



A PROTECÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO IMIGRANTE

**QUADRO LEGAL,
ESTUDO COMPARADO
E PROPOSTA DE REFORÇO**

**ESTUDO REALIZADO POR:
PEDRO DUARTE SILVA**

FEVEREIRO 2005

A PROTECÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO IMIGRANTE

**QUADRO LEGAL,
ESTUDO COMPARADO E PROPOSTA DE REFORÇO.**

Silva, Pedro Duarte

A Protecção Social da População Imigrante: quadro legal.
estudo comparado e proposta de reforço. Pedro duarte Silva: coord. Roberto Carneiro. - (Observatório da Imigração: 11)

ISBN 972-98959-4-5

I - Carneiro, Roberto. 1947-

CDU 364
314
342

PROMOTOR

OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO

www.oi.acime.gov.pt

COORDENADOR

PROF. ROBERTO CARNEIRO

rc@cepcep.ucp.pt

AUTOR

PEDRO DUARTE SILVA

EDIÇÃO

**ALTO-COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO
E MINORIAS ÉTNICAS (ACIME)**

**PRAÇA CARLOS ALBERTO, N.º 71, 4050-440 PORTO
TELEFONE: (00 351) 22 2046110 FAX: (00 351) 22 2046119**

E-MAIL: acime@acime.gov.pt

EXECUÇÃO GRÁFICA

ANTÓNIO COELHO DIAS, S.A.

PRIMEIRA EDIÇÃO

1500 EXEMPLARES

ISBN

972-98959-4-5

DEPÓSITO LEGAL

223248/05

LISBOA, FEVEREIRO 2005

ÍNDICE

NOTA DE ABERTURA	5
NOTA DO COORDENADOR	7

A PROTECÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO IMIGRANTE QUADRO LEGAL, ESTUDO COMPARADO E PROPOSTA DE REFORÇO

1. Introdução	12
2. A Protecção Social em Portugal aos Residentes Estrangeiros	12
2.1 Sistema da Segurança Social	12
2.2 Instrumentos internacionais de segurança social em que Portugal é parte	17
2.2.1 Protecção social no quadro da União Europeia	18
2.2.2 Protecção social no quadro de acordos bilaterais	21
2.3 A realidade dos estrangeiros na Segurança Social portuguesa	23
2.4 Outros campos de protecção social	26
2.4.1 Saúde	26
2.4.2 Formação profissional	26
3. Dois Exemplos de Protecção Social da População Imigrante na Europa	28
3.1 O exemplo holandês	28
3.2 O exemplo alemão	29
4. Reforço da Protecção Social da População Imigrante em Portugal	30
4.1 Um regime especial de protecção social dos trabalhadores imigrantes?	30
4.2 Razões para a existência de um esquema especial de protecção social	31
4.3 Uma proposta de reforço da protecção social dos trabalhadores imigrantes	31
4.4 Quantificação financeira da proposta supra	35
5. Considerações Finais	37

WORKSHOP	39
Fernando Adão da Fonseca	40
Sebastião Nóbrega Pizarro	42
Patinha Antão	50
Maria José Nogueira Pinto	52
Luís Barbosa	56
Pedro Duarte Silva	61

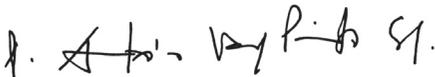
NOTA DE ABERTURA

Como é expressamente afirmado neste louvável estudo de Pedro Duarte Silva, a protecção social da população imigrante em Portugal – tanto em termos da Segurança Social como da Saúde – está dentro dos melhores padrões internacionais.

Esta feliz situação deve-se à própria legislação nacional, aos instrumentos internacionais de Segurança Social de âmbito europeu (CEE-EU) e a um conjunto significativo de acordos bilaterais com diversos outros Estados, uns já em vigor, outros em adiantada fase de negociação (caso de S. Tomé e Príncipe, Angola e Tunísia).

Detecta-se no entanto, uma lacuna grave no sistema em termos de segurança e de justiça, a protecção dos trabalhadores imigrantes que abandonam o país, para cujo sistema de segurança social contribuíram, sem terem cumprido os prazos de garantia do sistema providencial de segurança social.

O presente trabalho, como se poderá ver, propõe a constituição de um fundo autónomo que possa colmatar a lacuna detectada e resolver mais um problema de segurança social num horizonte de justiça.



P. ANTÓNIO VAZ PINTO, S.J.

ALTO-COMISSÁRIO PARA A IMIGRAÇÃO E MINORIAS ÉTNICAS

NOTA DO COORDENADOR

O modelo social europeu é, reconhecidamente, um importante *acquis* laboriosamente construído ao longo da história e que é também intérprete do *corpus* de valores humanistas e cristãos que suportam a nossa comum matriz civilizacional.

Os seus fundamentos estão solidamente ancorados numa ordem de valores em que o forte tem responsabilidades perante o fraco, as contingências e vicissitudes da vida (decorrentes de situações de doença, desemprego ou velhice) merecem estar a coberto de protecção social, a solidariedade humana se opõe a qualquer forma de exclusão, e o estatuto de cidadania é sinónimo de igualdade de oportunidades. No contexto ético de referência, a dignidade inviolável da pessoa humana é um pressuposto indiscutível e inegociável.

Mesmo as vozes mais críticas desse modelo – inspiradas em concepções neo-liberais ou neo-clássicas mais ou menos radicais – raramente colocam em causa a bondade dos seus alicerces doutrinários e a necessidade de prevenir os riscos morais que advêm das falhas de mercado; antes, repudiam os seus excessos ou atacam os abusos que são perpetrados perante a indiferença ou, quantas vezes, a conivência administrativa.

A coesão no seio de uma nação e a qualidade da vida comunitária são bens que decorrem da administração da justiça social. Nenhuma ordem intrinsecamente injusta ou iníqua poderá aspirar duradouramente à paz e ao desenvolvimento sustentáveis. Por isso, no seu limite, a delicada arquitectura institucional que regula as relações de solidariedade vigentes numa sociedade desenvolvida constitui uma métrica de justiça aplicada na concreta realidade em que se move essa mesma sociedade. A lógica de um sistema social que funcione como réplica da economia de Pareto e, do mesmo passo, busque traduzir o propósito doutrinário da *justiça como equidade*, na linha de pensamento de Rawls, é bem reveladora das complexas tensões a que uma tal arquitectura se encontra submetida.

Ora, é notório que o projecto europeu aposta numa acrescida circulação e mobilidade das pessoas. Não surpreende, assim, que as questões da portabilidade de direitos sociais tenham invadido as preocupações internacionais no sentido de eliminar o factor nacionalidade como barreira de acesso à protecção social. Na Europa - é fácil de prever - os sistemas públicos de segurança social tenderão a ser cada vez mais *seamless*, isto é, propenderão a operar em perfeita articulação e interpenetração como caminho de efectivação de direitos básicos de cidadania, tanto no seio da União Europeia como no quadro das suas relações intensas de cooperação com países terceiros.

Portugal orgulha-se, a justo título, de ter sabido decantar, ao longo dos anos, um complexo sistema de segurança social dos seus cidadãos, pilar inspirador de um conceito moderno de Estado social. Na sua génese podemos vislumbrar um contrato social - cuja universalidade foi elevada à dignidade de preceito constitucional - o qual, sobretudo na vertente previdencial, vem movido por razões de equidade e imperativos de proporcionalidade. Razões de equidade que não comportam discriminações entre pessoas de 1ª e pessoas de 2ª categoria. Imperativos de proporcionalidade que implicam uma relação equilibrada entre contribuições e contrapartidas, entre pagamentos e benefícios.

Enquanto fonte de emigração as autoridades do país não se cansaram - como era sua estrita obrigação - de pugnar pelos direitos sociais dos portugueses que residiam no estrangeiro, em países europeus e em países terceiros. Enquanto país de imigração será natural e exigível que o sistema nacional de segurança social se abra, sem discriminação, aos trabalhadores estrangeiros que demandam o nosso mercado de trabalho. O elementar princípio da reciprocidade a tal nos obriga, em coerência moral com os princípios que defendemos.

Todavia, importa reconhecer que a imigração temporária levanta um novo conjunto de questões cuja resolução releva para a definição de um quadro de relacionamento justo entre o Estado e os trabalhadores imigrantes. Em particular, haverá que reflectir seriamente sobre o risco específico que recai sobre migrantes que regressam aos

países de origem sem completar o período de garantia estipulado para o acesso a prestações diferidas.

Se, por um lado, não se poderá admitir um enriquecimento ilícito do Estado através da imposição de contribuições obrigatórias que não conhecem contrapartida ao nível de benefícios proporcionais, não será igualmente aceitável que um estatuto de residente temporário exima o respectivo titular do dever de contribuição solidária nos termos que vigoram no quadro do sistema universal de protecção social.

A sabedoria popular consagra o princípio de que no meio está a virtude. Mas para que esta virtude meã possa emergir há que aprofundar a questão, sob os seus mais diversos ângulos, e criar as condições de amadurecimento sereno de ideias que só o estudo e o debate informado podem proporcionar.

Justifica-se, pois, mais esta iniciativa do ACIME, através do seu Observatório da Imigração, de elaboração de um circunstanciado dossiê que permita esclarecer, com objectividade, as eventuais lacunas e/ou imperfeições do sistema vigente por forma a equacionar, sem preconceitos inibidores, possíveis caminhos de melhoria institucional e de orientação da política pública de segurança social.

Na presente publicação dá-se justa divulgação ao rigoroso estudo levado a cabo pelo Dr. Pedro Duarte Silva – a quem foi confiada a respectiva execução – bem como aos comentários qualificados que foram produzidos por diversos especialistas que foram expressamente convidados para o efeito. Ao autor do estudo e aos comentadores devemos uma palavra de profundo reconhecimento pelo empenhamento pessoal e inteligência colocados ao serviço de tão relevante causa pública.

ROBERTO CARNEIRO

COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO

A PROTECÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO IMIGRANTE

**QUADRO LEGAL,
ESTUDO COMPARADO
E PROPOSTA DE REFORÇO.**

1. INTRODUÇÃO

A imigração constitui hoje fenómeno de elevadas proporções em Portugal, exigindo da sociedade e do Estado portugueses alterações na forma como lidam com o fenómeno de modo que logrem alcançar um melhor enquadramento do mesmo.

A protecção social é, nas modernas sociedades ocidentais, inquestionável *acquis*, constituindo um dos pilares fundamentais do respeito e promoção da dignidade humana.

Deste modo, um adequado e justo enquadramento da população imigrante em termos do quadro legal de protecção social vigente surge como imperativo fundamental numa sociedade que se quer livre, democrática e inclusiva.

No quadro de uma população imigrante, a questão da protecção social coloca-se com especial ênfase na portabilidade ou pagamento internacional de prestações, designadamente em casos de regresso ao país de origem.

Neste contexto, a análise desta questão apresenta inequívoca pertinência, constituindo propósito do presente estudo.

2. A PROTECÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL AOS RESIDENTES ESTRANGEIROS

2.1 SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

Todos têm direito à segurança social – assim estatui o Artigo 63º da Constituição da República Portuguesa, assim – com a mesma redacção – estatui o Artigo 2º, Ponto 1, da Lei de Bases da Segurança Social, o qual menciona que o direito à segurança social é efectivado pelo sistema e exercido nos termos estabelecidos na Constituição, nos instrumentos internacionais aplicáveis e na presente lei.¹

Presentemente, as bases da Segurança Social portuguesa encontram-se estatuídas na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, que, à semelhança da anterior Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, estrutura o sistema público de segurança social segundo três subsistemas de protecção, aos quais associa fontes selectivas de financiamento:

• **subsistema previdencial**, abrangendo o regime geral de segurança social aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores independentes, os regimes especiais e os regimes de inscrição facultativa², que visa compensar a perda ou redução dos rendimentos da actividade profissional, em consequência das eventualidades tradicionais e legalmente definidas³. Este subsistema é financiado, exclusivamente, através das contribuições sociais⁴, quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras, sendo os respectivos excedentes – bem como uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais das quotizações da responsabilidade dos trabalhadores – aplicados num fundo de estabilização, em regime de capitalização;

• **subsistema de solidariedade**, abrangendo o regime não contributivo, o regime especial de segurança social das actividades agrícolas, os regimes transitórios ou outros formalmente equiparados a não contributivos e o rendimento social de inserção⁵, que visa assegurar direitos essenciais e garantir o princípio da universalidade consagrado na Constituição⁶, sendo inteira e exclusivamente financiado por transferências do Orçamento do Estado;

• **subsistema de protecção familiar**, enquadrando e cobrindo as eventualidades dos encargos familiares, deficiência e dependência⁷; neste subsistema, são financiadas de forma tripartida – quotizações dos trabalhadores, contribuições das entidades empregadoras e consignação de receitas fiscais – as prestações, garantidas pelos regimes de segurança social, com forte

1 Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 2º, Ponto 1.

2 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 31º.

3 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 27º e 29º.

4 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 110º, Ponto 1.

5 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 54º.

6 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 50º.

7 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 61º.

componente redistributiva, que gerem situações de diminuição de receitas ou de aumento de despesas sem base contributiva específica, que consubstanciem medidas de política activa de emprego e de formação profissional, bem como prestações de protecção familiar associadas à existência de uma carreira contributiva⁸; as que não dependam da existência de carreira contributiva⁹ são inteira e exclusivamente financiadas por transferências do Orçamento do Estado.

Estes três subsistemas prevêem – cada qual de seu modo específico –, ao nível do respectivo âmbito pessoal, a abrangência da população imigrante.

