

**INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO**  
**UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA**

MESTRADO EM ANÁLISE DE POLÍTICA SOCIAL

**A PROTECÇÃO SOCIAL PÚBLICA NA VELHICE EM PORTUGAL:  
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DE 1919 A 2008**

Artur Luís Viegas Soares Pais

Orientadora: Professora Doutora Manuela Arcanjo

Lisboa, 2010

## SIGLAS

ACT	Acordo Colectivo de Trabalho
AIP	Associação Industrial Portuguesa
AGIRC	Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres
ARRCO	Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des Salariés
ASM	Associação de Socorros Mútuos
BPS	Boletim da Previdência Social
CCT	Contrato Colectivo de Trabalho
CRP	Caixas de Reforma e Pensões
CR/P	Caixas de Reforma ou Previdência
CSP	Caixas Sindicais de Previdência
CNP	Caixa Nacional de Pensões
CUF	Companhia União Fabril
DG	Diário do Governo
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio
ETN	Estatuto do Trabalho Nacional
FEFSS	Fundo de Equilíbrio Financeiro da Segurança Social
GGM	Grande Guerra Mundial
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGFCSS	Instituto de Gestão do Fundo de Capitalização da Segurança Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
INTP	Instituto Nacional de Trabalho e Previdência
ISSOPG	Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral
MT	Ministério do Trabalho
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
PAYGO	Pay As You GO
PKA	Partido Comunista Alemão
PNB	Produto Nacional Bruto
RMMG	Rendimento Mensal Mínimo Garantido
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPD	Partido Social-Democrata

## Resumo

Esta dissertação procura analisar o percurso histórico da protecção social pública à velhice em Portugal desde o início do século XX até aos nossos dias.

O método de análise seguiu uma abordagem documental, com particular relevância para o corpo legislativo. Dado o extenso horizonte temporal em análise, definiram-se três grandes fases do processo de construção da cobertura social a esta eventualidade, atendendo à presença de determinadas características delimitativas em cada uma delas.

Na parte conceptual são referidos os elementos mais importantes das duas concepções de cobertura à velhice, cuja convergência e posteriores combinações deram origem aos sistemas europeus actualmente existentes e que se podem distinguir pela sua dominância Bismarckiana ou Beveridgiana conforme é bem patente nos três sistemas nacionais de Segurança Social apresentados: França, Itália e Alemanha.

Foram também abordados os diversos tipos de prestações e as instituições prestadoras cuja diversidade justificou, em 1994, uma ordenação das Nações Unidas distribuindo-as por três pilares, sendo mais recentemente divididos em fileiras de protecção. O carácter público ou privado, a natureza obrigatória ou voluntária e o regime de gestão financeira (repartição ou capitalização) são alguns dos elementos mais importantes que identificam claramente o pilar e eventualmente a fileira em que se integra cada tipo de prestação.

Seguidamente, passou-se à divisão da cobertura da eventualidade em Portugal dividindo-a em três fases bem delimitada: a fase assistencial até à promulgação da primeira legislação relativa aos seguros sociais; a fase do Seguro social iniciada em 1919 e que se prolongou até 1974, incluindo a instituição do Sistema de Previdência Social e suas reformas; a fase do Direito Social iniciada após 1974, com a introdução do Sistema de Segurança Social e prestações de natureza não contributiva, e que é delimitada pela ultima reforma realizada em 2007.

A descrição e interpretação dos normativos produzidos e a sua relação com os acontecimentos políticos, sociais e económicos da altura mostram bem as vicissitudes por que passou a cobertura desta eventualidade até assumir os contornos actuais.

**Palavras-chave:** Seguro Social; Previdência Social, Sistema de Segurança Social; Pensões de Velhice; Portugal.

## **Abstract**

This dissertation seeks to analyse the historical development of public social protection for old age in Portugal from the beginning of the 20<sup>th</sup> century up to the present day.

The analytical method followed a documental approach, with particular importance given to the body of legislation. Given the breadth of the temporal horizon of the analysis, three major phases were defined for the process of construction of social coverage for this type of risk, taking into account the presence of specific delimiting characteristics for each of them.

In the conceptual part, the most important elements of the two concepts of old age coverage are discussed, as are their convergence and later combinations, which gave rise to present day European systems. The two streams are identified as being predominantly Bismarckian or Beveridgean, clearly manifest in the three national social security systems presented: France, Italy and Germany.

There were also examined the various types of payments and of paying institutions, whose diversity justified, in 1994, a United Nations order distributing them in three pillars, being more recently divided into levels of protection. The public or private character, the compulsory or voluntary nature and the financing regime (repartition or capitalisation) are some of the most important elements which clearly classify the pillar and, as appropriate, the level which includes each kind of payment.

There then follows the division of coverage of types of risk in Portugal, divided into three well delineated phases: the assistential phase up to the coming into effect of the first social security legislation; the phase of social insurance beginning in 1919 and continuing up to 1974, including the institution of the Social Welfare System and its reforms; the phase of Social Rights initiated after 1974, with the introduction of the Social Security System and payments of a non-contributory nature, and ending with the latest reform carried out in 2007.

The description and interpretation of the resulting legal provisions and their relationship with economic, political and social events of the time demonstrate well the vicissitudes which the coverage of this type of risk has faced until reaching the current position.

**Keywords.** Social Insurance; Social Welfare, Social Security System; Old Age Pensions; Portugal

# ÍNDICE

	Pag.
<b>Lista de Quadros</b>	V
<b>Agradecimentos</b>	VI
<b>Introdução</b>	1
<b>1. A protecção social pública à velhice na Europa:</b>	
<b>breve percurso histórico</b>	4
1.1 Do final do século XIX ao início do século XX	4
1.1.1 A fase assistencial	5
1.1.2 A fase do seguro social	7
1.1.3 A fase do direito social	9
1.2 Os modelos de protecção à velhice do pós-guerra à actualidade	11
1.2.1 A convergência das diversas concepções	12
1.2.2 As pensões de velhice no 1º Pilar da protecção social: alguns exemplos	14
<b>2. A protecção social pública à velhice em Portugal:</b>	17
<b>dos seguros sociais à reforma de 2007</b>	
2.1 O início da protecção à velhice	17
2.1.1 A mutualidade livre e o seu crescimento descontrolado	18
2.1.2 A crescente sensibilização pública e Lei de 1919	21
2.1.3 Desmantelamento institucional e falhanço da 1ª tentativa	24
2.2 A protecção social pública à velhice e o Estado Novo	26
2.2.1 A Constituição e o Estatuto do Trabalho Nacional de 1933 e a Lei 1884	28
2.2.2 A Reforma dos anos 60	37
2.2.3 Declínio e fim do Corporativismo	40
2.3 A protecção à velhice em democracia	41
2.3.1 A protecção à velhice após o “25 de Abril de 1974”	43
2.3.2 A década de 90	47
2.3.3 As reformas no século XXI	50
<b>Conclusões</b>	54
<b>Fontes e Referências Bibliográficas</b>	57

## Lista de quadros

	Pag.
Quadro 1. Primeira publicação das legislações nacionais relativas à protecção à velhice	4
Quadro 2 . Número de instituições e de beneficiários inscritos em 1964	31
Quadro 3. Beneficiários inscritos e subsidiados em 1964	31
Quadro 4. Distribuição da taxa contributiva global em alguns CCT e ACT entre 1950 e 1959	33
Quadro 5. Fundos das instituições de previdência em 1955 e 1960 (milhares de contos)	33
Quadro 6. Repartição da taxa contributiva global em 1935 e 1963 (em %)	39
Quadro 7. Evolução do número de pensionistas de velhice, 1974-1977	45
Quadro 8. Evolução da Taxa Contributiva entre 1966-1994	45
Quadro 9. Valores fixados para os Indexantes (em euros) entre 2006 e 2010.	51

## **Agradecimentos**

Não posso concluir esta dissertação sem agradecer e destacar quem me ajudou a levar a cabo este projecto.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer à minha mulher Maria João Pais, a quem muito devo no processo de concretização desta Tese pois, na minha idade e com a vida profissional já feita surgiram momentos de menor entusiasmo em que a sua intervenção encorajadora se tornou fundamental para ultrapassar todas as dúvidas e continuar a investigação.

Quero também agradecer a todos os docentes do Mestrado de Análise de Política Social do ISEG pelo estímulo intelectual decorrente das suas aulas que vieram despertar em mim a vontade de aprofundar temas sobre os quais a informação disponível é escassa e difícil de obter. Foi também gratificante encontrar entre o Corpo Docente do Mestrado vários antigos colegas da Licenciatura agora distintos Professores Universitários.

Finalmente um agradecimento muito especial e reconhecido à Professora Doutora Manuela Arcanjo, Coordenadora do Mestrado de Análise de Política Social e orientadora da Dissertação que agora apresento. O seu permanente apoio, os oportunos debates, as suas competentes correcções substantivas e formais foram decisivas para a execução deste trabalho, incluindo as duras, mas justas críticas que por vezes me dirigiu e que me impediram de me conformar com o “mais ou menos”, estimulando em mim o empenho e a vontade de aperfeiçoar este trabalho.

A todos muito obrigado.

## **Introdução**

Nos dias de hoje está a ter lugar em todos os países que possuem um Sistema de Segurança Social avançada uma profunda reflexão e por vezes acalorada discussão entre ideólogos, académicos, políticos, economistas, gestores sociais e simples utentes sobre os futuros contornos desejáveis e possíveis do chamado Modelo Social Europeu.

Existem aqueles que o defendem sem quaisquer alterações básicas, os que propõem a sua reforma bastante profunda e ainda outros que simplesmente acham inevitável a sua completa substituição por outro modelo menos despesista e com uma intervenção estatal reduzida ao mínimo.

As reformas até agora propostas ou realizadas dividem-se entre aquelas que se limitam a alterações quantitativas do modelo já existente ou seja meramente conjunturais e as que pelo contrário introduzem profundas mudanças estruturais.

Para o estudo do Modelo Social Europeu torna-se importante estudar a evolução temporal das suas principais traves-mestras reflectindo sobre os desafios a que elas procuraram responder em determinados momentos históricos.

Actualmente uma das mais importantes traves-mestras desse modelo é a protecção social pública à velhice que ocupa um peso orçamental crescentemente elevado no seio dos Sistemas de Segurança Social de raiz ocidental devido ao acentuado envelhecimento populacional. Este rendimento garantido procura assegurar aos idosos um nível de vida tendencialmente igual ao que eles usufruíam durante a sua vida activa e por isso trata-se duma prestação social dirigida a um grande número de pessoas, que envolve elevadas verbas financeiras e que procura preservar o conforto material dos reformados.

Por possuir características próprias que a distinguem das outras prestações diferidas ou imediatas, esta eventualidade exige um estudo autónomo, embora sem nunca perder de vista o Modelo Social Europeu em que está plenamente integrada. Com efeito, a protecção social pública à velhice é uma eventualidade muito específica e delicada pois atinge os cidadãos numa altura do seu ciclo de vida em que, pela sua idade avançada estão particularmente vulneráveis e com uma reduzida capacidade de reacção perante qualquer adversidade.

O envelhecimento da população, a quebra da natalidade e o desemprego foram algumas das causas mais importantes que tornaram a protecção social pública à velhice

a componente mais dispendiosa e com maior crescimento do Modelo Social Europeu, criando uma situação nova, com repercussões financeiras bastante relevantes.

Embora este modelo apresente algumas variantes na Europa Ocidental, as características básicas da protecção social pública à velhice distinguem-se mais em termos quantitativos do que quanto ao tipo das prestações disponibilizadas. As reformas a que esta eventualidade tem estado sujeita não variam muito entre os países ocidentais e frequentemente falta-lhes reflexão, objectividade e informação, sendo pouco debatidas pela população em geral e pelos seus destinatários em particular sendo frequentemente realizadas ao sabor dos ritmos e interesses eleitorais.

Esta dissertação tem como objectivo apresentar um contributo para a caracterização do longo processo de formação dos sistemas europeus de segurança social, com aplicação ao caso português o qual, como se poderá concluir ao longo do trabalho, sempre apresentou desfasamentos históricos no que respeita à primeira intervenção do Estado na protecção à velhice, na combinação de elementos característicos das duas concepções ou modelos de protecção ou mesmo na adaptação do sistema ao novo enquadramento demográfico e financeiro.

A completa compreensão do actual sistema português exige, em nossa opinião, um conhecimento histórico da evolução da protecção social pública à velhice, pois o passado poderá fornecer pistas sobre o percurso que a Previdência Social e depois a Segurança Social seguiu em Portugal e a forma como respondeu aos sucessivos desafios que teve de enfrentar. Este estudo abarcou a evolução dos contornos do Estado Providência, iniciado no século XX mas que só começou realmente a ser implementado na Europa ocidental após a IIª Grande Guerra Mundial e em Portugal depois da instauração da Democracia. Foram seguidas no caso Português as três fases definidas na parte teórica e conceptual, ficando assim delimitados os três períodos que apresentam mudanças significativas no modo de gerir os apoios sociais públicos e nomeadamente a sua componente actualmente mais importante – a protecção social pública à velhice.

Devido às limitações que a sua sustentabilidade financeira tem mostrado, a reforma da Protecção Social Pública à Velhice faz parte das preocupações de todos os que, apesar das inevitáveis e profundas alterações que terão de ocorrer no sistema querem preservar, em termos realistas, a componente mais importante do Modelo Social Europeu existente nos nossos dias.

Este trabalho apresenta-se dividido em dois capítulos contendo o primeiro duas secções e o segundo três.

No **Capítulo 1º** será apresentado um enquadramento teórico e conceptual da protecção social pública à velhice (1ª secção). Serão referidas as três fases que assumiu esta cobertura após o período medieval e moderno relacionando-as com o desenvolvimento do modo de produção e acumulação capitalista e com a construção progressiva do Modelo Social Europeu. Na segunda secção será referida a convergência das diversas concepções, Bismarckiana ou Beveridiana, como uma forma de otimizar ambos os modelos; será ainda apresentado a estruturação da protecção social à velhice apresentada pela ONU em 1994 bem como a sua concretização em três países (França, Alemanha e Itália).

No **Capítulo 2º** será analisado o percurso histórico em Portugal da protecção social pública à velhice, dividido nas três fases mais importantes da cobertura desta eventualidade a que correspondem atitudes ideológicas diferentes que foram desde o Liberalismo, passaram pelo Corporativismo e chegaram a uma ampla intervenção do Estado. Na primeira secção serão referidos os acontecimentos relevantes desde o aparecimento duma protecção privada ou seja das mutualidades até à instauração do Sistema de Previdência Social corporativo, realçando as duas tentativas falhadas, durante a Republica Parlamentar e no tempo da Ditadura Militar, de instalar um seguro social público e obrigatório para a protecção à velhice. Na segunda secção será destacado o começo, ainda que titubeante e limitado da Previdência Social no *Estado Novo* a partir da publicação do Estatuto do Trabalho Nacional sendo explicitados os três períodos que podem ser detectados no novo regime ou seja a exaltação inicial, o tempo da grande reforma e o declínio e fim anunciado do sistema previdencial corporativo. Na terceira secção será enfatizado o que de mais importante se realizou na protecção social pública à velhice depois da instauração da democracia. Também não é um período homogéneo e por isso será referida a produção legislativa até à década de 90, caracterizada pela criação de generosas e justas prestações sociais mas muito penalizantes sob o ponto de vista orçamental, a que se seguiu um período em que começaram a ser levadas em conta as limitações financeiras do sistema sobretudo num país que estava a atravessar uma grave crise económica e por fim a época das reformas, onde serão abordados os novos desafios que estão a ser postos ao Modelo Social Europeu num país que a ele já aderiu embora por vezes duma forma minimalista.

# 1. A protecção social pública à velhice na Europa: breve percurso histórico

## 1.1 Do final do século XIX ao início do século XX

Na Europa Ocidental a protecção pública à velhice atravessou várias fases desde que deixou de ser uma actuação estreitamente ligada à Igreja e às suas instituições de beneficência para se assumir como um mecanismo cada vez mais interveniente do Estado na sociedade.

No entanto, importa referir que desde a primeira publicação das legislações nacionais relativas à protecção à velhice (Quadro 1) até à II Grande Guerra a intervenção do Estado concretizou-se, nos diferentes países europeus, por modelos baseados em diferentes princípios.

**Quadro 1 Primeira publicação das legislações nacionais relativas à protecção à velhice**

<b>Países</b>	<b>Ano</b>
Alemanha	1889
Dinamarca	1891
Bélgica	1900
Reino Unido e Irlanda	1908
Áustria	1909
França	1910
Holanda e Suécia	1913
Espanha, Itália e Portugal	1919
Polónia	1927
Grécia	1934
Noruega	1936
Finlândia	1937
Suíça	1946

*Fonte: Durlaut and Blume (2008)*

Dos países apresentados no quadro 1, a maioria publicou a primeira legislação em matéria de pensões de velhice entre o último decénio do século XIX e os primeiros vinte anos do século XX. As primeiras reformulações destes quadros legislativos iniciais ocorreram no período entre as duas Guerras Mundiais, caso, por exemplo, do Reino Unido (1925), Portugal (1935) e da Espanha (1938).

### 1.1.1 A fase assistencial

Na Europa Ocidental, até aos anos 80 do século XIX não existia qualquer tipo organizado de protecção pública que se dirigisse especificamente aos idosos, estando esse apoio incluído no auxílio indiscriminado à pobreza. Tratava-se normalmente duma prestação em espécie – alojamento e comida e só muito raramente assumia a natureza monetária. Era prestado por Igrejas e Instituições Religiosas de fins caritativos, por cidadãos ricos cuja fortuna pessoal lhes permitia ascenderem á categoria de beneméritos, por governos locais ou ainda muito raramente pela Coroa.

Durante este período, o Estado manteve-se afastado do auxílio generalizado á pobreza preocupando-se apenas com a repressão dos “vádios, vagabundos, outros imbecis e pessoas desordeiras” (Slack, 1990). A partir do século XV desenvolveu-se um novo tipo de instituições de cariz assistencial, as designadas Misericórdias, que apresentavam três características principais: profunda inspiração nos ideais cristãos, irmandades sob a forma de associações e uma actividade assistencial bastante diversificada.

Em Portugal, as funções de solidariedade e assistência mútua desenvolveram-se a partir das antigas corporações e irmandades de ofício existentes na Idade Média. Esta evolução, que foi semelhante á ocorrida na restante Europa Ocidental, não se traduziu num apoio dessas Misericórdias dirigido especificamente à velhice.<sup>1</sup>

Entre 1750 e 1880, e especialmente no último quartel do século XIX, a percentagem do auxílio indiscriminado à pobreza no Produto Nacional foi bastante baixa nos principais países europeus, embora variando de país para país e em termos temporais. A Inglaterra, em 1820, foi o único país em que o auxílio indiscriminado á pobreza ultrapassou os 2,5% do seu Produto Nacional. Outros países europeus - França, Dinamarca, Suécia e Irlanda, por exemplo - chegaram ao ano de 1880 com um rácio inferior a 1% (Lindert, 1998). Se considerarmos que o apoio á velhice estava já incluído no auxílio indiscriminado à pobreza então poderemos concluir pela reduzidíssima percentagem do Produto Nacional que era atribuída aos idosos pobres.

Com a Revolução Industrial, iniciada em Inglaterra no século XVIII e que alastrou ao resto da Europa e ao Mundo no século seguinte, a assistência prestada através das

---

<sup>1</sup> Houve excepções como as *Mercearias* que eram abrigos onde as “mulheres honradas, as viúvas, as mulheres solteiras, com mais de 50 anos, os velhos em geral e os deficientes poderiam viver até à sua morte “ (Franco, 2005)

Misericórdias revelou-se cada vez mais limitada e insuficiente devido á crescente proletarização de largas camadas da população.

