

REGIMES DE PENSÕES

SEGURANÇA
4
SOCIAL

“Bureau” Internacional do Trabalho Genebra

REGIMES DE PENSÕES

A edição original desta obra foi publicada pelo “Bureau” Internacional do Trabalho (Genebra) com o título:

“Pension Schemes”

Copyright © International Labour Organization 1997/ISBN 92-2-110737-X

Edição Portuguesa Copyright © 2001 Ministério do Trabalho e da Solidariedade de Portugal

Tradução: Carlos Duarte / TRADINTER, Serviço de Tradutores e Intérpretes

Revisão: Departamento de Cooperação do Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Esta publicação é editada em língua portuguesa nos termos do Acordo existente entre a Organização Internacional do Trabalho e o Governo da República Portuguesa em matéria de publicações, assinado em 23 de Novembro de 1998.

As designações empregues nas publicações do BIT , que estão em conformidade com a prática das Nações Unidas, bem como a apresentação do material contido nesta publicação, não implicam a expressão de qualquer opinião, seja ela qual for, por parte do “Bureau” Internacional do Trabalho relativamente ao estatuto legal de qualquer país, área ou território, quer das suas autoridades, nem relativamente à delimitação das suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições, são da responsabilidade única e exclusiva dos seus autores, e a publicação das mesmas pelo “Bureau” Internacional do Trabalho não pressupõe que este as sancione.

A referência a nomes de empresas ou a produtos e processos comerciais não implica a sua aprovação por parte do “Bureau” Internacional do Trabalho, e qualquer omissão de referência a alguma empresa em particular e a algum produto ou processo comercial não constitui sinal de desaprovação.

As publicações do BIT podem ser obtidas através dos principais livreiros ou dos departamentos locais do BIT existentes em diversos países, ou ainda directamente junto do Serviço de Publicações do BIT:

International Labour Office – Publications

CH-1211 Geneva 22 Switzerland

Este Serviço enviará gratuitamente um catálogo ou listagem das novas publicações.

Edição/Distribuição:

**Departamento de Cooperação do
Ministério do Trabalho e da Solidariedade**

Rua Castilho, 24 – 7º Esq. 1250-069 Lisboa

ISBN: 972-98623-3-8

Tiragem: 300 exemplares

Dep. Legal:

Impressão: Silvas – Coop. De Trabalhadores Gráficos, crl.

PREFÁCIO

Este manual faz parte de uma colecção de manuais produzidos pelo Departamento de Segurança Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Genebra, em conjunto com o Centro Internacional de Formação da OIT, Turim, e a Associação Internacional de Segurança Social em Genebra..

Outras publicações desta colecção são:

- ? Princípios da Segurança Social
- ? Administração da Segurança Social
- ? Financiamento da Segurança Social
- ? Seguro Social de Saúde
- ? Guia do Formador

Os manuais foram produzidos principalmente para serem usados nos países onde os sistemas de segurança social ainda não estão em funcionamento, estão em fase de mudança, ou necessitam de ser melhorados. Os manuais serão especialmente úteis nos países em vias de desenvolvimento, países em transição, e países em fase de mudanças estruturais, uma vez que estão a iniciar o processo de estabelecimento de novos sistemas de protecção social ou de melhorar os sistemas já existentes.

No entanto, devemos notar que a informação contida nos manuais se refere, quase na totalidade, ao sector formal e não à grande variedade de sistemas que se aplica a grupos fora dos sistemas tradicionais de segurança social.

É também de salientar que, num manual com estas dimensões, só é possível fornecer uma visão alargada deste tema. Caso se pretenda obter informações mais pormenorizadas e específicas sobre a administração da segurança social, é necessário consultar outras publicações. Existe uma vasta gama de publicações que tratam sobre o tema da administração e gestão em geral e algumas que se debruçam especificamente sobre a administração da segurança social. Algumas delas vêm referenciadas na lista de outras publicações a consultar, que se encontra no fim do manual.

Não podemos deixar de agradecer a todos aqueles que, embora sendo demasiados para serem mencionados individualmente, ajudaram a preparar este manual.

Teremos todo o gosto em receber o seus comentários e reacções relativamente ao conteúdo deste ou de qualquer dos outros manuais desta colecção, através dos seguintes contactos:

The International Labour Office,
SEC SOC, 9th Floor,
4 route des Morillons,
CH-1211 GENEVE 22, Switzerland.
Fax (+41.22) 799.7962

	Página
Módulo 1 Pensões Públicas e Privadas	1
Unidade 1 Métodos de protecção em regimes públicos	1
Unidade 2 Regimes privados	5
Módulo 2 Prestações de Velhice	19
Unidade 1 Idade de Aposentação	23
Unidade 2 Tipo, Cálculo e nível de prestações	34
Unidade 3 Manutenção do valor da prestação	44
Módulo 3 Prestações de Invalidez	51
Unidade 1 Definição e avaliação de invalidez	55
Unidade 2 Condições de qualificação: cálculo de prestações	63
Módulo 4 Prestações de sobrevivência	69
Unidade 1 Condições de qualificação	73
Unidade 2 Período de qualificação: cálculo de prestações	86
Módulo 5 Caixa de Previdência	89
Unidade 1 Origem e características da caixa de previdência	93
Unidade 2 Da caixa de previdência a regime de pensões	102

REGIMES DE PENSÕES

MÓDULO 1: REGIMES DE PENSÕES PÚBLICOS E PRIVADOS

“Bureau” Internacional do Trabalho- Genebra

UNIDADE 1: Métodos de protecção em regimes públicos

- A. Regimes de pensões
- B. Os vários métodos de protecção em regimes públicos
- C. Métodos de protecção combinados
- D. Âmbito da protecção

UNIDADE 2: Regimes privados

- A. Relações entre regimes privados e públicos
- B. Vantagens e desvantagens dos regimes privados
- C. O debate actual
- D. O “Modelo Chileno”

REGIMES DE PENSÕES PÚBLICOS E PRIVADOS

UNIDADE 1: Métodos de protecção em regimes públicos

A. Regimes de pensões

Os regimes nacionais de prestações de velhice, de invalidez e de sobrevivência, que tinham como objectivo a protecção de grandes segmentos da população idosa e inválida ou daquela desprovida de recursos devido à morte do membro beneficiário, têm continuado a desenvolver-se e a progredir durante o século XX. Embora emergindo, em alturas diferentes, de origens e fontes comuns – fundos de reforma profissional, regimes de assistência e regimes de pensões não contributivas, seguros voluntários, solidariedade colectiva, fundos de assistência mútua e por diante – estes regimes nacionais, que são agora obrigatórios, tornaram-se âncoras sólidas na legislação social de vários países. Isto tem sido feito, independentemente, da ideologia política predominante ou do contexto económico, demográfico e social, e até mesmo do nível de desenvolvimento, uma vez que se encontram estabelecidos na maioria dos países do mundo.

Presentemente, estes regimes constituem a base de todos os sistemas de protecção social em toda a parte.

As respostas dadas à necessidade de assegurar a protecção social para a população são extremamente variadas, não só de país para país, como também frequentemente dentro de certos países. Os regimes actuais são o resultado de múltiplos factores e são representativos dos diferentes enquadramentos económico, social, político e ideológico, condições históricas e as preocupações e imaginação dos governos e dos seus líderes.

As prestações de velhice, de invalidez e de sobrevivência apresentam-se, normalmente, sobre a forma de pensões, i.e., pagamentos periódicos a longo prazo. Contudo, em alguns regimes, a prestação pode tomar a forma de um único pagamento. Os Regimes de pensões têm sido frequentemente tema de debate por exemplo, no que diz respeito ao nível de prestações ou a idade de aposentação. Porém, actualmente, são frequentemente questionados sobre a sua eficiência e a sua viabilidade futura. O ambiente económico, as alterações demográficas, o aparecimento de novos estilos de vida e as aspirações individuais são algumas das novas realidades que têm focado a atenção nos sistemas existentes.

Embora estes regimes tenham sido organizados essencialmente pelo Estado, a intervenção pública, no campo da protecção oferecida por pensões, tem sido precedida por várias iniciativas: seguro pessoal voluntário e iniciativas colectivas, ou talvez individuais, por parte das entidades empregadores, querendo garantir a estabilidade do emprego e vincular os trabalhadores à empresa, oferecendo-lhes uma série de benefícios, em particular as pensões de reforma. Para este propósito, as entidades empregadoras desenvolveram os seus próprios fundos de aposentação.

O Estado esteve inicialmente envolvido na organização de pensões na sua posição como entidade empregadora (pensões atribuídas aos funcionários públicos) antes de introduzir legislação para outras categorias de trabalhadores. Primeiro aconteceu na Alemanha com a criação, por Bismarck em 1889, de um regime de seguro de invalidez e velhice para os trabalhadores; seguiu-se a Dinamarca, onde foi introduzido o primeiro regime não contributivo de prestações de velhice em 1891.

São raras as vezes em que os regimes actuais tenham sido estabelecidos de uma só vez. Têm sido construídos por sucessivos acréscimos e continuam em evolução, o que os torna extremamente complexos. Num único país podem encontrar-se, lado a lado, regimes baseados em princípios diferentes ou aplicados a diferentes categorias da população. Embora o Estado continue a ser o principal agente em todo o lado, a iniciativa privada desempenha um papel significativo em muitos países. Por outro lado, embora a extensão da protecção a todos os residentes tenha sido alcançada quase na sua totalidade em muitos países, existem outros onde o alcance da protecção ainda é muito limitado.

Uma classificação de regimes de pensões começa com a distinção entre regimes públicos e privados, entre os vários mecanismos ou técnicas básicas que são aplicadas, e entre regimes gerais e aqueles que só se aplicam a certas categorias de trabalhadores. Para adequadamente representar a situação na prática, será de notar que várias combinações destes elementos foram desenvolvidas.

B. Os vários métodos de protecção em regimes públicos

Existem, com numerosas variantes, dois tipos principais de regimes de pensões públicas, que se assemelham aos dois conceitos básicos desenvolvidos no campo da protecção social: por um lado, existem os regimes de seguros sociais e, por outro lado, regimes de prestações não contributivas (financiados por fundos públicos) que são ou universais ou, onde a ideia de assistência continua a predominar, baseados em testes comprovativos da situação de carência financeira de indivíduos. A estes dois tipos principais deverá adicionar-se um terceiro: caixa de previdência nacional, que se trata essencialmente de instituições de poupança obrigatória e se encontram em muitos países em vias de desenvolvimento.

INSERIR FIGURA

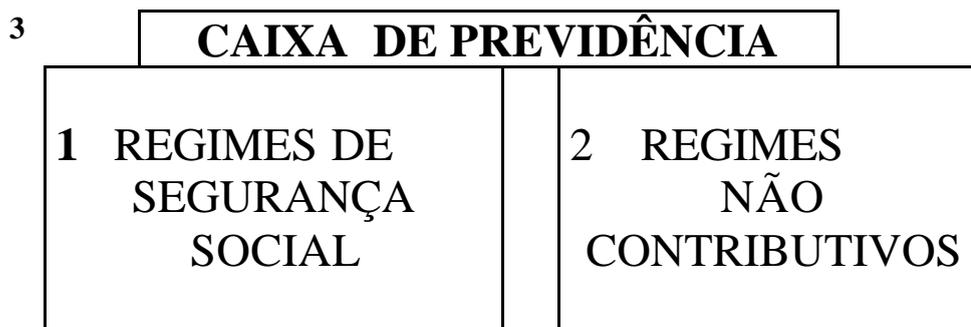


Fig. 1
 "...por um lado regimes de segurança social; por outro lado, regimes não contributivos... e a caixa de previdência

Regimes de seguro de social

Actualmente, a maioria dos regimes existentes no mundo baseia-se no princípio do seguro social. Depois do primeiro regime deste tipo, estabelecido na Alemanha em 1889, este modelo difundiu-se por quase todos os países da Europa. Entre as duas Grandes Guerras, alcançou a América Latina e a América da Norte e, depois da Segunda Guerra Mundial, muitos países da África, Ásia e as Caraíbas.

O seguro social é financiado pelas contribuições das entidades empregadoras e, em muitos casos, também pelos trabalhadores, com ou sem subsídio do Estado. A inscrição é obrigatória para as categorias profissionais envolvidas e, em certos países, para toda a população. O direito à pensão e o montante da prestação são determinados pela carreira profissional do beneficiário (períodos de contribuição ou emprego) e pelas remunerações do beneficiário durante a sua vida profissional. A pensão é paga sem referência à necessidade ou rendimento. Na maioria dos países, as contribuições são recebidas por fundos independentes que, então, pagam as prestações.

REGIMES DE PENSÕES

Regimes não contributivos de prestações

Em regimes não contributivos de prestações, que são os sucessores dos regimes de assistência, o Estado financia, através da tributação (total ou de grande parte), um sistema de prestações uniformes para o benefício de todos os residentes do país. Muitos países que previamente tinham adoptado este modelo de prestações, retornaram ao princípio da assistência social, e agora atribuem uma pensão total ou parcial na base de testes comprovativos de carência financeira do indivíduo.

Dever-se-á acrescentar que, mesmo naqueles países em que o regime é baseado essencialmente no seguro social, poderá existir uma forma de assistência social para as pessoas que não são abrangidas pelo regime principal ou que recebem prestações de seguro são insuficientes para cobrir as suas necessidades.

Por outro lado, em alguns países com um regime universal de pensões não contributivas, montantes suplementares aos de base poderão ser pagos com base em testes comprovativos da situação de carência financeira do indivíduo.

Caixa de previdência

Em alguns países em vias de desenvolvimento, na Ásia, na África e no Pacífico, a legislação proporciona protecção aos trabalhadores através da “caixa de previdência nacional” (que cobre os riscos de velhice, invalidez e morte do beneficiário). Como regra geral, a caixa, que é financiada pelas contribuições da entidade empregadora e do trabalhador e administrada pelo Estado, paga uma quantia global ao beneficiário que atingiu a idade estipulada e satisfaz certas condições. Este montante é, em muitos casos, igual à soma das contribuições pagas, incluindo os juros vencidos que foram acrescentados à conta do trabalhador. Em certos países, existe uma condição para transformar a quantia global numa anuidade. Com esta reserva em mente, a caixa de previdência não garante (como é requerido pelos princípios internacionais do trabalho da OIT para as prestações de velhice, de invalidez e de sobrevivência) o pagamento dos subsídios na forma de pagamentos periódicos. Além do mais, não existe a junção de riscos entre os participantes, como acontece no caso do seguro social. Neste sentido, o sistema da caixa de previdência, com prestações baseadas na conta individual de cada participante, está próximo dos regimes de poupança de reforma obrigatória estabelecidos em alguns países da América Latina , em particular no Chile.

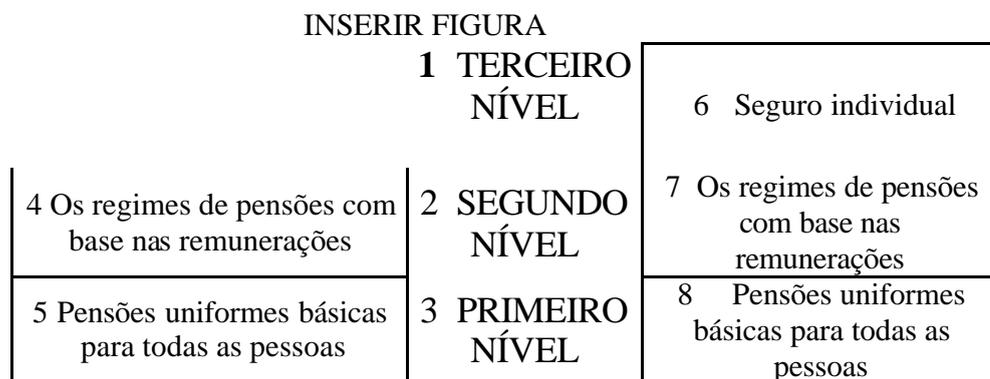
Considera-se, frequentemente, que estes regimes formam o primeiro passo em direcção a uma protecção mais compreensiva para os trabalhadores, através da introdução de regimes de seguro de pensões. De facto, a caixa de previdência nacional tem sido convertida em regimes de pensões em muitos países, em particular nas Caraíbas e no próximo Oriente. Todavia, este segundo passo é muitas vezes difícil de levar a cabo, pois existem países onde uma conversão deste tipo tem sido objecto de estudo há mais de 20 anos (tal como no Sri Lanka e na Indonésia).

C. Métodos de protecção combinados

Num número significativo de países, a legislação junta dois regimes: um que atribui pensões uniformes básicas para todas as pessoas e outro que fornece prestações com base nas remunerações para todos ou quase todos os empregados, ou para todos os trabalhadores, quer sejam assalariados ou independentes.

Os regimes com base nas remunerações proporcionam um nível de protecção adicional. Regimes com dois ou três níveis (sendo o terceiro nível um seguro individual), desenvolvem-se de acordo com diferentes modelos. Em muitos países da Europa e da África, o mesmo regime público assegura protecção básica e protecção baseada nas remunerações (por exemplo, Finlândia, Israel, Jamaica, Japão, Letónia, Noruega, Polónia, Suíça).

Fig. 2:
“ Os sistemas de dois e três níveis...”



Regimes singulares ou múltiplos

Antes da introdução de regimes de seguro de pensões aplicáveis a relativamente grandes categorias de empregados, existiam em muitos países, regimes especiais, cobrindo grupos profissionais limitados, tal como, pessoal militar, funcionários públicos, mineiros, marinheiros ou trabalhadores dos caminho de ferro. Estes regimes, muitas vezes, existem lado a lado com regimes gerais, cobrindo uma grande proporção de assalariados, sendo os seus membros isentos de vinculo ao regime geral.

Os regimes especiais proporcionam condições que são iguais ou frequentemente mais favoráveis, do que aquelas do regime geral na área do direito à pensão (por exemplo, uma idade de aposentação mais baixa e no cálculo do montante da pensão).

Em certos países da Europa e da América Latina, houve ou continua a haver muitos regimes especiais, alguns dos quais cobrem somente uma pequena categoria de trabalhadores. As categorias dos beneficiários podem ser bastante desiguais: num país, são trabalhadores florestais; noutra, por exemplo, são escriturários de notários, empregados do Banco Central ou dançarinos de ópera.

Em contraste com os regimes especiais para trabalhadores por conta de outrém, as condições dos regimes especiais estabelecidos mais recentemente para trabalhadores independentes, podem ser menos favoráveis devido ao facto de que estes não desejam ser integrados no regime geral,

REGIMES DE PENSÕES

essencialmente porque receiam que um encargo financeiro excessivo lhes seja imposto. Da mesma forma, é feita a distinção entre um agricultor assalariado e outros assalariados. O regime aplicável ao anterior, pelo menos no começo, tem sido menos generoso (por exemplo, na Turquia).

Em muitos países, tem havido progresso em relação à unificação dos regimes. Quer os regimes especiais para alguns grupos de trabalhadores por conta de outrém, quer alguns destes regimes, têm sido integrados no regime geral; contudo, a integração no regime base pode ter sido acompanhada pelo estabelecimento de um regime especial complementar. Este tem sido o caso, em particular, dos funcionários públicos em muitos países. Por outro lado, existem países onde certos trabalhadores independentes foram agrupados com empregados assalariados. Num país, várias categorias de trabalhadores independentes foram integrados num grande regime que cobre todas as pessoas não assalariadas. Uma terceira possibilidade pode ser o estabelecimento de um regime básico, cobrindo todos os residentes, que é habitual um regime de prestações não contributivas. Em vários países, um regime contributivo, onde se aplicam os princípios de seguro, tornou-se obrigatório para a população na sua totalidade (regime de seguro nacional).

D. Âmbito da protecção

Ao longo dos anos, a protecção social, em geral, e a segurança social para a velhice em particular, tem-se alargado, de modo a abranger um crescente número de categorias de pessoas. Em certos países, o direito a uma pensão por velhice tornou-se universal (por exemplo no Canadá, na Dinamarca, em Hong Kong, na Islândia, na Mauritânia). Apesar disso, o objectivo Beveridge* de se alargar a cobertura a toda a população, continua a ser um grande desafio para muitos países.

Alargamento do âmbito de aplicação

Em geral, a intervenção da comunidade em benefício dos idosos, cobria inicialmente categorias específicas da população. No começo, as medidas de assistência tinham como intenção aliviar as dificuldades dos sectores menos prósperos da população, numa altura em que a pobreza era generalizada, particularmente entre os mais velhos. Posteriormente, a intervenção foi alargada para certos grupos socioprofissionais que eram o objecto de interesse especial por parte das autoridades públicas, tais como pessoal militar, funcionários públicos e marinheiros.

REGIMES DE PENSÕES

O crescimento da industrialização, e conseqüentemente da população assalariada, fez aumentar o número de assalariados a viver ao nível da subsistência, incapazes de fazer um esforço voluntário para retirar do seu salário os montantes necessários para viver após o fim da sua vida profissional. Deste modo, os primeiros regimes de seguro obrigatório desenvolveram-se, baseados em contribuições dos assalariados e das entidades empregadoras (em muitos casos juntamente com uma contribuição da comunidade), com o objectivo de proporcionar aos trabalhadores idosos um meio de subsistência.

Estes regimes geralmente só afectavam os empregados industriais e comerciais, sendo excluídos os agricultores assalariados e, mesmo no princípio, somente aqueles cujas remunerações não excediam o nível acima do qual se pensava ser possível fazer um esforço voluntário para poupar, isto é, o limite máximo de inscritos.

Por razões administrativas e financeiras, em alguns países da América Latina e da Ásia a protecção limitava-se, no começo, não só a certas categorias de empregados como também a certas regiões geográficas.

Gradualmente, o sistema alargou-se a todo o lado, assim como a protecção para excluir certas categorias de assalariados: trabalhadores agrícolas, pessoal doméstico, trabalhadores que recebiam um grande ordenado (com um limite máximo de prestações a substituir o limite máximo de inscritos) e, sob certas legislações, aqueles que trabalhavam em pequenas empresas. Actualmente, em muitos países industrializados, os regimes de pensões cobrem todos os empregados. Contudo, mesmo nesses países, ainda existem algumas excepções.

Indo além da estrutura do trabalho relativamente a salários e ordenados, depois da Segunda Guerra Mundial, muitos países incluíram no círculo das pessoas protegidas todos ou uma parte dos trabalhadores independentes, quer no mesmo regime dos assalariados, quer iniciando um ou mais regimes especiais. Vários países têm estendido a protecção a categorias muito diferente tal como artistas, escritores, estudantes, membros de comunidades religiosas e a categorias de pessoas que fazem trabalho semelhante ao dos trabalhadores por conta de outrem, como é o caso dos aprendizes, do pessoal doméstico, etc.

Em países em vias de desenvolvimento, a situação é muito mais diversificada. Em alguns países, a cobertura continua a estender-se só aos funcionários públicos. A maioria dos países baseia as suas decisões sobre o alcance dos regimes de pensões na existência de uma relação entidade empregadora/empregado. A legislação aplica-se aos trabalhadores com tal relação ou àqueles que fornecem os seus serviços sob um contrato de trabalho. Por exemplo, a legislação nos países africanos de expressão francesa, que se aplica a todos os "assalariados", refere-se à definição deste termo no Código do Trabalho.

REGIMES DE PENSÕES

Muitas das legislações nacionais continuam a excluir várias categorias de trabalhadores: aqueles cujos ordenados são mais baixos do que um ordenado mínimo ou aqueles cujos ordenados excedem um certo montante; trabalhadores agrícolas, empregados domésticos, assalariados em pequenas empresas e empregados temporários ou sazonais. Mesmo onde a legislação não exclui especificamente certas categorias de trabalhadores, as dificuldades inerentes à definição do termo “empregado” podem apresentar-se no caso de pessoas que têm sido contratadas com base num contrato acessório.

O progresso na extensão da cobertura dos regimes é certamente mais rápido nos países industrializados do que nos países em vias de desenvolvimento. Todavia, a protecção obrigatória está-se a difundir gradualmente. As categorias excluídas também podem ser reduzidas. Vários países têm reduzido o número mínimo de trabalhadores necessários para incluir uma empresa no regime, por exemplo de 100 para 20 trabalhadores. Além disso, certos países em vias de desenvolvimento também alargaram a cobertura da protecção da pensão para alguns ou todos os trabalhadores independentes.

A proposta de cobertura universal

Um dos princípios da segurança social que saiu do Relatório de Beveridge e da *Recomendação pela Segurança dos Rendimentos* da OIT, 1944, N.º 67, é o de cobertura universal: a protecção deve estender-se a toda a comunidade nacional. A segurança social não é uma aspiração de uma só classe social, de certas categorias profissionais ou de grupos menos privilegiados; deverá ir ao encontro das necessidades de todos os trabalhadores e, como direito humano, das necessidades de toda a população.

E, por isso, é uma questão de eliminar desigualdades entre grupos sociais ou profissionais e de estabelecer uma solidariedade geral por parte da comunidade, para benefício de todos os residentes. A tendência dos países industrializados é de alargar a cobertura e tornar a protecção universalmente disponível, mesmo que o objectivo final desta doutrina ainda não tenha sido alcançado em todo o lado. Nos países em vias de desenvolvimento, a extensão da cobertura é um objectivo difícil de se atingir.