O subsistema previdencial é o único ramo não universal (contudo obrigatório)¹⁰ do sistema de Segurança Social português, sendo o acesso determinado pela inscrição e cumprimento das obrigações contributivas dos beneficiários sejam trabalhadores por conta de outrem, sejam trabalhadores independentes¹¹. A obrigatoriedade da inscrição, da responsabilidade das entidades empregadoras¹², é, sem prejuízo do disposto nos instrumentos internacionais, exigível aos trabalhadores que se encontrem, por período fixado legalmente¹³, a prestar serviço em Portugal¹⁴. Assim, todo e qualquer cidadão que se encontre a trabalhar em Portugal, que não nas condições supracitadas, independentemente da respectiva nacionalidade, encontrar-se-á coberto pela protecção social conferida pelo regime geral de segurança social, na medida sinalagmática do cumprimento da inerente obrigatoriedade de inscrição e contribuição para o sistema, sendo as prestações concedidas ao nível deste subsistema igualmente acessíveis por nacionais e não nacionais, *ceteris paribus*, em perfeita igualdade de circunstâncias. Estabelecida a igualdade de direitos, as prestações diferidas – ou seja, pensões – são pagas independentemente da localização geográfica do pensionista, sendo

8 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 110º, Ponto 3.

9 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 110º, Ponto 2.

10 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 28º, Ponto 1.

11 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 32º, Ponto 1.

12 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 32º, Ponto 2.

13 Encontram-se isentos desta obrigatoriedade os trabalhadores destacados por um período máximo de um ano (período mais amplo em casos especiais), passível de prorrogação, contanto que provem a sua inscrição e continuidade de pagamento de contribuições no respectivo Estado de origem [Regulamento CEE 1408/71, de 14 de Junho de 1971, Art.º 14º e 14º-A; Decreto-Lei n.º 64/93, de 5 de Março, e Portaria n.º 224/96, de 24 de Junho (trabalhadores dependentes); Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de Setembro, Art.º 16º (trabalhadores independentes)].

14 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 32º, Ponto 3.

os respectivos custos de transferência – no caso de pagamentos internacionais – suportados pelos serviços prestadores da prestação, independentemente de estarem ou não abrangidos por instrumentos internacionais. Já as pensões imediatas – nomeadamente os subsídios de desemprego e de doença – não são pagos nos casos de ausência do território devidamente tipificados, facto que se aplica independentemente da nacionalidade dos beneficiários.

O subsistema de solidariedade abrange os cidadãos nacionais podendo ser tornado extensivo, nas condições estabelecidas na lei, a refugiados, apátridas e estrangeiros com residência em Portugal¹⁵, sendo a residência legal em território nacional, a par de outras demais condições legalmente fixadas, condição geral de acesso.¹⁶ No caso de residentes estrangeiros não equiparados a nacionais por instrumentos internacionais de segurança social, de refugiados e de apátridas, o acesso pode depender da verificação de determinadas condições, nomeadamente de períodos mínimos de residência¹⁷.

Na realidade, o regime não contributivo, aqui incorporado, apenas abrange os cidadãos nacionais e os cidadãos não nacionais a eles equiparados, designadamente no âmbito do direito comunitário¹⁸. Com efeito o diploma que estabelece o regime não contributivo estatui que este é um esquema de prestações de segurança social dirigido aos nacionais residentes no País¹⁹, aditando que os estrangeiros e apátridas residentes em Portugal por período superior a seis meses poderiam igualmente ter acesso em termos a definir²⁰.

Contudo, o facto de tal regulamentação jamais ter sido concretizada, impossibilita este acesso, excepto no caso de existir instrumento internacional que a isso vincule o sistema de Segurança Social português; tal é o caso dos cidadãos refugiados e apátridas, em que a aplicabilidade desta norma decorre por força do Regulamento CEE 1408/71²¹.

15 Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 52º, Ponto 1.

16 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 55º, Ponto 1.

17 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 56º.

18 Cfr. Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de Maio, Art.º 1º.

19 DL n.º 160/80, de 27 de Maio, Art.º 1º, Ponto 1.

20 Cfr. DL n.º 160/80, de 27 de Maio, Art.º 1º, Ponto 3.

21 Cfr. DL n.º 160/80, de 27 de Maio, Art.º 1º, Ponto 3. Cfr. Regulamento CEE 1408/71, de 14 de Junho de 1971, Art.º 2º.

Por seu lado, o rendimento social de inserção é acessível por qualquer pessoa, independentemente da respectiva nacionalidade, que resida legalmente em Portugal, sem que haja qualquer exigência de período mínimo de residência²².

22 Cfr. Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, Art.º 6º.

23 Conforme consta de parecer remetido pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras ao Instituto de Desenvolvimento Social [entretanto incorporado no Instituto de Solidariedade e Segurança Social], respondendo a pedido de esclarecimento por este último formulado.

24 Conceito legislado no Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro, Capítulo VII.

25 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 62º.

26 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 64º, Ponto 1. Note-se, porém, que a ausência da adjectivação de legal em relação à residência – facto já presente na Lei 17/2000, de 8 de Agosto – permanece. Contudo, “presume-se que este normativo prevê o requisito de residência legal, visto que só esta se enquadra no conceito de residência com efeitos jurídicos estritos” [NEVES, Ilídio das (2003) Lei de Bases da Segurança Social – Comentada e Anotada, Coimbra Editora, Coimbra, p 151].

27 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 64º, Ponto 2.

28 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 65º.

29 Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto.

30 Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de Maio [regime geral], e Decreto-Lei n.º 133-C/97, de 30 de Maio [regime não contributivo]

31 Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto, Art.º 10º.

32 Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto, Art.º 54º.

Importa aqui referir e precisar o conceito de *legal* tomado pelo sistema de Segurança Social para qualificar o estatuto de residência de estrangeiros²³: residente legal é o cidadão estrangeiro que obtenha um título de residência emitido após a obtenção de autorização de residência²⁴.

O subsistema de protecção familiar aplica-se, igualmente, à generalidade dos cidadãos²⁵ com idêntica condição geral de acesso²⁶, bem como com possibilidade de estabelecimento de condições – não explicitamente de recursos – especiais de acesso²⁷. No caso de residentes estrangeiros não equiparados a nacionais por instrumentos internacionais de segurança social, de refugiados e de apátridas, o acesso pode, também neste subsistema, depender da verificação de determinadas condições, nomeadamente de períodos mínimos de residência²⁸.

Na realidade presente, o recentemente publicado diploma²⁹ regulamentador das prestações familiares, ao contrário dos precedentes³⁰, sujeita a condição de residência os familiares titulares do direito às prestações familiares, excepto nos casos em que o oposto se encontre estatuído em convenção internacional a que Portugal se encontre vinculado³¹.

Embora se salguarde a manutenção dos direitos adquiridos³² em matéria de portabilidade do direito às prestações, e, portanto, a continuidade do pagamento destas a

quem – mesmo residindo no estrangeiro – já as auferia, a aprovação do diploma em apreço – que vigorará para os casos posteriores à respectiva publicação – constitui recuo efectivo de cobertura em termos de protecção social da população imigrante.

No quadro legislativo anterior, regra geral, nos casos de ausência dos titulares do território nacional, as prestações eram pagas ao beneficiário presente em Portugal; porém quando os Centros Distritais tinham conhecimento de que estas não eram remetidas, estes podiam passar a pagá-las directamente ao titular onde este residisse³³.

Por fim, quanto ao sistema de acção social, não existe legislação que regule ou especifique o acesso de estrangeiros à protecção por este conferida. Assim, dada a discricionariedade existente neste sistema, o que a realidade demonstra é que, regra geral, a acção social é activada – segundo um princípio de não discriminação – nos casos em que exista autorização de permanência, sendo – nas situações não regularizadas – por vezes estabelecidos contactos com as Embaixadas dos Estados de origem dos cidadãos em questão para resolução dos casos³⁴.

2.2 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE SEGURANÇA SOCIAL EM QUE PORTUGAL É PARTE

A conjugação ocorrida entre a permanência – e, mesmo, incremento, em diversos casos – de substanciais fluxos de circulação de pessoas entre Estados com o desenvolvimento dos sistemas nacionais de protecção social, conduziram a uma crescente, e incontornável, necessidade de celebração, por parte dos diversos Estados, de instrumentos internacionais de segurança social, com vista à coordenação internacional de legislações de

33 Não obstante esta não discriminação, a aplicabilidade da lei encontrava um obstáculo por vezes não ultrapassável no que se refere ao pagamento do subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial. A lei não obstava ao pagamento deste subsídio para descendentes não residentes em território nacional, porém frequentemente surgia a impossibilidade – gerida a nível dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social – em aplicar a legislação por questões de certificação, reconhecimento e homologação dos estabelecimentos.

34 A não regularidade da situação de permanência, sendo motivo para exclusão do benefício do sistema público de segurança social, não obsta, contudo, e por razões humanitárias, ao benefício de apoio social em termos do sistema de acção social, do sistema nacional de cuidados de saúde e do sistema educativo nacional [para os descendentes].

segurança social, que permitissem promover – de forma conjugada e coerente – a cobertura dos riscos sociais específicos dos trabalhadores migrantes e respectivas famílias.

Os princípios basilares que norteiam a coordenação internacional de legislações de segurança social são os seguintes:

- a igualdade de tratamento, ou seja a eliminação da nacionalidade enquanto barreira de acesso à protecção social³⁵;
- a conservação dos direitos adquiridos, ou seja a manutenção dos direitos em casos de deslocação face ao território onde foram adquiridos;
- a conservação dos direitos em curso de aquisição, ou seja a garantia da relevância cumulativa de todos os períodos contributivos cumpridos pelo trabalhador, não importando ao abrigo de que sistema tenha sido³⁶;
 - e, a determinação da legislação aplicável, que impede a sujeição simultânea a várias legislações³⁷ e a existência de lacunas legislativas.

35 Esta igualdade de tratamento – em termos de instrumentos internacionais – consubstancia-se numa garantia de reciprocidade global de tratamento para com os cidadãos dos Estados signatários, ou seja é reciprocamente garantida a cobertura dos riscos, não a igualdade de prestações.

36 De entre os sistemas nacionais coordenados por instrumentos internacionais a que o trabalhador tenha estado sujeito.

37 Regra geral, é a legislação do país de trabalho [entenda-se, aquele em que se cumprem as obrigações contributivas] aquela que se aplica.

38 Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 25º, Ponto 1.

39 Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 25º, Ponto 2.

40 Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto. Antes de aderir às Comunidades Europeias, Portugal mantinha acordos bilaterais com oito Estados-membros.

Em Portugal, o Estado promove a celebração de instrumentos internacionais de coordenação sobre segurança social³⁸ e promove, igualmente, a participação ou a adesão a instrumentos que visem o desenvolvimento ou a convergência das normas de segurança social adoptadas no quadro de organizações internacionais com competência na matéria³⁹.

2.2.1 PROTECÇÃO SOCIAL NO QUADRO DA UNIÃO EUROPEIA

Presentemente⁴⁰, no quadro da respectiva participação na União Europeia, Portugal encontra-se abrangido pelo

mais completo esquema de coordenação de legislações nacionais de segurança social existente, o qual se fundamenta sobre os Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e n.º 574/72.

Este esquema abrange os 15 Estados da União Europeia, a Islândia, o Liechtenstein e a Noruega [parte do Espaço Económico Europeu], bem como a Suíça.

O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971⁴¹, regula a aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, independentes ou funcionários públicos, de um Estado-membro, ou apátridas/refugiados residentes no território de um Estado-membro, e aos membros da sua família e sobreviventes que se deslocam, ou deslocaram, no interior do espaço comunitário⁴².

Em síntese, as pessoas que residem no território de um dos Estados-membros estão sujeitas às obrigações e usufruem os benefícios da legislação de qualquer Estado-membro⁴³ nas mesmas condições que os nacionais deste Estado⁴⁴.

Em termos de aplicação material⁴⁵, o regulamento aplica-se a todas as legislações relativas aos ramos de segurança social⁴⁶ no que se refere à doença e maternidade, invalidez, velhice, sobrevivência, acidentes de trabalho, doenças profissionais, desemprego, bem como às prestações familiares e aos subsídios por morte⁴⁷.

Relativamente às diferentes prestações, são as seguintes as garantias decorrentes deste Regulamento:

- prestações de invalidez, de velhice e por

41 Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto. Jornal Oficial L 149 de 05.07.1971. Posteriormente, este regulamento tem sofrido diversas alterações. A respectiva reforma e simplificação encontra-se em curso desde 1999.

42 Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto. Cfr. Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, Art.º 2º.

43 Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto. Encontrando-se sujeitas à legislação de apenas um Estado-membro – Cfr. Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, Título II [Art.º 13º e ss.].

44 Cfr. Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, Art.º 3º.

45 Cfr. Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, Art.º 4º.

46 Regimes de segurança social, gerais e especiais, contributivos e não contributivos, bem como aos regimes relativos às obrigações da entidade patronal ou do armador.

47 De fora ficam a assistência social e médica, bem como regimes de prestações em favor das vítimas de guerra.

morte: por princípio, os cidadãos beneficiam do conjunto – em regime cumulativo – das prestações adquiridas nos diferentes Estados-membro⁴⁸;

- prestações de desemprego: dentro de determinadas condições, um desempregado que satisfaça as condições exigidas pela legislação de um Estado-membro para ter direito às prestações conserva⁴⁹ o direito a essas prestações mesmo que se desloque para outro Estado-membro para aí procurar um emprego⁵⁰;

- prestações familiares: todo o trabalhador assalariado sujeito à legislação de um Estado-membro goza do direito a este tipo de prestações, por referência a respectiva família, ainda que esta resida no território de um outro Estado-membro, como se residissem no território do Estado-membro onde se encontra assalariado⁵¹;

- prestações de doença e de maternidade: o regulamento abre a possibilidade de os cidadãos europeus poderem usufruir de cuidados de saúde sempre que residam num Estado-membro diferente daquele em que estão inscritos quando forem considerados em situação de estada no estrangeiro⁵².

