

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO
2º CICLO DE ESTUDOS EM DIREITO

“Tributos para a Segurança Social”
- Justiça e Sustentabilidade Intergeracional -

Tiago Rafael Rodrigues Costa

Dissertação apresentada no âmbito do 2º
Ciclo de Estudos em Direito da Faculdade
de Direito da Universidade de Coimbra.

Área de Especialização: Ciências Jurídico-
Políticas com menção em Direito Fiscal.

Orientadora: Professora Doutora Suzana
Tavares da Silva.

Coimbra



*Segue o teu destino,
Rega as tuas plantas,
Ama as tuas rosas.
O resto é a sombra
De árvores alheias.*

*A realidade
Sempre é mais ou menos
Do que nós queremos.
Só nós somos sempre
Iguais a nós-próprios.*

*Suave é viver só.
Grande e nobre é sempre
Viver simplesmente.
Deixa a dor nas aras
Como ex-voto aos deuses.*

*Vê de longe a vida.
Nunca a interrogues.
Ela nada pode
Dizer-te. A resposta
Está além dos deuses.*

*Mas serenamente
Imita o Olimpo
No teu coração.
Os deuses são deuses
Porque não se pensam.*

Ricardo Reis

INDICE

AGRADECIMENTOS	5
ABREVIATURAS E SIGLAS	7
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I - Do Modelo Social Europeu	11
1. <i>Nascimento</i> , evolução e conceito.	11
2. O contexto atual: a necessidade <i>vs</i> capacidade de resposta aos desafios do presente..	15
3. O Modelo Social Europeu e o Estado Social: a crise económico-financeira foi a sua sentença final?.....	19
CAPÍTULO II – DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL	24
1. Breve referência à história da Segurança Social entre nós.	24
2. O direito à Segurança Social: uma responsabilidade do Estado, uma responsabilidade de todos ... E de cada um de nós.	27
3. A estrutura do sistema de segurança social.	29
3.1. O sistema de proteção social da cidadania.	30
3.2.O sistema previdencial.	30
3.3.O sistema complementar.....	30
4. O Financiamento da Segurança Social em Portugal.	31
4.1. O envelhecimento demográfico.....	33
4.2. A globalização e as novas propensões do mercado de trabalho.	34
4.3. A atual crise económica e financeira.	35
5. Contribuições para a Segurança Social? Análise da natureza jurídica.....	35
6. A Constituição da Segurança Social e o sistema de reformas português.....	43
CAPÍTULO III – DOS VENTOS REFORMADORES: CAMINHOS TRAÇADOS PARA A SUSTENTABILIDADE (E JUSTIÇA?) DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	48



1. Em Portugal.....	50
2. Na Suécia.	56
3. Em Itália.	58
4. No Chile	60
5. Em França.	61
6. Em Espanha.....	64
7. Na Alemanha.....	66
CAPÍTULO IV – DOS CAMINHOS DA SEGURANÇA SOCIAL.	69
1. <i>Quo Vadis?</i>	69
2. <i>Conflito intergeracional</i> eminente?	71
3. Uma questão de justiça e de sustentabilidade entre gerações.	74
4. Urgência ou conveniência de Reforma?.....	78
5. Que reforma? Uma proposta.	80
6. Será este modelo admissível entre nós? A reforma proposta e sua conformidade com princípios juridicamente aqui relevantes.....	84
7. Algumas das medidas que vêm sendo propostas.	93
7.1. A pretensa convergência entre o regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social.	94
7.2. A <i>Contribuição de Sustentabilidade</i> e o Acórdão nº 572/2014, do TC.	96
8. Alteração no modo de atribuição das pensões de sobrevivência.....	100
9. Outras questões pertinentes e favoráveis à sustentabilidade da Segurança Social. ...	101
9.1. Promovam a diminuição do desemprego.	102
9.2. O combate à fraude e evasão na Segurança Social.....	102
CONCLUSÃO	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS e RESENHA JURISPRUDENCIAL	108

AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos Pais,

pelo apoio incondicional, força indelével,

na clara convicção de que

sem eles nada seria possível;

À Maria Lobo,

pelo carinho, compreensão,

paciência, tolerância e ajuda;

Aos meus avós,

pelos ensinamentos ao longo da vida;

À minha irmã, cunhado e afilhado Daniel,

por serem particularmente importantes para mim;

Ao meu afilhado Martim,

por acompanhar-me em toda a minha vida, sempre e a todo o momento;

À minha orientadora,

Sra. Professora Doutora Suzana Tavares da Silva, desde logo,

pela honra de aceitar

o acompanhamento da investigação, mas também

depois de sábios ensinamentos

nas suas Aulas, nos 1º e 2º Ciclos de Estudos em Direito;

Ao Senhor Dr. A. Castanheira Neves e a todos os que integram o seu escritório,

pela honra de poder crescer como jurista ao vosso lado;

Aos U'14,

Que, apesar da distância,

estão sempre presentes;

A todos aqueles, colegas e amigos, que de alguma forma

contribuíram para que tudo fosse possível,

MUI GRATO SOU!

ABREVIATURAS E SIGLAS

Ac. – Acórdão

Art(s). – Artigo(s);

BIC - Base de Incidência Contributiva;

CC – Código Contributivo;

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem;

CES – Contribuição Extraordinária de Solidariedade;

Cfr. – Confrontar;

CGA – Caixa Geral de Aposentações;

CNP – Centro Nacional de Pensões;

CRP – Constituição da República Portuguesa;

DL – Decreto-Lei;

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos;

Ed. – Edição;

EUA – Estados Unidos da América;

FEDER – Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional;

FFMS – Fundação Francisco Manuel dos Santos;

FMI – Fundo Monetário Internacional;

IAS – Indexante de Apoios Sociais;

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares;

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado;

LBSS – Lei de Bases da Segurança Social;

MSE – Modelo Social Europeu;

OIT – Organização Internacional do Trabalho;

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico;

Op. cit. – *Opere citato*;

PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira;

PAYG – Pay As You Go;

PIB – Produto Interno Bruto.

PIDESC – Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais;

TC – Tribunal Constitucional português;

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

TUE – Tratado da União Europeia;

UE – União Europeia;

V. – *Vide*;

Vol. – Volume;

V.g. – *Verbi Gratia*;

INTRODUÇÃO

O presente trabalho versará sobre o sistema de segurança social português, embora, em especial, sobre o seu sistema previdencial.

Assunto há muito e por muitos objeto de interesse, também a nós suscitou desejo a sua análise. Desta feita, através da presente dissertação, a qual surge no culminar de uma longa preocupação e reflexão sobre questões relacionadas com a socialidade.

Na verdade, este é um tema que a todos preocupa. Desde o simples cidadão ao mais poderoso político, existe, em maior ou menor medida, inquietação sobre o assunto. Não somos exceção. A reflexão que aqui trazemos surge, não apenas numa perspetiva literal, precedida de muitos meses – ou, até, anos – de apoquentação sobre a temática com que avançamos neste ensaio. Passo a passo, daremos a entender o porquê.

Todo aquele que se interesse pela história contemporânea olha para o pós-Segunda Guerra Mundial, e sensivelmente até às décadas de 70/80, com algum fascínio. Na verdade, tratou-se de uma época de crescimento económico admirável, traduzido num crescimento da natalidade a todos os níveis impressionante, que viria a proporcionar um nível de vida às populações sem precedentes – embora, nesta sede, se nos for permitido, tendemos a cingimo-nos particularmente à europeia – que ficou conhecido pelo estado de bem-estar europeu. Particularidade esta, aliás, tida por muitos como passível de configurar uma vantagem competitiva e que urge ser preservada e protegida face aos novos desafios que hoje enfrenta, mormente no que tange às suas instituições, como é o caso particular da Segurança Social.

A vantagem que representa o MSE deve ser vista assim mesmo: enquanto vantagem, primeiramente, e só subordinadamente relevar o custo que representa. Não se entenda que com tal afirmação se deseje afirmar que os custos são irrelevantes. Naturalmente que não o são. Contudo, deve privilegiar-se aquela que por consideramos uma orientação estratégica de relevar e estimar o que de melhor foi criado com e através da União Europeia: além de maior, tornou-se mais forte e solidária, reforçando simultaneamente as condições do crescimento futuro. A globalização, o alargamento e a União Económica e Monetária introduzem novos desafios e reforçam a necessidade de procurar novas vantagens competitivas.

Nessa altura – desde o fim da 2ª Guerra Mundial à década de 70 – as bases da Europa Social, mais do que de nível europeu, traduziam aquilo que os diferentes Estados-

Membros tinham em comum: um alto nível de proteção social na segurança social e na saúde e um alto nível de relações entre trabalhadores e empregadores assente na negociação coletiva e no diálogo social. A verdade é que temos hoje uma política social europeia sobretudo sustentada por recursos e políticas nacionais, embora fortemente condicionados pelas políticas de emprego, orçamentais e monetárias de nível comunitário.

A partir de meados dos anos 70, com uma velocidade nunca antes verificada, passamos a assistir a grandes transformações económicas no Mundo, muito por culpa do choque petrolífero nesses anos verificado, que despoletara formas inovadoras de produção, designadamente pela possibilidade de introdução das novas tecnologias no processo produtivo, proporcionando a redução nos postos de trabalho necessários para o mesmo.

Sensivelmente no mesmo período temporal verifica-se a consumação de outro fenómeno que, por si só, é suscetível de obstar a um saudável estado financeiro e de sustentabilidade da Segurança Social. Queremos, pois, aludir à estrutura da pirâmide etária da população europeia. O estado de envelhecimento acelera, em regra e como veremos adiante, a necessidade de reformas.

Analisaremos, naturalmente, o nosso sistema de segurança social, embora, como não poderia deixar de ser, merecerá especial atenção o regime contributivo da Segurança Social, que engloba as pensões de velhice, de invalidez, regime especial de proteção na invalidez e pensão de sobrevivência – mormente o subsistema previdencial, relativamente ao qual vamos tentar minimizar a distância que separa a intenção e a praticabilidade da reforma que consideraremos necessária. Adiantamos, desde já, que qualquer reforma, especialmente num tema tão complexo e fraturante como o nosso, as medidas reformadoras deverão sempre ser objeto de um debate alargado, fundamentadas numa metodologia consistente, designadamente no tocante aos seus propósitos, eficiente mas sempre com o intuito de não desproteger a geração atual, procurando igualmente garantir idêntica salvaguarda às seguintes, numa perspetiva de sustentabilidade e da primordial justiça entre as atuais e sucessivas gerações, tentando colocar sempre de lado quaisquer pressupostos ou pré-juízos de base ideológica que sempre marcaram esta problemática, porque a Segurança Social é um timbre humanista que urge preservar e, tanto quanto possível, aperfeiçoar.

CAPÍTULO I - Do Modelo Social Europeu.

1. Nascimento, evolução e conceito.

O Modelo Social Europeu, que se foi fundando e densificando ao longo dos anos, é tido como um verdadeiro traço distintivo da Europa. A própria União Europeia, na definição e execução das suas políticas e ações, procura levar em conta as exigências relacionadas com o combate à pobreza extrema e inclusão social dos cidadãos no espaço europeu, através da promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social, um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana. Sobre estes imperativos comunitários encontramos menção, agora, no artigo 151º do TUE, segundo o qual *A União e os Estados-Membros, tendo presentes os direitos sociais fundamentais, tal como os enunciam a Carta Social Europeia (...) e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989, terão por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma proteção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões.*

Numa perspetiva do MSE que nos inclinamos a apelidar de *intrínseca*, por contender com o seu âmago, consideramos que existem várias concetualizações relativas que urge conhecer e compreender. Em primeiro lugar, pode a ele ser associada a perspetiva de *entidade*: na qual ancoram valores próprios, comuns e distintivos, como já resultava do Livro Branco da Política Social, de 1994. Por um outro prisma, poderá também ser descrito como um *ideal a atingir*, enquanto conjugação e melhoramento comum dos diversos modelos nacionais existentes, nos vários países da Europa, da sua eficiência económica e justiça social; noutra visão, pode, ainda, perspetivar-se como um *instrumento à ordem da manutenção e fortalecimento* de um Projeto Europeu, no qual é parte integrante; além destes, consegue ainda elevar-se uma *dimensão política*, como meio para incrementar a legitimidade das instituições europeias, no que toca à legitimidade e democraticidade das mesmas.

Analisada *extrinsecamente*, podemos ainda subdividir a sua análise em dois planos: o primeiro, dos Estados-Membros, segundo o qual cabe a cada um deles colocar a salvo os seus cidadãos de um risco inerente a um sistema económico que gera desigualdades, a partir

da função reguladora da economia de mercado, que é sua atribuição, para manter um nível estável de pleno emprego, bem como através do fornecimento de um vasto leque de serviços sociais de carácter universal (educação, saúde, habitação, etc.) ou ainda provendo uma rede de serviços assistenciais para casos excepcionais de pobreza e exclusão; no plano da União, as instituições europeias beneficiam de um âmbito alargado de competências em matéria de a) legislação sobre direitos/padrões sociais; b) jurisdição; c) neocorporativismo.

O Projeto Europeu fundou-se com o Tratado de Roma, no remoto ano de 1957, limitando-se basicamente à edificação de um mercado de trabalho à escala europeia e com a livre circulação dos trabalhadores. Fora da área de prioridades estavam questões de políticas sociais, como as concernentes a pensões, desemprego, alojamento, família, deficientes e jovens.

Decisivos no crescimento e consolidação daquele Projeto foram ainda os contributos subsequentes, como, em 1974, o do *Programa de Ação Social da Comunidade*, que visava a adoção de várias diretivas em questões sociais, sendo que duas delas seriam aprovadas em 1975: uma, sobre a igualdade de remuneração entre homens e mulheres; outra, sobre a aproximação da legislação dos Estados-membros respeitantes aos despedimentos coletivos. Neste último ano foi também criado o FEDER, destinado, através de projetos de desenvolvimento especialmente direcionados para as regiões menos desenvolvidas, a corrigir os desequilíbrios regionais, atuando em função de uma estratégia global e integrada com os restantes fundos estruturais.

Porém, a partir da década de 70, o progresso do MSE, com grandes repercussões nos sistemas de segurança social (como veremos), este forte crescimento que se verificara nas décadas precedentes sofre uma retração, por diversos motivos: a inflação e a estagnação subsequentes ao 1º choque petrolífero levaram os Estados-Membros a refugiarem-se em estratégias nacionalistas e movimentos eurocéticos, que é consequência e (também, diga-se) causa de uma perda de preponderância no cenário político e económico mundial face, não só às duas superpotências mundiais da época – EUA e União Soviética – mas também em relação ao Japão. Surge, então, a resposta neoliberal, essencialmente vinda do Reino Unido, encabeçada por MARGARETH TATCHER, a partir de 1979, que, entre outras medidas, procurou a substituição do pacto social capital-trabalho por políticas de estabilização monetaristas e de desregulação neoliberais. Na verdade, a Inglaterra, logo após a sua adesão, em 1970, tornou-se um parceiro incómodo, bloqueando os avanços em matéria social. Também a

adesão da Grécia, em 1981, e de Portugal e Espanha, em 1986, tornaram a integração mais complexa e o objetivo da harmonização é abandonado.

Não obstante, há também, quase de imediato, uma contra-ofensiva de resposta dos pró-europeístas, com vista ao relançamento do Projeto Europeu, designadamente no *duplo compromisso*, entre os governos europeus, com vista à promoção da concertação e coordenação na tomada de opções políticas estratégicas, e entre os governos e as grandes empresas, a fim de trazer de volta e envolver os empresários na retoma do Projeto.

Nesta ofensiva, importante impulso foi preconizado pela Presidência de Jacques Delors, a partir de 1985, em cuja presidência se procurou sobremaneira reforçar a dimensão social da Europa e a organizar um espaço social europeu, buscando distinguir esta atribuição europeísta do modelo liberal dos EUA¹.

Em 1986, o Ato Único Europeu foi também um tónico relevante, ao instituir dois instrumentos importantes na tomada de decisões e na adoção de políticas: por um lado, a regra da *maioria qualificada*; por outro, o *princípio do reconhecimento mútuo*. A primeira, ao sujeitar a maioria das matérias sociais a esta regra, viabilizou tecnicamente a aprovação de muitos instrumentos normativos nesta área que tinham sido bloqueados anteriormente pela regra da *unanimidade*; o segundo, assegura a livre circulação de mercadorias e serviços sem que seja necessário harmonizar as legislações nacionais dos Estados-Membros. A venda de um produto legalmente fabricado num Estado-Membro não pode, por conseguinte, ser proibida noutra Estado-Membro, ainda que as prescrições técnicas ou qualitativas sejam diferentes das obrigatoriamente aplicáveis aos seus próprios produtos².

Diversas outras iniciativas foram também importantes na prossecução do objetivo de crescimento da Europa Social, designadamente, em 1989, a aprovação da Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores; em 1993, o Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego; em 1994, o Livro Branco sobre Política Social Europeia. No ano de 2000, especialmente relevante na área dos direitos humanos, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: no que a ela concerne, cabe referir que o direito à segurança social e à assistência social em várias eventualidades, que também inclui o direito à proteção social dos trabalhadores deslocados dentro da União, figura no art. 34º.

¹ JEPSEN, Maria e PASCUAL Amparo Serrano, *The Concept of the ESM and Supranational Legitimacy-Building, in Unwrapping the European Social Model*, Bristol, The Policy Press, 2006, pp. 25-46.

² A única exceção, ainda que sujeita a condições estritas, é a salvaguarda do interesse geral, como a saúde, a defesa do consumidor ou a proteção do ambiente. Aplica-se o mesmo princípio em matéria de serviços.

A Carta, que procede a uma enumeração extensa e completa dos direitos das pessoas em matéria social, ao ir muito para além das matérias de índole social previstas nos Tratados, corresponde a um alargamento do âmbito substancial do Direito Social da União Europeia. Em matéria de segurança social, cumpre desde logo chamar à colação o artigo 34º da Carta, tornada vinculativa pelo Tratado de Lisboa, enquadrado no capítulo denominado *Solidariedade* e tem como epígrafe *Segurança social e assistência social*.

