. positiva);

(**) Inclui a despesa com o programa PARES, no valor de 54,0 milhões de euro (referente aos acordos de cooperação no Continente e inscrita em *Orçamento Programa* e *Orçamento Corrente* nas áreas de *inf. e juv., inv. e reab., e terceira idade*).

Fonte: Conta da Segurança Social, 2012.

É importante salientar que resulta do **Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social**⁵⁶ a aplicação do **princípio da diferenciação positiva**, quer no acesso aos equipamentos sociais, quer na determinação da comparticipação familiar a pagar pela frequência da resposta social⁵⁷.

Nos termos da Lei de Bases da Segurança Social⁵⁸ o "*princípio da diferenciação positiva consiste na flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros fatores, nomeadamente, de natureza familiar, social, laboral e demográfico*".

Com efeito, o modelo de cooperação vigente consiste na transferência do Estado para cada IPSS, de um valor fixo por utente / mês, multiplicado pelo número de utentes com acordo (conforme vimos), passando a instituição a assumir a responsabilidade de promover o acesso aos cidadãos mais vulneráveis e mais desprotegidos, devendo igualmente determinar montantes de comparticipação familiar diferenciados em função dos rendimentos dos utentes e da sua família (deve pagar menos quem possui menos recursos financeiros e pagar mais quem possui mais recursos financeiros). É por este motivo, entre outros, que o processo de acesso às respostas sociais por parte dos cidadãos e de cálculo das

⁵⁶ Celebrado em Dezembro de 1996.

⁵⁷ Nos termos estabelecidos na Orientação Técnica - Circular n.º 3, "*Modelo de regulamento das comparticipações dos utentes e seus familiares pela utilização de serviços e equipamentos sociais das IPSS's*", de 2 de maio de 1997.

⁵⁸ Artigo 10º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

comparticipações familiares, deve ser transparente, reger-se por regras claras, uniformes e ser objeto de verificação por parte da Segurança Social, no âmbito dos seus poderes de fiscalização e inspeção.

Contudo, este é um caminho que se tem mostrado "acidentado", uma vez que nem sempre o princípio da diferenciação positiva é respeitado pelas instituições, como indicam algumas conclusões de organismos internacionais, de acordo com as quais não será, por vezes, acautelado e priorizado o acesso a estes serviços por parte de crianças provenientes de agregados economicamente mais vulneráveis⁵⁹.

No domínio do investimento na qualidade e disponibilidade de serviços sociais às famílias, citamos aqui o caso dos serviços de apoio à primeira infância (0-3 anos). Já em 2013, a OCDE recomendou novamente a Portugal que expandisse a sua rede de apoio a crianças para famílias de baixos rendimentos, como forma de apoiar na conciliação trabalho/família e reduzir o risco de pobreza associado ao trabalho. De facto, ao longo dos anos, em vários documentos de estratégia nacionais, tem sido reiterada a importância de facilitar o acesso à rede de serviços e equipamentos às famílias mais vulneráveis, com o argumento que promove a inclusão social das crianças destes agregados, contribui para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem – e segundo alguns especialistas, quanto mais cedo se investir, maior será o retorno –, e também porque ajuda a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar dos adultos ativos desses agregados que já acumulam outras desvantagens no acesso ao mercado de trabalho. (...) continua a não se acautelar e priorizar o acesso a estes serviços às crianças de agregados economicamente mais vulneráveis.

(1º relatório do Observatório Crises e Alternativas)

Face ao exposto, e tendo em conta a crescente abrangência e importância da cooperação entre o Estado e o setor solidário, torna-se urgente a análise crítica ao atual modelo de cooperação e respetivo modelo de financiamento, de forma a assegurar a sua transparência e eficácia, e a garantir que o princípio de diferenciação positiva é aplicado, quer no acesso, quer na determinação dos montantes das participações familiares, em função com os recursos dos utentes e do seu agregado familiar. Apenas dessa forma será possível assegurar que a despesa pública com a cooperação entre o Estado e o setor solidário beneficia efetivamente os utentes e as famílias com menores recursos.

Em Portugal foi implementado em 2006 um novo modelo de participação, que foi aplicado na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados

⁵⁹ Sem prejuízo da citação que se segue incidir sobre as respostas sociais destinadas às crianças, consideramos que será um constrangimento passível de generalização às restantes respostas sociais, em particular às destinadas aos idosos.

(RNCCI)⁶⁰. Esta rede nasceu numa primeira fase através de projetos-piloto, nos quais foi implementado um modelo de participação direta ao utente, em duas das tipologias disponíveis (unidades de média duração e unidades de longa duração). Estas tipologias caracterizam-se pelo facto da participação financeira às instituições dividir-se em cuidados de saúde (gratuitos para o utente e suportados exclusivamente pelo Ministério da Saúde) e em cuidados de apoio social, cujo pagamento é da responsabilidade do utente, mas com a possibilidade deste ser participado pela Segurança Social, em função dos seus rendimentos e dos rendimentos do seu agregado familiar.

Este modelo de financiamento da RNCCI distingue-se do modelo clássico de cooperação pelo facto da participação da Segurança Social ser atribuída ao utente⁶¹, e de ser calculada em função dos rendimentos do seu agregado familiar, enquanto no modelo de cooperação clássico a participação é atribuída à instituição. A aplicação do princípio da diferenciação positiva no cálculo da participação do utente é salvaguardada pela Segurança Social, através de um apoio financeiro que corresponde à diferença entre o custo com cuidados de apoio social (fixado anualmente através de Portaria conjunta⁶²) e o rendimento por adulto equivalente do utente (calculado de acordo com as regras estabelecidas na legislação aplicável).

Mas a inovação do modelo aplicado na RNCCI não se cinge à participação direta ao utente. Também no que se refere ao acesso à rede este modelo é distinto, uma vez que é assegurado diretamente pelas Equipas Coordenadoras Locais (ECL's), as quais sinalizam os doentes, não cabendo às entidades que desenvolvem as unidades de cuidados continuados a seleção dos utentes da resposta, sendo assim o acesso determinado em função de critérios clínicos e não financeiros ou outros.

Consideramos que sete anos após implementação deste novo modelo de cooperação na RNCCI, o mesmo deveria ser avaliado e ajustado em função das conclusões, incluindo numa perspetiva de eventual alargamento ou adaptação dos seus princípios aos acordos de cooperação com as IPSS's celebrados no âmbito dos equipamentos sociais.

▪ **O papel das transferências sociais e dos serviços públicos no combate à pobreza e à desigualdade**

As transferências sociais efetuadas através da concessão de prestações sociais (nomeadamente, o Abono de Família, o Rendimento Social de Inserção, o Complemento Solidário para Idosos ou o Subsídio Social de Desemprego) têm um papel fundamental na redução consistente da pobreza monetária: por

⁶⁰ Decreto-lei n.º 101/2006, de 6 de junho.

⁶¹ Apesar da transferência do financiamento público ser efetuada para a instituição em causa.

⁶² Portaria n.º 360/2013, de 16 de dezembro.

exemplo, em 2011, a taxa de risco de pobreza seria de 45,4% antes de qualquer transferência social e de 25,2% após transferências relativas a pensões, baixando para 17,9% após todas as transferências sociais.

Mas, para além das transferências sociais "diretas", existe um conjunto alargado de despesas sociais, com políticas públicas de educação e formação, saúde, habitação e transportes, entre outras, que não são menos importantes no combate à pobreza e à desigualdade, tanto mais que são especialmente dirigidos às populações dos quintis mais baixos da distribuição de rendimento, tendo por isso também um papel fundamental na diminuição da taxa de pobreza e constituindo um rendimento assinalável imputado a essas populações.

Aliás, os indicadores oficiais que definem a desigualdade económica e a pobreza pecam pelo peso excessivo que dão ao rendimento monetário disponível das famílias, descurando muitas vezes a importância que os serviços públicos como, por exemplo, a educação e a saúde têm nesse combate. Estas transferências em espécie não aumentam o rendimento disponível das famílias, mas são indispensáveis na promoção da garantia dos direitos sociais e na luta contra a pobreza.

A OCDE, num estudo que publicou em 2011, procurou medir o impacto redistributivo dos serviços públicos - aqui referindo-se ao valor monetário de um conjunto de serviços (saúde, educação, habitação social, cuidados a crianças e idosos), ou seja, os benefícios em espécie prestados pelos serviços públicos. De acordo com as conclusões da OCDE, os serviços públicos em questão aumentam o rendimento disponível (alargado) das famílias, produzindo maior impacto quanto menor for o rendimento monetário dos agregados e quanto maiores forem os níveis de desigualdade dos países. Da análise comparativa obtida foi possível inferir que Portugal é um dos países onde esse impacto é maior, logo onde a diminuição desses apoios se torna mais lesivo.

Em termos de desigualdade, e para o ano de 2007, o índice de Gini baixava de 0,37 para 0,29, sendo Portugal o terceiro país onde os serviços públicos mais reduzem as desigualdades - de 0,37 para 0,291, uma redução de 21%. Nos rácios S80/S20 e S90/S10, o efeito redutor é ainda mais acentuado, 36% e 35% respetivamente. Em suma, quanto maiores forem as desigualdades económicas de partida, maior será o efeito equalizador proporcionado pelos serviços públicos existentes.

O mesmo é possível inferir do risco de pobreza monetária, em que, quando se contabilizam os serviços públicos disponíveis como rendimento, a percentagem da população portuguesa em risco de pobreza baixa, de 12,7% para 5,8%⁶³.

⁶³ Note-se que o limiar de pobreza usado pela OCDE é calculado de forma diferente ao do Eurostat. A OCDE fixa a linha de pobreza nos 60% do rendimento mediano.

É precisamente pelo efeito extremamente positivo que as transferências sociais podem ter no combate à pobreza e às desigualdades de rendimentos, que as decisões dos Governos, não só sobre quais os montantes de despesa pública a afetar às áreas supracitadas, mas também as decisões sobre "como", "para quem", "com que fins", "com que objetivos", "quais as metas", devem ser uma preocupação de todos nós. Todas as medidas de política pública devem ser naturalmente objeto de monitorização e avaliação, mas as que incidem em programas, projetos ou medidas de proteção social devem ser acompanhadas de forma particularmente atenta, quer por parte do poder político, quer por parte das instituições, da academia e da sociedade em geral.

Como vimos anteriormente, o terceiro setor em Portugal tem seguido um trajeto de contínua afirmação na prossecução de objetivos de solidariedade social, que o Estado, de forma assumida e consistente tem vindo a promover e a apoiar.

Tal como consta do preâmbulo do Estatuto⁶⁴ das IPSS's, o "*Estado é o superior garante*" dos "*objetivos de desenvolvimento social*", cabendo-lhe sempre o desenho e criação dos programas, projetos e medidas a implementar, bem como a definição das prioridades, objetivos e metas a alcançar e correspondente dotação financeira, cabendo-lhe ainda monitorizar e avaliar a execução dos mesmos, não podendo alhear-se, ou abdicar do seu papel de fiscalização e inspeção:

É vontade firme do Governo criar as condições adequadas para o alargamento e consolidação de uma das principais formas de afirmação organizada da energia associativas e da capacidade de altruísmo dos cidadãos, através de instituições que prossigam fins de solidariedade social.

Com efeito, quer as instituições prossigam objectivos sociais por assim dizer complementares dos que integram esquemas oficiais de protecção social (caso típico das associações de socorros mútuos e outras instituições relativamente aos regimes de segurança social e ao sistema de saúde), quer representem a intervenção principal no respectivo sector (caso das instituições que actuam nas áreas de acção social, em particular no que se refere a equipamentos), em todas estas situações está em causa o respeito e a preservação do princípio de que a acção das organizações particulares de fim não lucrativo é fundamental para a própria consecução, mais rica e diversificada, dos objectivos de desenvolvimento social global de que o Estado é o superior garante.

Decorridas mais de três décadas após a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976, momento em que o Estado abandonou o papel supletivo que vinha a adotar até então no domínio da assistência social, e assumiu o seu intervencionismo em matéria de solidariedade social, tendo inclusive clarificado o papel das Instituições Particulares de Solidariedade Social no sistema de segurança social⁶⁵, e analisada a evolução até à data, importa proceder de seguida a uma análise sobre o que de mais relevante se passou nesta área nos últimos três anos, num contexto de forte austeridade, com inevitáveis consequências ao nível das medidas de política adotadas.

⁶⁴ **Decreto-lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro - Estatuto das IPSS's (em vigor).**

⁶⁵ Nos termos do Estatuto das Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS's) de 1979 (Decreto-lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro), as instituições sem fins lucrativos eram criadas por iniciativa particular, com o objetivo de facultar serviços ou prestações de segurança social, dando expressão organizada ao dever de solidariedade entre os indivíduos.

▪ **O terceiro setor num período de austeridade - que medidas foram tomadas?**

Ao contrário de muitas outras áreas, a cooperação com as IPSS's não consta no Memorando Inicial assinado entre Portugal e a Troika, em maio de 2011, nem nas 11 revisões que se seguiram. Esta constatação, não sendo absoluta (uma vez que conseguimos encontrar diversas situações de medidas restritivas que foram tomadas neste período sem que constassem no PAEF ou de medidas que foram acrescentadas nas revisões ao Memorando Inicial com redações genéricas), é importante para a avaliação que se segue.

De entre as medidas tomadas desde a assinatura do Programa de Assistência Financeira a Portugal (PAEF), em maio de 2011, iremos abordar as seguintes:

- ✓ Protocolos de Cooperação celebrados no período em análise 2011/2012 e 2013/2014;
- ✓ Programa de Emergência Social (PES);
- ✓ Lei de Bases da Economia Social;
- ✓ Rede Local de Intervenção Social (RLIS);
- ✓ Fundo de Reestruturação do Setor Solidário (FRSS).

▪ **Protocolos de Cooperação celebrados no período em análise⁶⁶**

Desde a assinatura, em Dezembro de 1996, do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social que os Protocolos de Cooperação entre o Estado e os representantes das IPSS's são celebrados anualmente. Com efeito, apenas nos últimos anos estes Protocolos assumiram uma vigência bienal.

Não sendo esta uma medida "nova", a celebração dos Protocolos de Cooperação constitui um instrumento essencial para a análise das políticas neste setor. Não são raras as vezes em que nestes documentos são protocolizadas "intenções" ou compromissos futuros, assentes por vezes em grupos de trabalho a constituir ou em estudos a realizar. A sua celebração representa igualmente um "sinal" de continuidade no acordo de parceria que existe desde há décadas entre o Estado e as IPSS's.

Consta das Grandes Opções do Plano (GOP 2014)⁶⁷, que o Protocolo de Cooperação *"consiste num acordo com parceiros do setor solidário, de vigência plurianual, que vem reiterar os princípios de uma parceria de compromisso público-social, assente na partilha de objetivos e interesses comuns e na*

⁶⁶ Protocolos de Cooperação 2011/2012 e 2013/2014.

⁶⁷ Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro (p.122).

contratualização de respostas. Por outro lado, este protocolo⁶⁸ revestiu-se de um carácter inovador, na medida em que pela primeira vez trouxe flexibilização na gestão das verbas afetas aos acordos de cooperação permitindo ao setor social o desenvolvimento de uma participação mais ativa na área da cooperação".

Proceder-se-á neste ponto a uma breve análise ao protocolo de cooperação em vigor⁶⁹, salientando-se desde já, que a matéria em causa carece de uma análise mais aprofundada e abrangente noutra instância, inclusive por análise comparativa com o disposto nos protocolos anteriores.

Do Protocolo de Cooperação 2013-2014, celebrado em 8 de novembro de 2012, e da Adenda ao Protocolo celebrada em 17 de março de 2014, destacamos os seguintes aspetos:

- No ano de 2014: aumento da comparticipação financeira da segurança social em 1% face às comparticipações de 2013⁷⁰;

Exceções: no caso dos Lares de Infância e Juventude e dos Centros de Acolhimento Temporário é assegurada, para todos os acordos, uma comparticipação mínima mensal por utente de 700 euros ⁷¹;

- De acordo com o estabelecido na Adenda ao Protocolo de Cooperação 2013/2014, a partir de outubro de 2014, da atualização de 1% na comparticipação financeira da segurança social, 0,5% destina-se ao FRSS⁷²;
- Para a resposta social Creche a Adenda ao Protocolo de Cooperação 2013/2014 **passou a estabelecer que** *“a comparticipação familiar máxima relativa aos utentes extra acordo, é de livre fixação e tem como limite o valor do custo médio real do utente verificado no equipamento ou serviço que utiliza” (“NOVO”)*⁷³;
- Surgem os "projetos de inovação social", cujas condições de operacionalidade são definidas em regulamento próprio, de acordo com os parâmetros definidos nos fundos estruturais, abrangendo cuidados especializados na área da infância e juventude e cuidados especializados na área das demências (ambos em parceria entre o MSSS e o Ministério da Saúde);

⁶⁸ Protocolo de Cooperação 2013/2014.

⁶⁹ Protocolo de Cooperação 2013/2014 e posterior Adenda ao mesmo.

⁷⁰ No ano de 2013, face ao ano de 2012, o aumento da comparticipação financeira da segurança social ascendeu a 0,9%.

⁷¹ Em 2013, e no caso dos Lares de Infância e Juventude a atualização ascendeu a 1,3% e relativamente aos Centros de Acolhimento Temporário, foi estabelecido um montante de comparticipação mínima mensal de 700 euros.

⁷² Em conformidade com o previsto no Decreto-lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro.

⁷³ Esta disposição poderá ser questionável, por exemplo, por ser aplicável independentemente da instituição ter beneficiado de financiamento público para a construção da creche.

- Manutenção dos seguintes Grupos de Trabalho:
 - ✓ Apresentação de proposta de comparticipação da Segurança Social dos Lares de Infância e Juventude;
 - ✓ Revisão da Circular n.º 3 (comparticipações familiares);
 - ✓ Avaliação dos custos de funcionamento das respostas Creche, Serviço de Apoio Domiciliário e Estrutura Residencial para Idosos.
- Criação de um Grupo de Trabalho para avaliação dos impactos de uma maximização dos recursos humanos nas várias respostas sociais.
- Foi criada a Comissão Permanente do Setor Solidário, com competências ao nível da concertação estratégica no âmbito da cooperação, designadamente no acompanhamento da execução das medidas previstas no protocolo de cooperação, estando previstas reuniões mensais⁷⁴.
- Foi prevista a adoção de medidas administrativas de cariz transitório, por parte do MSSS, de modo a colmatar a diminuição de receitas das IPSS's e agravamento dos custos, a consagrar em despacho, relativa à afetação dos montantes restituídos pelas IPSS's em virtude da diminuição de frequências dentro da capacidade definida de cada resposta.
- Na Adenda ao Protocolo de Cooperação 2013/2014 foram introduzidas “**NOVAS**” Cláusulas, que importa destacar:
 - **Cláusula n.º 13º - A, “Rede Local de Intervenção Social”**, de acordo com a qual “*a rede iniciará a sua atividade no ano de 2014 através do desenvolvimento de projetos-piloto*”;
 - **Cláusula n.º 13º - B, “Fundo de Reestruturação Setor Solidário”**, tendo sido acordado que a “*definição de critérios e requisitos de candidatura será objeto de regulamentação própria, a publicar após acordo entre o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS), a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a União das Misericórdias (UMP) e a União das Mutualidades Portuguesas (UM)*”, sendo criado no âmbito do FRSS “*um conselho de gestão composto por elementos do MSESS, da CNIS, da UMP e da UM*”;
 - **Cláusula n.º 17º - A, “Comparticipação familiar, prova documental”**, de acordo com a qual “*A falta de entrega dos documentos relativos a rendimentos, de acordo com as normas de orientação técnica definidas para o efeito, determina a fixação da comparticipação familiar máxima, para a respetiva resposta social*”. Consideramos que a introdução, pela primeira vez, da presente “norma” com uma redação genérica, de enorme discricionariedade, por não definir de forma clara o que deve ser

⁷⁴ Em 2013 estavam previstas reuniões trimestrais.

entendido por “falta de entrega de documentos”, pode gerar situações de desigualdade entre as instituições e os utentes, podendo mesmo fragilizar os utentes na sua relação com a instituição.

- Incidimos agora a análise nas alterações mais relevantes registadas em sede de cooperação quanto aos "**Lares de Idosos**"⁷⁵, as denominadas **Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI)**.

Foi acordado para o ano de 2013 uma comparticipação financeira da segurança social nas ERPI, de **358,55 euros por utente / mês**, tendo ainda sido estabelecido que, quando esgotadas as vagas reservadas à Segurança Social⁷⁶, e desde que surjam situações que careçam de resposta imediata, o montante de comparticipação da segurança social aumenta para 583,20 euros por utente / mês.