Fig.3:
“...cobertura
universal...”

INSERIR FIGURA

**Países
industrializados**

Nos países que introduziram regimes de pensões não contributivas para todos os residentes, a protecção foi alargada a todos desde o início. O mesmo se aplica em países que instituíram “regimes nacionais de segurança”, regimes contributivos aplicáveis a toda a população.

Tem-se visto que, em outros países, o alargamento progressivo tem frequentemente permitido cobrir virtualmente todos os empregados. Contudo, em muitos casos, isto só é feito mantendo desigualdades no nível da protecção oferecida. Apesar disso, continuam a existir pessoas que escapam através da rede de protecção, com base em categorias profissionais. Em particular, nos últimos 15 anos, os desenvolvimentos em novas formas de trabalho e de emprego trouxeram novas categorias de trabalhadores atípicos, incompatíveis com os regimes baseados em categorias profissionais. De igual modo, o crescimento de categorias sem trabalho e marginalizadas requer a implementação de medidas especiais para garantir os seus meios de subsistência, em particular na velhice. Não é certo que o seguro pessoal, introduzido em muitos países, oferecendo a todos aqueles que não têm cobertura obrigatória, a possibilidade de adesão voluntária, seja suficiente neste caso. A instituição de regimes não contributivos ligados à residência, que dizem respeito a estas categorias desprivilegiadas, parece ser essencial.

**Países em
desenvolvimento**

Em países em vias de desenvolvimento, alargar a protecção de pensões a categorias tais como trabalhadores agrícolas ou trabalhadores independentes pode apresentar sérios problemas. Por exemplo, a dificuldade de alargar a protecção a assalariados agrícolas reside na organização, na administração e no financiamento de regimes. A mão de obra é por vezes instável, sazonal, dispersa por áreas vastas e os rendimentos são baixos. Além do mais, poderá ser difícil distinguir entre assalariados agrícolas e outras categorias de trabalhadores agrícolas.

Proteger trabalhadores independentes nestas condições pode também levantar dificuldades. As populações não assalariadas são, normalmente, bastante diversificadas, quer em áreas rurais, quer em áreas urbanas. Muitas pertencem ao sector informal da economia. Em vários países, os mais velhos, os inválidos e os sobreviventes ficam tradicionalmente ao cuidado da sua família extensa, mas estes casos são cada vez em menor número e menos comuns. Descobriu-se que os períodos difíceis de carência afectam os mais velhos em particular. Todavia, providenciar-lhes prestações periódicas razoáveis incorre em vários obstáculos: geralmente não têm capacidade de contribuição durante a sua vida de trabalho e não existe numa base económica suficientemente ampla ou externa para que a solidariedade social seja posta em prática.

Apesar destas dificuldades consideráveis, mais ou menos pronunciadas, dependendo do país, um certo número tem tentado progredir em direcção à cobertura universal através do uso de formas inovadoras de protecção.

UNIDADE 2: Regimes privados

A. *Relação entre regimes privados e públicos*

Os regimes públicos de pensões têm-se desenvolvido admiravelmente ao longo do século e especialmente nos últimos 50 anos. Este alargamento progressivo da protecção pública não tem, contudo, impedido o desenvolvimento da protecção privada. Actualmente, os regimes privados são encontrados em muitos países, em vias de desenvolvimento e/ou industrializados. O seu número e importância têm, em muitos países, crescido consideravelmente desde os anos 50.

A instituição de um regime privado pode ser a consequência de uma iniciativa da entidade patronal (um regime da empresa), de um acordo colectivo (regimes profissionais e inter-profissionais) ou, embora raro excepto no caso de trabalhadores independentes, de uma iniciativa dos próprios trabalhadores. Em alguns países, os regimes proporcionados pelas entidades patronais são de longe os mais comuns, ao passo que em outros predominam os regimes baseados em acordos colectivos. Entre os regimes privados existem grandes diferenças de tipo e de técnica.

O desenvolvimento dos regimes privados está, em geral, intimamente ligado à situação dos regimes públicos. Os regimes privados podem complementar os regimes públicos quando a taxa de substituição é baixa ou quando, nos sistemas tipo Beveridge, a pensão de valor fixo é estabelecida a um nível relativamente baixo. Podem dirigir-se a trabalhadores com salários superiores à média, onde as pensões têm um limite máximo. Em princípio, quanto mais baixos são o nível de pensões e o limite máximo da pensão, maiores são as oportunidades para o desenvolvimento de regimes privados. Os incentivos fiscais generosos também contribuem para o seu desenvolvimento, à semelhança do que se tem verificado em vários países industrializados. Os regimes privados podem igualmente substituir os regimes públicos. Por exemplo, existem países onde os regimes privados oferecem uma cobertura que é, pelo menos, igual ao regime de pensão com base nas remunerações públicas e onde é possível, para um regime privado, substituir o regime público no caso de certas pessoas cuja entidade patronal se “liberta” do regime público (por exemplo, Japão, Singapura, Suíça, Inglaterra).

Deve-se acrescentar que, em países onde os regimes públicos têm sido introduzidos tardiamente, os regimes privados desenvolveram-se bastante antes. Este foi o caso dos países em desenvolvimento, onde estes regimes ofereciam, por algum tempo, o único tipo de pensão de protecção que existia, numa forma preliminar.

O Chile, em 1981, iniciou um regime de conta individual gerido por empresas privadas de gestão de investimentos que subsistiu, para todos os novos trabalhadores, o regime público. Os trabalhadores devem escolher a empresa de gestão de investimentos que querem para administrar a sua conta de fundo de pensões. Desde então, vários outros países na América Latina têm instituído regimes, quer parciais quer voluntários de substituição do regime público através de um regime de gestão privada.

Em geral, o desenvolvimento da protecção social pública não deteve a expansão da protecção privada. Até certo ponto, a segurança garantida pelos regimes públicos tem estimulado a necessidade de protecção complementar e abriu novas possibilidades para a iniciativa privada. Ao contrário, contudo, a existência de regimes privados tem provado ser um incentivo para o melhoramento dos regimes públicos que, em muitos países, têm construído um segundo e obrigatório nível de protecção, reduzindo assim o espaço deixado em aberto para o sector privado. Actualmente, porém, ressurgiu o interesse na protecção privada e parece possível, em vários países, que o alargamento da protecção privada se processe com algum grau de contracção nos regimes públicos de muitos países.

Em muitos países, há uma relação estabelecida entre o sector público e o sector privado, dado que os componentes da protecção são considerados como um todo. O montante total desejado para a pensão que deveria ser alcançada, por juntar as prestações públicas e privadas, é fixo. Os regimes são, portanto, coordenados de modo a alcançar este propósito. A coordenação pode ser melhor quando existe uma taxa geral de substituição de rendimentos garantida.

Os requisitos dos princípios internacionais do trabalho podem também ser preenchidos pelos regimes privados, sobre certas condições e em conjunção com outras formas de protecção, desde que as mesmas sejam apropriadas. A Convenção da Segurança Social (Padrões Mínimos), 1952, N.º 102, estabelece que os estados Membros que ratificaram a Convenção podem tomar em consideração os regimes de seguro voluntário caso

- a) estejam sob a supervisão das autoridades públicas ou administrados juntamente pelos empregados e trabalhadores;
- b) cubram uma parte substancial das pessoas cujas remunerações estejam abaixo de um nível específico (os de um empregado com uma actividade manual); e
- c) cumpram com as condições relevantes da Convenção no que respeita às condições de qualificação, níveis de prestações e outras questões relacionadas. Estas mesmas condições são também incluídas na Convenção das Prestações de Invalidez, de Velhice, de Sobrevivência, 1967, N.º 128.

B. Vantagens e desvantagens dos regimes privados

Os interesses dos regimes privados podem entrar em conflito com os regimes públicos na atribuição de recursos financeiros, i.e., no que respeita às contribuições pagas pelos beneficiários e/ou entidades empregadoras. As discussões sobre o papel dos regimes privados são actualmente uma prioridade em muitos países. Frequentemente, vão além da estrutura das considerações técnicas e levantam questões de ideologia e, em particular, sobre o papel que deve ser assumido pelo Estado.

Todavia, de um ponto vista objectivo, podem ser enumeradas as seguintes vantagens:

- ? A existência e o desenvolvimento de regimes privados abrem o caminho para iniciativas por parte de grupos interessados e permitem-lhes complementar com os seus esforços a protecção pública.
- ? Os regimes privados têm a flexibilidade requerida para ir ao encontro de necessidades especiais de empresas específicas, de sectores de actividades ou profissionais.
- ? Graças ao incentivo da competitividade, podem ser mais eficazes que os regimes públicos em lidar com as exigências das prestações,
- ? Se não forem obrigatórios, os regimes privados devem ser financiados numa base consolidada e, de preferência, inteiramente consolidados. Devem, por isso, acumular um grande volume de fundos que podem ser investidos, o que permite aumentar as poupanças e contribuir de forma significativa para a formação de capital nacional.

Pelo contrário, os regimes privados podem ser criticados em vários aspectos, com base nas seguintes considerações:

- ? Frequentemente, os regimes privados têm um fim lucrativo e, por vezes, têm altos custos administrativos devido, em particular, a despesas promocionais. Em muitos países, descobriu-se que os custos administrativos e os lucros podem absorver 35 a 50 por cento dos prémios pagos;
- ? Reduzem a solidariedade nacional. Frequentemente, têm um âmbito de cobertura limitado e favorecem as categorias da população em melhor situação, enquanto ignoram os trabalhadores em pior situação económica. Os incentivos fiscais, dos quais muitas vezes beneficiam, que são um subsídio dos fundos públicos, funcionam da mesma forma;
- ? Os regimes privados são expostos ao perigo de falência e, conseqüentemente, não garantem uma segurança total, a menos que o Estado tome as medidas necessárias para fornecer garantias de solvência.

- ? Ajustar as pensões às flutuações económicas é muito mais difícil de levar a cabo em regimes privados consolidados do que em regimes públicos de modalidade normal, i.e., de pagamento do imposto sobre o rendimento. Na prática, é quase impossível instituir mecanismos de indexação pré-estabelecidos.
- ? No caso de mobilidade profissional, que leva o trabalhador a mudar de um regime privado para outro, a manutenção dos direitos de pensão levanta problemas complexos, que são difíceis de resolver.

C. Debate actual

Cada vez mais, o desenvolvimento de regimes privados está na agenda de muitos países e, em particular, naqueles em que tais regimes foram até agora de muito pouca importância.

Este desenvolvimento faz parte de uma tendência mais vasta para a privatização e está ao mesmo tempo ligado às dificuldades financeiras que confrontam a maioria dos regimes públicos de pensões. Os seus custos aumentam constantemente sob o impacto de vários factores. Em primeiro lugar, os regimes estão a “amadurecer”, i.e., à medida que os anos passam, o número de beneficiários com direito a uma pensão completa continua a aumentar. Em segundo lugar, o aumento da esperança de vida da população aumenta as despesas das pensões e, nos países industriais, o começo de século XXI irá testemunhar um desequilíbrio demográfico devido à chegada simultânea à idade activa de uma geração em que a taxa de natalidade é baixa e à chegada à idade de reforma da geração “*baby boom*”. Finalmente, por um lado, a situação do emprego transfere para os regimes de pensões uma parte da responsabilidade resultante do desemprego e, por outro, produz uma queda nos fundos disponíveis através da redução do número de contribuintes activos e dos rendimentos dos contribuintes nos regimes de seguro social. De modo a salvaguardar os regimes de pensões públicos, têm sido tomadas medidas rigorosas em muitos países, em combinação, onde necessário, com o financiamento da reforma.

Todavia, existe uma importante escola de pensamento que considera essencial redistribuir as responsabilidades entre o sector público e o sector privado para a manutenção e a garantia dos rendimentos (em particular para os mais velhos). Mais especificamente, uma vez que as medidas rigorosas acima mencionadas significarão uma redução na taxa de substituição de rendimentos das pensões, será cada vez mais necessário compensar esta redução através do sector privado. Estas ideias, que têm sido suportadas pela pressão de vários grupos de interesses incluindo companhias de seguros e bancos, são a base de muitas peças da recente legislação adoptada com o objectivo de estimular o sector das pensões privadas.

O relatório da Banco Mundial, “Prevenindo as Crises da Velhice” (**Averting the Old Age Crisis**), vai mais além nesta mesma direcção, recomendando que o papel dos regimes públicos

seja limitado ao pagamento de pensões modestas, se possível só para os mais velhos em piores condições, e a confiar os fundos comerciais de pensões

privadas com pensões de reforma obrigatórias. De acordo com o relatório, tal abordagem, baseada em regimes consolidados, poderia responder à crise do envelhecimento e estimular o crescimento da economia. Esta abordagem provém do chamado “Modelo Chileno”.

Fig. 4:

“ *O actual debate*
....”

INSERIR FIGURA

D. O Modelo Chileno

Em 1980-81, o sistema de pensões no Chile foi reformado sob o regime militar, do que resultou o aparecimento de um novo tipo de regime: a gestão privada do regime de poupanças de reforma obrigatórias (mandatory retirement savings scheme – MRS). A existência de um regime público de pensões, que tinha atribuído pensões de acordo com as remunerações e era financiado pelos rendimentos actuais (modalidade de pagamento do imposto sobre o rendimento), foi substituído (à excepção dos beneficiários a longo prazo que optaram por ficar no regime antigo) pela participação em planos de poupança reforma administrados por empresas comerciais concorrentes escolhidas pelos beneficiários. As entidades patronais já não pagam quaisquer contribuições, uma vez que o novo sistema é inteiramente financiado pelas contribuições dos trabalhadores, as quais são depositadas nas suas contas individuais. O montante da pensão depende das contribuições pagas pelo participante e dos juros creditados na conta do mesmo. O papel do Estado limita-se a criar as regras, supervisionar os fundos e garantir as pensões mínimas. A segurança social pública tem, assim, sido reduzida a garantir as pensões mínimas, complementadas pelo regime privado obrigatório de acumulação de poupanças.

Esta reforma tem sido a base de inspiração de novas legislações adoptadas em alguns outros países da América Latina. Contudo, até à data, não teve qualquer influência decisiva em qualquer outra parte do mundo. É possível que propostas deste tipo sejam difíceis de aceitar em muitos países, dado que as mudanças radicais não irão gerar o consenso político necessário para a sua adopção, especialmente se a compreenderem como uma regressão na protecção social.

REGIMES DE PENSÕES

MÓDULO 2:

PRESTAÇÕES DE VELHICE

“Bureau” Internacional do Trabalho – Genebra

UNIDADE 1: Idade de Aposentação

- A. Perfil geral
- B. Idade de aposentação e idade de reforma
- C. Idade normal de aposentação
- D. Diminuição da idade de aposentação com base em critérios específicos
- E. Flexibilidade na idade de aposentação

UNIDADE 2: Tipo, cálculo e nível de prestações

- A. Pagamentos globais
- B. Diferentes métodos para cálculo de pensões
- C. Pensões de taxa única
- D. Pensões não relacionadas com remunerações, que variam de acordo com o período de seguro
- E. Pensões relacionadas com os remunerações
- F. Reformados que continuam com emprego remunerado

UNIDADE 3: Manutenção do valor da pensão

- A. Ajustamento das pensões à luz das flutuações económicas
- B. Técnicas para ajustar as pensões a mudanças económicas
- C. Abrandamento do ajuste de pensões

PRESTAÇÕES DE VELHICE

UNIDADE 1: Idade de aposentação

A. Perfil geral

Todas as sociedades devem questionar-se sobre a forma de cuidar dos mais velhos. Tradicionalmente, a família e a comunidade encarregava m-se desta responsabilidade e hoje em dia continuam a fazê-lo, a diversos níveis. Desde o fim do século XIX, muitos países tomaram medidas para estabelecer um sistema de protecção de velhice. Actualmente, em resultado do progresso considerável alcançado desde da Segunda Guerra Mundial, existem poucos países onde não existe protecção social para as pessoas de idade.

O objectivo comum dos regimes de protecção de velhice o é de garantir a segurança dos rendimentos para as pessoa mais idosas, por meio de pagamentos de prestações monetárias com intenção de formar a maior parte, se não a totalidade, dos seus rendimentos.

Virtualmente, em todo o mundo, os regimes de pensões por velhice são o método moderno usado para manter o padrão de vida da população envelhecida. As pensões por velhice são as mais importantes de todas as prestações da segurança social, não só do ponto vista económico e financeiro mas também do ponto de vista psicológico e político. É, por isso, útil estudar em detalhe estes regimes. Além disso, muitas das condições são aplicáveis às prestações de invalidez e de sobrevivência, que estão normalmente ligadas aos regimes de pensões por velhice.

Em regra geral, a legislação nacional estabelece a idade mínima em que uma pensão por velhice é normalmente atribuída. Contudo, em alguns casos, é estipulado que a pensão pode ser atribuída sem os requisitos da idade, com base nos muitos anos de serviço. A idade mínima de atribuição da pensão por velhice não é necessariamente a mesma para todas as pessoas. Podem ser feitas distinções de forma a permitir situações diferentes de uma pessoa para outra. A idade pode variar, nomeadamente, conforme o sexo, a profissão ou

a natureza árdua ou duração do trabalho desenvolvido pela pessoa ao longo da sua vida profissional.

Ao mesmo tempo, existe também uma tendência para uma abordagem mais flexível relativamente às leis que governam a idade de aposentação, em diferentes casos e sob diferentes circunstâncias. Contudo, em primeiro lugar, deve ser feita uma clara distinção entre idade de aposentação e idade de reforma, que são dois conceitos diferentes, mesmo que se possam sobrepor.

B. Idade de aposentação e idade de reforma

A Idade de aposentação é a idade mínima em que um beneficiário pode preencher as condições para obter uma pensão normal por velhice. A **Idade de reforma** é a idade em que o trabalhador cessa o trabalho remunerado, regular e substancial devido à idade avançada. Estas “duas idades” podem estar legalmente ligadas caso deixar um emprego remunerado seja condição para ter direito a uma pensão, o que é frequentemente o caso do pagamento de pensões do regime não contributivo e pode também ser encontrado em alguns regimes de segurança social.

A legislação do seguro social em muitos países, contudo, não estipula que o pagamento de uma pensão por velhice requeira a cessação de um emprego remunerado. O mais razoável é que trabalhador adquira o direito a uma pensão por velhice pelo pagamento de contribuições durante um certo período tempo e que, consequentemente, a pensão tenha de ser paga quando a idade estipulada é alcançada, quer a pessoa segurada continue a ter um emprego remunerado ou não.

Embora os dois aspectos - a cessação da actividade profissional e o direito à pensão – possam não estar ligados legalmente, continuam a complementar-se. A decisão do trabalhador de requerer a pensão é influenciada pela possibilidade de receber uma pensão que garanta um substituto adequado dos rendimentos e, por outro lado, a decisão tomada pela empresa de o/a reformar é mais fácil quando existe um regime de pensão por velhice. Deste modo, a fixação de uma idade de aposentação é um factor chave que muito frequentemente influencia a reforma actual. Todavia, estes dois aspectos podem ser considerados separadamente: a reforma pode acontecer antes ou depois da idade de aposentação, embora dependa, de modo significativo, das condições no mercado de trabalho.

C. Idade normal de aposentação

Fixação de uma idade de aposentação Existem várias razões por detrás da fixação de uma idade de aposentação. Pode-se considerar que, uma vez alcançada uma certa idade, o trabalhador tem o direito de desfrutar de um repouso justificado em compensação pelos esforços, realizações e contribuições que foram feitos ao longo da sua vida de trabalho. Historicamente, a atribuição das primeiras pensões, muitas vezes numa base discricionária para funcionários públicos e militares, deriva deste conceito de compensação por serviços prestados e do direito ao repouso. Também se presume que, numa certa idade, as capacidades físicas e mentais do trabalhador são reduzidas, pelo que não seria justo forçá-lo a continuar com as actividades profissionais.

Baseado na suposição que a idade avançada é acompanhada por incapacidade, este era o conceito base do primeiro regime de pensões de seguro. O Acto Alemão de 1889, que introduziu um seguro de invalidez obrigatório, proporcionava a atribuição de pensões a partir dos 70 anos de idade sem a necessidade de prova de invalidez. Isto foi também adoptado pela OIT na Conferência Internacional do Trabalho em 1944. De facto, segundo a “Recomendação sobre Segurança de Rendimentos” (Income Security Recommendation), N.º 67, de 1944, “ a contingência para que as prestações de velhice sejam pagas é a existência de uma determinada idade, que deve ser aquela em que as pessoas geralmente se tornam incapazes de realizar um trabalho eficiente, em que a incidência de doença e de invalidez se torna pesada, e em que o desemprego, se presente, é provavelmente permanente.” É óbvio que estes critérios, baseados nas características médias da população e dependendo da sua estrutura demográfica, estado de saúde e condições de trabalho a que os trabalhadores mais velhos tenham sido expostos no passado, variam de país para país em alturas diferentes.

Para além destas considerações, existem outros critérios que influenciam a fixação na legislação da idade de aposentação. Considerações demográficas (a estrutura etária da população, o aumento da esperança de vida, etc.) desempenham um importante papel. Todavia, são as considerações sociais e, em particular, económicas e financeiras que, em última análise, são muitas vezes os factores decisivos. O custo do financiamento das pensões é de grande importância: quanto mais baixa for a idade de aposentação maior será o número de beneficiários e o custo do regime.

Um amplo grupo de idades de aposentação

A idade normal de aposentação é habitualmente igual ou inferior a 65 anos de idade. Esta idade é, além de mais, o limite máximo imposto pelos padrões internacionais de trabalho da OIT. Existem, contudo, excepções. De facto, o número de países, em que a idade de aposentação legal é superior a 65 anos é, até à presente data, extremamente baixo.

REGIMES DE PENSÕES

De forma geral, a idade de aposentação é superior nos países industrializados do que nos países em vias de desenvolvimento. Por exemplo, nos países da OCDE, situa-se, geralmente por volta dos 65 anos, pelo menos para os homens. Na maioria dos antigos países com economias de planificação centralizada, situa-se nos 60 anos. Muitos dos países da Ásia e da América Latina têm adoptado esta idade de aposentação, ao passo que nos países Africanos e países com caixas de previdência nacional é frequentemente inferior, situando-se, por exemplo, nos 55 anos. As grandes divergências entre os países industrializados e os países em vias de desenvolvimento, no que diz respeito à esperança média de vida, são muitas vezes invocadas para justificar estas disparidades. No entanto, deve notar-se que, embora a esperança de vida à nascença varie consideravelmente, isto deve-se, em grande parte, ao grau de mortalidade infantil. Em idades mais avançadas – 50 a 60 anos – as diferenças são normalmente muito menos significativas.

Embora os regimes de pensões sejam sujeitos a mudanças relativamente frequentes, a idade normal de aposentação varia muito pouco no tempo. Em muitos países há 50 anos ou mais que continua inalterada.

Contudo, tem havido uma tendência para baixar a idade de aposentação nos países em que a idade legal de aposentação tem sido a mais elevada. Tal aconteceu ou para ir ao encontro das aspirações dos trabalhadores que desejam reformar-se mais cedo ou devido ao crescente desemprego que encoraja os trabalhadores mais velhos a reformarem-se. Em alguns casos, devido a ambas as razões. Até à data, existe uma tendência para seguir a direcção oposta, sendo atribuída, em particular, às considerações financeiras existentes especialmente em países em transição para uma economia de mercado. Contudo, o crescimento planeado deve ser empreendido somente de forma progressiva.

D. Diminuição da idade de aposentação com base em critérios específicos.

Diferenciação com base no sexo Muitos países atribuem às mulheres o direito de beneficiarem mais cedo do que os homens das suas prestações de velhice; a diferença é normalmente de cinco anos. A questão da idade de aposentação ser diferente ou igual para homens e mulheres é bastante complexa e dá origem a longas discussões. As opiniões no que diz respeito a esta diferença de tratamento dividem-se. Aqueles que defendem uma idade de aposentação inferior para as mulheres consideram, em particular, que as mulheres que têm um trabalho remunerado continuam a encarregar-se da maioria das tarefas domésticas e das actividades familiares, tais como a educação dos filhos. Além do facto de suportarem sozinhas as consequências psicológicas da maternidade, elas continuam, portanto, a carregar uma dupla responsabilidade. Argumenta-se também que uma idade de aposentação antecipada responde ao desejo das mulheres em receber a sua pensão ao mesmo tempo que

os seus maridos, muitas vezes mais velhos do que elas. Outra razão talvez mais importante é a de que, depois de uma certa idade, as mulheres têm dificuldades em arranjar emprego.

Aqueles que recomendam a mesma idade de aposentação para homens e mulheres afirmam que estabelecer uma idade inferior não é necessariamente uma vantagem para as mulheres. De facto, resulta numa diminuição das suas carreiras profissionais, o que, juntamente com os baixos salários que recebem, constitui uma desvantagem para elas; conseqüentemente, as mulheres recebem pensões mais baixas do que os homens. É paradoxal que uma idade inferior seja fixada para as mulheres quando, em muitos países, a sua esperança de vida é maior do que a dos homens e, por isso, elas podem receber as suas pensões durante um maior período de tempo.

