

Jacques
Albe

O sistema de Segurança Social em França

Apresentação do sistema francês de segurança social: Símula histórica e princípios gerais

Anteriormente ao século XIX, nem as palavras segurança social, nem o sistema existiam. O liberalismo dominava; a cada um cabia precaver-se contra os riscos sociais que o ameaçavam. Para assegurar a sua protecção, o homem dispunha de diversas técnicas de garantia, com carácter individual: a responsabilidade civil, que permite obter uma reparação pecuniária dos infortúnios sofridos; a poupança, que oferece a vantagem de uma possível utilização totalmente universal — ou colectiva —, e também o seguro, a mutualidade, a assistência familiar ou pública.

De 1900 a 1939, a insuficiência dos processos acima citados, a acentuada miséria dos assalariados e, principalmente, a criação de uma nova mentalidade que, abandonando o gosto pelo risco, aspira a uma imperiosa necessidade de segurança, provocam o aparecimento dos germes donde brotará a segurança social. Estes aparecem em 3 sectores: acidentes de trabalho¹, seguros sociais² e abonos de família³. Mas são apenas esboços, num caos de legislação. O conjunto não é harmonioso, além de muito incompleto.

Em França, a segurança social instituída em sistema, quer dizer, reconhecendo a unidade fundamental de todos os riscos

¹ Lei de 9 de Abril de 1898 sobre os acidentes de trabalho na indústria — primeiro passo, evidentemente imperfeito —, que subsistirá até ao momento em que a Lei de 1 de Julho de 1938 reforma o conjunto do sistema e a de 30 de Outubro de 1946 insere a reparação destes acidentes no quadro da organização de segurança social.

² A Lei de 5 de Abril de 1910, a primeira a instituir um sistema geral de «reformas para trabalhadores da indústria e da agricultura», malogrou-se. É somente a partir de 1928 que o legislador intervém, instituindo um sistema geral de segurança social.

³ Depois de uma primeira e tímida intervenção legislativa em 1922, é promulgada a Lei de 11 de Março de 1932, pela qual o sistema de abonos de família se torna obrigatório e muito generalizado. Legislação reformada em 1939.

sociais e esforçando-se por cobri-los a todos num conjunto geral e coerente, nasce em 1945⁴. A influência das tradições mutualistas e das características sociológicas da população francesa explicam os princípios do actual regime.

A individualização das prestações é o primeiro desses princípios. Estas prestações não são uniformes, tal como o primitivo regime britânico as previa, mas adaptadas a cada situação particular. Em princípio, são proporcionadas às necessidades de cada um, e variam até um limite superior — segundo o rendimento recebido. Por outro lado, há que acrescentar toda uma acção sanitária e social posta em prática pelos organismos de segurança social, que compreende prestações complementares atribuídas com bastante liberalidade, uma acção preventiva e um esforço de equipamento que se exerce simultaneamente no plano hospitalar e no das realizações sociais.

O segundo princípio do regime francês estabelece a gestão democrática das instituições. A segurança social é gerida por caixas, cujos conselhos de administração são eleitos pelos beneficiários. O problema que se põe é o do equilíbrio entre a autonomia a deixar aos conselhos eleitos e a tutela exigida pelo carácter de serviço público da segurança social. A integração da acção das caixas na política económica e social de conjunto, que exige uma intervenção do Estado, não é menos importante.

O financiamento dos regimes, essencialmente assegurado por quotizações, constitui uma terceira característica. O imposto é excluído do sistema geral da segurança social, que cobre a grande massa dos assalariados da indústria e do comércio (salvo aqueles que dependem de regimes especiais) e funciona para a agricultura e alguns regimes particulares. Uma certa independência financeira é deste modo concedida ao sistema de segurança social, ao mesmo tempo que permite manter o Estado um pouco afastado. A desconfiança em relação a este último é, como se sabe, um dos dados da psicologia francesa.