Ainda no ano 2000, no Conselho Europeu sob presidência portuguesa, foi aprovada a *Estratégia de Lisboa*, vincando-se, nos seus *objetivos*, a necessidade de promoção de áreas consideradas vitais, como a educação, a formação, a luta contra a exclusão social e a reforma dos sistemas de segurança social³. Sentiu-se a necessidade de procurar novas vantagens competitivas assentes na inovação e no conhecimento, com particular atenção à sociedade da informação e ao desenvolvimento sustentável, com vista a tornar-se o espaço mais dinâmico e competitivo à escala mundial, baseando-se em conhecimento inovador capaz de combinar elevado crescimento económico com mais e melhores empregos e coesão social, sendo que, mais tarde, em Dezembro de 2001, a *Declaração de Laeken* reconheceu claramente a necessidade imperativa de *relançar* a Europa no contexto da nova ordem mundial.

Tecidas estas genéricas considerações sobre os principais contributos para a evolução do chamado estado de bem-estar europeu, cabe, pois, apreciar o contributo dado pelo *Tratado de Lisboa* na evolução e densificação do MSE. Não só naquele Tratado propriamente dito, mas também nos diplomas anexos.

No TUE sublinha-se, primeiramente, o maior relevo concedido a alguns direitos sociais, que se designam de fundantes dos valores da UE, como sejam os constantes dos artigos 2º e 3º do Tratado⁴. Não se pode, ainda, nesta sede, descurar a força vinculativa atribuída, pelo art. 6º, nº 1, do TUE, à Carta de Direitos Fundamentais da UE, expressiva de alguns dos mais importantes valores tradutores do MSE.

Olhando agora para o TFUE, verificamos que a política social integra o elenco das matérias de competência partilhada. Tal significa que tanto a União como os Estados-Membros podem adotar atos jurídicos vinculativos neste domínio (cfr. arts. 2º nº 2, 4º nº 2 b) e 5º nºs 2 e 3, do TFUE. Sem pretender percorrer exaustivamente todo o Tratado, não

³ JEPSEN, Maria e PASCUAL Amparo Serrano, *Op. Cit.*, p.26.

⁴ Preceitos que já constavam, embora com outra formulação, do mesmo Tratado, na versão de Nice.

podemos, porém, deixar de mencionar os aspetos mais conexcionados com o tema que dá denominação ao nosso estudo. Nesse propósito, é no artigo 151º do TFUE que encontramos mencionados objetivos como a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, o direito a uma proteção social adequada, a promoção do diálogo social europeu e a luta contra as exclusões sociais. Nesta matéria, as ações comunitárias não apontam a uniformização, mas sim a harmonização mínima das legislações nacionais (cfr. art. 151º, parágrafos 1 e 3), e pretende-se conseguir um equilíbrio entre a política social e os objetivos concorrenciais da UE (cfr. art. 151º parágrafo 2). Destaca-se a consagração de um *princípio de subsidiariedade de mínimo das medidas de política social*, emanadas do Direito Europeu, relativamente aos regimes nacionais, bem como um *princípio de autonomia dos Estados em matéria de segurança social*, que devem prosseguir o objetivo de assegurar a sustentabilidade económica desses mesmos sistemas (cfr. art. 153º nº 4). Importante é também não olvidar a aprovação de medidas comunitárias na área da política social exige uma consulta aos parceiros sociais europeus (cfr. art. 154º) pode ser feita com intervenção direta desses parceiros, no âmbito do diálogo social europeu, cuja promoção é incentivada (cfr. arts. 152º e 155º do TFUE).

2. O contexto atual: a necessidade vs capacidade de resposta aos desafios do presente.

É mais ou menos consensual que o MSE tem vindo a sofrer grande desgaste nos pressupostos que o sustentam e que outrora permitiram a sua ascensão⁵. Diversos fatores, endógenos ou exógenos à própria Europa, colocam o debate sobre a sua sobrevivência como um dos assuntos mais discutidos no panorama europeísta.

A verdade é que, hoje em dia, uma nova conjuntura espelha a situação económica e social a nível europeu e mundial. Com um mercado tão aberto e diversificado, maior é o leque concorrencial apresentado às empresas e às pessoas. A base de incidência dos impostos diretos fica mais confinada aos rendimentos do trabalho e ao património. Torna-se mais fácil e atraente a deslocalização das empresas para países com salários mais baixos ou aonde a

⁵ Cfr., por todos, GIDDENS, Anthony, *Modelo Social*, in «A Europa na Era Global», Lisboa, Editorial Presença, 2007, pp.17-48.

carga tributária é menor, os quais, regra geral, são também menos profícuos no que respeita à proteção dos trabalhadores, dos consumidores e do ambiente.

Por outro lado, o alargamento da UE a 28 Estados-Membros redundou naturalmente no aumento das diferenças de riqueza entre Estados e entre regiões, com implicações óbvias na segmentação crescente dos empregos em termos de qualificações, remunerações e proteção social.

A demografia foi um dos fatores que mais contribuiu negativamente para a *saúde* financeira do MSE e, de resto, para o equilíbrio dos esquemas de proteção social, designadamente pelo contínuo e maciço envelhecimento demográfico. Além das pessoas terem vidas cada vez mais longas e da taxa de mortalidade ser mais baixa, a fecundidade tem vindo a decrescer, perspetivando-se uma diminuição repentina da população europeia a breve trecho e simultânea inversão da estrutura da pirâmide etária, com evidente crescimento da parte cimeira e correspondente diminuição da parte inferior. Se bem observarmos, por volta de 1960, a esperança média de vida aumentou cerca de cinco anos para as mulheres e quase quatro anos para os homens. E esta evolução, que parece ininterrupta, poderá levar a que, no ano de 2050, o número de pessoas com mais de 80 anos aumente cerca de 180%. A diminuição da taxa de natalidade também para tal contribui decisivamente. Nas últimas décadas, as taxas de fertilidade na Europa sofreram uma marcada redução. A taxa de natalidade mínima necessária para manter a população no seu nível atual é de 2,1 filhos por mulher; em 2010, segundo o Relatório Demográfico do Eurostat, as mulheres da UE tinham, em média, 1,47 filhos.

Ademais, a participação crescente das mulheres no mercado de trabalho provocou dificuldades acrescidas na conciliação da vida de trabalho com a familiar, designadamente no respeitante à gestão do tempo de trabalho.

Estas constatações demográficas têm naturalmente implicações no plano económico. Com efeito, o tão propalado fraco crescimento económico, verificado a partir de finais da década de 70, e que pouco se tem alterado até aos nossos dias (aliás, nos últimos anos, este crescimento foi até negativo) traduziu-se em menores receitas para a segurança social. Com economias frágeis, o desemprego tende a aumentar, acarretando maiores despesas sociais.

Não se podem olvidar os ventos que sopram no sentido do desmantelamento da marca eminentemente social da Europa, que facilmente suscitam o confronto entre a coesão

social, por um lado, e a competitividade, por outro. Também em *Lisboa*, na *Estratégia* com o mesmo nome e atrás referida, se apostou numa (difícil) tentativa de conciliação entre aquelas duas realidades.

As políticas económicas constituíram, durante muito tempo, o principal motor de desenvolvimento do processo de construção europeia, permitindo a passagem de um mercado comum, simbolizado pela livre circulação dos *fatores de produção*, para estádios de integração sucessivamente mais avançados, que culminaram na criação de uma União Económica e Monetária, com todas as vantagens que lhe estão reconhecidas. Tal sobressaiu da verificação de que a exclusão social, promotora de intolerância, discriminação, extremismos e fundamentalismos, racismo e segregação, constitui um fenómeno que põe em causa o progresso social e económico da Europa, pondo em risco a sua identidade, a unidade europeia, e, no limite, representando uma ameaça para a própria democracia.

Em plena crise económica e financeira foi lançado o documento *Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, altura em que se verifica um crescimento baixo ou negativo na maior parte dos países, dívida pública galopante e um desemprego crescente. Mal seria que, visando uma proposta a longo prazo para os desafios que a Europa social enfrenta, não almejasse de igual forma a resposta aos concretos e muito difíceis problemas que se verificavam – e ainda persistem – na época.

Pressuposto fundante e que deve ser elevado ao patamar de fundamental para a restauração do crescimento sustentado e saudável da Europa Social é o fomento do emprego. Numa altura em que se tenta, a grande custo, alavancar as economias nacionais para o crescimento económico e, simultaneamente, se procura a consolidação das contas públicas, torna-se, mais do que nunca, necessária a verificação prática das premissas sabiamente elencadas por MARIA JOÃO RODRIGUES⁶, como sejam: um amplo consenso político e seu efetivo cumprimento; recondução de várias políticas, designadamente em áreas tão essenciais como a educação, a proteção social, o emprego, energia, política regional, macroeconomia, etc; mas também – *last but not least* – a construção de um processo único ao nível europeu, de coordenação de reformas estruturais para enfrentar os principais desafios.

⁶ RODRIGUES, Maria João, *On the EU 2020, from Lisbon*, in *On the EU 2020 Strategy: Contributions after the Lisbon Agenda Experience*, 2010, pp. 25-27.

Na verdade, estes excertos, oriundos de reconhecidas obras sobre a temática, são demonstrativos do *status quo* e das perspetivas do porvir.

Estes são tempos tumultuosos. Grande parte do mundo está a ir para a escuridão, deixando muitos seres humanos sem uma direção clara. O Sonho Europeu é uma luz de farol num mundo em dificuldades. Ele acena-nos como uma nova época de inclusão, diversidade, qualidade de vida, sustentabilidade, direitos universais do homem, direitos da natureza e paz no Mundo. Nós, americanos, costumamos dizer que o Sonho Americano é mérito agonizante. O novo Sonho Europeu é um valor para viver por ele, preconizava já RIFKIN⁷, com estas sábias palavras, que, não desmerecendo a atual situação do MSE, também não deixa de acalentar esperança quanto à sua subsistência.

A mesma preocupação é partilhada por GØSTA ESPING-ANDERSEN, quando explana: *Mais de 100 anos passaram desde que Bismarck concebeu a política social moderna e 50 desde que as bases do Estado-Providência foram lançadas na Europa dilacerada pela guerra. Estes dois momentos históricos marcam o aparecimento das ideias europeias modernas de civilização e justiça social. Na maioria dos casos, porém, a política social tem sido confiada a burocratas e técnicos, raramente indo além de pequenos ajustamentos ao status quo previamente existente (...) Este texto [apresentado à Presidência Portuguesa da UE] baseia-se na convicção de que a Europa se encontra atualmente numa encruzilhada semelhante à que existia na época do pós-guerra, quando inventámos o Estado-Providência. Se a questão mais urgente da atualidade é o melhor alinhamento das prioridades redistributivas e dos direitos sociais em função da realidade em mudança, então este não é o momento adequado para nos deixarmos governar por burocratas ou técnicos*⁸.

Apesar de todas as razões apontadas, que parecem válidas, não nos parece inviável a manutenção do MSE, assim haja vontade, designadamente ao nível político. Desejável será, no entanto, a sua refundação ou reformulação. Desde logo, parece que tudo indica caminhar no sentido da sua credibilização, dada a força conferida à política social, quer pelo Tratado de Lisboa, quer pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE, essencialmente pelo carácter vinculativo que lhe foi conferido, mas também pela menor dificuldade em nascerem atos normativos neste âmbito, dado que o processo legislativo para a sua adoção ser, em regra, o processo ordinário (art. 294º do TFUE), ou seja, um processo de deliberação por

⁷ RIFKIN, Jeremy, *The European Dream*, New York, Penguin Group, 2004, p. 385.

⁸ BOYER, Robert *et al.*, *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora, 2000, p. 79. Interpolado nosso.

maioria qualificada na sequência de trocas de propostas entre a Comissão, o Parlamento e o Conselho.

Uma última nota, neste subcapítulo, para exemplificar um exemplo crasso de readaptação de um estado de bem-estar às novas condicionantes. Trata-se do caso dinamarquês, designadamente pelo modelo abundantemente conhecido da *flexigurança*⁹, que, em traços gerais, consiste em oferecer mais benefícios sociais em troca de maior facilidade nos despedimentos. Trata-se de uma combinação de despedimentos flexíveis com subsídios de desemprego generosos. O modelo dinamarquês não é certamente infalível e exige requisitos técnicos e informacionais cuja capacidade de adaptação às diversas realidades culturais europeias, em especial a do nosso país, não estamos, por agora, em condições de discutir. Mas este sistema, ao tentar reequilibrar a flexibilidade e a segurança no mercado de trabalho, surge como uma tentativa de resposta a este problema. Falta saber se vai conseguir resolvê-lo ou, pelo menos, atenuar os seus efeitos nefastos, em prol de todos os valores pela qual a União Europeia sempre procurou fundar-se, particularmente as tradições humanistas e desígnios como a preservação da paz, justiça social, solidariedade, liberdade, democracia e respeito pelos direitos humanos.

3. O Modelo Social Europeu e o Estado Social: a crise económico-financeira foi a sua sentença final?

Procura-se, aqui, numa perspetiva ampla, indagar sobre o futuro do Estado Social perante tempos especialmente tumultuosos, como aqueles que há já largos anos, embora com especial intensidade a partir de 2008, assolam, no geral, o mundo ocidental, e, em particular, os países periféricos, no qual se situa o nosso país.

A definição do Estado Social¹⁰ como uma forma organizativa de sociedade que dá uma resposta coletiva às necessidades de cada uma das pessoas, não provoca grandes polémicas. Economistas, sociólogos e até juristas convergem na caracterização, com mais ou menos ênfase nalguns domínios, do Estado Social, ainda herdeiro do *Welfare State* inglês do pós-Segunda Guerra Mundial, que tem como pressuposto fundante do seu germinar um aparelho de Estado bem organizado e uma economia saudável.

⁹ Sobre o assunto, Cfr. COSTA, Hermes Augusto, *A flexigurança em Portugal: desafios e dilemas da sua aplicação*, in Revista Crítica de Ciências Sociais, 86, Setembro 2009, 123-144.

¹⁰ Para muitos preferencialmente chamado Estado-Providência

Acontece que, mesmo sem se conseguir explicar aos cidadãos o conceito, o alcance e projeção do Estado Social, não raras vezes é-lhes dito que este é insustentável. Mais: a maioria dos cidadãos não conhece nem sabe o que representa o Estado Social, muito menos percebe por que razão ele é insustentável. Pouca transparência neste domínio? Talvez. Há necessidade de maior clareza, não só como imperativo de ordem político-social, mas também de um ponto de vista ético.

Vários autores tentaram avançar com uma definição daquilo que se deverá entender por Estado Social. JOÃO LOUREIRO também. Este autor adiantou uma tentativa de aproximação ao significado do conceito, dizendo que *O Estado Social é aquele em que, sem prejuízo do reconhecimento do papel essencial da economia de mercado, assume como tarefa garantir condições materiais para uma existência humana condigna, afirmando um conjunto de prestações, produzidas ou não pelo Estado, com a marca da diversidade jurídica, hoje especialmente, mas não exclusivamente, na veste de direitos fundamentais, que respondem, a partir de mecanismos de solidariedade, fraca ou forte, a necessidades que se connexionam com bens básicos ou fundamentais (v.g., saúde, segurança social) cujo acesso não deve estar dependente da capacidade de poder pagar, ou não, um preço*¹¹.

Mas, ainda que no geral se possa descrever nestes termos um Estado Social, é também notório que o caso português difere da tipologia verificada noutros países europeus. Admitindo essas diferenças, GØSTA ESPING-ANDERSEN elaborou uma teoria em que se analisam os vários ‘Estado Sociais’, pela conformação das estruturas estaduais de execução de políticas sociais e os efeitos na sociedade¹². Descrevamo-la, sinteticamente. Numa primeira, sobressai um modelo mais *liberal*, predominante em países como os Estados Unidos da América, Reino Unido e a Austrália. Numa coerência predominantemente de mercado, a função do Estado social é apoiá-lo apenas numa lógica supletiva. Nos antípodas deste modelo, encontramos o *social-democrata*, preponderante nos países escandinavos, em que o Estado é o principal garante dos direitos sociais numa perspectiva universalista, igualitária e solidária. O Estado é, aqui, o ator principal, reservando-se um papel secundário ao mercado. Numa posição intermédia coloca-se o modelo *corporativista*, próprio de países

¹¹ LOUREIRO, João Carlos, *Adeus ao Estado Social?: a segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”*, Lisboa, 2010, pp.73-77.

¹² ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge Press, 1990, pp. 100 e ss.

da Europa Central, como a Alemanha e a França, nos quais os direitos sociais sustentam diferentes classes ou grupos sociais, num plano estratificado.

Coloca-se, pois, a questão de saber a que grupo pertence o nosso país. A incerteza da resposta é, curiosamente ou não, a principal crítica apontada pelos intérpretes desta teoria de GØSTA ESPING-ANDERSEN. Na verdade, podem haver várias tipologias consoante os critérios utilizados e, assim, um país logrará ser catalogado em diferentes tipologias, de acordo com o critério que se utilize.

Analisemos, em concreto, o nosso caso.

O Estado Social, no nosso país, teve um desenvolvimento tardio, embora depois sofra uma aceleração quase instantânea. Aquele brotou praticamente após o ano de 1974, com o grande impulso a ser dado no biénio 1975-76, com a redação e aprovação da nova (e atual) Constituição, bastante pródiga em direitos sociais, ao passo que na restante Europa já se debatia o seu futuro.

Vários fatores são apontados como causas da crise que se instalou no *Estado Social*, também no caso português. Aponta-se, em primeira linha, a obesidade do Estado e das suas funções, que fazem disparar os níveis de despesa pública; por outro lado, igualmente alvitrada como causa da degradação do Estado Social é a desaceleração ou a quebra económica. Do mesmo modo, são imputadas como principais culpadas, respetivamente, a transformação demográfica, com a quebra de natalidade tendencial e uma esperança média de vida com níveis inéditos, o que conjugadamente tornam a população envelhecida e obrigam a população ativa a uma sobrecarga do rácio de dependência dos idosos – já o vimos e a eles já voltaremos. Também elementos mais técnicos, como a sociedade de informação em que vivemos, as novas tecnologias de informação e comunicação, a ocuparem, cada vez mais, um lugar de destaque, ao que acresce, ainda, os fatores mais conexionsados com a globalização, que colocaram os Estados atuais à mercê dos mercados.