A maior parte dos trabalhadores que chegavam às idades mais avançadas viviam numa profunda pobreza pois a deterioração da sua condição física e/ou mental impedia-os de trabalhar e receber um salário e mesmo que ainda pudessem desempenhar uma determinada tarefa já não conseguiam manter os níveis de produtividade anteriores. Também os baixíssimos salários que tinham recebido ao longo da sua vida activa, sempre muito próximo do mínimo de subsistência, não lhes tinham permitido amealhar qualquer poupança significativa, ficando assim numa posição financeira extremamente vulnerável quando o mercado de trabalho os rejeitasse. A regra geral era trabalhar praticamente até morrer ou enquanto fosse fisicamente possível e a todos aqueles que ficassem incapacitados de dar o seu contributo produtivo numa idade avançada só lhes restava acolherem-se em instituições de beneficência.

De acordo com a doutrina do Liberalismo Económico, que deu o suporte ideológico á Revolução Industrial, os trabalhadores contratados constituíam um factor produtivo tão importante como a maquinaria e só tinham utilidade económica enquanto pudessem trabalhar ou seja o pagamento do seu salário, sob o ponto de vista económico-produtivo, só se justificava enquanto estivessem activos.

Os problemas surgidos em certas áreas sociais, como a incapacidade de trabalhar devida a acidente de trabalho, doença, velhice e outras, não podiam ser resolvidos pela “mão invisível do mercado” pois não se justificava o pagamento aos trabalhadores, tornados inúteis pela idade ou pela doença que já não pudessem cumprir a sua tarefa básica no sistema produtivo (Kohli, 1987). Esta função de “último recurso” e meramente assistencial cabia ao Estado e/ou a entidades privadas de beneficência cujo objectivo consistia em tornar minimamente suportáveis as condições de vida daqueles que já não estavam em condições de vender no mercado a sua força de trabalho.

Na época em que se estava a desenvolver um capitalismo industrial sem quaisquer limites sociais e morais, ainda pouco diferenciado e sem grande necessidade de mão-de-obra especializada, quando os trabalhadores ficavam incapacitados para trabalhar tinham apenas direito à assistência social, proporcionada por uma instituição de beneficência, normalmente de cariz religioso, tutelada por autoridades estatais, municipais ou de iniciativa privada. Cabia pois á beneficência promovida por associações particulares ou públicas, de âmbito nacional, municipal, paroquial, tais

como as Misericórdias em Portugal e as *Workhouses* e *Poorhouses* no Reino Unido, organizar e distribuir essas prestações através de redes sociais de beneficência.<sup>2</sup>

Nesta primeira fase não existia qualquer direito a uma pensão com as características das modernas reformas e as prestações disponibilizadas aos trabalhadores idosos pobres consistiam normalmente em apoio habitacional, alimentar e higiénico-sanitário e só muito raramente assumiam a forma pecuniária.

### **1.1.2 A fase do Seguro Social**

Trata-se da fase em que se inicia a intervenção institucionalizada do Estado na protecção dos riscos sociais e onde o apoio material, no caso da ocorrência duma eventualidade, dependia da situação dos futuros beneficiários durante a sua vida activa.

A institucionalização dos Seguros Sociais Obrigatórios, iniciada na Alemanha, esteve relacionada com a evolução económica, política, ideológica e laboral que o modo de produção capitalista sofreu na Europa Ocidental no último quartel do século XIX e nos dois primeiros decénios do século XX.

Em termos económico-empresariais a industrialização acelerada daquele país levou a profundas transformações no próprio aparelho produtivo, com o aparecimento de gestões mais modernas e duma classe operária com maior grau de especialização e também exigiu ao aparelho governamental uma importante adaptação para poder dar novas respostas legislativas, mais rápidas e eficazes, potenciando as oportunidades criadas por esse desenvolvimento.

Em termos políticos, tornava-se necessário fortalecer a aliança aduaneira restabelecida em 1867 entre os Estados Alemães, denominada Zollverein, que levaria á unificação política e económica da Alemanha em 1871. Embora essa aliança aduaneira tenha sido a principal responsável pela industrialização do IIº Reich tornava-se indispensável preservar as instituições e a paz social no novo Estado Alemão para potenciar e dar continuidade ao esforço de desenvolvimento. Em termos partidários deu-se a alteração do espectro político com o aparecimento dum poderoso PKA – Partido Comunista Alemão que pretendia tomar o poder pela via revolucionária e dum aguerrido SPD – Partido Social-Democrata que procurava chegar ao governo através de eleições parlamentares.

---

<sup>2</sup> No último quartel do século XIX, a Alemanha apresentava uma esperança de vida aos 60 anos de 12,4 anos e apenas um terço dos homens conseguia atingir aquela idade. Assim, todos os que atingissem ou ultrapassassem os 70 anos pouco mais tempo viviam e as despesas com esse grupo etário eram bastante reduzidas (Arza and Kohli, 2008).

Em termos ideológicos, o reformismo social-democrata e a doutrina social da Igreja chamaram a atenção para as enormes desigualdades sociais e materiais produzidas pela sociedade capitalista e em particular pela sociedade alemã. Por último, e a nível laboral, a crescente consciencialização duma classe operária muito concentrada, cada vez mais combativa e consciente da sua força social ia tornar-se num dos principais actores da Alemanha industrializada.

Perante esta situação, Bismark procurou antecipar a crescente instabilidade operária iniciando nos anos 80 uma reforma social pioneira e bastante avançada para a época, a qual permitiu apaziguarem, pelo menos por algum tempo, as tendências mais radicais e desagregadoras da sociedade alemã de finais do século XIX. Em 1889, e por determinação de Bismark, foram criados os primeiros Seguros Sociais Obrigatórios de natureza contributiva. Entre estes destacamos o primeiro Seguro de Velhice ao qual tinham direito os trabalhadores de determinados sectores económicos que atingindo a idade de reforma tivessem efectuado pagamento de cotizações sociais, proporcionais ao salário.<sup>3</sup> A pensão, de valor também proporcional aos salários anteriormente auferidos, visava assegurar aos pensionistas uma vida material digna e minimamente aceitável. O financiamento das despesas com as pensões era assegurado exclusivamente pelas receitas provenientes das cotizações sociais a cargo dos trabalhadores e respectivas entidades patronais. O Estado limitava-se a promover a organização e supervisão do sistema e a estabelecer as obrigações e os direitos das partes.

Nesta fase da industrialização, nomeadamente em países como a Alemanha de Bismark, já não interessava apenas empregar mão-de-obra indiferenciada e não qualificada e por isso era importante encontrar modos de incentivar a sua substituição por trabalhadores mais jovens, com instrução básica e já com alguma qualificação. Os seguros sociais constituíam um meio de induzir pacificamente a saída do mercado de trabalho dos trabalhadores mais envelhecidos e de todos aqueles cuja adaptabilidade laboral se tivesse tornado muito limitada criando obstáculos ao aumento da produtividade industrial e económica.

A concepção Bismarkiana enquadrava-se perfeitamente no espírito da ideologia económica liberal pois a intervenção estatal limitava-se á regulamentação legal do sistema previdencial deixando aos trabalhadores e aos seus empregadores o financiamento total de todas as prestações atribuídas aos beneficiários. Numa altura em

---

<sup>3</sup> Indústria, Comércio, Banca e Seguros.

que os diversos governos, sob a pressão da opinião pública começaram a ter que desenvolver dispendiosos programas, procurando ao mesmo tempo manter o equilíbrio orçamental, a utilização da receita em cotizações sociais numa lógica de repartição revelou-se extremamente oportuna. Os poderes públicos não só não financiavam significativamente essas prestações como ainda podiam recorrer aos fundos gerados por esse sistema previdencial para o financiamento dos seus programas.

Veremos na secção 1.2.1 que muitos outros países europeus vieram a adoptar esta concepção.

### **1.1.3 Fase do Direito Social**

Podemos situar o início desta nova fase na última década do século XIX, quando a Dinamarca implementou, em 1891, desenvolveu um novo esquema de pensões: modelo universal de protecção de velhice, não contributivo e sujeito a condição de recursos onde as pensões eram financiadas pela receita fiscal. Ao contrário do seguro social de Bismarck, o modelo dinamarquês garantia a todos os idosos, independentemente do exercício anterior de uma actividade remunerada, a fruição dum nível materialmente aceitável e socialmente justo. Baseava-se numa pensão básica e universal – *flat-rate pension* – atribuída aos residentes idosos, garantindo a todos os que não possuíssem outros meios de fortuna ou rendimentos pessoais uma pensão de igual montante, atribuída pelo Estado. A criação deste tipo de pensão universal foi bastante influenciada pela evolução da economia dinamarquesa na última década do século XIX, a qual passou por um crescimento bastante acelerado assente num desenvolvimento agrícola muito regionalizado e descentralizado, contrariamente à industrialização muito concentrada no caso alemão.

No Reino Unido, o *Pension Act de 1908*, impulsionado pelo Chanceler do Tesouro dum Governo Liberal, Lloyd George, destinou-se a substituir as *Poor Laws* e a estrutura baseada nas *Workhouses* por um sistema não contributivo que atribuía uma prestação aos idosos com mais de 70 anos, cujos rendimentos não atingissem um nível material considerado satisfatório, comprovado por condição de recursos. Para financiar a despesa com esta prestação não contributiva o governo foi obrigado a aumentar a progressividade fiscal através do chamado “Orçamento do Povo”.<sup>4</sup> Pode-se dizer que o

---

<sup>4</sup> Esta lei, aprovada pela Câmara dos Comuns, sofreu uma dura e longa oposição por parte da Câmara dos Lordes, originando grandes fricções entre os dois órgãos legislativos, tendo até levado à aprovação, em 1911, do *Parliament Act* que restringiu os poderes de bloqueio da Câmara dos Lordes.

*Pension Act* inglês se inspirou no modelo universal dinamarquês visto a universalidade da prestação também estar dependente da condição de recursos do idoso. Este modelo foi evoluindo sem roturas e adicionando novas leis às já existentes, tendo passado a contributivo em 1925.

Em 1913, na Suécia, através do *Pension Insurance Act* foi criado o Modelo Universal Integral instituindo uma pensão universal – *flat-rate basic pension* – atribuída indiscriminadamente a todos os idosos e não sujeita a condição de recursos. O montante desta prestação, denominada “Pensão do Povo”, era tão reduzido que para os idosos mais carenciados tinha de ser complementada por outros subsídios especiais visto que o seu valor ficava manifestamente abaixo dum rendimento satisfatório e socialmente aceitável. Só em 1948 esse montante subiu significativamente passando a cobrir o custo de vida básico. A valorização e reformulação, em 1946, deste esquema produziram uma versão, ainda mais radical do esquema dinamarquês, tornando-se numa prestação verdadeiramente universal atribuída a todos os residentes e financiada por receita fiscal (Rein and Anderson, 2008).

Na IIª Grande-Guerra Mundial as destruições maciças, os sofrimentos de toda a ordem e o elevado número de vítimas ocorridas na Europa geraram uma consciência social colectiva muito mais exigente, atenta e voluntariosa do que aquela que prevalecera no período anterior, ainda influenciada pela Iª Grande-Guerra Mundial e pela grave crise económico-financeira de 1929. Nesse conflito europeu os diversos governos tudo fizeram para proporcionar aos seus combatentes e á população em geral as melhores condições materiais possíveis para que a produção, especialmente aquela necessária ao esforço de guerra, fosse o menos afectada possível.

A actividade do Estado, adoptando medidas sociais bastante generosas e avançadas para a época, a fim de garantir o relativo bem-estar a todos os que trabalhavam para o esforço de guerra na retaguarda e a solidariedade e unidade que se estabeleceu entre os próprios soldados no campo de batalha, geraram uma consciência social e colectiva que, pela primeira vez, acreditava ser possível caminhar em direcção ao Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) se, também em tempo de paz, os poderes públicos intervissem mais profundamente no sector social e económico, criando as condições necessárias para uma sensível melhoria das condições materiais das classes sociais mais desfavorecidas. Em Maio de 1941, o Ministro Britânico da Saúde anunciou a formação duma comissão de peritos para analisar o sistema de seguros sociais existente e fazer recomendações visando a sua reformulação e aperfeiçoamento. Essa Comissão presidida

por William Beveridge avaliou a eficácia dos seguros sociais e descreveu com bastante realismo o elevado estado de pobreza em que viviam largas camadas dos assalariados. O relatório por ela produzido conhecido como Beveridge Report – “Social Insurance and Allied Services” – divulgado no Reino Unido em 1942 levou à apresentação dum novo modelo de protecção, posteriormente denominado Beveridgiano, baseado no princípio “a cada um segundo as suas necessidades” ou seja, os poderes públicos não poderiam permitir que o nível de vida material de qualquer cidadão caísse abaixo dum determinado mínimo.

Beveridge propôs um modelo com três métodos de protecção: um seguro social obrigatório e universal em que o valor das prestações e das contribuições sociais era uniforme, uma assistência social que garantia um rendimento mínimo, sujeito a condição de recursos, e um seguro dependente da livre vontade dos indivíduos.<sup>5</sup> O novo modelo assegurava aos cidadãos, durante todo o seu ciclo de vida, prestações sociais segundo as suas necessidades (infância, maternidade, doença, velhice, etc.) e um nível de vida digno e socialmente aceitável. Tratava-se duma cobertura universal - pelos sectores previdencial e de saúde - que garantia o direito quer à protecção na ocorrência de riscos sociais quer aos cuidados de saúde gratuitos. No entanto, este modelo sofreu algumas críticas que se baseavam fundamentalmente em três pontos: gerava expectativas superiores às possibilidades das finanças públicas da época; defendia o universalismo mas aplicava-se sobretudo aos assalariados esquecendo largos sectores económicos, como por exemplo o agrícola e o dos trabalhadores independentes, e as prestações situavam-se ao nível do mínimo de subsistência.

Como veremos a seguir, outros países europeus (Irlanda e países nórdicos) vieram a adoptar a concepção Beveridgiana, surgindo o conceito de *segurança social*.

## **1.2 Os modelos de protecção à velhice: do pós-guerra à actualidade**

Assim, podemos dizer que a construção do Estado de Bem-Estar Social só começou verdadeiramente em quase todos os estados da Europa Ocidental após o final da 2ª GGM e o seu ritmo foi crescendo até ao fim dos anos 80/90 do século XX.

---

<sup>5</sup> Mais tarde o relatório Beveridge foi adoptado no sector da saúde sendo os cuidados de saúde disponibilizados gratuitamente para todos os cidadãos e financiados por receita fiscal.

A maioria dos países da Europa Ocidental que estruturaram, num primeiro momento, os seus esquemas de protecção à velhice adoptou um dos dois modelos iniciais (seguro social ou pensão de base). Os princípios em que cada um se baseava eram bastante distintos e na sua pureza conceptual pressupunham opções políticas completamente diferentes. Cada um dos modelos caracterizava-se por apresentar determinadas vantagens de vária ordem e a sua optimização ir-se-ia desenvolver através da incorporação em cada um deles de princípios pertencentes ao outro modelo. Porém, veio a assistir-se nas duas décadas seguintes a um processo de convergência caracterizado pela adopção por cada país, sem abdicar dos princípios basilares do seu modelo inicial, de elementos específicos do outro modelo. Com esta convergência procuraram tornar mais eficazes os seus esquemas de protecção à velhice, em termos do campo pessoal e material.

Importa sublinhar que cada país continuou, até à actualidade, a diferenciar-se pela concepção ainda dominante. Por este motivo, e como veremos na secção 1.2.2, podemos identificar diferentes composições da protecção à velhice no designado 1º Pilar da protecção social.

### **1.2.1 A convergência das diversas concepções**

Tendo implementado os seus esquemas de protecção à velhice segundo modelos baseados em diferentes princípios, a maioria dos países da Europa ocidental procurou, no período pós-guerra, adoptar as melhores respostas às necessidades (em termos de cobertura e de prestações) deste grupo-alvo. Para o efeito, cada país incorporou alguns elementos característicos do outro modelo num processo de convergência que manteve, no entanto, a concepção dominante inicial.

O modelo Bismarkiano limitava a sua aplicação sobretudo aos trabalhadores da indústria, comércio e serviços, excluindo a maior parte dos trabalhadores agrícolas, por conta própria e outros segmentos do mercado de trabalho.

Ao modelo Beveridgiano, atribuindo indiscriminadamente uma pensão básica a todos os cidadãos, mesmo àqueles que tivessem auferido durante a sua vida activa rendimentos elevados, foi apontado o facto de se revelar frequentemente injusto e grande consumidor de recursos escassos. Segundo alguns críticos era economicamente mais racional, moralmente mais justo e publicamente mais aceitável exigir que esses indivíduos pagassem ao longo da sua vida activa uma determinada percentagem dos

seus proventos para financiar a sua futura pensão. Era um modelo social bastante abrangente mas a sua aplicação exigia avultados recursos financeiros.

A crescente aproximação entre os dois modelos após a 2ª Grande Guerra Mundial possibilitou fazer face às crescentes exigências duma sociedade, que gozava dum crescimento económico bastante acentuado e já não aceitava, cada vez com maior veemência pública, expressa nomeadamente através dos actos eleitorais, a existência de sectores populacionais ou bolsas de pobreza vivendo em profunda carência material. O aumento da consciencialização laboral e da sua importância política, um clima de rápido crescimento económico com uma reduzida taxa de desemprego e uma estabilidade das estruturas familiares baseada numa taxa de natalidade pontualmente crescente no pós-guerra – baby boom – tornaram possível durante cerca de duas décadas a construção dum modelo misto de protecção social pública à velhice baseado em premissas básicas das duas concepções originais, Bismarkiana e Beveridgiana.

Nos sistemas de raiz Bismarkiana foi introduzido certo tipo de prestações não contributivas enquanto que nos sistemas de raiz Beveridgiana o financiamento de algumas delas passou a ser feito por impostos e também por contribuições. Especificamente na protecção pública à velhice passaram a coexistir apoios sociais dependentes das contribuições dos beneficiários – lógica Bismarkiana – com outros, que numa concepção Beveridgiana, eram atribuídos a todos os cidadãos ou pelo menos àqueles que se encontrassem numa situação de manifesta carência material, independentemente de terem ou não contribuído para o sistema.

Nos países da OCDE podemos encontrar pensões de velhice de acordo com a concepção Bismarkiana de seguros sociais que dependem de vários parâmetros (caso, por exemplo, da duração da carreira contributiva e/ou do valor total das contribuições), coexistindo com pensões de base (flat-rate) e mínimas que garantem o mesmo montante a todos os cidadãos para que usufruam dum rendimento individual mínimo, apesar de um pagamento reduzido ou nulo de contribuições (OECD, 2003). O exemplo mais conhecido refere-se à reforma sueca de 1959 pela qual foi introduzido um suplemento Bismarkiano numa *folkpension* (flat-rate criada em 1913), atribuída a todos os idosos sem restrições desde 1948, que era complementado por um certo montante (ATP – *allmän tilläggspension*) dependente das contribuições efectuados durante a vida activa do beneficiário (Arza and Kohli, 2008).

A classificação de Dumont (1987) e de Arcanjo (1991) aponta dois grupos de países onde é possível identificar nos sistemas de protecção social pública à velhice

determinados traços comuns, embora sendo possível diferenciá-los pela concepção dominante observada em cada um deles. Em 1996 com uma concepção dominante Bismarckiana encontramos a Alemanha, Bélgica, França, Espanha, Itália e Grécia e com uma concepção dominante Beveridgiana o Reino Unido, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Irlanda, Hungria e Polónia.

### **1.2.2 As pensões de velhice no 1º Pilar da protecção social: alguns exemplos**

Depois do processo de convergência acima referido, a estruturação dos modernos sistemas de protecção social à velhice, sejam eles de concepção dominante Bismarkiana ou Beveridgiana, passou a apresentar características comuns mas também elementos diferenciadores.