No que se refere às ERPI ("Lares de Idosos"), importa recuperar um conjunto de normas aplicáveis ao cálculo da comparticipação do utente e da família⁷⁷, que haviam sido acordadas pela primeira vez no **Protocolo de Cooperação de 2009**.

Essas normas eram inovadoras, e correspondiam ao início de um caminho, que visava garantir a aplicação do princípio da diferenciação positiva nesta resposta social, de modo a que os utentes com mais dificuldades e com menores recursos não fossem preteridos por parte das instituições, em detrimento dos utentes com capacidade financeira para suportar comparticipações demasiado elevadas. Este seria o princípio de uma alteração ao modelo de comparticipação instalado, vinculando a comparticipação do utente em lar de idosos a um montante máximo (e aplicável apenas a utentes com recursos financeiros mais elevados).

De entre essas normas destacam-se as seguintes:

- ✓ Foi estabelecido por acordo e pela primeira vez, um valor de referência de lar de idosos, para efeitos de comparticipação familiar, que correspondia a **775,77 euro/ utente / mês**⁷⁸. De uma forma muito sintética, este custo referencial servia para estabelecer um limite financeiro máximo para as comparticipações do utente e da família, do seguinte modo:

⁷⁵ Análise semelhante poderá ser efetuada para as restantes respostas sociais, sendo que nos Protocolos de Cooperação existem cláusulas específicas aplicáveis a cada uma das principais respostas sociais.

⁷⁶ Note-se que alguns Acordos de Cooperação assinados com cada IPSS's prevêem que **x** vagas de entre as vagas com acordo e que serão objeto de comparticipação pública mensal, são reservadas à Segurança Social, para colocação de utentes que careçam de resposta imediata e urgente (sinalizados por exemplo na Linha de Emergência Nacional).

⁷⁷ Clausula 8^a do Protocolo de Cooperação 2009.

⁷⁸ Este valor correspondia ao custo médio (real) por utente num lar de idosos em 2009.

- Para os utentes de lar de idosos **abrangidos por acordo de cooperação** com a segurança social, a comparticipação familiar (suportada pelo utente e / ou pela família) cobrada pela IPSS não poderia ultrapassar 125% do valor de referência acima, deduzido do montante de comparticipação da segurança social. Ou seja, a **comparticipação familiar máxima admissível** no ano de 2009 **correspondia a 622,31 euros / mês** (12 meses / ano).
- Para os utentes de lar de idosos que não estivessem abrangidos por acordo de cooperação com a segurança social, a comparticipação familiar (suportada pelo utente e / ou pela família) cobrada pela IPSS não poderia ultrapassar no ano de 2009, cerca de 150% do valor de referência acima, ou seja, 1.163,55 euros / mês (12 meses / ano).
- ✓ No Protocolo de Cooperação de 2009 tinha sido igualmente acordado que **"como condição de acesso aos equipamentos não é lícita a exigência de comparticipações no ato de inscrição ou no ato de ocupação da vaga de lar"**⁷⁹.

Contudo, ao analisarmos os Protocolos de Cooperação subsequentes, isto é, 2010, 2011/2012, 2013/2014 e Adenda ao 2013/2014, verifica-se que, em particular nos três últimos, as cláusulas de salvaguarda para os utentes e suas famílias no acesso e na determinação do valor a pagar em "lar de idosos" previstas em 2009, foram alteradas, **subvertendo os princípios e os objetivos subjacentes ao Protocolo de Cooperação de 2009**.

Senão vejamos⁸⁰:

- ✓ *"À comparticipação familiar do utente, calculada de acordo com as normas em vigor, deve crescer uma comparticipação dos seus descendentes, ou outros a quem a lei obrigue à prestação de alimentos, estabelecida de acordo com a sua capacidade económica e financeira e mediante a outorga de acordo escrito".*
- ✓ *"Com o Protocolo de Cooperação 2011/2012, **deixou de existir um limite individual por utente** em EPRI, para utentes abrangidos pelo acordo de cooperação, permitindo-se uma maior flexibilidade às Instituições/ Misericórdias, desde que adotem um limite global de acordo, em função do valor de referência";*
- ✓ *"O valor de referência (V.R.) estipulado para o ano de 2014 é de **938,43 euros / utente / mês**"⁸¹;*

⁷⁹ Ponto 14, clausula 8ª do Protocolo de Cooperação 2009.

⁸⁰ Excertos de "Nota Explicativa do protocolo de Cooperação 2013-2014", do Instituto da Segurança Social, I.P., disponível no portal da Segurança Social.

- ✓ "Prevê-se um limite de receitas anual por cada ERPI⁸²".
- ✓ "Para os utentes que, dentro da capacidade definida, não estejam abrangidos pelo acordo de cooperação, **é livre a fixação do valor da participação familiar**".
- ✓ "Para os utentes admitidos anteriormente à celebração do Protocolo de Cooperação de 2013-2014, caso a aplicação das regras implique um aumento da participação familiar, ou dos descendentes de 1º grau de linha reta ou de outros devedores legais de alimentos, o **aumento deverá ser gradual e não poderá ser superior a 10% ao ano** (em 2011-2012 era de 5%)".

Verifica-se, no que se refere ao cálculo da participação familiar⁸³ por frequência de ERPI ("Lar de Idosos"), que as cláusulas de salvaguarda previstas no Protocolo de 2009, com o objetivo de corrigir um problema de diferenciação negativa no acesso e no pagamento dos lares de idosos foram entretanto eliminadas ou alteradas, distorcendo completamente o espírito e os princípios subjacentes ao acordo de 2009⁸⁴.

Conforme exposto:

- ✓ deixou de existir um limite individual por utente em ERPI ("Lar de Idosos"), ou seja, **deixou de ser definido um montante máximo de participação familiar por utente**;
- ✓ o valor de referência (V.R.) definido para 2014 é superior ao de 2009 em **21%**;
- ✓ a fixação da participação familiar para os utentes que não estejam abrangidos pelo acordo de cooperação é totalmente **livre**, ou seja, não tem limite máximo, podendo a IPSS's cobrar a mensalidade que entender⁸⁵;
- ✓ os utentes admitidos anteriormente à celebração do Protocolo de Cooperação de 2013-2014, **poderão ter a sua participação**

⁸¹ Salienta-se que **representa um aumento de 21%** face ao valor de referência acordado em 2009, o qual havia sido determinado tendo por base os custos reais das Contas das IPSS's, o que **parece excessivo** atendendo ao facto de no período em causa termos registado taxas de inflação reduzidas (incluindo deflação), e face à pressão nos últimos anos sobre os salários.

⁸² No Protocolo de Cooperação de 2009 já estava previsto um limite máximo de receitas.

⁸³ Entende-se por participação familiar o somatório da participação do idoso e da participação da sua família, se aplicável.

⁸⁴ Acordo esse que foi subscrito pelo Estado e pelos representantes das IPSS's em 2009.

⁸⁵ Importa ainda referir que em muitas destas situações em que não há acordo de cooperação com a IPSS, o equipamento social foi construído com recurso a programas de investimento públicos, ou seja, a IPSS beneficiou de cofinanciamento público para a sua construção.

mensal aumentada, de forma gradual no máximo de 10% ao ano (em 2011-2012 era de 5%) ⁸⁶.

Em suma, verifica-se sobre esta questão em concreto, que houve um retrocesso significativo, numa medida que tinha sido iniciada⁸⁷ em 2009, com o objetivo de limitar os valores de comparticipação cobrados pelos lares de idosos aos utentes e suas famílias, e permitir que os utentes com menores rendimentos não fossem excluídos no acesso por parte das instituições⁸⁸, estimulando daquele modo a aplicação do princípio de diferenciação positiva em detrimento do princípio de diferenciação negativa.

Sem prejuízo de uma análise adicional e detalhada aos Acordos de Cooperação nos anos mais recentes, nas diversas áreas e resposta sociais que abrange, constatamos uma tendência de inversão num caminho que vinha sendo feito, assente numa relação de cooperação privilegiada e saudável, sem contudo perder a tônica na necessidade do Estado avaliar, acompanhar e fiscalizar a execução dos acordos de cooperação, por estar em causa a utilização de financiamento público.

Resta saber qual o rumo que o terceiro setor em Portugal tomará, face a essa inversão, incluindo à luz de um conjunto de medidas que estão a ser tomadas, algumas das quais em análise no presente documento.

Por outro lado, considerando que os Protocolos de Cooperação foram sempre celebrados com uma periodicidade anual e que, apenas nos últimos quatro anos tiveram uma vigência bienal (2011/2012 e 2013/2014), será desejável que essa prática recente seja interrompida, uma vez que, como referimos, este constitui um instrumento político-normativo de maior importância nesta área, pelo que a sua revisão anual se reveste da maior pertinência para a adequação dos recursos envolvidos e dos objetivos definidos ⁸⁹.

⁸⁶ Salienta-se que, em regra, esta situação verifica-se precisamente porque foram "eliminados" os montantes máximos de comparticipação familiar que foram definidos no Protocolo de Cooperação de 2009, ou porque o valor de referência da resposta social "Lar de Idosos" teve um aumento de 21% no período em análise.

⁸⁷ E que naturalmente carecia de avaliação e de ajustamentos. O objetivo consistia no alargamento desse modelo a outras respostas sociais.

⁸⁸ Este objetivo seria alcançado em 2009 porque, para além do montante máximo de comparticipação familiar então previsto, foi ainda acordado um referencial de comparticipações máxima global, resultando do cumprimento do mesmo que as comparticipações a cobrar a parte dos utentes teria que ser de montante inferior ao máximo estabelecido.

⁸⁹ Acresce ainda o facto de 2015 ser ano de constituição de outro Governo, cujas linhas programáticas ou prioridades podem não coincidir com os compromissos assumidos pelo Governo em funções aquando da celebração do Protocolo.

▪ **Programa de Emergência Social (PES)**

O Governo atualmente em funções criou nos primeiros meses de vigência do PAEF, o Programa de Emergência Social (PES), com início em outubro de 2011 e com final em dezembro de 2014, tendo sido previsto inicialmente que este programa seria objeto de monitorização e avaliação semestral.

Este Programa elegeu cinco áreas de atuação prioritárias:

- i. Família (inclui 16 medidas);
- ii. Idosos (inclui 10 medidas);
- iii. Deficiência (inclui 5 medidas);
- iv. Voluntariado (inclui 5 medidas);
- v. Instituições (inclui 17 medidas).

No quadro seguinte destacam-se algumas das medidas previstas no **Programa de Emergência Social**, procedendo-se de seguida a uma breve análise crítica sobre aquelas que se consideram mais pertinentes atendendo ao âmbito de análise do presente documento.

Apresentam-se de seguida algumas das 53 medidas do Programa de Emergência Social (PES):

Área	Medidas e Breve Descrição	Potenciais beneficiários	Recursos financeiros	Responsável; Outros Intervinentes; Enquadramento Legal
FAMÍLIA	TRABALHO ATIVO E SOLIDÁRIO			
	Criar Programas de Trabalho Ativo e Solidário, em colaboração com as instituições sociais, dirigidos a desempregados de longa duração, a pessoas com deficiência e a trabalhadores mais velhos.	60.000 pessoas	PES 17,5 M€	MSSS; MEE e Organizações do Terceiro Sector. Estímulo 2012: Portaria n.º 45/2012.
	FORMAÇÃO PARA A INCLUSÃO			
	Disponibilizar formação para reforço de competências pessoais, sociais e profissionais a populações excluídas ou socialmente desfavorecidas, aumentando a sua empregabilidade (POPH 6.1).	16.600 pessoas	PES 30 M€	MSSS; MEE e Parceiros Sociais. Despacho Normativo n.º 4-A/2009, a republicar.
	PRESTAÇÃO DE ATIVIDADE SOCIALMENTE NECESSÁRIA			
	Incentivar a prestação de atividade socialmente necessária junto de beneficiários de algumas prestações sociais em idade ativa, assegurando a manutenção de hábitos de trabalho.	(?) pessoas desempregadas e beneficiários de RSI	PES ?	MSSS; MEE
IDOSOS	REDE SOLIDÁRIA DE CANTINAS SOCIAIS			
	Criar um Programa de Emergência Alimentar, inserido na Rede Solidária de Cantinas Sociais, que permite garantir às pessoas e/ou famílias que mais necessitam, o acesso a refeições diárias gratuitas.	Cantinas a criar: 947 (?) número de pessoas ou famílias.	PES 50 M€	MSSS; Organizações do Terceiro Sector
	ATUALIZAÇÃO DAS PENSÕES MÍNIMAS, SOCIAIS E RURAIS			
	Aumentar em 3,1% as pensões mínimas , sociais e rurais.	1 milhão de pensionistas	PES 70 M€	MSSS; MF. OE 2012: Portaria n.º 320-B/2011.

INSTITUIÇÕES	FISCALIDADE PARA INSTITUIÇÕES SOCIAIS			
	Devolução de 50% do IVA de obras e investimentos das instituições sociais; Salvaguardada a isenção de IRC das IPSS's.	Terceiro Sector	PES ?	MF; MSSS
	LEGISLAÇÃO DAS CRECHES			
	Alteração das regras do número de vagas com vista ao aumento de resposta e sustentabilidade financeira das instituições.	Famílias. Aumento potencial de 20 mil vagas.	?	MSSS; Organizações do Terceiro Setor. Portaria n.º 262/2011
	LEGISLAÇÃO LARES			
	Alteração e clarificação da legislação e guiões técnicos das respostas residenciais para idosos, garantindo um aumento do número de vagas.	Aumento potencial de 10 mil vagas. 1347 lares idosos.	?	MSSS; Organizações do Terceiro Setor. Portaria n.º 67/2012
	REFORÇO DA VERBA DE AÇÃO SOCIAL			
	Reforço das verbas de Ação Social em cerca de 16% ou seja, em cerca de 254 Milhões de euros face ao ano anterior.	Terceiro Sector (?) número de pessoas	Total rubrica 1.846 M€ PES 254 M€	MF; MSSS
PROTOCOLO COM INSTITUIÇÕES SOCIAIS				
Aumento em 1,3 por cento da verba para acordos de cooperação.	Terceiro Sector (?) número de pessoas	Total rubrica 1.200 M€ PES ?	MSSS	

Relativamente à medida "**Atualização das pensões mínimas sociais e rurais**", importa salientar que apesar de ter sido incluída no PES, tem a particularidade de estar inscrita no Memorando Inicial (maio de 2011), não sendo por isso uma medida "nova" ou "inovadora". Acresce ainda que, apesar de ter sido incluída neste programa, o aumento das pensões (e não apenas das de menor valor), é uma medida que, à exceção do ano de 2011 devido à crise económica e financeira, foi uma prática comum ao longo dos anos.

No Memorando Inicial foi assumido o compromisso de aumento das pensões de menor valor, medida esta que se traduziu, por decisão do Governo, no aumento da pensão social, da pensão do regime dos rurais e da pensão mínima de carreiras contributivas menores de 15 anos. Verifica-se assim, que as pensões mínimas de carreiras contributivas entre 15 e 20 anos, 21 e 30 anos e mais de 30 anos mantiveram, desde 2011, o seu valor nominal (não tendo sido aumentadas).

Esta medida, cuja estimativa de impacto financeiro em 2012 ascendia a 70 milhões de euros, foi anunciada naquela altura, pelo Ministro da Solidariedade e Segurança Social, como "contrapartida", da redução de despesa pública em igual montante no RSI.

Contudo, uma vez que o aumento das pensões mínimas incide sobre idosos, seria mais coerente, analisar esta medida por relação com outras entretanto adotadas,

que incidiram sobre o mesmo grupo populacional⁹⁰, como o Complemento Solidário para Idosos ou o Complemento por Dependência de 1º Grau.

Com efeito, em 2013⁹¹ o Governo decidiu reduzir o valor de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI) de 5.022 euros/ano para 4.909 euros/ano, medida que procurou ser justificada ou atenuada pelo facto da "*esmagadora maioria dos beneficiários*" ter visto "*a sua pensão ser aumentada, em média, 4%*"⁹². Contudo, tratando-se o CSI de uma prestação de montante diferencial, a atualização das pensões dos seus beneficiários (incluindo as pensões mínimas) tem um efeito neutro nos rendimentos destes pensionistas, uma vez que o valor do complemento é reduzido na mesma proporção. Já a redução do valor de referência do CSI diminui efetivamente o montante destas prestações e o rendimento disponível dos pensionistas mais carenciados, reduzindo ainda o universo de beneficiários desta prestação social de combate à pobreza dos idosos.

Outra medida adotada que afetou os idosos, consistiu na introdução, pela primeira vez, de uma condição de recursos no acesso e manutenção do Complemento por Dependência de 1º Grau⁹³, deixando de ter direito ao mesmo, todos os beneficiários com rendimentos de pensões superiores a 600 euros mensais.

Estes exemplos apresentados, visam essencialmente incentivar a reflexão crítica sobre aquela que deve ser uma avaliação e análise das medidas de política adotadas, particularmente em áreas com um impacto tão significativo nos cidadãos mais vulneráveis.

No fundo, devemos ter sempre presente que estamos perante escolhas!

Outra das medidas do PES é a "*Rede Solidária de Cantinas Sociais*", a qual consistia na criação do "*Programa de Emergência Alimentar, inserido na Rede Solidária de Cantinas Sociais, que permite garantir às pessoas e/ou famílias que mais necessitam, o acesso a refeições diárias gratuitas*". A prossecução desta medida tem sido amplamente divulgada, contudo, não é do conhecimento público os termos específicos da sua implementação. Quais os critérios de seleção das IPSS's que promovem esta resposta social ao nível do planeamento territorial, quais os montantes e como se determina a comparticipação da Segurança Social por refeição ou utente, qual e em que termos o MSSS monitoriza a execução desta resposta social, nomeadamente no que se refere ao número de beneficiários abrangidos (para além do mero número de refeições

⁹⁰ Uma vez que o RSI incide particularmente sobre famílias com população em idade ativa e crianças e jovens.

⁹¹ Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

⁹² Cfr preâmbulo do Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

⁹³ Decreto lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.

servidas) e aos critérios de seleção dos beneficiários adotados por cada uma das instituições, etc.

De uma pesquisa efetuada nas páginas oficiais do Governo ou do MSSS não é possível encontrar informação que permita esclarecer algumas destas questões. Contudo, foi possível com recurso a pesquisa através de motores de busca na internet, obter exemplos de "*Protocolo de colaboração no âmbito da convenção da rede solidária de cantinas sociais para o programa de emergência alimentar*" entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e determinadas IPSS's.

Excertos dos protocolos de "*colaboração no âmbito da convenção da rede solidária de cantinas sociais*" consultados:

2. A comparticipação financeira do ISS, IP para o ano de 2012 no que concerne ao funcionamento do PEA, como valor referencial por refeição, corresponderá ao montante unitário de dois euros e cinquenta cêntimos (2,5 €).

4. Em regra o acesso ao PEA será gratuito, contudo, a Instituição poderá cobrar até um Euro (1 €) por refeição, consoante o(s) rendimento(s) da(s) pessoa (s) e/ou família(s) após avaliar a respetiva capacidade financeira para tal, tendo em conta o n.º 4 da cláusula seguinte.

Verifica-se que a Segurança Social paga à IPSS, por refeição servida, cerca de, 2,5 euros (neste caso, relativo ao ano de 2012), sendo que cada protocolo estabelece ainda o número de refeições protocoladas por dia, bem como o número de dias semanais (nos exemplos consultados 7 dias por semana).

Saliente-se ainda que, ao contrário da apresentação formal do PES por parte do Governo, de acordo com o qual o Programa de Emergência Alimentar "*permite garantir às pessoas e/ou famílias que mais necessitam, o acesso a **refeições diárias gratuitas***", em sede de protocolo com as IPSS's, está prevista a possibilidade desta cobrar 1 euro por refeição a cada um dos beneficiários não sendo, deste modo, o acesso às refeições gratuito, contrariamente ao que havia sido anunciado.

Por outro lado, quanto às condições de acesso a esta resposta social, apresenta-se um outro excerto dos protocolos consultados:

Cláusula IX
(Condições de acesso)

1. Embora a seleção da(s) pessoa(s) e/ou família(s) para o PEA seja realizada pela instituição, esta deverá ter especial atenção aos idosos com baixos rendimentos, famílias expostas ao fenómeno do desemprego, famílias com filhos a cargo, pessoas com deficiência e pessoas com dificuldade em ingressar no mercado de trabalho.