A última característica, que está longe de poder ser desprezada, é a importância do factor internacional. País de imigração,

⁴ A Portaria de 4 de Outubro de 1945 institui uma organização de segurança social destinada a garantir os trabalhadores e suas famílias contra os riscos de qualquer natureza susceptíveis de reduzir ou suprimir a sua capacidade de ganho, e a cobrir os encargos de maternidade e de família. A partir desta data, o sistema anterior altera-se inteiramente com a Lei de 30 de Outubro de 1946 sobre os acidentes de trabalho, com a Lei de 22 de Agosto de 1946 sobre os abonos de família e com a Portaria de 19 de Outubro de 1945 sobre seguros sociais, que instituem, cada uma no seu domínio, uma coerência há muito desejada e que favorecem a tendência para a generalização da segurança social.

a França foi levada a assinar um número importante de convenções com quase todos os países da Europa e uma grande parte dos países da África, a fim de estabelecer o estatuto dos imigrados e das populações migrantes, do ponto de vista da segurança social.

O sistema francês de segurança social e o trabalho

Segundo o Código da Segurança Social ⁵, a toda a pessoa assalariada ou trabalhando a qualquer título e em qualquer lugar, para um ou vários empresários ou outras entidades patronais, é concedido o benefício da legislação sobre acidentes de trabalho. A aplicação desta última, segundo uma decisão do Supremo Tribunal de Justiça, está subordinada à existência de um contrato de trabalho.

Os segurados são os empregados e só eles.

Ao mesmo tempo que se assegura a indemnização das despesas médicas, farmacêuticas e outras, é compensada a perda de salário. Por outro lado, a incapacidade pode ser temporária ou definitiva e dar lugar a uma pensão. A gravidade do acidente pode, enfim, provocar a morte. Todavia, e apesar do que se poderá pensar depois de uma análise sumária do assunto, a cobertura do risco de acidente não está ligada ao seguro, mas obedece a regras que se diferenciam, sob certos pontos, das aplicáveis em matéria de seguro social.

É necessário que o acidentado faça prova de um mínimo de trabalho no decurso do período em referência; a partir de então, ele beneficia do direito à indemnização e não precisa de proceder ao adiantamento das despesas médicas e farmacêuticas, porque estas são reguladas directamente conforme o sistema de terceiro pagador, pela instituição seguradora. O segurado adquire o direito às prestações pecuniárias no dia seguinte ao do acidente, sendo o dia deste integralmente devido pelo empregador. Estas prestações são fixadas em 50 % do salário real do trabalhador e pagas ininterruptamente até ao restabelecimento ou até à data de consolidação do ferimento, que determine a aplicação do regime de incapacidade definitiva.

A *pensão de invalidez* é concedida quando o segurado justificar um mínimo de incapacidade. Aos inválidos que necessitam de uma terceira pessoa e aos segurados que não recebem abonos de família, são concedidos subsídios complementares para cobrir os encargos familiares. Do mesmo modo que as indemnizações são susceptíveis de ser majoradas em caso de falta imperdoável do empresário, também podem ser reduzidas na eventualidade

⁵ Artigo 415 e seguintes.

de uma imprudência culposa da vítima. É importante sublinhar que estas pensões são susceptíveis de actualização, tendo em conta a desvalorização da moeda.

«Na medida em que o trajecto não tiver sido interrompido ou alterado por motivo ditado por interesse pessoal e estranho às necessidades essenciais à vida corrente»⁶ o seguro de acidentes é alargado aos sobreviventes no trajecto do domicílio do segurado para o seu trabalho⁷.

O sistema francês de segurança social e a família

O problema da compensação dos encargos familiares está ligado ao problema dos salários: se é certo que a remuneração dos trabalhadores tem em conta as necessidades, para o cálculo destas é essencial o aspecto familiar. A esta preocupação une-se a da segurança social dos indivíduos e das famílias. Não é pois de admirar que o Supremo Tribunal de Justiça tenha, em 1948, consagrado a tese segundo a qual os titulares de direito das prestações familiares são as crianças. Com efeito, não se trata de atribuir um suplemento de salário, mas uma ajuda à família. Para ser beneficiário, basta exercer uma actividade profissional qualquer (sob condição de que nesta profissão obtenha meios normais de existência e que um certo tempo médio seja consagrado ao seu exercício)⁸, residir em França, provar que tem uma ou mais crianças a seu cargo⁹ e que estas residem em França. O direito às prestações familiares durará o mesmo tempo que a obrigação da escolaridade: teoricamente e salvo algumas excepções, até à idade de 15 anos. Enfim, calculadas na base de um salário sempre fictício, as prestações podem estar sujeitas a *contrôle*, a fim de não serem desviadas do seu objectivo.