Em 1994, o Relatório do Banco Mundial – “Abortando a crise da Velhice” recomendou um sistema de protecção social organizado em três pilares, diferenciados pela natureza da entidade gestora (pública ou privada, colectiva ou individual), pelo carácter obrigatório ou facultativo e ainda pelo regime de gestão financeira.

O 1º Pilar integraria a protecção garantida pelo Estado orientada para dois objectivos: protecção contra o risco social e garantia de um mínimo de rendimento na velhice (fosse pela pensão mínima contributiva, fosse por pensões não contributivas); o financiamento seria assegurado por contribuições sociais (segundo o princípio da solidariedade profissional) e por impostos (princípio da solidariedade social), respectivamente, ambos com o regime financeiro de repartição. O 2º Pilar abrangeria os esquemas complementares ocupacionais (sector ou empresa), facultativos ou obrigatórios, financiados por contribuições e geridos (pelo Estado ou por entidades privadas) em regime de capitalização. O 3º Pilar garantiria uma protecção individualizada, voluntária, gerida por entidades financeiras em regime de capitalização.

Até aos anos sessenta os regimes financeiros eram regra geral de capitalização mas a partir dessa época o aumento exponencial do montante da despesa em pensões (explicado pelo envelhecimento, por uma cobertura mais alargada ou ainda pela forte revalorização devida à inflação) levou ao abandono gradual daquele regime a favor do regime de repartição.

O regime de repartição (também denominado por PAYGO), baseia-se num contrato intergeracional pelo qual, em cada ano, as contribuições sociais dos beneficiários activos financiam a despesa em pensões. Neste regime só existe equilíbrio financeiro se

a receita em contribuições (de forma simples: salário médio \* número de beneficiários activos \* taxa contributiva) igualar a despesa em pensões (pensão média \* número de pensionistas). É fácil entender que conservando-se o resto constante, o envelhecimento da população gera um dupla pressão negativa em ambas as expressões podendo, assim, contribuir para um desequilíbrio financeiro do sistema.

Dada a diversidade da protecção garantida pelo Estado, Natali (2004)<sup>6</sup> propôs a divisão do 1º Pilar em três fileiras: a fileira 0 compreenderia as prestações (pensão básica e pensão mínima) orientadas para o combate à pobreza, com atribuição sujeita a condição de recursos e financiadas por impostos, a fileira 1 corresponderia às pensões contributivas, financiadas por contribuições sociais obrigatórias e geridas em repartição e a fileira 2 integraria as pensões complementares, também de natureza contributiva e voluntária mas geridas em capitalização mediante contas individuais.

Vejam os pontos fundamentais do processo de financiamento da protecção pública à velhice em três países da zona Euro: França, Itália e Alemanha. No caso Francês, o 1º Pilar é constituído por três fileiras e gerido em regime de repartição. A fileira 0 integra uma pensão não contributiva ou seja, a garantia dum rendimento mínimo denominado “*Minimum Vieillesse*” sujeita a condição de recursos, financiada por impostos e indexada à subida dos preços. A fileira 1 integra uma pensão contributiva financiada pela receita em contribuições sociais a cargo dos trabalhadores/beneficiários e entidades patronais, quando for esse o caso e também um esquema ocupacional complementar de carácter obrigatório chamado ARRCO.<sup>7</sup> Os valores da pensão pública são do tipo benefícios definidos à partida e atingem uma taxa de substituição máxima de 50% do último salário.<sup>8</sup>

Em Itália, o esquema de pensões contributivas do 1º pilar é gerido em regime de repartição. Desde a reforma de 2004, as contribuições sociais (33% salários) a cargo dos próprios trabalhadores e respectivas entidades patronais são depositados numa conta virtual individual. As pensões mínimas foram abolidas para os beneficiários/contribuintes entrados após 1996, embora todos os que afixaram uma pensão abaixo do nível da assistência social tenham direito a um suplemento - sujeito a

---

<sup>6</sup> Também a OECD (2004, 2005a) apresentou contributos relativos à composição, em fileiras, do 1º pilar da protecção pública à velhice.

<sup>7</sup> A ARRCO é baseada num esquema ocupacional obrigatório que cobre a maior parte dos empregados do sector privado que atribui um montante que depende, nomeadamente, de uma remuneração de referência calculada com base na média dos salários revalorizados dos últimos 25 anos.

<sup>8</sup> A partir de 2012 a contribuição mínima para a pensão contributiva pública será aumentada de acordo com a evolução da esperança de vida.

condição de recursos - a partir dos 65 anos. O capital existente nessa conta pessoal virtual onde também são acumulados os juros – dependentes da média quinquenal do crescimento do PNB), no momento da reforma, 60 anos para as mulheres e 65 para os homens - é multiplicado por um coeficiente e convertido em anuidades. Este coeficiente varia com a idade em que a reforma é requerida, penaliza a sua antecipação e também sofre o impacto pela evolução crescente da esperança de vida.

No caso Alemão a protecção pública à velhice assenta em pensões contributivas também geridas em repartição com as pensões calculadas de acordo com um sistema de pontos definido pela média dos ganhos salariais nacionais anuais. Aos 65 anos o prazo de garantia é de 5 anos de contribuições pagas e as pensões são revalorizadas anualmente de acordo com a evolução do índice de salários e da evolução das taxas contributivas e da relação entre pensionistas e contribuintes. Os pensionistas com rendimentos abaixo dum certo montante são apoiados pela Assistência Social, especialmente presente nos territórios da ex-republica democrática.

## **2. A protecção social pública à velhice em Portugal: dos seguros sociais à reforma de 2007**

### **2.1 O início da protecção à velhice**

Em Portugal, país onde a revolução industrial iniciada em Inglaterra no século XVIII só chegou 100 anos depois, uma protecção específica à velhice, embora bastante limitada e desorganizada, começou a ser realizada pelo movimento mutualista ainda no século XIX, principalmente na segunda metade.

Podemos considerar que em Portugal a fase assistencial de protecção à velhice durou até 1919 e caracterizou-se pela não intervenção do Estado nesta eventualidade específica e pela actuação de entidades privadas, de cariz religioso ou beneficência e também de organizações associativas – as mutualidades.

No entanto, as mutualidades, constituídas livremente pelos que se queriam precaver contra certas eventualidades como a velhice, já seguiam um modelo de seguro que dependia das contribuições dos seus associados e cujos subsídios eram atribuídos de acordo com os regulamentos de cada entidade com a exclusão de qualquer discricionariedade entre os beneficiários.

Com o começo da discussão pública deste tema no fim da 1ª Grande-Guerra Mundial iniciaram-se as primeiras iniciativas legislativas para implementar no terreno os primeiros seguros sociais geridos pelo Estado.

Em Portugal, as diversas vicissitudes provocadas por uma oposição determinada não conseguiu evitar a aprovação da legislação de 1919, embora a aplicação prática dessa legislação tenha sido progressivamente esvaziada pelos vários actores da cena social, desde as forças económicas e empresariais, opositores ideológicos até àqueles cujos direitos se pretendia defender. Devido aos opositores duma legislação com essas características e pela situação de quase bancarrota em que se encontravam as finanças públicas, a aprovação parlamentar só foi conseguida depois de ter sido garantido que o Estado não financiaria minimamente o novo regime dos seguros sociais obrigatórios.

A primeira legislação de protecção pública à velhice ia seguir a opção Bismarckiana limitando-se o Estado a organizar e supervisionar o funcionamento do sistema, sendo o financiamento assegurado pelos beneficiários e respectivas entidades patronais.

A desorganização financeira do sector estatal, a instabilidade política reinante, os reflexos da crise de 1929 e as novas ideias corporativas anularam os avanços sociais contidos na legislação progressista de 1919 e substituíram-na por um novo modelo.

Do século XIX ao fim do primeiro quartel do século XX podemos definir três períodos distintos. No primeiro período, onde a fase assistencial ainda é muito marcada, imperou um mutualismo livre e descontrolado, sem qualquer intervenção estatal relevante. Num segundo período, através dum grande voluntarismo legislativo, procurou-se entrar na fase do seguro social, de inspiração Bismarckiana, construindo uma previdência social bastante avançada para a época, completamente dirigida e centralizada por um organismo do Estado (ISSOPG - Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral) que para o efeito pretendeu subordinar a esse objectivo o movimento mutualista, enquadrando-o e disciplinando-o. No terceiro período foi-se assistindo ao desmoronar progressivo do edifício legislativo construído em 1919 e dada a inaplicabilidade da legislação já publicada, procurou-se revalorizar o movimento mutualista como último recurso para proporcionar alguma protecção social aos trabalhadores mais carenciados.

Na inexistência duma segurança social alguns instrumentos da fase assistencial de apoio à velhice foram melhorados e utilizados pelos poderes públicos. É óbvio que em todos os períodos estudados coexistiram elementos das várias fases mas a individualização e caracterização de cada uma delas respeitou sobretudo os elementos prevalecentes e mais importantes.

### **2.1.1 A mutualidade livre e o seu crescimento descontrolado**

Em Portugal, nos finais da idade média o apoio específico aos idosos estava englobado no auxílio generalizado à pobreza prestado pelas diversas instituições assistenciais, nomeadamente as corporações e as irmandades de ofício.

Mais tarde e até ao século XIX, a Igreja e as Misericórdias tornaram-se nos principais intervenientes desse combate à pobreza provocada pela impossibilidade física dos idosos pobres poderem continuar a vender a sua força de trabalho a partir de determinada idade forçando-os a uma existência profundamente carenciada. Até aqui eram muito nítidos e esmagadoramente maioritários os elementos que caracterizavam a fase assistencial que se começaram a diluir a partir de agora.

Com a extinção definitiva das corporações de artes e ofícios em 1834 e sem qualquer enquadramento legal nem apoio e fiscalização da parte do Estado, o movimento mutualista foi-se desenvolvendo numa forma espontânea, desorganizada e atomizada ao longo do século XIX e princípios do século XX, iniciando-se formalmente com a constituição em 1807 da primeira Associação de Socorros Mútuos (ASM) – o Montepio do Senhor Jesus do Bonfim.<sup>9</sup>

O movimento mutualista surgiu quer pela organização voluntária dos próprios trabalhadores, beneficiários directos dessas associações, quer também pela iniciativa de entidades empresariais através da constituição das Caixas de Reforma e Pensões (CRP) sujeitas ao mesmo regime jurídico das Associações de Socorros Mútuos. Existia uma quotização conjunta dos trabalhadores inscritos e das entidades patronais num regime de obrigatoriedade aceite pelos beneficiários.

As CRP eram muito menos numerosas que as ASM organizadas exclusivamente pelos trabalhadores e no ano de 1930 havia apenas 33 CRP cuja receita provinha em 33,8% das quotas dos sócios, 46,8% das contribuições patronais e 19,4% de outras receitas. No mesmo ano, a despesa com pensões de velhice e com pensões de invalidez/sobrevivência correspondiam a 69,4% e 21,6% da despesa total, respectivamente. Entre estas instituições é de destacar, pela sua dimensão, a Caixa de Reforma e Pensões dos Caminhos-de-Ferro do Estado que no ano de 1930 reunia 5485 dos sócios ou seja 56,4% do total de pensionistas inscritos nas CRP e atribuía cerca de 84% das pensões de velhice.<sup>10</sup> O caos em que se estava a desenvolver o sector levou os governos do fim do século XIX e princípios do século XX a realizar vários inquéritos á actividade das associações de socorros mútuos, nomeadamente nos anos de 1866, 1880 e 1886 para um apuramento da realidade existente. Verificou-se que em muitas delas os princípios do movimento mutualista não eram minimamente observados, tendo sido detectadas numerosas situações financeiras bastante precárias e até fraudulentas. Para procurar corrigir os estes problemas foi publicada diversa legislação – nomeadamente, o Decreto com força de Lei s/nº de 28 de Fevereiro de 1891, revisto e aperfeiçoado pelo Decreto com força de Lei s/nº de 2 de Outubro de 1896 – onde era exigido que a constituição e funcionamento dessas instituições obedecessem à regulamentação oficial.

---

<sup>9</sup> O crescimento do sector mutualista foi bastante lento no começo, contando-se apenas 13 associações em 1843 e 20 em 1852 e só se acelerou a partir daquele ano, subindo de 240 em 1875 e atingindo as 654 em 1915.

<sup>10</sup> BPS (1932).

Embora certas melhorias tenham sido observadas, a situação do sector mutualista continuou a enfermar de profundas deficiências demonstradas pelos inquéritos realizados em 1912 e 1915. À época, o principal problema apontado às associações mutualistas era a inexistência de tabelas científicas que estabelecessem uma relação realista e financeiramente viável entre os riscos cobertos e os prémios, o que levou o Estado a contratar um actuário (Decreto nº 4889, de 26 de Setembro de 1918) para apoiar as ASM. Adicionalmente, também se procurou incentivar a sua fusão (Portaria s/nº de 24 de Outubro de 1917, publicada no DG - II série de 26 Outubro 1917), racionalizar as elevadas despesas administrativas, corrigir a falta de mobilidade geográfica e profissional que impedia ou dificultava as transferências de obrigações e direitos dos beneficiários entre ASM (Vasconcelos, 1917) e ainda combater a proliferação de falsas Mútuas que se aproveitavam da boa fé duma população muito carente e em grande parte analfabeta que desconhecia o ideário mutualista.<sup>11</sup> Só algumas ASM possuíam a organização e o poder financeiro necessário para garantirem efectivamente aos seus associados as pensões de reforma. A maior parte limitava os seus apoios à doença, à assistência médica e medicamentosa, às despesas com pensões de sobrevivência e funerais e à distribuição de subsídios de desemprego e de incapacidade física. No entanto, entre as ASM que se distinguiam pela dimensão financeira, organização e reconhecida honestidade destacava-se o Montepio Geral: em 1915, e apesar de ter menos de 2% dos sócios do sector, dispunha de 55,3% dos fundos capitalizados, 42,7% das receitas e 25% das despesas.<sup>12</sup>

Para apoiar a classe trabalhadora pobre também foram constituídos no século XIX, de acordo com a doutrina social da Igreja, consubstanciada na encíclica “Rerum Novarum” e emitida pelo Papa Leão XIII em 1891, os Círculos Operários Católicos (Gonçalves, 2007). Mais tarde, foi a partir da junção entre si daquelas Associações de Classe que nasceu e se desenvolveu o movimento sindical em Portugal

---

<sup>11</sup> Folheto de propaganda do Monte-pio “A Reforma” fundado no Porto em 1904 em que se estimulava a adesão exemplificando-se com o seguinte: “Um sócio que se inscreva aos 20 anos pagando \$40 por mês, se viver até aos 60 anos terá contribuído para o Monte-pio com a quantia de 192\$00. Principiando a receber a sua pensão de reforma, ao fim do 13º mês de reformado terá recebido tudo com que entrou para o Monte-pio”

<sup>12</sup> BPS (1930).

### **2.1.2 A crescente sensibilização pública e Lei de 1919**

O regime republicano foi instituído em Portugal num período em que prevalecia na Europa Ocidental a doutrina liberal, a qual excluía uma intervenção forte do estado na economia, limitando-se este a assegurar o livre funcionamento do sistema de mercados.

A intervenção estatal ia contra o espírito liberal da Constituição da Republica, de 21 de Agosto de 1911, e por isso era omissa em relação a qualquer matéria referente á protecção social pública em geral e, em particular, dos trabalhadores urbanos e rurais mais desfavorecidos. Apenas regulamentava o Direito de Reunião e de Associação e reconhecia aos assalariados pobres e seus familiares o direito à Assistência Pública.

Apesar da ausência de preceitos constitucionais, a contínua degradação da situação social observada, sobretudo a partir do fim da 1ª Grande-Guerra Mundial, começou a sensibilizar as consciências mais atentas. O despertar para a grave e precária situação sócio-económica em que viviam largos sectores do operariado urbano e assalariado agrícola, a actividade dos organismos internacionais, nomeadamente as acções promovidas pela Sociedade das Nações a favor do melhoramento e dignificação da vida material das classes trabalhadoras<sup>13</sup> e uma acrescida atenção das forças político-partidárias<sup>14</sup> desencadearam uma progressiva sensibilização relativamente aos mais debilitados económica e socialmente, passando a ser reconhecido a todos os trabalhadores, sobretudo aos mais desfavorecidos, o direito de serem legalmente protegidos pelo Estado. A experiência adquirida na Guerra de 1914-1918, durante a qual o Estado teve de garantir um mínimo de bem-estar material aos familiares dos combatentes, formados sobretudo pelo operariado urbano e rural, criou precedentes e levou à adopção de medidas legislativas que protegessem na velhice os estratos mais desfavorecidos da sociedade portuguesa.

Podemos considerar que o processo de discussão pública desta matéria se iniciou em Julho de 1911 com a apresentação à Assembleia Nacional Constituinte pelo Deputado Fernão Botto-Machado, eleito pelo Circulo Ocidental de Lisboa, dum projecto de Lei sobre “O Seguro Obrigatório. A Caixa de Solidariedade Social” (Botto-Machado,

---

<sup>13</sup> A Conferencia da Paz que se reuniu no fim da 1ª Grande Guerra Mundial, além de ter criado a Sociedade das Nações, por iniciativa do Presidente Norte-Americano Wilson também se debruçou sobre os problemas da economia social, especialmente da legislação internacional do trabalho. Foi proposto um projecto da Convenção Internacional do Trabalho que preconizava “Medidas de previdência para a Velhice e Invalidez” BPS (1919)

<sup>14</sup> Posição do Partido Republicano enunciada no Congresso de 1906, quando ainda estava na opposição, propondo a criação de uma “Caixa de pensões e de reformas para a qual concorram o Estado, os patrões, e os operários”.

1911). Este projecto de Lei propunha que 40% da contribuição obrigatória fosse paga pelo Estado, 50% pela entidade patronal e 10% pelo segurado, não podendo o valor das pensões anuais exceder em mais de 60% o salário anual do beneficiário. Esse processo continuou em 1914 com a apresentação pelo futuro Ministro do Fomento dum projecto de lei destinado a regulamentar a Previdência Social que não chegou a ser apreciado.

Durante a guerra para combater a carestia de vida e conseguir de novo a adesão ao regime republicano das massas populares tão penalizadas pelas difíceis condições materiais existentes durante o primeiro conflito mundial, os sucessivos governos e parlamentos decidiram, nomeadamente: i) a atribuição de subsídios às ASM que prestassem apoio na doença para que os seus beneficiários pudessem continuar a usufruir das suas regalias e não perdessem as quotizações já entregues devido à inflação (Decreto nº 4803, de 10 de Setembro de 1918); ii) outras medidas legislativas para travar a deterioração da relação entre preços e salários, o que permitiu que em 1919, no Continente, o crescimento anual dos preços e dos salários tenha correspondido a 317%.

Para acompanhar mais de perto a evolução social foi criado em 1916 (Lei nº 494, de 16 de Março) o Ministério do Trabalho e Previdência Social, decisão que não suscitou da parte dos empresários portugueses um parecer favorável. A Associação Industrial Portuguesa disse existir na divisão de funções entre o Ministério de Fomento e o novo Ministério “uma evidente falta de unidade e de coordenação de atribuições” e que no segundo se poderia observar “a mesma confusão de funções, na sua subdivisão, como facilmente se verifica pela simples leitura do decreto...”. AIP (1916)

Legislação posterior<sup>15</sup> procurou aprofundar o acompanhamento das condições de trabalho do operariado industrial e rural, fiscalizar as associações que se propunham apoiar os assalariados, controlar os preços de alguns bens e serviços (transporte por caminho de ferro, abastecimentos alimentares, por exemplo) e agilizar a actuação sobre todos os assuntos referentes às áreas do trabalho e previdência.