2.A Instituição no decorrer do processo de seleção deverá igualmente considerar:

- a) Situações já sob apoio social, desde que o apoio atribuído não seja no âmbito alimentar;
- b) Situações recentes de desemprego múltiplo e com despesas fixas com filhos;
- c) Famílias/indivíduos, com baixos salários e encargos habitacionais fixos;
- d) Famílias/indivíduos, com doença crónica, baixo rendimento e encargos habitacionais fixos;
- e) Famílias/indivíduos, com reformas/pensões ou outro tipo de subsídios sociais baixos;
- f) Famílias monoparentais, com salários reduzidos, encargos habitacionais fixos e despesas fixas com filhos;
- g) Situações de emergência temporária, tais como incêndio, despejo ou doença, entre outras.

Verifica-se que, em cada protocolo são estabelecidas condições de acesso relativamente genéricas, contudo, não se encontram definidos critérios objetivos para a seleção dos beneficiários desta resposta social.

Por outro lado, no que se refere ao conceito de "baixos rendimentos" ou "situação de carência", a única referência é a seguinte:

4. Em todos os casos, a instituição deverá aferir da condição sociofamiliar do(s) utente(s)/ família(s) e da situação de carência, bem como organizar informação relevante que permita proceder à caracterização dos mesmos.

Ou seja, as instituições que disponibilizam as refeições ao abrigo destes protocolos determinam os seus próprios critérios para aferição dos rendimentos dos beneficiários e inclusivamente para determinação do referencial, abaixo do qual consideram que determinado cidadão ou família se encontra numa situação de carência económica (sendo inclusivamente omissos sobre o que se considera "*informação relevante que permita proceder à caracterização dos mesmos*").

Também esta medida pode e deve ser analisada numa perspetiva de "**escolhas**". Sem prejuízo do mérito e da necessidade de uma resposta que vise fazer face a situações críticas e urgentes de satisfação de necessidades básicas, como é o caso da alimentação, importa avaliar o encargo desta medida, quando comparada com outras, que visam fim idêntico, ou mesmo mais abrangente, e têm sido objeto de corte nos últimos anos, num quadro de austeridade e vigência do PAEF.

Para tornar mais explícita esta análise, apresenta-se um exemplo:

Exemplo de uma família com dois adultos e duas crianças:

	RSI	Cantina Social	
	Pago pela SS à Família (a)	Pago pela SS à IPSS (b)	Pago pela família à IPSS
Valor Mensal	374,10 €	600,00 €	240,00 €
Valor diário (30 dias)	12,47 €	20,00 €	8,00 €

(a) Corresponde ao montante **máximo** de RSI passível de ser atribuído a uma família com dois adultos e duas crianças.

(b) Corresponde a duas refeições por dia (almoço e jantar) aos quatro elementos do agregado familiar (um total de 8 refeições diárias).

Nota:

Atualmente os montantes máximos de RSI (valor de referência) são os seguintes:

Pelo Titular: € 178,15.

Pelo segundo adulto e seguintes: € 89,07.

Por cada criança ou jovem com menos de 18 anos: € 53,44.

Numa breve análise ao exemplo apresentado é possível extrair algumas conclusões:

- Uma família carenciada constituída por dois adultos e duas crianças receberia no máximo um montante mensal de RSI de **374,10 euros**⁹⁴ (sendo esta prestação social de carácter diferencial, qualquer rendimento ou recurso que esta família recebesse faria com que a prestação fosse deduzida do montante correspondente⁹⁵);
- Sendo o RSI um apoio para os indivíduos e famílias mais pobres, constituído por: um contrato de inserção para os ajudar a integrar-se social e profissionalmente e uma **prestação em dinheiro para satisfação das suas necessidades básicas**, verifica-se que os 374,10 euros correspondem, para o Governo, ao montante mensal necessário e suficiente para uma família com esta composição satisfazer as suas necessidades básicas, as quais ultrapassam naturalmente as despesas com alimentação;
- Uma família igualmente composta por dois adultos e duas crianças, que beneficie de refeições numa cantina social, 7 dias por semana, duas refeições diárias (almoço e jantar), representa para a Segurança Social um encargo de **600 euros mensais**, montante esse que é pago à IPSS com protocolo de cooperação no âmbito desta resposta social;
- A essa mesma família poderá ser cobrado (como vimos) um montante mensal de 240 euros por parte da IPSS;

⁹⁴ Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, determina o valor do rendimento social de inserção (RSI).

⁹⁵ Nos termos da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio e posteriores alterações, republicada pelo Decreto-lei n.º 133/2012 de 27 de junho.

- Face ao exemplo apresentado, a IPSS recebe da Segurança Social, pelas 240 refeições que serve mensalmente a esta família (composta por 2 adultos e 2 crianças), cerca de **600 euros**, podendo ainda receber adicionalmente cerca de **240 euros**, cobrados à família, totalizando **840 euros mensais** de receita⁹⁶;
- A família pode ser ou não beneficiária de RSI e em simultâneo da Cantina Social, mas se partirmos do pressuposto que é beneficiária daquela prestação social, verificamos que 64% do montante máximo de que dispõe (374,10 euros) pode ser canalizado para o pagamento à IPSS das duas refeições diárias (240 euros), ficando com 134 euros disponíveis para a satisfação de todas as restantes necessidades básicas, incluindo de alimentação, uma vez que no exemplo apresentado estão previstas apenas duas refeições diárias.

Esta análise comparativa assume maior relevância quando verificamos, por um lado, que o alargamento da rede solidária de cantinas sociais é uma medida prioritária para o Governo e, por outro lado, que apesar de não fazer parte do Memorando com a Troika, o RSI tem sido objeto de sucessivas alterações legislativas e procedimentais, resultando numa diminuição em mais de 113.000 beneficiários desta prestação, entre junho de 2012 e abril de 2014⁹⁷, o que não parece justificável num contexto de austeridade, de elevadas taxas de desemprego e de forte diminuição do rendimento disponível de muitas famílias portuguesas.

Relativamente às medidas:

- ***Legislação das Creches e Legislação de Lares***

Estas medidas do PES tinham como objetivo o aumento das vagas em creche e em lar de idosos, em 20 mil e 10 mil vagas, respetivamente.

No caso dos lares de idosos, as 10 mil novas vagas correspondem a 1347 lares de idosos, o que significa que, em média, o número de vagas em cada um dos lares de idosos em funcionamento teria que aumentar em, cerca de, 7,3 lugares.

Estas medidas consistiam na alteração das regras relativas ao número máximo de vagas autorizadas, com vista ao aumento de resposta e

⁹⁶ O montante de comparticipação financeira da segurança social na resposta Cantina Social, visa naturalmente compensar a IPSS dos encargos associados (com os bens alimentares, recursos humanos necessários, nomeadamente para a confeção das refeições ou outras despesas relacionadas), contudo importa ter presente a existência de economias de escala, uma vez que a instituição já dispõe de refeitório em funcionamento para servir as necessidades das restantes respostas sociais que assegure). Não são conhecidos nenhuns estudos baseados em custos técnicos ou em custos reais, de apoio à decisão na determinação da comparticipação da Segurança Social nas Cantinas Sociais.

⁹⁷ Beneficiários de RSI em junho de 2012: 338.086. Em abril de 2014: 224.834.

sustentabilidade financeira das instituições, e implicava apenas a necessidade de alteração da legislação e dos guiões técnicos.

Verifica-se que as alterações legislativas foram efetuadas⁹⁸, nos seguintes termos:

➤ Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto

Aplicável às creches, estabeleceu as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento da creche (solidária ou lucrativa).

Regulou, entre outras normas, o número máximo de crianças por grupo:

- a) 10 crianças até à aquisição da marcha;
- b) 14 crianças entre a aquisição da marcha e os 24 meses;
- c) 18 crianças entre os 24 e os 36 meses.

Sendo que cada grupo funciona obrigatoriamente em sala própria, sendo a área mínima de 2 m² por criança.

A legislação que estava em vigor⁹⁹, estabelecia que o número máximo de criança por grupo era o seguinte:

- a) 8 crianças até à aquisição da marcha;
- b) 10 crianças entre a aquisição da marcha e os 24 meses;
- c) 15 crianças entre os 24 e os 36 meses.

Ou seja, verifica-se que o aumento de vagas anunciado sustenta-se numa alteração legislativa, sendo portanto **um aumento administrativo**, porque o número máximo de criança numa creche com um berçário, uma sala entre a aquisição da marcha e os 24 meses e outra sala entre os 24 e os 36 meses, passa de 33 crianças para 42 crianças.

➤ Portaria n.º 67/2012, de 21 de março

Aplicável às estruturas residenciais ("lares de idosos"), estabeleceu igualmente as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento, estabelecendo que:

- a) A capacidade máxima da estrutura residencial é de 120 residentes, não podendo ser inferior a 4 residentes;
- b) A estrutura residencial organiza -se por unidades funcionais (...);
- c) A capacidade máxima de cada unidade funcional é de 60 residentes;

⁹⁸ Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto (Creches) e Portaria n.º 67/2012, de 21 de março (Lar de Idosos).

⁹⁹ Despacho Normativo n.º 99/89, de 27 de Outubro.

d) Quando a capacidade da estrutura residencial for até 80 residentes, é dispensada a obrigatoriedade de existência de unidades funcionais.

Por outro lado, definiu que os quartos podem ser individuais, duplos ou triplos, sendo que, pelo menos, 20 % devem corresponder a quartos individuais e, no máximo, 20 % a quartos triplos.

Por comparação com a legislação que estava anteriormente em vigor, registam-se as seguintes alterações:

- O Despacho Normativo n.º 12/98, de 13 de janeiro estabelecia que:
 - a) A capacidade dos lares não deve ser inferior a 4 pessoas nem superior a 40 e, em casos excecionais, devidamente justificados e avaliados, poderá ir até 60.
 - b) Os quartos são individuais, duplos ou de casal.
 - c) O lar deve incluir 50% de quartos individuais.
- Posteriormente, através do Despacho Normativo n.º 30/2006, de 31 de março, foram criadas, enquanto respostas sociais, as estruturas residenciais para pessoas idosas, as quais pertenciam essencialmente a entidades com fins lucrativos, e embora enquadrando-se em termos de pressupostos e finalidades, nas condições reguladoras dos lares para idosos, apresentavam características próprias e uma tipologia distinta, no que respeita à capacidade, amplitude e modelo de organização.
 - a) A capacidade máxima dos estabelecimentos correspondentes a estruturas residenciais era, em regra, de 120, tendo em conta a adequação e organização das áreas funcionais;
 - b) A capacidade dos quartos seria de uma ou duas camas, sendo que, pelo menos, 25% dos mesmos devia corresponder a quartos individuais.
- O Despacho Normativo n.º 3/2011, de 16 de fevereiro veio estender aos **lares para idosos** a percentagem de quartos individuais, no mínimo, de 25 % do número total de quartos (tal como já estava previsto para as estruturas residenciais para pessoas idosas).

Ou seja, verifica-se que o aumento de vagas anunciado nas estruturas residenciais, à semelhança das creches, sustenta-se numa alteração legislativa, sendo portanto **um aumento administrativo**, porque o número máximo utentes em Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas ("lares de idosos") passou de 60, para 120 utentes¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Já estava prevista a possibilidade das estruturas residenciais terem até 120 utentes, contudo, os tradicionais lares de idosos não podiam ter mais 40 vagas, ou exceionalmente 60 vagas. Com

Outro mecanismo que permitiu aumentar o número de vagas de forma administrativa foi a possibilidade de 20% dos quartos poderem ser triplos (anteriormente só eram autorizados quartos individuais ou duplos), bem como a redução do número mínimo de quartos individuais de 25% para 20%.

Contudo, importa ainda referir que, aquela que parece uma medida em que as metas são facilmente alcançadas, uma vez que se limitou em alterar o número máximo de utentes em creche e em lar de idosos, face ao que estava anteriormente estabelecido, não estando associada a um aumento da rede de equipamentos sociais existentes, pode não ser de fácil concretização porque, para que a capacidade aumente é necessário que as condições físicas dos equipamentos sociais o permitam.

Por exemplo, a capacidade instalada de uma creche só pode aumentar de 33 para 42 utentes, se for respeitada a seguinte condição: "*cada grupo funciona obrigatoriamente em sala própria, sendo a área mínima de 2 m² por criança*".

No caso das estruturas residenciais para idosos, os quartos individuais podem passar a duplos, e os duplos a triplos, desde que tenham determinadas dimensões.

Em suma, o aumento de vagas estabelecido como meta, quer em creches, quer em "lares de idosos", depende em grande medida das condições físicas dos equipamentos sociais.

Consideramos importante salientar um ponto adicional sobre estas duas medidas, que se prende com o facto de, não estar associado a um eventual aumento do número de utentes um aumento dos recursos humanos afetos às respostas sociais, desconhecendo-se os impactos efetivos de uma medida desta natureza no funcionamento diário e na qualidade dos serviços prestados nestas respostas sociais.

Por último, destacam-se ainda duas medidas do PES:

- ***Reforço da verba de ação social***

No ano de 2012 consistiu no reforço das verbas de Ação Social em cerca de 16% face ao ano anterior (254 milhões de euros).

- ***Protocolo com instituições sociais***

No ano de 2012 correspondeu a um aumento em 1,3 por cento da verba para acordos de cooperação (passando a rubrica para um montante total de 1.200 milhões de euros).

a alteração legislativa, o Governo não só aumentou o número de vagas admissível, como "eliminou" a distinção entre Lar de Idosos e Estrutura Residencial, passando todas estas respostas sociais a ser reconhecidas como Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas.

Relativamente a estas duas medidas salienta-se o facto de não terem sido divulgadas metas associadas e estes aumentos de despesa. De acordo com as fichas de divulgação do PES, o terceiro setor é o potencial beneficiário destas medidas, não sendo possível analisar o impacto nos beneficiários finais, ou seja, nos utentes das respostas sociais ou nos beneficiários dos programas e projetos.

Como vimos anteriormente, manteve-se nos últimos anos a tendência de aumento da despesa em Ação Social, em particular nos Acordos de Cooperação. Contudo, num momento em que a Proteção Social em Portugal é alvo de cortes significativos, e perante alguns discursos que proclamam a insustentabilidade do Estado Social, como se não houvesse alternativas à sua "inevitável diminuição", consideramos que é essencial analisar todas as áreas, incluindo a Ação Social, e avaliar em que medida o financiamento público nesta área que, ao contrário de muitas outras, tem aumentado nos últimos anos, chegou aos cidadãos mais carenciados, e em que medida contribuiu para a redução da pobreza e das desigualdades sociais minimizando os efeitos da atual crise económica.

▪ **Lei de Bases da Economia Social**

Em maio de 2013 foi publicada a Lei de Bases da Economia Social¹⁰¹ a qual estabeleceu "*as bases gerais do regime jurídico da economia social, bem como as medidas de incentivo à sua atividade em função dos princípios e dos fins que lhe são próprios*".

Entende-se por economia social o conjunto das atividades económico-sociais, que "*têm por finalidade prosseguir o interesse geral da sociedade, quer diretamente quer através da prossecução dos interesses dos seus membros, utilizadores e beneficiários, quando socialmente relevantes*"¹⁰².

É importante salientar que consideram-se entidades da economia social, **para além das IPSS's** (cooperativas; associações mutualistas; misericórdias; fundações; instituições particulares de solidariedade social não abrangidas anteriormente), "*as associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local; as entidades abrangidas pelos subsectores comunitário e autogestionário, integrados nos termos da constituição no sector cooperativo e social; outras entidades dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores da economia social (...) e constem da base de dados da economia social*"¹⁰³.

De acordo com a LBES, no seu "relacionamento com as entidades da economia social o Estado deve:

a) *Estimular e apoiar a criação e a atividade das entidades da economia social;*

¹⁰¹ Lei n.º 30/2013, de 8 de maio - LBES.

¹⁰² Artigo 2º da Lei de Bases da Economia Social.

¹⁰³ Artigo 4º da Lei de Bases da Economia Social.

b) Assegurar o princípio da cooperação, considerando nomeadamente, no planeamento e desenvolvimento dos sistemas sociais públicos, a capacidade instalada material, humana e económica das entidades da economia social, bem como os seus níveis de competência técnica e de inserção no tecido económico e social do país;

c) Desenvolver, em articulação com as organizações representativas das entidades da economia social, os mecanismos de supervisão que permitam assegurar uma relação transparente entre essas entidades e os seus membros, procurando otimizar os recursos, nomeadamente através da utilização das estruturas de supervisão já existentes;

d) Garantir a necessária estabilidade das relações estabelecidas com as entidades da economia social".

O Artigo 10.º da LBES estabelece ainda que os "*poderes públicos, no âmbito das suas competências em matéria de políticas de incentivo à economia social, devem*" fomentar o desenvolvimento da economia social, através do estímulo, e da valorização da mesma, bem como das organizações que a representam, designadamente:

"a) Promover os princípios e os valores da economia social;

b) Fomentar a criação de mecanismos que permitam reforçar a autossustentabilidade económico -financeira das entidades da economia social, (...);

c) Facilitar a criação de novas entidades da economia social e apoiar a diversidade de iniciativas próprias deste sector, potenciando-se como instrumento de respostas inovadoras aos desafios que se colocam às comunidades locais, regionais, nacionais ou de qualquer outro âmbito, removendo os obstáculos que impeçam a constituição e o desenvolvimento das atividades económicas das entidades da economia social;

d) Incentivar a investigação e a inovação na economia social, (...);

e) Aprofundar o diálogo entre os organismos públicos e os representantes da economia social a nível nacional e a nível da União Europeia promovendo, assim, o conhecimento mútuo e a disseminação de boas práticas".

Aquando da publicação e entrada em vigor da Lei de Bases da Economia Social, os responsáveis políticos afirmaram que esta lei de bases tinha como principal objetivo reforçar a lógica da intervenção partilhada, descentralizada e próxima dos cidadãos e baseada na partilha de responsabilidades.

Contudo, da análise do referido diploma verificamos que este regulamenta a relação entre o Estado e as entidades da economia social, apenas numa perspectiva de deveres do Estado no seu relacionamento com aquelas

entidades¹⁰⁴, não sendo estabelecidos nesta lei quaisquer deveres das referidas entidades para com o Estado, ou mesmo para com a sociedade em geral, ou os membros, utilizadores e beneficiários daquelas entidades em particular.

Esta, entre outras medidas apresentadas no presente documento, parecem contrariar aquelas que são as intenções expressas recentemente nas GOP 2014¹⁰⁵, de acordo com as quais *"o incremento da eficácia das respostas necessárias deve passar pelo reforço da descentralização das políticas e medidas ao mesmo tempo que se procura promover a sua complementaridade, pela melhoria da eficiência na aplicação dos recursos e pela desburocratização, simplificação e otimização dos processos"*. Nesse sentido o Governo criou a **"Comissão Permanente do Setor Social (CPSS)**, à qual compete a concertação estratégica das respostas, apostando assim na efetivação de uma rede de solidariedade e de proximidade, que em permanência garante a inovação, a qualidade e sustentabilidade das respostas sociais. Tal garantiu as condições necessárias ao reforçar a cooperação estratégica com as instituições sociais do terceiro setor e salvaguardar a sua sustentabilidade, a par com um conjunto de propostas para o futuro, na convicção que tanto o Estado como o setor solidário da economia social têm como primeiro objetivo os cidadãos".

Com efeito, o reforço da descentralização, a promoção da complementaridade, a desburocratização, a simplificação e a otimização de processos não devem significar uma ausência de acompanhamento e avaliação por parte do Estado, nem a diminuição de deveres por parte das IPSS's, como parece resultar da generalidade das medidas mais recentes.

▪ **Rede Local de Intervenção Social (RLIS)**

O Governo criou recentemente a Rede Local de Intervenção Social (RLIS)¹⁰⁶, a qual visa reforçar a ação das entidades do setor social pela sua proximidade à população, criando um *"modelo de organização, de intervenção articulada e integrada, de entidades públicas ou privadas com responsabilidade no desenvolvimento da ação social"*, regendo-se por princípios de contratualização, cultura de direitos e obrigações e intervenção de proximidade.

Os objetivos da RLIS são:

- a) Garantir o acolhimento social imediato e permanente em situações de crise e ou emergência social;
- b) Assegurar o atendimento/acompanhamento social das situações de vulnerabilidade, bem como disponibilizar apoios financeiros de carácter

¹⁰⁴ Artigo 9.º da Lei de Bases da Economia Social.