Estes fatores, sejam ou não causas, diretas ou indirectas, da crise em que se encontra mergulhado o Estado Social, são ainda mais perniciosas em plena crise financeira e da dívida soberana, como aquela que estamos a passar¹³, e que estimulou a necessidade de promoção de reformas no preciso campo das políticas sociais, no próprio financiamento da socialidade, bem como na natureza da atuação do próprio Estado, também, especificamente, no tocante

¹³ Como já previamente referimos, em tempos de crise económico-financeira, há um aumento da despesa com prestações sociais que normalmente anda de braço dado com uma diminuição da receita.

ao nosso tema, a segurança social. Chegou-se a um ponto de discussão em que se debate, não apenas a solução para o problema financeiro da segurança social, mas a própria existência da segurança social, ou seja, de um modelo de sociedade que reconhece a necessidade de dispor de um sistema público de proteção contra os riscos sociais, entendidos como riscos a que o comum dos cidadãos está sujeito e podem gerar situações a que a maior parte das pessoas e famílias não pode fazer face por meios próprios e, por isso, tem vantagem em partilhar com os outros.

Mas vale igualmente a pena salientar e sublinhar os pontos positivos que os defensores do Estado Social sustentam. Em primeiro lugar, a segurança, pois um sistema de garantia de rendimentos pode promover a produtividade, ao qual não é alheio um maior investimento no trabalho resulta numa maior produtividade. Também é um impulso importante para o reforço da coesão social, porquanto permite a redução da pobreza e das desigualdades, reduzindo a economia informal, o mal-estar e a criminalidade. A mais destes, a evidência empírica mostra que os países com políticas sociais mais avançadas são também os que registam melhores resultados no desempenho económico.

Aderimos naturalmente ao coro de vozes que critica aqueles que, pura e simplesmente, se escudam na atual crise como pretexto para a adoção de uma política de contenção¹⁴. Na verdade, as reformas – necessárias, diga-se de avanço – devem preservar e otimizar o Estado Social e não, simplesmente, destruí-lo – e, com ele, todas as vantagens que provoca.

GØSTA ESPING-ANDERSEN avança nessa linha: *a política social deve ser capaz de vitalizar e maximizar o potencial produtivo da população de modo a minimizar as suas necessidades em matéria de subsídios do Estado e de dependência relativamente a eles. A este respeito, é uma ironia verificar que aquilo que nos falta são medidas do Estado-Providência que minimizem a necessidade de medidas de bem-estar social*¹⁵.

Porém, deve dizer-se igualmente que, nada sendo feito, se apenas observarmos passivamente a realidade atual, não estaremos a defendê-lo, mas, ao invés, abriremos caminho para a sua destruição. Queremos com isto afirmar que as medidas reformistas, se bem elaboradas e executadas, apesar de muitos não quererem admitir, afiguram-se-ão como armas na luta contra essa destruição.

¹⁴ Para o mesmo alertava já PAUL PIERSON, em PIERSON Paul, *Dismantling the welfare state? – Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge University Press., 1995.

¹⁵ BOYER, Robert et al., *Op. Cit.*, p. 110.

Além de se admitir que, em Portugal, o Estado Social ainda é débil e frágil, reconhece-se a dificuldade que existe na sua sustentabilidade¹⁶. Apesar de tudo, acreditamos que, além de desejável, é possível que ele resista e se consolide¹⁷. Para tal será imprescindível – entre outras questões – que haja o tão proclamado desenvolvimento económico. A verdade é que uma conjuntura de crescimento da economia, em condições normais, beneficia o aumento do emprego e a diminuição do desemprego, o que resultará, respetivamente, no aumento de receitas coativas e na redução de despesas em questões sociais, como é o caso do subsídio de desemprego. Deve portanto haver maior intenção dos decisores políticos na resolução efetiva dos problemas do desemprego, pobreza e exclusão social. À partida, se assim for, estarão reunidas as condições de fixação da população, mormente a jovem, o que *a priori* refletirá no fomento das condições para que a natalidade suba, rejuvenescendo a população. Esta é, pois, na nossa modesta opinião, uma premissa estreitamente conexcionada com o crescimento económico: medidas incentivadoras da natalidade.

Noutro âmbito, o futuro do Estado Social deve reconhecer na economia social um fator de elevada importância para o seu desenvolvimento, sustentabilidade e eficiência¹⁸.

Reformulado terá ainda que ser sujeito o Estado Social, também, no que toca às prestações sociais¹⁹. Voltaremos a este ponto mais à frente, mas diga-se desde já que um amplo debate deve ser encetado com vista a assegurar-se o direito a uma pensão de nível aceitável, mas razoável para todos, que salvguarde da pobreza os cidadãos mais idosos e lhes proporcione um nível de vida condigno.

¹⁶ O Estado Social é um Estado tributário – que vive fundamentalmente de impostos e de outros tributos – e assim logra obter receitas para o seu financiamento e para outras funções particularmente atinentes à economia e à sociedade fundadas na manutenção da coesão necessária à vida em comunidade.

¹⁷ LOUREIRO, João Carlos, *Adeus ao Estado Social? Op. Cit.*, 2010, p.40.

¹⁸ DIAS, Mário Caldeira, *Economia Social e o Estado Providência*, Sociedade e Trabalho (2005/25), p. 39-50.

¹⁹ SILVA, Filipe Carreira da, *O futuro do Estado Social*, FFMS, Lisboa, 2013, p.71.

CAPÍTULO II – DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL.

O conceito de segurança social não é universal nem estático, variando conforme a evolução histórica e as experiências de cada país. De facto, a sua noção é determinada pelas soluções encontradas pelos diversos ordenamentos jurídicos para atender aos problemas sociais específicos. Vejamos, antes de mais, como tal sucedeu no nosso país.

1. Breve referência à história da Segurança Social entre nós.

A segurança social dita moderna estabeleceu-se entre nós em Maio de 1919, pelo Governo liderado por DOMINGOS LEITE PEREIRA, com a criação de vasta legislação de carácter de proteção social, para a qual foi encontrada particular inspiração no modelo britânico de DAVID LLOYD GEORGE²⁰. Nesta altura, a sustentabilidade do sistema não era sequer um problema observável no horizonte do órgão executivo.

A Caixa Geral de Aposentações foi criada em 1929. Sistema pioneiro, ainda que exclusivamente dedicado à proteção dos funcionários públicos. Por sua vez, a primeira Lei que no nosso país sistematizou o direito à segurança social surge apenas em 1935, bebendo inspiração no modelo dos seguros sociais já existentes na Europa Ocidental alguns anos antes.

Em 1962 é empreendida uma reforma, através da qual foi alterado o método de equilíbrio financeiro das instituições de previdência, passando-se do regime de *capitalização estrita*, anteriormente em vigor, para o da *capitalização mitigada*, o que permitiu melhorar as prestações já existentes e alargar a proteção às eventualidades de maternidade e de encargos familiares. Com o objetivo de tornar as instituições de previdência mais próximas dos trabalhadores e seus familiares, a sua base territorial passou a ser predominantemente regional, salvo no que respeita às eventualidades de invalidez, velhice e morte, para as quais foi criada a Caixa Nacional de Pensões. A pensão máxima da altura era de cerca de 80% do salário médio da carreira contributiva, acrescido de uma eventual bonificação que poderia elevar a pensão máxima aos 140% daquele.

²⁰ Apesar de antes desse ano já se verificar alguma proteção, nomeadamente em forma de montepios, organizações populares de crédito e de entreajuda.

Porém, a previdência social não se desenvolveu suficientemente até no Estado Novo e até 1974, excluindo grupos consideráveis da população e deixando por cobrir algumas eventualidades. Com a Revolução, foi aberto caminho para a mudança também neste contexto. Desde logo, passou a haver vontade política para a implementação de um verdadeiro sistema de segurança social. Fator que se revelaria decisivo.

Dois anos volvidos, a CRP viria a reconhecê-lo como um direito universal, alargando o papel do Estado, que passa a ter funções de organização e coordenação do sistema e o dever de participar no seu financiamento, reconhecendo-se simultaneamente um alargado conjunto de direitos sociais. O artigo 63º estabelece o direito à segurança social, concretizado através do sistema de segurança social e vertido nas diversas leis de bases que o foram moldando à realidade e à evolução económica e social nacional, sempre atendendo à mesma realidade no panorama internacional.

Antes da aprovação da primeira Lei de Bases, já várias medidas haviam sido tomadas no atinente ao âmbito de abrangência *peçoal* – quanto às pessoas abarcadas – e *material* – no tocante às prestações garantidas, da proteção social. Salienta-se a importância da pensão social. Instituída, inicialmente, em termos assistencialistas, o seu campo de aplicação pessoal é posteriormente alargado a todas as pessoas com idade superior a 65 anos que não exercessem atividade remunerada e não estivessem abrangidas por qualquer esquema de previdência, bem como às pessoas inválidas com idade superior a 14 anos, que não conferissem direito ao subsídio vitalício ou a outro subsídio²¹.

Em 1984 foi publicada a primeira Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)²², a qual veio definir princípios orientadores do sistema: proteção dos trabalhadores e famílias, garantindo rendimentos de substituição ou de compensação por encargos acrescidos, e as pessoas que se encontrem em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência.

Nova LBSS surgiu em 1984, pela mão do chamado *Bloco Central*, que definiu a estrutura da segurança social. Salienta-se ainda o Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de junho que instituiu a Taxa Social Única, procedendo ainda à integração das quotizações para o Fundo de Desemprego nas contribuições obrigatórias para a Segurança Social, unificando, desta forma, a taxa contributiva para a Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem.

²¹ Despacho Normativo n.º 59/77, de 23 de fevereiro.

²² Lei n.º 28/84, de 14 de agosto.

No ano de 1989 foi lançado o Fundo de Estabilização Financeira da segurança social²³ – indício claro de que os ares que poderiam trazer dificuldades financeiras no sistema público de segurança social começavam a pairar no nosso país. Perante este receio, diversas mudanças legislativas no sentido da melhoria das condições de sustentabilidade foram tomadas entre nós.

A atual arrumação, operada pela Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro²⁴, estabelece que o sistema de segurança social vigente é composto por 3 sistemas: *proteção social de cidadania, complementar* e o *previdencial*²⁵⁻²⁶.

Vários são os princípios que regem o sistema de segurança social, relativamente a alguns dos quais nos debruçaremos mais pormenorizadamente, numa fase mais avançada do nosso trabalho. No entanto, façamos uma primeira pequena análise aos mesmos. Apontamos, desde logo, os princípios da *unidade*, que pressupõe uma atuação articulada dos diferentes sistemas, subsistemas e regimes de segurança social, no sentido da sua harmonização e complementaridade; e da *descentralização*, que se manifesta pela autonomia das instituições, tendo em vista uma maior aproximação às populações, no quadro da organização e planeamento do sistema e das normas e orientações de âmbito nacional, mas também das funções de supervisão e fiscalização das autoridades públicas. Deve ressaltar-se que a universalidade desse direito, que consiste no acesso a todas as pessoas à proteção social assegurada pelo sistema, nos termos definidos na lei, não implica o dever do Estado o assegurar a todos, independentemente da necessidade. A ideia subjacente – e que se relaciona com outro princípio geral e estruturante do sistema: o princípio da *igualdade* – é a de que deve ser respeitado o princípio da igualdade de tratamento, proibindo-se discriminações dos beneficiários, designadamente em razão do sexo e da nacionalidade (sem prejuízo, quando a esta última, de condições de residência e de reciprocidade)²⁷. Incumbe, pois, ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários. O texto constitucional assegura aos cidadãos proteção na doença, velhice, invalidez, viuvez,

²³ Decreto-Lei nº 259/89, de 14 de agosto, que viria a ser revogado pelo Decreto-Lei nº 399/90, de 13 de dezembro.

²⁴ Viria a sofrer a primeira alteração por via da Lei nº 83º-A/2013, de 30 de Dezembro, que a republica.

²⁵ Fundamentalmente a nossa análise centrar-se-á neste último sistema.

²⁶ Cfr. Ponto 3., do Capítulo II.

²⁷ Assunto merecedor de maior cuidado posteriormente.

orfandade, desemprego e em outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou capacidade para o trabalho (cfr. art.63º, nº 3). Este princípio encontra-se estreitamente conexionado com o da *equidade social*, pelo qual as situações iguais devem ser tratadas por igual e as desiguais devem ser cuidadas de modo diferenciado. Princípio próximo é o da *diferenciação positiva*, que se traduz na flexibilização e modulação das prestações em função dos rendimentos, das eventualidades sociais e de outros fatores, como sejam a natureza familiar, social, laboral e demográfica.

De realçar – com elevado interesse para o nosso trabalho – os princípios da *coesão intergeracional*, que implica um ajustado equilíbrio e equidade geracionais na assunção das responsabilidades do sistema; da *tutela dos direitos adquiridos* e dos *direitos em formação* – que visam assegurar o respeito por esses direitos, nos termos definidos pela Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro.

Princípio não menos importante é o da *solidariedade*, que consiste na responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização das finalidades do sistema e envolve o concurso do Estado no seu financiamento, nos termos definidos pela Lei nº4/2007, de 16 de Janeiro, e que pode ser concretizado em três suportes: o nacional, através de transferência de recursos entre os cidadãos, de forma a permitir a todos uma efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de rendimentos sociais mínimos para os mais desfavorecidos; o laboral, através do funcionamento de mecanismos redistributivos no âmbito da proteção de base profissional; intergeracional, pela combinação de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização.

2. O direito à Segurança Social: uma responsabilidade do Estado, uma responsabilidade de todos ... E de cada um de nós.

Corolário do *Estado Social de Direito* e entendido como uma tarefa e incumbência do mesmo, o direito à segurança social encontra-se consagrado, como já se disse, na Constituição da República Portuguesa, no artigo 63.º do Capítulo II (Direitos e deveres sociais), do Título III (Direitos e deveres económicos, sociais e culturais).

A nossa CRP aparenta, através dos preceitos a ele respeitantes e nela consagrados, querer reconhecer a todos o direito à segurança social. Mas em que consiste este direito? Partindo dos superiores ensinamentos de ILÍDIO DAS NEVES, podemos adiantar que se trata do *poder, reconhecido pela ordem jurídica, de exigir do Estado prestações, pecuniárias ou*

*em espécie, como resposta a situações ou eventualidades traduzidas na interrupção, redução ou cessação dos rendimentos do trabalho, ocorrência de determinados encargos, como os relativos à educação dos filhos e à satisfação de necessidades em matéria de saúde, verificação de insuficiência de rendimentos por estes serem inferiores a um determinado nível mínimo, considerado pela lei como exigência de dignidade humana e fronteira da pobreza*²⁸.

Independentemente de tudo o que atrás foi referido, do que de seguida se dirá e qualquer que seja o entendimento concreto acerca destes normativos, sempre será de reconhecer a inequívoca influência perpetrada nos mesmos pela Declaração de Filadélfia de 1944, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1966, mas também da Carta Social Europeia, de 1961.

O texto constitucional apresentou uma opção política de base por um sistema de proteção social de carácter universalista, como se constata da leitura do n.º 1 do artigo 63.º da CRP, onde o direito à segurança social é concebido como um direito de todos os cidadãos. Este entendimento sai reforçado da conjugação do n.º 1, com os n.º 2 e 3 do artigo 63.º da nossa Lei Fundamental, de onde entrecorre que a todos é garantido o direito à segurança social, através de um sistema que cabe ao Estado organizar, subsidiar e coordenar. Tal observação encontra-se conexas com o *princípio do primado da responsabilidade pública*: dever do Estado de criar as condições necessárias à efetivação do direito à Segurança Social e de organizar, coordenar e subsidiar o sistema de Segurança Social. Existem, pois, direitos a prestações que se virão a concretizar, devidamente reconhecidos pelas instituições ou serviços que os proporcionam e em termos razoáveis face às circunstâncias²⁹.

Não obstante, admite-se também que a conceção assistencialista está presente no n.º 3 do artigo 63.º, que prescreve que o sistema de segurança social protege aqueles que estejam numa situação de falta ou diminuição de meios de subsistência. Nestas situações,

²⁸ Cfr. NEVES, Ilídio das, *Segurança Social*, Enciclopédia Verbo Edição Século XXI, vol.26, 2003, col. 623.

²⁹ V. LEAL, António da Silva, *Temas de Segurança Social*, União das Mutualidades Portuguesas, 1998, p.137.

reais de necessidade económica, todos têm direito à proteção pela segurança social, independentemente das causas que originam essa eventualidade³⁰.

A plena concretização do direito à segurança social depende de toda a comunidade política, numa ótica de co-responsabilidade e solidariedade social. Não se pretende defender a existência de um dever fundamental, ainda que implícito, de solidariedade social³¹⁻³². Mas, com idêntica legitimidade, admitimos que o direito à segurança social, enquanto direito social, entendido numa ótica de *construção de uma sociedade livre, justa e solidária* e de *promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo*, não nos parece poder constituir apenas um direito, mas, terá, também, de ser olhado enquanto dever ou uma responsabilidade de todo o cidadão³³. Dever este que não merece – pelo menos formalmente – dignidade constitucional, mas que é de imprescindível importância – e, por isso, fundamental – mormente num sistema que se pretende autofinanciado³⁴.

3. A estrutura do sistema de segurança social.

O sistema de segurança social português encontra-se atualmente, como já referimos, disciplinado na vigente Lei de Bases da Segurança Social, Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro, o qual deverá assegurar a proteção dos indivíduos nas situações de doença, invalidez, viuvez, orfandade, desemprego ou outras situações de carência ou diminuição de subsistência ou capacidade de trabalho. De acordo com o artigo 23º da mesma Lei, é composto por três sistemas: a) o sistema de proteção social da cidadania; b) o sistema previdencial; e c) o sistema complementar.

Cabe, como se afigura pertinente, avançar para uma análise, ainda que muito breve,

³⁰ DAVID, Sofia, *Algumas Reflexões Sobre o Direito à Segurança Social*, Dissertação do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-políticas na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, Verbo Jurídico, 2002.

³¹ Seguimos, aqui, a doutrina mais ou menos unânime e que nos legitimamos a elencar, por todos, ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Livraria Almedina, Coimbra, 1983, pág. 146.