Em 1919 foi criado o primeiro seguro social obrigatório de invalidez, velhice e sobrevivência (Decreto nº 5638, de 10 de Maio) bem como o ISSOPG - Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral (Decreto nº 5640, de 24 de Maio), peça chave na gestão do sistema de prestações sociais públicas. A aprovação desta

---

<sup>15</sup> Decreto nº 2354, de Abril de 1916 (alteração orgânica do Ministério do Trabalho e Previdência Social); Lei nº 693, de 15 de Maio de 1917 (criação do cargo de Sub-Secretário de Estado do Ministério do Trabalho e Previdência Social); Decreto nº. 3511, de 5 Novembro de 1917 (criação dos Ministérios do Trabalho e do Comércio, Comunicações e Obras Públicas); Decreto nº 3902, de 9 de Março de 1918 (alterações orgânicas em diversos ministérios).

legislação vanguardista se tivesse sido posta em prática na sua totalidade teria colocado Portugal como um dos países mais avançados do mundo no domínio dos Seguros Sociais Obrigatórios visto que no continente europeu apenas a Grã-Bretanha, Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suíça Suécia e Noruega tinham legislações tão avançadas como a Portuguesa aprovada em 1919.<sup>16</sup>

Podemos situar o começo da fase do seguro social em 1919 apesar da assistência social e o mutualismo ainda continuarem a desempenhar um papel importante no combate aos efeitos da eventualidade velhice entre os mais carenciados.

Os Seguros Sociais Obrigatórios criados em 1919 eram de inspiração Bismarkiana e sob o ponto de vista financeiro dependiam totalmente das contribuições conjuntas de trabalhadores e entidades patronais, a exemplo das Caixas de Reformas e Pensões, limitando-se o Estado a fiscalizar as obrigações e direitos das partes e a gerir o sistema previdencial através do ISSOPG. A nova legislação previa a inscrição obrigatória nas mutualidades de cada Concelho aderentes ao sistema, dos assalariados de ambos os sexos dos 15 aos 65 anos que não tivessem um salário anual superior a 900\$00 com a excepção dos funcionários do estado, dos militares, dos doentes que não tivessem um salário superior a um terço do salário médio, das pessoas que em vez do salário recebessem alimentação gratuita e a todos os assalariados que tivessem regimes próprios de protecção à velhice.

As quotizações consignadas às pensões de velhice (Fundo de Velhice) eram de 2% e 0,5 % do salário respectivamente para a entidade patronal e para o beneficiário. A idade legal da reforma era aos 70 anos e eram exigidos 30 anos de inscrição e de contribuições obrigatórias com uma densidade contributiva<sup>17</sup> de 47 semanas por ano. Estas condições davam direito a uma pensão igual a 100% do último salário (salário de referencia), mas se a inscrição tivesse sido efectuada com uma idade superior aos 45, 50 e 60 anos as pensões seriam reduzidas respectivamente para os 75%, 50% e 25% do salário de referência. Não eram consideradas nem antecipações da idade de reforma nem actualizações aos valores das pensões. A mobilização e gestão dos fundos eram confiadas exclusivamente ao ISSOPG que os geria em regime de capitalização.

Depois de acesa discussão pública e parlamentar toda a legislação foi finalmente aprovada, embora nunca tenha sido aplicada no tempo da Iª Republica, com a excepção do seguro contra os acidentes de trabalho. Além do patronato houve também uma grande

---

<sup>16</sup> Preâmbulo do Decreto nº 5638, de 10 de Maio 1919.

<sup>17</sup> Densidade contributiva é o número de contribuições pagas em cada ano

resistência à nova legislação por parte do movimento mutualista que por ter uma profunda inspiração e prática anarquista recusou a obrigatoriedade de adesão imposta pelo Estado através da nova legislação. Segundo CRUZ (1934) era uma época de um “sindicalismo intransigente que nenhuma relação queria com o Estado”.

Outras razões que contribuíram para o fracasso da nova legislação e nomeadamente do seguro social obrigatório da invalidez, velhice e sobrevivência foram a atonicidade do universo das ASM, a reduzida dimensão financeira da maior parte dessas instituições, a inexistência de mutualidades em determinados sectores, como por exemplo no meio rural e a dificuldade em gerir determinadas áreas tecnicamente muito complexas e altamente especializadas como as dos pagamentos diferidos (pensões). A curtíssima duração dos mandatos dos Ministros nomeados, verificada até ao fim do primeiro quartel do século XX, de acordo aliás com a elevada rotatividade dos próprios Ministérios também dificultou a implementação de qualquer nova legislação, sobretudo num assunto tão complexo e especializado como o dos Seguros Sociais Obrigatórios.

Mas, o factor mais negativo poderá ter sido a contínua depreciação da moeda, especialmente nalguns anos desse período, o que provocou aumento dos salários nominais de 1000 a 1500% – com deterioração do seu poder de compra dado o aumento ainda mais elevado nos preços que gerou uma rápida desactualização do limiar máximo admissível dos rendimentos anuais e, assim, excluindo trabalhadores que apesar de auferirem salários altamente inflacionados permaneciam numa situação de profunda carência.<sup>18</sup> A inflação galopante ia reduzindo ainda mais o universo dos beneficiários, retirando poder de compra aos montantes já descontados pelos beneficiários ao longo da sua vida activa e esterilizando financeiramente o capital de muitas ASM levando-as à falência.

### **2.1.3 Desmantelamento institucional e falhanço da 1ª tentativa**

O desmantelamento institucional teve início, em 1925, com a publicação do Decreto nº 11267, de 25 de Novembro, pelo qual foi extinto o Ministério do Trabalho (MT) tendo os seus organismos e serviços transitado para os mais diversos ministérios. O Preâmbulo do diploma referia-se aos “nove anos da sua existência atribulada, desordenada e estéril” e perguntando mais à frente “o que é o seguro contra doença,

---

<sup>18</sup> Só no período de Julho de 1919 a Julho de 1924 (Continente) o Índice do Custo de Vida e o Índice dos Salários aumentaram respectivamente 837% e 706% (BPS, 1926)

velhice, invalidez e sobrevivência?” para, por fim, afirmar que “O Ministério do Trabalho pode ser extinto com vantagem para os serviços que dele dependem”.<sup>19</sup>

Face ao vazio provocado pela não aplicação da legislação de 1919 e na falta de qualquer instrumento público de protecção à velhice que pudesse minorar a contínua degradação das condições materiais dos trabalhadores idosos, os sucessivos governos, quer da Iª República quer da Ditadura Militar foram apoiando e subsidiando as Associações Mutualistas. Procurou-se discipliná-las organicamente e fortalecê-las financeiramente para que os trabalhadores carenciados, que em 1919 eram 1/6 da população portuguesa ou seja 1.000.000 de idosos e inválidos e em 1930 já eram cerca do dobro,<sup>20</sup> pudessem recorrer a um seguro social que lhes permitisse enfrentar a velhice com menos pessimismo. Estas medidas foram concretizadas por um conjunto de diplomas<sup>21</sup> que teve por objectivo “credibilizar o exercício dessas instituições, nomeadamente em relação aos pagamentos diferidos, corrigindo os erros já cometidos, evitando os abusos detectados e procurando substituir o generalizado empirismo e incompetência das administrações pela estrita observância de princípios e regras, ainda que baseados em estatísticas e tabelas estrangeiras, no cálculo de quotas e pensões de que dependia a vida e a segurança financeira dessas instituições e a defesa dos legítimos interesses dos seus associados” (Decreto nº 20944, de 27 Fevereiro 1932, Preâmbulo). Em 1928, pelo Decreto nº 15343, de 11 de Abril, foi feita uma última tentativa para viabilizar e operacionalizar o Seguro Social Obrigatório da invalidez, velhice e sobrevivência introduzindo alterações na legislação de 1919. Era imposta a obrigatoriedade da inscrição de todos os trabalhadores por conta de outrem – facultativa para os trabalhadores por conta própria - com idades compreendidas entre os 15 e os 65 anos, cujo vencimento anual não ultrapassasse os 9000\$00. Procurava-se assim compensar a desvalorização da moeda ocorrida, sobretudo, desde 1920.<sup>22</sup> Ao contrário

---

<sup>19</sup> O desmantelamento orgânico contido no diploma fez transitar a Direcção Geral de Assistência e o Instituto Social do Trabalho para o Ministério do Interior e o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral para o Ministério das Finanças.

<sup>20</sup> Preâmbulo do Decreto nº 5638, de 10 de Maio de 1919 e (Grilo, 1930)

<sup>21</sup> A legislação de 1896 foi actualizada e completada com outros diplomas: Decreto-lei nº 12303, de 31 de Dezembro de 1926, que facilitou o pagamento de créditos às instituições de assistência e previdência; Decreto nº 19093, de 4 de Dezembro de 1930, que liberalizou a posse de terrenos e bens imóveis pelas ASM; Decreto nº 20944, de 27 de Fevereiro de 1932, que consolidou a matéria relativa à organização e funcionamento das associações de socorros mútuos, caixas económicas e caixas de reforma e pensões.

<sup>22</sup> Em 1919, o salário médio diário em era de \$63 e o salário médio anual era de 189\$00, representando 21% do limite máximo anual admissível de rendimentos para usufruir duma pensão de velhice (Decreto nº 5638, de 10 de Maio de 1919). Em 1928, o salário médio anual elevou-se para os 2250\$00 o que ficou a representar 25% do limite máximo anual admissível de rendimentos para usufruir duma pensão pública de velhice (Decreto nº 15343, de 11 de Abril de 1928).

da legislação de 1919, foram igualizadas as contribuições patronais e dos trabalhadores; os salários foram estabelecidos em 7 escalões com uma quotização progressiva.

Os assalariados que na legislação de 1919 pagavam pelo seguro de invalidez e velhice 1,5% (sendo 0,5% só para a velhice) iriam agora pagar para o mesmo seguro entre 4,78% para as remunerações mais reduzidas e 1,4% para os que auferissem um salário igual a 9000\$00 anuais. A idade da reforma baixou dos 70 para os 65 anos enquanto que o prazo de garantia passou de 30 para 10 anos.

Segundo o Decreto nº 15343, de 11 de Abril de 1928 (Artº 29, nº2 e o Artº 30), o valor das pensões reflectiria o número de anos com contribuições pagas entradas e variando entre os 36% (prazo de garantia mínimo de 10 anos) e os 79% (para 50 anos com contribuições). A densidade contributiva era muito importante para calcular o valor da pensão e determinava-a directamente.

O regime financeiro era o da capitalização e dentro deste optava-se pelo sistema do prémio médio geral em detrimento do sistema de prémios individuais. Com uma rentabilidade entre os 4,6% e os 5,0% ao ano, o sistema estaria em equilíbrio e as pensões já referidas seriam pagas com as contribuições e capitais acumulados pelos próprios beneficiários e entidades patronais.

A 7 de Maio de 1928 ou seja um mês depois, todos esses diplomas, incluindo o seguro de invalidez, velhice e sobrevivência foram suspensos pelo novo Ministro das Finanças Oliveira Salazar. Apesar deste ultimo diploma nem sequer ter entrado em vigor referimo-lo porque a legislação posterior foi buscar ao seu articulado vários preceitos normativos. A primeira tentativa para construir uma estrutura estatal centralizada que gerisse as prestações sociais tinha falhado e as novas ideias corporativas davam preferência á existência de mutualidades regionais de pequena e média dimensão, embora devidamente enquadradas no edifício corporativo.

## **2.2 A protecção social pública à velhice e o Estado Novo**

A 16 de Fevereiro de 1933, no *Diário da Manhã* escrevia-se que “a democracia individualista destruindo ferozmente todos os laços do corporativismo antigo e reduzindo o proletariado á sua situação actual, deixou logicamente generalizar o conceito marxista da luta de classes”.<sup>23</sup> Esta orientação conservadora e corporativista

---

<sup>23</sup> O *Diário da Manhã* era o órgão oficioso dos vencedores do golpe militar do “28 de Maio de 1926” e porta-voz da sua facção mais anti-liberal, anti-democrática e anti-parlamentar.

perfilhada por um Ministro das Finanças, de formação autoritária e dotado de vastos poderes, considerava a criação da previdência social corporativa um meio de evitar a revolta laboral e a agitação política.

É a partir da publicação do Estatuto do Trabalho Nacional que se intensifica a formatação da fase do Seguro Social em Portugal embora com características ainda superficialmente ambíguas. Apesar de sob o ponto de vista processual o Estado apenas exercer uma função promotora na criação e fiscalizadora na actuação, dos organismos que se dedicavam à segurança social, a organização corporativa, embora formalmente independente estava na completa dependência do Estado pelo que se poderá dizer que este centralizava e dirigia a protecção social pública por “interposta pessoa”.

A intervenção do Estado além de “facilitar e coordenar o desenvolvimento dos organismos da mutualidade livre, que tão apreciável papel desempenham por toda a parte”,<sup>24</sup> dando continuidade ao processo de regularização estatutária, saneamento técnico e financeiro, redimensionamento e fiscalização, aliás já começado no regime anterior, também deveria incentivar a criação progressiva duma previdência social integrada na organização corporativa e tendencialmente de inscrição obrigatória. Tornava-se indispensável estabelecer prioridades, quer profissionais quer regionais e as prestações sociais deveriam ser sempre compatíveis com as possibilidades económicas e financeiras do sistema previdencial.

Pelo menos até aos anos 60 houve sempre uma preocupação centrada na sustentabilidade económica e financeira das coberturas legisladas de modo a não afectar duradouramente o equilíbrio do sistema previdencial.

No 1º Congresso da União Nacional, realizado em Maio de 1934, afirmava-se que “os grandes fins de previdência social não podem nem devem realizar-se simultaneamente, mas através de uma hierarquia de possibilidades, atendendo à diferenciação das profissões e dos meios regionais, e por forma a que o social nunca exceda o económico, devendo antes o desenvolvimento deste ir condicionando o progresso daquele”.

A inoperância da legislação aprovada em 1919 e 1928 devido à “inviabilidade de um sistema maciço e unitário de previdência social, em que esta se pretenda organizar em condições uniformes, idênticas para todas as classes sociais, para todas as actividades, profissões, ou sectores da vida nacional e com uma mais ou menos ampla

---

<sup>24</sup> *Diário da Manhã* de 18 de Fevereiro de 1933.

comparticipação do Estado na constituição dos fundos”,<sup>25</sup> levou o *Estado Novo* a evitar a formação de “máquinas burocráticas gigantescas destinadas a funcionar com esforço entre nuvens de papelinhos, capazes de absorver só na lubrificação uma parte principal da receita prevista”.<sup>26</sup>

Os ideólogos do corporativismo repudiaram, pelo menos no início, as soluções generalistas e centralizadoras e deixavam ao cuidado das várias classes e profissões e aos trabalhadores e patrões, regionalmente distribuídos, a busca de soluções para equacionar, caso a caso, região a região as questões relativas à previdência social. O Estado deveria limitar-se à criação das condições indispensáveis e propícias à constituição e desenvolvimento dessas entidades, embora nunca abdicando duma apertada fiscalização executada pelo INTP.

A partir de meados da década de 50, o arranque da industrialização em Portugal, a evolução das prestações sociais nos países democráticos vencedores da IIª Grande Guerra e a necessidade de actualizar, alterar e completar algumas premissas básicas do sistema previdencial corporativo criado no início dos anos 30 (nomeadamente o seu financiamento) levaram à reforma aprovada em 1962. A partir daí, e sobretudo depois da posse dum novo Presidente do Conselho, o sistema previdencial foi sendo alargado e remendado, por vezes ao arrepio da outrora sacrossanta regra da sustentabilidade económica e financeira e quando a organização corporativa foi extinta, depois do 25 de Abril, já há muito tinha perdido o entusiasmo dos primeiros tempos.

### **2.2.1 A Constituição e o Estatuto do Trabalho Nacional de 1933 e a Lei 1884**

Apesar da Constituição de 1933 ter tido uma inspiração liberal, resultou dum compromisso entre as várias correntes ideológicas, momentaneamente unidas para tomarem o poder através do golpe militar do “28 de Maio”.<sup>27</sup> Segundo o seu Artigo 41º, “o Estado promove e favorece as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade”.

---

<sup>25</sup> Parecer da Câmara Corporativa sobre a proposta de lei sobre instituições de previdência social apresentada à Assembleia Nacional pelo Governo.

<sup>26</sup> *Diário da Manhã* de 18 de Fevereiro de 1933.

<sup>27</sup> Logo após a vitória da revolta militar começaram as desavenças entre as várias forças políticas que apoiaram aquele golpe militar e foi bem nítida a luta entre aqueles que pretendiam, com pequenas alterações regressar a um regime democrático, parlamentar e liberal, semelhante à 1ª Republica, capitaneados pelo Almirante José Mendes Cabeçadas e os incondicionais apoiantes dum sistema político baseado na representação orgânica, chefiados pelo General Óscar Carmona, futuro Presidente da Republica.

As bases da protecção social pública do *Estado Novo* também se basearam no ETN – Estatuto do Trabalho Nacional, de 23 de Setembro de 1933, onde no Artigo 48º era definida a organização da previdência social de inscrição obrigatória “em realização progressiva, como as circunstâncias o forem permitindo” isto é, a adesão era compulsiva mas executada faseadamente e nos momentos políticos mais oportunos.

Embora o Estado fosse o dinamizador, deveriam ser os próprios organismos corporativos, grémios e sindicatos nacionais ou as suas federações a organizarem cada ofício ou profissão, procurando a colaboração e empenho de trabalhadores e patrões na gestão e financiamento, tal como estabeleciam os respectivos contratos colectivos de trabalho e estipulava o Artigo 34º do ETN. O governo deveria exercer permanentemente uma apertada fiscalização desses organismos previdenciais através do INTP – Instituto Nacional do Trabalho e Previdência criado pelo Decreto-lei nº 23053, de 23 de Setembro de 1933. Apesar de pretender construir um sistema previdencial corporativo o *Estado Novo* concedeu autorização às Mútuas para continuarem a actuar duma forma independente apesar de se terem de sujeitar a um controle bastante apertado.<sup>28</sup>

Em 1935, a Lei nº 1884, de 16 de Março, completou a primeira fase da legislação da previdência social pública, definindo o quadro legal das instituições criadas e aceites pelo novo poder político. São definidas as CSP - Caixas Sindicais de Previdência, as Caixas de Previdência das Casas do Povo e as Casas de Pescadores.<sup>29</sup> Embora à parte dos organismos corporativos e com o objectivo de incorporarem as caixas de pensões e reformas já existentes foram também definidas as CR/P – Caixas de Reforma ou de Previdência. Pelo Decreto nº 28321, de 27 de Dezembro de 1937, eram criadas a requerimento dos interessados e constituídas pelos trabalhadores não abrangidos pelas CSP que exercessem determinadas profissões, serviços especializados ou actividades diferenciadas ou ao pessoal duma só empresa. O seu financiamento era assegurado pelos trabalhadores e entidades patronais e garantiam cobertura contra vários riscos sociais, incluindo a velhice. Ao abrigo deste diploma e ainda dos Decreto 28321 e

---

<sup>28</sup> Decreto nº 19281, de 29 de Janeiro de 1931, regulamentado pelo Decreto nº 20944, de 27 de Fevereiro de 1932, segundo o qual, por exemplo, passava a ser exigido um número mínimo de associados.

<sup>29</sup> As CSP foram regulamentadas pelo Decreto nº 25935, de 12 de Outubro de 1935, e criadas por grémios e sindicatos nacionais ou suas federações, por força de acordos ou contratos colectivos de trabalho; abrangiam os trabalhadores por conta de outrem do comércio e da indústria, atribuíam pensões de velhice e invalidez e eram financiadas pelas contribuições pagas por trabalhadores e empresas. As Casas do Povo agrupavam os chefes de família e indivíduos do sexo masculino com mais de 18 anos das zonas rurais, sendo a primeira inaugurada em 6 de Janeiro de 1934, em Barbacena, concelho de Elvas. As Casas de Pescadores foram criadas e regulamentadas em 1937 respectivamente pela Lei nº 1953, de 11 de Março, e Decreto nº 27978, de 2 de Agosto, e reuniam os trabalhadores da pesca atribuindo-lhes, na medida das suas possibilidades financeiras reformas por velhice.

também dos Decretos-lei nº 30711 de 29 de Agosto de 1940 e 32674 de 20 de Fevereiro de 1943 foram constituídas algumas CR/P profissionais liberais tais como as Caixas dos Médicos, Advogados, Despachantes e Engenheiros. Neste corpo legislativo era bem visível a imposição dum dirigismo estatal visto as entidades previdenciais mais importantes terem de ser obrigatoriamente autorizadas e administradas por Direcções e Conselhos Gerais, com Presidentes efectivos e substitutos de nomeação governamental e vogais eleitos pelos organismos corporativos. Em todas essas instituições o peso do edifício corporativo era bastante grande e todo este conjunto era supervisionado, desde a sua criação pelo INTP.