¹⁰⁵ Grandes Opções do Plano 2014, Lei 83-B/2013, de 31 de dezembro.

¹⁰⁶ Através do Despacho nº 12154/2013, de 24 de Setembro.

eventual a agregados familiares em situação de comprovada carência económica;

c) Assegurar a coordenação eficiente de todos os meios e recursos que integram a rede;

d) Reforçar a plataforma de cooperação estabelecida com as instituições que localmente desenvolvem respostas sociais no âmbito da ação social.

Aguarda-se a regulamentação da RLIS, no entanto, em entrevista à comunicação social, o Secretário de Estado avançou alguma informação relevante, como a delegação de competências de ação social em instituições de solidariedade, que **serão financiadas por fundos comunitários**. Dessas competências passam a constar a receção e gestão dos processos relativos a medidas como o Rendimento Social de Inserção, o subsídio social de desemprego e os subsídios eventuais. Quanto às competências da Segurança Social, o secretário de Estado técnicos da Segurança Social refere o seu papel enquanto agente de fiscalização e avaliação. (Público, TSF, 25/09/2013) ¹⁰⁷.

De acordo com as declarações daquele governante, o "Governo vai descentralizar competências na área da ação social e delegá-las a instituições de solidariedade que estão bem implantadas no terreno. Para tal, essas instituições serão financiadas, com fundos comunitários, para colocarem os seus recursos, desde logo humanos, ao serviço de tarefas que até agora passavam pela Segurança Social".

Entre outras, resulta da entrevista que uma das funções que as IPSS's passarão a assumir é a possibilidade de concederem *"subsídios que, atualmente, o Instituto de Segurança Social concede, em situações de emergência, para pagar uma renda de casa, uma conta de luz, os chamados subsídios eventuais"*. (...) *"Este processo vai ter apoios comunitários"*, diz, assegurando que ainda este ano arrancarão projetos-piloto para dar forma ao *"novo paradigma"*.

Em junho, o ministro da tutela, Pedro Mota Soares, já tinha anunciado que pretendia que na proteção social cada família tivesse o *"seu próprio gestor, um técnico de acompanhamento de proximidade, como há médicos de família, um técnico planificador e responsável pela execução dos diferentes apoios prestados a cada família"*. Na altura, o ministro sublinhou a importância dos *"princípios da subsidiariedade, da contratualização e da confiança entre parceiros"* na intervenção nesta área.

Por seu turno, o documento de "Acordo de Parceria 2014-2020" proposto por Portugal à Comissão Europeia em janeiro de 2014, consagra a política de desenvolvimento económico, social, ambiental e territorial que estimulará o crescimento e a criação de emprego nos próximos anos em Portugal, espelhando

¹⁰⁷ <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/estado-paga-a-instituicoes-particulares-para-que-assumam-mais-competencias-na-gestao-da-accao-social-1606939>

as intervenções, os investimentos e as prioridades de financiamento necessárias para promover no nosso país o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Naquele documento, consta uma referência ao "reforço da plataforma de entendimento e colaboração decorrente da Rede Social e seu alargamento às entidades/agentes que localmente poderão prestar serviços no âmbito da operacionalização de políticas sociais, nascerá uma nova rede local de intervenção social (RLIS) que se pretende que assegure a coordenação eficiente de todos os agentes, meios e recursos que integram a rede e possa promover, dinamizar e monitorizar respostas integradas, designadamente, de apoio e acompanhamento da população mais vulnerável, para prevenção de fenómenos de pobreza e exclusão social. Essa RLIS assentará numa lógica de descentralização e prestação de serviços a contratualizar através de uma estreita articulação entre a segurança social, as entidades e os demais agentes da comunidade, garantindo uma flexibilidade e subsidiariedade na sua implementação, bem como do seu acompanhamento, monitorização e avaliação. (...)

O modelo organizativo estrutura-se na existência de uma entidade coordenadora local da parceria a quem compete, nomeadamente, identificar as entidades locais executoras das ações que deverão fazer parte do Conselho Local de Ação Social (um dos órgãos da Rede Social), bem como dinamizar e coordenar a execução do plano de ação. A atuação dos Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) enquadra-se igualmente no âmbito das preocupações de valorização da proximidade aos territórios e às populações das intervenções direcionadas para o combate ao desemprego e à exclusão social. (...)

Face ao exposto, e apesar da informação disponível ser ainda bastante incipiente, parece resultar da Rede Local de Intervenção Social (RLIS)¹⁰⁸, tal como foi publicamente apresentada pelo Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, que mais do que uma alteração de "paradigma", podemos estar perante uma desregulação de uma área, que já de si é de difícil acompanhamento e monitorização.

Com efeito, este dito "novo paradigma" levanta sérias dúvidas sobre o papel futuro do Estado na Ação Social e até mesmo na Solidariedade Social, uma vez que parte das prestações sociais deste subsistema parece poderem vir a ser geridas pelas IPSS's. Esta preocupação poderá ser maior, quanto maior for o montante de financiamento público (nacional e comunitário) envolvido, sendo que deverá sempre implicar a definição e implementação de uma forte componente de monitorização, avaliação e fiscalização por parte do Estado.

Ainda nas GOP 2014, o Governo sinalizou que na sequência do "**reforço desta parceria público-social**, visa-se agora criar uma rede de apoio técnico para um

¹⁰⁸ Despacho 12154/2013 de 24 de setembro (2ª série).

acompanhamento efetivo das famílias em situação vulnerável, a Rede Nacional de Intervenção Social (RNIS+)".

Com esta Rede (RNIS+), constituída através de equipas multidisciplinares, o Governo pretende *"realizar um acompanhamento de proximidade ajustado aos problemas e às capacidades de cada família, tendo por base uma intervenção negociada e contratualizada com os membros do agregado familiar"*.

Em junho de 2013, a Comissão Permanente do Sector Social (CPSS), através de uma "Carta Comum de Balanço e de Compromisso", havia anunciado a intenção de criação desta Rede (RNIS+), de acordo com a qual esta seria uma *"rede de apoio técnico para um acompanhamento efetivo das famílias em situação vulnerável"*, cujas equipas deverão realizar um acompanhamento de proximidade, ajustado às características de cada família, tendo por base um plano de intervenção contratualizado e definido com família, caracterizado por *"uma nova gestão do acompanhamento - constituindo um gestor por família, isto é, um técnico planificador e responsável pela execução dos diferentes apoios prestados a cada família"*.

De acordo com o exposto pela CPSS, o Governo pretende que cada interveniente no processo (família, técnicos e sectores especializados) assumam as responsabilidades com vista a uma plena autonomia das famílias.

Desconhece-se contudo os termos específicos da criação desta rede, designadamente os moldes em que a mesma será operacionalizada, os termos de contratualização entre a Segurança Social e os "gestores das famílias", o papel das IPSS's nesta rede, bem como os impactos financeiros da medida, entre outros.

▪ **Fundo de Reestruturação do Setor Solidário**

No final de outubro de 2013, o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social anunciou¹⁰⁹ a criação de um fundo para apoiar Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS). De acordo com informação prestada por aquele governante, o fundo é criado com uma dotação inicial de 30 milhões de euros provenientes das verbas destinadas à ação social em 2014 e tem como objetivo tornar as IPSS's "mais sustentáveis", sendo a gestão do mesmo realizada em articulação com as instituições, incluindo um representante da União das Misericórdias, da União das Mutualidades, da Confederação Nacional das Instituições Sociais e do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

¹⁰⁹ No âmbito da discussão na especialidade do Orçamento do Estado para 2014, em reuniões das Comissões parlamentares de Orçamento, Finanças e Administração Pública e de Segurança Social e Trabalho.

A criação de um "*fundo de revitalização com a participação ativa e efetiva das próprias organizações do setor social*", estava prevista nas Grandes Opções do Plano 2014 ¹¹⁰, tendo-se concretizado a sua criação dias antes da publicação em DR das GOP.

O Fundo de Reestruturação do Sector Solidário (FRSS)¹¹¹ destina-se a "*apoiar a reestruturação e a sustentabilidade económica e financeira das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e equiparadas, permitindo a manutenção do regular desenvolvimento das respostas e serviços prestados*" e tem uma natureza reembolsável.

São entidades participantes no Fundo, todas as IPSS e equiparadas com acordos de cooperação celebrados com o Instituto da Segurança Social, I.P.

Este é um Fundo autónomo, com personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira, e não integra o perímetro de consolidação da segurança social nem o orçamento da segurança social¹¹². Nos termos do Artigo 6º, o capital do Fundo "*corresponde à retenção de uma percentagem da atualização anual da comparticipação financeira atribuídas às IPSS e equiparadas por protocolo de cooperação celebrado entre o membro do Governo responsável pelas áreas da solidariedade e da segurança social e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas*", correspondendo no primeiro ano de vigência do mesmo a 0,5%, sendo estabelecida nos anos subsequentes por portaria do membro do Governo responsável pelas áreas da solidariedade e da segurança social¹¹³.

O Artigo 7º estabelece as seguintes Fontes de Financiamento:

a) Percentagem da atualização anual da comparticipação financeira atribuída às IPSS e equiparadas no âmbito do protocolo de colaboração identificado no artigo anterior;

b) Proveitos derivados dos investimentos realizados;

c) Outras receitas que lhe sejam atribuídas por entidades públicas ou privadas ou, ainda, decorrentes da gestão do FRSS;

d) Podem, ainda, integrar o FRSS soluções financeiras a implementar no ciclo de programação de fundos comunitários 2014 -2020."

O Fundo¹¹⁴ é gerido por um Conselho de gestão, composto por um presidente (presidente do IGFSS, I.P.) e três vogais (um representante da Confederação

¹¹⁰ Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro.

¹¹¹ Criado pelo Decreto-lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro.

¹¹² Artigo 3º do Decreto-lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro.

¹¹³ Conforme acordado na Adenda ao Protocolo de Cooperação 2013/2014, no ano de 2014 a "retenção" dos 0,5% apenas de inicia a partir de outubro (ou seja, no último trimestre de 2014).

¹¹⁴ Artigo 11º do Decreto-lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro.

CNIS, um representante da União das Misericórdias Portuguesas e um representante da União das Mutualidades Portuguesas), os quais decidem, entre outras competências, sobre os pedidos de apoio a conceder no âmbito do FRSS, às IPSS e equiparadas¹¹⁵.

De salientar ainda que o acompanhamento da execução dos planos de reestruturação das entidades apoiadas pelo Fundo é efetuado pela CNIS, pela União das Misericórdias Portuguesas e pela União das Mutualidades Portuguesas¹¹⁶, não estando previsto o acompanhamento por parte do MSSS, o que será questionável, atendendo ao facto das fontes de financiamento incluírem financiamento público, nacional e comunitário.

Em fevereiro foi publicada a Portaria que regulamentou o Fundo de Reestruturação do Sector Solidário¹¹⁷, a qual estabeleceu no Artigo 6º que a atribuição do apoio financeiro é formalizada através de um acordo de apoio financeiro a celebrar entre o conselho de gestão e a entidade beneficiária, no montante máximo de 500.000 euros, sendo o reembolso do apoio realizado no prazo máximo de 4 anos, e sujeito a uma taxa de juro de 0%, a contar da data de assinatura do acordo de apoio financeiro, podendo esse prazo ser alargado por mais 2 anos, entre outras condições.

A decisão do conselho de gestão¹¹⁸ é tomada por maioria dos membros que o compõem (sendo 3 deles representantes das IPSS's e apenas um do MSSS), sendo que essa decisão deve ter em conta um parecer emitido por uma, das três entidades representativas do setor solidário, que integram o referido conselho, a qual é por sua vez, indicada pelo próprio conselho de gestão. Estamos assim perante um Fundo que, desde a sua composição (3 representantes das IPSS's e 1 do MSSS), até à decisão para atribuição dos apoios financeiros, passando pela emissão de parecer e terminando no acompanhamento da execução dos planos de reestruturação, parece estar quase na totalidade fora da esfera da decisão e controlo públicos¹¹⁹.

Desafios - Dúvidas, questões, alternativas e caminhos

Como vimos, na génese da generalidade das reformas efetuadas ao longo de quase um século em matéria de assistência social e mais recentemente de solidariedade social, esteve e continua a estar a necessidade de transformar o velho paradigma assistencialista e residual num modelo capaz de responder aos mais recentes desafios da proteção social, assente na efetivação de direitos e na

¹¹⁵ Artigo 12º do Decreto-lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro.

¹¹⁶ Artigo 16º do Decreto-lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro.

¹¹⁷ Portaria n.º 31/2014, de 5 de fevereiro.

¹¹⁸ Artigo 5º da Portaria n.º 31/2014, de 5 de fevereiro.

¹¹⁹ Uma vez que as decisões do Conselho de Gestão são tomadas por maioria.

participação ativa de todas as partes envolvidas, concretizado através de medidas, programas, projetos.

Os desafios que se apresentam, no atual contexto, ao nível da proteção social são enormes e a solução a adotar face aos problemas presentes, bem como o rumo a seguir em matéria de Modelo de Proteção Social que desejamos, tornam o atual momento, também num momento decisivo para o futuro da cooperação entre o Estado e o Terceiro Setor.

Que modelo queremos?

As soluções podem passar por uma continuidade de programas e medidas em curso ou já experimentadas, como os programas de luta contra a pobreza, a alteração do sistema de proteção de crianças e jovens em risco, a fundação de um novo regime de prestações familiares que privilegiam as famílias de mais baixos rendimentos, a criação de medidas que procuram garantir um rendimento mínimo ao mesmo tempo que visam a inserção social dos grupos mais vulneráveis ou, por um conjunto de medidas que permitam redistribuir de forma cada vez mais eficaz o apoio social pelos portugueses que mais precisam, que têm maiores carências económicas e maior dificuldade de acesso às respostas sociais, sempre sujeitas a um acompanhamento e avaliação permanentes, para que a utilização dos recursos financeiros públicos afetos aos subsistemas de Ação Social e Solidariedade, seja cada vez mais eficiente no combate à pobreza e à desigualdade.

Inspirado pelo modelo social europeu, aqui enquanto matriz agregadora de diferentes Estados-Providência que comungam, no entanto, de um conjunto de valores fundamentais como a existência de sistemas de proteção social que garantem cobertura de um leque alargado de riscos sociais ou a generalização do acesso ao ensino e a valorização da educação e da formação, o Estado Social português parece hoje cativo da narrativa austeritária que tem sobretudo atingido os países do sul da Europa, alavancada por uma economia financeira desregulada e desreguladora, que desvaloriza o trabalho, ataca a atividade económica, cerceia a proteção social e aprofunda as desigualdades.

O campo da intervenção social no combate à pobreza e à exclusão é hoje o espelho mais fiel das lógicas de ação neoliberais que têm dominado o espectro político. Atente-se ao quadro nacional, onde, perante o aumento constante do desemprego e da precariedade do emprego, associados a uma inevitável quebra de rendimento disponível das famílias e ao conseqüente empobrecimento, a somar a uma pobreza estrutural que caracteriza um quinto da população portuguesa, o recurso ao sistema de proteção social torna-se essencial, e até inevitável.

No entanto, assiste-se a um recuo da provisão pública em diversos domínios, sustentado por um argumentário que enfatiza critérios de eficiência e eficácia da despesa social; que hiperboliza o combate à fraude em determinadas prestações sociais ao ponto de se questionar a sobrevivência do próprio sistema de proteção social; que privilegia a visão assistencialista e emergencialista da ação social em detrimento de uma abordagem pelos direitos e sustentada em medidas preventivas e que parece desregular aquele que era um princípio fundamental da cooperação entre o Estado e o Terceiro Setor, que consistia nos poderes de Tutela do Estado, e de fiscalização e de inspeção no garante dos objetivos de desenvolvimento social.

Apesar de não ser recente esta tendência de substituir a produção direta de serviços públicos por prestação indireta através de prestadores privados, não lucrativos ou mesmo lucrativos, (Hespanha, 2008) tem vindo a registar-se o uso reiterado do argumento de excesso de burocracia estatal, que amiúde intervala ou complementa o argumento da poupança pública potencial, para o Governo impor uma agenda de transferência de responsabilidades para a esfera privada, no caso concreto que estamos aqui a tratar, remetendo para uma “parceria público/social” e para um “compromisso assente na partilha de objetivos e interesses comuns, bem como de repartição de obrigações e responsabilidades entre o Estado e as Instituições”¹²⁰.

Não colocando em causa o papel essencial que o Terceiro Setor tem em Portugal, na prossecução da Ação Social, nem a necessidade do Estado continuar a apoiar e a valorizar as instituições particulares de solidariedade social, este é o momento para uma reflexão aprofundada sobre o rumo a tomar, sobre qual a forma de sedimentar e fortalecer a relação com as IPSS's, devendo estas desenvolver respostas sociais e programas específicos, deixando no Estado aquelas que são as funções essenciais de atribuição direta de apoios públicos, designadamente a atribuição de prestações sociais ou de outros apoios de natureza monetária.

Apontamos de seguida algumas pistas de intervenção futura:

- Desenvolver uma estratégia nacional de ação social (com medidas e metas que permitam a sua monitorização; identificação de públicos-alvo; etc). A tónica deve incidir no beneficiário / utente;
- Melhorar sistemas de recolha de dados (por exemplo, criando plataforma única de gestão de informações, nomeadamente de planos de intervenção individual/familiar);
- Assumir uma abordagem de inclusão ativa (com 3 pilares: rendimentos, emprego, serviços):

¹²⁰ Protocolo de Cooperação 2013-2014 entre o Ministério da Solidariedade e Segurança Social e a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e a União das Mutualidades Portuguesas. [disponível online no Portal da Segurança Social].

- ✓ **Pilar rendimentos:** gestão e aplicação de prestações mínimas (RSI, SSD, etc.) ou de subsídios pontuais (subsídios eventuais). Comparticipação financeira direta às famílias para a frequência de serviços de respostas sociais, assumindo o Estado o cumprimento da diferenciação positiva;
- ✓ **Pilar emprego:** gestão e aplicação de medidas do mercado de trabalho inclusivo (CEI e CEI+, Empresas de inserção, etc.);
- ✓ **Pilar serviços:** gestão de vagas comparticipadas pelo Estado em equipamentos sociais; atribuição de tarifas sociais (energia, transportes, ...), etc.

Mas pretendemos com este documento, mais do que apontar pistas ou caminhos, deixar dúvidas, questões para um debate que deve ser feito na sociedade, de forma aberta e sem preconceitos.

Pensamos que é essencial conhecer para decidir, debater para tomar decisões, perceber qual o percurso do Terceiro Setor em Portugal até agora, para melhor compreender as dinâmicas instaladas, o peso e a importância que este assume no desenvolvimento dos serviços e respostas sociais, bem como o "poder negocial" e a influência que este setor e os seus representantes tem na sociedade portuguesa em geral, e junto do poder político, em particular.

Para suscitar o debate e a reflexão deixamos apenas algumas das muitas questões que merecem reflexão:

- No atual contexto de austeridade e de debate sobre o futuro do Estado Social, deve o poder político continuar a reforçar esta área (representa atualmente mais de 1.600 milhões de euros por ano)?
- E esse reforço deve ser acompanhado de uma revisão do modelo de cooperação implementado, de modo a equilibrar direitos e deveres de ambas as partes, ou deve ser reforçada a autonomia das IPSS's, sem um efetivo envolvimento do Estado, não só ao nível da decisão, mas também do acompanhamento e da fiscalização, como parece estar a suceder nos anos mais recentes?
- Deve o poder político continuar a cortar nas prestações de solidariedade, dirigidas às pessoas com menores recursos, reforçando em simultâneo as transferências financeiras para as IPSS's?
- Qual o grau de eficácia das prestações sociais atribuídas diretamente aos beneficiários? E dos apoios prestados indiretamente pelas IPSS's aos cidadãos mais vulneráveis ou com menores recursos? Devem as prestações sociais e estes apoios ser complementares ou substitutivos (como parece estar a acontecer)?