Este regime encontra-se, desde 1 de Junho de 2003⁵³, alargado aos trabalhadores imigrantes com residência legal, originários de Estados terceiros, que se deslocam no interior da União Europeia e cuja cobertura não existisse ainda apenas por questão de nacionalidade.

O Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho, de 21 de Março de 1972⁵⁴, estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento anterior, designadamente determinando as instituições competentes de cada Estado-membro e as formalidades a cumprir, pelos interessados e pelas instituições.

48 Cfr. Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, Título III, Capítulo Segundo, Terceiro e Quinto.

49 Por um prazo máximo de 3 meses.

50 Cfr. Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, Título III, Capítulo Sexto.

51 Cfr. Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, Título III, Capítulo Sétimo e Oitavo.

52 Cfr. Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, Título III, Capítulo Primeiro e Quarto.

53 Regulamento 859/2003, Jornal Oficial L124/2 de 20.05.2003.

54 Jornal Oficial L 74 de 27.03.1972. Posteriormente, este regulamento tem sofrido diversas alterações.

2.2.2 PROTECÇÃO SOCIAL NO QUADRO DE CONVENÇÕES/ACORDOS BILATERAIS

Presentemente Portugal mantém em vigor convenções/acordos bilaterais com os seguintes Estados⁵⁵:

- Andorra [Convenção e Acordo Administrativo: 01.Julho.1991];
- Argentina [Convenção: 21.Outubro.1967; Acordo Administrativo: 28.Dezembro.1971⁵⁶];
- Austrália [Convenção (Revista): 01.Outubro.2002; Acordo Administrativo: 01.Novembro.1992];
- Brasil [Acordo e Ajuste Complementar: 16.Abril.1995];
- Cabo Verde [Convenção e Acordo Administrativo: 01.Dezembro.1987⁵⁷];
- Canadá [acordos com o Estado Federal (Acordo e Acordo Administrativo: 01.Maio.1981) e com as Províncias do Ontário (Ajuste referente à reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais: 01.Agosto.1984) e do Quebec (Ajuste e Acordo Administrativo: 01.Julho.1981; Ajuste Complementar e Acordo Administrativo: 01.Novembro.1992)];
- Chile [Convenção e Acordo Administrativo: 01.Novembro.2001];
- EUA [Acordo relativo à exportação de pensões: 01.Maio.1968; Acordo de Segurança Social e Acordo Administrativo: 01.Agosto.1989]⁵⁸;
- Guiné-Bissau [Convenção e Acordo Administrativo: aguardam entrada em vigor];
- Marrocos [Convenção: 01.Outubro.2000];
- Uruguai [Acordo Administrativo relativo à aplicação da Convenção Ibero-Americana de Segurança Social: 01.Dezembro.1987];
- e, Venezuela [Convenção e Acordo Administrativo: 01.Janeiro.1993].

55 As datas mencionadas correspondem à data de entrada em vigor.

56 Com efeitos desde 21.Outubro.1967.

57 De referir, igualmente, a Convenção relativa à adesão de Cabo Verde à Convenção Luso-Luxemburguesa e respectivo Protocolo de Adesão, em vigor desde 01.Setembro.1985.

58 Celebrado por troca de notas.

Dos instrumentos existentes com os Estados supracitados, encontram-se actualmente em processo de negociação os seguintes:

- Argentina: Convenção e Acordo Administrativo [revisão];
- Cabo Verde: Convenção [revisão];
- Brasil: Acordo [Acordo Adicional];
- e, Uruguai: Acordo Administrativo [revisão].

Encontram-se em fase adiantada de negociação acordos com Angola [Convenção e Acordo Administrativo], São Tomé e Príncipe [Convenção e Acordo Administrativo⁵⁹], e a Tunísia [Convenção e Acordo Administrativo⁶⁰].

Encontram-se em fase preliminar as conversações com a África do Sul e Moçambique, e iniciaram-se diligências conducentes a conversações visando a celebração de uma convenção de segurança social com a Bulgária.

O conteúdo material destas convenções/acordos rege-se, igualmente, pelos princípios basilares que norteiam a coordenação internacional de legislações de segurança social supra elencados, num quadro de reciprocidade global e à medida do desenvolvimento dos sistemas nacionais dos Estados que deles são partes, bem como da relação bilateral específica entre estes mesmos.

De registar a inexistência de quaisquer convenções/acordos com Estados que hoje são a origem de largas franjas da população imigrante em Portugal, nomeadamente os Estados da Europa de Leste. Contudo, terá já sido proposto⁶¹ ao Ministério dos Negócios Estrangeiros a realização, pelos devidos canais diplomáticos, de contactos exploratórios conducentes ao estabelecimento de conversações tendo em vista a celebração de convenções de segurança social com a Ucrânia, Moldávia e Roménia⁶².

59 Textos concluídos a nível técnico.

60 Textos concluídos a nível técnico.

61 Pelo Departamento de Relações Internacionais de Segurança Social, aguardando-se o resultado de tais diligências.

62 [...] por esta ordem de prioridade...

[Departamento de Relações Internacionais de Segurança Social].

2.3 A REALIDADE DOS ESTRANGEIROS NA SEGURANÇA SOCIAL PORTUGUESA

No final de 2002, encontravam-se inscritos na Segurança Social quase 355 mil beneficiários activos estrangeiros, o que consubstancia um aumento de 270,1% em face de 2000, facto intrinsecamente associado aos períodos de legalização extraordinária então verificados.

Por nacionalidades, neste último ano, os países da Europa de Leste representam já a principal comunidade imigrante, com cerca de 34,1% do total dos beneficiários activos estrangeiros.⁶³ Para além da originária da Europa de Leste, as maiores comunidades imigrantes são as originárias dos PALOPS e do Brasil, representando, respectivamente, 27,7% e 16,8% do total.

63 Em 2000, representavam apenas 3,8% do total.

BENEFICIÁRIOS ACTIVOS ESTRANGEIROS INSCRITOS NA SEGURANÇA SOCIAL EM 2000, 2001 E 2002 POR NACIONALIDADE

	2000	t.c.	2001	t.c.	2002	Estrutura
África	2 763	143,8	6 735	50,3	10 121	2,9
América Central	295	107,5	612	43,6	879	0,2
América do Norte	1 118	27,6	1 427	22,8	1 752	0,5
América do Sul (excepto Brasil)	3 317	29,1	4 283	23,3	5 282	1,5
Ásia	1 980	235,4	6 640	48,8	9 879	2,8
Brasil	9 276	294,5	36 590	62,8	59 580	16,8
Europa de Leste	3 624	1 925,1	73 389	64,7	120 880	34,1
India	809	391,3	3 975	46,9	5 838	1,6
Médio Oriente	707	516,7	4 360	46,6	6 391	1,8
Oceânia	145	30,3	189	19,6	226	0,1
Países da UE (excepto Portugal)	20 652	30,6	26 966	23,6	33 327	9,4
PALOP	49 422	57,0	77 611	26,6	98 218	27,7
Restantes Países da Europa	1 399	27,7	1 787	23,6	2 209	0,6
Timor	196	48,5	291	8,2	315	0,1
TOTAL	95 703	155,8	244 855	44,9	354 897	100,0

Fonte: IIES

Nota: Os presentes dados não incluem a Região Autónoma dos Açores, por não se encontrarem disponíveis os dados referentes a esta.

Dos cerca de 355 mil beneficiários inscritos em 2002, apenas 238 mil [67,1%] apresentavam registo de remunerações, representando, no entanto, cerca de 7% do total dos beneficiários activos com registo de remunerações.

BENEFICIÁRIOS COM REGISTO DE REMUNERAÇÕES EM 2002 POR NACIONALIDADE

	Inscritos	Contribuintes	%
África	10 121	5 715	56,5
América Central	879	602	68,5
América do Norte	1 752	1 935	110,4
América do Sul (excepto Brasil)	5 282	4 150	78,6
Ásia	9 879	6 651	67,3
Brasil	59 580	39 317	66,0
Europa de Leste	120 880	82 582	68,3
Índia	5 838	3 013	51,6
Médio Oriente	6 391	2 967	46,4
Oceânia	226	157	69,5
Países da UE (excepto Portugal)	33 327	23 078	69,2
PALOP	98 218	66 307	67,5
Restantes Países da Europa	2 209	1 556	70,4
Timor	315	155	49,2
TOTAL	354 897	238 185	67,1

Fonte: IIES

Nota: Os presentes dados não incluem a Região Autónoma dos Açores, por não se encontrarem disponíveis os dados referentes a esta.

2.4 OUTROS CAMPOS DE PROTECÇÃO SOCIAL

2.4.1 SAÚDE

A assistência médica e os cuidados de saúde constituem, a par da segurança social, um dos pilares fundamentais do Estado Social.

Em Portugal, a Lei de Bases da Saúde⁶⁴, ao definir o Serviço Nacional de Saúde⁶⁵, estatui que são beneficiários do SNS todos os cidadãos portugueses, os cidadãos nacionais de Estados-membros da União Europeia, nos termos das normas europeias aplicáveis, e os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal em condições de reciprocidade⁶⁶ e os cidadãos apátridas residentes em Portugal⁶⁷.

Contudo, em 2001, foi facultado aos cidadãos estrangeiros que residam legalmente⁶⁸ em Portugal, o acesso, em igualdade de tratamento aos beneficiários do Serviço Nacional de Saúde [...] aos cuidados de saúde e de assistência medicamentosa, prestados pelas instituições e serviços que constituem o SNS⁶⁹.

Deste modo, o acesso aos cuidados de saúde prestados pelo Serviço Nacional de Saúde encontra-se amplamente generalizado, não discriminando os cidadãos em face da respectiva nacionalidade, contanto que residindo legalmente em território nacional.

2.4.2 FORMAÇÃO PROFISSIONAL

No âmbito da promoção de uma integração de pleno direito na sociedade portuguesa de cidadãos estrangeiros, cuja situação de estadia – permanência ou residência – se encontre devidamente regularizada, tem vindo a ser desenvolvidos diversos mecanismos de apoio ao

64 Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto.

65 Universal quanto à população abrangida – Cfr. Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto., Base XXIV.

66 Situação igualmente prevista em termos de algumas convenções / acordos bilaterais [o caso, a título de exemplo, do Brasil].

67 Cfr. Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, Base XXV.

68 Entendendo-se por residência legal a titularidade de autorização de permanência ou de residência, ou visto de trabalho em território nacional, conforme as situações aplicáveis – Despacho n.º 25.360/2001, publicado no Diário da República n.º 286, II Série, de 12 de Dezembro, Ponto 2..

69 Despacho n.º 25.360/2001, publicado no Diário da República n.º 286, II Série, de 12 de Dezembro, Ponto 1..

Imigrante, designadamente pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional e pelo Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas⁷⁰.

O Instituto do Emprego e Formação Profissional desenvolve o programa Portugal Acolhe – Programa de Acolhimento e Inserção Sócio-Profissional de Imigrantes, programa cujas medidas de formação visam a promoção da capacidade de expressão e compreensão da língua portuguesa e o conhecimento dos direitos básicos de cidadania.

Ao nível do Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas, funcionam – ou encontram-se em desenvolvimento – os seguintes projectos:

- Rede Nacional de Apoio ao Imigrante, visando a criação de estruturas de apoio à integração dos imigrantes através de 2 Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante⁷¹ e de múltiplos Centros Locais de Apoio ao Imigrante⁷²;

- Atendimento ao Imigrante, através do Gabinete de Apoio Jurídico ao Imigrante, Gabinete de Apoio ao Reagrupamento Familiar⁷³, de uma Unidade de Inserção na Vida Activa (UNIVA) e do Gabinete de Apoio ao Reconhecimento de Habilitações e Competências⁷⁴;

- e, Rede Nacional de Informação ao Imigrante, visando uma consistente produção e difusão de conteúdos informativos⁷⁵ em matérias de acolhimento e cidadania, cobrindo igualmente um amplo conjunto de temas conexos, especificamente vocacionados para os cidadãos imigrantes e respectivas comunidades.

Estes mecanismos de apoio e medidas de formação constituem, naturalmente, acções que se enquadram num conceito mais lato de protecção social, o qual engloba não só a resposta a riscos sociais, mas igualmente a promoção da inserção social.

70 Para apenas citar iniciativas públicas da Administração Central.

71 A funcionar em Lisboa e no Porto, envolvendo – num mesmo espaço físico – a presença de diversas instituições, designadamente o Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Segurança Social, o Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho, entre outras.

72 Neste momento existem 35 CLAI distribuídos pelo país.

73 Centro de atendimento com o objectivo de orientar e facilitar o Reagrupamento Familiar.

74 Centro de atendimento com o objectivo de orientar e facilitar o reconhecimento da formação e competências dos cidadãos imigrantes.

75 Os respectivos principais suportes e canais são o Boletim Informativo, publicações, brochuras e o site do Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas, publicações e o site do Observatório da Imigração, e a Linha SOS Imigrante.

3. DOIS EXEMPLOS DE PROTECÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO IMIGRANTE NA EUROPA

Apresentam-se aqui dois exemplos de especificidades para a população imigrante no quadro da protecção social em dois países da União Europeia, países por sinal com significativas comunidades de imigrantes portugueses.