Quais são estas prestações familiares?

Os *abonos de família* só são concedidos a partir da segunda criança. Uma vez obtidos, são pagos até que todas as crianças tenham atingido a idade limite. Para encorajar a natalidade, o

⁶ Última Instância. Assembleia plenária. 19 de Junho de 1963.

⁷ Artigo 415, alínea 2, do Código da Segurança Social e Lei de 23 de Julho de 1957.

⁸ Excepções ao princípio: a viúva do abonado continua a ter direito aos abonos de família. Poderá beneficiar destes últimos toda a pessoa que justificar a sua impossibilidade de trabalhar. Para os abonos pré-natais e de maternidade nenhuma condição é exigida.

⁹ Tem-se em consideração a noção de «a cargo» e não a de parentesco: os filhos legítimos, naturais, recolhidos, adulterinos ou incestuosos terão todos os direitos às prestações familiares.

montante é constituído por uma percentagem do salário fictício, com taxas progressivas em função do número de crianças a cargo ¹⁰.

O *abono de salário único* e o *abono da mãe em casa*, supõem que se trata de assalariados. Um único salário (conforme o nome indica) e uma única criança (ainda que se não indique) são necessários e suficientes ¹¹.

O *abono de alojamento* tem principalmente por objectivo encorajar o esforço individual das famílias dispostas a suportar certos sacrifícios, a fim de se alojarem melhor. É por isso que a Lei de 1 de Setembro de 1948 impõe ao eventual beneficiário condições muito estritas que diminuem consideravelmente o alcance desse abono: um aluguer relativamente elevado em relação aos recursos económicos e um apartamento com um número mínimo de peças, considerando a densidade da família. O seu montante dependerá do número de crianças e da percentagem dos recursos consagrados ao aluguer.

Os *abonos prénatais* têm absoluta generalidade. Uma única condição é necessária, suficiente e evidente: estar grávida. Podendo ser definidos como serviço antecipado dos abonos familiares às mulheres cujo estado de gravidez tenha sido confirmado, o seu cálculo é feito segundo a prestação a pagar à criança aquando do seu nascimento.

O *abono de maternidade* é concedido às crianças que nascem nos primeiros anos do matrimónio. Destina-se a cobrir as diversas despesas causadas pelo nascimento das crianças, salvo as do parto (que são abrangidas pelas prestações do seguro de maternidade). O abono é concedido a qualquer mulher com menos de 25 anos, quando do nascimento do filho. Por outro lado, é exigido um prazo de dois anos após o casamento, qualquer que seja a idade, no caso do primeiro nascimento; para os nascimentos seguintes é suficiente um prazo de 3 anos ¹².

O sistema francês de segurança social e a saúde

Através dos seguros sociais trata-se de preservar certas pessoas contra certos riscos: doença, maternidade, invalidez, velhice e morte. Para isso é preciso estar filiado numa caixa de segurança

¹⁰ A taxa é de 22 % do salário de base para duas crianças, 55 % para três crianças, aumentando de 33 % por criança a partir da quarta.

¹¹ A taxa é de 20 % do salário de base para a primeira criança, 40 % para duas crianças e 50 % para além destas. Esta taxa é reduzida para metade logo que a criança atinge a idade de 5 anos; depois dos 10 anos o abono é suprimido.

¹² O montante deste abono é igual a duas vezes o montante do salário que serve de base ao cálculo dos abonos familiares.

social. Textos recentes provêm à enumeração dos trabalhadores abrangidos pelos seguros sociais, mas como estas listas são enunciativas e não limitativas, surgem por vezes algumas dificuldades¹³.