- Faz sentido trazer para a agenda pública a discussão sobre quem é mais eficiente no desenvolvimento das respostas sociais, se o Estado ou as IPSS's? Ou as decisões tomadas até agora, conforme explica o Institucionalismo histórico, condicionam de forma incontornável as escolhas futuras?
- Onde deve começar e onde deve parar a intervenção do Terceiro Setor?
- Serão as IPSS's e os seus recursos (incluindo os subsídios do Estado) geridos da forma mais eficiente?
- Faria sentido aplicar a estas instituições e aos seus dirigentes algumas das normas aplicadas à ação dos gestores e dirigentes da administração pública (designadamente em matéria orçamental e correspondente responsabilização financeira)?
- O reforço das transferências financeiras para as IPSS's deve passar a ser dirigido de forma explícita aos utentes / beneficiários, sabendo o Estado exatamente quem são ou quais os critérios adotados pelas IPSS's na sua seleção, ou deve o Estado continuar (como parece estar a fazer) a suportar os acordos com base em números de utentes / números de beneficiários?
- Deve a concessão de financiamento público às IPSS's ser mais divulgada, tornando mais transparente para o cidadão esta relação de cooperação com o Estado?
- O atual modelo de comparticipação (em que o Estado comparticipa a IPSS com um montante fixo por utente / por mês e a instituição é que determina o montante de comparticipação familiar, tendo subjacente o princípio da diferenciação positiva), deve ser substituído por um modelo de comparticipação direta à família?
- O modelo de comparticipação direta ao utente, implementado em 2006 na RNCCI, deve ser generalizado a todas as respostas sociais?
- Deve ser implementado um modelo em que o Estado efetue uma gestão de vagas em equipamentos sociais, designadamente através da criação de uma base de dados a nível nacional? Ou no limite, sinalize os utentes para as vagas disponíveis, tal como sucede na RNCCI?
- Devem as IPSS's continuar a prestar exclusivamente serviços ou apoios em espécie?
- Ou devem ser atribuídas às IPSS's funções que até agora estiveram sempre na esfera direta do Estado, como por exemplo a atribuição de prestações sociais ou a subsídios monetários eventuais?
- Em entrevista recente o Secretário de Estado da Segurança Social afirmou que das competências das IPSS's passarão a constar a receção e gestão

dos processos relativos a medidas como o Rendimento Social de Inserção, o subsídio social de desemprego e os subsídios eventuais. (Público, TSF, 25/09/2013)¹²¹. Como se evitaria o livre arbítrio na concessão destas prestações sociais ou de subsídios eventuais (de natureza monetária) por parte das IPSS's?

- Na mesma entrevista aquele governante afirmou que a delegação de competências de ação social em instituições de solidariedade, será sustentada através de financiamento *"com fundos comunitários, para colocarem os seus recursos, desde logo humanos, ao serviço de tarefas que até agora passavam pela Segurança Social"*. Em que moldes estará pensada essa canalização de fundos do próximo quadro comunitário para as IPSS's? A quem compete a gestão desses fundos? Parece resultar do novo Fundo de Reestruturação do Setor Solidário que parte da gestão, decisão, acompanhamento da execução desses fundos fica exclusivamente na responsabilidade das IPSS's, uma vez que estes constituem uma das fontes de financiamento previstas. Será aceitável que tal aconteça?
- Que medidas o Governo deve adotar quando se identificarem sobreposições de políticas públicas (como por exemplo, no caso dos ATL's assegurados pelas IPSS's e da escola a tempo inteiro, assegurada pelas autarquias)?
- Apesar de não ter sido abordado no presente documento o envolvimento do Terceiro Setor noutras áreas de política pública, como a educação e a saúde, terá a sociedade presente que estas instituições assumem nas diversas áreas um peso e uma influência significativos, podendo mesmo influenciar a tomada de decisão dos governantes?

¹²¹ <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/estado-paga-a-instituicoes-particulares-para-que-assumam-mais-competencias-na-gestao-da-accao-social-1606939>

Algumas ideias para reflexão sobre a prevenção e o combate à fraude e evasão na Segurança Social

Manuel Pires e Rosa Coelho Fernandes

Caracterização genérica dos fenómenos da fraude e evasão

É um fenómeno que se caracteriza por situações de irregularidade no cumprimento das obrigações e deveres legais por parte das entidades relevantes, perante o Sistema Público de Segurança Social.

Abrange as empresas/contribuintes que têm obrigações contributivas e ainda os trabalhadores/beneficiários que têm comportamentos abusivos e ilícitos no acesso ao Sistema de Proteção Social ao nível das diversas prestações.

O combate e a adoção de políticas e medidas que reduzam ou eliminem este fenómeno afigura-se com um imperativo de moralização, cidadania e justiça que todos devemos interiorizar e prosseguir.

É um fenómeno que se revela de forma transversal e permanente em toda a esfera de intervenção do Sistema Político da Segurança Social, e, por isso, é uma questão de cultura que exige um esforço no sentido da alteração de práticas e comportamentos com vista, a uma efetiva mudança no exercício da Cidadania no cumprimento das obrigações e deveres para com o Estado, que é de todos.

Trata-se, como sabemos, de um fenómeno que anda normalmente associado à desregulação do Mercado de Trabalho, que tem maior incidência nas situações de crise, como a que vivemos atualmente e, constitui um elemento central, enquanto consequência, da chamada economia paralela ou subterrânea.

É um fenómeno que afeta e enfraquece de forma significativa os recursos do sistema público da segurança social, que deteriora os níveis de proteção social dos cidadãos e, conseqüentemente, põe em causa a sua manutenção e viabilidade futuras sobre tudo em situação de queda ou fraco crescimento económico e demográfico como a que vivemos presentemente em Portugal.

Objetivos estratégicos subjacentes à prevenção e combate à fraude e evasão

Os grandes objetivos estratégicos na prevenção e combate à fraude e evasão situam-se em três pilares fundamentais de arquitetura do sistema:

- A sustentabilidade económica, social e financeira do Sistema;
- A manutenção e reforço da proteção social garantida aos cidadãos;
- O maior rigor e justiça no esforço contributivo e na gestão e utilização dos recursos financeiros disponíveis.

Considera-se assim, que o sentido estratégico do combate à fraude e evasão deverá incidir fundamentalmente a sua intervenção naqueles três domínios do Sistema.

Principais tipologias de fraude e evasão

Como atrás já se referiu este fenómeno está normalmente associado a situações de desregulação do mercado de trabalho.

Daí, que se manifeste em situações de trabalho ilegal protagonizadas por empregadores clandestinos; em situações de trabalho não declarado ou subdeclarado por empresas legalizadas mas, não atuando perante a Segurança Social dentro do quadro legal; em situações de trabalho declarado mas, em fraude à lei e em situação de falta de entrega pura e simples das declarações de remunerações e respetivo pagamento das contribuições devidas.

Os casos associados às manifestações atrás descritas e que se constatarem com maior frequência, surgem ligados a trabalhos de não nacionais (geralmente imigrantes clandestinos), a trabalhadores subsidiados no desemprego ou em baixa por doença fraudulenta (sobreposição de trabalho e subsídio) ou, ainda a situações de cúmulo de empregos um dos quais não declarado e a novas formas de trabalho, designadamente o chamado trabalho domiciliário.

Causas do trabalho não declarado

As causas do trabalho não declarado são diversas mas, são sobretudo de natureza económica e ligadas aos novos contextos em que se opera e se desenvolve a atividade económica, designadamente a globalização da economia, a inovação tecnológica e a sua vulgarização e a institucionalização da economia clandestina produto de modelos de desenvolvimento socioeconómicos fortemente desregulados e assimétricos na distribuição da riqueza criada.

Naturalmente, que a afirmação da economia de natureza clandestina ganha sempre mais terreno em situações conjunturais de maior crise económica e social.

É um facto que existe um forte incentivo dirigido aos principais agentes económicos para que isto aconteça.

Os trabalhadores, a grande maioria, sentindo-se numa situação de elevada desproteção social e de grande precaridade no emprego são forçados a aceitar piores condições laborais, em termos de proteção social e outros, são levados pela ilusão do aumento dos seus rendimentos a curto prazo.

Os empregadores, particularmente as médias e as pequenas e microempresas, sentido, por vezes, também dificuldades económicas e financeiras optam por

infringir as leis entrando assim, no mundo da economia clandestina e paralela na perspectiva da redução dos custos e de se tornarem mais lucrativas e competitivas.

Neste quadro de desregulação do mercado de trabalho sobretudo após as últimas alterações à legislação laboral onde, a precarização dos vínculos laborais e o enfraquecimento da contratação coletiva se acentuaram de forma drástica, assumem particular relevância duas situações fortemente indutoras da grande evasão contributivas:

- **A dissimulação ou descaracterização do contrato de trabalho**, cuja expressão mais frequente é a situação de “falso trabalhador independente” ou “falso empresário em nome individual”.

- **A subdeclaração de salários / trabalho declarado em fraude à lei**, que normalmente assume, entre outras, as seguintes formas:

- Trabalho suplementar não declarado;
- Subdeclaração dos tempos de trabalho;
- Falso trabalho a tempo parcial
- Falsas prestações salariais;
- Suplementos sem incidência (Ex: viatura, habitação, viagens pagas, cartões de crédito, ajudas de custo, etc).

Sectores de atividade económica onde incidem mais estas práticas

- Sectores de atividade de mão-de-obra intensiva e com pouca qualificação (Ex: Construção Civil);
- Sectores de atividades sazonais (Ex: agricultura, hotelaria).
- Sector da restauração;
- Serviços domésticos;
- Indústrias da manufaturação

Consequências principais resultantes da evasão e fraude

- Diminuição das contribuições e conseqüente redução das receitas para o Sistema Público de Segurança Social com impacto significativo na sua sustentabilidade;
- Redução dos níveis de proteção social com impacto direto nas condições sociais dos trabalhadores;
- Concorrência desleal entre empresas;
- Desincentivo à inovação e modernização das organizações produtivas afetando desse modo um salutar sentido de competitividade;
- Aumento dos fatores de risco na segurança do trabalho;

- Desvalorização dos recursos humanos pela inexistência de formação e evolução das carreiras dos trabalhadores.

Linhas gerais para uma estratégia de prevenção e combate

A estratégia de prevenção e combate à fraude e evasão deverá assentar em quatro vetores principais:

- **O Estudo e Conhecimento** profundo deste fenómeno designadamente a sua dimensão, os principais agentes incumpridores, modos de operar, vantagens conseguidas, consequências no plano dos direitos e coesão social etc.
- **A Ação Concertada e a Cooperação** entre todos os agentes e entidades com responsabilidades inspetivas e de fiscalização no cumprimento dos deveres e obrigações legais para com o Estado.
- **A Utilização intensiva das novas ferramentas tecnológicas** no âmbito do novo Sistema de Informação e Comunicação, designadamente através da adaptação de medidas estratégicas que contribuam para uma maior eficiência do Sistema, em termos de qualidade de dados, deteção oportuna dos incumprimentos, disponibilização de instrumentos inibidores do incumprimento, de instrumentos facilitadores do pagamento e transmissão de maior rigor e confiança no Sistema Público da Segurança Social.
- **A ação de comunicação e sensibilização** pedagógica fazendo, junto das empresas, um apelo à responsabilidade social e não apenas jurídica e fomentando junto dos cidadãos um sentimento de apropriação relativamente ao sistema de Segurança Social, por forma a incrementar-se a censura social aos contribuintes fraudulentos (estimular a noção do Beneficiário do Sistema com o “utente fiscalizador”).

Ideias para o desenvolvimento de algumas medidas e ações para um plano integrado contra a fraude e evasão

Apontam-se três dimensões no desenho e implementação de um possível Plano Estratégico de Prevenção Contra a Fraude e Evasão:

- **Dimensão reguladora ou legislativa**, na perspetiva do aperfeiçoamento e simplificação e maior transparência do Sistema.
- Esta dimensão afigura-se-nos de grande relevância fora o aperfeiçoamento do Sistema no sentido de reduzir as suas vulnerabilidades, muitas vezes, fonte de abusos e de fraude.
- Por outro lado, legislar para tornar o Sistema mais simplificado e desburocratizado no sentido de ficar mais próximo e amigo dos cidadãos e empresas é igualmente o caminho a prosseguir e certamente um desincentivo à fraude e evasão.

- Uma maior transparência no Sistema, na sua relação com os cidadãos e empresas é também um elemento central no combate à fraude e evasão.
- Introduzir maior justiça no esforço contributivo, designadamente pela avaliação do atual esquema de incentivos e benefícios concedidos às empresas, no âmbito das políticas ativas de emprego e, eventualmente pelo alargamento do princípio da diferenciação das taxas de Segurança Social, em função dos sectores de atividade com taxas mais favoráveis para sectores de forte componente de mão-de-obra, seria seguramente um incentivo ao cumprimento e não à fuga à Declaração e Pagamento das Contribuições.
- **A dimensão preventiva** que passa essencialmente pela criação de rotinas de controlo interno para a deteção de elementos indiciários de irregularidades. A realização permanente de auditorias internas aos processos com maior suscetibilidade de manipulação deve ser igualmente um elemento dissuasor.
- **A dimensão inspetiva/fiscalizadora** que atua no terreno, em resposta a pedidos de intervenção externos (denúncias) ou internas ao Sistema, para verificação e correção de eventuais irregularidades e aplicação das respetivas coimas inerentes às infrações confirmadas.
- Nesta dimensão de intervenção parece-nos importante sublinhar o potencial que hoje existe ao nível do recurso a novos instrumentos tecnológicos, como seja, a “Plataforma Tecnológica de Combate à Fraude e Evasão Contributiva”, no âmbito do Novo Sistema de Informação da Segurança Social, por forma a orientar toda a ação inspetiva /fiscalizadora num sentido mais proactiva, mais seletiva e inteligente na base de indicadores de risco e menos reativa.

Ainda na perçetiva da intervenção inspetiva merecem referência duas outras linhas de ação:

- **A criação de sinergias** através de articulação com outros Sistemas Públicos de Informação Relevante e conseqüentemente, a obtenção de melhor eficácia nos resultados e melhor eficiência na gestão dos recursos que são escassos e limitados.
- **A adoção de novas abordagens e metodologias** de intervenção no sentido de envolver e comprometer todos os agentes e entidades interessadas e disponíveis para participarem num Plano de Prevenção e Combate à Fraude e Evasão.

Medidas e ações concretas que podem integrar um plano global de prevenção e combate à fraude e evasão na segurança social

Algumas destas medidas e ações que se propõe têm um carácter de continuidade ao que já hoje se faz, no âmbito da ação inspetiva mas, também têm um sentido de aprofundamento do que existe e se pratica e, sobretudo têm uma visão mais proactiva, mais integrada e mais sistémica.

Por outro lado apontam-se algumas medidas que tendo um carácter estruturante (ex: Novo Modelo Declarativo, Novos Interfaces e Interações do Sistema com os Cidadãos e Empresas), podem ter um impacto muito positivo, em termos de dissuasão, de menor vulnerabilidade e maior consistência e solidez do sistema face a práticas e comportamentos de abuso e incumprimento.

Assim, um possível Plano Integrado de Ação deveria contemplar as seguintes medidas de carácter gestor e permanente:

- **Criação das condições, no âmbito dos Sistemas de Informação**, para o acesso rápido à informação relevante de modo a possibilitar uma intervenção administrativa oportuna em qualquer situação de incumprimento.
- **Disponibilização do acesso e troca de informação** entre todos os Sistemas Inspectivos (com observância da lei), relativamente às bases de dados já existentes e relevantes para o desenvolvimento das ações fiscalizadoras consideradas adequadas.
- **Promoção das articulações** consideradas adequadas e necessárias com todos os **Sistemas de Controlo** existentes nas áreas do controlo financeiro, social, trabalho, fiscal, ambiente e Serviços de Estrangeiros e Fronteiras.
- **Estabelecimento do devido enquadramento** da cooperação com as autoridades judiciais, designadamente, com o Ministério Público, nos casos que possam conter matéria de relevância criminal.
- **Identificação, estudo e avaliação dos fenómenos** de fraude e evasão com maior significado e determinantes na maior desregulação por forma, a permitir uma intervenção estratégica e global assente em critérios de prioridade e baseada em análises de custo benefício para constituição de uma hierarquia de áreas e sectores a fiscalizar.
- **Concertação entre as várias entidades públicas** dos instrumentos e metodologias de intervenção adequadas a evitar e inibir comportamentos de evasão e em fraude à lei.
- **Promoção, junto dos dirigentes de topo da Administração Pública**, de numa atitude mais exigente em matéria de

subcontratação e prestação de serviços no que diz respeito, à observância dos preceitos legais por forma a legitimar-se um maior esforço inspetivo.

- **Aplicação de sanções penais**, com o devido sentido da proporção, nos casos de fraude e evasão à Segurança Social, dinamizando uma ação estratégica e sustentada que garanta o efeito dissuasor e preventivo.
- **Promoção e divulgação** dos resultados conseguidos sempre que os mesmos se afigurem relevantes para a consciencialização pública de certos fenómenos sociais e sempre que possam induzir à transformação de certos comportamentos e atitudes negativas.

Enquanto medidas de carácter estruturante e assumindo mesmo um significado de mudança de paradigma no funcionamento e gestão do Sistema de Segurança Social propõe-se um **Novo Modelo Declarativo** a par do desenvolvimento dos atuais e de **Novos Interfaces com os Cidadãos e Empresas**.

Como sabemos a relação jurídica que o Sistema da Segurança Social estabelece com os Cidadãos e Empresas (entidades relevantes para a Segurança Social) comporta duas relações de obrigação:

- Uma relação obrigacional propriamente dita, que se materializa no pagamento das diversas prestações sociais;
- Uma relação de obrigação tipo procedimental que se traduz na entrega da Declaração de Remunerações (D.Rs) por parte das Empresas/Contribuintes ocorrendo assim, um ato de **Autoliquidação** e constituindo-se estas entidades, em dívida perante a Segurança Social.

Deste processo de entrega das D.Rs ou input de autoliquidação resulta um crédito a favor dos trabalhadores que por sua vez dará suporte aos registos, no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS), relativamente às respetivas remunerações e tempos de trabalho, que constituirão a chamada carreira contributiva.

No caso dos Contribuintes que não são entidades empregadoras como os trabalhadores independentes (TI's) e outros (ex: serviço doméstico) a Declaração de Remunerações é feita com próprio pagamento.

Ora, está demonstrado que os fenómenos de fraude e evasão ocorrem ou, a montante das DRIS ou no âmbito do processo de entrega através da manipulação dos diferentes fatores/ variáveis que constituem condutas em fraude à Lei.

Por outro lado, têm sido mais que evidentes as dificuldades e os erros de registo de dados e valores associados à gestão das remunerações e respetiva conta corrente na base do Atual Modelo Declarativo.

Por isso, considera-se oportuna e de grande impacto na Gestão do Sistema, a implementação de um Novo Modelo Declarativo cujos objetivos centrais seriam:

- O de **Simplificação**, tornado possível agilizar os procedimentos da Gestão Declarativa facilitando o cumprimento das obrigações e diminuindo a complexidade da gestão de informação no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS).
- O da **Qualificação da Informação**, assegurando mais qualidade e consistência da informação residente nos sistemas promovendo a utilização da informação disponível no SISS para deteção proactiva de eventuais irregularidades e contribuindo para uma mais célere e correta atribuição das prestações sociais.
- O do **Reconhecimento da Segurança Social** alinhando o seu desempenho com as melhores práticas na qualidade dos Serviços prestados, permitindo maior racionalização na utilização dos seus recursos e promovendo a **confiança e cooperação** entre os Cidadãos/Empresas e o Estado.

Breve descrição do novo modelo

O Novo Modelo, á semelhança do que já se pratica noutros interfaces do Estado com os Cidadãos/Empresas seria baseado no preenchimento da Declaração de Remunerações com a informação residente e já disponível no SISS, por sua vez, era submetida no respetivo site ao contribuinte/empresa para alterar/corrigir e/ou confirmar/validar, dentro de um prazo determinado, findo o qual seria validada/aceite ou rejeitada pelo Sistema em função do grau de gravidade dos erros que tivesse.

No caso da Declaração de Remunerações ser considerada logo válida ou, após a respetiva correção, seria associado e introduzido o respetivo **Documento de Pagamento** com o valor a liquidar.

Nas situações de falta de Declaração de Remunerações haveria a criação de **Declaração de Remunerações Oficiosa** pelo Sistema, com a notificação automática ao contribuinte/empresa.

Benefícios do novo modelo para a gestão do sistema e para o Contribuinte/empresa.

- **Obrigatoriedade do pagamento** se efetivar com base em **documento prévio** com referência única, indexada aos movimentos a pagar;

- **Emissão de alertas** para aviso das situações de não submissão da Declaração de Remunerações no sistema antes de terminar o prazo e, conseqüentemente a possibilidade de intervenção oportuna junto dos contribuintes/empresas.
- Toda a **interação** se faria no site da Segurança Social na área privada do contribuinte/empresa, beneficiando-se da informação pré-preenchida.
- O processo passará a ser **menos complexo e oneroso** e traria maior **rigor, qualidade e fiabilidade** à informação do Sistema.
- **Haveria maior automatização dos processos** e uma associação inequívoca entre a Declaração de Remunerações e a Liquidação facilitando-se deste modo o apuramento da dívida e, conseqüentemente implicaria menor número de intervenções corretivas sobre a conta corrente tornando assim, o Sistema mais transparente e permitindo uma gestão do mesmo mais eficiente e eficaz.