3.1 O EXEMPLO HOLANDÊS

Na Holanda, não existe propriamente uma protecção social específica para a população imigrante residente, sendo a protecção social conferida aos cidadãos nacionais residentes igualmente conferida aos demais residentes, independentemente da nacionalidade.

Em termos de especificidade própria da população imigrante, importa-nos reter o quadro legal⁷⁶ existente quanto a apoio/incentivo⁷⁷ ao retorno de imigrantes⁷⁸, con-

siderando-se retorno de imigrantes o regresso ao Estado cuja nacionalidade se possua ou se tenha possuído, ao Estado onde se tenha nascido, ao Estado cuja nacionalidade um dos progenitores possua ou tenha possuído ou ao Estado onde um dos progenitores tenha nascido⁷⁹.

Este quadro legal é aplicável a maiores de 45 anos⁸⁰, nacionais/naturais, ou filhos de nacional/natural, de um dos seguintes Estados: Bósnia-Herzegovina, Cabo Verde, Croácia, Eslovénia, Espanha, Grécia, Itália, Macedónia, Marrocos, Portugal, Sérvia-Montenegro, Suriname, Tunísia e Turquia⁸¹.

76 Remigratiewet.

77 Não sendo esta uma prestação de protecção social *strictu sensu*, a sua estrutura e inter-relação com a protecção social de trabalhadores imigrantes justifica a respectiva menção.

78 De primeira ou segunda geração.

79 No caso particular de refugiados e asilados, considera-se retorno a deslocação para qualquer país terceiro.

80 Com residência legal na Holanda, sem que tenha sido por motivos temporários, superior a um ano.

81 Este regime é ainda aplicável a refugiados e asilados, bem como a outros casos, muito específicos, de naturais do Suriname e das Molucas.

Este quadro legal⁸² confere duas prestações: uma provisão básica e um subsídio de retorno. A provisão básica consiste numa prestação única com vista ao financiamento das despesas de deslocação e de mudança. O subsídio de retorno consiste numa prestação vitalícia, cujo montante é fixado por Estado de origem⁸³, considerando-se o respectivo nível de vida⁸⁴, não dependendo do montante das contribuições efectuadas, e na garantia de continuidade de cobertura por um sistema de seguro de saúde⁸⁵.

3.2 O EXEMPLO ALEMÃO

Na Alemanha, a especificidade própria da protecção social para a população imigrante, consiste na possibilidade de ressarcimento das contribuições efectuadas⁸⁶ para o sistema de pensões alemão por ocasião de retorno ao Estado de origem.

São condições cumulativas de atribuição deste ressarcimento:

- a saída do país e do sistema obrigatório de pensões;
- a inexistência de possibilidade de ingresso no sistema voluntário;
- o respeito de um período de carência de, pelo menos, 24 meses sobre a saída do sistema;
- o requerimento pelo interessado.

Este ressarcimento apenas pode ser requerido por cidadãos que não sejam alemães nem nacionais de Estados com os quais a Alemanha haja celebrado instrumentos internacionais de segurança social.

82 De referir que a aplicação deste quadro legal encontra-se suspensa desde 01.Setembro.2003, data em que o Governo apresentou ao Parlamento uma proposta legislativa conducente à abolição deste regime, cujos efeitos, após aprovação, deverão retroagir àquela data [Sociale Verzekeringsbank].

83 Qualquer outra prestação holandesa que o beneficiário possa usufruir no Estado de retorno é incorporada neste montante, não existindo acumulação de prestações.

84 Variando em função da dimensão do agregado familiar que retorna com o beneficiário.

85 Caso o retorno seja para um Estado com o qual a Holanda tenha um acordo bilateral em termos de seguro de saúde, as prestações financeiras continuam a ser pagas pelo sistema holandês e as prestações em espécie são facultadas pelo sistema do Estado de residência, a expensas do sistema holandês; caso contrário, é facultado ao beneficiário um determinado montante de modo a que possa pagar um seguro privado no Estado de residência.

86 No valor nominal em que estas foram pagas, sem que haja benefícios de capitalização.

O ressarcimento – que incide apenas sobre as contribuições do trabalhador – corresponde a uma neutralização de todos os direitos sobre o sistema de pensões alemão até então adquiridos.

4. REFORÇO DA PROTECÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO IMIGRANTE EM PORTUGAL

4.1 UM REGIME ESPECIAL DE PROTECÇÃO SOCIAL DOS TRABALHADORES IMIGRANTES?

Conforme visto supra, a protecção social – de carácter sinalagmático, ou seja, previdencial – da população imigrante, à semelhança do que se passa com a quase generalidade dos cidadãos nacionais, ocorre no âmbito do regime geral. Aliás, a tendência política que tem estado subjacente às sucessivas leis de bases da Segurança Social⁸⁷ tem sido no sentido da convergência e unificação dos regimes. Assim sendo, a possibilidade de se criar um regime especial de protecção social dos trabalhadores imigrantes parece remota, quer porque dificilmente colheria eco, designadamente por ser politicamente a contracorrente, quer porque não existem motivos substantivos que pudessem justificar uma autonomização em termos de protecção social.

Contudo, é nosso parecer, que existem – ainda à luz dos princípios gerais da Segurança Social⁸⁸, designadamente da leitura conjugada dos princípios da igualdade⁸⁹ e da equidade social⁹⁰ – motivos e espaço para o reforço da protecção social dos trabalhadores imigrantes.

87 Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto; Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, e Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

88 Cfr. Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 6º e ss.

89 Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 8º.

90 Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, Art.º 10º.

4.2 RAZÕES PARA A EXISTÊNCIA DE UM ESQUEMA ESPECIAL DE PROTECÇÃO SOCIAL

Num ambiente de crescente unificação sistémica da protecção social, a criação e manutenção de um esquema especial de segurança social apenas pode justificar-se em casos específicos e particulares, os quais dever-se-ão pautar pela premência de uma das seguintes necessidades:

- i) cobertura de riscos não devidamente cobertos;
- ii) ou, cobertura complementar de riscos já cobertos pelo regime geral.

No caso ii) não parece competir ao Estado tomar tal iniciativa, mas tão somente permiti-la à iniciativa privada, dado que uma tal medida seria contrária a uma política de equidade ao promover uma sobre-protecção de um determinado grupo social.

Por seu lado, já no caso i) tal poderá acontecer, caso o Estado entenda assumir – por imperativos legais ou morais – essa cobertura. É nesta situação que, segundo nos parece, podemos, em determinados aspectos, enquadrar o caso da protecção social da população imigrante, designadamente no que se refere às prestações diferidas do subsistema previdencial.

4.3 UMA PROPOSTA DE REFORÇO DA PROTECÇÃO SOCIAL DOS TRABALHADORES IMIGRANTES

Em nome de uma política de igualdade de tratamento social dos cidadãos e trabalhadores estrangeiros residentes em Portugal, o objectivo primordial deverá ser a garantia de que estes beneficiam – dentro do quadro legal – de idêntica cobertura face aos congéneres nacionais.

Vencidos determinados prazos de residência, tal é possível a todos os que optem por permanecer definitivamente em Portugal. Porém, mesmo neste caso uma questão

se levanta: como garantir a devida contagem do tempo eventualmente descontado no território de origem? Esta questão, naturalmente, só poderá ser respondida pela celebração de convenções internacionais e acordos bilaterais em que Portugal e o Estado de origem do trabalhador sejam partes⁹¹.

Contudo, para os que não permaneçam definitivamente em Portugal, para além, eventualmente, da anterior, outra questão se levanta: como garantir, se não a portabilidade, pelo menos a conservação dos direitos adquiridos, caso tenha cumprido ou não os prazos de garantia, estejam ou não já em condições de auferir quaisquer prestações?

A existência de convenções internacionais ou acordos bilaterais que permitam ao beneficiário usufruir – e não perder – os respectivos direitos ao abandonar o país parece constituir a solução ideal e para a qual caminhar, à semelhança do já existente com diversos países, ainda que com especificidades próprias país a país nos respectivos trâmites, com vista a possibilitar e promover uma mais sã e justa circulação das pessoas.

Porém, nos casos em que tal não acontece, a proposta que avançamos é a da criação de um fundo onde se acumularia a parcela⁹² correspondente às prestações diferidas⁹³ das contribuições e quotizações pagas por, ou em nome de, beneficiários dos países que não têm com Portugal acordos celebrados, nem se encontrem ao abrigo de quaisquer convenções internacionais que aos Estados em questão vincule.

O propósito de tal fundo seria a acumulação – em regime de capitalização – de capital em nome desses beneficiários até os mesmos cumprirem os respectivos prazos de garantia, ou outra solução, conforme seguidamente explicitado.

91 Não sendo, portanto, respondida por esta proposta.

92 Conforme a desagregação vigente da taxa contributiva do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem [Cf. Decreto-Lei n.º 200/99, de 8 de Junho]. No caso de trabalhadores sujeitos a diferente taxa contributiva, dever-se-ia aplicar o correspondente pro-rata.

93 Dado que relativamente às prestações imediatas, o beneficiário imigrante poderá beneficiar das mesmas em igualdade de circunstâncias que o beneficiário nacional, no decurso da sua carreira contributiva.

Ficando o trabalhador em Portugal, caso fossem ou não cumpridos os prazos de garantia, o respectivo capital transitava para o regime geral⁹⁴, beneficiando o trabalhador, a seu tempo, de uma pensão do regime geral [caso o período de garantia tenha sido cumprido] ou, eventualmente, de uma pensão social⁹⁵ [caso não tenha sido]; ou seja, entraria em definitivo numa situação similar à da generalidade dos trabalhadores portugueses.

Em caso de abandono de Portugal, cumpridos os ditos prazos, o trabalhador a seu tempo beneficiaria de uma pensão do regime geral, a qual lhe deverá ser paga nos moldes em que são já hoje pagas a pensões a não residentes. No caso de os prazos de garantia não terem sido cumpridos, ao abandonar Portugal, o trabalhador poderia optar, podendo o capital acumulado ser entregue à instituição de segurança social do novo Estado de residência [‘compra de tempo de descontos’], nos casos em que seja possível, ou permanecer em capitalização, sendo restituído sob a forma de prestação única de capital à idade de reforma ou prestações mensais – actuarialmente calculadas – a partir dessa mesma idade [tipo ‘PPR’]⁹⁶.

Desta forma, cremos, ficariam devidamente salvaguardados os direitos dos trabalhadores imigrantes face aos descontos efectuados e seria adequadamente cumprida a desejada equidade entre trabalhadores nacionais e estrangeiros⁹⁷.

94 Revertendo, eventualmente, directamente para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

95 Caso se venha a regulamentar o que a Lei, designadamente o já referido Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de Maio, estipula. Poderá também, eventualmente, encontrar-se em condições de auferir o rendimento social de inserção.

96 Com eventual possibilidade de antecipação em caso de comprovada invalidez.

97 Caso a respectiva aplicação a não nacionais venha a ser regulamentada.

Caso	Permanência em Portugal	Prazo de Garantia	Capital	Retorno
A	Sim	Sim	Transita ao regime geral	Pensão
B		Não	Transita ao regime geral	Sem retorno sinalagmático [terá eventualmente direito a uma pensão social ou ao rendimento social de inserção]
C	Não	Sim	Transita ao regime geral	Pensão
D		Não	'Compra de tempo' noutra sistema de segurança social	-
E			Capitaliza	Capital aos 65 anos ou prestações mensais a partir dessa idade

O quadro acima sintetiza a presente proposta.

A gestão de um tal fundo, devidamente estatuidos os respectivos critérios de gestão⁹⁸, poderia ser confiada tanto a uma instituição pública⁹⁹ como privada ou mutualista, consoante a opção política¹⁰⁰.

Em termos de impacto financeiro no sistema de Segurança Social português, a criação de tal fundo, e respectivo funcionamento nos moldes apresentados, traduzir-se-ia nas seguintes consequências:

98 Designadamente em termos de risco, rentabilidade e custos de administração, entidades diversas.

99 Designadamente, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social.

100 Este fundo, não obstante carecer de uma contabilização específica, designadamente actuarial, poderá obter vantagens de gestão, designadamente em termos de rentabilidade e diversificação de risco, sendo gerido em associação com outros fundos, bem como, porventura, pela entrega parcial da respectiva gestão a entidades diversas.

i) no curto prazo, efeito financeiro neutro, designadamente em termos de saldo das Administrações Públicas, dado que os fluxos financeiros de entrada manter-se-iam inalterados, não existindo quaisquer fluxos financeiros de saída; o capital apenas estaria acumulado de uma forma mais arrumada;

ii) no médio prazo, efeito financeiro negativo, na medida do capital acumulado utilizado para compra de tempo de desconto noutra sistema de segurança social em benefício de trabalhadores imigrantes regressados ao respectivo país de origem sem cumprir os prazos de garantia das prestações diferidas do regime geral [caso D];

iii) no longo prazo, efeito financeiro negativo, na medida do capital acumulado utilizado para entrega aos trabalhadores imigrantes regressados ao respectivo país de origem sem cumprir os prazos de garantia das prestações diferidas do regime geral e que hajam completado a idade de reforma [caso E]¹⁰¹.

Assim, esta é uma medida que – indubitavelmente – tem custos financeiros a médio e longo prazo, não obstante os mesmos deverem ser bastante circunscritos¹⁰². Porém, é nosso parecer que a acumulação cega deste capital por parte da Segurança Social portuguesa, sem que tal se consubstancie de forma alguma em benefício dos trabalhadores, constitui forma moralmente ilícita de enriquecimento do sistema, a qual discrimina e penaliza os trabalhadores imigrantes nas situações referidas.