Embora as primeiras CSP e CR/P tenham sido constituídas em 1936 e 1938,<sup>30</sup> o processo de adaptação das anteriores instituições e criação das novas foi a principio bastante lento e até no caso das CSP houve um decréscimo explicado por um processo de fusão de que resultou economias de escala que fortaleceram financeiramente o sector e potenciaram prestações a mais beneficiários e de melhor qualidade.

Quanto às CR/P, o seu número passou para 34 logo em 1938 por força do Decreto nº 28321, de 27 de Dezembro de 1937, que integrou de imediato as instituições privativas de empresa. Porém, entre 1938 e 1943 o aumento foi quase nulo tendo a partir daquele ano aumentado significativamente devido aos efeitos do Decreto-Lei nº 30711, de 29 de Agosto de 1940,<sup>31</sup> que passou a permitir que o governo pudesse criar, por sua própria iniciativa, Caixas de Reforma ou Previdência. Entre 1954 e até 1960 houve um decréscimo que se deveu quer a fusões quer à criação de instituições de maior dimensão. Em relação ao número beneficiários inscritos o seu aumento foi exponencial nos dois tipos de instituições tendo passado nas CSP de 8942 em 1938 para 480064 em 1960 e nas CR/P de 24133 para 398438 no mesmo período. O Quadro 2 apresenta o número de instituições e o número de beneficiários inscritos em 1964.

---

<sup>30</sup> A primeira CSP foi constituída em 1936 e reuniu os trabalhadores por conta de outrem do sector do Comércio de Exportação e Consumo de Vinhos e a primeira CR/P foi fundada em 1938 e denominava-se Caixa de Previdência do Pessoal da Industria de Descasque de Arroz.

<sup>31</sup> Regulamentado pelo Decreto-Lei nº 32674, de 20 de Fevereiro de 1943.

**Quadro 2 Número de instituições e de beneficiários inscritos em 1964**

<b>Tipo e nº de instituições</b>		<b>Nº de beneficiários</b>
Caixas de Abono de Família	3	49.718
Abono de Família do Estado	1	-----
Caixas Sindicais de Previdência	18	567.576
Caixas de Reforma/Previdência	58	683.156
Fed. Cx. Prev Serviços Médico-Sociais	1	1.042.420
Junta Central Casa dos Pescadores	1	55.011
Associações Socorros Mútuos	188	545.750
Caixa Geral de Aposentações (Estado)	1	236.229
Montepio dos Servidores Estado	1	75.998

*Fonte: INE (1950-1965)*

No entanto, neste período a cobertura e os benefícios atribuídos segundo os diferentes riscos era bastante desigual e a pensão de velhice ocupou sempre um lugar bastante modesto no número de beneficiários cobertos por esse seguro e também no número de beneficiários a quem foram efectivamente pagas as pensões (Quadro 3).

**Quadro 3 Beneficiários inscritos e subsidiados em 1964**

	<b>Reforma por Invalidez</b>	<b>Reforma por Velhice</b>	<b>Sobrevivência</b>
<b>Beneficiários inscritos (BI)</b>	1.798.188	1.469.671	105.186
<b>Beneficiários com direito a benefícios (BDP)</b>	717.698 <i>(40,0% dos BI)</i>	154.765 <i>(10,5% dos BI)</i>	89.724 <i>(85,3% dos BI)</i>
<b>Beneficiários com benefícios atribuídos</b>	98.783 <i>(5,5% dos BDP)</i>	28.141 <i>(1,9% dos BDP)</i>	31.393 <i>(29,8% dos BDP)</i>

*Fonte: INE (1964)*

Esta diferenciação entre a situação das várias eventualidades diferidas pode ser explicada por vários factores: as cláusulas da protecção social pública à velhice definidas nos contratos colectivos de trabalho estipulavam geralmente uma idade da reforma entre os 65 e 70 anos e um prazo de garantia de 10 anos, que dava direito a uma pensão entre 20 e 80% do salário e que aumentaria 2% por cada ano de inscrição. Como a criação do sistema previdencial corporativo era muito recente, um prazo de garantia mínimo de 10 anos para as reformas por velhice excluía a maior parte dos seus beneficiários do direito a essa prestação e mesmo no caso de o conseguirem dificilmente receberiam uma reforma aceitável por estarem sujeitos à regra dos 2% por cada ano de inscrição. Por outro lado a população ainda tinha um perfil muito jovem (37,5% e 54,5% da população para os grupos etários dos 0-19 anos e dos 20-64 anos, respectivamente) e o grupo etário dos 65 e mais anos só representava 8% do total. Adicionalmente, uma esperança de vida à nascença muito baixa também significava que muitos trabalhadores faleciam antes de chegar aos 65 anos.<sup>32</sup>

Mas se eram poucos os beneficiários cobertos por esse risco e ainda menos os que recebiam a reforma por velhice, os volumosos fundos acumulados destinados a cobrir as prestações diferidas, como as pensões de velhice e invalidez e subsídio de morte contrastavam profundamente com a escassez de meios de pagamento para fazer face às prestações imediatas. Os regulamentos internos das Caixas de Previdência definiam as taxas contributivas globais para trabalhadores e empresas e a sua afectação aos vários riscos cobertos; as taxas globais variavam de acordo com a actividade económica abrangida embora o seu sentido tenha sido sempre crescente. Até 1945, a taxa contributiva variou entre os 9 e os 10%, repartida sensivelmente a meio entre trabalhadores e empresas. A partir desse ano, sofreu diversos aumentos (ver Quadro 4), fixando-se a parte patronal entre os 14% e os 19% e as contribuições dos trabalhadores entre os 5,5% e os 6,5%. A afectação da taxa global aos diferentes riscos cobertos variava de acordo com os regulamentos internos de cada Caixa de Previdência, com a actividade específica dos seus segurados e com a probabilidade estatística da ocorrência de cada risco.

---

<sup>32</sup> No período 1959/1962, a esperança de vida à nascença era de 63,5 anos para a população em geral e de 60,7 e 66,4 anos para homens e mulheres, respectivamente

#### Quadro 4 Distribuição da taxa contributiva global em alguns CCT e ACT – 1950/59

CCT ou ACT		Taxa global	Doença	Invalidez e velhice	Abono de família	Morte	Administ.
Bordados Madeira	Jul 1950	22,5	3,30	8,80	7	1,40	2,00
CUF	Dez 1954	20,5	5,90	6,00	7	0,50	1,10
Empregados Escritório	Jan 1955	20,5	4,50	7,00	7	1,00	1,00
Companhia Previdente	Jun 1955	20,5	5,00	6,00	7	1,00	1,50
Federação de Cimentos	Jun 1955	26,4	4,50	10,80	7	2,00	2,10
Indústria do Arroz	Dez 1955	24,5	5,20	9,00	7	1,50	1,80
Papel da Mitrena	Dez 1959	20,5	4,70	6,90	7	0,80	1,10

Fonte: Boletins do INTP (1950 a 1959)

Já nesta altura a quota destinada aos riscos de invalidez e velhice era única pois já se considerava que qualquer beneficiário não podia receber simultaneamente as duas reformas. Estando incapacitado, quando chegasse a idade de reforma passaria a ser pago pela reforma por velhice e deixaria de ser pago pela reforma por invalidez. Atendendo a que as receitas representavam  $\frac{1}{3}$  do total das receitas contributivas, imperativamente investidas de acordo com o regime de capitalização imposto pelo ETN e pela Lei 1884 e devido à infância do sistema e à longevidade dos capitais consignados, os fundos ou

#### Quadro 5 Fundos das instituições de previdência em 1955 e 1960 (milhares de contos)

	1955	1960
Caixas Sindicais de Pensões	2.579	4.410
Caixas de Reforma ou Previdência	2.658	4.790
Montepio dos Servidores do Estado	19	18
Caixa Geral de Aposentações	437	577
Federação Caixas Previdência Médico-sociais	41	67
Junta Central das Casas de Pescadores	5	6
<b>Total</b>	<b>5.739</b>	<b>9.868</b>
Em % PIB	12,1	14,7

Fonte: elaborado com base em INE (1950-1965)

reservas matemáticas destinados a cobrir essas eventualidades diferidas iam-se acumulando. A informação apresentada no Quadro 5 é bem elucidativa desta situação.

No fim dos anos 60 foi produzida bastante legislação que alargou qualitativa e quantitativamente os riscos cobertos e o número de beneficiários. A assistência médica e medicamentosa tornada extensiva aos familiares dos beneficiários e aos reformados por velhice, as pensões mínimas, a acumulação do abono de família com a reforma por velhice, o aumento do limite máximo de ordenado passível de desconto para a Previdência, o aumento dos subsídios por morte, a ampliação do direito ao Abono de Família, os subsídios de casamento, nascimento e aleitação e a alteração generosa dos regulamentos das próprias caixas são exemplos das medidas que originaram maiores despesas sobretudo na cobertura dos riscos imediatos e que originaram os problemas de liquidez em algumas instituições.

Contrariamente ao regime de capitalização obrigatoriamente vigente na cobertura das eventualidades diferidas, nos riscos imediatos onde se destacava o grande aumento das despesas com o subsídio por doença e com o apoio médico e medicamentoso, o regime seguido era o da repartição e as receitas recebidas eram cada vez mais exíguas para fazer face aos crescentes pagamentos com as prestações diferidas. Em 1962, era defendido pelo Deputado Henrique Veiga Macedo que “a desigualdade de tratamento para beneficiários de Caixas com saldos positivos e beneficiários de Caixas deficitárias teria forçosamente de subsistir, como resultado, sobretudo, de causas de natureza económica e demográfica inerentes às actividades a que as instituições de Previdência dizem respeito”.<sup>33</sup>

Como as autoridades corporativas pretendiam que o valor da reforma fosse tendencialmente igual ao valor do salário médio auferido durante a vida activa, a aplicação dos diversos fundos ou reservas deveria gerar rentabilidades iguais ou superiores a 4% o que se tornava difícil de assegurar pois de acordo com o Artigo 26 do Decreto 25935 de 12 de Outubro de 1935 os fundos só podiam ser investidos em moeda, títulos do Estado ou por ele garantido, imóveis para instalação ou rendimento e construção de casas económicas em comparticipação com o Estado. Esse objectivo quase nunca foi atingido e uma das causas deveu-se ao problema da rentabilização dos fundos ou reservas (matemáticas) capitalizadas durante um prazo tão alargado, que

---

<sup>33</sup> Intervenção na sessão de discussão na generalidade da Proposta de Lei sobre a Reforma da Previdência Social realizada em 13 de Março de 1962.

poderia ir até aos 40 anos. Para tentar conseguir rentabilidades mais elevadas foram alargadas significativamente as opções de investimento.<sup>34</sup>

Os elevados gastos de administração que o edifício corporativo exigia pela sua atonicidade também exigiam elevados recursos que ascendiam, em 1961, a 12% da despesa total. Por este motivo houve que adoptar uma solução de compromisso através da federalização de alguns dos serviços das caixas regionais cuja gestão centralizada economizou alguns custos e melhorou a prestação de serviços como por exemplo os prestados pela Federação das Caixas de Previdência dos Serviços Médico-Sociais.

Além da insuficiente rentabilidade das aplicações financeiras e dos elevados gastos dum aparelho administrativo demasiadamente atomizado existiram outras razões que explicavam a substancial diferença entre o salário médio durante a vida activa e o valor da pensão recebida ao chegar aos 65 anos. A natural elevação do nível de vida da população num período tão dilatado, a ocorrência de períodos de tempo em que o beneficiário tinha estado desempregado, eventuais mudanças de actividade e/ou de entidade patronal e uma massa assalariada maioritariamente analfabeta e com dificuldade em lidar com a burocracia também constituíam razões para explicar a diferença entre o salário médio e o valor da pensão.

No período 1956/1961 as prestações sociais foram aumentando quer em número quer em valor, abrangendo um universo cada vez mais extenso da população trabalhadora e seus dependentes, que ficou a dispor de coberturas previdenciais a riscos até aí não cobertos. O alargamento quantitativo das prestações, em especial devido à institucionalização das Pensões Mínimas, aumentaram em 30% o valor total pago em pensões mais assistência médica e medicamentosa prestada aos reformados.<sup>35</sup> Em virtude das melhorias materializadas neste período, os inscritos nas CSP e CR/P passaram de 745.212 para 927.669, ou seja um aumento sensivelmente igual ao aumento verificado nos dez anos anteriores de 1948 a 1957.

Esta tendência para aumentar e diversificar as prestações sociais não só se verificou na legislação mas também nos regulamentos internos das próprias Caixas que se tornaram mais generosos tendo também aumentado o limite máximo do ordenado

---

<sup>34</sup> Decreto nº 34446, de 17 de Março de 1945 (aplicações em empréstimos à FNAT - Federação Nacional de Alegria no Trabalho), Decreto-lei nº 35611, de 25 de Abril de 1946 (aplicações em casas económicas e prédios de rendimento), Decreto-lei nº 36781, de 8 de Março de 1948 (aplicações em acções ou obrigações) e Decreto nº 37440, de 6 de Junho de 1949 (aplicações em certificados especiais de dívida pública).

<sup>35</sup> A assistência medicamentosa que passou a subsidiar 75% e 50% das despesas em medicamentos respectivamente dos inscritos e dos seus familiares teve reflexos no campo económico tendo dado um grande impulso à indústria farmacêutica nascente.

passível de desconto para a previdência. O aumento quantitativo e qualitativo das prestações imediatas levou algumas caixas de previdência, pela sua insuficiente dimensão, pela falta de estrutura técnica adequada e pelos reduzidos recursos financeiros disponíveis a sentirem grandes dificuldades no pagamento dos benefícios imediatos enquanto outras suportaram razoavelmente esse aumento das prestações e continuaram a ter confortáveis excedentes.

A falta duma Caixa Nacional de Pensões tornava impossível qualquer compensação financeira entre instituições e também foi recusado o refinanciamento das caixas com os saldos disponíveis do Fundo Nacional do Abono de Família. Os receios dum descalabro financeiro originado pelo acréscimo de despesas de alguns benefícios diferidos e sobretudo dos mais imediatos já tinham levado Oliveira Salazar a perguntar, em 1949, se não se teria ido longe de mais: “as melhorias alcançadas estão em correspondência directa e em dependência absoluta do ordenamento e produtividade da economia do país em que se integra o seu trabalho. E oxalá que sobre as possibilidades dela ainda muito limitadas não tenhamos lançado, impelidos pelo interesse de melhorar a situação dos trabalhadores, encargos demasiados”.<sup>36</sup>

A opção tomada para combater o sub-financiamento na cobertura dos benefícios imediatos foi a redução dos montantes atribuídos aos benefícios diferidos através da atenuação do regime de capitalização, canalizando mais meios financeiros para o pagamento dos primeiros.

De acordo o quadro legal então vigente, a maior parte das condições de atribuição da reforma por velhice ficavam estabelecidas nos contratos ou acordos colectivos de trabalho e nos regulamentos das próprias Caixas de Previdência, embora em certas matérias, as instituições de previdência tivessem de obedecer aos preceitos legais que se aplicavam imperativamente a todas as partes. Exemplos de preceitos legais exigidos pelas primeiras regulamentações normativas do corporativismo são, por exemplo os prazos de garantia, que não podiam ser inferiores a 5 anos de inscrição do beneficiário, e o montante da pensão estar compreendido entre os 20 e 80 % do seu ultimo salário.

Em relação ao esforço contributivo, importa recordar que a legislação de 1928 suspensa e anulada por Salazar, ele deveria ser repartido de forma equitativa entre trabalhadores e empresas. No entanto, em três dos quatro contratos colectivos de trabalho a que tivemos acesso, assinados em 1936, a situação era mais desfavorável para

---

<sup>36</sup> Discurso proferido na sessão inaugural da IIª Conferencia da União Nacional em 1949.

os trabalhadores pois tinham de pagar 5% do salário enquanto que as entidades patronais só pagavam 4% do mesmo montante.<sup>37</sup> No fim dos anos 50 e princípios de 60, o esforço contributivo evoluiu num sentido mais favorável aos trabalhadores tendo a sua taxa contributiva sido fixada em 5,5% enquanto as empresas suportavam 15%.<sup>38</sup>

### **2.2.2 A Reforma dos anos 60**

A Lei nº 2115, de 18 de Junho 1962,<sup>39</sup> que reformou a Previdência Social teve uma gestação particularmente demorada pois entre o envio (Maio de 1957), pelo Governo, da proposta de lei à Assembleia Nacional e a sua aprovação decorreram mais de quatro anos. Entre as principais inovações podemos referir a alteração provocada pela preocupação em controlar os custos administrativos especializando a actividade das Caixas Sindicais de Previdência em três tipos: as Caixas de Previdência e Abono de Família, as Caixas de Pensões e as Caixas de Seguros.

O primeiro tipo atribuía subsídios de doença, maternidade e abono de família, o terceiro tipo cobria os riscos especiais não compreendidos nas restantes e as Caixas de Pensões geriam em exclusivo as coberturas de invalidez, velhice e subsídio por morte. Foi ainda criada a Caixa Nacional de Pensões que concedia aos beneficiários das Caixas Sindicais de Previdência as reformas a que os mesmos tinham direito, acabando assim os problemas de liquidez já antes mencionados. Também aqui é patente o acentuar da estatização do aparelho previdencial caminhando-se da atomização dos organismos para a centralização da Caixa Nacional de Pensões, totalmente gerida pelo Estado.

Também foi alterado o critério que se baseava na actividade profissional ou económica para outro ordenando geograficamente as CSP, distinguindo as que se especializavam nas prestações diferidas e que tinham âmbito nacional das que tratavam das prestações imediatas e que tinham jurisdição distrital.

Foi introduzida a obrigatoriedade de inscrição nas CR/P das pessoas que exercessem determinada profissões, serviços ou actividades exclusivamente por conta própria, a possibilidade da criação de novas Caixas Sindicais pelo Ministério das Corporações e

---

<sup>37</sup> Contratos Colectivos de Trabalho: Grémio do Comércio de Exportação de Vinhos e o Sindicato Nacional dos operários tanoeiros do distrito de Setúbal; Grémio dos Exportadores de Vinho do Porto e o Sindicato Nacional dos Profissionais Trabalhadores de Armazéns de Vinhos do distrito do Porto; Grémio dos Armadores de Navios de Pesca de Bacalhau e o Sindicato Nacional dos Operários da Industria de Construção Naval do Distrito do Porto; Grémio dos Industriais de Panificação de Lisboa e Sindicato dos Empregados e Operários da Industria de Panificação do Distrito de Lisboa (INTP, 1936)

<sup>38</sup> Decreto nº 45266, de 23 Setembro 1963, Preâmbulo.

<sup>39</sup> Regulamentado pelo Decreto nº 45266, de 23 de Setembro de 1963.