Conclusão

Em termos conclusivos diríamos que os elementos chave, para combater o grave problema da fraude e evasão deverão assentar na base da aplicação coordenada e integrada de uma série de medidas combinadas com recurso intensivo aos novos instrumentos, designadamente, às Novas Tecnologias de Informação e Comunicação e a Novas Abordagens e Metodologias de Intervenção Inspetiva com o grande objetivo estratégico de:

- **Reduzir as vantagens da Economia não declarada e da desregulação do Mercado Laboral;**
- **Implementar e aplicar controlos mais severos e sanções mais elevadas,** respetivamente;
- **Adaptar legislação adequada e eliminar encargos e obstáculos de natureza administrativa e burocrática;**
- Criar enfim, as condições para a **manutenção de um Sistema de Segurança Social Pública, mais rigoroso, justo e solidário, mais sustentável economicamente e financeiramente e mais transparente e de maior confiança.**

Sistema de Informação da Segurança Social: Uma Ferramenta de Gestão, Prevenção, Rigor e Transparência

Rosa Coelho Fernandes e Manuel Pires

1. Objetivo do Documento

Este documento foi elaborado no contexto das conversas sobre as Oficinas de Segurança Social, no âmbito do Observatório sobre Crises e Alternativas do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Enquadra-se numa das temáticas previstas para debate, nas sessões de trabalho programas para o efeito.

2. Conceito de Sistema de Informação

Não obstante as várias definições existentes para um sistema de informação (SI), atualmente, face ao avanço tecnológico na área de processamento de dados e comunicações, o conceito abrange, forçosamente, o ganho de eficiência e eficácia nas organizações. Não pode, por isso, ser dissociado de um grau de automatização fiável suportado num sistema informático que vise recolher, processar, armazenar e transmitir dados/informação, gerando um manancial de conhecimento que sustenta a decisão atempada e adequada à missão das organizações.

Assim sendo, o sistema não pode também deixar de contemplar as comunicações, cuja combinação se convencionou designar por Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e que suportam, entre outras operações com especial relevância¹²², a interconexão de sistemas informáticos possibilitando o intercâmbio de dados entre as organizações.

Genericamente, pode-se dizer que um Sistema de Informação bem construído contribui, significativamente, para a otimização de fluxos de informação, a redução de custos operacionais e administrativos, o ganho de produtividade, a maior integridade e fiabilidade da informação, a transparência organizacional, bem como para a maior segurança no acesso à informação pelos diversos utilizadores.

Neste contexto, o presente documento aborda o SI da Segurança Social na dimensão do Sistema Informático e Comunicações (SISS), que é constituído por um conjunto de componentes (subsistemas) interrelacionados, que visam recolher, processar, armazenar, analisar e disponibilizar dados/informações específicas e que, interagindo entre si, permitem garantir o sistema de proteção

¹²² Refira-se a importância da *internet* na sociedade de hoje

social, em todas as suas vertentes, assumindo-se, também, como um meio facilitador das relações entre a Segurança Social, o cidadão e as empresas.

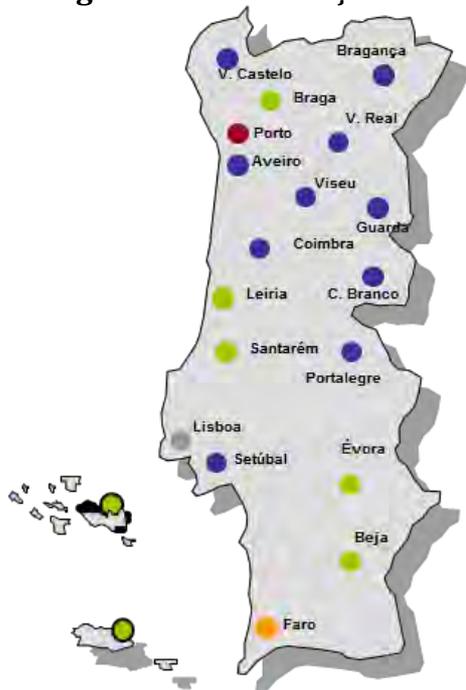
3. Breve Historial da Informatização da Segurança Social

Até à década de oitenta, o SI da segurança social assentava em 23 pólos de processamento de dados, suportados por 5 plataformas tecnológicas distintas e sem interligação¹²³ entre si.

Tais pólos, evidenciados na figura 1 encontravam-se distribuídos pelos 18 Centros Distritais, pelas Regiões Autónomas e pelo Centro Nacional de Pensões (CNP). Este representava a base de dados nacional, cujos objetivos principais eram a de validar, em diferido, a identificação nacional e alguma informação relevante associada à carreira dos beneficiários e garantir o processamento e pagamento das prestações diferidas (pensões)¹²⁴.

As bases de dados regionais garantiam a identificação regional dos beneficiários e contribuintes, o registo contributivo, nas vertentes de remunerações e contribuições, assim como o processamento e pagamento de prestações sociais imediatas.

Figura 1 – Distribuição dos centros de informática da segurança social



Desta heterogeneidade de plataformas, não conectáveis, resultavam, genericamente:

- Diminuição de sinergias;
- Redundâncias de esforços;
- Dificuldade de manutenção;
- Custos elevados de manutenção (1 alteração replicava-se nas diferentes plataformas);
- Necessidade da existência de uma estrutura informática especializada em cada pólo processador, com os custos inerentes;
- Impossibilidade de uma gestão nacional da informação e, por conseguinte de controlo da dívida e do processamento/pagamento de prestações.

¹²³ Entenda-se, sem interconexão de dados

¹²⁴ Apenas as prestações diferidas (pensões) tinha processamento nacional.

Sintetizando, não existia um sistema único e nacional, que permitisse uma visão nacional e integrada dos utentes e serviços da segurança social, o reconhecimento imediato dos direitos e obrigações dos cidadãos e empresas e, por conseguinte, o processamento/pagamento automático das prestações sociais, assim como o combate, à fraude e evasão contributiva e prestacional.

Concomitantemente, os processos eram basicamente manuais, assentes no suporte papel, que circulava em grandes quantidades, por diferentes localizações geográficas, em função do âmbito de intervenção de cada Serviço, com realce para as folhas/declarações de remunerações, cuja preparação, registo e regularização ocupava muitas centenas de trabalhadores.

A informação histórica encontrava-se armazenada em suportes físicos de baixa acessibilidade¹²⁵ e organizada de acordo com modelos distintos, o que inviabilizava o acesso à mesma em tempo útil¹²⁶.

Este estado de arte leva a repensar a informatização da segurança social noutros moldes, para o que foi definido um Plano Estratégico, abordado de seguida.

4. Sistema de Informação da Segurança Social (SISS)

O Plano Estratégico para o SISS, cujos grandes objetivos estão representados na figura 2, tem por base uma implementação faseada¹²⁷, e obedece às seguintes linhas orientadoras:

- ❖ Nacionalizar a informação e os procedimentos de trabalho;
- ❖ Migrar a informação residente nos sistemas locais, de modo a maximizar as funcionalidades do novo sistema;
- ❖ Aumentar a cobertura aplicacional dos processos, potenciando a sua reengenharia;
- ❖ Simplificar o relacionamento com o cidadão, criando sistemas abertos para consulta e interação direta;
- ❖ Aumentar o controlo sobre a fraude, maximizando a integração da informação e o cruzamento, interno e externo, de dados;
- ❖ Priorizar soluções que levem a uma maior rentabilidade de eficiência e eficácia.

¹²⁵ Papel, bobine, microfilme/microficha e outros suportes físicos similares.

¹²⁶ Qualquer cruzamento de dados, não individual (em bloco), era feito de forma casual ineficiente e em diferido, por vezes, com um tempo considerável de atraso.

¹²⁷ Iniciou-se com a nacionalização da informação dos Centros distritais e Regiões Autónomas.

Figura 2 – Grandes objetivos do novo sistema de informação



4.1 Objetivos do Novo Sistema de Informação

O Novo Sistema de Informação da Segurança Social apresenta-se como um instrumento estratégico para assegurar a recolha, gestão e disponibilização de informação atualizada e integrada, necessária para uma atuação uniforme e oportuna dos serviços de segurança social, privilegiando um verdadeiro serviço ao cidadão e às empresas.

É encarado, assim, como uma ferramenta de suporte à mudança, que visa assegurar, de forma automática, a eficiência e eficácia do sistema de proteção social. Apresenta-se ainda como uma estrutura-repositório da informação relevante do setor, abrangendo a informatização de outras instituições de segurança social, para além das inerentes à gestão contributiva e prestacional.

Esta abrangência de informação leva a considerar o SISS como um sistema crítico de suporte a todas as atividades e decisões inerentes à proteção social e deve obedecer às seguintes características essenciais:

Único à escala Nacional

Permitir uma visão única sobre todas as entidades que interagem com o Sistema da Segurança Social, nomeadamente quanto à identificação e caracterização dessas entidades, carreira contributiva, benefícios, pagamentos, controlo financeiro e estatísticas.

Exploração

Processamento centralizado e exploração descentralizada.

Modular

Identificar padrões de funcionalidades e criação de módulos comuns a várias aplicações do sistema.

Integrado

Uniformizar processos e procedimentos e integrar dados num repositório único, permitindo a partilha de informação e o conhecimento entre os vários processos de negócio, independentemente da entidade gestora do processo, sem prejuízo da devida salvaguarda das competências institucionais.

Aberto

Recorrer a tecnologias abertas, garantindo a independência de fornecedores e a proteção do investimento.

Flexível

Responder com grande eficiência a mudanças na estrutura organizativa e a mudanças nas regras de negócio, para acompanhar facilmente novas realidades, derivadas quer de planos internos à organização, quer de planos externos, designadamente os governamentais, tornando-se, assim, independente de aspetos estruturais da organização.

Desmaterializado

Permitir interoperabilidade com outras entidades dentro ou fora da administração pública e garantir um arquivo eletrónico de acordo com o quadro legal de conservação de documentos.

Escalável

Permitir o crescimento em termos de clientes e aplicações a integrar, volumes a tratar e estar preparado para suportar a interação com soluções e sistemas relevantes, quer internos ou externos à Administração Pública.

Acessível

Contemplar todos os canais tecnológicos disponíveis, em cada momento, para o relacionamento com a sociedade.

Pró-ativo

Dinamizar um sistema automático de alertas e comunicações para as situações e canais que se identificarem como convenientes.

Amigável

Ser de utilização fácil, intuitiva e esclarecedora para os diversos utilizadores do sistema, internos e externos à segurança social, assegurando suporte a operações de “front-office”, centros de “back-office” e centros de atendimento de chamadas, privilegiando a relação transparente e eficaz com todas as entidades intervenientes.

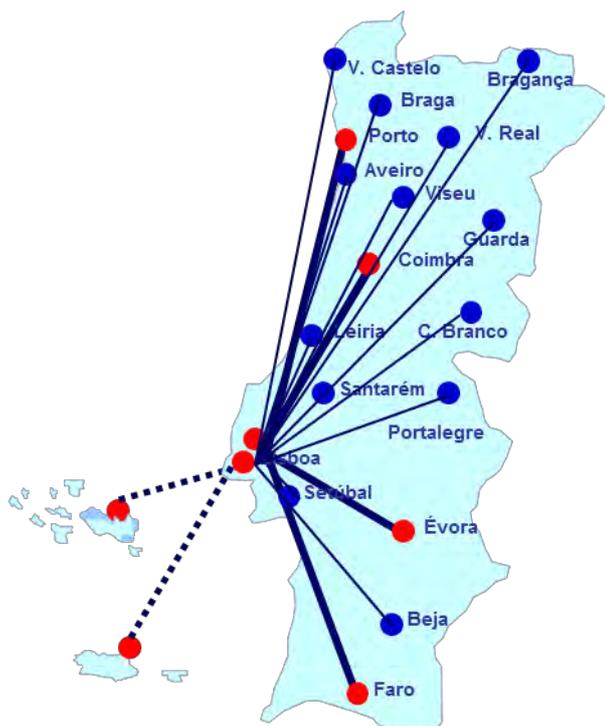
Seguro

Garantir os meios de autenticação disponíveis e adequados à ação – utilizador/chave, cartão do cidadão, ..., bem como disponibilizar um centro processador alternativo para suprir a inoperacionalidade do

centro processador principal, motivada por eventuais catástrofes de qualquer natureza que o afetem.

Da implementação do SISS, surgiu uma nova realidade na Segurança Social, representada na figura 3.

Figura 3 - O SISS - Nova Visão



Principais características:

- Sistema único, nacional e integrado;
- Identificação única das entidades relevantes para a segurança social¹²⁸ e visão única da sua caracterização;
- Repositório único de dados;
- Normalização de procedimentos;
- Maior celeridade na atribuição e pagamento de prestações sociais;
- Existência de uma conta corrente nacional de beneficiários e contribuintes;
- Governo Eletrónico;
- Rede de comunicações única.

O SISS serve as instituições de Segurança Social de Portugal Continental e das Regiões Autónomas intervenientes nos processos de direitos e deveres de cidadãos e empresas.

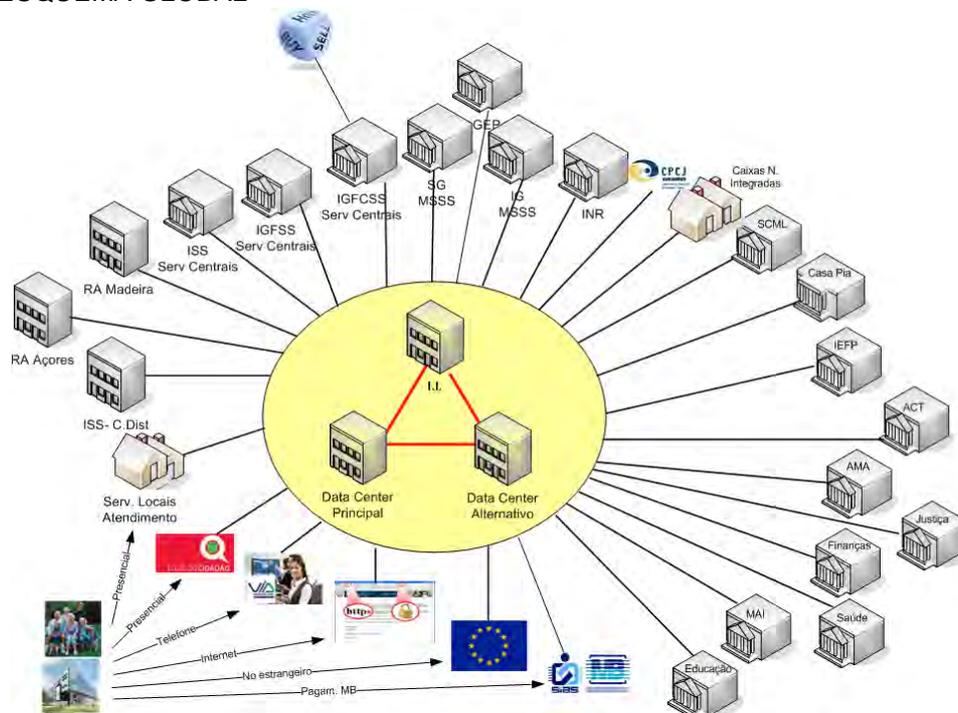
Integra já uma interoperabilidade com outros setores da administração pública e empresas, através da disponibilização de processos de interconexão de dados e do sítio da segurança social (*internet*), onde dispõe de um “Portal” que contempla a vertente informativa e serviços transacionais “Segurança Social Direta (SSD)”.

¹²⁸ Considera-se entidade relevante para a segurança social (ERSS), a pessoa singular ou coletiva que, por qualquer motivo, necessite de interagir com a segurança social.

A figura seguinte espelha um esquema desta realidade.

Figura 4 – algumas interações do SISS¹²⁹

ESQUEMA GLOBAL



4.2 Benefícios do Novo Sistema de Informação

A implementação do SISS traduz-se nos seguintes benefícios:

Maior rigor

Permite, com uma atualização de dados automática e em tempo real, maior rigor no controlo da relação laboral do trabalhador, na atribuição das prestações sociais, na arrecadação da receita e na gestão da dívida;

Qualificação de recursos

Permite uma otimização de recursos técnicos e humanos, bem como uma reorganização de processos de trabalho. Ao libertar os recursos humanos de tarefas manuais e repetitivas, abre-lhe a possibilidade de novas funções e aquisição de competências, adquiridas por formação direcionada para a mudança;

Sustentabilidade financeira

Permite um maior controlo das obrigações contributivas e, por isso, maior eficácia na arrecadação de receita;

¹²⁹ Fonte II,IP, 2010

Combate à fraude e evasão contributiva e prestacional

Permite detetar padrões de comportamento que indiquem práticas de fraude e evasão, uma indução de práticas de cumprimento e uma maior justiça e equidade no esforço contributivo pedido;

Conhecimento da realidade do sistema

Permite um maior conhecimento da realidade do sistema de proteção social e das políticas sociais, com base no desenvolvimento e consolidação de um sistema estatístico nacional completo e oportuno, complementado pelos cenários de projeção futura, fornecidos para apoio à decisão;

Facilidade no relacionamento com os cidadãos e empresas

Permite proximidade, simplicidade, confiança e transparência nos serviços prestados, a maioria já transacionais e, portanto, de disponibilidade *on-line*;

Aumento da eficiência

A centralização das funções e plataformas tecnológicas, a reengenharia dos processos e a disponibilização da informação, permite um aumento da eficiência, reduzindo os custos diretos e indiretos na operacionalização do sistema de segurança social;

Confiança e transparência

Permite uma maior qualidade da informação e um acesso rápido à mesma, sendo possível, a cada momento, conhecer a situação contributiva e/ou prestacional. Possibilita o conhecimento e acompanhamento da evolução dos processos/decisões administrativas relativas a direitos e obrigações, o que se traduz em maior confiança no Sistema de Segurança Social e na proteção que o mesmo garante;

Autorregulação

Possibilita, através da interação permanente de cidadãos e empresas, a melhoria e manutenção da qualidade dos dados residentes no Sistema e, por conseguinte, das vertentes que os mesmos suportam;

Governo eletrónico

O SISS é o suporte do governo eletrónico na Segurança Social e tem criadas as bases para potencializar a sua utilização, disponibilizando todos os serviços de interação entre a segurança social e o cidadão e empresas, através de consulta, introdução, alteração e correção de dados. Apresenta já diversos serviços à sociedade, três dos quais referenciados como boas práticas no Relatório de *benchmarking da Comissão Europeia (2010)*¹³⁰, atribuindo-lhes o nível 2 que corresponde a 100% de disponibilidade (estágio 4 e 5 do modelo).

¹³⁰ Modelo de Maturidade de 5 estágios. O nível 4 centra-se essencialmente na esfera das consultas, enquanto o nível 5 se centra em serviços mais complexos que exigem uma maior interação, nomeadamente no que concerne aos serviços de registo, correção, anulação e atualização de dados.

5. Uma Visão para a Evolução da Segurança Social

Como já referido, a Segurança Social procedeu, ao longo dos últimos anos, à consolidação e otimização dos processos de gestão centralizada das áreas de negócio, assentes no SISS, um Sistema de Informação único nacional e integrado, que se construiu e se posicionou como a principal ferramenta tecnológica de suporte à atividade das instituições gestoras dos processos que consubstanciam a garantia de direitos e deveres de cidadãos e empresas, assim como o controlo da sustentabilidade financeira do Sistema de Segurança Social.

O SISS entrou em exploração, em 2002, em conformidade com as regras de negócio então definidas e tendo como suporte a nacionalização dos dados migrados dos anteriores sistemas informáticos. A arquitetura informacional resultou da disponibilidade dos conhecimentos, meios e ferramentas então existentes e considerados, àquela data, os mais adequados à missão que se impunha.