³² Sobre o valor da *solidariedade*, V., por todos, PIZZORUSSO, Alessandro, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Colección «Estudios Constitucionales», 3ª edição (tradução), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, págs. 207 e 208.

³³ Maiores desenvolvimentos sobre este *dever*, cfr. o ponto 9.2 do capítulo IV do presente trabalho.

³⁴ Cfr. NABAIS, José Casalta, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*, Almedina, Coimbra, 1998, p.113 e ss.

destes três sistemas³⁵.

3.1. O sistema de proteção social da cidadania.

Este sistema tem por objetivo garantir direitos básicos dos cidadãos, igualdade de oportunidades e promover o bem-estar e a coesão sociais. Tal sistema abrange, ainda, três subsistemas: i) o subsistema de ação social; ii) o subsistema de solidariedade; e iii) o subsistema de proteção familiar (cfr. artigo 28º da LBSS), sendo financiado por transferências do Orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais (cfr. artigo 90º, nº 1, da LBSS).

3.2. O sistema previdencial.

Por sua vez, este sistema visa asseverar, em consonância com o princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação de eventualidades definidas em lei (cfr. artigo 50º da LBSS). Trata-se de um sistema fundamentalmente autofinanciado, que tem por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações, nos moldes do artigo 54º da LBSS. Há, portanto, uma obrigatoriedade de contribuição por parte dos beneficiários e das respetivas entidades empregadoras em caso de atividade profissional subordinada (cfr. artigo 56º, nº 1, da LBSS).

3.2. O sistema complementar.

Este último é constituído por um regime público de capitalização – que consiste numa inovação trazida pela nova LBSS, cuja gestão e organização são de responsabilidade do Estado – e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual. Tais regimes são instrumentos de proteção e solidariedade social, concretizados através da partilha de responsabilidades sociais e que devem ser estimulados pelo Estado através de incentivos (cfr. artigo 81º, nº 1 e nº 2 da LBSS).

³⁵ A economia do presente trabalho não nos permite tecer grandes considerações sobre a arquitetura atual do sistema de segurança social português, pelo que remetemos maiores detalhes para: COELHO, Miguel, *Sistema de Segurança Social - situação atual e vetores de intervenção para uma reforma futura*, in “Por onde vai o Estado Social em Portugal?”, obra coletiva (org. Fernando Ribeiro Mendes e Nazaré da Costa Cabral), Lisboa, 2014, pp. 233-271.

4. O Financiamento da Segurança Social em Portugal.

Cuidamos aqui de analisar, fundamentalmente, o subsistema previdencial, que é aquele que, como vimos *supra*³⁶, assenta essencialmente no princípio da solidariedade de base profissional e em que as suas prestações, de carácter pecuniário, são substitutivas do rendimento do trabalho perdido e, conforme expresso na LBSS, deve ser fundamentalmente autofinanciado tendo por base uma relação sinalagmática direta entre o dever de contribuir e o direito às prestações, autonomamente em relação ao Orçamento do Estado.

Mas de que forma?

Serão os tributos que atualmente são cobrados para financiar o sistema usados para financiar as prestações exigíveis no momento do seu pagamento (*pay-as-you-go*), ou o seu rendimento é usado para pagar contribuições futuras? Na verdade, como veremos, mesmo no espaço da União Europeia, são utilizados ambos os sistemas.

Em Portugal, atualmente, encontramos um subsistema previdencial financiado segundo o *método de repartição*, digamos, numa forma pura³⁷⁻³⁸.

Em breves linhas, podemos referir que, através deste esquema, organizado pelo Estado, numa lógica de solidariedade intra e intergeracional de base salarial, realizam-se transferências correntes de rendimento da população ativa, sejam trabalhadores, sejam empregadores (as receitas das vulgarmente chamadas *contribuições sociais*), no período atual, para os reformados, para financiar as suas pensões, mas também para outras prestações, num fluxo constante de transferência de dinheiro: as contribuições sociais atuais *custeiam* as pensões atuais, pelo que, ao contrário do que não raras vezes se diz e ouve, atualmente, no nosso país, não se *desconta* para uma pensão futura, mas sim para as pensões que atualmente são exigíveis, dos atuais pensionista³⁹. Baseiam-se numa promessa de

³⁶ Cfr. ponto 3.2 do Capítulo II.

³⁷ Cfr., a este respeito, por todos, QUELHAS, Ana Paula, *A Refundação do Papel do Estado nas Políticas Sociais*, Almedina, Coimbra, 2001, p.48.

³⁸ Também já foi utilizado entre nós um modelo baseado num esquema de *capitalização*. Os esquemas de *capitalização* podem ter natureza pública ou privada, baseando-se na acumulação de ativos financeiros, de maneira a que as contribuições que os trabalhadores realizam durante a sua vida ativa são aplicadas, através de fundos de pensões, na aquisição de ativos financeiros. Aquando da passagem à reforma, o montante ao longo da vida ativa descontado por cada indivíduo soma-se ao retorno das aplicações anteriormente efetuadas. Valor que, em regra, se converte num pagamento periódico vitalício, que é a pensão. Para maiores esclarecimentos, cfr. MURTEIRA, Maria Clara, *O Essencial sobre A Economia das Pensões*, Editora Angelus Novus, 2011, p.53.

³⁹ Termo aqui empregue num sentido amplo.

transferência futura de rendimento para assegurar o consumo na reforma, também conhecida como um *contrato de natureza implícita entre gerações sucessivas*, pelo qual se *obrigam* as gerações vindouras – ainda não existentes ou não economicamente ativas – a assegurar o cumprimento da promessa de pagamento de uma pensão na reforma àqueles trabalhadores do presente e reformados no futuro⁴⁰. As contribuições que incidem sobre os salários de um período são redistribuídas de imediato, instantaneamente, para garantir aos reformados desse período uma pensão que se relaciona com os salários por estes anteriormente auferidos. Individualmente, o pagamento de contribuições no presente confere o direito ao recebimento de prestações no futuro. Ao Estado, promotor, impulsionador e gestor deste esquema, incumbe-lhe assegurar o seu bom funcionamento⁴¹. E, para além disso, o sistema transfere essencialmente rendimento da população mais jovem para a população mais idosa⁴². Todavia, como é natural, o Estado procura garantir não somente o funcionamento deste sistema, mas também a sua solvabilidade. Por outras palavras, não será ousado afirmar que a prossecução do bom funcionamento do sistema de segurança social implica, ainda e necessariamente, a procura e a criação das condições para a garantia da sua solvabilidade.

Este modelo de financiamento vingou, relativamente ao anterior – de *capitalização* – em primeiro lugar, de um ponto de vista político: foi manifesta a adesão da vontade política à introdução deste modelo de financiamento, designadamente em função dos benefícios que se lhe apontam e reconhecem e que sinteticamente se consubstanciam em políticas de redistribuição do rendimento entre indivíduos e entre gerações, fazendo os menos favorecidos (que representam a maioria da população portuguesa) beneficiarem do esquema sem contribuir na proporção do que recebem. O fruto do trabalho de hoje é distribuído entre os que já não podem trabalhar e os que ainda não podem trabalhar e entre os que mais têm e os que menos têm. Ao invés, é criticado por ser especialmente vulnerável e sensível às dificuldades que assolam também, em sentido amplo, o MSE, e que trespassam, em particular, para o nosso sistema de segurança social.

Analisemos, em concreto, esses desafios que se colocam ao atual sistema de segurança social português, essencialmente financiado segundo o método da *repartição*.

⁴⁰ Relativamente ao contrato que conforma o método da *repartição* vigente, V. MENDES, Fernando Ribeiro, *Segurança Social. O Futuro Hipotecado*, FFMS, Lisboa, 2011, pp. 43-53.

⁴¹ V. MURTEIRA, Maria Clara, *Op. Cit.*, p.47.

⁴² A este respeito, V. PEREIRA, Pedro Telhado, *A Reforma da Segurança Social: Contributos para Reflexão*, Oeiras, Celta Editora, 2000.

4.1. O envelhecimento demográfico⁴³⁻⁴⁴.

Em primeiro lugar, com grande influência no equilíbrio do sistema em assunto, figura, no nosso entendimento, aquele que talvez seja o principal desafio que grande parte das sociedades desenvolvidas hoje enfrentam: o envelhecimento demográfico⁴⁵⁻⁴⁶. Como já oportunamente referimos, a taxa de natalidade sofreu uma redução notável desde o *baby boom* das décadas de 50 a 70, em que a taxa de natalidade atingiu níveis históricos, sendo que atualmente a taxa situa-se num nível demasiado baixo. Aliás, assistimos, nos dias atuais, à chegada da geração nascida nesses anos à idade de reforma⁴⁷. Curiosamente, em 2011, a taxa de fecundidade em Portugal foi a segunda pior do mundo, com uns residuais 1,3 por cento⁴⁸. Por outro lado, a esperança média de vida tem vindo a aumentar progressivamente, graças, em grande medida, aos avanços verificados no campo da medicina e na proteção social. Estes desígnios conjugados redundam na inversão da estrutura da pirâmide etária, sobrecarregando a parte cimeira em detrimento da parte de baixo, que se torna progressivamente mais estreita. E tal tendência parece ter vindo para ficar, sobretudo se levarmos em conta as mais recentes projeções, segundo as quais, até 2060, a esperança de vida pode aumentar cerca de sete anos na UE⁴⁹.

Apontamos este primeiro entrave ao equilíbrio financeiro do sistema de segurança social português sem, no entanto, lhe reservarmos a censura de o considerar um fator exclusivamente decisivo para tal desiderato. Na verdade, outros motivos contribuem para a verificação desse efeito.

⁴³ Comunicação da Comissão sobre o envelhecimento, de 29 de abril de 2009, intitulada *Gerir o impacto do envelhecimento da população na UE (Relatório sobre o Envelhecimento Demográfico 2009)* e documento de trabalho dos serviços da Comissão *Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society* [SEC (2008) 2911].

⁴⁴ MENDES, Fernando Ribeiro, *Op. Cit.*, pp. 16-23.

⁴⁵ www.pordata.pt/Portugal (visto em 27/07/2013) O índice de sustentabilidade potencial (número de indivíduos em idade ativa por idoso segundo os Censos): 1960 – 7,9; 1970 – 6,4; 1981 – 5,5; 1981 – 5,5; 1991 – 4,9; 2001 – 4,1 e 2011 – 3,4;

⁴⁶ O envelhecimento demográfico está patente nas estruturas atuais da Europa, para a qual se prospectiva o número de 180 milhões de pessoas, com mais de 65 anos, em 2050. NAZARETH, J. Manuel, *Crescer e Envelhecer – Constrangimentos e Oportunidades do Envelhecimento Demográfico*. Editorial Presença, 2009, p. 166.

⁴⁷ BARRETO, António, *A Situação Social em Portugal 1960-1999. Indicadores Sociais em Portugal e na União Europeia*. Imprensa de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa Volume I, 2000, p. 168.

⁴⁸ UNFPA, *Relatório sobre a Situação da População Mundial 2011*, Nova Iorque: Fundo de População das Nações Unidas, 2011.

⁴⁹ Relatório da Comissão Europeia e do Comité da Política Económica 2009, *Relatório de 2009 sobre o envelhecimento: projeções económicas e orçamentais para os Estados-Membros da UE 27 (2008-2060)*, European Economy, nº2.

4.2. A globalização e as novas propensões do mercado de trabalho.

Também a globalização tende a prejudicar o equilíbrio financeiro da segurança social. Independentemente de os seus efeitos se esbaterem em virtude de transferências de disponibilidades de uma região do mundo para outra, ela tem o efeito de expor diversos ramos de atividades a uma concorrência em crescimento, que se traduz em pressões sobre os custos de mão-de-obra salariais e não salariais.

Correlacionado com a globalização, sendo, até, sua decorrência, é a atual tendência do mercado de trabalho: se, por um lado, a carreira contributiva é cada vez mais tardiamente iniciada, devido à crescente necessidade de formação, por outro lado, verificam-se também transições para a reforma mais precoces.

Na tendência do mercado do trabalho, mais concretamente no fator produtivo, cabe ainda realçar um outro fator que se revela de grande importância: cada vez se cria mais riqueza com menor número de trabalhadores. E a dificuldade, aqui, é que tal tendência irá seguramente aumentar à medida que se forem concretizando mais *choques tecnológicos*. Temos, assim, que menos trabalhadores têm produzido mais riqueza e a tendência será para que assim continue a acontecer. Prática, aliás, cuja reversão afigura-se, por motivos vários, praticamente impossível. A progressiva substituição do trabalho humano pelo trabalho da máquina parece corresponder a uma tendência lenta, progressiva, mas que veio para ficar. As novas tecnologias, hoje, contribuem decisivamente para a redução dos custos e dos tempos de produção e para a melhoria da qualidade dos produtos, e, na vertente comunicacional, a sua desenvoltura vem facultando uma crescente mobilidade geográfica às unidades produtivas. A própria maximização dos lucros – objetivo primordial dos órgãos de administração de qualquer sociedade comercial – a isso obriga e encontra caminho aberto com esta permutação do trabalho humano pelas máquinas. Tal tendência não é totalmente segura, mas, a manter-se, conduzirá à progressiva diminuição do papel do trabalho humano nas empresas, com a conseqüente redução do peso do rendimento do trabalho no rendimento nacional, bem como ao simultâneo crescimento da parte irreversível do desemprego. Todavia, além de não haver certezas absolutas no atinente à manutenção desta tendência, não se saberá igualmente a pujança e a duração da mesma.

4.3. A atual crise económica e financeira⁵⁰.

⁵⁰ *Pensions and the crisis – How should retirement income systems respond to financial and economic pressures*, OECD Media Briefing for Pensions at a Glance 2009, June 2009.

A atual crise económica e financeira também agravou a já por si difícil sustentabilidade do sistema, acarretando uma maior complexidade em assegurar as promessas de pensão, devido ao aumento do desemprego, ao menor crescimento económico, aos níveis mais elevados de dívida pública e à volatilidade do mercado financeiro, mas também exacerbando as dificuldades emergentes do envelhecimento.

5. Contribuições para a Segurança Social? Análise da natureza jurídica⁵¹.

Em Portugal, as chamadas *contribuições sociais* são pagas quer pelos trabalhadores quer pelos empregadores. A designada Taxa Contributiva Global⁵² atualmente corresponde a 34,75%: 11% da qual suportada pelo trabalhador e os restantes 23,75% pela entidade empregadora.

O que aqui pretendemos indagar é se esse epíteto está, de um ponto de vista jurídico-tributário, bem empregue, ou se merecem outra designação ou qualificação. Se houver razões para nos inclinarmos por esta última hipótese, descortinar qual a qualificação jurídica que lhes será mais adequada: quer no tocante à parte que constitui encargo do trabalhador, quer aquela que representa uma incumbência da entidade empregadora, ou, ainda, o conjunto das duas, globalmente consideradas, se for esse o caso. Para o efeito, urge, pois, analisar a sua natureza jurídica. Não será tarefa fácil, pois é notória a divergência doutrinal e, até, jurisprudencial, sobre a matéria. Controvérsia que não é de agora. Tem já alguns anos.

Podemos, para o efeito, e de modo a facilitar a nossa tarefa, alinhar as duas correntes, designadamente as teses *monistas* – que atribuem semelhante natureza aos dois «segmentos» em que se desdobra a contribuição social – e as *dualistas* – que atribuem àquela natureza distinta, conforme se trate do encargo do trabalhador ou do empregador⁵³.

Começemos por estas últimas.

⁵¹ Para um estudo relativamente à qualificação jurídico-dogmática da *Contribuição Extraordinária de Solidariedade* – como verdadeira contribuição para a segurança social – V., por todos: SILVA, Suzana Tavares da, *O problema da justiça intergeracional em jeito de comentário do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 187/2013*, Cadernos de Justiça Tributária, Abril-Junho 2013.

⁵² Abordamos aqui a referente ao regime geral dos trabalhadores por conta de outrem.

⁵³ Repescamos, assim, uma distinção já utilizada por FRANCO, A. L. Sousa, *Finanças do Setor Público: introdução aos subsectores institucionais*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003, pp. 62 e ss.

Relativamente à natureza jurídica das *quotizações* obrigatórias dos trabalhadores, há quem as considere impostos ou tributos cuja disciplina se aproxima deles⁵⁴, enquanto outros as enquadram na categoria de taxas ou de prémios de seguros públicos para a cobertura de riscos decorrentes de eventos que levam à perda dos rendimentos de trabalho⁵⁵. Já no que concerne às contribuições das entidades empregadoras, é preponderante a ideia de que se trata de um imposto. No entanto, à semelhança do que ocorre naquelas que são encargo dos trabalhadores, também há quem as considere como taxas ou prémios de seguros públicos⁵⁶.

Mas haverá razão para entendermos a natureza jurídica das contribuições sociais de forma dúplice? Talvez não. Cremos que, na sua substância, estaremos perante um tributo de natureza una. Vejamos melhor.

Na verdade, examinando superficialmente a legislação vigente, reparamos que há um argumento, ainda que literal e meramente formal, que nos poderia levar a acreditar na sua natureza dupla: a LBSS, nos seus artigos 57º, 58º, 59º, 60º e 90º, nº 2, bem como o artigo 12º do CC, fazem essa distinção. Pegando neste e noutros argumentos, a doutrina – talvez maioritária – advoga a distinção de natureza consoante se trate da contribuição a cargo do empregador ou do trabalhador. É largamente defendido que a primeira se trata de um imposto. Já no que concerne à quotização a cargo do trabalhador, a divergência de entendimentos é maior.

Analisemos, em primeiro lugar, a sua eventual qualificação como taxa. Afirmar, desde já, que rejeitamos a sua qualificação como taxa, quer na parte concernente aos empregadores, quer naquela que é encargo dos trabalhadores. É certo que tanto as *contribuições* para a segurança social como as taxas são dotadas da característica da bilateralidade, pois implicam uma contraprestação específica⁵⁷. No âmbito das taxas, contudo, a contrapartida é individual, enquanto nas contribuições sociais a contraprestação

⁵⁴Cfr. NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra, 2012, p.32., que considera que a quotização a cargo do trabalhador tem a natureza de um imposto direto sobre o rendimento do trabalho e as contribuições a cargo das entidades empregadoras tem a natureza de um imposto indireto sobre o fator trabalho.