A discriminação entre homens e mulheres no que diz respeito à idade de aposentação é muito criticada e, em alguns países, a questão de estabelecer a mesma idade está a ser discutida como parte da aplicação à segurança social do princípio geral da igualdade de tratamento para homens e mulheres. A aplicação deste princípio implica, contudo, dificuldades práticas. Será que a idade de aposentação das mulheres deverá ser gradualmente aumentada para o mesmo nível da dos homens? Será que a idade de aposentação dos homens deverá ser mais baixa do que a idade actualmente aplicada às mulheres? Será que se deve adoptar uma única idade algures entre as duas? A resposta também será influenciada pelos limites impostos pela situação económica geral e pelos limites financeiros dos regimes de pensões.

***Diferenciação
com base no
tipo de
trabalho***

Em muitos países, a idade de aposentação tem sido diminuída para certas categorias de trabalhadores. Existem primeiro as categorias de assalariados para quem os regimes especiais foram estabelecidos antes da criação dos regimes de pensões gerais. Exemplos são, no sector público, funcionários públicos e pessoal da carreira militar e, no sector privado, mineiros, marinheiros e trabalhadores dos caminhos de ferro. Estes regimes têm frequentemente continuado a par do regime geral e conservam vantagens especiais consideradas tradicionais. Entre as vantagens está a idade de reforma que é muitas vezes cinco ou mais anos mais baixa que a idade legal de aposentação.

Além disso, algumas legislações nacionais estipulam uma idade mais baixa para trabalhadores que tiveram, durante um longo período de tempo, profissões árduas, perigosas ou menos saudáveis. Existe um amplo conjunto de condições na lista de empregos envolvidos e na duração do emprego considerado. Em países em transição, os salários são (ou foram) classificados pela categoria do tipo de trabalho realizado; a redução da idade da reforma é de dez e de cinco anos, respectivamente, para as duas categorias “privilegiadas”. Contudo, esta classificação geral levanta dificuldades uma vez que, devido às mudanças tecnológicas, o trabalho considerado árduo hoje, poderá não o ser no futuro.

Diminuir a idade eventualidade de desemprego na O desequilíbrio crescente no mercado do trabalho durante os últimos 20 anos levou vários países a diminuírem a idade de aposentação para as pessoas mais velhas desempregadas, em geral até cinco anos antes da idade normal. Alguns países da Europa e da América Latina já tinham tomado medidas semelhantes nos casos em que o desemprego de um trabalhador idoso parecesse ser permanente.

Diminuir a idade no caso de desemprego de longa duração Alguns países diminuíram a idade normal de aposentação para beneficiários cuja duração de seguro exceda em muito o período normal. Estas pensões antecipadas são normalmente chamadas “pensões de antiguidade” e não existem quaisquer condições específicas de idade. Esta situação também é vantajosa para o caso de trabalhadores que tenham começado a trabalhar mais cedo, a seguir a terem terminado a escolaridade obrigatória, que muitas vezes são aqueles que têm trabalhos árduos e mal remunerados. Esta prática é dispendiosa e tem vindo, cada vez mais, a ser posta em causa.

E. Flexibilidade na idade de aposentação

Nos últimos anos tem-se verificado uma tendência para questionar o conceito de “idade normal de aposentação” baseado no envelhecimento “médio” de uma população, dado o reconhecimento da natureza diferencial e progressiva do envelhecimento individual e o desejo das pessoas de uma maior liberdade de escolha em como organizar as suas vidas profissionais. O processo de envelhecimento das pessoas é, de facto, extremamente variado devido, em particular, a condições de trabalho e estilos de vida. Em determinada idade o nível de saúde, a atitude face ao trabalho, os interesses e outros aspectos variam bastante de pessoa para pessoa. Descobriu-se também que deixar de trabalhar de um dia para o outro, sem que tal seja desejado, pode ter consequências psicológicas severas para a pessoa em questão. Consequentemente, tem-se desenvolvido um movimento para uma maior individualização no que diz respeito à idade de reforma. Isto implica deixar ao trabalhador a escolha de adiantar ou atrasar a idade em que a pensão por velhice é recebida, dependendo das capacidades e preferências do indivíduo, tratando-se, na realidade, de uma “reforma *à la carte*”.

A maior flexibilidade implícita nesta tendência tem, contudo, os seus limites. Seria extremamente difícil, por razões financeiras e administrativas óbvias, tomar em consideração o facto de que alguns indivíduos envelhecem mais rapidamente (ou lentamente) do que outros e dar aos indivíduos a liberdade de escolher a sua própria altura de reforma. Consequentemente, embora tenham sido introduzidas, em vários países, diferentes formas de crescente flexibilidade, a referência a uma idade “normal” de aposentação mantém-se. As pensões de velhice antecipadas, referidas acima, podem ser consideradas como um meio de tornar a idade de reforma mais flexível. Este é também o

caso de outras condições legais para pensões antecipadas, tais como as condições existentes em vários países para as mulheres que deram à luz e criaram um ou mais filhos.

Contudo, a crescente individualização da idade de aposentação é alcançada especialmente quando o trabalhador pode voluntariamente decidir antecipar ou adiar o seu direito à pensão por velhice, ou quando o sistema de reforma progressiva é introduzido.

***Crescente
flexibilidade
para
conveniência
pessoal***

Algumas legislações nacionais dão ao beneficiário a possibilidade de requerer uma reforma antecipada a partir de uma idade estipulada (frequentemente estabelecida até cinco anos antes da idade normal), desde que os requisitos mínimos em relação aos períodos de contribuição tenham sido satisfeitos. Em tal caso, uma vez que não existe nenhuma justificação social para uma reforma antecipada, é paga uma prestação reduzida, baseada no número de anos envolvidos. Ao contrário, nos casos de reforma antecipada acima considerados, o beneficiário recebe a pensão a que tinha direito na idade normal de aposentação. Esta redução compensa, de certo modo, a vantagem concedida por mera conveniência pessoal (embora a entidade patronal possa algumas vezes complementar a pensão com base num acordo da companhia) e tem intenção de assegurar que o custo não é suportado pelos outros beneficiários. Contudo, a redução pode ser calculada de modo a encorajar, ou, por outro lado, desencorajar, os beneficiários a tomarem tal decisão.

Alguns sistemas permitem aos beneficiários, que podem e querem continuar a trabalhar, adiar o requerimento de uma pensão de velhice para além da idade normal. O montante da pensão é então aumentado pelo coeficiente proporcional aos anos para os quais a pensão tenha sido adiada. Estes aumentos, simétricos às reduções para uma pensão antecipada, tornam possível compensar, até certo ponto, a redução no período para o qual a pensão vai ser paga. O aumento pode ser relativamente generoso quando um país deseja encorajar os trabalhadores a permanecerem produtivos durante o maior período de tempo possível. Geralmente, o adiamento da reforma pode ser autorizado sem limite de tempo ou ser só possível até uma idade determinada (por exemplo, 70 anos). Descobriu-se que os adiamentos de reforma têm sido, muitas vezes, usados como desculpa para contradizer o efeito dos baixos níveis de pensões e que qualquer melhoramento no nível tende a reduzir o número de adiamentos. Contudo, o adiamento da reforma poderá continuar a ser atractivo se os aumentos oferecidos forem altos. Obviamente que isto só é viável se a situação do emprego permitir aos beneficiários continuarem a trabalhar.

***Reforma
progressiva***

A grande distinção entre o trabalho a tempo inteiro e a reforma completa é crescentemente criticada pelo stress que a cessação do trabalho numa idade específica pode causar. Consequentemente, para evitar a repentina quebra causada pela reforma, parece ser necessário

arranjar uma transição entre o trabalho a tempo inteiro e a reforma. Neste sentido, por exemplo, a “Recomendação sobre os Trabalhadores Mais Velhos” da OIT (ILO Older Workers Recommendation), N.º162, de 1980, estabelece uma redução progressiva das horas de trabalho, compensada através da atribuição de uma prestação apropriada.

A reforma progressiva torna possível uma escolha menos rígida entre a reforma e o trabalho. Oferece ao trabalhador/a mais velho/a a oportunidade de reduzir a sua actividade profissional por alguns anos antes de requerer a pensão por velhice, ou talvez mesmo depois, uma vez que são fixados um limite inferior e superior. A perda das remunerações resultante da redução do tempo de trabalho é compensada, em parte, pelo pagamento de uma pensão parcial. Os regimes de pensões parciais oferecem aos trabalhadores a oportunidade de reduzir progressivamente a sua carga de trabalho, durante os seus últimos anos de actividade profissional. Isto assegura uma transição suave para a reforma sem uma redução demasiado rápida dos rendimentos, uma vez que os rendimentos totais (remunerações mais pensões) são só ligeiramente mais baixos que os anteriores rendimentos do trabalho a tempo inteiro. É claro que esta abordagem progressiva deve ser voluntária, deixando ao trabalhador a liberdade total de escolha.

Este sistema foi introduzido na Suécia no fim dos anos 70. É destinado aos assalariados ou trabalhadores independentes com idade entre 60 e 64 anos, que reduzem o seu horário de trabalho enquanto continuam a trabalhar um determinado número de horas por semana. Os beneficiários têm a oportunidade de tirar vantagem desta redução em várias etapas. Este novo regime tem tido um sucesso significativo.

Vários outros países Europeus tomaram medidas similares, quer legais quer com base em acordos colectivos, embora diferentes modalidades possam ser usadas.

Pré-reforma

Como já foi referido, vários países reduziram a idade de aposentação para os trabalhadores mais velhos que se encontram em situação de desemprego. Além disso, começando nos anos 70, foram introduzidas medidas para encorajar os trabalhadores mais velhos (incluindo os activos) a deixar de trabalhar por completo. O objectivo de tal procedimento foi, essencialmente, promover o emprego de pessoas jovens que, a seguir à explosão demográfica do pós guerra, estavam a entrar no mercado de trabalho em grandes quantidades. Sob estes antigos programas de “pré-reforma”, os trabalhadores mais velhos que concordavam em se reformar, ou aqueles que eram ameaçados com a demissão, recebiam uma prestação até atingirem a idade de receber a pensão por velhice. Estes programas têm sido introduzidos através de acordos colectivos ou pela legislação, normalmente como parte do seguro de desemprego mas, também, como parte da estrutura do seguro de velhice.

De forma a assegurar que estas medidas contribuam mais directamente para o emprego de jovens desempregados, tem sido frequentemente estabelecida uma ligação entre a reforma antecipada dos trabalhadores no activo e a contratação de novos trabalhadores. Alguns programas só permitem o direito à reforma antecipada na condição de que as empresas substituam, em números iguais, os reformados antecipados por pessoas jovens, particularmente jovens à procura do primeiro emprego.

De uma maneira geral, estas medidas reduziram o número de trabalhadores mais velhos. Contudo, não é claro que isto tenha tido sempre um efeito na redução do desemprego entre as pessoas jovens, uma vez que a saída de trabalhadores mais velhos é muitas vezes acompanhada por outras mudanças destinadas a aumentar a produtividade. A longo prazo, estas têm desvantagens severas. Podem resultar numa perda da capacidade produtiva e no desperdício de experiência, privar os reformados de contactos sociais e criar o risco de envelhecimento precoce. Além disso, resultam num aumento significativo da despesa social, que nem sempre é possível justificar.

A tabela 1 fornece-nos uma comparação das condições necessárias para a idade legal de aposentação numa selecção aleatória de países.

REGIMES DE PENSÕES

País	Homens	Mulheres	Reforma antecipada (base)
Argentina	63	58	(mudança para 65/60 em 2001). Idade de aposentação pode baixar de 10 anos por trabalho perigoso/menos saudável.
Austrália	65	60	
Bahamas	65	65	
Bolívia	55	50	50/45 para profissões perigosas.
Botswana **	60	60	Idade 45
Brasil	65	60	Idade 50 se em vários tipos de trabalhos árduos durante 15-25 anos.
China	60	60	Para homens e mulheres profissionais.
		55	Para mulheres assalariadas não profissionais.
		50	Para outras mulheres.
	55	50	Para trabalho árduo/ menos saudável.
República Checa	60		Homens 55-58 para trabalho árduo/ menos saudável.
		53-57	Mulheres 53-57, dependendo do número de filhos criados. Em 2007 os homens reformam-se aos 62, mulheres a partir dos 56-61.
Dinamarca	67	67	50-66 por razões sociais e de saúde. Idade 58-66 se a capacidade de trabalho é reduzida para pelo menos metade (por razões físicas ou mentais).
Egipto	60	60	Para pensões baseadas no salário base (e com 10 anos de contribuições).
	50	50	Para pensões baseadas no salário variável (e com 20 de contribuições).
Gabão	55	55	Idade 50 para pessoas envelhecidas prematuramente.
Geórgia	60		Homens com 25 anos de cobertura pro fissional.
		55	Mulheres com 20 anos de trabalho. Ambos reduzidos por trabalho perigosos/ árduo: para mães de 4 ou mais /ou de filhos deficientes.
Gana	60	60	Idade 55-59, a não ser por trabalho árduo.
Guiné	55	55	Idade 50 se incapaz de trabalhar ou com 5-10% de redução para cada ano abaixo dos 55.
Irão	60	55	50/45 para 20-25 anos de trabalho em regiões ou profissões menos saudáveis.
Itália	62	57	Necessário 15 anos de cobertura. Idade de aposentação aumentada em 1995 de 61 e 56.
Japão	65	65	Pago aos 60-64 com redução actuária
Marrocos	60	60	Idade 55 para mineiros com 5 ou mais anos de trabalho nas minas.
País	Homens	Mulheres	Reforma antecipada (base)

REGIMES DE PENSÕES

Tunísia	60	60	Idade 50 se envelhecimento prematuro devido a trabalho árduo, ou desemprego por 6 meses (360 meses de contribuições). Idade 50 para mães com 3 crianças (180 meses de contribuições); idade 50 (360 meses de contribuições) com 0,5% de reduções por cada trimestre abaixo dos 60.
Uganda*	55	55	Idade 50 se se reformar de um trabalho a tempo inteiro.
Inglaterra	65	60	Há uma proposta no sentido de que a idade de aposentação para as mulheres aumente gradualmente de 60 para 65 entre os anos 2010 e 2020.
Vietname	60	55	55/50 com 20 anos de trabalho perigoso ou menos saudável, ou com 10 anos de trabalho no Vietname do Sul, Laus ou Kampuchea (Cambodja) antes de 1975.
Zimbabwe	60	60	Idade 55 para o trabalho árduo.

*Caixa de previdência

**Só funcionários públicos

Fonte: U. S. Social Security Administration, “ *Social security programs throughout the world*” -1995
Washington, D.C., 1995.

UNIDADE 2: Tipo, cálculo, e nível de prestações

Pagamentos globais

As prestações de velhice tomam normalmente a forma de pagamentos periódicos (pensões); contudo, em certos regimes ou em certos casos, esses pagamentos são processados na forma de montantes globais. Esta característica será abordada antes de considerarmos as várias fórmulas de calcular as pensões.

Embora, de acordo com os instrumentos da OIT (Convenções N.º102 e N.º128), as prestações de velhice devam assumir a forma de pagamentos periódicos, a caixa de previdência nacional procede normalmente a um único pagamento global. O mesmo se aplica a alguns regimes complementares privados em vários países. Existem também vários regimes que pagam uma quantia global numa única vez, quando o beneficiário não preenche as condições necessárias para a obtenção de uma pensão, o que será realçado na secção relativa ao cálculo das pensões.

Caixa de previdência nacional

A caixa de previdência nacional atribui um pagamento, em idades específicas, de uma quantia global igual ao montante acumulado das contribuições pagas pelo beneficiário e pela entidade patronal, juntamente com juros acumulados. Consequentemente, não existe nenhum fundo comum de risco. Existem legislações que estipulam que o capital pode ser usado para adquirir uma anuidade embora, até agora, esta prática tenha sido poucas vezes aplicada. Em casos muito raros, os regimes de segurança social também fazem pagamentos globais.

Algumas pessoas consideram que o pagamento de uma prestação de montante global pode ser um método que está bem adaptado às necessidades dos países em vias de desenvolvimento; por exemplo, se um assalariado urbano usa o capital para montar uma actividade económica na sua terra natal após a reforma. Contudo, a experiência mostra que há um perigo significativo de que o capital seja usado para consumo imediato e, por isso, atribui ao reformado uma assistência bastante abaixo do que se podia esperar de um pagamento de uma prestação periódica. Consequentemente, considera-se geralmente que a quantia global paga pela caixa de previdência não irá, provavelmente, ao encontro das necessidades continuadas dos beneficiários quando se reformam e faz somente uma contribuição parcial para garantir os rendimentos para os seus restantes anos. A agravar esta situação, o capital pago muitas vezes perde o seu valor real devido à inflação.

**Regimes
privados de
pensões**

Deve-se tomar em conta que, apesar dos seus nomes, um número crescente dos chamados regimes de “pensões” de facto pagam uma prestação de montante global, que não é uma pensão. Como no caso da caixa de previdência, embora com consequências menos severas, quando um regime privado complementa um regime público que paga as pensões, esta quantia global pode ser gasta logo que é recebida e não pode ser, por isso, considerada como uma garantia de segurança económica na velhice.

B. Diferentes métodos de calcular pensões

No que diz respeito ao cálculo de pensões, existem dois tipos principais de fórmulas nas legislações nacionais (algumas vezes combinados), dependendo do conceito do papel das pensões por velhice. Com o primeiro tipo de fórmula, todos os que preenchem as condições exigidas (idade e, muitas vezes, o período de residência num país) recebem uma pensão a uma taxa igual e uniforme, independentemente do que tenham sido os salários ou as remunerações durante o percurso da carreira profissional da pessoa. Com o segundo, o montante da pensão é calculado com base na carreira profissional do beneficiário, estando, por isso, relacionado com os salários e as remunerações e toma em consideração a duração da carreira do beneficiário.

Fig. 5:

“...diferentes

métodos de cálculo de pensões...”

INSERIR FIGURA

No primeiro caso, o conceito é que a comunidade deve limitar-se a garantir a todos os mais velhos uma existência mínima decente e, pelo menos, mantê-los afastados da pobreza. Este tipo de fórmula deriva do conceito de assistência. Contudo, os testes comprovativos da situação de carência financeira de um indivíduo implícitos neste conceito têm sido normalmente retirados, excepto para a concessão de vários complementos especiais ligados à pensão básica.

REGIMES DE PENSÕES

Em contraste, o segundo tipo de fórmula é usado no seguro social. O mesmo aceita que a protecção *real* dos mais velhos pressupõe a manutenção do nível de vida existente antes do beneficiário se reformar e que é, por isso, necessário, em todos os casos, evitar uma queda excessiva deste nível de vida. Até certo ponto, esta fórmula é também coerente com o conceito de uma pensão que, de certo modo, oferece remuneração por serviços prestados no passado.

Uma fórmula intermédia, situada entre as duas fórmulas descritas, determina o montante da pensão de acordo com a duração do seguro, mas sem ter em consideração os salários e as remunerações do beneficiário. A aplicação deste tipo de fórmula é limitada.

De facto, encontra-se uma tendência convergente em muitas legislações. Em países que adoptaram uma fórmula de prestação de taxa fixa, o desejo de rendimentos da reforma comparáveis com os rendimentos enquanto se trabalhava tem encorajado a realização de esforços complementares. Isto tem, frequentemente, envolvido a solidariedade colectiva e resultado no acréscimo de um segundo nível de protecção. Nestes regimes complementares, os rendimentos da profissão são em geral tomados em conta quando as pensões são calculadas da mesma forma que nos países que estabeleceram, desde o início, uma pensão com base nas remunerações.

Estes últimos países, com a preocupação de garantir aos pensionistas mais modestos um montante de subsídio decente, têm frequentemente introduzido pensões mínimas e instituído (por exemplo, para as pessoas com uma carreira incompleta) prestações não contributivas, que são sujeitas a testes comprovativos de carência financeira do indivíduo.

Os resultados destas tendências são, portanto, muito similares uns aos outros nos diferentes casos. Permitem aumentar a eficácia da protecção aos mais velhos, garantindo a todos um mínimo decente de existência, tendo em conta os seus recursos e, para aqueles que tiveram um percurso profissional, mantendo uma percentagem dos rendimentos profissionais anteriores.

C. Pensões unificadas

As pensões unificadas são pagas por regimes aplicados a todos os residentes. Tais regimes são muitas vezes não contributivos. Contudo, alguns regimes de seguros sociais também pagam pensões de taxa fixa. Pode também acontecer que o mesmo regime pague uma pensão composta por um montante base de taxa fixa e uma componente baseada nas remunerações. Isto é frequentemente referido como uma fórmula de prestação de segundo nível.

REGIMES DE PENSÕES

Deve-se também referir que os montantes de “taxa fixa” podem ser sujeitos a reduções ou aumentos. Isto aplica-se em particular aos regimes (poucos até à data) que impõem testes comprovativos da situação de carência financeira do indivíduo, quer para as pessoas mais velhas quer para aquelas que ainda não chegaram à idade de aposentação (por exemplo 70 anos). Mais frequentemente, os mesmos testes irão aplicar-se unicamente a quaisquer complementos da pensão que são acrescentados às prestações mínimas.

Na maioria dos casos, a pensão é atribuída quando o beneficiário preenche as condições mínimas de elegibilidade. Estas normalmente incluem um período de residência que, em alguns regimes, é muito longo (por exemplo, 40 ou 50 anos) para receber uma pensão por inteiro. Nos regimes de segurança social em que são pagas pensões de taxa fixa, pode ser estipulada, para qualquer beneficiário que ainda não tem uma carreira profissional completa no regime de segurança social, uma redução no montante normal. A prestação pode ser estabelecida a uma taxa uniforme para todos os que têm direito. Contudo, em geral, é feita a distinção entre o montante de uma pensão por velhice atribuída a uma pessoa singular e o montante atribuído a um casal (este montante é normalmente inferior a duas vezes o montante pago a uma pessoa singular).

Finalmente, a taxa da pensão pode variar consideravelmente de um país para outro. Em alguns países ainda se encontra abaixo do nível mínimo de subsistência enquanto que, em outros, os níveis de prestação são iguais ou excedem este nível. Há, pelo menos, um país em que o montante da pensão de taxa fixa é aumentado caso o beneficiário não tenha direito a uma pensão complementar.

D. Pensões baseadas nas não remunerações que variam com o período de seguro

Uma das fórmulas usadas para determinar o montante da pensão é a de calcular o montante unicamente em relação à duração do seguro, sem tomar em consideração os salários ou as remunerações do beneficiário. Como já foi mencionado anteriormente, esta situação encontra-se entre os montantes de taxa fixa e os baseados nas remunerações, embora esteja mais perto do sistema de pensão de taxa fixa, especialmente onde permite uma redução na taxa normal se a carreira segurada está incompleta. É raro esta fórmula ser aplicada em regimes legais de pensões.

E. Pensões com base nas remunerações

Os regimes de pensões com base nas remunerações não são vulgarmente encontrados em todo o mundo, quer em países em vias de desenvolvimento, países industrializados com economias de mercado ou com economias em transição.

Período de qualificação

Do mesmo modo como para as pensões de taxa fixa, a atribuição das prestações é sujeita a um período mínimo de qualificação na maioria dos regimes de pensões baseados nas remunerações. O período de qualificação estipulado depende normalmente dos períodos de contribuição, de seguro ou de emprego.

Embora certos países não estipulem um período mínimo de qualificação para obter o direito à prestação, a maioria das legislações de seguro por velhice estipulam que o direito à pensão, mesmo a uma taxa reduzida, está dependente de um período mínimo de qualificação. Este período de qualificação pode ser curto contudo, em muitos casos, é um longo período para evitar abusos por parte daqueles que contribuiriam meramente para se aproveitarem do sistema. Em muitos países, este período pode ser de 20 anos ou mais, embora sob as Convenções da OIT (N.º.102 e 128), deva ser garantida às pessoas que completaram 15 anos de contribuições ou de emprego uma prestação reduzida. Alguns regimes estipulam que o beneficiário deve demonstrar que ele (ou ela) esteve registado durante pelo menos 20 anos, com um certo número de meses no seguro durante um período estipulado, anterior à data em que se tem direito à pensão.

A maioria dos regimes especifica um único período de qualificação ligado a uma única idade em que se tem direito à pensão. Todavia, existem alguns que estipulam diversas idades que dão direito à pensão relacionadas com diferentes períodos de qualificação: as mais altas idades estão ligadas aos períodos de qualificação mais curtos.

Alguns regimes estipulam uma certa regularidade de contribuições. Outros podem especificar que o período de qualificação deve ser completado durante o período estipulado imediatamente antes da idade que dá direito à pensão. O período mínimo de qualificação pode ser reduzido em sistemas em que a idade de aposentação para certas categorias de beneficiários é mais baixa do que a idade normal, por exemplo mulheres ou pessoas que exerceram profissões consideradas árduas ou menos saudáveis.