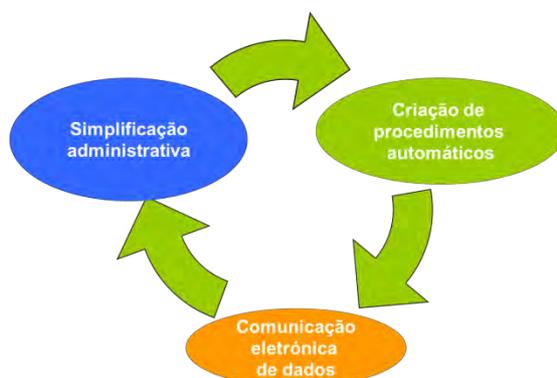
Dado o tempo decorrido e tendo em conta os domínios de aplicação do atual modelo em exploração, é possível e aconselhável que, com rigor, se avaliem eventuais limitações de funcionalidades existentes ou de ausência de outras, visando o incremento/otimização do governo eletrónico.

Neste contexto, importa referir, nomeadamente, a gestão global da conta corrente de contribuições e a gestão de todo o processo declarativo, para que o setor de segurança social entre definitivamente no novo paradigma de funcionamento que então se vislumbrou.

Este objetivo deverá ser alcançado através dum “Governo Eletrónico” que garanta o aumento não só do nível e tipo serviços disponíveis, mas também e principalmente da respetiva qualidade, aproximando mais a segurança social do cidadão e empresas, suscitando-lhe confiança, pela adoção duma ótica de transparência e de rigor.

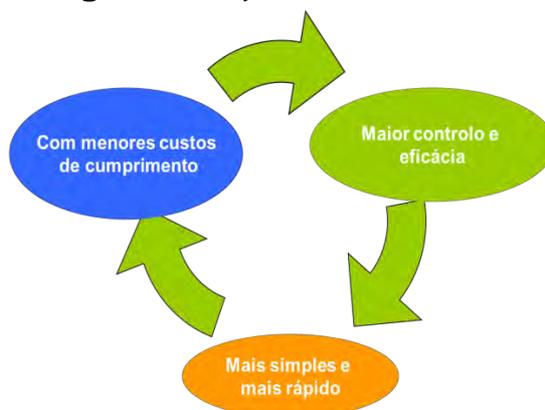
O caminho para a mudança assenta muito na conceção, implementação, manutenção e operacionalização do SISS, sustentadas por uma estratégia permanente de melhoria, orientada para a simplificação, automatização, desmaterialização, qualidade, pro-atividade, controlo e abertura total ao cidadão e empresas, a qual se sintetiza em três princípios orientadores, representados na figura 5 e que conduza aos objetivos representados na figura 6 (maior simplificação e controlo e menos custos).

Figura 5 - Uma estratégia permanente de mudança



O evoluir da governação do setor deve ter sempre presente o posicionar cada vez mais o SISS, como uma ferramenta de gestão, prevenção, rigor e de transparência, sem descuidar a componente de sustentabilidade financeira da segurança social, baseada sobretudo na garantia da atribuição de prestações sociais justas e oportunas e no reforço de uma cultura de cumprimento contributivo.

Figura 6 - objetivos do sistema



5.1 A Ferramenta de Gestão, Prevenção, Rigor e Transparência

O SISS, como já foi dito, é o suporte da atividade dos Organismos responsáveis por toda a informação que o mesmo gere e, portanto, imprescindível à realização da respetiva missão.

Apresenta-se, assim, como uma ferramenta de suporte à gestão, e como tal, potenciador da melhoria funcionamento dos serviços, contribuindo para que sejam alcançados os necessários níveis de eficácia e eficiência, fatores determinantes para uma imagem de rigor e transparência da segurança social, designadamente acionando sistemas de prevenção.

Tal deverá traduzir-se num nível elevado de satisfação do cidadão e empresas, em relação aos serviços prestados, quer a nível do grau de disponibilidade, quer de qualidade e oportunidade.

Neste contexto, para que o SISS cumpra o seu papel é aconselhável haver uma alteração da filosofia em que assentam os processos geridos por alguns subsistemas, ou correção de lacunas entretanto identificadas, de modo a satisfazerem as reais necessidades da sua existência.

São exemplo destas necessidades os subsistemas de Identificação e Qualificação - responsável pela gestão da informação de identificação e caracterização das Entidades Relevantes para a Segurança Social-, o de Agregados Familiares - gere toda a informação de agregados familiares e seus rendimentos-, o de contratos laborais - para gestão da relação laboral e conseqüente apuramento contributivo-, o de gestão de remunerações - gere todo o processo declarativo de remunerações- e bem assim o de gestão de conta corrente de contribuições - gere todos os débitos e créditos, cujas filosofias de exploração, com especial ênfase nos dois últimos, são demasiado complexas, acarretando grandes constrangimentos operacionais, aumento de carga administrativa e deficiente qualidade de informação e serviço prestado à sociedade.

Esta perspetiva conduz também a uma potencialização do uso de todos os canais eletrónicos considerados pertinentes, incluindo o conceito de “M-Gov¹³¹”, para tratamento dos processos e atualização dos dados pelos próprios interessados e, ainda, para suportar um sistema global de comunicações e alertas.

O SISS e o aproveitamento das suas características de flexibilidade surgem assim como um estímulo para a mudança de filosofia aqui presente, assente em premissas que atualmente carecem de evolução.

Para alcançar os objetivos pretendidos, abordam-se, seguidamente, alguns aspetos que, conjugados com as ferramentas tecnológicas que o SISS disponibiliza, permitem a sua concretização.

5.2 Alguns Aspetos a Considerar

- ❖ Assumir em todas as situações e independentemente do utilizador ser interno ou externo à segurança social, o barramento à entrada do sistema de situações que possam conduzir à geração de dúvidas/reclamações, que carecem de tratamento manual por parte dos serviços.

Estas situações, para além de tornarem o processo mais moroso e oneroso, dificultam a transparência, o que deve ser excluído a todo o custo de qualquer sistema de informação.

¹³¹ Disponibilização de aplicações via rede móvel



Rigor, qualificação de recursos humanos, qualidade, sustentabilidade financeira, proximidade, simplicidade, confiança e transparência

- ❖ Criação de um motor global e automático de comunicações e alertas, mantendo o cidadão e empresas devidamente informados do andamento dos seus processos (o que evita a afluência aos canais de atendimento) e das obrigações a que estão sujeitos. Tal visa, por um lado, dar conhecimento das situações aos interessados e, por outro, inculcar uma política de avisos, sobretudo de prazos pagamento contributivo, incumprimento e consequências da falta de pagamento.

Estas ações demonstram que o sistema é, em cada momento, conhecedor da real situação do interveniente e pode atuar, em tempo oportuno, em conformidade com o quadro legal, gerando-se assim uma pedagogia para o cumprimento das obrigações perante a Segurança Social.



Rigor, oportunidade, sustentabilidade financeira, relacionamento, proximidade, confiança e transparência.

- ❖ Apostar no controlo e desmaterialização de processos de cobrança, apresentando-se a Segurança Social como um sistema conhecedor da correta situação das entidades intervenientes, detetando situações, apurando valores e emitindo toda a documentação, pelas vias consideradas pertinentes, privilegiando os canais eletrónicos.

Tal obriga a que nenhum pagamento, incluindo o de contribuições, possa ter lugar sem ter por base a emissão prévia do documento de pagamento, devidamente referenciado.

Garante-se, deste modo, que todos os pagamentos sejam associados ao processo respetivo, acabando-se com as listas de dúvidas, que muitas vezes só por reclamação e após um trabalho moroso, podem ser resolvidas.

Reduz-se substancialmente o atendimento presencial e as consequentes filas de espera.



Confiança, rigor, qualidade, relacionamento, proximidade, transparência, eficiência dos custos operacionais, qualificação de recursos humanos, sustentabilidade financeira, simplicidade, e autorregulação

- ❖ Simplificar processos, designadamente os relativos às componentes declarativas e consequente arrecadação de receita.

Aqui importa introduzir um novo conceito “Processo Declarativo”, sendo que, neste modelo caberia ao sistema emitir eletronicamente a declaração de

remunerações pré-preenchida, com base na informação constante do sistema e que a própria entidade empregadora atualiza. Tal garantiria sempre a existência de uma declaração de remunerações, desde que houvesse trabalhadores vinculados, reduzindo a possibilidade de evasão contributiva.

Assim, partindo do princípio que conceitos diferentes devem ter tratamento diferenciado, deveria assumir-se algum distanciamento do quadro legal vigente sobre o processo de arrecadação de receita contributiva, designadamente:

- Dissociar deste processo o princípio da autoliquidação, passando a segurança social a efetuar o apuramento dos valores a cobrar e a emitir para o empregador a devida “fatura discriminada” e referenciada. Apenas este documento eletrónico suportaria o pagamento. A segurança social atuaria proactivamente, e não reactivamente, na situação de incumprimento, como acontece atualmente;
- Prever que correções/alterações aos dados registados deve ter lugar, preferencialmente, no período até à emissão do documento de pagamento, evitando-se qualquer alteração posterior que interfira com esse documento de pagamento entretanto emitido. Todos os acertos a fazer teriam lugar no pagamento seguinte com o devido acerto de contas e movimentos devidamente discriminados, introduzindo-se assim o conceito “Conta Corrente por Saldo”.

Este modelo permitia manter uma conta corrente de contribuições devidamente atualizada e fiável, reduziria substancialmente o trabalho manual, encurtando também substancialmente o tempo para a emissão de Declaração de Situação Contributiva, que tenderia para o “online”, no momento oportuno e para generalidade das situações.

O atraso na emissão deste documento tem muitas vezes um impacto negativo direto na vida das empresas e, conseqüentemente na melhoria da economia e manutenção dos postos de trabalho.



Qualidade, oportunidade, sustentabilidade financeira, relacionamento, proximidade, confiança, transparência, autorregulação, combate à evasão contributiva e eficiência dos custos operacionais.

- ❖ Concretizar, na sua plenitude, o “Governo Eletrónico na Segurança Social”, implementando funcionalidades que cubram todo o universo da sua atividade, com o “Portal da Segurança Social”, onde se inclui a SSD, adotando

um *layout* único de apresentação da informação, independentemente da tipologia do utilizador (interno ou externo à segurança social).

Garantir que todos os intervenientes no sistema têm direito a conhecer, a cada momento, a sua situação perante a Segurança Social, em todas as vertentes que lhe respeitem (contributiva, prestacional...).

Imputar ao cidadão e empresas a responsabilidade, da atualização permanente dos dados, via direta, permitindo-lhe registar, alterar e corrigir, sob regras apertadas de validação, sempre que a atualização não possa ser obtida diretamente por outras vias eletrónicas.

Esta abertura à sociedade pressupõe que há um plano eficiente de “fiscalização” e uma requalificação dos recursos humanos que trabalham os processos, atualizam e corrigem dados.



Proximidade, modernização, inovação, desburocratização, transparência, rapidez, oportunidade, autorregulação, confiança e aumento da eficiência dos custos operacionais.

6. Conclusão

Face a todo o exposto pode concluir-se que o SISS é um instrumento fundamental no funcionamento da segurança social e apresenta-se como uma ferramenta de suporte a toda atividade inerente ao cumprimento da missão para que foi concebida. Deve e pode ser potencializado no sentido da melhoria dos serviços a prestar à sociedade, no âmbito de um novo paradigma de atuação e relacionamento do e com o setor, dando-se ainda ênfase a uma mudança do modelo gestor dos serviços, em que assume especial relevância a liderança, em detrimento das ações típicas de chefia.

Esta visão contribui, concomitantemente, para um aumento da eficiência dos custos operacionais, para uma maior sustentabilidade financeira e para servir melhor a missão da proteção social.

Ao aperfeiçoar o sistema, contribui para uma melhor qualidade da informação, um maior rigor nos processos e procedimentos, inspirando confiança e dando uma imagem de transparência ao cidadão e empresas. Possibilita um combate mais eficaz à fraude e evasão contributiva e prestacional, contribuindo para uma melhor justiça social.

Ao possibilitar um melhor conhecimento da situação das famílias, conduz a uma intervenção social direcionada para quem mais precisa.

Permite, também, uma atuação oportuna sobre o incumprimento, nomeadamente a nível da aplicação de coimas, exercendo sobre o infrator uma pedagogia de cumprimento, e mostrando que o crime não compensa.

Faculta um conhecimento da realidade do sistema de proteção social e das políticas sociais, contribuindo para cenários de projeção de medidas sociais e de apoio à decisão.

Dispõe de um repositório de dados permanentemente atualizado e com longo historial, abrangendo várias vertentes da sociedade, que viabilizam, por parte de entidades específicas, designadamente Comissões de Reforma e comunidade académica, o acompanhamento e validação oportunas das projeções elaboradas no decorrer dos trabalhos realizados para a tomada de medidas do setor.

Finalmente, importa reforçar a ideia que toda a filosofia subjacente a esta visão, suportada pelo SISS, assenta, nos princípios orientadores de simplificação administrativa, automatização de procedimentos e transmissão eletrónica de dados, visando um sistema de segurança social mais simples e rápido, com menores custos, com um maior controlo e eficácia, maior abertura à sociedade e, materializa-se em processos tempestivamente controlados e desmaterializados.

(Prestar) Contas da Segurança Social: Os desafios da transparência nos sistemas de informação da Segurança Social

Vítor Junqueira

Parte I - Introdução

A Administração Pública portuguesa tem passado por um processo de modernização assinalável, seguindo, em maior ou menor grau, as tendências verificadas na maioria dos estados ocidentais. O novo modelo de Administração Pública em construção exige maior envolvimento do cidadão e da sociedade em geral¹³² na definição da agenda das políticas públicas e, em teoria, uma maior responsabilização dos responsáveis públicos na condução das políticas e na conquista das metas propostas (a designada *accountability*). Ao cidadão pertence um papel que vai mais além que a tradicional participação no ato eleitoral, agora mais do que nunca, porque daí depende o bom funcionamento do processo político e porque daí se espera que saia revigorada a democracia. Este já não é um mero postulado teórico: exemplos recentes têm demonstrado como a pressão pública, quando devidamente informada, têm ajudado à definição, à remodelação ou ao recuo de políticas em benefício do bem-estar comum, mesmo em contextos adversos para a democracia como aqueles que vivemos. Terá, eventualmente, sido disso exemplo o recuo no agravamento da erradamente designada Taxa Social Única¹³³.

Neste novo contexto, a participação do cidadão nesta ideia mais alargada de Administração Pública coloca maior exigência no reforço da transparência das políticas públicas, uma vez que aquele, enquanto cliente, passa a exigir conhecer os serviços ao seu dispor (e a ter meios de partilha e disseminação de informação, como a internet em geral e as redes sociais em particular, que o possibilitam). A Administração Pública enfrenta assim desafios que, não sendo propriamente novos, são agora ainda mais prementes.

Parte destes desafios passam inexoravelmente pelo reforço da transparência da Administração Pública na definição e na execução da agenda política. O cidadão – aqui com tanto de proponente como de avaliador – necessita de maior e melhor acesso à informação, para que possa cumprir o papel que lhe cabe.

No domínio da Segurança Social, que constitui a principal preocupação dos tópicos de reflexão apresentados ao longo deste artigo, há que notar que houve já avanços importantes (vd. parte II), bem como alguns recuos, que ainda muito

¹³² Além dos cidadãos individuais, entenda-se aqui também incluídos outros atores sociais como os parceiros sociais, instituições de investigação, partidos políticos, media, grupos de interesse, grupos com intervenção social, etc.

¹³³ Ou, ainda mais recentemente e noutra área (porque os exemplos nacionais na Segurança Social são ainda poucos), o chumbo no Parlamento Europeu da famigerada “lei das sementes”, fruto da intensa contestação gerada no seio das redes sociais.

há por fazer a este respeito (vd. parte III) e ainda muito a retirar de outras experiências de países parceiros na União Europeia (vd. parte IV).

Parte II - O que foi feito até agora

Os últimos anos trouxeram alguns avanços importantes no que à disseminação de informação relevante por parte da Segurança Social diz respeito. Vejam-se alguns destes avanços mais significativos:

- **Novo *site* da Segurança Social, especialmente dirigido aos seus principais “clientes” e às entidades que com aquela interagem**

Uma das principais inovações, talvez aquela que merece maior destaque, foi a renovação do *site* da Segurança Social. Até há poucos anos ainda, a presença da Segurança Social na internet oscilava de forma pouco clara entre a abordagem institucional, típica da primeira fase da *World Wide Web*, e o fornecimento de conteúdos mais ou menos atuais, num desequilíbrio que frequentemente era gerador de equívocos, apresentando-se pouco amigável à consulta da informação com verdadeiro interesse para o cidadão e outros agentes. A renovação e os novos conteúdos – e, principalmente, a nova arrumação dada a estes –, veio encurtar significativamente a distância entre a Segurança Social e o cidadão (ou entre aquela e as entidades empregadoras, igualmente). A nova disposição veio tornar mais fácil, como num processo de triagem se assim o quisermos entender, o acesso dos diferentes tipos de cliente da Segurança Social. Um jovem que queira abrir atividade enquanto trabalhador independente, um trabalhador que veja a idade da tomada de decisão de reforma a aproximar-se, uma empresa que pretenda admitir novos empregados ou uma família que queira desenvolver resposta social através do acolhimento familiar de crianças e jovens, só para citar quatro casos de clientes diferentes, têm agora ao dispor canais de entrada diferentes, especialmente direcionados para a informação que lhes é destinada. São também aqui de citar os casos felizes dos “Guias Práticos”, documentos eletrónicos dirigidos a diferentes pessoas ou entidades, em função da sua relação com a Segurança Social¹³⁴.

Paralelamente ao *site*, embora não podendo ser isolado daquela que aqui entendemos como a presença da Segurança Social na internet, há que destacar o serviço SSD - Segurança Social Direta. No quadro do desenvolvimento significativo, ao longo dos últimos anos, do designado *e-government*, que encontra eco um pouco por todas as áreas da Administração Pública, mas em especial nas Finanças e na Segurança Social, aquelas em que há uma relação

¹³⁴ Estes guias abordam, de forma autónoma, cada uma das inúmeras prestações sociais, cada uma das possibilidades de inscrição de trabalhadores ou ainda outros temas menos comuns como a venda de imóveis por parte da Segurança Social, só para citar alguns exemplos. No momento, existem cerca de 130 guias práticos diferentes.

maior e mais frequente com o cidadão e outras entidades, o SSD veio (e tem vindo a) facultar um número cada vez maior de serviços que antes eram apenas realizados aos balcões dos centros de atendimento. Mais uma vez, encurtaram-se as distâncias.

- **Promoção do “take up” das prestações e da exigência das responsabilidades**

Não se poderá dizer que a promoção do “take up”¹³⁵ das prestações sociais seja uma das preocupações de primeira linha da política de comunicação da Segurança Social, em particular nos tempos mais recentes. Mas tem havido avanços dignos de nota nesta área. A renovação da linguagem da Segurança Social, pela qual passa a renovação do *site* atrás referida, terá tido um impacto positivo tanto na promoção do “take up” das prestações como na sensibilização da população para as suas responsabilidades em matéria de deveres, nomeadamente ao nível das contribuições (como se tem verificado com a luta contra a fraude e a alteração do código contributivo dos trabalhadores independentes). Ao nível das prestações sociais, registe-se o caso do Complemento Solidário para Idosos, uma medida de apoio pecuniário instituída em 2006 com o objetivo de apoiar os cidadãos idosos de baixos recursos. Depois dos reduzidos níveis de participação na medida nos primeiros dois anos, muito aquém daquilo que os vários estudos sobre a pobreza nos idosos apontavam como sendo a população potencialmente elegível, desenvolveram-se em 2008 iniciativas que passaram pela divulgação mediática e pelo terceiro setor da medida, que conseguiram que o universo de beneficiários mais do que triplicasse só nesse ano¹³⁶.

Em complemento aos avanços aqui retratados, é de notar que houve também recuos. Foi o caso do fim da publicação dos boletins estatísticos semestrais, os quais conseguiam, numa linguagem mais simples e com recurso a técnicas de apresentação mais claras que a do relatório da Conta da Segurança Social, fazer uma caracterização rápida e eficiente das principais prestações geridas pela Segurança Social. Também os estudos de sustentabilidade financeira do sistema de pensões, cuja realização e publicação foi sempre motivo de pressão significativa e legítima por parte dos parceiros sociais, deixaram de ser exigidos depois da implementação das reformas da década passada, estando agora confinados à obrigação legislativa da publicação anual, conjuntamente com o relatório do Orçamento de Estado, de um anexo parco na exposição dos

¹³⁵ Em proteção social, entende-se por “take up” a dimensão em que os indivíduos potencialmente elegíveis para uma determinada medida (uma prestação, um programa de inserção, etc.) aderem à mesma. Por oposição, o “non take up” refere-se à proporção de casos em que os potenciais beneficiários não aderem à medida, por motivos como o desconhecimento, o estigma social, etc.