⁵⁵ GOMES, Nuno Sá, *Lições de Direito Fiscal*, I Volume, in «Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal», nº 133, 1984, pp.85-86.

⁵⁶Cfr. CORREIA, Sérvulo, *Teoria da relação jurídica de seguro social*, Estudos Sociais e Corporativos, ano VII, nº 27, Julho a Setembro de 1968, esp. pp. 300 e ss; XAVIER, Alberto, *Direito Fiscal*, Faculdade de Direito de Lisboa (polic.), 1973. Mais recentemente, CABRAL, Nazaré da Costa, *Ob. Cit.* Pp. 42 e ss.

⁵⁷ No Direito Fiscal português, a distinção entre as figuras do imposto e da taxa foi traçada, desde logo, por José Joaquim Teixeira Ribeiro. Cfr. RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, 5ª edição, Coimbra, 1995, p. 258.

é destinada a um grupo de beneficiários. Por sua vez, as taxas pressupõem o exercício de atividades administrativas delimitadas, a serem aproveitadas de forma individual pelo sujeito passivo, as quais podem consistir na prestação de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo público. Nas contribuições para a segurança social tais pressupostos inexistem. No limite, poder-se-ia conceber as contribuições como contraprestação por um serviço público, embora tal posição esbarre na natureza de direito público subjetivo da segurança social, com previsão constitucional. Tais contribuições não se destinam a custear o exercício de uma atividade administrativa individual⁵⁸.

E mais se diga: relativamente àquele primeiro *segmento*, encargo do empregador, pugnava-se pela existência de uma contrapartida, que seriam os benefícios, desde a paz social a um melhor ambiente de trabalho na empresa, maior produtividade e outros encargos⁵⁹. Estaria, assim, subjacente um *princípio do benefício ou da equivalência*. Parece-nos, no entanto, bastante forçada esta qualificação. É verdade que, no limite, poderá ser observada essa contrapartida, com esse escopo, mas afigura-se muito – e cada vez mais – remota a possibilidade desta caracterização. Aliás, essa configuração surge tanto menos favorecida quanto maior é o recurso das empresas a esquemas privados de cobertura social.

Já sobre a possibilidade de qualificação da quotização do trabalhador como taxa, também não parece difícil encontrar argumentos que a refutem. De facto, bem analisada essa possibilidade, verificamos, desde logo, que não existe uma contraprestação efetiva, característica tão próxima de uma taxa. A sua natureza sinalagmática está cada vez mais dissolvida, tanto mais que o *princípio do benefício ou da equivalência* está, agora, nas contribuições para a segurança social, em segundo plano, sendo cada vez mais ultrapassado por objetivos de redistribuição e de justiça social⁶⁰, valores tão caros à própria ideia de segurança social.

De acordo com SÉRGIO VASQUES, o *princípio da equivalência* compreende uma relação de troca, que se desdobra no *princípio do benefício* ou no *princípio da cobertura de custos*. Pode ainda, tal princípio, ser estudado enquanto *equivalência económica* – se pensarmos na relação entre o montante das taxas e o custo ou valor das prestações – ou

⁵⁸ Para maiores e melhores desenvolvimentos no que respeita às taxas, V. SILVA, Suzana Tavares da, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, Estudos Regionais e Locais, p.21 e ss.

⁵⁹ Cfr. CORREIA, Sérvulo, *Op. Cit.*, p. 300 e ss.

⁶⁰ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, *Op. Cit.*, p. 45.

jurídica – se cogitarmos a observação da relação rigorosamente comutativa entre a obrigação tributária que cai sobre o sujeito passivo e a prestação que provoca ou aproveita)⁶¹. O mesmo autor serve-se ainda dos conceitos de *equivalência individual*, segundo a qual o tributo é estabelecido tendo em conta o custo ou valor de uma prestação administrativa revista para o contribuinte, e de *equivalência de grupo*, que reflete o custo ou valor para um grupo de contribuintes. Este é, no nosso entendimento, mais um argumento – talvez o mais decisivo – que torna a qualificação das contribuições sociais como taxas cada vez mais inapropriada.

O mesmo autor enquadra-se no grupo daqueles que assumem uma posição *dualista*, ao conceber as contribuições sociais com diversa natureza, consoante se disseque a parte respeitante ao empregador ou aqueloutra que incide diretamente sobre o vencimento do trabalhador. Partindo desta última, VASQUES entende-as como verdadeiras contribuições, embora a parte que cabe à entidade empregadora concebe-as como impostos.

Que considerações tecer em relação à visão deste autor? Cabe, à primeira vista, referir que quer a fragmentação que faz, quer a qualificação que faz de cada uma delas, não se afigura totalmente descabida: desde logo, em relação à parte que é encargo do trabalhador, enquanto prestações pecuniárias e coativas exigidas por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação administrativa presumivelmente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo. Na verdade, bem vistas as coisas, o sinalagma existe, embora as prestações sejam, contudo, presumidas, e não efetivas (como acontece com as taxas), nem meramente eventuais (como ocorre com os impostos)⁶².

Até certa altura, somos seduzidos pelas observações e argumentos de VASQUES, que aponta algumas notas de maneira a distanciar as contribuições sociais do trabalhador da categoria do imposto, aproximando-as das contribuições, ao abrigo de um *princípio da equivalência*⁶³. Segundo o Autor, *a representação do custo ou do benefício como manifestações da capacidade contributiva constitui um exercício tão inconsequente quanto a representação da força económica do contribuinte como manifestação do benefício*⁶⁴.

Por outro lado, num outro prisma e discutindo a tese precedente listada, somos também sensíveis à tese de NAZARÉ DA COSTA CABRAL, segundo a qual nas contribuições

⁶¹ Cfr. VASQUES, Sérgio, *O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária*, Coleção Teses, Almedina, Coimbra, 2008.

⁶² Cfr., a este respeito, o Ac. do Tribunal Constitucional nº 188/2009, in *DR, II Série, de 18 de Maio de 2009*.

⁶³ Assim, VASQUES, Sérgio, *Op. Cit.*, p. 478.

⁶⁴ *Idem*.

sociais há já inúmeras e relevantes concessões ao *princípio da capacidade contributiva*, designadamente o facto de incidirem sobre os rendimentos do trabalho, de serem proporcionais a este, enquanto manifestação de capacidade económica⁶⁵. Outro argumento importante invocado pela mesma Autora para contradizer a tese de SÉRGIO VASQUES, é o facto de o atual Código Contributivo alargar a Base de Incidência Contributiva (BIC), aproximando-a à base de incidência do IRS⁶⁶. A mais disso, a desagregação de que é objeto a taxa contributiva é financeira e não atuarial⁶⁷. O que se verifica é um mero exercício *a posteriori* de avaliação da situação financeira do sistema previdencial e das suas necessidades de financiamento⁶⁸, o que, no limite, pode levar a uma divergência da Taxa Contributiva Global relativamente ao custo da proteção a que se destina. Novo argumento invocado é o facto de as taxas contributivas servirem, ainda, uma dimensão redistributiva, característica de um imposto, uma vez que não visam meramente suportar o custo técnico das eventualidades e os custos com a sua administração, mas igualmente o esforço de solidariedade laboral⁶⁹. A mais disso, servem de financiamento de políticas de emprego e de formação profissional (art.90º, nº2 da LBSS)⁷⁰.

Desta forma, NAZARÉ DA COSTA CABRAL procura definir as contribuições para a segurança social como *prestações de carácter obrigatório e definitivo, pois são impostas por lei e geralmente não há lugar a restituição ou ao reembolso; afeta ao financiamento de uma ampla categoria de despesas do sistema previdencial de segurança social, políticas ativas de emprego e de formação profissional; destinada a uma entidade de natureza pública, que é o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; visa a realização de um fim público de proteção social (art. 63º da CRP), enquanto direito de cidadania*⁷¹.

Tecidas as principais considerações e observadas as fações que atualmente dividem a doutrina relativamente à verdadeira qualificação jurídica das contribuições para a segurança social, cumpre agora avançar para a análise da postura (*maxime*, entendimento) da jurisprudência relativamente ao assunto.

⁶⁵ Cfr. Arts. 57º da LBSS e 44º do CC.

⁶⁶ Cfr. Art. 46º, nº 1 e nº2 do CC, que assim se aproxima do art. 2º do CIRS. Assim, V., CABRAL, Nazaré da Costa, *Op. Cit.*, pp. 52 e 53.

⁶⁷ Cfr. DL nº 326/93, de 25 de Setembro, DL nº 200/99, de 8 de Junho e os arts. 50º e 51º do CC – apesar do nº 3 do art.57º da LBSS.

⁶⁸ V. NEVES, Ilídio das, *Lei de Bases da Segurança Social (Comentada e Anotada)*, Coimbra Editora, 2003.

⁶⁹ V. CABRAL, Nazaré da Costa, *Op. Cit.*, p.65.

⁷⁰ *Idem.*, p. 68.

⁷¹ *Ibidem.*, pp.81 e ss.

Também aqui ressalta a inexacta ciência que é o Direito, ao verificar-se a disparidade de discernimentos da jurisprudência e da doutrina sobre a temática, não resultando uma análise cujo desfecho seja unânime. Em rigor, vêm os Tribunais adotando uma conceção *dualista*, atribuindo natureza jurídica diversa às contribuições patronais e às quotizações dos trabalhadores. No que respeito das contribuições dos empregadores, o Supremo Tribunal Administrativo manifestou-se recentemente no sentido que devem ser qualificadas como impostos de obrigação única: *as contribuições para a Segurança Social devem ser qualificadas como impostos de obrigação única, e não como impostos periódicos, pois incidem sobre factos tributários de carácter instantâneo, reportando-se a cada um dos atos concretos praticados, não contando, para a formação completa da obrigação tributária, qualquer sucessão de factos unidos pelo decurso de um certo período de tempo*⁷².

No que tange às quotizações dos trabalhadores, o Tribunal de Conflitos acordou que constituem obrigações parafiscais, afastando-as das figuras de taxa ou imposto: (...) *importa ter presente que, como também se disse antes, as contribuições para a Segurança Social, enquanto verdadeiras quotizações sociais, não são impostos ou taxas (dos quais se distinguem quanto aos objetivos, à estrutura jurídica e à própria cobrança), mas imposições para fiscais*⁷³.

Colocadas estas considerações prévias, urge, pois, avançar com a nossa análise, a que não será alheio o facto da atual caracterização do nosso sistema como de repartição.

Com o respeito que tão estimada doutrina merece, dizer, liminarmente, que não seguimos aquela que sustenta a tradicional separação dicotómica dos tributos, como seja aquela que é proferida por CASALTA NABAIS⁷⁴, que acaba por inserir os tributos para a segurança social na categoria dos impostos.

Num primeiro momento, foi a corrente dualista, preconizada por SÉRGIO VASQUES, que mais nos persuadiu. Recordemos muito sinteticamente. Segundo esta teoria, a parcela

⁷² Esta análise resultou de Acórdão proferido no processo 0699/08, de 28/01/2009. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/fc08138c1f913f888025754e005ac37d?OpenDocument>.

⁷³ V., designadamente, Acórdão do Tribunal de Conflitos proferido no processo 014/07, de 04/10/2007, acessível através de: http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1639866ea22c80cb80257376004bc328?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1; ou, ainda, Acórdão proclamado no processo 01/05, de 29/06/2005, disponível em <http://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/07a665cc4828f1b98025713b003b5a90?OpenDocument>.

⁷⁴ NABAIS, José Casalta, *Op. Cit.*, pp. 45-57 (embora este autor acabe por reconhecer uma terceira categoria tributária).

correspondente à contribuição social a cargo do empregador era entendida como um imposto e aquela a cargo do trabalhador adotava a natureza de contribuição. Num segundo instante, sensibilizados pela douta opinião de NAZARÉ DA COSTA CABRAL, ponderámos aderir aos seus argumentos, em concordância à sua tese monista,

Apesar de todas estas linhas argumentativas acerca das contribuições sociais, que nos levou a afastar a sua qualificação como contribuições, cremos, no entanto, que há algumas particularidades⁷⁵ que não nos permitem atribuir o epíteto da natureza jurídica das contribuições para a segurança social, sem reservas, como impostos. É certo que, à semelhança daqueles, também as contribuições para a segurança social são devidas a entidades de direito público, têm carácter coativo (com exceção do regime de seguro social voluntário) e a receita gerada é destinada ao benefício de uma coletividade. Porém, nestas não se verifica, *a posteriori*, a indeterminabilidade das despesas, característica fundamental do imposto, sem a qual, no nosso ponto de vista, será impossível um tributo ser assim denominado. Como nos ensina CASALTA NABAIS⁷⁶, *o imposto é (...) uma prestação unilateral, não lhe correspondendo assim qualquer contraprestação específica a favor do contribuinte*⁷⁷. Por outras palavras, o imposto é um tributo com carácter unilateral e definitivo, estabelecido por lei a favor de uma entidade pública, cuja receita reverte a um fim público e não se reveste de carácter de sanção a um ato ilícito. Pelo contrário, as receitas das contribuições para a segurança social são consignadas, destinando-se à concretização do direito à segurança social às pessoas enquadradas no âmbito dos regimes contributivos. Verifica-se uma relação direta entre as receitas e as despesas, contrariamente ao que se verifica nos impostos, cuja finalidade é, como já se disse, a arrecadação de receitas destinadas a encargos gerais, inexistindo uma destinação específica.

Esta é uma das especificidades admitida por NAZARÉ DA COSTA CABRAL, que os vê como impostos afetos a uma ampla categoria de despesas, ainda que num *universo* mais restrito do que o setor Estado – o subsector público da segurança social e, neste, no seu sistema previdencial.

Apesar de todas as cedências já referidas deste tributo ao *princípio da capacidade contributiva* – tão caro ao tributo que é o imposto – tal não chega, no entanto, para a sua sobreposição à âncora que – ainda – é o *princípio da equivalência*.

⁷⁵ Algumas, aliás, reconhecidas em CABRAL, Nazaré da Costa, *Op. Cit.*, p.83 e ss.

⁷⁶ NABAIS, José Casalta, *Op. Cit.*, p. 11 e ss.

⁷⁷ Interpolado nosso.

O certo é que parece legítima e correta a doutrina em crescimento que olha as contribuições para a segurança social como um tributo especial de natureza contributiva, suportados pelo trabalhador e pela entidade empregadora. As características que estes tributos evidenciam (v.g., as supra referidas concessões à capacidade contributiva, o facto de a base de incidência se aproximar exponencialmente da do IRS, o facto de a atual desagregação ser financeira e não atuarial e de uma das funções do tributo ser a redistributiva, etc.), obstam à sua qualificação como contribuições, mas são, todavia, insuficientes para a sua classificação como impostos, dadas as especificidades que encerram, como seja, por exemplo, a circunstância de os tributos serem afetos a um *universo* menor que o setor Estado e o maior apego ao *princípio da equivalência*.

Não há dúvida de que estão em causa prestações coativas – exigidas por quem dotado de *ius imperium*, em proveito de um organismo dotado autonomia e que são afetas a fins económicos, profissionais ou sociais, situados fora do acervo de objetivos abrangidos pelo Orçamento do Estado. Todavia, por se tratar de tributos que não procuram satisfazer as necessidades financeiras públicas em função da capacidade contributiva, por não lhes assistir qualquer contraprestação específica e por não satisfazerem uma despesa esporádica, mas, ao invés, por almejarem o financiamento de um orçamento autónomo e que se legitima por princípios próprios, estaremos em condições para preferir a arrumação dos tributos para a segurança social numa *gaveta tributária* própria e específica, fora do catálogo dos impostos, das taxas, dos preços e das contribuições especiais, respetivamente.

Em face do que *supra* ficou narrado, corroboramos a posição de juspublicistas, nomeadamente GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA⁷⁸ e SUZANA TAVARES DA SILVA⁷⁹, no aspeto em que aceita a recondução efetuada pelo Tribunal Constitucional das contribuições para a segurança social – *tributos independentes* – ao regime jurídico das *demais contribuições financeiras*.

6. A Constituição da Segurança Social e o sistema de reformas português.

⁷⁸ “(...) A Constituição parece ter dado guarida ao controverso conceito de *parafiscalidade*, que comporta certas figuras híbridas, que compartilham em parte da natureza dos impostos (...) e em parte da natureza das taxas (...). Interpolado nosso. CANOTILHO, Gomes/ MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I - Artigos 1º a 107º*, 4ª edição revista, Coimbra, 2007, p. 1095.

⁷⁹ SILVA, Suzana Tavares da, *Op. Cit*, p.7.

O direito à segurança social é um direito positivo, um direito a prestações, pese embora não resultar da Constituição, onde se encontra consagrado⁸⁰, de forma acabada qual o seu âmbito e conteúdo, propiciando o florescimento de diversas teorias sobre a questão.

Significa isto, portanto, que não se descortinam quais as prestações que se visa conceder, a forma da sua atribuição ou os respetivos pressupostos. Nem poderia assim ser. Todavia, deve, pois, a concretização deste direito realizar-se mediante intermediação do legislador *infra* constitucional, efetivando esse direito.

Mas de que modo estará o legislador vinculado às linhas programáticas da Constituição? Em que termos deve ser efetivado o direito? Poderá o direito à segurança social, tal como está consagrado no artigo 63º da CRP, fundamentar pretensões de prestações subjetivas, ou, ao invés, apenas permite aos indivíduos exigir do Estado a concretização do direito através da adoção de medidas legislativas e políticas? O Direito, em geral, e o Direito Tributário, em particular, são férteis na proliferação de questões dúbias, em relação às quais se formam as mais diversas fações posicionais doutrinárias. Esta não é exceção. Também aqui, naturalmente, a doutrina diverge⁸¹.

Vejamos em que termos se concretizam as mais diversas perspetivas.