O *risco de doença* deve ser distinguido do de invalidez, que pode ser uma consequência da doença. O seguro de doença garante uma indemnização aos trabalhadores cuja saúde é atingida, sob forma de prestações pecuniárias, e assegura, sob forma de prestações materiais, o reembolso parcial dos gastos com médico, medicamentos e outros. A indemnização não preenche integralmente a perda causada pela ausência de salário, pois o segurado não deve desinteressar-se pelo retorno à vida produtiva; mas tem em linha de conta os encargos de família. A duração das prestações concedidas a título de segurança social é, em princípio, de três anos, mas para certas afecções graves o segurado pode beneficiar das prestações materiais do seguro de doença sem limite de duração. O reembolso é feito segundo o princípio do «recibo moderador», quer dizer, segundo uma tarifa que deixa a cargo do segurado uma participação fixada, em princípio, em 20 % da despesa, mas que nos últimos anos era nitidamente mais elevada, em virtude da desproporção entre a tarifa de responsabilidade das caixas de segurança social e a dos honorários médicos. Por este motivo, um novo decreto¹⁴ subordinou o reembolso efectivo de 20 % à fixação das tarifas de honorários através de convenções concluídas entre os organismos de segurança social e os sindicatos médicos. Além disso, o «recibo moderador» foi suprimido para certas afecções cirúrgicas graves, bem como no seguro de maternidade.

O *risco de invalidez*. A concepção de invalidez reconhecida pela segurança social é definida em relação ao exercício duma actividade profissional e consiste na incapacidade de o trabalhador obter uma remuneração suficiente, que corresponda à sua idade e aptidões. A taxa da pensão varia, não só em relação ao grau de invalidez, mas também em relação a outros elementos que permitem classificar os inválidos em três categorias: os capazes de exercer uma actividade remunerada, os absolutamente incapazes de exercer qualquer profissão, e os que têm necessidade

¹³ E isto a fim de precisar o artigo 241 do Código de segurança social: «São obrigatoriamente filiados na segurança social, qualquer que seja a sua idade e mesmo sendo titulares de uma pensão, todas as pessoas de nacionalidade francesa, de ambos os sexos, assalariadas ou trabalhando a qualquer título e em qualquer lugar, seja para um ou mais empresários, e qualquer que seja o montante e a natureza da sua remuneração, a forma e a natureza de validade do seu contrato».

¹⁴ Decreto de 12 de Maio de 1950.

de recorrer a uma terceira pessoa para efectuar os actos correntes da vida.

O *risco de velhice*. A sua cobertura é caracterizada por uma diversidade muito grande, devida principalmente à pressão das circunstâncias. No regime geral, ao qual nos limitaremos, a taxa de pensão normal adquirida depois de 30 anos de seguro é de 20 % do salário anual que serviu de base ao depósito das quotizações. É aumentada de 4 % por ano de seguro cumprido depois dos 60 anos de idade ¹⁵.

O *risco de morte*. Se o falecimento sobrevém por acidente, são concedidos abonos para cobrir as despesas excepcionais, os gastos funerários, e a perda de rendimento. Estes correspondem a 90 vezes a indemnização quotidiana de doença, e são concedidos às pessoas que estavam a cargo do defunto.

O *risco de maternidade*. Todos os gastos relativos à gravidez são reembolsados integralmente. No caso de parto no hospital, o total da despesa do dia é reembolsado na totalidade ao estabelecimento. Os gastos farmacêuticos são globalmente pagos à mãe ¹⁶.

Neste quadro sucinto e necessariamente incompleto do sistema de segurança social francês, as duas componentes deste último aparecem constantemente entrelaçadas: ao mesmo tempo que representa um esforço de prevenção dos factores de insegurança, a segurança social é, também um elemento de redistribuição dos rendimentos. O problema é, deste modo, muito delicado, porque se os mecanismos da segurança social asseguram, actualmente, a redistribuição entre activos e inactivos, é muito menos certo que esta se encontre assegurada entre ricos e pobres. Há ainda muito progresso a realizar no sentido de uma justiça mais perfeita.

¹⁵ Os segurados que podem justificar uma inaptidão para o trabalho ou para o exercício de uma actividade profissional particularmente custosa e de natureza a provocar um desgaste prematuro do organismo, têm direito a uma pensão igual a 40 % do salário da actividade, sujeita ao desconto antecipado, desde os 60 anos de idade.

¹⁶ A legislação previu, por outro lado, abonos que correspondem ao desejo de trazer uma participação efectiva na luta contra a mortalidade infantil: prémios concedidos às mães que frequentem as consultas de crianças, prémios de aleitamento...