¹³⁶ O número de beneficiários individuais do Complemento Solidário para Idosos passou de 54 612, em 2007, para 174 372, em 2008, tendo estabilizado em níveis pouco acima dos 220 mil a partir de 2009 (fonte: Instituto de Informática, IP – *Beneficiários a 31 de dezembro de cada ano*).

pressupostos e cenários assumidos. Faça-se referência ainda ao fim da publicação continuada de boletins de estatística e de análise do Rendimento Social de Inserção.

Parte III - O que faz falta

Apesar dos avanços abordados anteriormente, deve-se aqui fazer notar que ainda há muito caminho a percorrer no sentido de levar a Segurança Social (e, num sentido mais abrangente e mais abstrato, toda a ideia de Estado Social) ao conhecimento do cidadão e dos diferentes atores sociais potencialmente envolvidos nesta discussão. Continuam a ser frequentes tomadas de posição por parte da opinião pública em geral, do meio político (tanto no exercício de funções como na oposição), do meio académico ou mediático que revelam o desconhecimento sobre os fundamentos em que assenta e funciona o Estado Social português. Segue-se um conjunto de propostas que poderão trazer melhorias significativas nesta matéria:

- **Mais informação estatística essencial**

Há lacunas graves no conjunto de estatísticas fornecidas pela Segurança Social. Faz falta que se passe de uma lógica de reprodução de dados resultantes dos processos administrativos (número de beneficiários de uma determinada prestação, por sexo e por centro distrital, por exemplo) para uma de avaliação do desempenho na conquista dos objetivos e dos diferentes impactos na sociedade.

No campo concreto das pensões, por exemplo, é inconcebível que continuem a não pertencer ao domínio público indicadores como a proporção de pensões mínimas no total de pensões do Regime Geral da Segurança Social, principalmente num contexto em que estas são habitualmente usadas como argumento político. Mais, saberá o cidadão mais atento que importância têm estas pensões na redução da pobreza dos idosos? Dificilmente.

Num outro exemplo relacionado, não é conhecida – ou é mal conhecida – a distribuição de pensionistas em função do valor da sua pensão. O relatório anual da Conta da Segurança Social apresenta o valor da pensão média, é certo, bem como uma distribuição por escalões pouco definidos, e faz também parte do senso comum que as pensões são, de uma forma geral, de valor reduzido, mas tem-se pouco conhecimento acerca do número de pensões “baixas” ou “altas”, seja qual for o referencial que se queira utilizar para esta caracterização.

Por vezes, este tipo de informação é tornada pública em contextos que não são os mais formais (ex.: declarações de responsáveis políticos) e que nem sempre contribuem para a sistematização e formação sustentada de conhecimento. Uma outra distribuição de pensionistas de velhice por escalões de pensão foi,

por exemplo, disponibilizada no recém-publicado “Orçamento Cidadão”, uma nova e útil iniciativa que visa justamente a promoção da transparência no processo político e orçamental¹³⁷.

Estes são apenas dois exemplos de informação concreta essencial que não pertence ainda ao domínio público nos termos devidos e que é essencial para um conhecimento mais aprofundado das matérias mais relevantes na Segurança Social de hoje, tanto em Portugal como na Europa. Enquanto se continuarem a verificar lacunas deste género, não se poderá exigir ao cidadão e à sociedade em geral que discutam e reflitam sobre a importância do Estado Social ou da justiça de medidas de redução da despesa, seja ao abrigo da promoção da sustentabilidade do sistema de pensões, seja ao abrigo do cumprimento de programas de ajuda externa, a menos que se pretenda que a discussão continue a manter-se ao nível dos testemunhos individuais ou de ideias nem sempre bem formadas, frequentemente apoiadas em juízos ideológicos ou passadistas que falham o cerne da questão, como acontece no caso das pensões mínimas.

- **Novas formas de comunicação das estatísticas sociais e das contas da Segurança Social ao cidadão**

O Orçamento Cidadão citado no ponto anterior é um bom exemplo que faria o país e a democracia saírem beneficiados se a ideia fosse também aplicada ao Orçamento da Segurança Social. Seguindo as linhas daquele documento, seria útil que a Segurança Social pudesse informar os seus contribuintes (trabalhadores e entidades patronais), bem como a sociedade em geral, acerca:

- (i) da saúde do equilíbrio entre as suas despesas e receitas anuais,
- (ii) da proveniência das receitas (saberá o cidadão em que medida a Segurança Social é suportada ora pelas contribuições descontadas da sua remuneração do trabalho, ora por transferências diretas do Orçamento do Estado, ora pelas fontes resultantes da consignação do IVA social?),
- (iii) do destino das despesas (saberá o cidadão quanto da despesa total é aplicada no regime contributivo ou no regime não contributivo, em quanto é ou foi alimentado o Fundo de Estabilidade Financeira da Segurança Social?),
- (iv) das principais medidas com impacto de um lado e de outro do orçamento,
- (v) das previsões e dos respetivos fundamentos assumidos, etc.

¹³⁷ O Orçamento Cidadão é uma publicação do Ministério das Finanças, produzido com a colaboração do Institute of Public Policy Thomas Jefferson – Correia da Serra, e encontra-se disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/1348545/orcamento%20cidadao.pdf>.

Já existe a publicação do relatório anual da Segurança Social, correspondente a orçamentos de anos anteriores, numa perspetiva essencialmente descritiva e contabilística, mas urge a criação de instrumentos mais simples, mais claros e, ao mesmo tempo, mais preocupados com as questões efetivamente relevantes para a Segurança Social e para os que para ela contribuem.

- **Mais estudos e maior divulgação**

A observação atrás feita, a propósito da necessidade de indicadores de desempenho e de impacto aplica-se também à necessidade de desenvolvimento de mais estudos, estando a Segurança Social na posse de informação de base e capital humano suficiente para os desenvolver. Partilhar este conhecimento com os diferentes atores sociais deverá também ser um pré-requisito das competências dos gabinetes de estudos, onde frequentemente os trabalhos realizados se constituem como mera literatura cinzenta destinada a ficar na gaveta, no segredo das instituições e gabinetes políticos, muitas das vezes sem sequer transitarem de um executivo para outro.

Há muito a estudar e a divulgar nesta matéria. Refira-se apenas alguns exemplos mais prementes, uns mais ambiciosos que outros:

- Uma maior exploração do tema da sustentabilidade financeira da Segurança Social, do sistema de pensões e das inúmeras questões que lhe estão associadas:
 - que cenários estão subjacentes aos ensaios prospetivos?;
 - que fatores de risco envolvem as previsões?;
 - que cenários alternativos devem ser desenvolvidos?;
 - que magnitude esperar no médio ou longo prazo do impacto das decisões de hoje?;
 - As crises financeira, económica e social e os respetivos impactos na Segurança Social;
 - Efeitos do desemprego no saldo da Segurança Social;
 - A demografia, no que ao aumento da longevidade e à redução da natalidade concerne, e os seus efeitos na sustentabilidade;
 - Idade de reforma: a idade legal de reforma e os efeitos da sua alteração, a idade efetiva de reforma e a sua evolução no tempo, as experiências internacionais;
 - Qual o fundamento técnico para o fator de sustentabilidade? Que experiências semelhantes têm sido seguidas em outros países?;
 - Fontes de financiamento da Segurança Social;
 - Taxas de substituição das pensões, atuais e prospetivas;
- Escalas de equivalência nas condições de recurso: fundamentos, exemplos internacionais, exemplos em outras áreas (saúde, IRS, etc.), evolução histórica no contexto nacional, impactos;

- Eficiência e eficácia nas políticas sociais;
- Experiências europeias, principais desafios e resultados do Método Aberto de Coordenação no âmbito da proteção social;
- Caracterização mais aprofundada (e em busca de padrões que possam servir de input a medidas políticas) dos beneficiários de prestações de desemprego;
- Políticas de ativação do emprego no contexto da Segurança Social;
- Como promover a natalidade?;
- A relação dos trabalhadores independentes com a Segurança Social;
- Aprofundamento do conhecimento sobre as pensões de sobrevivência: a sua contextualização histórica, a sua dimensão ao longo do tempo, caracterização dos beneficiários, justificações técnicas e políticas para a aplicação de reduções, etc.;
- Um grande estudo (atual) sobre o Rendimento Social de Inserção: perspetiva histórica, evolução normativa, sucessos, falhas, caracterização dos beneficiários e das famílias, análise aprofundada dos programas de inserção, envolvimento do terceiro setor, experiências do terreno, impacto na redução da pobreza e das desigualdades, etc.;
- As IPSSs e a Segurança Social: contextualização histórica, os desafios atuais, a dimensão da colaboração entre a Segurança Social e o setor, a dimensão das participações da Segurança Social, etc.;
- Análise extensiva da cobertura dos riscos sociais: velhice, invalidez, morte-sobrevivência, desemprego, parentalidade, doença e carência económica;

Conforme se vê, existe um número significativo de exemplos de estudos que podem ser desenvolvidos, atualizados e, principalmente no caso em que falta dar este passo, divulgados.

- **Disponibilização de dados administrativos para investigação**

Mesmo que a Segurança Social não desenvolva autonomamente os estudos atrás referidos, ou com a frequência ideal, deve permitir que outros atores, designadamente na área de investigação, o possam fazer. A Segurança Social tem ao seu dispor um vasto conjunto de informação administrativa relacionada com as prestações sociais por si geridas, que pode ser, desde que respeite processos de controlo de qualidade, controlo na disseminação e de garantia do anonimato dos beneficiários, transformada em bases de dados prontas a serem distribuídas junto da comunidade investigadora. Os ministérios que têm tutelado a área do Emprego, por exemplo, e que têm sido na maior parte das vezes os mesmos que tutelam a área da Segurança Social,

já têm feito algo de semelhante através de uma fonte administrativa de importante valor, os Quadros de Pessoal¹³⁸.

- **Maior automatização de processos de recolha de informação**

Já foram dados alguns passos significativos nos processos de recolha de informação na ocasião dos requerimentos de prestações sociais, em particular aquelas que são mais exigentes no que aos rendimentos diz respeito, como foi o caso do Rendimento Social de Inserção, do Complemento Solidário para Idosos ou do Abono de Família. A informação que é do conhecimento da Segurança Social, por ser a gestora da mesma (ex.: pensões atribuídas pelo Centro Nacional de Pensões) ou por obtê-la junto das bases de dados fiscais da Autoridade Tributária (ex.: património imobiliário) deixou de ser exigida no ato do requerimento, em determinadas situações, libertando o cidadão dessa tarefa burocrática e, ao mesmo tempo, reduzindo o espaço para as atividades fraudulentas¹³⁹. Por esta via, pode até ser equacionada a introdução dos chamados impostos negativos, de uma forma automática, sem ónus para o potencial beneficiário, que muitas das vezes não possui o conhecimento suficiente acerca das prestações ao seu dispor.

Não se trata de um processo que vise melhorar o conhecimento do Estado Social pela sociedade, mas ajuda a evitar os constrangimentos de acesso às prestações e outros apoios da Segurança Social por falta de informação ou por excesso de burocracia.

Parte IV - Experiências internacionais

- **O caso britânico**

Nos países de tradição anglo-saxónica encontramos, de uma forma geral, os melhores exemplos de transparência na intervenção pública, através de diversos mecanismos formais e menos formais de prestação de contas ao cidadão e de sistemas de informação estatística vastos e avançados. O domínio exercido pela busca da transparência é tal que estes sistemas de informação podem, em determinadas circunstâncias, colidir com as regras de proteção da privacidade do cidadão que encontramos em pleno vigor noutros países que não seguem esta tradição, como o nosso, mas este é um assunto que extravasa, pelo seu alcance e pela sua complexidade, o objetivo destas linhas de reflexão.

¹³⁸ Fonte administrativa anual (período de referência habitual: mês de outubro) que recolhe informação a respeito dos trabalhadores por conta de outrem junto de empresas e estabelecimentos do setor privado (Decreto-Lei 123/2002, de 4 de maio).

¹³⁹ Outro bom exemplo, ainda que na área fiscal, é a integração cada vez maior da informação resultante de diferentes atos: o pagamento de uma remuneração ou de uma pensão ou ainda a emissão de uma fatura dá origem a um conjunto de informações que são depois utilizadas tanto para o pré-preenchimento de uma declaração de IRS, por exemplo, ou para o controlo das entidades fiscais num contexto de combate à fraude.

O Department for Work & Pensions (DWP)¹⁴⁰ é o ramo do governo britânico que tutela, além das políticas de emprego, todo o edifício da Segurança Social, em particular o sistema público de pensões, a proteção social na infância e a assistência social aos mais carenciados, entre outras áreas de intervenção.

Tal como nos outros departamentos governamentais britânicos, também no DWP é dada grande importância à prestação de informação ao cidadão – aqui visto sempre como o cliente, à luz dos modelos modernos de Administração Pública. No seu site – o qual, à semelhança do que aconteceu com os sites ministeriais portugueses, faz parte, desde há pouco tempo, de uma rede que envolve todo o governo britânico¹⁴¹ –, o DWP disponibiliza um conjunto alargado e diversificado de informação estatística e de estudos próprios nos domínios de intervenção atrás citados, quer permitem a qualquer indivíduo, com maior ou menor grau de conhecimento sobre estas matérias, ter uma ideia rigorosa da forma como funciona a Segurança Social no Reino Unido.

Para se ter uma ideia da dimensão desta postura, a consulta efetuada às publicações disponíveis na altura da redação deste artigo resultou num total de mais de 1700 artigos publicados desde 1 de janeiro de 2013, entre os quais perto de 300 relacionados estritamente com informação estatística.

No caso das estatísticas, encontram-se, entre outros, os boletins mensais, que oferecem uma leitura rápida sobre as principais tendências no número de requerentes e de efetivos das prestações sociais geridas pelo DWP, com informação o mais atual possível (nos casos em que a atualização enfrenta maiores dificuldades de ordem técnica, são apresentadas estimativas). Nos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro, ou seja, a cada trimestre, os boletins são mais extensivos.

Paralelamente às publicações estatísticas (os boletins e não só), há ainda diversas ferramentas online para a exploração e recolha de informação numérica. Uma destas é o “Tabulation Tool”¹⁴², que permite a construção, pelos próprios utilizadores, de tabelas alusivas às diferentes prestações, com dados físicos ou financeiros e com diversos tipos de desagregações: subtipo de prestação, tempo, região, características do agregado familiar, etc.).

Há ainda mais exemplos de virtudes a reter do caso britânico. Entre as publicações disponíveis no site governamental podem ainda encontrar-se vários documentos associados a estudos de impacto prévio à implementação

¹⁴⁰ Departamento para o Trabalho e as Pensões, numa tradução literal, ou Ministério do Trabalho e da Segurança Social, numa tradução de contexto.

¹⁴¹ Como no caso português, registou-se um esforço para que todos os departamentos governamentais (os ministérios, no nosso caso) comunicassem com o cidadão na mesma linguagem, com uma face idêntica, esteja o cidadão a visitar o departamento que tutela as pensões ou o que tutela a saúde, por exemplo. Há vantagens e inconvenientes nesta abordagem, dirão os especialistas na matéria, mas parece não haver dúvida que esta traz a Administração Pública para um terreno mais próximo e mais rapidamente compreensível por parte do cidadão.

¹⁴² <http://tabulation-tool.dwp.gov.uk/100pc/tabtool.html>

de novas medidas (avaliações *ex ante*), desenvolvidos no âmbito das competências do DWP (e porque nestas linhas nos restringimos à área da Segurança Social). Nestes documentos além de eventuais diagnósticos à situação atual (aquela que, do ponto de vista técnico ou político requer a ação ou a reforma em estudo), são apresentados os impactos resultantes da medida a tomar ou acabada de ser implementada. Desta forma, o DWP transporta para o exterior do edifício da Administração Pública os argumentos técnicos que potencialmente enriquecerão o debate público, decorra este no campo político, académico, jornalístico ou qualquer outro espaço de cidadania. Em Portugal, conforme se referiu atrás, é raríssimo este tipo de abordagem, ainda mais no domínio da Segurança Social.

É certo que a segurança social britânica apresenta características de origem ideológica (mas não só) que a tornam menos complexa do que a portuguesa, mas os exemplos aqui citados e uma consulta rápida ao *site* do DWP vêm demonstrar que ainda muito se pode fazer para que os cidadãos portugueses possam saber mais do funcionamento, dos objetivos e dos recursos da sua própria segurança social.

- **O caso espanhol**

Mais próximo da realidade portuguesa, surge o exemplo espanhol. Ao contrário do caso britânico, em Espanha podemos encontrar uma Segurança Social de maior envergadura (leia-se maior cobertura e um maior número de prestações) e de maior complexidade, principalmente devida à multiplicidade resultante da organização territorial e administrativa. O Ministerio de Empleo y Seguridad Social proporciona no seu site um vasto leque de estatísticas relativas às prestações sociais por si geridas, sendo de destacar o nível de detalhe e a atualidade com o que o faz.

Um dos aspetos mais interessantes do serviço de estatísticas da segurança social espanhola dá pelo nome de eSTADISS e é um *dashboard* que permite a construção, pela parte do utilizador, dos seus próprios quadros estatísticos relativos ao sistema de pensões e prestações familiares (estando previsto o alargamento à totalidade do modelo de dados gerido pela segurança social espanhola). Podemos através desta ferramenta conhecer o peso das pensões mínimas ou dos complementos de pensão, por regime e por eventualidade, só para referir um exemplo, e – é importante de o notar – com atualidade significativa (ex.: antes da chegada a meio do mês de março obtém-se já dados relativos a fevereiro).

Parte V - Conclusão

Ninguém poderá negar que, ao longo de 40 anos de democracia, a Administração Pública portuguesa passou por transformações positivas profundas. A imagem do velho edifício de difícil acesso para a generalidade dos cidadãos tem vindo a ser substituída pela da praça pública, onde o cidadão ocupa um lugar de maior destaque – ou assim se pretende – na definição da agenda das políticas, no desenho e na avaliação das mesmas.

Para tal tem contribuído, em grande medida, os avanços tecnológicos. Estes têm permitido à Administração Pública agilizar a sua atuação e aproximar-se cada vez mais do cidadão, o qual, por seu turno, ganha meios para melhor aceder aos serviços ao seu dispor e – o que será porventura a maior novidade – saber, discutir, avaliar e intervir a respeito do que é decidido no seu interesse, o que ganha contornos ainda mais importantes nos atuais tempos de instabilidade social.

No domínio das políticas de proteção social, torna-se mais óbvia a importância que se deve dar à relação entre Administração Pública e cidadão.

Primeiro, porque é um ramo das políticas públicas com influência direta e imediata sobre o bem-estar das populações.

Segundo, porque é uma área onde ainda vinga um grande desconhecimento público de objetivos, meios, práticas e resultados. Em relação a estes aspetos, a Segurança Social é ainda opaca para a generalidade dos cidadãos, dos media e de outros atores sociais.

Terceiro, porque o próprio desconhecimento torna esta uma das áreas particularmente vulneráveis a ataques de origem ideológica, raramente bem fundamentados. Ao cidadão é dito que o Estado Social é insustentável, sem que o cidadão chegue a conhecer o alcance do Estado Social ou os contornos da suposta insustentabilidade.

Quarto, e não sendo o menos importante dos motivos, quando se pretende abrir o leque de escolhas ao dispor dos cidadãos, em particular no que diz respeito à abertura de várias opções de formação de direitos de proteção financeira na velhice (as pensões e os mecanismos complementares facultativos), é imprescindível que tal seja feito num ambiente de transparência total e de promoção da confiança no sistema.

Por estes motivos, é essencial que se avance mais – e com maior celeridade – na abertura da Segurança Social ao cidadão. É imprescindível que haja mais e melhor estatística, que chegue a mais gente. É imprescindível que a Segurança Social se estude mais a si própria e que se deixe ser alvo de estudo por outros. É imprescindível que o cidadão confie nas propostas da Segurança Social ao seu dispor. Não é um imperativo de ordem ideológica. Outros países em que a Segurança Social tem contornos diferentes do nosso, como no caso britânico aqui

citado, são exemplo de transparência a ser seguido. Não é apenas um imperativo de ordem política. Muitas das opções a tomar fazem já parte, pelo menos, da letra das missões das diversas entidades que compõem a Administração Pública portuguesa e, em particular, a Segurança Social.

Só através de uma nova postura que passe por uma maior abertura é que a sociedade compreender realmente o Estado Social que tem e definir aquele que pretende, individual ou coletivamente, nas limitações das suas possibilidades.