VIEIRA DE ANDRADE sustenta que não é justificado *imputar à Constituição uma intencionalidade que ultrapasse o que decorre do estabelecimento de diretivas de legislação*. Porque dependente das condições política, económicas e sociais, os direitos a prestações são sobretudo direitos *sob condição*, os quais implicarão necessariamente *opções autónomas e específicas* do legislador. Opções, estas, que não estão - nem poderiam estar - determinadas no texto constitucional. O desenvolvimento do direito à segurança social exigiria sempre uma *concretização jurídico-política* ou a *conformação*. O Autor distingue, dentro dos direitos a prestações, aquelas que derivam diretamente da Constituição e que constituirão um *conteúdo mínimo* do direito, e assim, *posições jurídicas subjetivas*, diretamente aplicáveis, que vinculam imediatamente os poderes públicos, das restantes prestações, que por não resultarem com suficiente precisão da Constituição não conferem *aos seus titulares verdadeiros poderes de exigir*, porque apenas indicam ou impõem ao legislador que tome medidas para uma maior satisfação ou realização concreta dos bens protegidos, sob pena de haver lugar a inconstitucionalidade por omissão. Os direitos a estas *prestações não*

⁸⁰ Cfr. Capítulo II, ponto 2.

⁸¹ Nesta discordância, abordamos somente as teorias e autores que no nosso entender são paradigmáticos, sem prejuízo, naturalmente, de existirem outros que se associam a estas ou a elas adiram.

vinculadas só serão invocáveis pelos particulares após a sua concretização por via legal, pois a partir daí deixam de ser meras *pretensões jurídicas* para se consolidarem como *direitos subjetivos* que, no entanto, *não valem como direitos fundamentais, mas enquanto direitos concedidos por lei*⁸².

Também para CASALTA NABAIS os direitos sociais, apesar de constituírem o legislador *em específicas obrigações de legislar*, não serão *imediatamente aplicáveis*, nem relativamente a eles se poderá falar de *restrições*, porque *são direitos sob reserva do possível*, cujo conteúdo vai ser fornecido, pelo legislador, que *está apenas vinculado ao conteúdo mínimo (senão mesmo ínfimo) de cada direito social decorrente da sua própria consagração constitucional e do nível de concretização legislativa que eventualmente tenha alcançado*⁸³.

Para JORGE MIRANDA, as normas programáticas constituem *apelos ao legislador ordinário, concebido como executor do projeto constitucional*. Logo, na apreciação acerca dos modos como devem ser efetivados os direitos sociais, *os órgãos de decisão política hão-de gozar, por certo, de uma relativa margem de liberdade – de liberdade de conformação*, apenas ressalvando o núcleo essencial do direito. Todavia, nas suas palavras, tal não significa *forçosamente que todos os direitos sociais sejam direitos a prestações não vinculadas, ao fim e ao resto pretensões jurídicas e nunca verdadeiros direitos subjetivos; que deles não possam deduzir-se pretensões jurídicas concretas por via interpretativa; que sejam direitos sob reserva (condição) de lei ou constituídos por lei; ou que neles ao indivíduos não apareçam como destinatários diretos de normas constitucionais*. A avaliação da situação deverá ser feita caso a caso, isto é, direito a direito, e não em bloco para todos os direitos sociais⁸⁴.

GOMES CANOTILHO assume aqui aquela que, no nosso entender, é a orientação mais exigente. Segundo esta, os direitos a prestações não constituirão um simples *apelo* ao legislador, mas sim *imposições legiferantes*. Há uma verdadeira imposição constitucional, obrigando o legislador a atuar positivamente, criando condições para o exercício do direito (constituindo um direito a prestações normativas), assim como, em execução dessa

⁸² V. ANDRADE, Carlos Vieira de, *Op. Cit.*, pág. 67, 105, 202, 203, 205, 206, 207, 209 e 301.

⁸³ V. NABAIS, José Casalta, *Os Direitos Fundamentais na Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Separata do vol. LXV (1989) do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (BFDUC), Gráfica de Coimbra, Coimbra, 1990, pág. 13. Vide, também, e no mesmo sentido, do Autor, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa*, Separata do Boletim do Ministério da Justiça, nº 400, Lisboa, 1990.

⁸⁴ Cfr. MIRANDA, Jorge, *Inconstitucionalidade por omissão (Artigos 146º, alínea b); 279º; e 284, alínea b)*, Estudos Sobre a Constituição, 1º volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1977, pág. 336 e ss.

imposição, devem ser fornecidas aos cidadãos as correspondentes prestações – neste caso, de segurança social. São normas que, além da do carácter pragmático, são diretamente aplicáveis, e como consequência, para além de exigir uma *clarificação conformadora* do legislador, produzirá *efeito derogatório ou invalidante* de normas legais incompatíveis e constituirá um *limite negativo* em relação a normas legais a ela contrárias. O direito à segurança social será um *verdadeiro direito subjetivo, direito originário a prestações*, limitado pela *reserva possível*. Isto porque, a partir da garantia constitucional do direito à segurança social, é legítimo fazer derivar o dever do Estado de criação de direitos a prestações, quer normativas, quer fácticas, e a pretensão dos cidadãos a beneficiar dessas prestações⁸⁵.

Colocadas que estão as principais asserções relativamente a esta temática, é altura de nos pronunciarmos, em específico, na escolha daquela que no nosso entendimento logra maior razão de ser. Ora, cumprindo tal desiderato, cabe referir que, na nossa humilde opinião, o eminente Professor de Coimbra, GOMES CANOTILHO, parece, uma vez mais, ter a razão do seu lado. Vejamos com maior pormenor. O artigo 63º da CRP consagra o direito à segurança social em termos programáticos, como um direito positivo, um direito a prestações. Porém, como uma verdadeira norma jurídica (e, no caso concreto, jurídico-constitucional), é vinculante, pelo que concede um autêntico direito subjetivo público (e fundamental), a que corresponde uma obrigação do Estado de garantir o direito, criando as condições necessárias à (maximização da) sua fruição por parte dos cidadãos⁸⁶. Uma vez constitucionalmente consagrado, o direito à segurança social faz parte da esfera jurídica dos cidadãos, pelo que a efetivação do sistema de segurança social depende de uma interposição do legislador, na concretização dos seus termos, condições e demais configuração.

Continuando na linha de pensamento deste Célebre Professor Jubilado, reiteramos igualmente a sua tese, designadamente na vertente em que este determina que a posição constitucional impõe aos órgãos do Estado uma obrigação de legislar. Ao órgão a que incumbe esta tarefa cabe escolher as formas e meios como, em concreto, se efetivará o direito à segurança social e, bem assim, qual o ritmo dessa concretização, naturalmente que segundo determinantes ideológico-políticas e atentas as condicionantes económico-financeiras e

⁸⁵ Cfr. CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2000, pp. 393 e ss.

⁸⁶ Cfr. CANOTILHO, Gomes/ MOREIRA, Vital, *Constituição...*, *Op. Cit.*, 4ª edição revista, Coimbra, 2007, pp. 812-823

espácio-temporais: o Estado estará, pois, obrigado a efetivar as prestações de segurança social, devendo as prestações ser tanto mais vastas e intensas quanto maiores ou melhores forem os recursos sociais disponíveis, embora de forma limitada, quer pela inevitável escassez dos recursos materiais ao dispor do legislador e pelo necessário respeito pelos direitos, liberdades e garantias. O direito à segurança social, enquanto direito a prestações, tem um conteúdo determinado não apenas (ou sobretudo) pela vontade do indivíduo (ou as suas necessidades), mas, principalmente, pelos recursos sociais existentes, que serão sempre bens escassos, e, bem assim, pelas opções políticas na sua afetação. Neste sentido, é sempre um *direito sob reserva social* ou *sob reserva do possível*⁸⁷. Todavia, o Estado deve sempre garantir o conteúdo mínimo essencial do direito à segurança social (que apenas em condições financeiras extremamente adversas não seria assegurado), só cabendo na liberdade de conformação do legislador, aquilo que estiver para além desse conteúdo. Igualmente, em caso de *ordens concretas de legislar*, isto é, quando a Constituição determina concretamente as soluções legislativas a consagrar, o Estado fica vinculado à adoção dessas (e não outras) opções. Nestes casos, estaremos *perante uma concretização jurídico-interpretativa da Constituição*⁸⁸.

Por outro lado, como já vimos, o artigo 63º da CRP é uma verdadeira norma jurídica, que concede um direito subjetivo público à segurança social, detendo uma dimensão subjetiva ou prestacional e passível de fundamentar reivindicações a prestações subjetivas, pelo menos quando estas caibam no conteúdo mínimo deste direito, ou ainda sempre que se possa concluir que tais *prestações derivam de imposições constitucionais expressas ou concretas*. Assim, da letra e do espírito da norma constitucional, emana a garantia da existência de um sistema de segurança social organizado, coordenado e subsidiado pelo Estado, unificado, descentralizado, participativo, que protegerá na doença, velhice, invalidez, viuvez, orfandade, desemprego, bem como em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho – deverá o legislador assegurar proteção social em todas as situações de carência ou de *insegurança* enunciadas no nº 3 do artigo 63º da CRP⁸⁹.

⁸⁷ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos...*, *op. cit.*, pp. 52 e 201.

⁸⁸ *In* ANDRADE, Vieira de, *Op. cit.*, pp. 170 e 204; Cfr., também, MIRANDA, Jorge, *Manual...*, *Op. cit.*, pág. 393.

⁸⁹ Neste sentido parecem pronunciar-se GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA. Cfr. CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *Op. cit.*, pág. 341)

Relativamente à forma como em concreto se estrutura, financia e gere o sistema de segurança social, bem como a percentagem da contribuição do Estado, as formas de participação da sociedade, o conteúdo e intensidade das prestações, os pressupostos da sua atribuição e a cobertura das eventualidades para além das expressamente elencadas no n.º 3 do artigo 63.º, a Constituição já não fornece dados suficientes para que do seu texto se possa derivar pretensões de prestações subjetivas. Nestes casos, os cidadãos apenas podem exigir ao Estado a concretização do direito através da adoção de medidas legislativas, políticas e administrativas, que criem ou promovam a maximização de condições para que o direito possa ser fruído. Incumbirá ao Estado, mormente ao legislador, conferir eficácia, exequibilidade, sob a égide da justiça e da sustentabilidade, a estas prestações.

CAPÍTULO III – DOS VENTOS REFORMADORES: CAMINHOS TRAÇADOS PARA A SUSTENTABILIDADE (E JUSTIÇA?) DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL.

Como nem tudo é *ouro sobre azul*, muitas vezes ocorrem mudanças na conjuntura, designadamente a nível económico e sociológico, que obrigam a promover alterações para que, mais tarde ou mais cedo, com maior ou menor dificuldade, a normalidade das situações seja reposta. Não raras vezes, reparamos que um determinado facto se desenrola e desenvolve tal-qual se esperava, conforme se perspectivava, porém, por diversos motivos, o cenário muda de figura. Pois bem, também com os vários sistemas de segurança social europeus assim sucedeu. O nosso também não fugiu a este cânone.

A jovialidade do nosso sistema permitiu a formação de direitos, florescimento e densificação de expectativas à sua volta, os quais – não será excessivo referir – foram alcançados mediante determinados pressupostos, de acordo com determinada conjuntura. Porém, essa conjuntura, esses pressupostos, que fizeram emergir os outrora bem-sucedidos sistemas de segurança social, começaram a enfraquecer. Consequentemente, o sistema também ficou debilitado⁹⁰. Tais fatores⁹¹ obrigaram à intervenção nos referidos sistemas,

⁹⁰ Façamos uma breve analogia com uma ponte: o sistema de segurança social é uma ponte e os pressupostos que o fizeram emergir e ser bem-sucedido correspondem aos pilares que a suportam. Se os pilares dessa ponte se degradam e enfraquecem, é necessária uma intervenção na mesma, quem sabe, de forma estrutural, de forma a podermos conservar o seu núcleo. O mesmo sucede com o nosso sistema de segurança social.

⁹¹ Já os referimos (Cfr. Ponto 4 do Capítulo II), mas voltemos, em curtas palavras, a recordá-los: essencialmente, fatores de natureza demográfica e envelhecimento da população, mas também as elevadas

através de efetivas reformas, a fim de garantir a tão almejada sustentabilidade dos mesmos, a curto, a médio e a longo prazo, mas também em busca da pretensa equidade e justiça no funcionamento do sistema.

Há já alguns anos se vem alertando para estes factos e para a imperativa necessidade de se promoverem mudanças no sistema: desde a década de 80, várias organizações internacionais, nomeadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento Económico (OCDE), alertavam para a necessidade de implementar reformas nesse sentido, propondo as suas análises, modelos e recomendações, que se intensificavam com o dealbar do presente milénio e que começaram a ser progressivamente adotadas e implementadas em vários países.

Analisemos, em breves linhas, as principais medidas ou modelos sugeridos por estas instituições.

Em primeiro lugar – porque primeira também sob o ponto de vista cronológico – a do Banco Mundial. Num célebre relatório divulgado no ano de 1994, foi alinhavada uma proposta que viria a gozar de muita adesão, encontrando muitos seguidores⁹². Esta proposta concebia a arquitetura do sistema previdencial de acordo com três *pilares*, em que o primeiro seria de natureza pública e financiado por contribuições sociais ou por impostos, assumindo este uma função redistributiva – associada, por exemplo, ao sistema de *repartição*, que é atualmente o modo de financiamento do sistema previdencial do sistema português de segurança social – devendo, este, assegurar as pensões de reforma aos beneficiários com rendimentos mais baixos; por sua vez, o segundo *pilar*, de carácter igualmente obrigatório, mas com natureza privada, de origem privada ou profissional, seria já gerido em moldes de capitalização; ainda o terceiro *pilar*, este de origem privada e de carácter voluntário.

Partidárias da doutrina do Banco Mundial são as sugestões das recomendações da OCDE e do FMI, cuja influência também foi verificada em diversos países europeus – como teremos oportunidade de analisar – sob a égide da sustentabilidade e equidade intergeracional, que requerem a consideração e a adequação entre os recursos económicos-financeiros e o impacto no tecido social⁹³.

taxas de desemprego que hoje se verificam, de uma forma geral, por toda a Europa, mas, em especial, no nosso país.

⁹² BANCO MUNDIAL, *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1994 – Infraestrutura para o desenvolvimento*, Publicado pela Fundação Getúlio Vargas para o Banco Mundial, Setembro 1994.

⁹³ LOUREIRO, João Carlos, *Op. Cit.*, p.128.

Na verdade, várias reformas foram já empreendidas no sentido de limitar o aumento (crescente) de despesa com as pensões no futuro, mas urge, mais do que nunca e tão cedo quanto possível, procurar conferir sustentabilidade a longo prazo nos sistemas, nem que para isso seja necessário enveredar por medidas reformadoras inéditas nos sistemas, desde que haja efetiva preocupação na manutenção, tanta quanto possível, do nível de proteção social existente.

Já teremos oportunidade de referir as principais reformas, promovidas em alguns países, nos seus sistemas de pensões, como veremos mais pormenorizadamente⁹⁴, as quais se consubstanciaram, até agora, na maioria dos países, basicamente, no aumento da idade legal de acesso à reforma (que se correlaciona com o prolongamento da vida ativa), mas também mecanismos de ajustamento automático das pensões, mais e melhores incentivos ao trabalho para além da idade legal de reforma. Aponta-se, ainda, como medida mais brusca, a introdução, em alguns países, de uma componente de capitalização individual obrigatória e o correspondente crescente papel dos regimes privados de pensões – sobre o que também oportunamente nos pronunciaremos.

Chegou, pois, a hora de analisar as reformas empreendidas, particularmente, em alguns países, de forma a conhecermos e percebermos os caminhos encontrados para reforçar a sustentabilidade e a justiça nos sistemas de pensões.

1. Em Portugal.

Concretamente no caso português, e em virtude do desequilíbrio do nosso sistema de segurança social, em outubro de 2006, o XVII Governo Constitucional e os parceiros sociais adotaram uma opção estratégica no sentido do reforço da sustentabilidade económica e financeira do sistema de segurança social⁹⁵ e também com vista ao reforço da coerência estrutural do sistema⁹⁶. Para atingir tal desiderato foram consideradas várias medidas de reforma, as quais, na sua grande maioria, foram incluídas na Lei n.º 4/2007 de 16 de

⁹⁴ Sem prejuízo de desenvolvermos, nesta sede, algumas medidas reformadoras empreendidas em alguns países, deixamos um elemento no qual se poderão visualizar globalmente a *corrente reformista* dos últimos anos: OCDE, *OECD Pensions Outlook*, 2012.

⁹⁵ Cfr. *Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social*, Anexo ao Orçamento da Segurança Social de 2006.

⁹⁶ Cfr. *Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social* - Conselho Económico e Social, Comissão Permanente de Concertação Social, Lisboa, 10 de Outubro de 2006.

Janeiro⁹⁷, que, como já de seguida damos a entender, introduziu uma reforma de vulto. Destacamos, pois, medidas como a introdução de um fator de sustentabilidade (que se encontra plasmado no seu art.º 64.º)⁹⁸, a aceleração do prazo de transição para uma nova fórmula de cálculo das pensões, o reforço dos incentivos ao envelhecimento ativo (sito no art.º 63.º), o reforço da proteção aos trabalhadores com longas carreiras contributivas (prevista no art.º 62.º), o estabelecimento de novos mecanismos de atualização das pensões e desindexação do salário mínimo nacional (prenunciado no art.º 68.º), a introdução de limite superior exclusivamente para o cálculo das pensões (como se observa no art.º 63.º), a melhoria da sustentabilidade e transparência do modelo de financiamento, através do aprofundamento da adequação seletiva das fontes de financiamento (colocado no art.º 89.º), a alteração dos regimes contributivos especiais, o reforço dos mecanismos de combate à fraude e evasão contributiva e prestacional, a melhoria da proteção social, através da adequação das prestações a novos riscos (visível a partir do art.º 52.º, n.º 2), o reforço dos mecanismos de poupança complementar (observado no art.º 58.º), a estruturação de um conjunto de incentivos à natalidade (previsto art.º 27.º), o reforço da informação prestada aos parceiros sociais do governo e à generalidade da sociedade sobre a situação do sistema de segurança social.

Digno de realce foi o alargamento da base de incidência das contribuições para a segurança social às componentes da remuneração de natureza regular, sob o princípio da convergência com a base fiscal, medida que assenta no *princípio da diversificação das fontes de financiamento*⁹⁹ e reflete uma orientação no sentido da harmonização das bases de incidência da segurança social com as bases tributáveis para efeitos de IRS.