4.4 QUANTIFICAÇÃO FINANCEIRA DA PROPOSTA SUPRA

Utilizando valores da Conta da Segurança Social de 2001¹⁰³, temos que o total de quotizações e contribuições, nesse ano, foi de 9.570,3 milhões de euros. Deste total, 441 milhões de euros são da responsabilidade de trabalhadores imigrantes: 141,3 milhões de euros das quotizações dos trabalhadores e 299,8 milhões

101 Contudo, tanto no longo como no médio prazo, este efeito, em termos líquidos, deverá ser menor, dada a existência de um maior incentivo ao retorno numa fase do ciclo de vida onde têm acrescido peso despesas como as com os cuidados de saúde.

102 Dado apenas ocorrerem em caso de trabalhadores imigrantes, de Estados com os quais Portugal não mantém convenções internacionais nem acordos bilaterais de segurança social, que abandonem Portugal sem que hajam cumprido os prazos de garantia das prestações diferidas do regime geral da Segurança Social.

103 A última disponível.

de euros das contribuições das entidades patronais¹⁰⁴. Ou seja, temos que do total das receitas com quotizações e contribuições, 4,6% são devidos a trabalhadores imigrantes¹⁰⁵.

Considerando a desagregação vigente da taxa contributiva do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem¹⁰⁶, cabem às eventualidades invalidez, velhice e morte 23,1 pontos percentuais dos 34,75 pontos percentuais correspondentes ao valor da taxa.

Utilizando essa *ratio*, temos que – no ano de 2001 – deveriam ser canalizadas para a protecção específica daquelas eventualidades cerca de 66,5% do total das quotizações e contribuições pagas pelos trabalhadores imigrantes.

Estimando-se em 50,4%¹⁰⁷ a percentagem de trabalhadores que é originária de Estados com os quais Portugal não mantém convenções internacionais ou acordos bilaterais, chegamos a um montante próximo dos 147,8 milhões de euros como estimativa do valor a transferir, em 2001, para o fundo ora proposto.

Caso se opte por apenas considerar as quotizações dos trabalhadores, este valor deverá ainda ser multiplicado por 31,7%¹⁰⁸, resultando um montante de 46,8 milhões de euros.

104 De acordo com ALMEIDA, André Corrêa d' (2003) Estudo do Impacto da Imigração em Portugal nas Contas do Estado, Observatório da Imigração, Lisboa.

105 O que, comparando com uma *ratio* de cerca de 5,5% em termos físicos, traduz uma remuneração média menor por parte dos trabalhadores imigrantes em face dos nacionais.

106 Cfr. Decreto-Lei n.º 200/99, de 8 de Junho.

107 Com base nos números físicos do IIES.

108 Percentagem resultante da *ratio* 11% [percentagem correspondente às quotizações dos trabalhadores] sobre 34,75% [percentagem total das quotizações e contribuições].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, cumpre referir que Portugal apresenta um elevado grau de protecção social¹⁰⁹ – tanto em termos de segurança social como de saúde – da população imigrante, podendo considerar-se dentro dos melhores padrões internacionais; não obstante, é iniludível a existência de uma lacuna quanto à protecção específica dos trabalhadores imigrantes que abandonam o país sem terem logrado cumprir os prazos de garantia do sistema previdencial da segurança social.

Neste contexto, foi aqui formulada uma proposta de criação de um fundo que permita obviar a esta questão, a qual parece-nos apresentar claras melhorias comparativamente com os exemplos holandês e alemão apresentados.

O sistema holandês consubstancia mais uma política de incentivo ao repatriamento de imigrantes que uma política de protecção social, dado esta surgir como o factor de incentivo e não como o objectivo. Por outro lado, em rigor, este consubstancia um mecanismo de antecipação de reforma¹¹⁰ – e para uma idade inequivocamente precoce – o que contraria as actuais correntes políticas de desincentivo à antecipação de reforma, nomeadamente na União Europeia, no quadro das medidas tendentes a assegurar a sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social em face do processo de envelhecimento demográfico em curso.

Por seu lado, o sistema alemão, ao ressarcir, em período potencialmente activo, as contribuições pagas, não constitui um mecanismo de financiamento específico de reforma.

O sistema ora proposto para Portugal apresenta a clara vantagem de, não afectando o rendimento permanente, garantir a outorga do capital no período do ciclo de vida mais adequado, o que – indubitavelmente – parece dever ser uma preocupação primeira dos sistemas de segurança social.

Em suma, esta parece ser uma medida de acção política adequada em termos de desenvolvimento do sistema de protecção social vigente, e que tornará mais equitativas e justas as condições laborais e sociais do país em face da população imigrante.

109 Em termos de comparação com a protecção conferida aos cidadãos nacionais.

110 Ao ser atribuída vitaliciamente, a partir dos 45 anos de idade.

WORKSHOP

“A PROTECÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO IMIGRANTE”

NOTA:

Os textos transcritos resultam das intervenções na sessão realizada no dia 01 de Outubro de 2003, no Palácio Foz, em Lisboa. Reproduzem as intervenções dos comentadores convidados - apresentando marcas de oralidade, e contribuíram como reflexão crítica na construção da versão final do relatório do estudo.

FERNANDO ADÃO DA FONSECA
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Quero começar por agradecer o convite que me fizeram. Digamos que foi um acto de confiança, pois interessei-me por estas questões, mas não sou um especialista. Comparando o texto que recebi com a apresentação feita, tive uma prova cabal de que o ensino à distância não serve completamente, tendo o ensino presencial um valor diferente para a compreensão dos assuntos. Esta comparação serve igualmente para concluir que, afinal de contas, em Portugal, não temos apenas um problema com o trânsito dos automóveis, mas também com o trânsito das leis, e eu confesso que hoje assisti aqui a um verdadeiro GPS para conseguir chegar, digamos, ao bom destino.

Feita esta pequena introdução, creio tornar-se claro porque é que o meu contributo é muito pequeno. A culpa, se assim se pode dizer, não considero ser minha, mas da pessoa que fez o trabalho, porque realmente está tão bem feito que há muita pouca coisa a acrescentar.

Começo por referir, tendo em conta a minha experiência profissional, estar absolutamente de acordo com a criação de um fundo de capitalização, onde se acumulem as parcelas correspondentes às prestações dos imigrantes. É um princípio de justiça. Para além de tudo aquilo que já foi aqui dito, é a nossa sensibilidade humana a dizer-nos que não podia ser de outra forma. No entanto, não é conveniente fazer uma gestão separada desse fundo, pois a possibilidade de obter maiores rentabilidades, quando os dinheiros estão desagregados, é menor do que quando há um bolo maior. Basta haver um tratamento contabilístico cuidadoso. Tal não obsta a que – e isto tem mais a ver com a forma como os fundos da Segurança Social são geridos, o que não vem aqui ao caso – haja uma entrega de parcelas do fundo a diferentes entidades que até concorram entre si e, em função do seu desempenho, possam até justificar um pagamento distinto. Esta observação justifica-se pela necessidade de, nestas situações, ter sempre em vista a maximização do ganho e até alguma dispersão de risco. Portanto, é apenas um cuidado que eu queria referir e que pode ser muitíssimo importante.

Considero interessante a forma como fez a contabilização dos efeitos e obteve o impacto negativo financeiro. Todavia, julgo que este último não será tão grande como calcula, porque, esta forma de resolver o problema é também um incentivo a que as pessoas regressem ao país de origem, quando se reformam. Expliquemos: se eu, para poder receber essas prestações diferidas, tiver de cá ficar, então tenho um incentivo para continuar a viver cá. Mas se me é dito “Pode regressar e receber essas prestações”, então este incentivo para continuar a viver cá desaparece. Ora, quando as pessoas atingem essas idades, há uma aumento significativo da despesa com cuidados de saúde – e, ao regressar ao seu país de origem, Portugal fica dispensado de dar esses cuidados de saúde – não porque não seja justo, não é a isso que me estou a referir – com evidentes vantagens em termos de números financeiros puros. Deste modo, creio que existe aqui um efeito financeiro positivo.

Há um outro ponto que queria referir: penso ser positivo, como é proposto, que o trabalhador possa optar por comprar “à cabeça” tempo de desconto no seu país de origem, para onde regressa, ou receber esse valor mais tarde. Mas não tem que ser sob a forma total; penso que também deveria haver a possibilidade de receber sob a forma de prestações. Há aqui um efeito semelhante ao do seguro porque, obviamente, se eu pagar na totalidade e a pessoa perder direito a essa prestação, por exemplo, porque faleceu, que é uma coisa que acontece com maior probabilidade à medida que envelhecemos, obviamente que há aí um ganho para este fundo. Se a pessoa viver mais tempo do que o esperado, há logicamente uma perda, mas isso é uma questão de cálculo, que creio ser bastante simples, tal como num PPR.

É este o meu contributo, muito modesto, mas aquele que eu sinto que sou capaz de fazer.

Muito obrigado.

SEBASTIÃO NÓBREGA PIZARRO

DIRECTOR DO DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA SEGURANÇA SOCIAL

Querendo, antes de mais, agradecer o convite para integrar este painel, eu iria rapidamente desenvolver um comentário sobre o Estudo em debate segundo três perspectivas.

Em primeiro lugar, farei uma apreciação geral no aspecto em que há algumas referências que terão de ser actualizadas. Em segundo lugar, um comentário relativo à proposta, que é a parte fundamental do Estudo. E, em terceiro lugar, se tiver tempo, talvez até durante a discussão, gostaria de trazer alguma informação adicional sobre outras vias de protecção em matéria de segurança social da população migrante que, no caso da Comunidade Europeia, estão hoje na ordem do dia.

Neste âmbito, chamaria, desde já, a atenção para a referência que foi feita ao Regulamento n.º 1408/71, que é uma espécie de “Bíblia” da segurança social dos trabalhadores migrantes. Seria conveniente que no Estudo ficasse indicado que esse regulamento, a partir de 1 de Junho deste ano (2003), foi estendido aos nacionais de países terceiros, o que significa que, potencialmente, todos os trabalhadores migrantes com uma carreira em pelo menos dois Estados membros da União Europeia estão abrangidos, cumpridos que sejam determinados pressupostos, por um sistema de coordenação de legislações.

No que se refere ao primeiro ponto, o Autor do Estudo já indicou que, designadamente, quanto ao regime das prestações familiares, a menção que nele consta está desactualizada. Em Agosto, com efeito, foi publicado um novo decreto-lei sobre a eventualidade de encargos familiares no âmbito do subsistema de protecção familiar (D.L. n.º 176/2003, de 2 de Agosto).

Uma outra precisão que deve ser introduzida é a seguinte: designa-se o Regulamento n.º 1408/71 como sendo o regulamento que se aplica aos trabalhadores assalariados, nada mais se acrescentando. Ora bem, em 1971, o Regulamento n.º 1408/71

era, efectivamente, aplicado, pelo menos do ponto de vista literal, apenas aos trabalhadores assalariados, mas desde 1982 abrange os trabalhadores independentes e, mais recentemente, os funcionários públicos e os estudantes. Ou seja, este regulamento tem sido revisto quase todos os anos. Convém deixar este facto bem claro, não se vá pensar que os Regulamentos da Comunidade Europeia fazem ou permitem discriminações, designadamente em relação aos trabalhadores independentes.

A título informativo, queria dizer que, desde 1999 até 2003, o mais tardar até 2004, por decisão do Conselho Europeu de Chefes de Estado e do Governo, os serviços da Comissão e do Conselho têm tido a incumbência de melhorar e simplificar o regulamento. Começou-se em 1999, havendo boas condições para se concluir em 2003. É o chamado Regulamento de reforma e simplificação do Regulamento n.º 1408/71.

Evidentemente que países como, por exemplo, a Alemanha e a Holanda preferem dar a tónica à simplificação. Nós concordamos que a simplificação é importante, mas preferimos dar a tónica à reforma e à melhoria desse regulamento.

Foi também feita uma menção às prestações de desemprego, no quadro do regulamento, como podendo ser exportadas, isto é, pagas fora do território do Estado membro competente. Ora, tal afirmação é só parcialmente correcta, isto é, as prestações de desemprego podem, dentro de certas condições e limites, ser exportadas, mas só durante um período máximo de três meses. Esgotado este período de três meses, o trabalhador tem de regressar ao país onde se desempregou, sob pena de perder o direito às prestações.

Gostaria, igualmente, de dizer que, quando foram mencionados os quatro princípios basilares do sistema de coordenação, se falou do princípio da determinação da legislação aplicável. No entanto, a respectiva explicitação está incompleta, na medida em que apenas se disse que este princípio visa evitar a sobreposição de aplicação de legislações. Para além dessa função, este princípio visa evitar lacunas, o que é talvez mais importante.

Ainda no que se refere à legislação portuguesa, talvez fosse necessário tocar num aspecto, com vista a fundamentar, a nível jurídico, esta vertente do trabalho. Cita-se a legislação do Sistema de Segurança Social, em termos, aliás, genericamente, correctos. Mas julgo que, nesta área da protecção do trabalhador migrante, conviria ser feita uma citação muito especial ao Artigo 20º da Lei de Bases que, justamente, versa sobre as relações internacionais em matéria de segurança social. Este artigo é fundamental, impondo ao Estado Português o dever de promover a celebração de convenções internacionais. Há outros artigos com incidência internacional que podia também mencionar, mas agora ficaria por aqui.