Em muitos países, outros períodos que não os de emprego podem ser tomados em conta na determinação do período mínimo de qualificação (e também para o cálculo das pensões, como será visto de seguida). Estes são conhecidos como períodos de “assimilação”. Por exemplo, os períodos em que um beneficiário recebe prestações da segurança social por doença, acidente de trabalho, maternidade, desemprego; períodos de serviço militar obrigatório; períodos de estudo ou de formação; períodos dedicados à criação dos filhos, entre outros.

Em países onde existem vários regimes de pensões, várias legislações

REGIMES DE PENSÕES

permitem aos beneficiários que sejam tomados em conta para calcular o período de qualificação todos os períodos de seguro adquiridos sob diferentes regimes.

Devido ao facto de que a instituição de um período relativamente longo de qualificação irá excluir da protecção aqueles que estão próximos da idade de aposentação na altura em que o regime de pensões por velhice é introduzido, as medidas de transição são muitas vezes elaboradas em seu favor. Por exemplo, a duração do período de qualificação pode ser graduada em função da idade na altura em que o regime entra em vigor, ou são contados como períodos de seguro os períodos de emprego ou de actividade profissional (real ou presumível) que precederam o estabelecimento do regime.

Os beneficiários que não preenchem as condições de qualificação recebem frequentemente um abono único, que pode também ser calculado em relação às suas remunerações e ao número de anos de descontos.

O montante da pensão com base nas remunerações é normalmente fundamentado em dois factores chaves: a média da remuneração de referência e a duração do seguro. Estes dois factores serão abordados com maior detalhe de seguida, sendo os parágrafos seguintes dedicados ao método de cálculo.

Fórmulas de cálculo

As fórmulas para calcular as pensões baseadas nas remunerações são extremamente variadas. No entanto, pode-se distinguir entre dois tipos de fórmulas principais, cada um com um certo número de variantes. No primeiro tipo, a relação entre a pensão e as remunerações anteriores não varia em relação ao nível de remunerações, variando, em vez disso e normalmente, de acordo com a duração do seguro ou do emprego. Este é o método de cálculo mais frequente. Em alguns países que aplicam este método, o montante da pensão é calculado como uma percentagem predeterminada das remunerações de cada ano de seguro ou emprego. A percentagem situa-se frequentemente entre 1,33 e 2 per cento. Deste modo, é atribuída a cada ano de seguro uma taxa de acumulação e o montante da pensão é calculado usando a seguinte fórmula:

INSERIR FIGURA



Em outros países, a pensão é composta por um montante base (uma dada percentagem da remuneração de referência), que é adquirido logo que o período mínimo de qualificação seja completo e por um aumento (calculado com base numa percentagem das remunerações) por quaisquer períodos de seguro adicionais.

Em outros países, ainda, a pensão é baseada numa percentagem fixa das remunerações de referência desde que o período de qualificação seja suficientemente longo para tornar possível a obtenção de uma pensão por inteiro (por exemplo, 40 ou 45 anos). A pensão será reduzida proporcionalmente se o período de qualificação não for completo.

O segundo tipo de fórmula favorece aqueles beneficiários com remunerações baixas, i.e., em que a pensão é uma percentagem das remunerações anteriores e em que esta percentagem diminui à medida que o total das últimas remunerações aumenta. Existem países onde a pensão é calculada de modo degressivo. As remunerações de referência são divididas em escalões e a percentagem relacionada com a pensão é muito maior para a primeira banda do que para a última. Em outros países, a pensão é composta por um montante base fixo – não relacionado com as remunerações – e a este é acrescentado um complemento proporcional às remunerações e ao período de seguro. São também usados métodos mais complexos de modo a garantir uma pensão em que a taxa diminua à medida que as remunerações de referência aumentem.

Paralelamente a estas duas fórmulas de cálculo pode ser encontrado um método mais inovador, o chamado método dos “pontos”. Este é usado em vários países, embora de diferentes formas. Por exemplo, em alguns países Africanos de expressão francesa, cada ano o beneficiário adquire um número de pontos calculados com base no montante das contribuições pagas. A pensão por velhice é igual ao número de pontos adquiridos pelo beneficiário na altura em que as suas prestações são requeridas, multiplicadas pelo valor do ponto da pensão. O valor do ponto, quer o ponto da contribuição ou o da pensão, é especificado anualmente pela autoridade competente, usando os dados técnicos e financeiro impostos pelo regime.

Remunerações de referência e período

O salário e as remunerações de referência usados no cálculo da pensão são um dos factores chave que influencia o nível da pensão. As remunerações de referência irão depender, por um lado, dos vários componentes da remuneração tomados em consideração e, por outro lado, do período tomado em conta.

A definição de remunerações varia de país para país. Em alguns países, a definição é bastante vasta e cobre todos os componentes do salário, incluindo os complementos pagos por horas extraordinárias, ajudas de custo, bónus e outros tipos de regalias, entre muitos outros; em outros, só é tomada em conta a parte fixa do salário pago em intervalos regulares.

A maioria dos regimes estabelece um limite superior referido como limite máximo para o montante dos salários ou das remunerações que podem ser considerados quando o montante da pensão é calculado. Os salários ou as remunerações que estão além deste limite máximo não são tomados em conta. Muito frequentemente, este limite máximo é estabelecido como um montante fixo. Contudo, em certos casos, é calculado pela referência a outro montante, tal como o salário mínimo. Em vez de aplicar um limite máximo para as remunerações tomadas em conta, algumas legislações especificam explicitamente o montante máximo da pensão. As variações do nível do limite máximo de país para país – em comparação com o PIB per capita, o salário médio ou o salário mínimo – são consideráveis. Isto deve-se ao facto de que, em cada país, o nível do limite máximo considerado conveniente, está relacionado com considerações económicas, financeiras e sociais e reflecte os interesses de diferentes grupos. Também se deve tomar em atenção que, em certos regimes, tem sido estipulado um “patamar”, i.e. o montante das remunerações tomado em conta não pode ser inferior ao mínimo prescrito.

O sistema das “classes de salários”, cada classe com um montante mínimo e máximo, em que as remunerações dos beneficiários são distribuídas, foi difundido nos primeiros regimes de segurança social. Tem sido abandonado na maioria dos países, mas continua a existir em alguns países, em particular os que se encontram em vias de desenvolvimento. Neste sistema, as remunerações de referência não são do salário *actual* do beneficiário, mas sim o salário *médio* da classe a que pertence. Se o número de classes é bastante grande, o salário actual está situado perto do nível do salário médio estabelecido para a classe.

No que diz respeito ao seguro de pensão, as remunerações dos trabalhadores independentes podem ser aquelas que são definidas pela legislação do imposto sobre o rendimento. Contudo, muitas outras soluções diferentes podem também ser aplicadas. Por exemplo, em alguns países em vias de desenvolvimento, os trabalhadores independentes são classificados de acordo com a escala das remunerações de taxa fixa ou podem seleccionar os montantes do valor fixo que desejarem. Em alternativa, o montante de valor fixo pode ser o mesmo para todos.

O montante da pensão é normalmente calculado com base nas remunerações de um período de referência. A duração deste período varia de regime para regime. Em muitos regimes, o período de referência está relacionado com a duração total das contribuições, com a carreira profissional da pessoa em questão ou com quaisquer dados semelhantes. Em alguns regimes, são excluídos do cálculo os anos menos favoráveis. Contudo, em outros regimes, a duração do tempo tomada em consideração é encurtada. Em certos regimes, este período de tempo é referente aos anos finais de contribuição ou de emprego (normalmente de um a dez anos). A média do salário de referência pode também ser calculada com base nos anos “mais favoráveis”. Por vezes estes anos têm de ser consecutivos ou incluídos num determinado período.

Muitas legislações estabelecem uma alternativa para o cálculo do período tomado em consideração, quer a de especificar qual a solução mais favorável que deve ser aplicada, quer a de deixar a escolha do método aplicável.

Quando o período de referência é de longa duração, ou quando este período está longe em termos retrospectivos, existe o perigo das remunerações nominais registadas para os períodos mais distantes já não corresponderem ao conjunto de remunerações predominantes na altura em que a pensão está a ser requerida. Para lidar com este problema, muitos países tomaram medidas para revalorizar as remunerações tomadas em consideração para o cálculo da pensão

Períodos de seguro

O outro factor importante, em muitas das fórmula usadas para calcular os montantes da pensão, é a duração total do período de contribuições ou de emprego. Como mencionado acima, um período de seguro é aquele para o qual as contribuições tenham sido pagas ou é um período de emprego. Muitas legislações assimilam outros períodos a períodos de contribuição.

Em muitos regimes, o número de anos de seguro que podem ser tomados em consideração para o cálculo do montante da pensão é limitado. Assim, os períodos de contribuição superiores a este máximo não dão direito a um aumento na pensão, ainda que as contribuições tenham sido pagas nesses períodos. Existem regimes onde podem ser tomados em conta os períodos de excesso, mas unicamente para o cálculo médio das remunerações de referência. O período máximo de contribuição varia de regime para regime mas situa-se normalmente entre 30 e 45 anos. Em alguns regimes, o período difere de acordo com o sexo do beneficiário. Nestes casos, para as remunerações de referência iguais, as mulheres irão obter o mesmo montante de pensão com menos anos de descontos.

Pensões mínimas

As fórmulas de pensão são muitas vezes estabelecidas de forma a assegurar um montante mínimo para os beneficiários. Este mínimo pode ser estabelecido de diferentes modos. Em regimes que têm o “patamar” para as remunerações tomadas em consideração para o cálculo da pensão, a pensão será automaticamente calculada com base neste mínimo se as remunerações de referência forem mais baixas que o patamar. Muitos regimes estipulam um montante mínimo fixo que pode ser estabelecido de acordo com outro montante de referência. Por exemplo, em muitos países da América Latina e Africanos de expressão francesa, o mesmo é calculado com base numa percentagem do salário mínimo. Como regra geral, o montante da pensão mínima deve ser estabelecido de modo a assegurar que o reformado receba os rendimentos mínimos de subsistência.

F .Reformados que continuam com um trabalho remunerado

As condições no que diz respeito ao recebimento de uma pensão por velhice em combinação com rendimentos de um emprego remunerado variam consideravelmente de país para país e até, em determinados países, de regime para regime. Muitas legislações proíbem totalmente tal acumulação. Outras aceitam a acumulação total sem qualquer restrição. Outras ainda, embora aceitem que tal aconteça, só pagam prestações até um limite máximo em relação às remunerações e/ou ao montante da pensão, com a pensão a ser reduzida ou suspensa em consequência disso. Finalmente, existem regimes que requerem a cessação do emprego remunerado numa idade determinada, a partir da qual o beneficiário pode receber uma pensão sem qualquer tipo de restrição relativamente a emprego ou rendimentos.

Em matéria de acumulação, os pontos de vista diferem consideravelmente. Pode-se considerar que o trabalho continuado é um meio essencial para prevenir a aceleração do processo de envelhecimento, não devendo, por isso, ser desencorajado. Em alternativa, argumenta-se que, uma vez que a pensão é destinada a compensar a perda de rendimentos do emprego, a mesma deve ser reduzida ou suspensa, por inteiro ou parcialmente, quando o beneficiário não precisa realmente dela porque continua a auferir rendimentos. Esta é frequentemente a solução adoptada em regimes que atribuem pensões não contributivas, i.e., aqueles que não requerem contribuições das pessoas cobertas. É mais difícil adoptar o mesmo princípio quando os beneficiários tiverem que pagar contribuições, ao longo das suas vidas de trabalho, em retorno de uma pensão que lhes será paga mais tarde.

A questão da acumulação de uma pensão por velhice e do emprego tornou-se mais demarcado em certos países com o aumento do desemprego. De forma a “libertar” emprego, é defendido que os beneficiários de uma pensão por velhice devem ser desencorajados a continuar ou recomeçar um emprego remunerado. Contudo, pode-se verificar que muitos países que sofrem de desemprego estrutural autorizam a acumulação sem limite, excepto quando as pensões são atribuídas antes da idade normal de aposentação. A evidência é equívoca. Um país que retirou o chamado teste de “reforma” aos reformados, não descobriu qualquer efeito na sua participação de trabalho. Além do mais, o direito de trabalhar é um direito humano básico e violações, mesmo que indirectas, a este direito estão abertas a críticas.

UNIDADE 3: Manutenção do valor da pensão

A. Ajuste das pensões à luz das flutuações económicas

Antes de 1945, os regimes de pensões de seguros eram organizados sob a suposição implícita de que a moeda nacional iria manter o seu valor real. Contudo, em muitos países Europeus, as moedas perderam o seu valor depois da Primeira Guerra Mundial. Isto, todavia, foi considerado como um fenómeno excepcional devido às consequências da guerra. De forma geral, só foram tomadas as medidas apropriadas quando o custo de vida aumentou significativamente. Contudo, já em 1933, o Acto Dinamarquês fez provisões para ajustes automáticos.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a situação mudou radicalmente. Em conformidade com os princípios da segurança social, aceites virtualmente por todos os países, a garantia legal representada pelo direito às prestações tinha de ser complementada por uma garantia económica para que as prestações, uma vez garantidas, mantivessem o seu valor real. Subsequentemente, o princípio de salvaguardar o valor real das pensões tem sido desenvolvido e transformado num princípio mais geral: manter a relação entre o nível de vida dos reformados e o da população trabalhadora, para que os reformados participassem na prosperidade geral.

Com este objectivo em mente, foram instituídos em muitos países mecanismos de ajuste. Estes mecanismos ganharam uma importância especial durante os períodos de inflação que acompanharam os anos de prosperidade nas economias de mercado dos países industrializados. Mecanismos do mesmo tipo têm sido estabelecidos em muitos países em desenvolvimento. Contudo, têm sido usados de forma mais irregular e têm sido, por isso, de eficiência variável. Nos antigos países de economia planificada, só tomaram importância, a partir da liberalização das suas economias.

O problema do ajuste das prestações é muito mais complexo e difícil de se resolver em regimes privados de pensões consolidadas, particularmente aqueles que têm sido estabelecidos com base em contribuições definidas.

O ajuste tanto pode ser dirigido aos salários passados usados como base para o cálculo da pensão (o valor nominal da qual é reduzido anualmente, o que tem um impacto nos salários médios se forem calculados com base em salários abrangendo vários anos, como na maioria dos regimes) como às pensões que estejam a ser pagas na altura.

Podem ser empregues vários métodos de ajuste ou classificação. Em muitos regimes, em particular aqueles que aplicam medidas de austeridade, estes

métodos são muitas vezes sujeitos a revisão num esforço de restabelecer o equilíbrio financeiro nos regimes.

B. Técnicas para ajustar as pensões às mudanças económicas

É possível identificar três métodos de ajuste principais. O primeiro é o de ajuste sistemático ou automático. Sob este método, a lei especifica o procedimento, o mecanismo e o grau de ajustamento. O segundo método é o de ajustamento que deriva de princípios gerais estipulados pela lei, e que não especifica quer o mecanismo, quer o grau de ajustamento. O terceiro é o ajuste ad hoc, ditado pelas circunstâncias. A lei não contém provisões para ajuste.

Fig.: 6
“É possível
identificar três
métodos de ajuste
principais”

INSERIR FIGURA

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. AJUSTAMENTO
SISTEMÁTICO2. AJUSTAMENTO
DE PRINCÍPIO3. AJUSTAMENTO
AD HOC |
|--|

Ajuste sistemático

Este é um método de ajustamento que tem passado por um desenvolvido considerável desde a Segunda Guerra Mundial. É o método usado na maioria dos países industrializados e em alguns países em vias de desenvolvimento. As legislações que escolheram este método estipulam sempre o padrão usado para determinar o ajustamento. Deste modo, o grau de ajustamento não é especificado antecipadamente, mas é o resultado das variações no indicador económico escolhido para servir de padrão. O ajustamento segue as mudanças do custo de vida ou as mudanças a nível geral das remunerações e dos salários, ou a mudança do salário mínimo, ou uma combinação de factores. A legislação específica qual o índice de custo de vida que deve ser usado ou o método deve ser aplicado para avaliar as variações ao nível geral dos salários ou das remunerações. Alguns países, nos quais o ajustamento é feito com base no custo de vida, têm promulgado, em certas ocasiões, legislação especial para reduzir a diferença entre o movimento no índice dos preços do consumidor e o índice dos salários de modo a permitir que os mais velhos beneficiem do aumento geral dos rendimentos. Em pelo menos um país, o ajuste é feito com base nas mudanças dos salários e dos preços. Alguns países têm técnicas especiais de ajustamento.

Por exemplo, na Suécia, que tem uma pensão universal e uma pensão com base nas remunerações, o cálculo destas duas pensões está relacionado com um montante base que está sujeito a revisões periódicas como resultado das oscilações dos preços. Consequentemente, qualquer mudança no montante base, causa automaticamente um ajustamento da pensão. Além disso, embora na maioria dos países, o coeficiente de ajustamento seja aplicado do mesmo modo independentemente do montante da pensão, em certos sistemas, pelo contrário, só existe um ajustamento parcial das pensões acima de determinado nível.

O ajustamento é feito periodicamente numa data estabelecida ou em datas variáveis logo que a mudança do índice tenha atingido um nível específico (normalmente 2 a 8 per cento). O intervalo varia consideravelmente de país para país. É frequentemente anual, no entanto, também pode ser menos frequente, por exemplo, cada dois ou três anos. Em muitos países, o intervalo pode ser mais curto, por exemplo cada seis meses ou de três em três. Em países com uma alta taxa de inflação, o intervalo tem de ser pequeno. Contudo, nos casos de inflação galopante, nem um intervalo de três meses irá impedir um grande distanciamento entre as mudanças do ambiente económico e o ajustamento das pensões. Em muitos países que estipulam um intervalo regular, o ajuste só é efectuado na data prescrita, caso o aumento no índice dos preços tenha alcançado uma certa percentagem. Num determinado país, que adoptasse um intervalo de dois em dois anos, a indexação ocorreria mais cedo, caso o aumento do índice fosse superior a 8 por cento durante o ano.

Como já foi referido, em regimes que ligam as pensões aos salários, o ajustamento das pensões às variações das condições económicas envolve um ajuste não só das pensões que estão actualmente a ser pagas mas também das novas pensões, especialmente quando os salários tomados em conta estão relacionados com períodos de tempo relativamente distantes. Em geral, os mecanismos de ajustamento automático proporcionam uma reavaliação das remunerações de referência (remunerações médias acima de um certo número de anos) em que o montante da pensão é calculado. Os coeficientes reavaliados são geralmente os mesmos que os coeficientes de ajustamento das pensões para pensões actualmente em pagamento. Diferentes técnicas podem ser usadas para estes aumentos dos índices. Por exemplo, num país o factor chave é o salário médio anual, calculado cada ano para todos os beneficiários. Cada ano, é calculada a proporção entre o salário do beneficiário e o salário médio anual. A média desta proporção, calculada tendo em conta todos os anos de contribuição, é depois usada para determinar o salário de referência. Em muitos países de África, é usado o método de “pontos” por meio do qual o beneficiário adquire, todos os anos, um número de pontos calculados com base nas contribuições pagas (i.e., o nível de

REGIMES DE PENSÕES

remunerações). A pensão é igual ao número de pontos de contribuição adquiridos pelo beneficiário na altura em que a prestação é requerida, multiplicada pelo valor do ponto para a prestação.

Ajuste em princípio

Com este método, a lei restringe-se para estabelecer o princípio de ajustamento sem especificar as regras e os procedimentos. Este método é usado em muitos países, especialmente no mundo desenvolvido. É da responsabilidade da autoridade competente, tendo em conta a situação financeira do regime, decidir a conveniência, o tempo e o montante do ajustamento da pensão quando é necessário. Todavia, em muitos países a lei prescreve o intervalo mínimo em que o ajuste das prestações devem, em princípio, ocorrer. Isto varia entre um e cinco anos.

Dependendo do sistema, a legislação pode proporcionar que o ajustamento da prestação seja determinado relativamente às mudanças no custo de vida, nos níveis de salários, nos salários mínimos ou a uma combinação de factores. Na maioria destes casos, o ajustamento não pode ser efectuado a menos que a mudança registada seja “apreciável” ou “significativa”. Alguns países, em particular em África, recorreram às condições relevantes dos instrumentos da OIT. Desta forma, a Convenção da OIT N.º 102 (Artigo 66) declara que “ as taxas dos pagamentos periódicos actuais no que diz respeito à velhice,... serão revistas depois de alterações substanciais no nível geral das remunerações, em que estas resultam de mudanças substanciais no custo de vida.” De acordo com a legislação, as taxas de pensão podem ser alteradas, tendo em conta provisões financeiras, com base em mudanças no nível geral dos salários resultantes de uma mudança do custo de vida e dependendo do aumento do salário profissional mínimo garantido. Em muitas legislações, o ajuste é decorrente de um estudo actuarial relativo à situação financeira do sistema de segurança social, que deve ser tido em conta nessa decisão.

Ajustes ad hoc

A necessidade de ajustar as pensões às alterações da situação económica, surgirá obviamente nos países em que a legislação não proporciona expressamente um ajustamento deste tipo. Em alguns destes países, os ajustamentos das pensões são efectuados quando se torna necessário. Isto aplica-se em particular nos países em que as prestações são estabelecidas a uma taxa uniforme. De tempos em tempos, as prestações são reajustadas em virtude de medidas especiais. Para alguns países, existe também uma certa regularidade nestes ajustamentos, o que pode acontecer, por exemplo, anualmente. O método de ajustamento ad hoc foi também usado em países da economia planificada anteriormente à liberalização.

Tal como as pensões de taxa fixa, as pensões mínimas com base nas remunerações são também aumentadas ad hoc em países que tenham adoptado o ajustamento automático das pensões.

**Aplicação dos
diferentes
sistemas de
ajustamento**

Nos anos que precederam a crise económica que afectou muitos países em vias de desenvolvimento nos anos 80, os vários métodos de ajustamento tornaram possível que as pensões se adaptassem apropriadamente às mudanças das condições económicas. Um estudo elaborado pela OIT em 1977, que trata do movimento no nível das prestações em 12 países com economias de mercado, mostrou que as pensões tinham, de facto, mantido o seu poder de compra no período de 1963-1975 – independentemente do método de ajustamento utilizado.

Contudo, acredita-se que do ponto de vista dos reformados os sistemas de ajustamento automático oferecem vantagens consideráveis. Isto deve-se ao facto dos reformados poderem ter a certeza que as suas pensões serão sempre ajustadas de acordo com variações nas condições económicas, de modo que o seu valor real seja pelo menos mantido. Qualquer ajustamento de pensão deve, necessariamente, levar ao aumento das despesas; todavia torna-se mais fácil lidar com este aumento se a taxa de ajustamento não for demasiado alta e isto significa que o ajustamento não deve ser feito em intervalos muito grandes. O adiamento prolongado das revisões, que pode ocorrer em sistemas de ajustamento ad hoc, aumenta o distanciamento entre o nível existente da pensão e o nível actualizado; daí que o financiamento dos ajustamentos necessários pode levantar sérios problemas. Consequentemente, o ajustamento pode tornar-se muito inadequado. Por exemplo, se os ajustamentos não são levados a cabo frequentemente e não acompanham a taxa de inflação, como tem sido o caso de alguns países, as pensões irão perder progressivamente a maior parte do seu valor real.

Além do mais, a maioria dos países que têm como objectivo garantir a participação dos reformados na prosperidade económica, introduziram, em menor ou maior grau, fórmulas de indexação automáticas. Alguns países em vias de desenvolvimento introduziram um sistema misturado de eficácia relativa. Sem adoptar o princípio da indexação automática, eles seleccionaram, contudo, a fórmula que permite um ajustamento sistemático da pensão mínima, dependendo do movimento do salário mínimo garantido de acordo com a respectiva profissão. Esta fórmula é atractiva porque, em alguns dos regimes em questão, as pensões mínimas irão representar 60 a 90 por cento de todas as pensões pagas, dependendo do país.

Em geral, o progresso alcançado no que diz respeito a um melhor ajustamento tem sido contudo retido num número crescente de países como resultado das crises económicas e das dificuldades financeiras com que os regimes têm sido confrontados.

C. Abrandamento do ajuste das pensões

No início do final dos anos 70, um crescente número de países, embora não questionassem o princípio do ajuste, modificaram os seus sistemas para conter as despesas das pensões. Diferentes abordagens, implantadas separadamente ou em combinação, têm sido usadas para abrandar o aumento das despesas.

Uma técnica frequentemente utilizada tem sido a de mudar os índices que foram previamente usados, ou adoptar um índice diferente. Deste modo, muitos países alteraram o índice que foi usado como base no aumento das pensões enquanto excluam certos itens de despesas dos seus cálculos. Por exemplo, num só país, só os aumentos de preço atribuídos a factores internos forma tomados em conta no índice do custo de vida. Outro país mudou temporariamente o seu sistema de indexação de preços excluindo da base de cálculo um número de itens, tais como os impostos indirectos, direitos de importações e preços da energia. Ainda em outro país, o índice do salário levou em conta a taxa de desemprego de forma que uma taxa de desemprego a 1 por cento, reduziu o índice cerca de 0,5 pontos.