Previdência Social, directamente ou a requerimento dos interessados, o que significava uma certa “governamentalização” e a atenuação do regime de capitalização, alterando na taxa global de repartição pelos vários riscos a proporção entre as receitas consignadas aos benefícios imediatos e aos diferidos. Enquanto que a taxa contributiva do seguro-doença se elevou de 4% para 6,5%, a relativa aos seguros velhice/invalidez baixou de 7% para 4,5% (2% para invalidez e 2,5% para velhice). Iam-se assim “libertando do seguro a longo prazo somas importantíssimas que imediatamente poderiam ser investidas em prestações imediatas”.<sup>40</sup>

Com a expansão da cobertura pessoal e material pretendia-se contrariar os efeitos anterior legislação que na prática tinha limitado a protecção aos trabalhadores por conta de outrem dos sectores do comércio, industria e serviços marginalizando, de facto, os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores da agricultura e pescas. Foi aumentado o número de eventualidades cobertas, como por exemplo: criação do seguro de maternidade e possibilidade de recebimento do Abono de Família pelos pensionistas.

Em relação à pensão de velhice, a nova CNP – Caixa Nacional de Pensões passou a exigir um prazo de garantia de 10 anos com entrada de contribuições. A idade mínima de reforma continuou a ser de 65, como estipulava a lei anterior, apesar da maioria dos regulamentos internos das Caixas exigirem os 70 anos. A CNP optou por considerar uma idade mínima de 65 anos. O cálculo da pensão também passou a depender do salário médio da carreira contributiva ficando limitado entre os 20 e 80%.

Entre as inovações específicas introduzidas nas pensões de velhice podemos referir um acréscimo de 10% do salário médio correspondente aos 10 anos de contribuições mais elevadas, a hipótese de escolher o momento de reforma entre os 65 e 70 anos e a possibilidade de futuramente serem actualizadas as pensões “quando a variação do custo de vida o justifique e sempre que o equilíbrio financeiro das instituições o permita”.<sup>41</sup>

Perante o cenário de rotura financeira verificado no fim dos anos 60 em algumas instituições, o governo decidiu alterar parcialmente o sistema de financiamento, flexibilizando o regime de capitalização das coberturas diferidas e mantendo o regime de repartição para as coberturas imediatas. Ou se aumentava a taxa contributiva para financiar os acréscimos de despesas, mantendo-se inalterada a repartição entre

---

<sup>40</sup> Discurso proferido, a 12 de Março de 1962, pelo Ministro das Corporações e Previdência Social no acto de posse dos vogais do Conselho Superior da Previdência e da Habitação Económica.

<sup>41</sup> Decreto n° 45266, de 23 Setembro 1963, Artigo 186°.

benefícios diferidos e imediatos ou se alterava a taxa global aumentando a proporção destinada aos benefícios imediatos em prejuízo dos benefícios diferidos.

Estava-se em 1961, um dos anos em que o regime instituído em 1933 teve de defrontar enormes desafios, internos e externos à sua sobrevivência<sup>42</sup> e os acontecimentos políticos, pontuados por numerosas greves durante este ano, além da própria adesão de Portugal à EFTA desaconselhavam a tomada de medidas impopulares como seria o caso dum hipotético aumento de impostos ou da taxa contributiva para a Segurança Social, que iria penalizar trabalhadores e/ou entidades patronais. A opção foi no sentido duma nova repartição da taxa global (Quadro 6): a alteração mostra claramente a reorientação do esforço em contribuições sociais que passaram a favorecer as prestações imediatas em prejuízo dos montantes anteriormente destinados às prestações diferidas.

**Quadro 6 Repartição da taxa contributiva global em 1935 e 1963 (em %)**

	1935	1963
<i>Taxa para prestações diferidas</i>	8,0	5,5
Pensão de velhice	7,0	2,5
Pensão de invalidez	(a)	2,0
Subsidio por morte	1,0	1,0
<i>Taxa para prestações imediatas</i>	12,5	14,5
Abono Família	7,0	7,0
Outras prestações	1,5	1,3
Acção Médico-Social	2,5	5,2
Administração	1,5	1,5

(a) Integrada na taxa relativa à velhice.

Fonte: Decreto nº 45266, de 23 de Setembro de 1963.

<sup>42</sup> Acontecimentos mais salientes: sequestro do navio “Santa Maria”; começo da guerra colonial em Luanda; votações desfavoráveis nas Nações Unidas; invasão de Goa, Damão e Diu; Partido Comunista Português elege novo Secretário-geral; Golpe de Estado tentado por forças militares afectas ao regime; tentativa de insurreição armada a partir de Beja; dissensões no interior da Igreja Católica no apoio ao regime.

### 2.2.3 Declínio e fim do Corporativismo

A reforma de 1962 constituiu o último conjunto coerente de medidas legislativas pelas quais se pretendeu alterar duma forma significativa, coerente e global o sistema de previdência social pública de inspiração corporativa instituído nos anos trinta. A partir daí e até ao fim da gestão de Oliveira Salazar como Presidente do Conselho de Ministros apenas foram executadas alterações parcelares e de pormenor.

Sem o entusiasmo do começo do corporativismo mas com uma profunda preocupação social, os governos do novo Presidente do Conselho, Marcelo Caetano procuraram preservar e completar a estrutura da previdência social corporativa aumentando o número de beneficiários, alargando o leque dos riscos cobertos e tomando outras medidas que sem tocarem no essencial da filosofia corporativista iam apressando a aproximação ao Estado Providência, construído pelas democracias europeias desde o fim da IIª Grande Guerra Mundial.

Em 1970 as eventualidades doença, maternidade, invalidez, velhice e morte foram finalmente alargadas aos trabalhadores agrícolas e as pensões de velhice alargadas aos trabalhadores por conta de outrem residentes em áreas não abrangidas pelas Casas do Povo<sup>43</sup>, foram alterados os regulamentos das Caixas Sindicais de Previdência e do regime jurídico do subsídio de doença e morte e tomadas outras medidas em que o objectivo social se sobrepunha claramente às possibilidades económico-financeiras do sistema previdencial. Constituiu uma última tentativa para conseguir a adesão das grandes massas trabalhadoras ao modelo de seguros sociais então vigente. Data desta época a criação dos regimes especiais tais como o regime especial de abono de família e o regime especial de previdência das Casas do Povo tendo também sido eliminado o tecto contributivo que excluía as contribuições a partir dum limite superior.

Essa duvidosa sustentabilidade económico-financeira também imperou nalgumas iniciativas legislativas ligadas à reforma por velhice: a alteração dos prazos de garantia que passou de 10 anos de inscrição com um mínimo de 60 meses de entrada de contribuições em 1963 para uns meros 3 anos de inscrição e 24 meses com entrada de contribuições em 1973 (com efeitos a partir de 1/01/1974), ficando inexplicavelmente igual ao prazo de garantia da cobertura invalidez. Também a fórmula de cálculo do valor das pensões passou a considerar apenas os cinco anos com retribuições mais elevadas entre os dez últimos anos de contribuição.

---

<sup>43</sup> Decreto-lei n° 391, de 13 de Outubro de 1972, com efeitos a partir de 1/1/1973.

Os contornos corporativos do Sistema Previdencial, que nunca suscitara uma adesão entusiástica da parte dos agentes económicos – e sobretudo dos seus directos beneficiários, os trabalhadores - tendo mesmo obrigado o próprio poder a substituí-los na iniciativa de criar certas instituições corporativas,<sup>44</sup> foram-se diluindo muito rapidamente e ficaram praticamente irreconhecíveis ainda antes do “25 de Abril”.

O falhanço na cobertura de largas faixas populacionais, o reduzido impacto dos regimes especiais, um nível de pensões abaixo do aceitável, o facto das contribuições de trabalhadores e empresas suportarem financeiramente os regimes contributivos e não contributivos e as simples mudanças cosméticas como a mudança de nome do Ministério das Corporações e Previdência Social para Ministério das Corporações e Segurança Social constituíram motivos suficientes para uma generalizada descrença da maioria da população na previdência corporativa e as únicas instituições que ainda mantiveram um cunho acentuadamente corporativo até serem extintas em 1975 foram as Casas do Povo e as Casas dos Pescadores.

Hoje em dia é fácil concluir que a organização corporativa da previdência nem sequer tinha condições para sobreviver ao regime que lhe tinha dado origem pois o vigoroso desenvolvimento económico e social das décadas de 50 e de 60, a evolução das relações laborais e o facto dos seus defensores mais convictos estarem envelhecidos, desmobilizados e sobretudo ultrapassados pelos acontecimentos históricos levou a um esvaziamento do regime previdencial corporativo progressivamente remendado e cada vez com menos coerência ideológica.

### **2.3 A protecção à velhice em democracia**

Depois dum interregno de 48 anos, 36 dos quais ocupados por governos chefiados por um Presidente do Conselho autoritário e conservador, a Democracia foi reposta em 25 de Abril de 1974, com a representação parlamentar entregue aos partidos políticos.

O programa do Iº Governo Provisório, a Constituição de 1976<sup>45</sup> e vários diplomas legislativos deste período marcam o começo da fase do Direito Social em Portugal pois independentemente da actividade exercida anteriormente era reconhecido a todos os idosos pobres o direito de receberem um rendimento que lhes permitisse uma vida

---

<sup>44</sup> Como aliás preceituavam o Decreto-Lei nº 30711, de 29 de Agosto de 1940, e a Lei nº 2115, de 18 de Junho de 1962.

<sup>45</sup> Constituição de 1976, Cap. II, Artigo 63º

material minimamente aceitável em termos sociais. Era finalmente reconhecido em Portugal o princípio da universalidade do direito à protecção social na velhice entre outros como por exemplo a saúde e a educação. Todos os diplomas desta época reflectem a preocupação dos governantes em recuperarem o tempo perdido por Portugal desde o fim da IIª Grande Guerra Mundial, procurando no campo social, uma rápida aproximação às democracias ocidentais que já tinham iniciado a construção do Estado Providencia há mais de 30 anos.

Trinta anos depois Portugal reconhecia as ideias de William Beveridge embora nem todas tenham sido postas em prática. A Segurança Social que sucedeu à Previdência Social continuou a privilegiar o modelo contributivo Bismarckiano e não aceitou um seguro social com um valor de prestações e contribuições idêntico. No entanto procurou assegurar na velhice a todos os cidadãos residentes em Portugal um nível de vida digno e socialmente aceitável através da pensão social e pensões mínimas. No sector da saúde com a implementação do Serviço Nacional de Saúde a opção Beveridgiana prevaleceu e tornou-se realidade por intermédio da institucionalização do Serviço Nacional de Saúde com cuidados de saúde gratuitos para todos.

A intensificação da construção do Estado Providencia em Portugal ocorreu no meio duma grave crise de crescimento, sobretudo a nível nacional e verificou-se numa altura em que na Europa Ocidental já tinham soado os alarmes da precária sustentabilidade económico-financeira dos sistemas previdenciais então em vigor, obrigando os respectivos países a reverem e a restringirem as prestações sociais.

Nesta conjuntura residiu a maior dificuldade com que se tiveram de deparar todos os que procuravam com grande empenho e voluntarismo estabelecer em Portugal prestações sociais pelo menos tão favoráveis como as existentes na Europa Ocidental. A preocupação em aumentar o mais rapidamente possível as eventualidades cobertas e o número de beneficiários abrangidos, objectivos publicamente perseguidos pelas lógicas partidárias e pelo voluntarismo das cúpulas militares, secundarizou completamente as consequências económicas e financeiras no Sistema de Segurança Social de grande parte da legislação social produzida neste período.

Contrariamente aos princípios da filosofia corporativa, agora o Estado não se limitaria a incentivar e fiscalizar as instituições da previdência, pretensamente independentes e iria absorver e incorporar numa estrutura estatal abrangente, toda a segurança social pública herdada do regime anterior, gerindo-a de acordo com uma lógica de serviço público.

A nova Constituição criou um sistema unificado de segurança social, de cunho universalista substituindo e integrando a anterior Previdência e a Assistência Social. Tratou-se dum sistema descentralizado mas de inscrição obrigatória, organizado, coordenado e gerido pelo Estado e suas instituições, com uma progressiva separação entre regimes não contributivos, financiados pelo próprio estado e contributivos financiados por entidades privadas. A anterior separação entre trabalhadores, beneficiários da Previdência Social e os outros cidadãos eventualmente beneficiários da Assistência Social deixou de existir (Constituição Cap. III, artigos 41, nº. 3 e 63, nº. 2)

Entre as medidas tomadas podemos citar a criação do subsídio de desemprego e mais tarde a sua indexação ao salário mínimo nacional, o direito de acesso dos desempregados à assistência médica e medicamentosa e ao subsídio de doença e maternidade, a extensão a todos os trabalhadores rurais por conta de outrem do subsídio de maternidade, morte, sobrevivência, doença, invalidez e velhice, a abolição dos prazos de garantia para a assistência médica e medicamentosa, a criação dum regime transitório para os trabalhadores independentes, a cobertura dos trabalhadores domésticos e várias outras decisões legislativas que foram originando um acréscimo muito acentuado das despesas da segurança social pública.

A proliferação normativa de medidas sociais generosas e a profunda alteração do perfil da população portuguesa fez disparar as despesas sociais e provocou uma deterioração progressiva da situação líquida da Segurança Social, obrigando a uma reflexão profunda e generalizada sobre os meios necessários para assegurar a sua sustentabilidade económica e financeira e fazer face aos novos desafios do futuro.

### **2.3.1 A protecção à velhice após o “25 de Abril de 1974”**

Nos primeiros anos do novo regime democrático, a protecção social pública à velhice esteve em grande evidência e a produção legislativa desta eventualidade foi bastante fecunda quanto ao tipo, variedade das coberturas e condições da sua atribuição.

Uma das medidas sociais mais emblemáticas tendentes á protecção social pública do universo dos idosos foi a instituição, logo em Maio de 1974, da Pensão Social<sup>46</sup> para todas as pessoas com mais de 65 anos que não estivessem abrangidas por nenhum esquema de previdência e que fossem apoiadas unicamente pela assistência social. Mediante condição de recursos, esta Pensão Social, passou mais tarde também a

---

<sup>46</sup> Decreto-lei nº 217, de 27 de Maio de 1974.

abranger as pessoas que não exercessem qualquer actividade remunerada.<sup>47</sup> Esta medida social universalista representava claramente uma ruptura com o anterior sistema previdencial que por ser de inspiração Bismarckiana, apenas admitia os seguros sociais e excluía todos aqueles que nunca tivessem contribuído para o sistema.

Para minorar os efeitos duma brusca interrupção do seu modo de vida foi igualmente criada uma Pensão de Velhice para os desalojados das ex-colónias em situação de carência, habilitando-os a receberem a pensão mínima do regime contributivo. Considerou-se que aqueles que tivessem mais de 60 anos já não tinham nem condições psicológicas nem habilitações para recomeçarem uma nova carreira profissional, tendo-se reduzido o limite mínimo das candidaturas para os 60 anos.

Foi também reconhecido que a idade não podia ser o único parâmetro na avaliação da reforma pois as tarefas desenvolvidas ao longo da vida profissional influenciam sensivelmente a aptidão física e até psicológica dos trabalhadores nas idades avançadas. Por certas actividades profissionais exigirem maior desgaste físico, passaram a gozar de condições mais favoráveis na protecção à velhice tendo passado a beneficiar de regimes especiais de previdência – idade de reforma antecipada, como os trabalhadores marítimos, mineiros e pescadores.

Para aumentar a ‘taxa de substituição’ em termos de rendimento anual, no regime geral e nos regimes especiais, ou seja para reduzir a diferença entre os salários anuais na vida activa e as pensões anuais foi instituído um Subsídio de Natal.<sup>48</sup>

Face ao aumento do custo de vida observado nos últimos tempos do *Estado Novo* e sobretudo nos primeiros anos da Democracia foi decidido actualizar os montantes das pensões mínimas, respectivos complementos sociais e pensões regulamentares de invalidez, velhice e sobrevivência. Saliente-se que os aumentos representaram entre 11 e 33% dos valores anteriormente fixados. Pretendia-se repor o poder de compra dos montantes anteriores fixado embora tenha representado um custo bastante elevado para as contas da Previdência Social.

Deste modo, entre 1974 e 1977 assistiu-se a um aumento considerável do número de pensionistas de velhice (Quadro 7), sobretudo no caso dos pensionistas do regime geral que em 1977 recebiam as pensões mensais mais elevadas (2755\$00) face às que eram atribuídas pelas Casas do Povo (1100\$00, em Julho de 1978).

---

<sup>47</sup> Despacho Normativo n° 59, 23 de Fevereiro de 1977.

<sup>48</sup> Para não discriminar os trabalhadores do sector público foi instituído o 13° mês, quer para os funcionários no activo quer para os aposentados.

**Quadro 7 Evolução do número de pensionistas de velhice, 1974-1977**

	1974	1975	1976	1977	Δ%
Casas do Povo regime especial	317.659	362.308	385.515	392.903	23,7%
Caixas Previdência regime geral	125.569	149.442	183.964	246.237	96,1%
Total	443.228	511.750	569.479	639.140	44,2%

Fonte: Instituto de Gestão da Previdência (1978)

No início dos anos 80, apesar de já possuímos uma das mais altas taxas de formação da pensão (2% por cada ano com pagamento de contribuições sociais) na Europa Comunitária foi decidido aumentá-la até aos 2,3%, admitindo-se que, nos rendimentos mais baixos, os pensionistas pudessem atingir uma taxa de substituição de 92% do último salário.

A melhoria da cobertura material (novas prestações e aumento do valor das existentes) e pessoal implicaram um significativo aumento do esforço financeiro do sistema de segurança social que não foi compensado pelo aumento da receita de novos contribuintes, pelos sucessivos aumentos da taxa contributiva (Quadro 8) e/ou por outros factores (maior eficácia na cobrança e gestão financeira mais racional).

**Quadro 8 Evolução da Taxa Contributiva entre 1966-1994 (em %)**

	1966	1977	1979	1983	1986 <sup>(a)</sup>	1994 <sup>(a)</sup>
Taxa global	20,50	26,50	28,50	29,00	35,50	34,75
Trabalhadores	15,00	19,00	20,50	21,00	24,50	23,75
Empresas	5,50	7,50	8,00	8,00	11,00	11,00

<sup>(a)</sup> A Taxa Social Única (TSU) passou a incluir a eventualidade desemprego acabando os pagamentos ao Fundo de Desemprego.

Fonte: Legislação diversa.

Os prazos de garantia das pensões de velhice que tinham sido encurtados em 1973 foram aumentados de 3 anos de inscrição e 24 meses de contribuições para um mínimo de 60 meses de contribuições.

A gestão das finanças da Segurança Social, cada vez mais complexa devido ao aumento sustentado das despesas não acompanhado por um crescimento compatível das

receitas foi entregue em 1977 ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social que procurou desde o início otimizar os recursos disponíveis para fazer face ao aumento qualitativo e quantitativo das prestações.

Finalmente, em 1984 foi aprovada na Assembleia da República uma nova Lei de Bases da Segurança Social que veio cumprir o preceito constitucional referente à existência dum Sistema Unificado Segurança Social, revogando a Lei nº 2115, de 1962. Ficava assim instituído a universalidade da protecção social pois além da Previdência Social proteger todos os trabalhadores que desempenhassem tarefas remuneradas o direito à protecção social pública na velhice passava também a ser alargado a todos os outros cidadãos nacionais e mesmo internacionais que reunissem essas condições. Este direito à segurança social até garantia aos interessados o acesso aos tribunais. No novo Sistema de Segurança Social convergiam as lógicas Bismarckiana e Beveridgiana pois o novo Sistema de protecção incluía um regime geral, contributivo e de inscrição obrigatória e um regime não contributivo de inscrição facultativa acessível a todos.

Acabava a anterior atonicidade e independência, pelo menos teórica, das instituições de previdência do regime corporativo ficando todas elas dirigidas pela mesma entidade, embora devidamente articuladas entre si. A sua unificação ia permitir que os trabalhadores que tivessem sido abrangidos por sistemas de segurança social diferentes durante a sua vida activa, como por exemplo o regime geral e o sistema de protecção da função pública pudessem usufruir duma pensão única. Porém a unificação dos sistemas não excluía uma descentralização das entidades, transformadas formalmente em serviços de modo a estarem mais próximas da população.