Algumas das principais medidas precedentemente mencionadas foram mesmo incluídas pelo Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio, que procurou concretizar medidas mais adequadas para enfrentar os riscos do envelhecimento demográfico e também aqueles que precedentemente elencámos e que afetam inequivocamente a sustentabilidade do MSE, com repercussões evidentes nos sistemas de segurança social, designadamente através da alteração das regras de cálculo das pensões por velhice e invalidez.

⁹⁷ A atual e vigente Lei de Bases da Segurança Social.

⁹⁸ Esse fator de sustentabilidade foi logo aplicado às pensões da SS e CGA iniciadas em 2008.

⁹⁹ Referido no art.º 88 da Lei n.º 4/2007 de 16 de janeiro.

Como se depreende, optou-se, nesta reforma, pela via dos ajustamentos *paramétricos*, mantendo o anterior esquema no essencial, com mudanças não muito radicais, alterações que não obstaculizaram em demasia os entendimentos com os parceiros sociais. Foi, no entanto, numa formulação sugerida por NAZARÉ DA COSTA CABRAL, uma reforma *paramétrica mais contundente*¹⁰⁰. Uma classificação que resulta, em grande medida, da introdução de novas medidas que, apesar de não terem alterado o desenho e a arquitetura do sistema, inseriram mudanças no paradigma. Cuidaremos agora de as analisar, com maior cuidado e pormenor.

Em primeiro lugar, paradigmaticamente, a aplicação, aquando da determinação do montante das pensões (*de velhice*), de um *fator de sustentabilidade*¹⁰¹, relacionado com a evolução da esperança média de vida e que é qualificado de fundamental para a adequação do sistema de pensões às modificações de origem económica e demográfica. Com a introdução desta componente, o paradigma modificou-se: desde esse momento, aquando do requerimento da pensão, o montante do benefício atribuído fica dependente não só da remuneração de referência e da taxa de formação da pensão, mas também da esperança média de vida. Daqui sobressai que o *fator de sustentabilidade* corresponde ao coeficiente de desconto a aplicar ao valor da pensão entre a esperança média de vida em 2006 e a esperança média de vida no ano anterior ao início da reforma, valor que será multiplicado pelo valor estatutário da pensão.

De referir, também, o *método de indexação das prestações*, cujos efeitos se observaram logo no ano seguinte ao da reforma – 2007: a *indexação* afere-se tendo em conta a inflação, mas também o ritmo de crescimento da economia – com esta medida, a dimensão do valor da reforma reflete também o comportamento da economia, fator de grande relevo para a saúde financeira de qualquer sistema de segurança social, passando, igualmente, o *Indexante de Apoios Sociais*, a ser a referência para a fixação, para o cálculo e para a atualização das prestações sociais. O IAS é anualmente fixado pelo Governo¹⁰².

¹⁰⁰ CABRAL, Nazaré da Costa, *A Reforma do Estado Social: Segurança Social*, in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, 2013 (Ano 6), nº 1, pp. 152 - 176.

¹⁰¹ Cfr. Art. 64º da LBSS.

¹⁰² Medida que importou uma alteração brusca foi a adotada em 2002 com a alteração à fórmula de cálculo das pensões (Cfr. Decreto-Lei nº 35/2002). O valor da pensão passou a ser calculado com base numa remuneração referente a toda a carreira contributiva (embora houvesse uma fase de transição para os contribuintes inscritos até 2001). Destarte, os beneficiários, inscritos até ao final do ano de 2001, terão a respetiva pensão calculada com base numa média ponderada de duas componentes: a primeira determina-se tendo em conta os melhores dez anos de remunerações dos últimos quinze anos de atividade; a segunda considera as remunerações de toda a carreira contributiva. A ponderação de cada componente depende do momento da reforma (consoante seja

Esta reforma, como se disse, reconhecidamente *paramétrica* mas *contundente*, produziu efeitos assinaláveis e elogiados por muitos, mesmo por críticos, quer no nosso país, quer no estrangeiro. Foi, outrossim, *conditio sine qua non* para Portugal deixar de figurar entre os países de mais alto risco no respeitante à sustentabilidade das suas finanças públicas, passando a integrar o grupo de risco médio. A verdade é que, conseqüentemente, numa projeção oficial do ano de 2007, constatou-se que a *falência* do sistema de pensões da segurança social, prevista para o ano de 2015, quando as contribuições sociais do ano e as reservas do Fundo de Estabilização passariam a ser insuficientes para pagar as pensões dos reformados abrangidos pelo sistema, terá sido adiada para 2036.

No mesmo ano da sobredita projeção, o Banco de Portugal, através do seu Departamento de Estudos Económicos, apresentou um estudo no qual foi apresentado o *Modelo Integrado da Segurança Social*¹⁰³, que permite projetar de forma integrada a situação financeira a longo prazo dos dois subsistemas previdenciais da segurança social (da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações). Ainda naquele estudo é apresentada a utilização do modelo segundo duas perspetivas: por um lado, com uma análise da sustentabilidade da segurança social, tendo em conta as principais medidas de reforma acordadas em Outubro de 2006; por outro lado, com uma avaliação dos efeitos dessas medidas nos indicadores sintéticos de sustentabilidade das finanças públicas utilizados pela Comissão Europeia. Um primeiro conjunto de projeções gerado pelo modelo, sem a inclusão das medidas de reforma da segurança social, mostra uma situação de grave desequilíbrio financeiro e clara insustentabilidade da componente previdencial da segurança social portuguesa. Um segundo conjunto de projeções gerado pelo modelo, com a inclusão de quatro das medidas mais representativas da reforma da segurança social, como sejam a antecipação da transição para a nova fórmula de cálculo da pensão, atualização das pensões em função da inflação, agravamento da penalização financeira por antecipação da reforma de velhice e introdução, a partir de 2008, do fator de sustentabilidade, mostra, comparativamente ao cenário base das medidas, uma melhoria muito expressiva dos saldos

anterior ou posterior a 31/12/2016) e do número de anos de contribuições anterior e posterior a um momento de referência (31/12/2006, para os que se reformem até 2016, e 31/12/2001, para os que se reformem depois dessa data). Para os beneficiários inscritos depois de 31/12/2001, a pensão será calculada com base nas remunerações de toda a carreira contributiva.

¹⁰³ PINHEIRO, Maximiano/CUNHA, Vanda Geraldês da, *MISS: Um Modelo Para Avaliação da Sustentabilidade da Segurança Social Portuguesa*, Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal, Lisboa, 2007, p. 32 e ss.

financeiros do sistema. A utilização do modelo com a incorporação dos efeitos esperados das medidas de reforma no cálculo para Portugal dos indicadores da Comissão Europeia, reduz, segundo o estudo, *para cerca de metade a componente destes indicadores relativa ao aumento da despesa pública mais sensível ao envelhecimento*¹⁰⁴.

A ambição demonstrada e os resultados perspectivados em decorrência da supramencionada reforma foram identicamente exaltados e aplaudidos pela OCDE, no estudo *Pensions at a Glance*, de junho de 2007, no qual, através da análise às reformas da Segurança Social nos vários países membros, destaca Portugal e o México como os países onde as expectativas de pensões mais se reduzirão, em virtude das alterações introduzidas, como o aumento da idade da reforma e as novas regras de cálculo das pensões. Ainda em conformidade com o referido estudo, antes da introdução das novas regras, um trabalhador português poderia esperar, em média, uma reforma equivalente a 113 por cento do salário, enquanto com as novas regras as taxas líquidas de reposição descem, em média, para 70 por cento. Na prática, a reestruturação da Segurança Social, vai obrigar cada português a trabalhar mais anos para receber uma pensão mais baixa.

A OCDE salienta, ainda, a exemplo do que elencámos como uma das principais medidas carreadas pela Reforma, a introdução do já referido *fator de sustentabilidade* nas pensões portuguesas, como forma de fazer refletir a esperança média de vida no valor das pensões de reforma.

De sublinhar ainda a criação ou aumento de outros impostos com a afetação de receitas à segurança social, como é o caso do chamado *IVA social*¹⁰⁵.

Também a Comissão Europeia elogiou a reforma, como garantia da sustentabilidade das finanças públicas¹⁰⁶.

Porém, apesar de muito enaltecida, o louvor não foi unânime. Também vozes críticas se fizeram escutar. Paradigmaticamente, neste sentido, MARIA CLARA MURTEIRA, que censura a reforma na medida em que *procurou equilibrar as finanças do sistema público de pensões à custa da redução das prestações, prejudicando, ainda mais, a qualidade de vida*

¹⁰⁴ PINHEIRO, Maximiano/CUNHA, Vanda Geraldês, *Op. Cit.*, p.71.

¹⁰⁵ Sobre o IVA Social, V. FÈVE, Patrick/ MATHERON, Julien/ SAHUC, Jean-Guillaume, *La TVA Sociale: Bonne ou Mauvaise Idée? Économie et Prévision, Programme National Persée*, vol. 193(2), pages 1-19. A ele já voltaremos.

¹⁰⁶ *Sustentabilidade das Finanças Públicas*, Comissão Europeia, Bruxelas, Outubro 2006.

*dos pensionistas, que ao contrário da maioria dos países da Europa, não tinham assegurado uma significativa segurança de rendimento na reforma*¹⁰⁷.

Apesar de tudo, a mesma Comissão Europeia que, como referimos, alguns anos antes havia elogiado a reforma da segurança social portuguesa, foi a mesma que, no decurso do ano de 2010, lançou um debate sobre o futuro dos sistemas de pensões da União Europeia, o famoso Livro Verde, que visava fomentar o debate, tornar a discussão mais atrativa e, inclusivamente, lançar propostas e eventuais soluções para a sustentabilidade a médio/longo prazo dos sistemas de pensões europeus, no qual se integra o português, naturalmente¹⁰⁸.

Algumas outras medidas foram tomadas em abono do sistema previdencial, com inequívoca influência na vida das pessoas. Abordemo-las sumariamente. A suspensão da possibilidade de reforma antecipada foi, até 2014¹⁰⁹; ao mesmo passo, foi implementada a *Contribuição Extraordinária de Solidariedade* (CES), com uma alíquota progressiva, incidente em pensões de montante mensal acima de 600 €. A CES constituiu uma nova modalidade de financiamento da segurança social que impendia sobre os próprios beneficiários das prestações sociais, afastando-se um pouco modo de funcionamento usual do sistema, que assenta no *princípio da contributividade*, e que tem em si mesmo implícita a noção de que existe uma relação direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito, diferido no tempo, no caso das pensões de velhice, às prestações sociais.

A CES tem, no entanto, os dias contados. Com efeito, no Documento de Estratégia Orçamental para 2014-2018 foi prevista a sua substituição pela chamada *Contribuição de Sustentabilidade*¹¹⁰. O respetivo diploma, que fora aprovado em 5 de junho de 2014, pretendia garantir a sustentabilidade do sistema de pensões, abrangendo tanto os pensionistas do Regime Geral da Segurança Social como os da Caixa Geral de Aposentações que auferissem reformas acima dos 1.000,00 euros. Ao passo que, ao abrigo da CES, as pensões que se situassem entre os 1.000,00 e os 1.800,00 euros estariam sujeitas a um corte de 3,5%, a partir de 01 de janeiro de 2015, já as pensões entre os 1.000,00 e os 2.000,00 euros estariam sujeitas a uma taxa de 2%. Nas pensões entre 2.000,00 e 3.500,00 euros, passaria a aplicar-

¹⁰⁷ MURTEIRA, Maria Clara, *Op. Cit.*, 2011, pp.103 e ss.

¹⁰⁸ Comissão Europeia, *Livro Verde - Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros*, COM (2010)365 final, Bruxelas, disponível para consulta em <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:PT:PDF>.

¹⁰⁹ Anteriormente era possível caso o futuro beneficiário tivesse pelo menos 55 anos e 30 de contribuições.

¹¹⁰ A Contribuição de Sustentabilidade, como a seu tempo veremos, também não teve uma vida feliz, nem longa ... a ela voltaremos, no seu devido tempo.

se uma taxa de 2% sobre o valor de 2.000,00 euros e de 5,5% sobre o valor remanescente até 3.500,00 euros. À semelhança do que acontece com a *Contribuição Extraordinária de Solidariedade*, sobre as pensões mais elevadas iria recair uma taxa suplementar, seria cumulativa. Assim, os montantes de pensões que excedessem os 4.611,40 euros (e fossem inferiores a 7.126,74 euros) estariam sujeitos a uma contribuição adicional de 15%. Já os montantes de pensões que ultrapassassem os 7.126,74 euros estariam sujeitos a uma contribuição de 40%¹¹¹.

O aumento do IVA é uma outra medida contida no Documento de Estratégia Orçamental (DEO), em 0,25%, procura-se reconduzir parte da receita com ele obtida ao orçamento da Segurança Social¹¹².

Também vertido naquele documento se encontra o agravamento da contribuição social a cargo do trabalhador, em 0,2 pontos percentuais.

Delineadas e analisadas as recentes medidas que incidiram (ou incidiram) sobre o sistema previdencial da segurança social em Portugal, é altura de partirmos para o estudo comparativo de alguns outros sistemas de segurança social, mormente do sistema de pensões.

2. Na Suécia¹¹³⁻¹¹⁴.

Perante a perspetiva negativa que se adivinhava no seu sistema de bem-estar, e naturalmente também no sistema de segurança social, foi, no ano de 1990, criada uma comissão parlamentar para estudar, *inter alia*, os problemas do então sistema público de pensões sueco.

Como analisaremos, a mesma comissão viria a defender a necessidade de uma reforma robusta, forte, marcante e estrutural, que redundaria num caso de sucesso, não só do ponto de vista da sua sustentabilidade, como também na sua afirmação como uma referência

¹¹¹ Ainda relativamente à *Contribuição de Sustentabilidade*, cfr. o ponto 7.2 do Capítulo IV. do presente trabalho.

¹¹² Ler mais: <http://expresso.sapo.pt/iva-sobe-para-2325=f867817#ixzz37GnFsr3T> (Consultado em 1 de julho de 2014).

¹¹³ Cfr. *Pensions at a Glance 2013: Country Profiles – Sweden*, pp. 343 e ss.

¹¹⁴ Para saber mais sobre o modelo cultural sueco, encontramos uma boa síntese num artigo que se debruça não somente neste país, mas no conjunto dos países escandinavos, do qual, consabidamente, a Suécia faz parte integrante. V. *O Modo Nórdico. Os valores partilhados por uma nova realidade*, Global Utmaning Swedish Institute, 2010.

para o desenvolvimento de modelos semelhantes em países que pretendessem alterar a configuração do seu modelo.

O ano de 1994 foi de grande importância. A legislação surgida nesse ano desenhava as linhas gerais do programa que transformaria o até então sistema público de pensões. O novo sistema de pensões sueco, advindo da reforma, entrou em vigor em 1999¹¹⁵. É caracterizado, e conhecido, como um sistema *misto* ou *híbrido*, em que as contribuições sociais de cada beneficiário são alvo de registo individual (uma conta *virtual*, que, em virtude daquelas, cresce continuamente) e são as mesmas são capitalizadas a uma taxa de juro fictícia, fixada pelo Governo.

A razão de se apelidar este sistema como *misto* decorre, em boa medida, de as contribuições atuais servirem, não para ser aplicado na aquisição de ativos financeiros, mas sim para pagar as pensões do mesmo momento temporal – característica tipicamente oriunda de um modelo de *repartição*; não obstante, por outro lado, o sistema afasta-se deste modelo em virtude da irrefutável relação entre os descontos efetuados pelos contribuintes e a futura pensão por eles auferida, o que o aproxima, pelo menos neste aspeto, de um modelo de *capitalização*¹¹⁶.

De referir que aquela taxa de juro – que varia em harmonia com a evolução dos salários ou com o crescimento do PIB (capitalização *fictícia*, *virtual* ou *nocional*) – configura um mecanismo que permite a manutenção da sustentabilidade financeira a longo prazo do sistema, na medida em que, no caso de as receitas de contribuições serem inferiores às despesas com pensões ou em virtude da variação da esperança média de vida, tanto as pensões dos atuais pensionistas como as do futuro podem ser reavaliadas: desta forma, é natural que as atuais pensões, com a reavaliação, sofram cortes, e as dos futuros, que atualmente se encontram no ativo, diminuam¹¹⁷. De realçar ainda que é aplicada a mesma taxa anual, tanto para a capitalização fictícia da pensão futura, como para a atualização das pensões já atribuídas.

¹¹⁵ Cfr. BARR, Nicholas, *Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices*. In *International Social Security Review*, Vol. 55, 2002, pp. 45-46.

¹¹⁶ SETTERGREN, OIE, *Balance de la reforma de la seguridad social sueca*, Revista del Monistério del Trabajo y Assuntos Sociales, Extra seguridad social, 2007, pp. 161-206.

¹¹⁷ Sobre este fator é possível obter maiores esclarecimentos em GERACI, Marco, *Le calcul des droits à la retraite en Suède*, in “Le système de retraite suédois: mécanismes, enjeux et perspectives. Actes du colloque”, Paris, pp. 16-18. Texto também disponível no sítio online: <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1049.pdf>.

O *bolo*, que constitui a pensão auferida pelos pensionistas, é constituído por várias *fatias*.

A primeira, a *pensão nacional*, que é aquela para qual as pessoas contribuem, baseada no seu rendimento auferido em cada ano de trabalho. Existe também uma pequena parcela da pensão nacional designada de pensão garantida, que se destina a pessoas que tenham tido muito poucos ou nenhuns rendimentos ao longo de toda a sua vida – designada *income pension* e que configura o primeiro pilar. Um total de 18,5 por cento dos salários e outras regalias tributáveis do trabalhador vai anualmente para a sua conta de pensão pública. O trabalhador também pode escolher quando gostaria de se aposentar, havendo quem se aposente tão cedo quanto aos 55 anos de idade. Mas tanto a pensão baseada nos rendimentos auferidos – *income pension* – como a *premium pension* só podem ser levantadas a partir dos 61 anos de idade.

Em 2009, a idade efetiva média de aposentação na Suécia foi de 66 anos para os homens (quando a média na OCDE era de 65) e 64 anos para as mulheres (63 de média na OCDE). Todavia, independentemente de quando a pessoa se aposenta, o montante total da pensão permanece o mesmo. Assim, caso se opte por uma reforma antecipada, os pagamentos mensais serão reduzidos em conformidade. É também possível a pessoa continuar a trabalhar e, assim, aumentar o valor que a determinado momento auferir de pensão.