Um vasto número de países adoptou uma variedade de sistemas de índices. O que tem sido feito, por exemplo, é substituir o índice de salários pelo índice de preços ou pelo índice da média dos salários e dos preços. Um país adoptou agora o que é mais baixo entre o índice dos salários e dos preços e outro país abandonou o sistema que tomava em conta o aumento nos índices de preços ou de salários, qualquer que fosse maior, e adoptou agora a indexação de preços. Ainda outro país suprimiu a referência especial ao aumento nos padrões de vida dos trabalhadores. Vários países têm substituído a indexação do salário bruto pela indexação do salário líquido.

Outra abordagem usada em alguns países foi a de adiar a actualização das pensões, por exemplo atrasar os efeitos do ajustamento, suspendendo a indexação durante um certo período. Outros adiaram as datas de ajustamento das prestações.

Ainda outra abordagem é a de colocar um limite máximo da actualização das pensões. Isto tem sido utilizado em vários países. A técnica usada em alguns países com uma inflação alta, por sugestão das instituições financeiras internacionais, é a de substituir a actualização em proporção ao montante da pensão (por exemplo, 50 per cento) por um aumento da taxa fixa. Esta técnica tornou certamente possível reduzir o aumento das despesas em valor nominal das pensões. Contudo, quando é repetida várias vezes ao longo dos tempos, resulta num montante de pensão igual para todas as pessoas, o que é uma consequência lamentável no regime da segurança social, em que as pensões são, em principio, baseadas nas remunerações.

Finalmente, certos países alteraram o período a ser tomado em conta para o ajustamento. Por exemplo, um país agora liga o crescimento das prestações ao movimento previsível do índice anual actual e não às variações ocorridas no ano precedente. Em outros países, a indexação já não é baseada nos anteriores movimentos dos preços mas nas previsões desses movimentos.

Estas medidas são uma resposta única para as dificuldades financeiras. Contudo, questionar fundamentalmente as medidas de ajustamento também introduz desvantagens significativas. Primeiro, algumas destas medidas produzem unicamente efeitos a curto prazo. Por exemplo, nos regimes de pensões com base nas remunerações (em que as prestações seguem os movimentos dos salários) adiar ou suspender a indexação tem só efeitos transitórios. Todavia, o efeito cumulativo destas medidas, com o decorrer do tempo, irá significar uma degradação progressiva no padrão de vida dos mais velhos e em situações de desigualdades entre os mesmos, dependendo da data em que a sua pensão foi concedida. Além disso, a indexação restrita, numa forma disfarçada, ameaça enfraquecer a base contratual dos regimes de pensões e, a longo prazo, resultar numa perda de confiança.

REGIMES DE PENSÕES

MÓDULO 3: PRESTAÇÕES DE INVALIDEZ

“Bureau” Internacional do Trabalho – Genebra

INDICE DO MÓDULO

- UNIDADE 1: Definição e avaliação da invalidez**
- A. Ligação entre doença, invalidez e velhice
 - B. Definição de invalidez
 - C. Avaliação de invalidez e revisão da situação
- UNIDADE 2: Condições de qualificação e cálculo da prestação**
- A. Condições para conceder pensões
 - B. Cálculo das prestações
 - C. Reabilitação e Readaptação profissionais

PRESTAÇÕES DE INVALIDEZ

UNIDADE 1: Definição e avaliação da invalidez

A. Ligação entre doença, invalidez e velhice

As prestações de invalidez, do mesmo modo que as prestações de velhice, podem ser pagas quer por regimes não contributivos, cobrindo todos os residentes, quer pelos regimes do seguro social que se aplicam unicamente aos trabalhadores segurados ou, ainda, pela caixa de previdência.

INSERIR FIGURA

Fig. 7:
“ligação entre
doença, invalidez e
velhice...”

1 Invalidez

Velhice 3

2 Doença

Dependendo da legislação nacional, a invalidez pode ser considerada como velhice precoce (com as prestações de invalidez sendo conseqüentemente agrupadas com as prestações de velhice) ou como uma doença prolongada ou incurável (com prestações que estejam relacionadas com o dinheiro das prestações de doença).

O conceito de velhice precoce está por detrás da primeira legislação sobre este tema, o Acto Alemão de 1889, em que a velhice era vista como um tipo de invalidez. Também é a abordagem que os padrões internacionais do trabalho da OIT tendem a adoptar, em que propõem regras paralelas para as prestações de invalidez, velhice e de sobrevivência. Agrupar as

contingências de invalidez com as de velhice, é uma abordagem adoptada por vários países.

Origem de invalidez

As legislações nacionais normalmente fazem uma distinção, dependendo da origem da invalidez. Em muitos casos, os regimes de invalidez aplicam-se só à invalidez resultante de doenças/acidentes não profissionais ou de condições causadas pela deterioração física prematura. A invalidez congénita, a invalidez de um veterano de guerra e a invalidez causada por um acidente de trabalho ou doença profissional são normalmente objecto de legislação separada.

Em geral, as pessoas cuja invalidez é devido a uma lesão profissional ou de guerra, obtêm compensações mais generosas. No caso de invalidez de origem profissional, isto aplica-se quer estejam cobertos por um ramo com particular responsabilidade para compensar no caso de acidente de trabalho e doença profissional, quer estejam sujeitos a regulamentos especiais dentro do sistema geral de prestações de invalidez. A situação é bastante diferente para invalidez congénita ou invalidez antecipada em crianças ou adolescentes. Só poucos países, em que as pensões são pagas com base sob condição de residência, proporcionam a estas pessoas o mesmo nível de prestações que a outros beneficiários. Muitos destes países proporcionam abonos especiais de valor abaixo dos praticados no seguro social. Contudo, na maioria dos países, estes tipos de incapacidades são cobertos pela assistência social.

Alguns países introduziram um sistema de invalidez unificado, que trata de todos os incapacitados com base em princípios similares. Apesar destes exemplos, a maioria dos países continua a manter uma protecção diferenciada. Isto é por vezes criticado porque se constata que a invalidez deve ser compensada do mesmo modo independentemente das causas da perda da capacidade de trabalho, e porque é injusto dar preferência às pessoas com invalidez de origem profissional. Em particular, a linha de demarcação entre os acidentes e as doenças de origem profissional e aqueles em que tal não é o caso é bastante ténue. Esta diferenciação dá origem a disputas legais que representam custos consideráveis para o indivíduo e para a sociedade, especialmente quando a compensação por acidente ou doença profissional é administrada pelas companhias privadas de seguro. É também de realçar que o ambiente de trabalho não é totalmente distinto do ambiente em que as pessoas passam o resto das suas vidas.

Atitudes relativamente à invalidez

As diferenças que foram introduzidas não são somente de origem histórica; também são baseadas em atitudes em relação à invalidez. O facto é que as vítimas dos acidentes de trabalho (ou os veteranos de guerra incapacitados) são considerados pela população em geral como sendo vítimas de acção levada cabo em benefício da comunidade, sendo esta a razão para compensações mais generosas, embora tal tratamento preferencial possa não ser socialmente justificável. Além disso, certas actividades profissionais envolvem um nível especial de risco.

O problema é, por isso, bastante difícil. Em geral, a opinião do público apoia

o ponto de vista de que as vítimas de danos decorrentes do trabalho e de guerra devem beneficiar de condições particularmente favoráveis. Além do mais, a unificação parece ser aceitável somente se o sistema unificado for alinhado com as mais vantajosas abordagens existentes, o que implicaria um custo relativamente alto. Isto talvez explique porque tem havido tão pouco progresso na adoção de um sistema unificado de prestações de invalidez na maioria dos países.

B. Definição de invalidez

Do ponto de vista da segurança social, a distinção pode ser feita entre três diferentes conceitos de invalidez: invalidez física, invalidez profissional e invalidez geral.

Invalidez Física

A invalidez física significa a redução das capacidades físicas ou mentais, como resultado da perda ou enfraquecimento de um órgão ou função. A redução da capacidade é avaliada pela comparação com a condição de uma pessoa em bom estado de saúde. O efeito sobre a integridade física é tomado em consideração independentemente do impacto sobre a capacidade de trabalho ou da remuneração de trabalho.

Visto que o propósito da segurança social é proteger o indivíduo na eventualidade da perda de ou redução das remunerações do emprego, o conceito de invalidez física é raramente retido nos sistemas nacionais de pensões de invalidez. Quando o é, é uma forma subsidiária – em casos em que a lesão não é protegida pela lei – ou de uma forma complementar. (É, ao contrário, retido na legislação sobre os feridos de guerra e em várias legislações de compensação por riscos profissionais).

Invalidez profissional

No caso de invalidez profissional, a invalidez do indivíduo é avaliada em relação à perda da capacidade de remuneração do trabalho, como resultado da incapacidade para resumir o trabalho feito anteriormente. Regimes que aplicam a invalidez profissional, na definição restrita do termo, são certos regimes especiais e, em particular, regimes para mineiros. Por exemplo, um mineiro é considerado estar a sofrer de invalidez profissional se for incapaz de realizar a sua profissão anterior, ou qualquer profissão semelhante remunerada da mesma forma e normalmente realizada por pessoas com formação semelhante e com as mesmas capacidades profissionais.

Uma definição mais alargada também pode ser aplicada à invalidez profissional. O grau de invalidez é avaliado com base em todas as profissões compráveis ou similares à do requerente, e as oportunidades de reclassificação podem ser procuradas numa estrutura muito maior do que a da empresa.

Invalidez geral O grau geral de invalidez é avaliado em relação à capacidade residual de trabalho e ao nível de rendimentos que a pessoa pode ainda receber de trabalho compatível com o seu estado de saúde. A capacidade de trabalho residual é avaliada em relação a qualquer tipo de trabalho e não só em relação a uma profissão – como é o caso da invalidez profissional.

Frequentemente, a legislação não adere estritamente a um conceito de invalidez excluindo todas as outras. O regime pode incorporar os conceitos de invalidez geral e profissional, que podem ser aplicados ao mesmo tempo.

O grau de invalidez

Qualquer que seja o conceito usado para definir a invalidez, o direito à prestação é sempre sujeito ao facto de que a severidade da incapacidade deve sempre exceder um certo nível. Este “limiar” varia apreciavelmente de país para país. Embora muitas legislações especifiquem o grau em termos de percentagem, outras preferem não fazer tal especificação. Sendo especificado, é-o muitas vezes por volta dos 66 per cento ou dois terços.

Em vários países existem dois ou mais graus de invalidez, uma diferenciação que foi introduzida depois da Segunda Guerra Mundial. A distinção é consequentemente feita entre a “invalidez total” (ou quase total) e “invalidez parcial, resultando de uma redução significativa da capacidade de trabalho mas com retenção da capacidade de trabalhar num emprego remunerado, até determinado grau”.

Em muitos países, também é tomado em conta o facto de a pessoa incapacitada ter de recorrer à assistência de uma terceira pessoa de modo a realizar as funções normais de vida. Em tais casos, a taxa de pensão aumenta ou é paga uma prestação adicional, algumas vezes chamada de “prestação por assistência de terceira pessoa”.

C. Avaliação da invalidez e revisão da situação

Regras para aplicação de critérios

O estabelecimento de métodos efectivos de avaliação da invalidez é a base da administração das prestações de invalidez. A invalidez, conforme vem definido na lei, tem de ser avaliada com base em critérios estabelecidos e por uma autoridade que seja competente em relação a cada pedido de subsídio, embora haja a possibilidade de a avaliação inicial ser reexaminada em data subsequente.

As legislações nacionais estabelecem os critérios que devem ser aplicados na avaliação da invalidez e na determinação da sua gravidade. Alguns destes critérios podem variar de país para país, podendo um país atribuir mais ou menos importância a um outro critério.

Um critério básico geral é de que a incapacidade física ou mental deve reduzir a capacidade de trabalho do requerente. O estado de saúde na altura da avaliação deve ser de natureza relativamente estável. Em alguns países, o possível efeito de continuar a trabalhar no estado de saúde do requerente é tomado em conta. A pessoa pode ser dada como tendo incapacidade total se se julgar que o facto de voltar ao trabalho normal será suficiente para constituir uma séria ameaça à sua saúde.

Em quase todos os casos, os factores não médicos são também tomados em conta. Por exemplo, os factores profissionais e, em vários países, outros factores sociais são frequentemente considerados.

Os factores profissionais incluem a idade, a educação e a experiência profissional, porque estes factores indicam o tipo de trabalhos que o requerente poderia normalmente ser capaz de fazer. Quanto mais restrito for esse tipo, maiores serão as limitações físicas ou mentais do requerente a impedi-lo de participar num emprego remunerado.

A idade é um factor importante na medida em que as mesmas incapacidades e problemas de saúde normalmente têm mais severas consequências para os mais velhos do que para os jovens. A idade é um factor a considerar quando se avalia a possibilidade de reabilitação profissional. Muitos países tomam em consideração a idade, assim como o nível de educação e experiência profissional do requerente.

Existem também muitos países que tomam em conta outros factores sociais, tais como o ambiente familiar do requerente, as oportunidades de formação profissional ou a possibilidade de mudança para outra parte do país. No que diz respeito a este último factor, a possibilidade de um trabalhador incapacitado arranjar actualmente um trabalho remunerado pode depender, em grande medida, do lugar onde vive ou do lugar onde poderia estar empregado/a. Num contexto mais amplo, certos países tomam também em consideração as condições do mercado de trabalho. Contudo, tendo em conta o ponto de vista da actual situação do emprego e a maneira como a função das prestações de invalidez mudaram em alguns países, (onde se tem tornado virtualmente numa forma de subsídio de desemprego), o uso de tal critério tende a tornar-se mais difícil.

De modo a estabelecer o estado de saúde, o estatuto e a situação profissional do requerente, em relação a outros critérios impostos na legislação nacional, é necessário reunir a evidência para processar a queixa. Em geral, o requerente e a autoridade administrativa da prestação de invalidez dividem a responsabilidade de estabelecer e de reunir a informação necessária.

Autoridades competentes para avaliação da invalidez

A pessoa ou entidade responsável pela avaliação da invalidez varia consideravelmente de país para país. A escolha desta pessoa ou entidade é importante porque terá um efeito significativo no sucesso deste regime.

Uma vez que os critérios para determinar a invalidez incluem frequentemente factores médicos, profissionais ou outros, parece necessário, em princípio, envolver especialistas de várias áreas (médicos, profissionais, membros da profissão legal, etc.).

Na prática, a situação varia consideravelmente de país para país.

Se os critérios médicos são dominantes (ou exclusivos), um médico, uma instituição médica ou uma comissão médica autorizada terão normalmente competência. Se tal não for o caso, médicos e pessoal não médico (especialistas profissionais, trabalhadores sociais, membros da profissão legal) podem actuar juntamente neste assunto. A decisão final pode ser tomada pelos especialistas responsáveis pela avaliação da invalidez ou por um administrador neutro (de um regime da segurança social ou tribunal administrativo) que irão usar, mas não necessariamente só em exclusivo, os antigos relatórios elaborados pelos especialistas. Seja qual for a fórmula adoptada, deve-se tomar em atenção que, excepto para aqueles casos onde não existe dúvida, a avaliação da invalidez levanta problemas sensíveis visto a sua avaliação ser feita caso a caso.

A tabela 2 proporciona uma comparação da definição de invalidez usada nos regimes de prestações de vários países.

Tabela 2: Prestações de invalidez em países seleccionados

Pais	Definição de invalidez
Argélia	Perda total da capacidade de trabalhar (se 50% de perda, pensão parcial).
Argentina	Redução na remuneração do trabalho em 66% (incapacidade total).
Austrália	Mínimo 20% do nível de enfraquecimento e incapacidade de trabalhar a tempo inteiro com salário completo para o futuro.
Bélgica	Menos de 2/3 da remuneração do trabalho na profissão normal.
Brasil	Incapacidade permanente para trabalhar.
China	Incapacidade total para trabalhar.
Estónia	Incapacidade total ou parcial ou a longo prazo para trabalhar.
Finlândia	Incapacidade permanente para trabalho apropriado (também: pensões com base nas remunerações para a perda de 3/5 da capacidade para trabalhar e perda de 2/5 para pensão parcial).
Hungria	Incapacidade total (incapacidade para qualquer trabalho pago). Incapacidade parcial (perda de 67% da capacidade de trabalhar).
Indonésia *	Incapacidade total para trabalhar e menos de 55 anos.
Iraque	Perda permanente ou continuada de 35% da capacidade para trabalhar.
Islândia	Incapacidade permanente para trabalhar (pago depois de um ano de prestação ordinário de doença).
Líbia	Perda de 80% da remuneração do trabalho no último trabalho ou noutro trabalho apropriado.
Ilha Maurícia	60% de incapacidade pelo menos por 12 meses.
Filipinas	Incapacidade total ou parcial.
Uganda *	Incapacidade total para qualquer trabalho ou incapacidade permanente provocando impossibilidade de ganhar um sustento razoável.
Zâmbia	Incapacidade permanente para qualquer tipo de trabalho devido a incapacidade física ou mental

*Caixa de previdência

Fonte: U. S. Social Security Administration, Social Security
Programas de segurança de social de todo o mundo -1995
 Washington, D.C., 1995.

Recursos

Em geral, ambos os requerentes e a instituição de segurança social têm o direito de recorrer contra decisões relacionadas com a validade de requerimentos para a atribuição de prestações de invalidez. Existem países onde as oportunidades para um recurso administrativo necessitam de ser esgotadas antes do assunto poder ir a tribunal. Em outros, os recursos são submetidos directamente aos tribunais ou, quando necessário, a jurisdições especializadas. Os recursos podem ser puramente legais ou ter o objectivo de apresentar provas adicionais e, em particular, provas médicas.

Revisão da avaliação inicial

Embora o conceito de invalidez normalmente implique que a condição da pessoa tem mais ou menos estabilidade, as legislações normalmente contêm condições para a revisão de uma avaliação inicial.

O princípio de revisão é normalmente aceite, excepto quando a doença parece ser definitivamente incurável e a reabilitação parece ser impossível. A pensão não é concedida para a vida toda. Os beneficiários inválidos têm normalmente de relatar qualquer tipo de alteração no seu estado que possa influenciar o seu direito à pensão de invalidez. Em Alternativa, uma revisão será frequentemente realizada numa base de rotina que poderá acontecer em intervalos regulares (por exemplo, uma vez por ano). Desta forma, as instituições de segurança social são obrigadas de tomar certas medidas de controlo de modo a determinar se a revisão é necessária.

Em alguns países, a legislação normalmente especifica a entidade que tem o direito de requisitar uma revisão, bem como as razões e os intervalos entre as revisões. Se, por exemplo, um país introduzir importantes mudanças no que diz respeito às circunstâncias envolvidas na atribuição de pensões de invalidez, os casos podem ser revistos a qualquer altura.

Geralmente é a pessoa ou agência responsável pela a avaliação da invalidez que decide como e quando a revisão terá lugar. Isto irá tomar em conta as características individuais e, em particular, o tipo e a gravidade do dano, ou incapacidade e a sua possível evolução.

Adicionalmente, algumas legislações proporcionam especificamente uma pensão temporária, atribuída por um período pré-estabelecido.

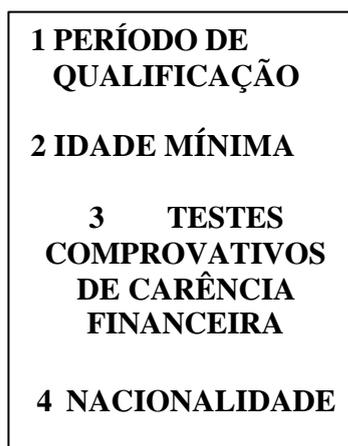
UNIDADE 2: Condições de qualificação e cálculo das prestações**A. Condições para conceder pensões****Período de qualificação**

O direito a uma pensão de invalidez está sujeito à realização de um período qualificativo específico. Isto é, a duração mínima de um seguro, de trabalho ou de residência, como prova de um período de cobertura no regime suficiente. O propósito é de prevenir o abuso e evitar situações de selecção adversa.

As condições de residência são normalmente requeridas por aqueles regimes em que o direito a um subsídio não depende da participação financeira directa do beneficiário (ou da entidade patronal) ou do período de trabalho. O período de qualificação requerido é estabelecido de formas diferentes, dependendo da legislação em questão. Naqueles sistemas nacionais de pensões que são aplicados a todos os residentes, “as condições relativas ao período de residência” são muitas vezes as mesmas que nas pensões por velhice. Contudo, em outros regimes, as condições de residência podem ser significativamente mais baixas.

Fig.8:
“Condições de qualificação para prestações”

INSERIR FIGURA



REGIMES DE PENSÕES

Em regimes de seguro, o período de qualificação é o período de tempo mínimo durante o qual o beneficiário teria que estar no seguro ou empregado (incluindo, onde apropriado, em períodos semelhantes aos períodos de contribuição ou de emprego). Em geral, o período de qualificação requerido para uma pensão de invalidez é significativamente inferior ao prescrito para uma pensão por velhice. O período de qualificação requerido pode ser especificado em relação ao período total mínimo necessário. Frequentemente este é baseado num período mínimo de seguro durante um período específico de tempo imediatamente precedente à determinação da invalidez: por exemplo, 60 meses de seguro, 12 dos quais teriam que ser concluídos durante os três últimos anos, ou 60 meses de seguro durante os últimos 10 anos.

Em certos países, o período de qualificação necessário varia em função do beneficiário: o período será maior uma vez alcançada uma determinada idade, por exemplo 25 ou 30 anos. Nos Estados Unidos, o período de qualificação varia em função da idade: uma das condições é de que o beneficiário deve ter três meses de seguro por cada ano desde os 21 até ao ano da incapacidade [assim como 60 (3 meses x 20) de seguro durante o período de 10 anos anterior ao início].

Na maioria dos regimes, o período de qualificação não excede cinco anos de seguro. A duração do período de qualificação estipulado é inferior nos países em que o seguro de invalidez é considerado ser o prolongamento do subsídio de doença (para efeitos de incapacidade temporária): por exemplo, 120 dias de trabalho para requerer uma pensão de invalidez.

Em certos países, como por exemplo em muitos países Africanos, as pensões de invalidez são de facto vistas como pensões de reforma antecipada. A condição da idade mínima é, por isso, estipulada. Por exemplo, um beneficiário tem de ter pelo menos 50 anos de idade para requerer uma pensão de invalidez.

Em alguns regimes, que são aplicados a todos os residentes, são necessários testes comprovativos da situação de carência financeira. A maioria dos regimes que se aplicam a todos os residentes incluem a nacionalidade como condição.

Outras condições para atribuir uma pensão

B. Cálculo das prestações

Em função do princípio que foi adoptado (garantir o nível mínimo de rendimentos ou manter o padrão de vida durante o período de trabalho), o montante da pensão de invalidez pode ser quer baseado numa taxa uniforme, quer relacionado com os salários ou as remunerações do mesmo modo que o montante da pensão por velhice.

Pensões unificadas

Para as pensões de invalidez de taxa fixa, a prestação é a mesma que a da pensão por velhice ou, pelo menos, ligada aproximadamente a ela. Se a realização de testes comprovativos da situação de carência financeira do indivíduo tiver sido estipulada para a atribuição de pensões por velhice, o mesmo é normalmente aplicado às pensões de invalidez, excepto talvez no caso de pessoas cegas.

Em muitos países em que o montante da pensão de invalidez varia em função do grau de incapacidade, as pessoas incapacitadas classificadas no mais alto grau de incapacidade, têm o direito a um montante da pensão igual ao da pensão por velhice; as pensões pagas a incapacitados classificados em outros grupos são de níveis inferiores.

Na Dinamarca, onde a legislação distingue entre três grupos de invalidez, a pensão contém três componentes: um montante base sujeito a testes comprovativos da situação de carência financeira do indivíduo; um complemento de invalidez e um complemento de incapacidade para trabalho remunerado. O montante base é igual ao montante de uma pensão por velhice para invalidez máxima e é mais baixo para invalidez mínima.

Noutros países, o montante da pensão de invalidez é o mesmo para uma pensão por velhice, mas complementado se a invalidez ocorrer antes que o beneficiário alcance uma certa idade.

Pensões com base nas remunerações.

Como regra geral, todos os países que têm pensões por velhice com base nas remunerações, também têm pensões de invalidez com base nas remunerações. Em muitos desses países, o montante da pensão de invalidez é calculado usando uma fórmula similar à da pensão por velhice. O montante é, por isso, determinado com base nos salários de referência e também na duração do seguro.

Uma vez que a ligação com a duração do seguro, da contribuição ou do emprego, resulta provavelmente em montantes de pensão muito pequenos, se a incapacidade ocorre numa altura em que o beneficiário tenha começado a contribuir há relativamente pouco tempo, uma correcção é normalmente introduzida. Em alguns países, é atribuído um número mínimo especial igual ou a uma percentagem das remunerações ou a um montante previsto.