Relacionado com a proposta propriamente dita, gostaria de começar por dizer o seguinte, recordando as nossas relações, no passado, com a Alemanha: quando se pensa na situação dos trabalhadores migrantes que abandonam o país de emprego sem terem tido a possibilidade de efectuar um longo período de contribuições, muitas vezes há a tentação de se apelar para o reembolso de contribuições.

Devo dizer-lhes que a minha experiência, de mais de trinta anos, nesta área, diz-me que essa medida é de rejeitar, eu diria mesmo, em absoluto. Temos uma má recordação do recurso ao reembolso de contribuições no que diz respeito aos portugueses que trabalharam na Alemanha e que, até 1986, – felizmente, a partir de 1986, isso deixou de se poder fazer dentro do quadro do direito comunitário –, podiam, quando regressavam, requerer o reembolso de contribuições. Muitos o fizeram. Mas o que é que acontecia? Eu conheci casos pessoais difíceis, sobretudo, recordo-me, depois do 25 de Abril, quando muitas pessoas regressavam a Portugal porque pensavam que iriam ter aqui possibilidade de se empregar. Então, requeriam o reembolso de contribuições na perspectiva de, eventualmente, iniciarem um trabalho independente.

Um caso dramático, que nunca hei-de esquecer, foi o de uma viúva, com grandes dificuldades económicas, que entrou em contacto com os meus serviços – por acaso fui eu próprio que a atendi –, a então Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, hoje Departamento de Relações Internacionais de Segurança Social, para solicitar ajuda na instrução do pedido de uma pensão de

viuvez à instituição competente da República Federal da Alemanha. Foi-lhe dito que não tinha direito a essa pensão, uma vez que o marido, em tempos, tinha pedido o reembolso de contribuições. Ora, o reembolso de contribuições significava “só isto”: perda de quaisquer direitos de segurança social em curso de aquisição. Aliás, no exemplo da Alemanha, o sistema era ainda mais rigoroso, pois não havia direito ao reembolso de todas as contribuições, mas apenas das efectuadas pelo trabalhador, o que significava que as contribuições efectuadas pela entidade patronal ficavam nas instituições alemãs, o que, de algum modo, justificava o facto de se pressentir algum incentivo ao reembolso... Portanto, na minha opinião, o reembolso de contribuições é uma medida para esquecer.

Relativamente ao caso da Holanda, julgo que se trata, aliás como foi dito pelo autor, de um subsídio de retorno mais do que de uma prestação de protecção social. Numa nota que está incluída no trabalho, em pé de página, é dito que se uma pessoa pedir esse subsídio, perderá o direito a todas as possíveis prestações holandesas futuras. Se é assim, parece-me que, pelo menos, nessa medida, não se trata de um verdadeiro subsídio de retorno. Este tem por fim permitir o regresso dos imigrantes e acorrer às despesas de viagem e às primeiras e segundas necessidades. Este é um aspecto que eu recomendava que esclarecesse porque, tanto quanto conheço, a Holanda não tem uma legislação que faça perder as prestações de segurança social numa situação dessas.

Sobre a parte principal da proposta, o Professor Roberto Carneiro disse, e muito bem, que ela tem, pelo menos, uma vantagem: é uma proposta, no mínimo, controversa. Eu diria que, – naturalmente que não tenho uma opinião conclusiva, pois precisava de reflectir mais sobre ela –, esta proposta assenta no pressuposto de que só entraria para um fundo autónomo, a constituir e a gerir em regime de capitalização, a parcela das contribuições correspondentes às pensões futuras de trabalhadores migrantes que não estivessem abrangidos por um instrumento internacional. Vejamos dois aspectos, a título de reflexão prévia.

O primeiro aspecto é este: é de prever que, nos próximos anos, pelo menos no espaço europeu e não só, o número de trabalhadores migrantes nacionais de países hoje

não vinculados, a título internacional, no domínio da segurança social, vá diminuir drasticamente, dado o alargamento progressivo da rede de instrumentos internacionais a esse países. Lembro só o seguinte: no ano de 2004, Portugal ficou ligado, naquele domínio, a mais dez países, os novos dez Estados-membros da Comunidade Europeia.

Por outro lado, e este é um ponto que, como sublinhei no início, também é importante, a União Europeia adoptou o Regulamento n.º 859/03, de 14 de Maio que, tem como consequência, estender o Regulamento n.º 1408/71 aos trabalhadores de países terceiros, não comunitários, desde que residam legalmente num Estado membro e que tenham estado em conexão com as legislações de, pelo menos, dois Estados-membros. Assim, hoje, um trabalhador ucraniano em Portugal que não está, ainda, abrangido por uma convenção entre Portugal e a Ucrânia, quando sair de Portugal ou se, antes de ter entrado em Portugal, tiver estado abrangido pela legislação por exemplo da França ou da Alemanha, poderá, eventualmente, vir a invocar o Regulamento n.º 1408/71. Esta é uma matéria a ter em conta.

Para além da evolução da rede de instrumentos internacionais, julgo que devíamos reflectir sobre outro aspecto da questão. Segundo percebi, os descontos para o fundo proposto seriam efectuados à cabeça, ou seja, incluiriam todos os trabalhadores migrantes não abrangidos por um instrumento internacional. Mas se, na verdade, esses trabalhadores vão acabar por cumprir o prazo de garantia, porque continuaram a trabalhar em Portugal, o problema não se põe, é a mesma situação que a dos trabalhadores portugueses. Deste modo, há que esperar pela idade de reforma (65 anos) ou, se houver um azar que concretize a eventualidade de invalidez, em relação aos trabalhadores inválidos que já tivessem cumprido o respectivo período de garantia, o problema também não se põe (funciona o princípio da igualdade de tratamento).

Quanto àqueles que cumpriram o período de garantia e que abandonaram Portugal – por exemplo, um trabalhador ucraniano e, supondo mesmo (por mera hipótese) que não vai haver nenhuma convenção – como cumpriram o período de garantia

de 15 anos, na altura devida, aos 65 anos, vão ter direito à pensão portuguesa de reforma apesar de residentes na Ucrânia, de resto, como qualquer cidadão português que sempre tivesse residido em Portugal mas que resolvesse ir passar os últimos anos na Ucrânia ou no território de outro país. Em qualquer dos dois casos, independentemente da existência ou não de instrumentos internacionais, a legislação interna portuguesa – honra lhe seja prestada porque, desde sempre, acolheu uma solução de abertura – assim o determina, uma vez mais, em nome da igualdade de tratamento.

No que respeita àqueles que não cumpriram o prazo de garantia – e julgo que aí a reflexão tem muito mais interesse prático – haverá, ainda, que ter em conta o seguinte: nada exclui que um trabalhador ucraniano, que saiu de Portugal após ter pago, por exemplo, 10 anos de contribuições, volte novamente a Portugal e, portanto, tenha a possibilidade de cumprir o período de garantia, sobretudo numa época em que se intensificam os movimentos migratórios. Além disso, neste momento, Portugal está ligado a 30 países; para o ano (2004), a 40 e, potencialmente, a uma rede cada vez mais alargada de instrumentos internacionais de segurança social.

Ora a postura portuguesa nesta área foi sempre uma postura humanista. Quando negociamos acordos de segurança social o que fazemos? Regulamos, antes de mais, o campo de aplicação pessoal para saber quem deve ser abrangido. O normal seria incluir apenas os cidadãos portugueses e os cidadãos do país B, mas nós fazemos, em regra, este comentário: não, isto é restritivo, deviam ser abrangidos os segurados, independentemente da nacionalidade. E, assim, grande parte das convenções bilaterais assinadas por Portugal têm um campo de aplicação aplicável a segurados.

Suponhamos que o nosso ucraniano, que trabalhou em Portugal e tem 14 anos de contribuições, não cumpriu o período de garantia, face à legislação portuguesa, quando chegar à idade de reforma. Vamos, também, supor que, ao sair de Portugal ele emigrou para o Brasil onde passa a ficar abrangido não só pela legislação brasileira, mas também pela convenção entre Portugal e o Brasil, enquanto segurado dessa legislação, e, portanto, os períodos contributivos brasileiros passam a ser con-

siderados relevantes para efeitos daquela convenção. Assim, se por hipótese, cumprir 5 anos no Brasil, 14 com 5 é igual a dezanove, que por sua vez é um período maior do que 15 (período de garantia previsto na legislação portuguesa para abrir direito), aquele trabalhador vai ter direito à pensão portuguesa, na idade legalmente prevista, embora de montante proporcional ao período cumprido em Portugal.

Mas, como é evidente, a melhor forma de resolver os problemas é a celebração de convenções de segurança social que vinculem Portugal e os Estados de origem dos imigrantes, com a vantagem adicional de, para efeitos, quer de abertura de direitos, quer de cálculo das prestações, se poderem totalizar os períodos cumpridos nos dois Estados em causa e, portanto, no exemplo em causa, no futuro, os períodos cumpridos na Ucrânia.

Qualquer mecanismo que passe por amputar o sistema de segurança social de parcelas de financiamento em situações perfeitamente aleatórias, como seja o regresso ao país de origem, poderia pôr em causa o financiamento e comprometer o equilíbrio e a sustentabilidade daquele sistema. Este será outro aspecto que deve ser tido em conta.

Acerca do regulamento de extensão, acrescentaria o seguinte: Portugal pugnou muito, neste domínio, porque era precisamente aí que estava a nossa prova de coerência. Defendemos os direitos e lutámos contra as discriminações que podiam atingir os trabalhadores portugueses quando eles, antes da adesão à Comunidade Europeia, trabalhavam em França ou noutros Estados membros e, por isso, seria agora estranho e contraditório, que ficássemos indiferentes à sorte dos trabalhadores de países terceiros que têm carreira em vários países da Comunidade. Este é de facto um regulamento com grandes potencialidades, embora não tenha sido adoptado com fundamento na base jurídica mais adequada do Tratado da Comunidade Europeia. Como se sabe, no direito comunitário, as bases jurídicas são importantes e este regulamento de extensão não assenta na base jurídica sobre livre circulação de pessoas e, em especial, de trabalhadores, na medida em que, actualmente, o direito comunitário relativo à liberdade de circulação se aplica apenas aos trabalhadores nacionais

de Estados-membros. Deste modo, não foi possível estender o Regulamento n.º 1408/71, com base no artigo 42º do Tratado. Mas foi possível estendê-lo, como último recurso, com base numa disposição do Título do Tratado sobre vistos, asilo, imigração e outras políticas ligadas à livre circulação de pessoas (artigo 63º, n.º 4), disposição que, constituindo embora uma base jurídica menos forte, teve o mérito de ter desbloqueado a situação.

Queria, por último, chamar a atenção para o seguinte: a negociação e adopção deste regulamento (que demorou cerca de 10 anos) deu-nos muita satisfação, pelo que pode representar para a protecção social dos trabalhadores de países terceiros, em geral, incluindo, muito em especial, os trabalhadores nacionais dos PALOP. Com efeito, o simples facto de terem trabalhado, por exemplo, em Portugal, na França ou na Holanda (estou a pensar nos trabalhadores cabo-verdeanos), vai fazer com que, através do recurso ao princípio de totalização de períodos da sua carreira contributiva, se possa desencadear o funcionamento das normas comunitárias de coordenação.

Muito obrigado.

MÁRIO PATINHA ANTÃO

PROFESSOR UNIVERSITÁRIO

Agradeço o convite para participar neste workshop que tem como escopo central a análise de uma proposta inovadora apresentada pelo Dr. Pedro Duarte Silva. Sou certamente das pessoas presentes, uma das menos surpreendidas com a qualidade desta proposta, visto que, em 1994-95, quando dirigi o então Gabinete de Estudos Económicos do Ministério das Finanças, já a capacidade de investigação do Dr. Pedro Duarte Silva sobressaía.

O meu contributo para o debate proposto reporta-se à questão, em geral, da portabilidade internacional de direitos adquiridos e em formação de pensões de reforma por velhice, no seio da União Europeia que, devido ao Alargamento em curso, coloca novos e mais complexos problemas.

É sabido que as restrições actuais a uma portabilidade plena destes direitos constitui um entrave à mobilidade laboral inter-estados da UE, particularmente, de trabalhadores qualificados que, ao aproveitarem tais ofertas de emprego, se tornam imigrantes.

Muito se evoluiu, nos últimos anos, na coordenação internacional das legislações nacionais de segurança social, visando assegurar, entre outros princípios basilares, o da conservação integral de tais direitos, quer os adquiridos, quer em curso de formação. Todavia, sendo ainda muito diferentes as respectivas fórmulas de cálculo desses direitos, bem como os parâmetros institucionais que elas têm que respeitar, nos 25 Estados-membros da UE, esse princípio de conservação integral não se observa, na prática, em muitos casos de cidadãos concretos e, em especial, quando o imigrante, o é, não apenas num, mas em vários outros estados-membros, e fixa um deles ou o seu estado natal, como sua residência quando passa à situação de reforma.

Para o estado insatisfatório de concretização desta portabilidade com conservação integral de direitos militam, ainda, dois factores, ainda pouco estudados – o incentivo

do tipo “selecção adversa” que subjaz em certos “prémios” de saída de imigrantes, previstos nalgumas legislações nacionais, quando os mesmos atingem uma idade adulta madura (acima dos 45-50 anos); e as barreiras acrescidas à referida conservação integral destes direitos quando a respectiva portabilidade internacional inclui períodos de descontos feitos em administrações públicas de um ou mais países (ou em regimes de trabalhadores independentes).