O novo sistema também não admitia quaisquer discriminações, nem mesmo para os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, apesar de se exigir reciprocidade.

A recusa ideológica do anterior regime político em financiar o Sistema Previdencial foi abandonada de acordo com o disposto no nº 8 do art. 5 da Lei nº 28/84, de 14 de Agosto, “a solidariedade consiste na responsabilidade da colectividade pela realização dos fins do sistema e envolve o concurso do Estado no seu financiamento”.

A publicação da Lei de Base permitiu legislar sobre vários questões sociais que aguardavam um enquadramento jurídico de fundo para poderem ser definidas e equacionadas legalmente de forma estável. Entre outras medidas sociais merecem referência especial a integração no regime geral ou regime dos trabalhadores independentes dos regimes de previdência e abono de família dos trabalhadores rurais. É bem visível a preocupação pela integração deste sector na Segurança Social visto ter

sido discriminado durante muitos anos, nomeadamente gozando duma protecção pública muito limitada prestada pelas Casas do Povo e ainda por ocupar um largo número de trabalhadores fora da faixa litoral.

O desemprego passou a ser definitiva e permanentemente enquadrado nas eventualidades cobertas pela Segurança Social. Anteriormente, o poder político apenas havia legislado de forma casuística e em determinados períodos de maior crise económica de forma a minorar as carências a que estavam sujeitos os desempregados.<sup>49</sup>

A criação da Taxa Social Única resultou da inclusão da eventualidade desemprego no regime geral da Segurança Social tendo a partir daí trabalhadores e entidades patronais passado a descontar também para aquela eventualidade, extinguindo-se assim a quotização específica para o fundo de desemprego.

### **2.3.2 A década de 90**

Perante uma opinião pública que exigia cada vez com maior insistência o alinhamento da legislação social portuguesa pela legislação social existente na Europa democrática e desenvolvida, os sucessivos governos foram adoptando atitudes frequentemente contraditórias instituindo vantagens sociais favoráveis e dispendiosas e controlando muito rigorosamente e até reduzindo certas regalias sociais já em vigor.

Nos anos 90 foram autorizados pagamentos retroactivos de contribuições pelos trabalhadores que haviam exercido actividades obrigatoriamente abrangidas pelos regimes de segurança social embora nunca as tendo declarado visto que antes do *25 de Abril* as fugas à inscrição e pagamento das contribuições eram generalizadas. Apesar de já ter saído legislação anterior considerando esta situação, o Decreto-Lei 380/89 de 27 de Outubro e o Decreto Regulamentar 37/90 de 27 de Novembro foram extremamente generosos em relação aos meios de prova acabando por admitir a simples apresentação de quaisquer testemunhas, o que permitiu numerosos abusos. Nestes pagamentos retroactivos a taxa contributiva foi fixada em 18% tendo o legislador alegado para esta redução o facto desta cobertura se limitar às eventualidades invalidez, velhice e morte.

Tal como a instituição do 13º mês e também com o objectivo de aproximar a pensão recebida anualmente do montante salarial anual anterior foi instituída uma prestação suplementar em Julho de cada ano correspondente ao subsídio de férias.

---

<sup>49</sup> Saliente-se que no *Estado Novo* não existia subsídio de desemprego e as quotizações patronais para o fundo de desemprego eram utilizadas no fomento de obras públicas.

Reduziu-se para os 55 anos a idade mínima de acesso à pensão e foram criadas condições favoráveis de pré-reforma tendo esta facilidade sido aproveitada por certas entidades empresariais para rejuvenescerem os seus quadros de pessoal e assim ultrapassarem a rigidez do mercado de trabalho. Segundo o Decreto-lei 261/91, de 25 de Julho, a entidade patronal passava a pagar ao trabalhador até um mínimo de 25% da última remuneração auferida e descontava 7 ou 14,6%, enquanto os beneficiários descontavam 3 ou 7% do recebido. Embora os objectivos deste diploma fossem meritórios a redução das receitas contributivas de trabalhadores e entidades empresariais revelou-se financeiramente penalizante até porque foi acompanhada de isenções e reduções de taxas contributivas para promover o emprego de jovens, deficientes e desempregados sendo também reduzidas as taxas contributivas patronais no momento em que o beneficiário atingisse a carreira contributiva completa.

Reformulou-se o método do cálculo das pensões, tendo-se instituído a revalorização da carreira contributiva de acordo com a evolução do índice de preços do consumidor (sem habitação), deixando assim de ser completamente arbitrária e sujeita ao momento político/eleitoral e mais tarde passou a ser também ponderado um índice de melhoria salarial observado no sistema produtivo. Passou a ser usada uma remuneração de referência que integrava as pensões relativas aos 13º e 14º meses uma vez que eles já estavam plenamente instituídos no sector público e privado, na vida activa e nas reformas. Adicionalmente, acentuou-se o princípio redistributivo aplicando taxas regressivas de acordo com o valor das remunerações de referência ou escalões de rendimento indexados ao Salário Mínimo Nacional.

Criou-se também um Complemento Social atribuído a todos os contribuintes cuja pensão estatutária, pela curta carreira contributiva e/ou pelo baixo nível da remuneração de referência ficasse abaixo da pensão social (regime não contributivo) e fixou-se uma tabela de remunerações convencionais, aplicada sempre que não fosse possível comprovar de forma inequívoca as remunerações auferidas pelo beneficiário. Iniciou-se a indexação do valor da Pensão Mínima do Regime Geral dos trabalhadores por conta de outrem ao Rendimento Mensal Mínimo Garantido pois, por falta de actualização acontecia a pensão de alguns beneficiários ficar abaixo do RMMG o que era um contra senso. Foi permitido a acumulação de pensões do regime geral com pensões de outros sistemas e com as pensões de invalidez e instituiu-se a regra do regime mais favorável por livre escolha do contribuinte/pensionista.

Para de certo modo compensar estas medidas foi alargado o prazo de garantia de 10 para 15 anos, visto que o anterior era manifestamente exíguo e passou-se a exigir uma densidade contributiva mínima de 120 dias com registo de remunerações por ano para se evitar a manipulação na contagem de anos contributivos, regressou-se a uma taxa anual de formação da pensão de 2% por cada ano civil em vez dos 2,3 anteriores – art. 32 do Decreto-Lei 329/93 de 25 de Setembro e limitou-se a taxa global de formação da pensão entre os 30 e 80% do último salário. Unificou-se a idade legal da reforma de ambos os sexos para os 65 anos, aumentando-se assim a idade de reforma das mulheres que até tinham uma esperança média de vida mais elevada, elevou-se de 55 para os 60 anos o limite mínimo para solicitar a reforma antecipada e fez-se uma clara distinção entre profissões desgastantes e profissões próprias de determinadas faixas etárias.

Houve também a preocupação de se começar a equacionar a adequação selectiva das fontes para evitar que o financiamento do regime não contributivo continuasse a ser feito pelas contribuições do regime geral. De acordo com o princípio da solidariedade social considerou-se que o financiamento do regime não contributivo deveria ser assegurado numa base de cidadania, através do Orçamento do Estado e não apenas pelos descontos dos trabalhadores da Segurança Social através das suas contribuições.<sup>50</sup> O aumento da taxa normal do IVA - pela Lei 39-B/94, de 27 de Dezembro - tornou possível esse objectivo pois o acréscimo de receita resultante passou a ser obrigatoriamente consignado à Segurança Social.

De acordo com a Lei de Bases 17/2000, de 8 de Agosto, a “protecção garantida no âmbito do regime de solidariedade, as prestações de protecção à família não dependentes de carreiras contributivas e, assim, associadas à protecção social de cidadania e à acção social são, exclusivamente, financiadas por transferências do Orçamento do Estado”. Foi também fortalecido financeiramente o FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social - fazendo a consignação para aquele Fundo numa parcela entre dois e quatro pontos percentuais das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem. O Decreto-Lei 331/2001, de 20 de Dezembro, veio reforçar ainda mais as transferências do Orçamento do Estado para o financiamento dos Sistemas não contributivos, consignando a partir de 2005 uma cobertura orçamental até 50% desses encargos.

---

<sup>50</sup> A Lei de Bases de 1984 já estipulava que o modelo de financiamento do regime não contributivo deveria ser assegurado por transferências do Orçamento do Estado mas não criava novas fontes de receita para atingir aquele objectivo

### 2.3.3 As reformas do século XXI

Apesar do Orçamento da Segurança Social ainda registar excedentes, o aumento das receitas continuou a ser cada vez mais lento face à rapidez do crescimento homólogo das despesas. Preocupados com esta evolução, e tendo em conta as projecções a longo prazo que davam conta de um acentuado envelhecimento populacional, os legisladores foram procurando encontrar as medidas mais adequadas para alterar a situação e no prazo de sete anos a Assembleia da República elaborou e aprovou três Leis de Bases: a Lei 17/2000, de 8 de Agosto; a Lei 32/2002, de 20 de Dezembro; e a Lei 4/2007, de 16 de Janeiro.<sup>51</sup>

Se na primeira lei todos os subsistemas estavam incluídos no *Sistema de Solidariedade e Segurança Social*, na segunda eram agrupados os vários subsistemas no *Sistema Público de Segurança Social* a par do *Sistema de Acção Social*, anteriormente classificado apenas como subsistema. Nesta última Lei ainda havia um Sistema que incluía os regimes complementares legais de carácter obrigatório, os regimes contratuais, convencionais e institucionais, de adesão colectiva, e os regimes contratuais de adesão individual além dos esquemas facultativos de auto-protecção, todos eles em articulação com o *Subsistema Previdencial da Segurança Social*.

Na Resolução do Conselho de Ministros 141/2006, de 12 de Outubro, o governo já considerava “... a situação de enfraquecimento e deterioração financeira das políticas sociais...” e de acordo com o seu programa assumia o compromisso de “construir uma terceira geração de políticas sociais” que garantisse a sustentabilidade económica, social e financeira do sistema de segurança social, que desse um novo impulso ao reforço da protecção social e que ao mesmo tempo equiparasse as condições de acesso de todos os cidadãos. Promover-se-ia a convergência entre regime geral e o regime dos funcionários públicos visto que estes últimos beneficiavam dum regime mais favorável.

Os mecanismos de actualização tinham de ser desligados da retribuição mínima mensal garantida pois essa relação tinha-se mostrado demasiado onerosa para os cofres da Segurança Social e impedia o governo de utilizar o RMMG como um instrumento da política de rendimentos. Separou-se assim a luta contra a pobreza da política de

---

<sup>51</sup> É de realçar que a vigência da Lei de Bases 1884 de 1935 prolongou-se por 27 anos, a Lei 2115 de 1962 aplicou-se durante 22 anos e a Lei 28/84 de 14 de Agosto vigorou 16 anos.

rendimentos e passou-se a fazer actualização anual das pensões em função do Indexante de Apoios Sociais – IAS, cujo crescimento era muito mais moderado (Quadro 9).

**Quadro 9 Valores fixados para os indexantes (em Euros)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2006/2010
<b>SMN</b>	385,90	403,00	426,00	450,00	475,00	23% ↑
<b>IAS</b>	385,90	397,86	407,41	419,22	419,22	8,6% ↑

*Fonte: Legislação diversa.*

Procurar-se-ia ainda moralizar a atribuição do subsídio de desemprego evitando-se que os trabalhadores nessa situação pudessem recusar sistematicamente ofertas de emprego compatíveis com as suas habilitações e foram tomadas outras medidas que ficaram bem expressas na Lei 4/2007. Essa lei introduziu alterações relevantes na protecção social que passou a considerar apenas dois sistemas: o *Sistema de Protecção Social de Cidadania*, englobando os subsistemas de Acção Social, Solidariedade e Protecção Familiar e o *Sistema Previdencial*.

Especificamente em relação à velhice, o Decreto-Lei 187/2007, de 10 de Maio, veio acelerar a transição para a carreira contributiva completa no cálculo das pensões para evitar a sua manipulação fraudulenta, que consistia em concentrar nos últimos anos os rendimentos mais elevados. Nesta lógica, introduziu-se limites máximos de 12 IAS aos que no cálculo do rendimento de referência recusassem aceitar a totalidade da sua carreira contributiva e só quisessem considerar os melhores 10 dos últimos 15 anos.

As taxas contributivas também passaram a ser fixadas actuarialmente, em função do custo de protecção de cada eventualidade sem prejuízo de outros factores a considerar, ou seja voltou-se a considerar vantajoso haver uma taxa social global desagregada por ramos de actividade e cobertura, que por terem probabilidades de ocorrência diferentes deveriam receber recursos diferentes.

Penalizou-se mais severamente a reforma antecipada uma vez que essa prática social originava uma significativa perda de receitas - contribuições e um correlativo aumento das despesas – e promoveu-se e protegeu-se as longas carreiras contributivas pela razão inversa. As actualizações e o montante das pensões tornaram-se mais previsíveis pelo estabelecimento duma regra clara, objectiva e previamente conhecida.

Para compensar o progressivo envelhecimento demográfico introduziu-se um factor de sustentabilidade sobre a pensão estatutária que só por si, irá levar inevitavelmente à

sua redução num futuro não muito distante ou a um aumento efectivo da idade de reforma caso se mantenha actual progressão da longevidade observada na última década e que se saldou por mais 3 anos.

Criou-se um regime complementar público de capitalização, ao contrário da anterior Lei de Bases onde apenas se dizia que “os regimes complementares podem ser de iniciativa do Estado, das empresas, das associações sindicais, patronais e profissionais”. Deste modo o Estado, através dum novo organismo – Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P. - passou, ele próprio a promover, em concorrência com os privados as poupanças individuais e voluntárias.

Acelerou-se o financiamento do Sistema de Protecção Social de Cidadania para que dependesse apenas dos seus recursos próprios e das transferências do Orçamento Geral do Estado e o Sistema Previdencial auto-financiar-se-ia através das quotizações dos trabalhadores e/ou contribuições das entidades patronais, concretizando-se assim o princípio da diversificação e adequação selectiva das fontes.

Após a promulgação da Lei de Bases de 2007, a estruturação da protecção à velhice segue o já identificado para outros países europeus. O 1º pilar integra numa fileira 0 os mecanismos de luta contra a pobreza que incluem os regimes não contributivos e equiparados a não contributivos, sujeitos a condição de recursos e que atribuem uma pensão social, de carácter universal e de cidadania, o regime especial de segurança social das actividades agrícolas, fracamente contributivo que atribui uma pensão 20% superior à pensão social e o complemento social que acresce aos valores das pensões atribuídas pelo regime geral quando aquelas ficarem abaixo das pensões mínimas dos respectivos escalões; numa 1ª fileira, gerida em repartição, encontramos as pensões contributivas (regime geral – trabalhadores conta de outrem e independentes, de natureza obrigatória) e os esquemas obrigatórios autónomos do regime geral (funcionários públicos, bancários e telecomunicações); por último, numa 2ª fileira estão compreendidas as pensões contributivas colectivas e individuais, regidas no regime de capitalização e sem expressão em Portugal.

O 2º pilar que em Portugal, como aliás no resto da Europa, não atinge grande expressão agruparia os esquemas colectivos privados, complementares ocupacionais e voluntários. Um 3º pilar, compreende as poupanças privadas individuais e voluntárias que os seus titulares aplicam, nomeadamente, em Fundos de Pensões; este pilar é gerido em capitalização por entidades especializadas na aplicação de capitais a médio e longo prazo e companhias de seguros e também pela entidade pública ou seja pelo Instituto de

Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P. que desde 2008 tem assumido a gestão desses capitais que atribuem “fundos de certificados de reforma”.

Em Portugal o aumento significativo das despesas sociais provocado pela cada vez maior abrangência quantitativa e qualitativa das prestações exigiu um acrescido aumento da participação dos financiadores e das fontes de financiamento. O aumento da taxa contributiva global e a necessidade absoluta de reduzir os custos de contexto para aumentar a produtividade do tecido económico foi uma equação difícil de resolver sobretudo devido ao profundo atraso estrutural e à agravada crise financeira.

Se na Europa mais desenvolvida a reforma da Segurança Social tem-se revelado difícil de realizar, em Portugal, que se debate com os seus problemas económico-financeiros crónicos, a situação ainda é mais complicada e qualquer mudança terá de passar pela introdução de medidas inovadoras, aceites e compreendidas pela opinião pública e que procurem resolver os problemas de fundo com que nos defrontamos e não apenas reparar conjuntamente o funcionamento do sistema e deixar para próximos governantes a implementação das mais difíceis e impopulares decisões.

Os portugueses e especialmente os contribuintes da Segurança Social têm de sentir que estão e vão ser tratados da mesma forma quando chegar o momento de definir o valor das pensões e que uns trabalhadores não são tratados melhor do que outros só porque tiveram mais força corporativa para impor as suas próprias reivindicações. Na Europa cada vez é mais aceite a ideia que uma significativa parte da reforma dos actuais trabalhadores dependerá das poupanças investidas por eles próprios durante a sua vida activa e o Estado não só deve estimular essa ideia como criar incentivos financeiros e contributivos para aqueles que decidam complementar as suas reformas a que irão ter direito no âmbito do sistema de contribuição obrigatória da Segurança Social.

## Conclusões

Embora a velhice tenha sempre constituído a causa mais frequente da pobreza, a intervenção organizada dos poderes públicos no apoio específico aos idosos só começou na Europa Ocidental na última década do século XIX, tendo Portugal iniciado esse percurso cerca de 30 anos mais tarde.

Durante a fase assistencial o auxílio à velhice era indiscriminado, sem distinção de idades e com o triunfo do Liberalismo as entidades que o prestavam foram dissolvidas ficando ainda mais debilitado o apoio público organizado aos pobres e velhos. Este vácuo na assistência aos mais necessitados gerou da parte dos trabalhadores uma resposta colectiva e organizada sob a forma de Mutualismo com a criação de Instituições - Associações de Socorros Mútuos para apoiar os seus beneficiários na doença, na educação e também noutras eventualidades como a velhice.

Na fase assistencialista em que ainda predominava um espírito liberal, os poderes públicos limitaram-se a disciplinar e reforçar o movimento mutualista. No entanto, as limitações das Associações de Socorros Mútuos e o alastramento bem visível da pobreza social geraram na opinião pública alguma sensibilidade para uma intervenção do Estado na Protecção Social Pública à velhice. Após várias tentativas foram criados em 1919 os Seguros Sociais Obrigatórios. Face à oposição provocada e devido ao descalabro com que se debatiam as finanças públicas a via mais pacífica para a sua aprovação foi a adopção dum modelo Bismarckiano que não obrigasse a qualquer esforço significativo da parte do Estado. De qualquer modo a maior parte daqueles diplomas legislativos – caso do seguro velhice – nunca foi implementada devido quer à instabilidade governamental na Iª República quer a uma inflação galopante.

Embora neste período ainda estivessem activas certas instituições características da fase assistencial consideramos que a aprovação daquele pacote legislativo representou o início da fase dos Seguros Sociais Obrigatórios em Portugal. Com efeito apesar das vicissitudes que acompanharam a sua aprovação e o dismantelamento ou mesmo liquidação dos instrumentos necessários a uma intervenção sustentada do Estado nesta área social, iniciou-se uma nova fase em que os poderes públicos, embora agindo de diferentes modos passaram a acompanhar de perto, a influenciar e mais tarde a hegemonizar o sector dos Seguros Sociais Públicos e entre eles a Protecção Social Pública à Velhice.

A Ditadura Militar de 1926 a 1933 não trouxe novidades e neste período só pode ser salientada a tentativa de recuperação da legislação aprovada em 1919 e que foi completamente suspensa por Oliveira Salazar em 1928 e o apoio ao movimento mutualista como a única forma dos trabalhadores se conseguirem precaver minimamente contra algumas eventualidades nomeadamente a velhice.

A Constituição de 1933, o Estatuto do Trabalho Nacional do mesmo ano e a primeira Lei de Bases da Previdência Social em 1935 representaram a resposta do *Estado Novo* ao alastramento da miséria social e ao falhanço da tentativa de criar um sistema previdencial pelo regime parlamentar anterior.