Em muitos outros países, o período de seguro, de contribuição ou de emprego que foi efectivamente cumprido pelo beneficiário é aumentado por um período complementar, ao contrário do modo como as pensões por velhice são calculadas. Os períodos desde o começo da incapacidade até a data em que o beneficiário atinge a idade estabelecida são contados como (semelhantes a) períodos de seguro. Esta idade estabelecida pode ser mais alta, igual ou mais baixa do que a idade de qualificação para uma pensão por velhice. Estes períodos acrescentados garantem que os trabalhadores, que ficaram incapacitados antes do fim de uma carreira profissional, recebem uma pensão de invalidez bastante próxima à da pensão por velhice que teriam o direito de requerer. Assim, em alguns regimes, a

REGIMES DE PENSÕES

prestação é calculada como se o requerente tivesse trabalhado até aos 55 anos, enquanto que em outros o período até à idade de aposentação é acrescentado aos períodos de seguro em vigor. Também existem regimes em que uma percentagem fixa do período entre o início da incapacidade e a idade normal de aposentação é acrescentada aos períodos de seguro.

Finalmente, deve-se tomar em conta que o salário de referência, usado como base de cálculo das pensões, pode ser definido de formas diferentes para as pensões de velhice e de invalidez. Por exemplo, a prestação de invalidez será calculado com base na remuneração média durante um período de 12 meses imediatamente precedendo a contingência, ao passo que, para calcular uma pensão por velhice, as remunerações médias serão calculadas durante um período muito mais longo.

Outras fórmulas

As soluções adoptadas pelas legislações nacionais para calcular as pensões de invalidez com base nos salários ou nas remunerações são extremamente variadas. Normalmente, envolvem a duração do seguro só até certo grau ou nem o levam em conta. Por exemplo, a pensão de invalidez pode ser composta por uma quantia fixa e um montante variável. Em vários países, em que o seguro de invalidez está ligado ao seguro de doença – para que o seguro de doença seja visto, até certo ponto, como a prolongação das prestações de invalidez temporária inicial – a duração do seguro não entra na equação excepto, claro, no que diz respeito ao período de qualificação. Em um destes países, por exemplo, a pensão é igual a 50 por cento do salário de referência no caso de invalidez total, e a 30 por cento no caso de invalidez parcial. Noutro país, a pensão varia entre os 10% e os 80% do salário de referência, dependendo no grau de invalidez. Deve-se tomar em conta que neste contexto, onde existem vários graus de invalidez, o montante da prestação da invalidez parcial é reduzido em relação ao da prestação de invalidez total.

Num sistema de caixa de previdência, a prestação de invalidez aparece na forma de um único pagamento e o montante de crédito do beneficiário é complementado pelos juros vencidos. Em alguns países, mesmo que a incapacidade seja relativamente pequena, é permitido o pagamento de um montante global.

Complementos para a incapacidade grave

Também existem regimes que proporcionam um complemento para os beneficiários gravemente incapacitados que requerem a presença constante de uma terceira pessoa. Na maioria destes países, este complemento é reservado para os beneficiários de uma pensão de invalidez. Contudo, em regimes em que a pensão de invalidez é convertida numa pensão por velhice na idade de aposentação, o complemento recebido pelos beneficiários antes dessa idade é mantido.

O montante do complemento é calculado de diferentes modos de país para país. É, obviamente, independente de um salário de referência em todos os regimes que pagam uma pensão de invalidez de taxa fixa.

Noutros regimes pode também ser um montante fixo. Na maioria, contudo, o complemento é expresso como uma percentagem do salário de referência para a pensão de invalidez. Pode acontecer que o complemento varie, dependendo da pessoa incapacitada requerer assistência ocasional ou regular (durante o dia ou continuada) ou dependendo da situação da sua família.

Acumulação de uma pensão com outras remunerações ou com uma pensão por velhice

Alguns países adoptaram regras, autorizando a acumulação de uma pensão com as remunerações que a pessoa incapacitada pode receber de um trabalho remunerado, com vista a incentivar estas pessoas a voltar a trabalhar. Normalmente é atribuído um limite máximo às remunerações para que a acumulação seja possível. Em certos países, a pensão de invalidez pode ainda ser paga sem limites estabelecidos se a pessoa incapacitada recuperar uma maior capacidade de trabalho do que a capacidade máxima adoptada pela definição de invalidez.

Em contraste, outras legislações nacionais estipulam a supressão da pensão se a pessoa volta a ter uma actividade remunerada, com a excepção de actividades que paguem pouco e que sejam compatíveis com o estado de saúde do beneficiário.

Também é prática aceite que a pensão de invalidez não pode ser recebida juntamente com a pensão por velhice. A maioria das legislações especifica que a incapacidade deve acontecer *antes* da idade prevista para uma pensão por velhice, e que a pensão de invalidez será substituída por uma pensão por velhice assim que a idade de aposentação for atingida. A conversão de uma pensão de invalidez para uma pensão por velhice é, muitas vezes, automática, mesmo se o período de qualificação específico para a pensão por velhice não estiver completo, embora possa haver excepções a esta regra. Embora várias legislações especifiquem que a pensão por velhice não pode ser inferior à pensão de invalidez que vai substituir, em outras a pensão por velhice pode ser inferior (ou igual ou superior) se as regras que determinam o montante da pensão forem diferentes para as duas contingências.

C .Reabilitação e Readaptação profissionais

Em todos os países, o sistema de pensões de invalidez é estruturado de forma a fazer uso das medidas de reabilitação e readaptação para as pessoas que sofrem de ou estão em risco de invalidez. Estas medidas têm como objectivo reinserir essas pessoas na sociedade. Contudo, os problemas complexos relacionados com a reabilitação e a readaptação profissionais de pessoas incapacitadas, especialmente quando o mercado de trabalho se encontra numa situação difícil, não devem ser subestimados.

Fig.9:

“... medidas de reabilitação e readaptação...”

INSERIR FIGURA

Várias legislações estabelecem que a agência que administra os seguros de invalidez deve estabelecer serviços de reabilitação ou suportar os custos do tratamento. Em outros países, estes serviços são organizados e financiados de forma diferente, embora ainda exista uma coordenação próxima entre eles e o regime do seguro de invalidez.

De modo a facilitar a reabilitação profissional e fazê-la de forma tão efectiva quanto possível, as legislações da segurança social, por vezes, estabelecem medidas para incentivar o beneficiário a reabilitar-se. Uma das medidas é a de pagar prestações especiais às pessoas seguradas durante a reabilitação, por exemplo, abonos de subsistência e complementos de reabilitação.

Os países que ratificaram a Convenção das Prestações de Invalidez, por Velhice e de Sobrevivência, em 1967, N.º 128, têm que “proporcionar serviços de reabilitação designados para preparar a pessoa incapacitada, onde quer que seja, de modo a esta retomar a sua actividade anterior ou, se tal não for possível, uma actividade alternativa remunerada mais apropriada, tendo em conta as suas aptidões e capacidades” assim como “tomar medidas para colocar as pessoas incapacitadas num emprego apropriado”.

REGIMES DE PENSÕES

MÓDULO 4: PRESTAÇÕES DE SOBREVIVÊNCIA

“Bureau” Internacional do Trabalho – Genebra

UNIDADE 1: Condições de qualificação

- A. Dependência e a família
- B. O cônjuge sobrevivente
- C. Pensão de viuvez
- D. Pensão de orfandade
- E. Outros beneficiários

UNIDADE 2: Período de qualificação e cálculo de prestações

- A. Período de qualificação
- B. As prestações

PRESTAÇÕES DE SOBREVIVÊNCIA

UNIDADE 1: Condições de qualificação

A. Dependência e família

Um dos objectivos da segurança social é o de proporcionar protecção no caso de morte do ganha-pão da família, incluindo assistência na adaptação às novas circunstâncias resultantes da perda do apoio anteriormente proporcionado à família. A morte do ganha-pão dá origem a despesas excepcionais e à perda permanente de rendimentos da família. Existem três categorias principais para a prestação pela morte de um beneficiário: pagamentos de quantias globais para ir ao encontro dos custos adicionais incorridos na altura do falecimento; pensões ou abonos pagos ao cônjuge do beneficiário falecido; subsídios para os filhos ou outros membros familiares dependentes.

Fig. 10:

“Três categorias principais...
quantia global...
pensão...
dependentes.”

INSERIR FIGURA

REGIMES DE PENSÕES

As prestações de sobrevivência são caracterizadas pelo facto de os beneficiários terem uma relação específica com outra pessoa que está normalmente protegida contra um risco, como velhice ou invalidez, ou, por outras palavras, que está relacionado com um beneficiário. Por isso, a maioria dos regimes de pensões por velhice incluem as prestações de sobrevivência. (Uma categoria separada de prestações de sobrevivência é proporcionada no caso de morte devido a acidente de trabalho). As pensões de sobrevivência têm a intenção de compensar pela perda de apoio económico anteriormente proporcionado pela pessoa falecida. A dimensão das perdas depende da idade e das remunerações do beneficiário, da idade e do número de dependentes, o montante do apoio proporcionado a cada dependente e a duração do período de tempo durante o qual o apoio teria, supostamente, continuado. A capacidade dos membros da família de se auto-sustentarem poderá ser também considerada.

A maioria dos beneficiários dos regimes de prestações de sobrevivência são mulheres e crianças. Contudo, as mudanças na sociedade e os desenvolvimentos no mercado de trabalho (em particular, o crescimento das oportunidades de emprego para mulheres e mudanças nos estilos de vida familiar, bem como o aumento do número de divórcios e coabitação fora do casamento) levaram a uma reavaliação no que diz respeito às prestações de sobrevivência em vários países, em particular àquelas relacionadas com os conceitos de dependência e igualdade no tratamento entre homens e mulheres. O problema central a ter em conta diz respeito à sobrevivência do cônjuge. A situação dos órfãos e dos familiares dependentes levanta menos controvérsia e dificuldades.

Fig. 11:
Dependência e a
família

INSERIR FIGURA

B. O cônjuge sobrevivente

A viúva beneficiária

O principal beneficiário nos regimes de prestações de sobrevivência continua a ser a viúva. Contudo, as condições que se lhe aplicam diferem de país para país. Um número apreciável de regimes, em países industrializados e em vias de desenvolvimento, concede uma pensão de sobrevivência à viúva sem quaisquer condições especiais. Supõe-se, então, que a viúva seria suportada pelo falecido marido beneficiário. Todavia, em muitos destes regimes, as viúvas que não preenchem certas condições podem apenas requerer uma pensão reduzida.

Também existem muitas legislações que não reconhecem a suposição de necessidade por parte da viúva, a não ser que vá ao encontro de certas condições sobre a situação familiar, idade e/ou estado de saúde.

Antes de examinar estas questões, deve mencionar-se aqueles países que praticam poligamia. Quando o cônjuge morre, a prestação prevista para a viúva é partilhada pelas viúvas. Em geral, esta partilha é definitiva, i.e., a pensão para cada viúva não será recalculada se uma das viúvas morrer posteriormente.

A situação familiar da viúva

A situação familiar pode ter um impacto na concessão de uma prestação, sobre vários pontos de vista. Será que a “viúva” estava casada legalmente com a pessoa falecida? Se tal não for o caso, será que a legislação reconhece a constituição da união de facto? Quanto tempo esteve casado o casal? Terá a viúva de criar as crianças resultantes da sua união com a pessoa falecida? Será que está espera de uma criança do falecido? Será que a viúva irá casar outra vez? Pode a anterior esposa divorciada da pessoa falecida ser considerada como a sua viúva?

Condições ligadas ao casamento

Em muitos países, o casamento legal entre a viúva e a pessoa falecida continua a ser uma condição necessária para receber a prestação de sobrevivência. Consequentemente, estes países não tomam em conta as situações de dependência fora do próprio casamento. Contudo, em vista das rápidas mudanças nos estilos de vida, a questão de reconhecer como casal (para propósitos da segurança social) a relação estável entre um homem e uma mulher que vivem juntos é frequentemente levantada. Muitos países já reconhecem os casais que não estão legalmente casados para o propósito das prestações de sobrevivência.

Muitas legislações sujeitam o direito à pensão de viuvez à condição de uma duração mínima de casamento ou à condição de que o casamento tenha sido contraído antes do marido ter alcançado um idade prevista (normalmente a idade prevista para uma pensão por velhice) ou um certo período de tempo antes da morte do marido. Em alguns países, esta é a única condição

REGIMES DE PENSÕES

colocada à viúva. O propósito essencial de tais limitações é o de prevenir abusos, que podem resultar de casamentos contraídos “in extremis” ou contraídos em idade avançada. Como irá ser visto de seguida, estas condições não se aplicam quando existe uma criança nascida do casamento, nem, em certos países, quando a morte do marido se deve a um acidente de trabalho.

A duração estipulada para o casamento, ou a idade na altura do casamento, podem variar consideravelmente dependendo da legislação. Existem vários regimes em que a pensão só é paga se o casamento foi contraído pelo menos dois anos antes do falecido ter começado a receber a pensão que lhe foi concedida, ou quando o casamento tenha durado pelo menos quatro anos. Num regime, a duração mínima para o casamento é estipulada se o marido estiver a receber uma pensão na altura do casamento; há uma duração mínima variável, dependendo da diferença de idades entre os cônjuges, podendo esta ser tão grande como dez anos para uma idade diferencial de mais de 25 anos. Num país em que esta condição não é estipulada, uma viúva sem crianças, cujo casamento durou menos de cinco anos, tem direito ao pagamento de uma quantia global em vez de uma pensão.

Como regra, a pensão de viuvez é suspensa se a viúva contrair novo matrimónio. Um regime mantém a pensão caso a viúva volte a casar depois dos 60 anos, sendo contudo o montante reduzido. Muitas vezes, a viúva que volta a casar tem direito ao pagamento de uma quantia global igual a um ou mais pagamentos anuais da sua pensão.

Na maioria dos casos, a pensão a que a viúva tem direito é cancelada definitivamente no caso de novo casamento. Contudo, em alguns países, esse direito pode ser retomado no caso da morte do novo marido (ou de o casamento resultar em divórcio ou for anulado), desde que a viúva não tenha direito a uma pensão de viuvez com base no seu último casamento.

Mães viúvas

Em todas as legislações em que a condição do casamento é necessária para ter direito à pensão de viuvez, essa condição não é aplicada se a criança nascer fora do casamento (incluindo uma criança póstuma). A viúva que está a criar os filhos do seu falecido marido e os tem como dependentes tem normalmente direito a uma pensão.

Mulheres divorciadas

Em muitos países, a mulher divorciada pode requerer uma pensão pela morte do seu ex-marido se, à data da sua morte, ele tinha a obrigação de pagar a subsistência da sua ex-mulher. Outras condições podem ser estipuladas, por exemplo, a duração mínima do casamento ou no caso de haver filhos dependentes do falecido marido. Certos países estabelecem uma ligação próxima entre o pagamento de subsistência e a pensão que a mulher divorciada pode requerer.

Quando uma pessoa falecida, depois de um novo casamento, deixa à esposa o direito a uma pensão de sobrevivência, esta pensão pode ser alterada, em certas situações, devido ao direito do anterior cônjuge de receber uma pensão. O montante da pensão de viuvez é, até certo ponto, partilhado entre a viúva e o anterior cônjuge, em proporção à duração dos seus respectivos casamentos.

Condições de idade

Em muitos regimes, a viúva tem o direito a uma pensão de sobrevivência somente se tiver alcançado uma idade estabelecida na altura da morte do marido, ou depois desta altura. Em muitos destes regimes, a idade mínima requerida para obter o direito à pensão de viuvez é mais baixa do que a idade específica para as pensões por velhice.

A idade estipulada varia consideravelmente de acordo com a legislação. Pode ser relativamente baixa, por exemplo 35 anos, ou pode estar perto da idade de aposentação, por exemplo 50 anos. Em alguns países é igual à idade de aposentação. Algumas legislações estipulam um duplo limite de idade e a pensão é então paga a uma taxa reduzida no período entre os dois limites de idade estabelecidos. Por exemplo, uma pensão normal pode ser concedida se a viúva tiver mais de 50 anos de idade; se ela tiver menos de 50 anos mas mais de 40, ela pode requerer uma pensão reduzida. Noutras legislações, a pensão reduzida é, no caso das mulheres que não alcançaram a idade estabelecida, escalonada dependendo das suas idades. Assim, a redução é menor para aqueles que alcançaram uma idade próxima do limite.

Em alguns países, a beneficiária deverá ter alcançado a idade de aposentação para uma pensão de viuvez na altura da morte do marido. Noutras países, é suficiente se ela tiver alcançado esta idade depois dessa altura. Contudo, muitos especificam um limite: por exemplo, a viúva deverá ter alcançado a idade estipulada nos cinco anos posteriores à morte do seu marido. Neste caso, a jovem viúva nunca irá receber a pensão de viuvez.

De um modo geral, a forma de estabelecer uma idade mínima para conceder uma pensão é baseada na ideia de que uma jovem viúva apta a trabalhar e sem família dependente, deverá estar em posição de ter um trabalho remunerado.

Todavia, independentemente da idade da viúva, é certo que durante um período inicial, a viuvez resulta numa profunda mudança da sua situação. O rendimento ganho pelo falecido marido desaparece mas a despesa da família não é reduzida no mesmo grau. As necessidades de habitação permanecerão as mesmas, pelo menos temporariamente, e a despesa geral de habitação, muitas vezes, continua sem redução. Um período de tempo é, por isso, essencial para adaptar as condições de vida do cônjuge sobrevivente à sua nova situação.

Consequentemente, muitas legislações proporcionam uma assistência temporária durante o período inicial de viuvez. Esta assistência pode ser o pagamento de uma quantia global, quer calculada numa base de taxa fixa, quer em relação às últimas remunerações da pessoa falecida. A assistência é mais efectiva se tomar a forma de prestações temporárias periódicas a favor daquelas viúvas que não têm direito a pensão. Deste modo, possibilita ao sobrevivente fazer os ajustes necessários ao seu estilo de vida, talvez para obter uma formação e procurar um emprego remunerado. Um número de países concede a estas viúvas uma pensão temporária por um período de tempo variável, normalmente de um ano ou menos. Um país paga uma pensão a todas as viúvas, a qual é complementada, durante os primeiros três meses de viuvez, de modo a alcançar os montantes da pensão por velhice a que os seus cônjuges tinham (ou teriam) direito. Noutro país, a viúva pode receber assistência na obtenção de formação profissional de modo a ser mais fácil arranjar um emprego remunerado.

Viúvas incapacitadas

Um número de legislações proporciona a concessão de uma pensão de viuvez à viúva que não preenche as condições de idade ou as condições relacionadas com o sustento dos filhos, se ela for incapacitada. Deve-se chamar a atenção para o facto de que as viúvas incapacitadas não são consideradas como uma categoria distinta nos países em que o seguro de invalidez cobre todos os residentes. Nestes países, a viúva inválida, do mesmo modo que qualquer outra pessoa protegida, tem o direito a uma pensão numa base pessoal e não como viúva.

A invalidez da viúva é normalmente avaliada com base na sua restante capacidade para trabalhar, que lhe pode permitir arranjar um emprego remunerado, i.e., de acordo com o mesmo princípio aplicado no seguro de invalidez. Contudo, não existe uma classificação de inválidos com base no seu grau de incapacidade para trabalhar, o que é encontrado nos regimes de seguros de invalidez. A definição para incapacidade pode também ser diferente daquela do seguro de invalidez, em que existe uma necessidade de ir ao encontro de critérios mais rigorosos. Por exemplo, num país em que a prestação de invalidez é concedida, se a taxa de invalidez for pelo menos de dois terços, a viúva incapacitada irá receber uma pensão somente se for inteiramente incapaz de conseguir qualquer tipo de emprego remunerado. Noutro país, em que uma pensão de invalidez é concedida começando com uma incapacidade de 25 por cento, a incapacidade da viúva deverá ser de, pelo menos, 50 por cento.

Normalmente, a incapacidade deve existir na altura da morte do seu cônjuge, mas um certo número de regimes reconhece o direito à pensão, mesmo que a invalidez se manifeste mais tarde.

Do mesmo modo que para as pensões de invalidez, as pensões de viuvez atribuídas a pretexto de invalidez deixam de ser pagas (excepto quando a viúva alcançou a idade necessária para ter o direito à pensão de viuvez sem outras condições), caso a pessoa recupere de tal forma que não apresente mais o grau de incapacidade exigido para a pensão.

**Revisão da
pensão de
viuvez**

As legislações da segurança social quase sempre reconhecem o direito das viúvas de terem uma pensão. Contudo, como tem sido visto, as condições requeridas para a concessão de tais prestações varia consideravelmente de país para país. Pode ser discutido que um alto nível de participação na mão de obra feminina irá justificar um sistema em que as pensões de viuvez sejam limitadas a categorias incapazes de ir ao encontro das suas próprias necessidades. Na Dinamarca, por exemplo, a pensão de viuvez (e a pensão de incapacidade) foram eliminadas em 1984 e substituídas por “uma pensão antecipada” universal para todos os residentes que tenham uma capacidade de trabalho reduzida e cujos rendimentos sejam abaixo de certos limites. Pode ser também suposto que o reconhecimento do direito a uma pensão para todas as viúvas seja maior em países em que o número de oportunidades de emprego para as mulheres seja baixo; na realidade, existe pouca evidência de tal correlação.

Em muitos países, a concepção tradicional sobre a qual muitos regimes da segurança social foram criados e desenvolvidos, ainda prevalece: a suposição de que a mulher é dependente da família. Era suposto que as esposas vivessem do trabalho realizado pelos seus maridos, os pais dos seus filhos. Ou a esposa se dedicava inteiramente à casa ou presumia-se que ganhava um rendimento suplementar, “dinheiro para alfinetes”, de qualquer emprego remunerado. Se o marido morresse, a viúva, que nunca teve qualquer emprego remunerado ou que ganhou apenas um modesto rendimento do seu trabalho, ou não teria direito individual a uma pensão ou o seu direito seria inferior àquele que iria permitir-lhe continuar a manter o mesmo padrão de vida. Esta foi a justificação para estabelecer regimes de pensões de viuvez calculadas com base na pensão por velhice à qual o marido teria direito.

Além disso, este é o ponto de vista que foi reflectido nos padrões internacionais de trabalho da OIT, que se referem às prestações de sobrevivência para a viúva ou para os filhos do beneficiário. No caso da viúva, a Convenção N.º 102 permite que o “direito à prestação” fique sujeito à condição de a viúva ser incapaz de se auto sustentar, enquanto que a Convenção N.º 128 permite que a prestação fique condicionada ao facto de ela atingir uma idade estabelecida, excepto nos casos de incapacidade e quando os filhos do falecido se encontram a cargo da viúva.

Porém, a distribuição dos papéis na família está a mudar. O conceito de dependência económica da mulher está cada vez menos ligado à actual situação (pode muitas vezes ser a mulher quem ganha os principais rendimentos), não estando em conformidade com os conceitos modernos de relações entre mulheres e homens. As actuais mudanças de pensamento são influenciadas pela crescente aceitação do princípio de igualdade de tratamento, pela proibição de qualquer tipo de discriminação entre homens e mulheres e pela rejeição da suposta dependência, na parceria, da mulher relativamente ao homem.

Tendo em conta esses princípios e as novas realidades, existe uma tendência de radicalmente questionar as pensões de viuvez e de propor diferentes fórmulas para permitir ao cônjuge sobrevivente manter um padrão de vida semelhante ao que gozava enquanto o seu marido era ainda vivo, i.e., para compensar a perda do rendimento profissional do marido.

Como foi já mencionado, a assistência temporária à viúva, durante o período inicial da viuvez, na forma de uma prestação de duração limitada, pode ser proporcionada de modo a permitir-lhe frequentar uma formação ou readaptação profissional para conseguir um emprego remunerado.

No fim deste período inicial, a cônjuge sobrevivente - com excepção das que alcançaram uma determinada idade - irá encontrar-se na mesma situação de outra pessoa solteira capaz de trabalhar e de ganhar o seu sustento.

Além disso, uma solução pode também ser encontrada para o problema causado pela inadequação da pensão que a viúva possa vir a receber na sua idade de reforma, resultando do período reduzido de seguro. Para este fim, seria necessário alargar os direitos individuais da mulher de tal modo que sejam tomados em conta não só os períodos de emprego remunerado, mas também o tempo dedicado à educação dos filhos que possa ter tido, assim como o direito a metade da pensão juntamente adquirida por ela e pelo marido durante o casamento. Um número de regimes permite considerar os períodos para a educação dos filhos como períodos de seguro. Tanto o Canadá como a Alemanha adoptaram a prática da “divisão de crédito”, i.e., a partilha dos direitos à pensão entre os cônjuges durante o período de casamento (no caso da Alemanha só na altura do divórcio). O objectivo é substituir o conceito de “direitos obtidos”, no que diz respeito ao direito à pensão, pelos direitos individuais que são adquiridos por cada cônjuge.

Se a mulher sem emprego remunerado perde o seu marido numa idade inferior à idade normal de qualificação para a uma pensão por velhice, em que não exista nenhuma esperança real de poder começar ou regressar a um emprego remunerado, poder-lhe-á ser atribuída uma pensão por velhice antecipada.

A necessidade das pensões de viuvez pareceria então menos óbvia. Aqueles que estão a promover as novas fórmulas acima descritas, consideram que as mesmas proporcionariam muito mais segurança para os cônjuges sobreviventes e que seriam melhor adaptadas às necessidades desses cônjuges do que o actual sistema das pensões de viuvez. Reformas deste tipo estão a ser adoptadas lentamente, e, de qualquer forma, só podem ser introduzidas progressivamente, de modo a proteger os direitos das mulheres cujas expectativas se baseavam nos conceitos tradicionais.