A esta luz, duas formas de corrigir estas barreiras surgem como adequadas – o aperfeiçoamento do Regulamento europeu n.º 1408 e dos correspondentes regulamentos de extensão, quando a portabilidade se reporta também a países fora da UE; e iniciativas como a do Dr. Duarte Silva para preencher lacunas que criam, segundo a sua própria terminologia, situações de “enriquecimento ilícito” de uma ou mais legislações de segurança social nacionais.

Naturalmente, o primeiro tipo de iniciativa pode roubar espaço ao segundo. Mas, não é esperável que o possa fazer na totalidade, nos anos mais próximos, em que o que preocupa cada um dos Estados-membros é a reforma do seu próprio sistema de pensões, de modo a manter sustentáveis as suas finanças públicas, face à “aritmética demográfica desagradável” perspectivada para os próximos 20 ou 40 anos.

Por isso, considero que merece ser aprofundada a sugestão-proposta do Dr. Duarte Silva de criação de um fundo específico, gerido, no âmbito do sector público, como se de um PPR (ou algo semelhante) se tratasse, alimentado pelas contribuições de imigrantes em Portugal que saíam do país antes de cumprirem aqui o prazo de garantia (mínimo de 15 anos de contribuições), sem prejuízo de se celebrarem ou aperfeiçoarem os nossos acordos bilaterais com países extra-comunitários, donde provém, aliás, a maioria dos nossos imigrantes.

Muito Obrigado.

MARIA JOSÉ NOGUEIRA PINTO

PROVEDORA DA SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE LISBOA

Muito obrigada. Devo dizer que a apresentação do trabalho desenvolvido pelo Dr. Duarte Silva foi muito interessante. Também quero dizer que não sou uma especialista de Segurança Social, embora trabalhe nesta área há vários anos.

Começaria por fazer aqui uma observação que penso ser muito importante quando falamos de direitos sociais: o nosso problema, hoje, não se centra no reconhecimento dos direitos. Aliás, Portugal tem uma legislação profusa e detalhada sobre praticamente todos os direitos sociais; é uma legislação muito generosa, que tem como contraponto algo que me parece preocupante, que é a enorme dificuldade, ainda hoje sentida, por muitos cidadãos ou imigrantes, de ter o efectivo exercício dos direitos. Portanto, a grande questão já não é a dos direitos, mas sim quem é que, tendo direitos, acede ao efectivo exercício dos mesmos. Obviamente que, para exercer efectivamente os direitos, afiguram-se muito importantes os mecanismos que são postos à disposição das pessoas. Mas é no acesso aos direitos que as grandes desigualdades hoje se verificam, sendo condicionadas pelas matérias e pela categoria das pessoas.

Em relação ao sistema de Segurança Social, penso também que é importante dizer o seguinte: o subsistema previdencial assenta numa base contratual, ou seja, aquilo que o cidadão trabalhador estabelece com a Segurança Social é um contrato que deve ser cumprido. Não estamos na mesma situação que, por exemplo, o subsistema de solidariedade, em que existe o imperativo ético que recebeu, felizmente, enquadramento, quer constitucional, quer na lei ordinária, através do qual todos contribuem através dos impostos para este esforço de solidariedade. Pelo contrário, no subsistema previdencial eu desconto, a minha entidade patronal desconta, e o Estado é obrigado a dar-me aquilo que eu negocieei com ele na base deste contrato. Deste modo, o Estado é uma entidade seguradora dos riscos e das situações previsíveis no ciclo de vida do trabalhador.

O caso da solidariedade, como disse, é diferente: a lei não foi regulamentada. Aliás, em Portugal, existem inúmeras leis, aprovadas na Assembleia da República, que nunca foram regulamentadas. Esta é outra forma de dificultar o exercício efectivo dos direitos. Em bom rigor, essas leis nunca entraram em vigor. Para mim, elas não existem! Este é um exemplo de restrição de direitos.

O subsistema familiar é misto porque além dos direitos de base contratual, existem outros.

Faço uma observação em relação à saúde: ninguém desconta para a saúde em Portugal o que, em parte, justifica o mau estado em que o sistema de Saúde se encontra. Como ele é universal, genericamente e tendencialmente gratuito, e ninguém sabe o que é que isso quer dizer, nem os próprios deputados que introduziram esta frase na Constituição, o que acontece é que, os custos com os bens de saúde de cada cidadão que acede aos Serviços de Saúde, são suportados pelo Orçamento de Estado. Muitas vezes, quando se fala mal da questão da imigração, da questão do estrangeiro que vem para o nosso espaço, partilhar os nossos bens, e não desculpando absolutamente em nada essa postura, lembro que este sistema de Saúde tem grande dificuldade em responder a necessidades básicas dos portugueses. Por vezes, aquilo a que se chama xenofobia não é mais do que a luta dos grupos pelo acesso a bens essenciais.

Em relação à questão da Holanda, queria fazer aqui uma observação que penso ser interessante. Aliás, já foi feita pelo Dr. Patinha Antão. Os 45 anos correspondem ao princípio da entrada na segunda fase cara da vida da pessoa e todos os países encaram esta realidade sob uma perspectiva um pouco egoísta. Quer dizer, quando a pessoa entra num ciclo de vida em que vai começar a pesar, aparecem soluções destas que, por um lado, são absurdas por causa da questão da pré-reforma, mas, por outro, são justificáveis pelo peso que se prevê que os cidadãos vão começar a ter a partir desta fase. Relativamente a esta questão concreta, quero referir dois aspectos. O primeiro, que é evidente, e que o Prof. Roberto Carneiro já referiu: nós hoje vivemos num mundo onde tudo se move, o bom e o mau, as doenças globais,

de riscos globais, etc.. Portanto, a única maneira de salvaguardar estes direitos, que têm, na sua base, contribuições, consiste em seguir o indivíduo sob o ponto de vista financeiro. O financiamento é aquilo que assegura o exercício do direito e, portanto, se não existe um esquema através do qual esse financiamento segue o indivíduo quando se desloca, este perde o exercício desse direito. Por isso, às vezes tenho receio no âmbito dos acordos bilaterais. Sou a favor de pegar nas grandes regiões. Portugal está inserido em três: os PALOP, a União Europeia e a Ibero-América. É certo que se não se arranjar um esquema em que se garanta que o financiamento segue o indivíduo, estes direitos não têm nenhuma espécie de garantia.

Há aqui o seguinte problema: este subsistema previdencial de base contratual está com pouca saúde financeira. Assim, a conjugação da diminuição da natalidade e do aumento da esperança média de vida faz com que a relação activo-inactivo seja cada vez maior. Posso estar enganada, mas penso que as reformas se pagam com o dinheiro que entra em cada mês. Ou seja, o maior impacto financeiro da proposta aqui apresentada era impedir que os descontos dos imigrantes, que correspondem a uma quota de activos importante, fossem usados para pagar as reformas. Isto é um problema que sai da lógica, da boa lógica em que devem assentar estes estudos, enfim, é um facto que vem de uma prática que infelizmente não pode ser muito correcta.

Foi igualmente sublinhado, penso que pelo Dr. Patinha Antão, um aspecto importante: nós temos a mesma mobilidade internamente, ou seja, temos grande mobilidade entre diferentes subsistemas de segurança social. Consideremos, por exemplo, o caso da função pública e do contrato individual de trabalho, até porque o Estado já está a fazer contratos individuais de trabalho. No fundo, o que se está a dizer aqui é que no cômputo entrem as diferentes partes e elas possam vir ter com o indivíduo, onde quer que ele esteja.

A proposta vai tornar evidente as dificuldades de gestão destes fundos, que eu penso não estarem verdadeiramente constituídos enquanto tal. Depois, eu diria que o Sistema de Acção Social – e vou dar uma pequena achega em relação ao Sistema

de Acção Social, uma vez que é nele que eu trabalho: a Misericórdia de Lisboa – é também restritivo. Mas, uma vez que a Misericórdia de Lisboa não é totalmente pública, eu levantei todas as restrições. Aliás, já quando estive à frente de um hospital que era completamente público, levantei as restrições, antes de essa realidade se afigurar clara no âmbito da Saúde. Recordo que, na altura, a despesa teve de ser suportada pelo orçamento do hospital para assim se resolver o problema dos ilegais na Acção Social. Devo dizer que, para mim, esta questão não se coloca como um problema. Na Acção Social, nós atendemos qualquer pessoa e penso que isso é que é correcto.

Existe uma linha da frente, que é pública, tendo portanto de obedecer a regras. Neste Sistema de Acção Social, era muito complicado dar resposta às pessoas que dela necessitavam, uma vez que ele é restritivo. Pensei portanto que uma das utilidades da Misericórdia de Lisboa, que tem como missão cumprir as obras de misericórdia, e não é uma entidade pública, era abrir as suas portas. Assim tem sido e espero que continue a ser.

Finalmente, queria só referir aqui uma certa dúvida em relação ao reembolso das contribuições, com as quais o Dr. Sebastião Pizarro não concorda. Acho interessante o que ele disse, porque o “plafonamento” das pensões teve uma discussão semelhante na Assembleia da República. Penso que para estas coisas serem possíveis seria preciso não desconfiar do grau de responsabilidade de uma das partes, neste caso, do beneficiário. O que é que eu quero dizer com isto? Quero dizer que o reembolso só será prejudicial se pensarmos que a pessoa não tem responsabilidade para o gerir e que o delapida. Depois, não tem direito a pensão nem a qualquer subsídio e penso que temos de ter, neste caso, alguma flexibilidade. Temos de pensar que todos estes sistemas só sobrevivem assentando na co-responsabilidade. Não cabe unicamente ao Estado, sendo as pessoas igualmente responsáveis por todo este processo e, nomeadamente, por aquilo que fazem no caso, por exemplo, de um reembolso.

Muito obrigada.

LUÍS BARBOSA

ADMINISTRADOR DA CIMPOR

Eu pertenci à Comissão do Livro Branco da Segurança Social. Passei dois anos a estudar os problemas da Segurança Social. Não é que isso facilite, isto é, a confusão não é por isso menor. Pelo contrário, esses dois anos aumentam a confusão e, portanto, vamos ver se consigo articular de forma útil aquilo que pretendo dizer.

Estamos a tentar construir certezas num mundo de incertezas, que é este mundo da Segurança Social, e da evolução demográfica. Ainda esta semana, o “The Economist” traz um “Special Report” sobre o problema das pensões e da evolução demográfica. Nele estão representados, caricaturalmente, os famosos três pilares da Segurança Social. Este é o pilar do Estado, em ruínas, com pessoas a cair do pilar abaixo; este é o pilar das empresas, do “corporate”, com rachas e umas pessoas a tentar saltar para o individual, tendo uma caído por não ter conseguido saltar para o lado de lá; mais abaixo, graficamente, há outra imagem que considero extraordinária, e que simboliza tudo aquilo que temos vindo a discutir. Um bebé com uma enorme placa, carregada de pessoas velhas! Graficamente, não se pode ser mais objectivo.

Creio ser esta a realidade com que nos confrontamos. Os médicos inventaram a Gerontologia, que eu considero uma palavra ofensiva. Chamar “geronto” a um indivíduo não lembra a ninguém! Falemos antes da idade dos 65 anos, que é uma idade administrativa, que se convencionou, mas que está a ser posta em causa. Drucker diz que as pessoas se vão reformar no futuro aos 75. Todos os países da Europa estão a tentar aumentar a idade da reforma. Há alguns aspectos que não podemos ignorar: os atletas olímpicos com mais de 60 anos, em 1998, ultrapassaram todos os tempos e marcas dos vencedores dos Jogos Olímpicos de 1898. Isto quer dizer que hoje, as pessoas com mais de 60 anos conseguem fazer melhores marcas do que os melhores atletas de 1898. É este o mundo em que estamos a viver e que vem referido num livro chamado “Banking on Death”, o qual considera não estar ainda decidido se esta realidade é boa ou má para a humanidade.

Abordando o tema desta reunião direi: é óbvio que os estrangeiros devem ser equiparados aos nacionais em matéria de protecção social e de solidariedade, uma vez que o nosso problema consiste em manter os nossos ideais de solidariedade social numa perspectiva realista. Mas se não formos realistas estes ideais não se vão manter. A nossa legislação, mesmo para os nacionais, está longe dos ideais de solidariedade social! Até me atrevia a pedir ao Sr. Padre António Vaz Pinto que incluísse entre os imigrantes as pessoas que imigraram da função pública para o Centro Nacional de Pensões. Quando um cidadão imigra da Caixa Geral de Aposentações para o Centro Nacional de Pensões, a portabilidade é altamente penalizante. Enquanto a Caixa Geral de Aposentações está numa muito difícil situação, o Centro Nacional de Pensões vai sobrevivendo. A situação da Caixa Geral de Aposentações pode ser comparada, neste aspecto, a uma torre que está a cair e só não tomba porque os contribuintes injectam nela, como se fossem injeções de cimento, 250 milhões de contos por ano (falo em contos para ser mais fácil). Assim, o défice da nossa Caixa Geral de Aposentações é, actualmente, de 500 milhões de contos por ano! Se considerarmos que o Estado, tal como as outras entidades patronais, deveria efectuar os descontos sobre os seus funcionários, esse défice reduzir-se-ia. Comparando com o Centro Nacional de Pensões e com o regime de Segurança Social, esse défice reduzir-se-ia de 500 milhões para 250 milhões. De qualquer maneira, relativamente ao nosso sistema actual, a Segurança Social vai vivendo e até nos últimos anos conseguiu ter um fundo de capitalização, para salvaguardar anos futuros. A Caixa Geral de Aposentações está, já nesta altura, a viver acima das suas possibilidades: 250 milhões de contos em cada ano! E, a Caixa Geral de Aposentações, tal como o Governo ou os políticos da Holanda, diz: “Ah, vais-te embora? Então vou cortar na tua portabilidade!”. As leis e até mesmo as convenções são diferentes da realidade e aquilo que um indivíduo auferir quando passa a ser pensionista é por vezes uma enorme surpresa. A primeira das surpresas consiste no facto de as pessoas contarem com uma determinada pensão e muitas vezes se esquecerem de que a Caixa Geral de Aposentações ou o Centro Nacional de Pensões afirmam: “A sua reforma é x, mas eu desconto-lhe já y para o IRS!” Portanto, a reforma líquida é muito menor do que a reforma que se anuncia e, deste modo, o Estado dá com uma mão e retira imediatamente através do IRS uma parte do que dá (e não é tão pouco como isso, visto que

a isenção vai até um pouco menos de 3000 euros; a partir daí, o imposto é normal). Tudo isto leva a crer que, quem está em Portugal, deve ter direitos equiparados com os dos nacionais. Tal deve verificar-se para o bem e para o mal porque, os nacionais, têm de fazer muitas contas à vida e não vai ser possível conservar os direitos que têm indefinidamente. Com certeza que não vamos defender para os imigrantes uma situação diferenciada face aos nacionais, ou seja, devemos considerar todos como iguais e não vejo obstáculos nesse aspecto, exceptuando alguns pormenores, como por exemplo, o caso de os filhos residirem cá ou não.