A intervenção pública directa, tomada pelo regime parlamentar anterior foi rejeitada pelo novo poder, por motivos ideológicos e por considerar que os gigantescos organismos que centralizavam o apoio social estatal eram os principais promotores do desperdício e da ineficácia. O Estado deveria ser apenas uma entidade dinamizadora e fiscalizadora e a Previdência Social deveria partir da iniciativa dos próprios interessados, ser descentralizada e formatada em função das características dos respectivos ofícios e profissões e inserir-se dentro da estrutura corporativa. O Sistema Previdencial definido pela Lei 1884 incluía as Caixas Sindicais de Previdência, as Caixas de Previdência das Casas do Povo e as Casas de Pescadores dentro do edifício corporativo e fora dele reconhecia as Caixas de Reforma ou Previdência. No princípio do funcionamento da cobertura da eventualidade velhice aquela beneficiou um número bastante reduzido de trabalhadores devido a vários factores e nomeadamente perante a exigência dum prazo de garantia de 10 anos. A situação do modelo previdencial erigido nos anos 30 começou a mostrar as suas limitações e na década de 60 a situação agravou-se com o aparecimento de situações financeiramente muito complicadas facto que justificou a reforma do sistema.

A degradação técnico-financeira da Previdência Social do fim dos anos 50 e a delicada situação política do regime no começo dos anos 60 obrigou à execução duma reforma meramente interna do próprio sistema, transferindo fundos das prestações diferidas para o sector deficitário dos benefícios imediatos, mitigando o regime de capitalização em vigor, especializando a actividade das Caixas e criando uma Caixa Nacional de Pensões para impor disciplina económico-administrativa.

Já no Governo de Marcelo Caetano, a tentativa de tornar o regime mais popular conduziu a um alargamento dos campos de cobertura pessoal e material do sistema sem

qualquer preocupação pela manutenção do princípio do modelo previdencial original, isto é a sua auto-suficiência financeira.

Com a implantação da Democracia em Portugal a pressão popular para passar rapidamente à fase do Direito Social foi imediata e muitas das medidas sociais que nos outros países ocidentais democráticos demoraram 20/30 anos a efectivarem-se aconteceram em Portugal em muito pouco tempo e numa conjuntura de profunda crise económico-financeira.

O novo poder político procedeu rapidamente à estruturação do Estado Social, com o objectivo de ampliar a cobertura a amplos sectores deficientemente protegidos e introduzir prestações para riscos sociais ainda não cobertos. Da Previdência Social organizada numa base profissional (beneficiários/contribuintes) passou-se ao conceito de Segurança Social assegurada pelo Estado segundo os princípios quer da solidariedade profissional quer da solidariedade social. Essa solidariedade social introduziu, pela primeira vez em Portugal na cobertura da eventualidade velhice, o conceito Beveridgiano de cobertura universal, que iria ser aplicado aos cuidados de saúde através da criação do Sistema Nacional de Saúde.

A protecção social pública à velhice que até ao 25 de Abril era Previdencial e funcionava segundo a lógica dos seguros sociais, de cariz exclusivamente Bismarkiano, com a institucionalização de medidas abrangentes como a Pensão Social passou também a acolher prestações de natureza Beveridgiana ou seja prestações que não dependiam de quaisquer contribuições dos seus beneficiários. Esta evolução que aperfeiçoou e alargou a cobertura desta eventualidade específica mostra bem como, no caso Português se caminhou no sentido da convergência das duas filosofias embora a concepção Bismarckiana ainda continue hoje a ser dominante.

As sucessivas medidas tendentes à universalização da cobertura dos diversos riscos sociais, a criação de novas prestações e a melhoria dos seus montantes determinaram um aumento expressivo da despesa social. A promulgação de três Leis de Base da Segurança Social no prazo de 7 anos espelha bem as enormes preocupações que o poder político sentia em relação à sustentabilidade do Sistema, sobretudo num ambiente de severas restrições financeiras a nível orçamental a cujo cumprimento Portugal estava obrigado pelas resoluções tomadas pela Comunidade Europeia.

## Fontes e referências bibliográficas

### A) Referencias bibliográficas

Associação Industrial Portuguesa (1916), Relatório da Direcção, Typographia “A Editora Lda.” Lisboa 1917

ARCANJO, Manuela (2008), *Economia e Política da Segurança Social*, Texto de Apoio à Unidade Curricular, Mestrado em Análise da Política Social, ISEG.

ARCANJO, Manuela (1991), *Análise e Avaliação dos Sistemas de Segurança Social. Um Modelo Aplicado a Portugal*, ISEG (Tese de Doutoramento)

ARZA, Camila and KOHLI, Martin (2008), *Pension Reform in Europe – Politics, policies and outcomes*, Routledge/EUI Studies in Political Economy of Welfare.

BOTTO-MACHADO, Fernão, 1911, O Seguro Obrigatório dos Trabalhadores, Lisboa Typografia Bayard

Instituto Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral; Boletim de Previdência Social, Nº4 de 1917, nº 7 de 1919, nº 17 de 1926, nº 21 de 1930 e nº 23 de 1932, Lisboa.

Instituto Nacional Trabalho Previdência (1936), Boletim Nº 10, de 15 de Abril, Lisboa

BOTTO-MACHADO, Fernão (1911), *O Seguro Obrigatório dos Trabalhadores*, Projecto de Lei apresentado à Assembleia Nacional Constituinte, Typografia Bayard, Lisboa

BUREAU INTERNATIONAL DO TRABALHO (1997), *Pension Schemes*, Edição Portuguesa de 2001 do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Lisboa.

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital (2007), *CRP – Constituição da Republica Portuguesa Anotada*; Coimbra Editora

CARDOSO, José Luís; ROCHA, Maria Manuela (2009), *O seguro social obrigatório em Portugal (1919-1928): acção e limites de um Estado providente*, *Análise Social*, Volume XLIV, p. 439-470.

CRUZ, Domingos (1934), *A Mutualidade em Portugal*, Separata de “O Instituto”, Coimbra

COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL (1997), *Livro Verde da Segurança Social*, INA, IGFSS

CONGRESSO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E INDUSTRIAIS DE PORTUGAL (1923), *Teses e Actas*, Lisboa, 1 a 4 de Dezembro de 1923

DIÁRIO DA MANHÃ (1933), Artigo sobre Previdência Social, nºs 673, 674 e 675 de de 16, 17 e 18 de Fevereiro de 1933, Lisboa.

DIRECÇÃO-GERAL DA PREVIDENCIA SOCIAL, (1919), *Notas da DGPS*, 17 e 21 de Fevereiro, Lisboa.

DUMONT, Jean-Pierre (1992), *Les Systèmes de protection social en Europe*, Economica, Paris.

DURLAUF, Steven and BLUME, Larry (2008), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2ªEdition, Palgrave Macmillan, Londres.

EUROPEAN COMMISSION (1997), *Social Security and Public Pension Systems*:

- Beveridge and Bismarck*, European Economy, The Welfare State in Europe, Nº 4.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *Social Protection in Europe*, Employment & social affairs, Luxembourg.
- FRANCO, Raquel Campos, (2005), *Defining the Nonprofit Sector: Portugal*, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, WP No 43, Baltimore.
- GONÇALVES, Eduardo Cordeiro (2007), “*Mutualismo ou Tentativa de Sindicalismo Católico*”. Revista da Faculdade de Letras, IIIª série, Volume 8, Porto.
- GRILO, João Francisco, (1930); “*Legislação social em Portugal*” Boletim de Previdência Social nº 21 de Jan./Dez de 1930, Lisboa
- GUIBENTIF, Pierre, (1985), “Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social e as suas ligações com o corporativismo”, *Ler História* nº 5, Lisboa.
- INE (1950-1965), *Estatísticas da Organização Corporativa e Previdência Social*, Lisboa.
- Ministro das Corporações e Previdência Social (1963), “ Inovações do Sistema Português de Previdência Social”, publicado em *Análise Social*, 1964 , nº 5.
- INSTITUTO DE GESTÃO DA PREVIDENCIA (1978), *Relatório do Instituto de Gestão da Previdência*, Lisboa
- IGFSS (2002/2007), *Contas da Segurança Social de 2002 a 2007*, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Ministério do Trabalho e Segurança Social, Lisboa.
- INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA (1916), *Opúsculo de propaganda social*, Porto.
- LEAL, A. Silva (1966/67) *Organização da Previdência*, Lições do Instituto de Estudos Sociais, Lisboa
- LINDERT, Peter H. (2004), “Poor Relief before the Welfare State: Britain versus the Continent, 1780-1880”, *European Review of Economic History*, 2 : 101-140.
- LINDERT, Peter H. (2004), *Growing Public*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MADUREIRA, Arnaldo (2000), *A Formação Histórica do Salazarismo*, Livros Horizonte, Lisboa
- MAIA, Fernando M. (1985), *Segurança Social em Portugal – Evolução e Tendências* Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa.
- MATIAS, Álvaro (1999), *Economia da Segurança Social – teoria e política*, Associação Portuguesa de Segurança Social, Lisboa,
- MONTE-PIO (1916), *Instituições de Previdência*, Opúsculo de Propaganda Social, Porto
- MÜLLER, Katharina (2008), “*The politics and outcomes of three-pillar pension reforms in Central and Eastern Europe*”, in Camila Arza and Martin Kohli (eds.), nº 5 da Part I *Pension Reform in Europe, Politics, policies and outcomes*, Ch. 5, Part I, Routledge.
- NATALI, David (2004), *The Pension System – Portugal*, Observatoire Social Européen, Bruxelles.
- NATALI, David (2004), *Basic Glossary for The Analysis of Pension Systems*, Observatoire Social Européen, Bruxelles.

- OLIVEIRA, César (1991), *Salazar e o seu Tempo*, Edições O Jornal, Lisboa.
- OECD (2007), *Pensions at a Glance: Public Policies Across OECD Countries 2007*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2009), *Private Pensions Outlook 2008*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- PEREIRA, Miriam (1999), “As origens do Estado Providência em Portugal: as novas fronteiras entre público e privado”, *Ler História*, 37.
- PEREIRA, Pedro Teotónio (1937), *A Batalha do Futuro. Organização Corporativa*, Clássica Editora, Lisboa.
- PINTO, António Madeira (1907), “*Aposentações Operárias*”, Coimbra.
- PRESIDENCIA DO CONSELHO (1955), “*25 Anos de Administração Publica*” Ministério das Corporações e Previdência Social, Lisboa.
- KOHLI, Martin (1987), “Retirement and the moral economy: an historical interpretation of the German case”, *Journal of Ageing Studies* 1(2): 125-144.
- REIN, Martin and ANDERSON, Karen (2008), “The interdependence of the system of solidarity and the system of equivalence” in Camila Arza and Martin Kohli (eds.), *Pension Reform in Europe – Politics, policies and outcomes*, Ch.7, Routledge
- RODRIGUES, Pedro G. e PEREIRA, Alfredo Marvão (2007), *A Reforma das Pensões em Portugal*, Fundação Luso-Americana, Lisboa.
- SARAIVA, J. Andrade (1919); “Conferência da Paz e os grandes problemas sociais” ,Boletim da Previdência Social nº 7, Ano II – Outubro a Maio de 1919, p.281- 293
- SARAIVA, José A., HENRIQUES, Júlio (1976), *O 28 DE Maio e o Fim do Liberalismo*, Bertrand, Lisboa.
- SECRETARIA DE ESTADO DA INFORMAÇÃO E TURISMO (1972), *Orgânica Governamental, Sua Evolução, e Elencos Ministeriais Constituídos desde 5 de Outubro de 1910 a 31 de Março de 1972*, Lisboa.
- SILVA, Manuela (1979), *Pensões Sociais e de Reforma em Portugal*, Edições Critério, Lisboa.
- SLACK, Peter (1990), *The English Poor Law, 1531-1782*, Macmillan Education, London.
- SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (2004), *Sustainability of second and Third pillar schemes and their contribution to adequacy. A Review of available data*, Bruxelles.
- SOUSA, Rodolfo Soeiro (1966), “A previdência Social Portuguesa – dados e comentários”, *Análise Social*, nº 15 – 3º Trimestre.
- UNIÃO NACIONAL (1962), “*reforma da Segurança Social*”,Lisboa.
- VASCONCELOS, Manuel (1917); “Caixa Nacional de Previdência (Doença-Velhice-Invalidez)”, Boletim Previdência Social nº 2 de Jan./Mar de 1917, Lisboa
- VAZ, Maria João, RELVAS, Eunice e PINHEIRO, Nuno (2000), *Exclusão na História*, Celta Editora, Oeiras.
- WORLD BANK (1994), *Averting the old age crisis* , World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Oxford.

## **B) Fontes legislativas**

- Decreto com força de Lei s/nº de 1 de Agosto 1899 (Associações de Classe)
- Decreto 1079, de 23 de Novembro de 1914 (Congelamento Rendas de Casa)
- Lei nº 494, de 16 de Março 1916 (Criação do Ministério do Trabalho)
- Decreto 2354, de 21 Abril de 1916 (Organização Serviços M. do Trabalho)
- Lei nº 524, de 5 de Maio de 1916 (Criação cargos de Sub-Secretários de Estado)
- Lei nº 599, de 14 Junho 1916 (Cooperativas e Seguros)
- Portarias nº 742 e 743, de 10 de Agosto 1916 (Inquéritos às ASM)
- Lei nº 693, de 15 de Maio de 1917 (Nomeação Sub-Secretário Estado Trabalho)
- Lei nº 828, de 28 de Setembro de 1917 (Alterações ao congelamento das rendas de casa)
- Decreto 3511, de 5 de Novembro 1917 (Reorganização dos Serviços do Ministério do Trabalho)
- Decreto 3902, de 9 de Março 1918 (Criação dos Ministérios da Agricultura e Subsistências e Transportes)
- Decreto 4889, de 12 de Outubro de 1918 (Contratação de actuário)
- Decreto 5638, de 10 de Maio de 1919 (Criação do Seguro Social Obrigatório)
- Decreto 5640, de 10 de Maio de 1919 (Criação do ISSOPG)
- Decreto 10634, de 20 de Março de 1925 (Regulamentação do exercício do comércio bancário)
- Decreto 11267, de 25 de Novembro de 1925 (Extinção do Ministério Trabalho)
- Decreto 12303, de 13 de Setembro de 1926 (Alienação de bens pelas ASM)
- Decreto 15342, de 11 de Abril de 1928 (Estatutos Caixa Nacional de Previdência)
- Decreto 15343, de 11 de Abril de 1928 (Remodelação do Seguro Social Obrigatório)
- Decreto 15431, de 7 de Maio de 1928 (Suspende Decretos 15342, 15343 e 15387)
- Decreto 16667, de 27 de Março de 1929 (Criação da Caixa Nacional Previdência)
- Decreto 19093, de 4 de Dezembro de 1930 (Autorização para aplicação de fundos nas ASM e CR/P)
- Decreto 19281, de 29 de Janeiro de 1931 (Reforma das ASM)
- Decreto 20944, de 27 de Fevereiro de 1932 (Reforma das ASM)

- Lei 1884, de 16 de Março de 1935 (Instituições reconhecidas pela previdência social)
- Decreto-Lei 25701 de 1 de Agosto 1935 (Salários mínimos comércio e indústria)
- Decreto-Lei 25825, 6 Setembro 1935 (Comissões Administrativas das ASM)
- Decreto 25935 de 12 de Outubro de 1935 (Regulamentação CSP)
- Lei nº 1953, de 11 de Março de 1937 (Criação das Casas de Pescadores)
- Decreto 27978, de 2 de Agosto de 1937 (Regulamentação das Casas Pescadores.)
- Decreto 28321 de 27 de Dezembro de 1937 (Regulamentação das CR/P)
- Decreto-Lei 29006, de 17 de Setembro 1938 (Reformulação do DL 25701 de 1/08/1935)
- Decreto-Lei 30711, de 29 Agosto 1940 (Possibilidade do governo criar CR/P)
- Decreto-Lei 32192 de 13 Agosto 1942 (Criação do Abono de Família)
- Decreto-Lei 32674, de 20 de Fevereiro de 1943 (Alargamento do âmbito do DL 30711 de 29 de Agosto de 1940)
- Decreto-Lei 32749 de 15 de Abril de 1943 (Contribuição para Previdência Social)
- Decreto-Lei 34373, de 10 de Janeiro de 1945 (Junta Central das Casas de Povo)
- Decreto 34446, de 17 de Março de 1945 (Aplicação em empréstimos à FNAT)
- Decreto-Lei 35611, de 25 de Abril de 1946 (Aplicações de fundos das ASM)
- Decreto-Lei 36781 de 8 de Março 1948 (Aplicação em Acções e Obrigações)
- Decreto-Lei 7120 de 27 Outubro de 1948 (Arredondamento valor contribuições)
- Decreto 37440 de 6 de Junho 1949 (Aplicações em dívida pública)
- Decreto-Lei 37750, de 4 de Fevereiro de 1950 (Junta Central Casas Pescadores)
- Decreto 41595, de 23 Abril 1958 (Prestações de Seguros de Doença)
- Portaria nº 17965, de 23 Setembro 1960 (Pensões mínimas na invalidez e velhice)
- Portaria nº 17966, de 23 Setembro 1960 (Assistência medicamentosa)
- Portaria nº 17967, de 23 Setembro 1960 (Federação das Caixas de Previdência/Obras Sociais)
- Portaria nº 18460, de 3 de Maio 1961 (Pensões mínimas na invalidez e velhice)
- Lei nº 2115 de 18 Junho 1962 (Lei de Bases da Reforma da Previdência Social)
- Decreto 5266, de 23 Setembro 1963 (Regulamento das CSP)
- Decreto 5548, de 23 Setembro 1965 (Regulamento CR/P)
- Portaria nº 21546, de 23 Setembro 1965 (Criação da Caixa Nacional de Pensões)

- Decreto 486/73, de 27 de Setembro (Taxa contributiva e prazos de garantia)
- Decreto-Lei 217 de 27 de Maio de 1974 (Remunerações mínimas)
- Decreto-Lei 24 de 18 de Dezembro de 1974 (Subsidio de Natal para pensionistas)
- Portaria nº 865 de 31 de Dezembro de 1974 (Actualização das pensões mínimas)
- Portaria 94/77, de 23 de Fevereiro (Actualização das pensões regulamentares)
- Decreto Regulamentar 25 de 4 de Maio de 1977 (Prazos de garantia)
- Despacho Normativo 109/77 de 10 de Maio (Pensões dos deficientes das FA)
- Decreto-Lei 29, de 20 de Janeiro de 1979 (Taxas contributivas e taxa global)
- Decreto-Lei 513-M, de 26 de Setembro de 1979 (Taxas contributivas)
- Decreto-Lei 380 de 27 de Outubro de 1989 (Pagamentos retroactivos)
- Portaria 470 de 23 de Junho de 1990 (Subsídio de férias aos pensionistas)
- Decreto Regulamentar 37, de 27 de Novembro de 1990 (Pagamentos retroactivos)
- Decreto-Lei 261 de 25 de Julho de 1991 (Condições de pré-reforma)
- Decreto-Lei 326/93 de 25 de Setembro (Desagregação da taxa global)
- Decreto-Lei 329/93 de 25 de Setembro (Reforma do regime de pensões)
- Portaria 56 de 21 de Janeiro de 1994 (Tabela de remunerações convencionais)
- Decreto-Lei 9 de 8 de Janeiro de 1999 (Flexibilização da idade de acesso à pensão)
- Decreto-Lei 437, de 29 de Outubro de 1999 (Indexação ao RMG)
- Lei nº 35, de 19 de Fevereiro de 2002 (Revalorização da carreira contributiva)
- Lei nº 4, 16 de Janeiro de 2007 (Lei de Bases da Segurança Social)