C. Pensões de viúvo

Nem todos os regimes de prestações de sobrevivência reconhecem ao viúvo o direito a uma pensão. Naqueles em que isto acontece, a maioria está sujeita à concessão da pensão em condições que são mais restritas do que as que são impostas no caso da pensão de viúva. Este direito só é aceite se o viúvo for incapacitado. Algumas legislações também estipulam uma condição de idade: o viúvo deverá ter alcançado a idade de qualificação para uma pensão por velhice.

Além do mais, a maioria das legislações sujeita o direito a uma pensão de viuvez à condição de a pessoa em questão depender da sua esposa na altura da sua morte. Num país que não estipula qualquer condição de idade ou de invalidez para concessão de uma pensão de viúvo, é especificado que a única condição é de que a esposa tenha um papel predominante no sustento da família. A avaliação desta condição tem em conta não só os rendimentos profissionais da esposa, mas também o valor estimado do seu trabalho no lar familiar.

Em muitos países, em particular naqueles em que existem muitos empregos para mulheres casadas, ressalta que a diferença de tratamento entre viúvas e viúvos se baseia na negação do princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres. A negação das prestações para os viúvos deve ser vista não só em termos de discriminação directa contra os homens, mas também na discriminação contra a mulher beneficiária, que pagou as contribuições enquanto trabalhadora por conta de outrem para a protecção dos seus sobreviventes na eventualidade da sua morte. Cada vez mais se concorda com o princípio de que as pensões devem ser igualmente acessíveis para qualquer um dos cônjuges sobreviventes. Contudo, na prática, não é fácil encontrar uma solução para este problema, porque um regime deste tipo pode ter custos consideráveis. Por isso, a igualdade de tratamento, em alguns casos, tem sido acompanhada por condições de elegibilidade mais restritas para viúvas, que são, então, aplicadas igualmente aos viúvos.

D. Pensões de Orfandade

No caso da morte do ganha-pão da família, os filhos têm direito a prestações periódicas. Em alguns países, estas prestações podem ser acumuladas com os abonos de família.

As categorias de filhos com direito a prestações varia significativamente de país para país. Em países com regime de abonos de família, este irá, regra geral, ter como definição “o filho” para fins

de prestações, sendo este então integrado no regime de prestações de sobrevivência. Todos os regimes proporcionam prestações para filhos legítimos e filhos naturais. Em muitos países, as crianças adoptadas são também reconhecidas como tendo direito a pensões.

Muitos regimes impõem um limite de idade para o pagamento das prestações de sobrevivência aos filhos, normalmente entre os 14 e os 18 anos. Alguns países fazem uma distinção neste contexto entre raparigas e rapazes (mais idade para as raparigas). Na maioria dos regimes, o direito a uma pensão é alargado por vários anos para além da idade de limite normal, no caso de o filho continuar com formação profissional ou estudos a tempo inteiro. A idade mais alta pode variar entre os 18 e os 27 anos. A maioria dos regimes não estipula um limite de idade para filhos incapacitados.

Geralmente, as pensões para filhos órfãos de pai e mãe são mais elevadas do que as dos filhos que perderam apenas um dos progenitores. Certos países pagam abonos familiares complementares em vez de pensões de orfandade. Ambas fórmulas são consideradas válidas para assegurar a manutenção dos órfãos, desde que os abonos ou pensões sejam de um montante adequado.

E. Outros beneficiários

Para além do cônjuge e dos filhos dependentes do beneficiário falecido, existe um número de regimes que também proporciona prestações para outros sobreviventes. O modo como são determinadas estas categorias de sobreviventes – e as condições requeridas para obter o direito à pensão – difere de modo bastante significativo de regime para regime.

Acontece frequentemente que os sobreviventes com direito a pensões são os pais da pessoa falecida: a mãe e o pai, e em alguns regimes, os avós. Os antecessores têm que ser normalmente incapacitados ou idosos para receber a pensão de sobrevivência. A idade mínima é geralmente a idade normal de qualificação para uma pensão por velhice. Em muitos países, os pais poderão requerer uma pensão se não trabalham e se têm a seu cargo os filhos do beneficiário falecido.

Em algumas legislações nacionais, os outros sobreviventes que poderão ter direito à pensão são os netos, irmãos e irmãs indirectos, as irmãs não casadas ou os sogros, desde que tenham estado na dependência da pessoa falecida.

Em muito poucos países, uma pensão similar à das pensões de viuvez pode ser concedida a uma pessoa que, em casa da pessoa falecida, se encarregava da família, o que é normalmente feito pela esposa.

Geralmente, a definição de sobreviventes protegidos pelo regime nacional reflecte a situação tradicional de cada país no que diz respeito à família.

Contudo, na maioria dos regimes, as pessoas com direitos, além do cônjuge e dos filhos, poderão receber uma pensão apenas de segundo nível, i.e., no caso de não haver sobreviventes no grupo prioritário.

A Tabela 3 resume as condições de qualificação para várias categorias de sobrevividos em países seleccionados.

Tabela 3: Prestações de sobrevivência em países seleccionados

País	Qualificação dos sobrevividos
Arménia	Filhos sobrevividos (quer sejam dependentes ou não do beneficiário); dependentes não trabalhadores (incluindo cônjuge; qualquer dos progenitores se incapacitado ou ainda sem idade de pensão; avós, no caso de não terem outro sustento disponível).
Áustria	Viúva /viúvo, órfãos até aos 18 anos (27 se estudante e nenhum limite se incapacitado).
Bahrain	Viúvas; órfãos até aos 22 anos (26 se estudante de ensino superior); pais dependentes e irmãos. Quando há mais de que um beneficiário, a pensão é partilhada numa base percentual e o total paga não irá exceder 100% do direito à pensão.
Bielorússia	Cônjuge sobrevivido dependente; pais do beneficiário (se com idade de pensão, ou incapacitados ou a criar filhos até um total de 8 e não trabalham); avós (se ninguém é legalmente responsável pela a sua subsistência); filhos, irmãos e netos com menos de 18 anos (23 se estudante) ou mais velho se for incapacitado antes dos 18 anos de idade.
Colômbia	Cônjuge ou companheira permanente; filhos (até aos 18; estudantes entre os 18 e os 25; se incapacitados em qualquer idade) dependentes económicos do falecido; pais e irmãos dependentes.
República Dominicana	Viúva /viúvo na idade dos 50; se o casamento durou menos de três anos a viúva/viúvo recebe apenas uma pensão por ano; órfãos até aos 16 anos (18 se estiverem a estudar).
França	Viúva aos 55 anos (50 se tiver um filho), esposa divorciada ou abandonada, ou viúvo; (se incapacitado em qualquer idade). Pensão proporcionalmente dividida no caso de mais do que 1 cônjuge sobrevivente qualificado.
Gana	Descendentes dependentes
Israel	Cônjuge sobrevivente se tem 50 ou mais anos de idade, ou a criar filhos (rendimentos testados para os viúvos); pensão reduzida para viúva entre os 40-49 anos de idade com um filho; se menos de 40 anos e nenhum filho é atribuído pagamento de uma quantia global; órfãos.
Jordânia	Viúva; filho até aos 18 anos (nenhum limite de idade para incapacitados); solteiras/divorciadas/filhas dependentes; pais dependentes; irmãos; irmã; viúvo.
Coreia, República	Esposa ou filho (até aos 18 anos ou incapacidade de segundo grau a qualquer idade); pais do beneficiário (incluindo parente do cônjuge) ou de um progenitor.

REGIMES DE PENSÕES

País	Qualificação dos sobrevividos
Malásia	Viúva; cada órfão até aos 21anos (até ao primeiro ano da universidade se estudante).
Mali	Viúva, viúvo, filhos até aos 14 anos (21 se estudante ou incapacitado).
Nepal *	Nomeado ou, se não existir, os herdeiros do beneficiário.
Nova Zelândia	Viúva; órfãos
Panamá	Viúva com 55 anos de idade, incapacitada ou a criar filhos (até que o filho cesse de receber a prestação do plano de orfandade); outras viúvas durante apenas 5 anos; órfãos até aos 14 anos (18 se for estudante; sem limite se for incapacitado); viúvo incapacitado dependente; outros dependentes (na ausência dos mencionados acima: mãe ou pai idosos/incapacitados; irmãos e irmãs elegíveis.
Portugal	Viúva – limitado a 5 anos, a menos que tenha mais de 35 anos, incapacitada ou a criar filho. Pagamento igualmente para (viúva ou) viúvo. Órfãos, pais ou avós.
Rússia	Cada dependente (pelo menos 30% do salário base)
Sudão	Viúva (se mais do que uma, dividido equitativamente) ou viúvo dependente; filhos até aos 18 anos de idade (26 se estudante, nenhum limite se incapacitado ou filha solteira); pais; irmãos e irmãs dependentes, se não houver ninguém de prioridade superior.
Togo	Viúva com 40 anos de idade ou incapacitada, viúvo (se incapacitado ou dependente) filhos até aos 16 anos de idade (18 se aprendiz, 21 se estudante ou incapacitado).

*Caixa de previdência

Fonte: Administração da Segurança Social dos U.S.A,
Programas de segurança de social de todo o mundo -1995
 Washington, D.C., 1995.

UNIDADE 2: Período de qualificação e cálculo de prestações

A . Período de qualificação

Para se obter o direito a prestações de sobrevivência, é geralmente requerido um período de qualificação baseado em contribuições, em períodos de seguro ou em períodos de emprego. A duração deste período de qualificação é frequentemente o mesmo para as pensões de invalidez e por velhice, sendo as pensões de sobrevivência concedidas no caso da morte do beneficiário que recebia uma pensão de invalidez ou por velhice, ou de um trabalhador por conta de outrem que teria o direito a uma pensão no altura da sua morte.

Todavia, dependendo do país, a legislação proporciona um período de qualificação específico, que pode ser maior ou menor do que o período de qualificação estipulado para a pensão por velhice. Uma legislação nacional não proporciona qualquer período de qualificação para pensões de viuvez ou de orfandade.

B. As prestações

Subsídio por morte

Em geral, os regimes da segurança social proporcionam prestações quer para cobrir despesas razoáveis de funeral quer para fazer o pagamento de uma quantia global aos membros da família que viviam com o falecido ou eram dependentes dele ou dela para cobrir despesas imediatas. O pagamento de tal prestação está muitas vezes sujeito à condição de o beneficiário ter ou ter tido direito a uma prestação da segurança social.

Em certos países, os subsídios para o funeral são apenas pagos no caso de morte causada por danos profissionais (acidente ou doença profissional). Para mortes provocadas por outras causas, as condições de qualificação variam de acordo com a legislação nacional e com o facto de as prestações estarem ligadas ao regime de seguro de doença ou ao regime de pensões. Os beneficiários dos subsídios por morte incluem os membros dependentes da família do falecido ou outras pessoas que teriam suportado os respectivos custos. O subsídio por morte é pago na totalidade ou em percentagem relativamente aos rendimentos do falecido, normalmente por um mês, por vezes sujeito a um montante mínimo. Alguns regimes concedem abono para cobrir as despesas totais ou parciais do funeral de um membro da família dependente desta, tratando-se, contudo, de uma prática pouco comum.

Pensão unificada

Todos os regimes que concedem pensões unificadas proporcionam pensões de sobrevivência só para viúvas e órfãos. Como regra nestes regimes, o montante da pensão de viuvez é igual à de uma pensão por velhice de uma pessoa solteira. Contudo, pode ser superior para certas categorias de viúvas e inferior para outras. Por exemplo, o montante pode ser superior no caso das viúvas com filhos dependentes ou para um período inicial de viuvez, podendo ser reduzida para viúvas que não alcançaram a idade prevista para receber o montante normal de pensão ou para aquelas que não têm filhos.

Os montantes das pensões de orfandade podem variar em relação à ordem de nascimento dos filhos, sendo o do primeiro filho superior ao dos filhos seguintes. O montante varia progressivamente de país para país, dependendo da idade do filho.

Em países com regimes de abono de família, estas prestações podem ser pagas juntamente com as pensões de orfandade ou substituí-las (este é caso de pelo menos um país), podendo ainda ser coordenadas com as mesmas de outras formas.

Pensões com base nas remunerações

As pensões de sobrevivência, pagas pelos regimes em que as pensões de invalidez e de velhice são baseadas nos rendimentos\ são normalmente estabelecidas a uma fracção da pensão a que a pessoa falecida tinha direito (ou teria direito) na altura da sua morte.

A pensão de viuvez (e quando aplicada aos viúvos) é uma fracção que varia consideravelmente de um regime para regime. É frequentemente calculada com base em 50 por cento da pensão do falecido. Há países em que se pratica uma percentagem superior, tão elevada como 100 por cento. Como foi já mencionado, em alguns países, a pensão de viuvez é reduzida quando certas condições exigidas para uma pensão normal não são preenchidas; isto aplica-se em particular à condição da idade. Em pelo menos um país, a pensão é reduzida se o beneficiário tiver filhos com direito a uma pensão de orfandade.

A pensão de orfandade para uma criança que ficou órfã de um dos progenitores, também representa uma fracção da pensão do falecido, que varia de um regime para regime (entre 10 e 75 por cento). Na maioria dos países, a pensão de orfandade para uma criança órfã de pai e mãe é superior; em muitos casos, o montante é multiplicado por dois.

O número de filhos beneficiários pode ser limitado. Em regra geral, o montante total das prestações de sobrevivência paga pela morte do beneficiário está sujeito a um limite máximo: o máximo é normalmente igual ao montante da pensão a que a pessoa falecida teria direito. Contudo, em muitos países, esse limite é significativamente mais alto.

A pensão para os pais do falecido pode ser estabelecida em relação à pensão de orfandade para uma criança órfã de um dos progenitores, ou podem representar uma percentagem específica da pensão da pessoa falecida.

Caixa de previdência

A caixa de previdência paga o saldo a favor da pessoa falecida (contribuições pagas mais os juros vencidos) e segue a ordem de prioridade estabelecida pela lei, quando tal prioridade é estabelecida. Em princípio, a viúva é a primeira beneficiária, a menos que estivesse separada do marido na altura da sua morte. A caixa de previdência pode, contudo, ter que fazer o pagamento a outra pessoa designada antecipadamente por quem paga as contribuições.

REGIMES DE PENSÕES

MÓDULO 5: CAIXA DE PREVIDÊNCIA

UNIDADE 1: **Origens e características da caixa de previdência**

- A. Origem da caixa de previdência nacional
- B. Vantagens da caixa de previdência nacional
- C. Desvantagens da caixa de previdência nacional
- D. Diferenças entre a caixa de previdência e os regimes de pensões

UNIDADE 2: **Da caixa de previdência a um regime de pensão**

- A. Adaptação da caixa de previdência
- B. Conversão da caixa de previdência para um regime de pensão
- C. Implementação da conversão

CAIXA DE PREVIDÊNCIA OU PRESTAÇÕES DE SOBREVIVÊNCIA?

UNIDADE 1: Origens e características da caixa de previdência

A. Origens da caixa de previdência nacional

A caixa de previdência nacional é uma forma de regime de segurança social que se encontra num número de países em desenvolvimento. Com as suas raízes nos regimes de poupanças administradas pelas entidades empregadoras, o conceito de caixa de previdência foi adoptado por muitas administrações coloniais Britânicas. Os países recém independentes da África, da Ásia, das Caraíbas e do Pacífico construíram os seus regimes de segurança social com base nesta tradição. A cobertura da caixa de previdência era inicialmente restrita aos trabalhadores urbanos. Como resultado da mudança de uma economia agrícola e de subsistência para uma economia comercial sediada nas áreas urbanas, estes trabalhadores já não podiam contar da mesma forma com o apoio da família alargada. Contudo, em muitos países, os trabalhadores urbanos continuavam muito ligados às suas casas rurais e, invariavelmente, tinham a intenção de voltar às aldeias quando atingissem a velhice ou quando não fossem capazes de trabalhar mais.

Na sua forma mais simples, a caixa de previdência nacional é composta por regimes de poupança obrigatórios. As contribuições (normalmente, como uma percentagem dos salários e dos ordenados) dos trabalhadores por conta de outrem cobertos (i.e. os membros da caixa) e das suas entidades patronais são acumuladas em contas individuais dos inscritos, nas quais os juros são também creditados. As prestações são atribuídas pelas contingências a longo prazo da segurança social (velhice, invalidez e sobrevivência) normalmente na forma de uma quantia global paga de uma só vez, embora alguns regimes proporcionem pagamentos periódicos. A caixa, em certos casos, permite também levantamentos para outros propósitos, tais como a compra de uma casa ou emigração permanente.

O nível da prestação e a dimensão da protecção social oferecida depende de um determinado número de elementos: a duração do período de emprego coberto; os salários ganhos; a taxa de contribuição que foi nivelada aos salários, ano após ano; o montante de juros acrescentado na conta anualmente (de acordo com os resultados dos fundos investidos e dos custos administrativos); a dimensão da redução do saldo dos inscritos por levantamentos antecipados.

Do mesmo modo, o sistema de prestações da conta reforma individual obrigatória, fundado no Chile e em vários outros países da América Latina, é semelhante a uma caixa de previdência. As prestações de reforma proporcionadas são baseadas inteiramente nas contribuições dos trabalhadores mais os rendimentos dos investimentos nos fundos activos e menos as despesas administrativas. Neste tipo de sistema de reforma nenhuma segurança social é proporcionada pelo regime porque não existe a junção de riscos sociais pelos trabalhadores.

B. Vantagens da caixa de previdência nacional

Na altura do seu estabelecimento nos anos 50 e 60, a caixa de previdência era vista como tendo as seguintes vantagens:

- ? o princípio de poupanças era fácil de entender ;
- ? pensava-se que a administração era simples;
- ? não era necessário investimento dos fundos de Governo;
- ? as poupanças acumuladas podiam ser investidas no desenvolvimento da economia nacional;
- ? a caixa era um complemento sendo compatível com o apoio proporcionado pela família alargada.

Fig. 12:
Caixa de
previdência...
vantagens

INSERIR FIGURA

Em muitos países, a abordagem da caixa de previdência era vista como um primeiro passo útil em direcção à realização numa etapa futura, de um sistema de segurança social mais eficiente. Na altura em que a caixa de previdência foi estabelecida, o conceito de segurança social estava já firmemente enraizado em praticamente todos os países industrializados – e num número de países em vias de desenvolvimento – por exemplo, na América Latina. Os mais recentes países africanos francófonos independentes também adoptaram a abordagem da segurança social.

A Convenção da Segurança Social (Padrões Mínimos) da OIT N.º 102, 1952, estabeleceu padrões internacionalmente aceites para os regimes de segurança social. Contudo, a caixa de previdência nacional não foi ao encontro desses padrões em vários aspectos. Os regimes de pensões de segurança social eram geralmente vistos como “algo a atingir no futuro” pelos mais recém independentes países em desenvolvimento. Embora se reconheça que os regimes de segurança social proporcionaram uma protecção mais compreensível e adequada, pensava-se que eram impróprios pelas seguintes razões:

- (1) os conceitos centrais da segurança social, junção dos riscos e dos recursos, seriam difíceis de vender aos trabalhadores;
- (2) os regimes da segurança social eram considerados como sendo mais complicados para administrar e iam além da capacidade e dos recursos dos recém independentes países;
- (3) o pagamento das pensões às pessoas que voltaram às aldeias era considerado imparcial e menos relevante do que uma quantia global, a qual o trabalhador podia usar para estabelecer uma actividade geradora de rendimentos e, assim, proporcionar um meio de subsistência futura.

Contudo, em muitos países, pressupôs-se que a caixa de previdência nacional seria convertida em regimes de segurança social depois de alguns anos de funcionamento e experiência. Este tem sido o caso das Caraíbas, onde os regimes eram pequenos e não permitiam levantamentos da pré-reforma.

A Tabela 4 enumera a caixa de previdência pela data da legislação e actual implementação.

Tabela 4: experiência da caixa de previdência nacional

Região/país	Data estabelecida	Data de conversão	Taxa de contribuição Entidade Patronal/ trabalhadores por conta de outrem (%)
África			
Gâmbia	1981 (1982)		10/5
Gana	1965	1991	
Quênia	1965		5/5
Nigéria	1961	1994	
Seycheles	1971	1979	
Suazilândia	1974		5/5
Tanzânia	1964		10/10
Uganda	1967		10/15
Zâmbia	1965		5/5
Ásia			
Índia	1952	1995	
Indonésia	1951		4/2
Iraque	1956	1964	
Malásia	1951		12/10
Nepal	1962		
Singapura	1953		20/20
Sri Lanka	1958		12/8
Caraíbas			
República Dominicana	1970	1975(1976)	
Montserrat	1972		5/5
Saint Christopher e Nevis	1968	1977(1978)	
Saint Lucia	1970	1978 (1979)	
Saint Vincent	1970	1986	
Pacífico			
Fidji	1966		7/7
Kiribati	1976 (1977)		5/5
Papuásia Nova Guiné	1980 (1981)		7/5
Ilhas Salomão	1973 (1976)		7,5/5
Tuvalu	1986		5/5
Vanuatu	1986 (1987)		3/3
Samoa Ocidental	1972		5/5

Fontes: Administração da Segurança Social dos E.U.A., *Programas de segurança de social em todo o mundo -1995* Washington, D.C., 1995.

John Dixon, *Caixa de previdência: A criança terrível da segurança social*, 1989.

C. Desvantagens da caixa de previdência nacional

A experiência na administração da caixa de previdência varia consideravelmente nas regiões geográficas. Poucos países da Ásia e do Pacífico proporcionam exemplos de boa administração e política de investimento. Em outras regiões, tal como na África, a experiência da caixa de previdência tem mostrado, em primeiro lugar, que as suas supostas vantagens eram exageradas e, em segundo lugar, que as suas desvantagens têm sido incrementadas pela mudança das circunstâncias económicas e sociais.

Fig. 13:
Caixa de
previdência...
Desvantagens

INSERIR FIGURA

Pequenos balanços

Um dos problemas encontrados por muitas caixas de previdência é o baixo nível médio das prestações da caixa de previdência. As razões por detrás deste problema são muitas e complexas, mas entre as causas mais óbvias, comuns a muitos países, estão:

- (1) o baixo nível dos salários e dos ordenados médios que são sujeitos a contribuições;
- (2) frequentes períodos de desemprego ou emprego não coberto, por exemplo, trabalho independente;
- (3) levantamentos antes do fim do período de vínculo.

O problema dos pequenos saldos é particularmente grave no caso de fim prematuro do vínculo devido à morte ou invalidez. Como não existe nenhum elemento de seguro, a prestação não está relacionada com as necessidades ou as circunstâncias de um indivíduo. O saldo da caixa de previdência pode ser inadequado quando a morte ocorre no período do vínculo. Para contrariar esta situação, algumas caixas de previdência (p. ex. Fidji e Malásia) têm um método de aumentar a prestação por morte através de uma fórmula que toma em conta a idade do falecido na altura da inscrição e na altura da sua morte.

Levantamentos temporários

Os saldos são reduzidos pelo que é considerado geralmente pelos inscritos como uma das vantagens do sistema da caixa de previdência – o levantamento antes do fim do período do vínculo. Tais levantamentos são permitidos por diferentes regimes, num grande número de circunstâncias, mas existem essencialmente duas categorias; empréstimos sobre o saldo do

inscrito e levantamento permanente de todo ou parte do saldo. Estes levantamentos são frequentemente usados para consumo corrente ou para a compra de uma casa. Geralmente têm sido acrescentados às condições do regime numa fase posterior em resposta à pressão dos inscritos que vêem os saldos acumulados numa altura em que estão a passar por dificuldades financeiras imediatas. A natureza pessoal da caixa de previdência traz com ela um sentimento de que está (ou deve estar) acessível para ir ao encontro de outras obrigações financeiras mais imediatas.

O desejo de um levantamento antecipado, combinado com “os buracos” nas dificuldades legislativas ou administrativas, levou a muitas queixas falsas para levantamentos em alguns países. Cada levantamento temporário na conta da caixa de previdência reduz a capacidade daquela conta de proporcionar protecção a longo prazo no caso do fim do vínculo. O objectivo primário deste regime é o da protecção a longo prazo. Empréstimos sobre o saldo são vistos como uma função importante da caixa de previdência em alguns países e podem ser compatíveis com os objectivos do regime em relação à protecção de velhice, desde que os empréstimos sejam liquidados com juros correspondentes à taxa de rentabilidade dos investimentos da caixa.

Dificuldades administrativas

Embora de início a caixa de previdência fosse vista como algo simples de administrar, muitos regimes tiveram grande dificuldade em manter as contas, creditar os juros, recolher contribuições das entidades patronais em falta e, até mesmo, fazer pagamentos aos beneficiários. Os sistemas da caixa de previdência proporcionam geralmente saldos para serem transmissíveis entre empregos, de modo a que o inscrito receba o total contribuído durante toda a sua vida profissional no fim do vínculo. Tal sistema requer que o/a inscrito/a seja identificado/a pela sua entidade empregadora e pela administração, através do número de inscrito. Na prática isto tem sido difícil de alcançar. Em alguns regimes, foi atribuído a muitos inscritos mais do que um número durante a sua vida profissional. Muitas vezes, é difícil seguir o rasto de antigos períodos de vínculo e os arquivos contêm muitas contas inactivas com pequenos depósitos. O volume da tarefa administrativa tem provocado um esforço excessivo nos recursos de muitos regimes.