Em matéria de convenções, coloco um ponto de interrogação. Não vou citar nenhum país para não ofender ninguém, mas o que significa uma convenção celebrada com determinados Estados que não oferecem um mínimo de condições de protecção aos seus cidadãos? Acho que era melhor admitir que certos Estados não estão em condições de ter uma convenção porque isso não irá proteger os direitos dos imigrantes. Considero que a celebração de convenções com Estados que têm um certo grau de evolução é perfeitamente lógica e normal. A Europa, nomeadamente a França, a Alemanha, a Itália ou Portugal -, vai ter de enfrentar o enorme problema das pensões de reforma.

Atentemos na questão da pensão de reforma. Não vou ter em conta, aqui, a invalidez porque esta pode ser considerada uma espécie de seguro. Não tem que ter portabilidade. Se estamos a lidar com países que oferecem um mínimo de condições de garantia no que respeita aos seus próprios sistemas, embora com as dificuldades que são conhecidas, é natural que as convenções possam resolver os problemas. Se estamos a lidar com países que não oferecem esse mínimo de condições e queremos proteger os imigrantes (os seres humanos, do meu ponto de vista, e certamente do ponto de vista de todos, estão à frente dos Estados), teremos de discernir se o Estado com quem estamos a negociar tem condições para garantir ao imigrante os direitos adquiridos. É um aspecto muito relevante na protecção dos imigrantes. Levanta-se, assim, a questão da entrega de capital à própria pessoa, que terá ou não condições para o poder gerir, se quiser regressar ao seu país. Qual a melhor opção? Entregá-lo a um sistema de Segurança Social do lado de lá, que pode ser um sistema

pouco esclarecido e, muitas vezes, à beira de uma perspectiva de falência, ou entregá-lo à própria pessoa? Penso que é uma grande dúvida, que se tem de analisar, em defesa dos interesses dos imigrantes. Entre certos Estados e os cidadãos, eu confio mais nos cidadãos; relativamente a outros, que considero estabilizados, confio mais nos Estados. Quando olhamos para a nossa composição em matéria de imigração, vemos a Europa de Leste com 120.880 e os PALOP com 98.218, num total de cerca de 219.000. O Brasil, com 59.000 emigrantes, e embora sendo um país mais organizado, não o é em matéria de segurança social. Temos ainda 10.000, que pertencem a uma rubrica genérica, a de África. Temos assim 288.000 cidadãos em 354.000 que no seu país, têm sistemas de Segurança Social muito incipientes.

Infelizmente, a constituição de um fundo não é uma hipótese neutra porque este Governo fez uma nova Lei de Bases muito semelhante à anterior, apenas com uma linguagem menos estatizante. A grande diferença residia no “plafonamento”, que afinal não é mais do que individualizar as reservas, em vez de usar apenas o esquema global de “pay as you go” (distribuição). Se eu contar com uma taxa de juro ao longo de 30 ou 40 anos, a taxa de juro multiplica o capital. Pelo contrário, se estiver no sistema “pay as you go”, não temos, individualmente, esse efeito multiplicador. Assim, o que seria natural, era que o “plafonamento” fosse uma forma de avançar, lentamente, para um sistema de capitalização, ou para um sistema misto, afinal igual ao que existia antes do 25 de Abril.

A Segurança Social tinha uma parte de capitalização e uma parte de distribuição. Seria assim uma tentativa de nos aproximarmos, outra vez, de um sistema misto, quer a capitalização fosse efectuada pelo Estado ou não. O Governo já veio declarar que o “plafonamento” fica suspenso por dificuldades financeiras. O número que aqui se dá de 23% para pensões é um número claramente exagerado, isto é, em termos actuariais, com 15 a 16-17% no máximo, estamos em condições de garantir um plano de sobrevivência e de reforma, a um nível razoável face ao último salário, embora tendo em conta uma certa progressão que não pode ir além de determinados limites. Hoje, já estamos a gastar, através de um sistema distributivo, os tais 23,1%.

Em capitalização temos de aceitar que o Estado não tem capacidade para gerir. Não tem possibilidade de contratar os técnicos de que precisa, nem a flexibilidade suficiente dentro do esquema da Administração Pública. Assim, contrata entidades privadas para gerir fundos capitalizados.

Relativamente àqueles Estados em que um sistema de convenções nos pode oferecer muitas dúvidas, pergunto-me mais uma vez se o dinheiro não seria mais bem aplicado entregando-o ao imigrante quando parte, do que a um Estado que não oferece o mínimo de garantias. Esta questão tem de ser balanceada e compatibilizada com as próprias dificuldades do sistema, que o Governo reconhece. Defendemos pois a equiparação dos cidadãos nacionais aos imigrantes, para o bem e para o mal. O que acontecer à Segurança Social, a nível europeu, vai ter efeitos em todos os cidadãos. Relativamente a outros países, com instabilidade política grave, não se podendo designar como verdadeiros Estados de Direito nem como Estados com protecção social minimamente adequada, a celebração de convenções é um perigo para os imigrantes. O Alto Comissário deve tentar protegê-los da melhor forma possível, uma vez que estão em causa seres humanos que devem merecer o nosso respeito.

Muito Obrigado.

PEDRO DUARTE SILVA

Primeiro que tudo, agradeço os comentários. Vou tentar responder à generalidade das questões, seguindo a ordem em que foram colocadas.

O Prof. Adão da Fonseca, defendeu não ser conveniente a separação da gestão do fundo em termos de rentabilidade e a segmentação dos fundos de capitalização. Estou inteiramente de acordo e apesar de esta questão não ter sido contrariada, também não está explícita no texto apresentado. Assim, vou procurar explicitar que, de facto, em termos de rentabilidade e de gestão de risco, bem como de cessação de carteira, faz mais sentido ter a possibilidade de gerir os fundos de uma forma mais agregada, sem prejuízo de, estrategicamente, se poderem fazer segmentações específicas.

No que respeita à outra questão por ele referida, a de que o impacto financeiro não é tão grande porque, havendo um sistema destes, passaria a haver incentivo ao retorno, ou seja, as pessoas estariam mais predispostas a retornar aos seus países, uma vez que estava garantida a sua protecção social. É interessante referir contactos que estabeleci, designadamente com a Embaixada da Ucrânia, cujo conselheiro está aqui ao meu lado. A estimativa que a Embaixada da Ucrânia efectuou em relação à sua comunidade é a de que pelo menos até 20% das pessoas ficará em Portugal. Esta estimativa é feita com base não só nos processos de reagrupamento familiar, mas também nos casos de recurso a crédito para aquisição de habitação, etc.. São índices que não são absolutamente certos, mas com alguma confiança em termos de expectativa de permanência das pessoas no País. Assim, cerca de 20% deverá ficar e 80% pensa em retornar, o que ainda é um valor elevado.

Quanto à questão do recebimento ser efectuado sob a forma de prestações, penso que não haverá nenhum problema. Creio que nem sequer existe o perigo de serem confundidas com pensões, uma vez que aquelas têm um cariz específico, não estando sujeitas a limites mínimos, como acontece com as pensões.

Relativamente aos muitos contributos técnicos e de precisão dados pelo Dr. Sebastião Pizarro, há um facto que desconhecia, que é a recente extensão do Regulamento n.º 1408/71. Esta extensão reúne a maioria das intervenções que aqui foram feitas, no sentido de aumentar a protecção social dos imigrantes e a equidade entre cidadãos nacionais e imigrantes.

No que respeita à questão do reembolso, também refiro no estudo que o caso alemão é um caso que não cumpre o ciclo de vida. Não respeita a lógica de ciclo de vida que um sistema de segurança social deve respeitar, pois é para isso que ele existe. Assim, concordo igualmente com a opinião de que o reembolso das contribuições não seja uma solução correcta e sã. A este propósito, a Dra. Maria José Nogueira Pinto referiu que não devemos desconfiar, à partida, do cidadão e eu concordo mas, se a Segurança Social existe, é porque, de facto, existe aquilo que em economia é um fracasso de mercado, devido a questões de risco moral. E se confiamos na capacidade de o cidadão gerir o seu ciclo de vida, então nem sequer de seguro social precisamos: as pessoas, em vez de contribuírem para a Segurança Social, gerem obrigatoriamente o seu pecúlio pessoal, que poderá ser entregue a um PPR. Exactamente porque existe um risco moral nestas questões, e porque o Estado o reconhece, existem mecanismos públicos de seguro social. E por haver esta segurança social pública, que tem por objectivo respeitar e promover a existência de rendimento ao longo do ciclo de vida do cidadão é que, de facto, parece-me que é de rejeitar, como diz o Dr. Sebastião Pizarro, a questão do reembolso de contribuições em idade activa.

Relativamente à questão das convenções, eu explicito-o no documento e estou perfeitamente de acordo com o Dr. Sebastião Pizarro, quando refere que a melhor solução jurídica para a questão da segurança social dos trabalhadores migrantes é sempre o estabelecimento de convenções, ou de acordos bilaterais. Mas, por outro lado, creio que isto não é de modo algum adverso à proposta que faço, de constituição do fundo, até porque refiro que, neste momento, só 50,4% dos imigrantes seria elegível para esse fundo. No entanto, com o estabelecimento posterior de mais convenções com outros Estados, esse número iria diminuir. Nesse sentido, este fundo seria

vocacionado, sempre, para a população imigrante “residual”, face aos países com os quais o Estado Português tem convenções bilaterais. Deste modo, seria sempre um regime supletivo que iria proteger aqueles que, de facto, não estavam ainda abrangidos.

O Dr. Luis Barbosa refere aqui uma questão que eu considero ousada, mas que tem o seu interesse e que, por ser ousada, merece ser reflectida: trata-se da questão do discernimento da maturidade dos Estados para o estabelecimento das convenções. De facto, em termos de relações internacionais, é extremamente ousado uma proposta destas, mas na lógica humanista de protecção social dos indivíduos, faz sentido. Penso é que isso obrigaria o Estado Português a ter uma doutrina de relações internacionais que teria de ser aprofundada e estabelecida, o que julgo não existir neste momento. Assim, o reconhecimento da paridade dos Estados enquanto partes contratuais tem prevalecido mas, de facto, há casos de acordos que foram estabelecidos e que não passaram do papel.

O Prof. Mário Patinha Antão referiu a questão da dissemelhança de legislações, no contexto europeu, que é ainda um desincentivo à mobilidade. Naturalmente que o é, mas a doutrina e a prática, a nível internacional, e designadamente no quadro europeu, tem sido sempre a de coordenação de legislações e não propriamente a de harmonização ou igualização das mesmas. Deste modo, enquanto essa doutrina se mantiver no plano político, tal questão não poderá ser ultrapassada.

A Dra. Maria José Nogueira Pinto sublinhou a questão do carácter contratual do subsistema previdencial e, de facto, este é um sistema obrigatório mas contratual. A proposta que aqui se faz não vai no sentido de eliminar o carácter contratual do sistema, ou do subsistema, mas sim no de melhorar as condições contratuais oferecidas ao segundo contratante, isto é, ao cidadão. Porque sendo este nacional ou estrangeiro, as condições são, de facto, diferentes.

O Dr. Luis Barbosa referiu ainda que essa constituição do fundo não é neutra e, portanto, há que compatibilizá-la com a sustentabilidade financeira da Segurança

Social. Naturalmente que essas são questões prementes. Não podemos, no entanto, deixar que a Segurança Social seja apenas vista sob o prisma da sua sustentabilidade financeira. Esse tem de ser um prisma incontornável, porque disso depende a sua sobrevivência, embora não possa ser o único. Vai ser necessário proceder à alteração de direitos ou à redução de benefícios, procedimento que, neste momento, certos países europeus estão a ensaiar. Mas a redução de benefícios ou a alteração de direitos não são incompatíveis com a igualdade de direitos, ou seja, estes dois movimentos podem acontecer em simultâneo: por um lado, a redução de benefícios que eventualmente possa ser necessária, em virtude da sustentabilidade; por outro, o assegurar da igualdade de direitos e benefícios entre nacionais e estrangeiros que, ao serem reduzidos, sê-lo-ão igualmente para ambos.

Muito obrigado.