Pagamentos de quantias globais

O modo como os pagamentos das quantias globais são gastos determina a sua eficiência como meio de segurança social. Foi argumentado que a quantia global iria proporcionar os meios para adquirir um negócio gerador de rendimentos, originando uma futura fonte de rendimentos. Contudo, na prática, muitas caixas de previdência não acompanham os antigos inscritos nem tão pouco realizam pesquisas sobre o modo como as suas quantias globais são utilizadas e se essas quantias proporcionam um fluxo de rendimentos adequado à reforma. Intuitivamente, parece que o beneficiário tem maior tendência em gastar o dinheiro em necessidades de curto prazo, tal como na educação dos filhos ou em despesas médicas. Esta visão é apoiada pela evidência limitada do que está disponível.

Efeitos da inflação

Quando a caixa de previdência foi estabelecida, os criadores não podiam ter antecipado as consequências da inflação e a actual desvalorização da moeda que atingiu os países em vias de desenvolvimento no último quarto do século XX. A inflação afecta de duas formas a eficiência do pagamento da quantia global, como instrumento da segurança social. Enquanto o/a inscrito/a contribui para o regime, a taxa de juros da sua conta pode não acompanhar o nível da inflação. Nestas circunstâncias, a quantia global recebida no fim do vínculo pode representar menos, em valores reais, do que teria valido quando as contribuições eram pagas. A perda do valor real pode ser substancial, levando ao aumento da pressão para se fazerem levantamentos temporários, podendo levantar a questão da relevância da abordagem da caixa de previdência. Se a inflação continuar depois do beneficiário ter recebido o pagamento da quantia global, então o valor real de qualquer das prestações que sejam geradas pela disposição dessa quantia é reduzido, havendo uma pressão para gastar o dinheiro imediatamente em vez de o guardar para o futuro.

Se uma prestação significativa deve ser alcançada num período de tempo razoável, a taxa de contribuição para uma caixa de previdência deve, no início, ser mais alta do que para um regime de pensão. Na prática, muitas das caixas de previdência têm uma taxa de contribuição por volta dos 20 por cento das remunerações cobertas, com Singapura a representar a taxa mais elevada com 40 por cento (que inclui 6 por cento para prestações médicas). Em contraste, dependendo da estrutura etária da população segurada e do nível das prestações, a taxa de contribuição para um novo regime de pensão situa-se, normalmente, na escala de 7 a 8 por cento.

D. Diferenças entre a caixa de previdência e regimes de pensões

Certas diferenças entre a caixa de previdência e os regimes de pensões da segurança social afectam possíveis acordos para a mudança de uma situação para a outra. Em primeiro lugar, a **caixa de previdência é um regime de poupanças individuais**, enquanto que os **regimes de pensões de segurança social envolvem uma junção do risco**. Os regimes de pensões são fundados numa base da solidariedade colectiva; numa caixa de previdência, em qualquer altura, os inscritos individuais têm um saldo específico. Num regime de pensões de segurança social, o participante tem um direito adquirido a uma prestação pagável no futuro, de acordo com uma fórmula específica. O capital do participante numa caixa de previdência é desconhecido. A abordagem das poupanças individuais de uma caixa de previdência significa que não existe nenhum subsídio de um inscrito para outro ou de uma geração para outra.

Sistema de financiamento

Os sistemas de financiamento da caixa de previdência e dos regimes de pensões da segurança social são inteiramente diferentes. A caixa de previdência é completamente consolidada numa base individual. Os regimes de segurança social são parcialmente consolidados, ou financiados numa base de pagamento do imposto sobre o rendimento (PAYG), particularmente nos países industrializados. A consolidação parcial destes regimes significa que no futuro, espera-se um aumento das taxas de contribuições e que haverá um subsídio de gerações sucessivas. Sob um sistema financeiro de consolidação parcial, a taxa de contribuições pode ser fixa para que os fundos de reserva sejam acumulados numa taxa proporcional à expectativa de os investir produtivamente.

Investimentos

Tanto a caixa de previdência como os regimes de pensões de segurança social, investem em títulos garantidos pelo estado. Para além disto, a caixa de previdência não requer nenhum subsídio ou garantia do Governo. Os regimes de pensões não requerem um subsídio, embora se encontre em alguns regimes, mas normalmente existe uma garantia por parte do governo de que as prestações prometidas serão pagas. Esta garantia proporciona confiança aos participantes. Mas na prática, não é utilizada muitas vezes uma vez que os problemas de financiamento no regime de pensões não ocorrem de repente. Podem ser antecipados e tomadas medidas correctivas, tais como o aumento da taxa de contribuições, a mudança dos níveis de prestação ou ambos, antes que a situação se deteriore de tal forma que o Governo seja chamado a honrar a sua garantia.

Na caixa de previdência, o risco de investimento (i.e. a possibilidade de que a taxa de juro paga pelos saldos dos inscritos seja inferior à taxa de inflação) é inteiramente dos inscritos individuais. Num regime de pensões da segurança social, o risco de investimento (i.e. a possibilidade de que a taxa líquida do investimento dos rendimentos dos bens de um regime seja inferior à taxa de inflação) é do regime, sendo portanto, partilhado pelos participantes colectivamente. A implicação disto é que se a prestação tem que ser paga durante um período em que a taxa real de juros se manteve negativa durante vários anos (anos em que a taxa de inflação foi superior à taxa de juro), as novas prestações do regime de pensões continuarão a ser concedidas de acordo com a fórmula, mas os pagamentos das quantias globais da caixa de previdência irão reflectir a perda do valor real dos balanços dos inscritos.

Depois de uma prestação da caixa de previdência ser paga ou os pagamentos das pensões terem começado, aplica-se a mesma suposição de risco de investimento. Depende inteiramente do beneficiário aplicar ou não a quantia global da caixa de previdência para manter o seu real valor. Os pagamentos periódicos das pensões são geralmente ajustados tendo em conta a inflação, pelo que o regime de pensões da segurança social suporta este risco.

Prestações

A prestação de uma caixa de previdência é uma quantia global igual ao saldo a favor do inscrito. Num regime de pensões, o total dos pagamentos periódicos, no que diz respeito a um participante individual, depende de quantos anos o participante – e os seus beneficiários sobreviventes – irá viver depois dos pagamentos começarem. Portanto, o total dos pagamentos não suporta quaisquer relações directas para com as contribuições acumuladas feitas relativamente a um participante individual.

Numa caixa de previdência, do ponto de vista da solvência da caixa, não interessa *quando* o inscrito recebe a prestação. Se um adiantamento ou empréstimo é aceite mas não é liquidado, simplesmente reduz o saldo da conta do inscrito. Num regime de pensões da segurança social, os empréstimos a participantes, se disponíveis, são um investimento do fundo colectivo e devem ser liquidados ou a solvência da caixa poderá ser ameaçada. Da mesma forma, a idade da reforma não tem qualquer efeito na solvência da caixa de previdência. Contudo, é um tema crucial no regime de pensões. A caixa de previdência tem frequentemente idades de reforma de 55 anos ou inferiores. Em muitos países, esta idade é demasiado baixa para a idade da reforma para um regime de pensão viável e suportável, tendo em conta a esperança de vida da população que será coberta por esse mesmo regime.

UNIDADE 2: Da caixa de previdência ao regime de pensões

A. Adaptação da caixa de previdência

Algumas caixas de previdência responderam às suas aparentes desvantagens introduzindo mudanças nas prestações proporcionadas. Em particular, alguns regimes oferecem aos seus inscritos a alternativa de pagamentos periódicos. Estes tomam a forma de uma anuidade baseada nos saldos finais ou no pagamento dos saldos finais por prazos. A Caixa de Previdência da entidade empregadora da Índia, a maior no mundo, reconheceu as insuficiências da prestação proporcionada no caso de morte prematura. Introduziu um regime suplementar especial, que desviava uma parte das contribuições para um fundo separado, funcionando numa base de junção de risco, do qual eram pagas pensões mensais a sobreviventes a uma taxa baseada nas remunerações e na duração do vínculo do falecido. Este regime foi agora incorporado num novo regime de pensões que é o resultado da conversão das contribuições das entidades empregadoras num regime baseado no seguro. Um elemento da segurança social foi introduzido no regime da Caixa de Previdência de Fidji por meio de uma anuidade adicional, que desvia uma parte dos rendimentos das contribuições para um fundo especial. Este fundo é usado para o pagamento, quando requisitado, de uma anuidade vitalícia baseada numa percentagem do saldo na conta do inscrito na idade da reforma. No entanto na prática, poucos inscritos optaram por esta anuidade, apesar da taxa de juro relativamente favorável.

Apesar de várias tentativas de alargar o seu alcance de protecção e se tornarem em instituições de segurança social mais eficientes, a caixa de previdência continua a sofrer de um dilema fundamental associado com a tentativa de proporcionar prestações de segurança social mais adequadas com base em poupanças individuais obrigatórias. Embora permaneçam populares junto dos seus inscritos, devido à dependência quanto a pagamentos de quantias globais e à oportunidade de levantamentos antes do fim do período de vínculo, as suas imperfeições tornaram-se progressivamente reconhecidas, em particular por causa dos efeitos da inflação. Nos últimos anos, outras caixas converteram-se em regimes de pensões e, em vários países, a conversão está a decorrer ou a ser considerada.

B. Conversão de caixa de previdência para regime de pensões

O assunto de se mudar ou não de uma caixa de previdência para um regime de pensões envolve questões de natureza política, socioeconómica e mesmo psicológica. A decisão de fazer a mudança deve ser feita com a ajuda de um conselho financeiro e técnico mas, em último caso, é uma decisão política, não um assunto técnico. Um pré requisito fundamental para a conversão de uma caixa de previdência para um regime de pensão de segurança social é o reconhecimento da vantagem de tal regime pelo governo. Além do mais, são necessários os recursos adequados para permitir o sucesso da conversão e que o regime funcione bem.

Fig., 14:
 “... obstáculos de conversão... caixa de previdência para regime de pensões...”

INSERIR FIGURA

Obstáculos à conversão

Existem também obstáculos à conversão, alguns reais e alguns imaginados, baseados em conceitos errados.

- ? Geralmente os inscritos preferem a quantia global da caixa de previdência e a oportunidade de fazer levantamentos temporários, dando prioridade às suas mais imediatas necessidades. A força deste sentimento depende de factores como a idade do inscrito, a esperança de vida, perspectivas de emprego depois de um levantamento e a extensão de outros apoios financeiros como a família. Outra consideração é a redução do valor real do saldo do inscrito pela inflação (e a consciência deste facto).
- ? A ideia de ser titular pessoal da conta do inscrito é ainda mais atractiva e mais fácil de entender que o conceito de segurança social onde não há garantia de retorno das contribuições pagas em nome do inscrito.
- ? Os governos podem hesitar em recusar um sistema que gera poupanças substanciais que podem ser emprestadas a taxas de juro não competitivas para objectivos de desenvolvimento. Contudo, geralmente não se apercebem de que um regime de pensões pode ser capaz de gerar todas as reservas de que o Governo pode necessitar.

A taxa de contribuição pode ser estabelecida, sob um sistema de prémios escalonados, para atingir o equilíbrio certo entre diferentes objetivos: uma taxa de contribuição estável para um período razoável no futuro; prestações satisfatórias, incluindo condições de transição para os novos inscritos de idade avançada para o regime; reservas suficientes, consistentes com as oportunidades de investimento.

- ? Muitas caixas de previdência têm experimentado sérias dificuldades na administração dos seus regimes. A mudança para um regime de segurança social não é uma panaceia para tais problemas. De facto, os registos da caixa de previdência devem estar actualizados e em ordem para que a conversão possa dar-se. Algumas caixas de previdência podem sentir-se relutantes em expor as deficiências da sua administração que a conversão iria requerer.
- ? O regime de pensão da segurança social requer a disponibilidade de dados suficientes para permitir a conclusão de um estudo actuário anterior à introdução do regime. Estes requerimentos são consideravelmente em excesso em relação aos da caixa de previdência, onde o regime não é obrigado a pagar mais do que a soma de todas as contas individuais.
- ? Os projectistas de um regime de segurança social podem querer proporcionar um nível mais alto de prestações que, por sua vez, iria requerer uma alta taxa de contribuição ou um aumento no limite máximo das contribuições. Também a idade de reforma sob um regime de pensões deverá ser significativamente mais alta do que a do regime de caixa de previdência.
- ? A caixa de previdência poderá funcionar com uma taxa de contribuição mais alta do que a que é requerida para um regime de pensões, ou funcionar sem nenhum limite máximo de contribuições. Neste caso, não seria desejável introduzir um regime de pensões parcialmente consolidado ou com a modalidade de pagamento do imposto sobre o rendimento com uma estrutura de contribuição semelhante. Pode ser difícil de explicar porque é que parte da contribuição “não é requerida”.

Fig. 15:

“Os inscritos geralmente preferem uma quantia global”

INSERIR FIGURA

C. Implementação da conversão

A conversão de uma caixa de previdência num regime de pensão de segurança social deve ser precedida por um planeamento cuidadoso, por uma consulta extensiva e por formação. É crucial que os inscritos entendam as desvantagens da caixa de previdência e apreciem a melhor protecção proporcionada pelo regime de pensão. Algumas vezes as desvantagens serão claras, como é o caso de países onde o valor dos saldos dos inscritos tem sido seriamente corroído pela inflação. Noutros países onde a inflação tem sido modesta e onde a taxa de juro paga aos inscritos é comparável à taxa de mercado, os trabalhadores podem optar pela modalidade de pagamentos de quantias globais. A duração do processo de educação é directamente proporcional às desvantagens perceptíveis da caixa de previdência. Nunca será possível convencer todos os inscritos mas, no fim do processo de consulta e de formação, o Governo deve tomar uma decisão no melhor interesse dos inscritos.

Medidas de transição

Substituir uma caixa de previdência por um regime de pensão de segurança social atrai essencialmente a atenção dos inscritos e, conseqüentemente, dos administradores sobre o que irá acontecer aos seus saldos na caixa: se ficarão “melhores” ou não (voltando a ter os seus saldos em pagamentos periódicos). Deve-se prestar mais atenção às medidas de transição e, a menos que uma perspectiva de longo alcance seja aplicada, o desenho de um novo regime de pensão pode ser ditado pela necessidade de convencer os actuais inscritos na caixa de previdência de que devem suportar o regime de pensão de segurança social. Esta abordagem, enquanto compreensível, falha quando toma em conta que os actuais inscritos da caixa de previdência serão contribuintes e beneficiários para o regime de pensão durante duas gerações. O regime de pensão irá durar indefinidamente. Um regime de pensão generoso, que pode apelar aos inscritos da caixa de previdência, poderá criar um futuro encargo. Uma vez estabelecidas, torna-se muito difícil alterar substancialmente as prestações no regime de segurança social. Conseqüentemente, uma vez tomada a decisão de mudar de uma caixa de previdência para um regime de pensão de segurança social, este regime deverá ser planeado de modo a ir ao encontro das necessidades dos actuais e *futuros* participantes, tomando em conta as condições socioeconómicas e a capacidade da economia nacional de suportar o regime. As condições de conversão são medidas transitórias e são uma consideração subsidiária.

Opiniões de implementação

O modo como a conversão é implementada irá variar de país para país. Existe um número de formas possíveis em que as contas existentes dos inscritos podem ser tratadas no processo de conversão; quatro são discutidas de seguida.

Fig. 16:

“... opiniões de implementação...”

INSERIR FIGURA

1 – Pagar os saldos da caixa de previdência

A todos os inscritos devem ser pagos os seus saldos da caixa de previdência na altura em que as operações do regime de pensão começam. Isto seria inflacionista e iria requerer a liquidação dos investimentos, o que não pode ser realizado na prática não sendo, por isso, uma proposta viável.

2 – Congelar os saldos da caixa de previdência

As contribuições à caixa de previdência cessam e são dirigidas para o regime de pensões. Os saldos da caixa de previdência continuam, na altura da mudança, a receber os juros e continuam a ser pagos na sua devida altura sob os regulamentos da caixa de previdência. Esta opção evitaria a impossibilidade de liquidação repentina dos investimentos requeridos na opção 1.

A opção 2 tem a grande deficiência que resultaria no regime de pensões a iniciar-se desde logo com os participantes sem crédito por serviços anteriores (como na opção 1). Sob fórmulas típicas das pensões e requerimentos de qualificação, seria necessário um número considerável de anos até que as pensões pudessem ser pagas – e ainda mais anos até que as pensões chegassem à proporção significativa das remunerações médias finais. Normalmente, quando um novo regime de pensões é estabelecido, são criadas condições especiais de transição de forma a reduzir o período de qualificação até o regime proporcionar pensões a níveis adequados. Estas medidas transitórias, que implicam um subsídio de futuros contribuintes, seriam impróprios, uma vez que os participantes subsidiados, teriam já os saldos da caixa de previdência congelados.

3 – Compra de anuidades com os saldos da caixa de previdência

Em vez do pagamento de uma quantia global da caixa de previdência, a quantia global é convertida num pagamento periódico de uma anuidade. Isto é

uma opção existente em algumas caixas de previdência. O montante dos pagamentos periódicos depende no montante da quantia global, podendo portanto estar estritamente relacionado com as remunerações médias finais do inscrito. A antecipação do pagamento da quantia global através de adiantamentos ou empréstimos que não foram liquidados, é reflectida numa redução do montante dos pagamentos periódicos. Seria possível calcular os pagamentos periódicos para que possam ser aumentados tendo em conta os futuros aumentos antecipados do custo de vida. Contudo, isto reduziria significativamente os pagamentos periódicos iniciais. Os pagamentos periódicos seriam normalmente calculados usando factores de anuidade actuária e uma caixa separada seria estabelecida para a qual as quantias globais seriam pagas e da qual os pagamentos da anuidade seriam feitos. Este é um sistema de segurança e os riscos de seguro e de mortalidade associados com as anuidades seriam assumidos pela caixa.

Uma modificação desta abordagem é o cálculo das anuidades usando factores mais favoráveis do que os factores da anuidade actuária. Isto pode encorajar os inscritos a optar por pagamentos periódicos e presumivelmente, quanto maiores os seus saldos e mais favoráveis os factores de anuidade, mais inscritos optarão por esta possibilidade. O custo real dos pagamentos periódicos concedidos, é o custo actuário. A diferença entre este e as quantias globais que são aplicadas a uma taxa favorável para calcular a anuidade, devem ser por último, pagas pela caixa de previdência de uma caixa separada, estabelecida para ir ao encontro da diferença ou de outras fontes.

4 – Conversão dos saldos da caixa de previdência em pensões de crédito.

Os problemas e as deficiências associadas com as três opiniões anteriores para a mudança de uma caixa de previdência para um regime de pensões leva a conclusão de que é desejável criar um sistema para introduzir um regime de pensões de segurança social que tome em consideração:

- ? as contribuições anteriores na caixa de previdência, para que o regime de pensões possa estar em pleno funcionamento desde o início e de modo que as pensões adequadas sejam pagas;
- ? a preocupação dos inscritos da caixa de previdência acerca das suas contas individuais, particularmente aqueles que estão perto da reforma e que tenham feito planos para a utilização das quantias globais;
- ? os registos que estão provavelmente disponíveis na caixa de previdência, podem ser usados para aproximar períodos de serviço anterior para o regime de pensões; e
- ? a necessidade de adoptar um sistema de conversão mais simples para que os inscritos na caixa de previdência possam entendê-lo (especialmente se há opções) e de modo que a instituição da segurança social seja capaz de lidar com a administração do sistema de conversão. O método seguinte de conversão do saldo do inscrito na caixa de previdência em períodos de serviço no regime de pensões é baseado na suposição de que a taxa de aumento anual dos salários²⁴ é aproximadamente igual à taxa de juro creditada nos saldos da caixa de previdência. O cálculo aproximado da conversão é o seguinte :

$$\text{Anos de serviço} = \frac{\text{Balanço da caixa de previdência}}{\text{Remunerações médias finais} \times \text{Taxa de contribuição da caixa de previdência}}$$

Não se sugere que este cálculo possa ser aplicado directamente a alguma caixa de previdência no sentido de ser alterado para um regime de pensões da segurança social. Deve ser alterado para ter em conta as condições aplicáveis ao regime específico. O facto de o cálculo dar estimativas razoáveis dos anos de serviço contributivo dos beneficiários depende da validade da suposição de que as taxas de aumento da remuneração sejam aproximadamente iguais às taxas de juros nos balanços da caixa de previdência. Isto deve ser testado durante alguns anos num país em particular. A fórmula permite um meio simples de determinar os anos de serviço a creditar no regime de pensões, tendo em conta os dados que uma caixa de previdência deveria já ter disponíveis. Não é necessário que seja aplicável até que uma prestação, relativa a um regime de pensões, fique a pagamento, altura em que os dados sobre as remunerações médias finais deveriam também estar disponíveis.

Aos membros de uma caixa de previdência, convertida deste modo num regime de pensões, pode ser dada a opção de converter todo ou parte do seu saldo da caixa de previdência numa pensão na altura em que eles (ou os seus sobreviventes) se qualifiquem para a pensão. Para se qualificarem para uma pensão, pode ser necessário que uma parte do saldo da caixa de previdência seja convertida em anos de serviço num regime de pensões. Um membro com um saldo significativo deveria poder decidir qual a parte do seu saldo a ser convertida, sendo a restante paga de forma global. Este processo de conversão requereria que a administração de um regime de pensões avisasse os potenciais beneficiários sobre as suas opções. Este processo é, de facto, um “sistema misto”, permitindo pôr à descrição do beneficiário uma pensão e uma quantia global. A instituição de segurança social teria de manter contas separadas (para o fundo de pensões e para os saldos da caixa de previdência que estão congelados) até que um beneficiário decida como é que o seu saldo deverá ser aplicado. Uma vez que o saldo da caixa de previdência tenha sido convertido, o montante convertido deveria tornar-se parte da reserva do fundo de pensões. Eventualmente, depois de algum tempo, todas as contas de uma caixa de previdência terão sido pagas ou convertidas.

Outra abordagem mista é dividir a taxa da contribuição existente entre um novo regime de pensões de seguro social e uma caixa de previdência de taxa reduzida. Parte da contribuição “não requerida” poderia também ser utilizada para financiar outra prestação, tal como compensação por acidente profissional.

***Conversões
bem sucedidas***

Estas técnicas foram aplicadas por países que já mudaram do sistema de caixa de previdência para o de regimes de pensões. No Iraque, os períodos de contribuições para a caixa de previdência foram tidos em conta na sua totalidade pelo regime de pensões. Na República Dominicana e em Granada, nas Antilhas, os saldos individuais acumulados foram, mediante uma fórmula, convertidos em períodos de contribuições para o regime de pensões. Em S. Kitts e em S. Vincent, os fundos da caixa de previdência foram congelados. Em Santa Lucia, os beneficiários da caixa de previdência tiveram todas as suas contribuições transferidas para o fundo de pensões e receberam crédito para pensões pelos seus períodos actuais de contribuições para a caixa de previdência. Nas Seychelles, os saldos da caixa de previdência foram congelados. Continuam a receber juros sobre esses saldos, que são pagos aos beneficiários quando, segundo as regras da caixa de previdência, reúnem as condições para ter direito a uma quantia global.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

Organização Internacional do Trabalho.
Introdução à segurança social, 3ª edição (Genebra, 1984).

Segurança social e protecção social:
Relatório do Director Geral.
Conferência Internacional do Trabalho, 80ª Sessão (Genebra, 1993).

“Segurança social e protecção social durante períodos de mudança estrutural .”
Relatório do Director Geral, Parte III.
Oitava conferência regional de África, Mauritius (Genebra, 1993).

Associação Internacional da Segurança Social.
Conjugando público e privado:
O caso das pensões. Estudos e pesquisas N.º 24
(Genebra, 1987).

Prestações de sobrevivência num mundo em mudança.
Estudos e pesquisas N.º.31 (Genebra, 1992).

IYER, Subramaniam N.
“*Pensão de reforma nos países desenvolvidos.*”
Revisão do Trabalho Internacional, Vol. 132, N.º 2, 1993, p.p.27-47

MOULTON, Pierre,
Segurança social em África : Tendências, problemas e perspectivas
(Genebra, 1975).

Banco Mundial.
Prevenindo as crises de velhice:
Políticas de protecção dos mais velhos e promover o crescimento.
(Washington, DC, Oxford University Press, 1994).

Administração da Segurança Social dos EUA
Programas de segurança social em todo o mundo – 1995
(Washington, DC, GPO, 1995).

Pensão de reforma.
Uma estratégia de risco:
Reflexões do Relatório do Banco Mundial
“Prevenindo as crises de velhice”.
Roger Beattie e Warren McGillirray.