Este sistema é ainda apontado como um exemplo de transparência – que inevitavelmente promove a segurança das pessoas e a confiança nas instituições – ao ser enviada anualmente informação aos cidadãos, desde o momento em que começam a contribuir para a segurança social do país, sobre a pensão estatal, através do *envelope laranja*, que contém um extrato pelo qual os futuros beneficiários poderão observar os dados sobre o sistema estatal de pensões e sobre o valor que poderão vir a receber aquando da sua reforma.

3. Em Itália¹¹⁸.

Abordamos mais um sistema de pensões, este também europeu, o italiano, o qual esteve entre os mais complicados, inequitativos e fragmentados dos existentes no velho continente.

Na década de 80, a exemplo do sucedido em praticamente todos os países ocidentais, várias modificações demográficas e económicas começavam a desafiar a estabilidade financeira do sistema de pensões italiano, à época também ele financiado segundo o sistema *pay as you go*: a queda nas taxas de fertilidade e o envelhecimento da população tornaram-se particularmente severos neste país; por seu turno, o crescimento do desemprego reduziu o número de trabalhadores ativos que contribuía para o sistema de pensões, ao passo que o aumento na idade dos novos ingressantes no mercado de trabalho diminuiu a média do período de contribuição. Em face deste conjunto de circunstâncias, o equilíbrio entre trabalhadores ativos e aposentados desabou.

Já na década de 90, particularmente em maio de 1995, e após algum tempo de negociações, resultara um acordo sobre a reforma do sistema de pensões. A nova reforma, daquele surgida, provocou várias inovações estruturais no sistema italiano de pensões¹¹⁹. Com efeito, desde logo, separou eventualidades no seu modo de financiamento: por um lado, as pensões deveriam ser financiadas por *contribuições* para a segurança social, deduzidos dos salários e vencimentos; por outro lado, eventualidades conexas com a assistência, como sejam, por exemplo, os subsídios de desemprego, passam a ser financiados por impostos; introduziu também um novo sistema de cálculo das pensões de reforma, agora baseado no valor das contribuições pagas por cada trabalhador; estabeleceu ainda o encerramento gradual das pensões por antiguidade e a implementação da idade de reforma flexível, dos 57 aos 65 anos: a introdução de um limiar etário para as pensões de antiguidade (57 anos) para todos os trabalhadores, a ser posta em marcha em 2008. Deste modo, aqueles que tivessem períodos de contribuição mais longos receberiam pensões maiores. Além disso, quem se aposentasse antes dos 65 anos sofriam uma penalização, que equivalia a aproximadamente 3% por cada ano de aposentação antes dos 65 anos.

As *contribuições* foram uniformemente estabelecidas em 33%, correspondendo um terço (cerca de 11%) destes à parcela que corresponde ao encargo do trabalhador e os

¹¹⁸ *Pensions at a Glance 2013: Country Profiles – Italy*, pp. 284 e ss.

¹¹⁹ Cfr. CINELLI, Maurizio, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 102012.

restantes dois terços (aproximadamente 22%) àqueloutra que pertence ao empregador. Na sequência da crise financeira iniciada em 2008, a Itália viu-se confrontada com o imperativo de adotar uma estratégia mais célere, tendo o governo liderado por MONTI tomado, através da Lei nº 214, de 2011, medidas rápidas e radicais a vigorarem a partir de 2012, nomeadamente: as pensões do esquema de benefício definido passam a ter uma componente *pro rata* de conta nocional; restringiram-se fortemente as pensões de velhice, as quais permitem a aposentação após um certo número de anos de descontos, independentemente da idade; elevou-se a idade de reforma dos trabalhadores abrangidos pelo esquema antigo para os 66 anos, exceto para as mulheres no setor privado, para quem a idade de reforma aumentará gradualmente para aquela idade até 2018; por antecipação da reforma, os cidadãos inicialmente beneficiários de uma pensão *pro rata* sofrerão penalizações de 1% por cada ano antes dos 62 anos e de 2% por cada ano antes dos 60. A Itália tornou-se ainda no primeiro país a ajustar automaticamente a idade de reforma aos ganhos de esperança de vida. Independentemente da sua evolução, a partir de 2021, ninguém se poderá retirar da vida ativa antes dos 67 anos.

A crise económica e a força dos seus números impuseram medidas rápidas, algumas apelidadas de radicais e não previstas nem concordantes com o desenho que inicialmente constava dessa arquitetura, reposicionando-a na rota do equilíbrio financeiro.

4. No Chile¹²⁰

Sob a ditadura de Pinochet, o Chile, a par de outras reformas estruturais relevantes levadas a cabo no mesmo período, mudou o seu sistema de segurança social público, até à época, também, financiado de acordo com o método de *repartição*, para um sistema de capitalização individual, gerido por fundos de pensões privados – *individual fully -funded*¹²¹.

Mudança audaciosa, brusca, olhada até por outros países como arriscada, mas que, mesmo perante as adversidades económicas dos últimos anos e as mudanças demográficas, logrou obter maior consenso, nos últimos anos, no panorama internacional. O período de transição foi curto, pois os trabalhadores estavam obrigados a filiarem-se neste sistema.

¹²⁰ Cfr. *Pensions at a Glance 2013: country profiles - Chile*, pp. 229-231.

¹²¹ Cfr. BARR, Nicholas, *Op. Cit.*, pp. 44-45.

Por isso, esta reforma é tida como vanguardista e paradigmática, sobretudo perante o olhar de outros países que necessitam, ou necessitavam, de promover medidas de reforma no seu sistema de pensões. Vamos por partes.

Mas vamos por partes. Os tempos de reforma no Chile desdobram-se em duas fases: numa primeira, em 1979, foram tomadas medidas para eliminar privilégios, sendo que a idade legal de reforma passaria, nesse preciso ano, para os 60 anos, no caso das mulheres, e 65 anos, no caso dos homens – o que ainda se mantém, no entanto, com a especificidade de os (futuros) beneficiários não estão obrigados a parar de trabalhar para reivindicar a pensão de velhice. No ano de 1981, iniciou-se uma reforma do sistema de pensões, que se pode adjectivar de radical, e que *repartiu* o sistema de pensões em três pilares: uma primeira, de carácter *redistributivo*; uma segunda, de contas individuais obrigatórias; e a terceira, de carácter voluntário.

A reforma 2008 correspondeu a mais uma grande alteração, em virtude do risco que um sistema fortemente individualizado como o chileno acarretava, concretamente por ter-se atingido uma elevada taxa de pobreza nos idosos. Mantendo os traços essenciais implementados pela reforma de há mais de duas décadas, há agora mais espaço para as pensões públicas. Foi criado um sistema de pensão solidária, de gestão pública, fazendo com que os trabalhadores que não contribuem (devido, por exemplo, à economia informal existente, sobretudo no meio rural) para os fundos de pensões privados tenham direito a auferir, aquando da reforma, de uma pensão de carácter público. É a chamada pensão complementar, cujo objetivo é melhorar o nível de vida dos beneficiários que durante a vida ativa auferiam um rendimento mais baixo. A reforma procurou remediar injustiças de redistribuição que se traduzem em uma menor acumulação de fundos previdenciários no caso das mulheres que desempenham um trabalho remunerado e na carência de protecção na velhice no caso daquelas que se dedicam ao trabalho doméstico não remunerado.

A reforma antecipada é permitida em qualquer idade, no regime de contribuição definida, desde que o capital acumulado na conta seja suficiente para financiar uma pensão acima de determinados limiares. É possível deferir a passagem à reforma para depois da idade legal de acesso¹²².

¹²² De realçar que não abrange a protecção no desemprego. Neste caso, há um sistema de segurança à parte desde 2002.

5. Em França¹²³⁻¹²⁴.

A França é, curiosamente, dos países da UE que regista uma das mais altas taxas de fertilidade¹²⁵, apesar de acompanhar as tendências que se fazem sentir nos restantes parceiros comunitários no que respeita ao adiamento da maternidade/paternidade, aumento da escolaridade e nível educacional bem como a delonga para sair de casa dos pais.

Em 2012, neste país, a idade legal de reforma para as pessoas nascidas antes de 1 de julho de 1951 passou a ser de 60 anos, mas subindo aos 62 anos para os que nasceram após aquele dia¹²⁶. Simultaneamente, a idade de direito automático a uma pensão completa, para os nascidos após 1 de janeiro de 1956, passa a ser de 67 anos – embora, em casos muito especiais, aquela possa ser requerida antes de se atingir essa idade. Idade que aumenta em 4 meses para os beneficiários nascidos entre 1 de julho de 1951 e 31 de dezembro de 1951 e de 5 meses por cada ano em relação às gerações seguintes. Para aqueles que pretenderem aposentar-se mais cedo, é aplicado um coeficiente de redução à pensão, de 7 % por ano entre as idades 55 e 59, de 5 % por ano entre 60 e 62, e 4 % daí em diante.

Não há uma obrigatoriedade de, uma vez atingida a idade legal de passagem à reforma, requerer logo a pensão a que tem direito, podendo apresentar o seu pedido mais tarde. O futuro beneficiário pode, por isso, continuar a exercer uma atividade profissional após a idade legal de passagem à reforma e para além do prazo de garantia fixado para a liquidação com taxa máxima, poderá obter, consoante o ano em que nasceu, uma bonificação do valor da pensão a que tem direito.

As *contribuições sociais* são obrigatórias e representam um encargo 6,65% para o trabalhador e de 8,3% para o empregador. Em decorrência do pagamento das contribuições, os trabalhadores recebem pontos de pensões mensais, que posteriormente conferem o direito a uma pensão complementar.

A respectiva cobrança é efectuada, a nível local, pelas *Unions derecouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales*¹²⁷, que se encontram sob a tutela

¹²³ *Pensions at a Glance 2013: Country Profiles – France*, pp. 251 e ss.

¹²⁴ Informações também disponíveis no site *la Sécurité Sociale en France*.

¹²⁵ No ano de 2007 era o terceiro país da Europa Ocidental com a taxa de fertilidade mais elevada: com uma média de 1,98 filhos por casal.

¹²⁶ Cfr. BESSA, Marta Raquel Ribeiro/ ANTÃO, Stéphanie, *Análise Comparatística dos Sistemas de Segurança Social Francesa e de Segurança Social Portuguesa*, Research Paper, 2009.

¹²⁷ Uniões para a cobrança das quotizações de segurança social e de subsídios de família.

da *Agence centrale des organismes de sécurité sociale*¹²⁸, incumbida de acompanhar o fluxo de tesouraria de cada ramo em matéria de previsão e realização contabilística.

Para fazer face ao crescente défice do sistema de segurança social, o governo estudou a possibilidade de transferir uma parte do seu financiamento para os impostos sobre o consumo, nomeadamente para o IVA, penalizando sobretudo os produtos importados, especialmente os provenientes de países com baixos custos laborais e que utilizam mão-de-obra intensiva. O designado *IVA Social* não é uma verdadeira novidade no continente europeu, já outros países, como a Alemanha¹²⁹ e a Dinamarca¹³⁰, adotaram esta medida e conseguiram reduções significativas nas contribuições sociais das empresas e dos seus custos laborais¹³¹. Subjacente a esta medida estão tentativas dos governos fomentar a competitividade das empresas nacionais, reduzindo o custo da mão-de-obra.

Tal medida não passa pela criação de um novo imposto, mas por uma redefinição do modelo de financiamento das quotizações sociais. Assenta num princípio simples que consiste em compensar uma redução do montante das contribuições sociais das entidades patronais por um aumento da taxa de IVA sobre os produtos. Assim, o financiamento da segurança social deixará (em parte) de ser financiado pelo fator trabalho, para passar a ser financiado pelo consumo.

Com o objetivo de clarificar a medida, tornando-o mais bem-recebida na sociedade francesa, a comissão de finanças deste país publicou um relatório onde são elencadas as principais vantagens e inconvenientes do *IVA Social*, que assim, de seguida, também se explicitam¹³².

Do lado das vantagens, apontam-se, essencialmente, a proteção das empresas nacionais, por se baixarem os preços nas exportações e aumentarem-se nas importações; por outra via, sublinha-se a facilidade de implementação da medida e a cobertura pelas normas comunitárias – o montante máximo da taxa de IVA é livremente fixado pelos Estados-membros; também o alargamento das fontes de financiamento do sistema de segurança social; outra vantagem é a neutralidade económica, não distorcendo as condutas dos agentes

¹²⁸ Agência central dos organismos de segurança social.

¹²⁹ *Aumento da taxa do IVA em 3%, onde 1% se destina a compensar a redução das quotizações da segurança social de 6,5% para 4,2%»* BIRCHEM, Nathalie; BORBON, Jean-Claude, *TVA Sociale-Une alternative au financement de la protection sociale?*, 2007.

¹³⁰ *Supressão da quase totalidade das contribuições patronais para a segurança social, aumento da taxa do IVA em 3%, que atinge hoje 25%.* BIRCHEM, Nathalie ; BORBON, Jean-Claude, *Op. Cit.*

¹³¹ FRANÇA, Sofia: *Governo pretende introduzir o IVA Social*, 2007.

¹³² BIRCHEM, Nathalie/ BORBON, Jean-Claude, *Op. Cit.*

económicos, ainda que à custa de perda de eficácia na redistribuição. A Comissão Europeia vem defendendo esta alternativa num contexto de criação de emprego, como agora se propugna.

Por outro lado, são também lembrados, naquele relatório, os principais inconvenientes que a medida pode acarretar: em primeiro lugar, existe o perigo do aumento da inflação; depois, diminuição do poder de compra dos consumidores em virtude do aumento do preço global dos produtos (influenciada pela taxa do IVA destinada ao financiamento da segurança social); é também vista como uma medida protecionista e contra os princípios da integração europeia (poderá evitar a deslocalização das empresas de França para outros países onde os custos laborais sejam menores) e que coloca dificuldades na fiscalização da sustentabilidade financeira dos regimes da segurança social.

Também em França se criou a *Contribution Social Généralisé* (CGS, em relação à qual está subjacente um *princípio de tributação/ fiscalização do financiamento das prestações familiares*, até então financiadas quase exclusivamente com as contribuições das entidades empregadoras, a qual goza de uma Base de Incidência Contributiva bastante alargada: desde salários, rendimentos profissionais dos não assalariados, rendimentos do património imobiliário e financeiro e por certas prestações sociais (pensões de invalidez e de velhice)¹³³.

6. Em Espanha¹³⁴.

Resguardada por um excedente orçamental, a segurança social espanhola, ao contrário de alguns países europeus, goza de alguma saúde financeira necessária para a sua sustentabilidade a longo prazo. O seu problema é essencialmente evitar que o crescimento das prestações, através do contínuo envelhecimento da população e da redução dos níveis de emprego, coloquem em causa o pagamento aos reformados.

Para não chegar a este ponto de situação e de forma a preservar a saúde financeira do seu sistema, no ano de 2006, o governo e os parceiros sociais acordaram reformar o sistema de segurança social com um pacote de medidas, que incluía, entre outras, a criação de um Fundo de Reserva proveniente do excedente orçamental. Segundo o jornal *El Mundo*,

¹³³ Sobre a figura, cfr., designadamente, KESSLER, Francis, *Droit de la protection sociale*, Paris, 42012, pp. 391-397.

¹³⁴ *Pensions at a Glance 2013: Country Profiles – Spain*, pp. 340 e ss.

os capitais disponíveis no Fundo de Reserva ascendiam em Fevereiro de 2007 a 40.334,78 milhões de euros¹³⁵. Seguindo uma recomendação do Tribunal de Contas, por uma gestão de maior flexibilidade e rentabilidade do Fundo de Reserva da segurança social, o governo de *nuestros hermanos*, através do Conselho de Ministros, aprovou um projeto de lei que permitiu a afetação até 10% do referido fundo, em investimentos no mercado de capitais, nomeadamente em ativos de rendimento variável e sob gestão privada. Tal medida, pela sua originalidade, originou, no país vizinho, um amplo debate. Se, por um lado, esses investimentos comportam maior risco, por outro, não consideram os custos e os benefícios sociais do investimento público. Os recursos públicos agora investidos em ativos de rendimento variável serão dedicados necessariamente à especulação financeira; investir reservas da segurança social na bolsa ao invés de financiar com essas reservas os títulos de rendimento fixo associados ao investimento público em bens sociais, poderá significar uma renúncia expressa à expansão do Estado de bem-estar e ao aumento da cobertura de bens públicos que garantam a satisfação das necessidades dos mais desfavorecidos.

O projeto governamental baseou-se no princípio da utilização do conceito de reservas e da sua rentabilização como pressuposto de financiamento futuro do sistema de segurança social. Tal medida não é compatível com o princípio da contribuição solidária de todos os cidadãos em função do seu rendimento e riqueza¹³⁶.

Independentemente das críticas que se lhe possam colocar, será justo constatar que, apesar do excedente do orçamento da segurança social, o executivo espanhol revela, através desta medida, uma preocupação pela sustentabilidade do seu sistema de segurança social, salvaguardando assim, as futuras pensões dos seus cidadãos.

Recentemente, porém, a nova legislação espanhola introduziu também um *fator de sustentabilidade* e estabelece a revalorização do sistema de Segurança Social não vinculado diretamente à inflação. A aplicação do *fator de sustentabilidade* pretende adequar as pensões à esperança média de vida dos beneficiários, considerando que se os espanhóis – tal como os restantes europeus – vivem cada vez mais, a quantia da reforma deve modelar-se em função do tempo quando se for beneficiar desta. Assim, o fator começará a funcionar em 2019, será revisto automaticamente a cada cinco anos e será aplicado uma única vez nas novas pensões.

¹³⁵ GARCIA, Pascual. *El Gobierno aprueba invertir en Bolsa parte del Fondo de Reserva de las pensiones*, El Mundo, Edição de 9 Jun.2007.

¹³⁶ LÓPEZ, Juan Torres. *El gobierno español dedicará dinero público a la especulación*, 2007.

A idade da reforma em Espanha já passou para os 67 anos, podendo certos profissionais reformar-se aos 63 anos se tiveram 33 anos de descontos para a segurança social. Quem for abrangido pelas novas regras do Pacto Social, tem limitações à reforma de 7,5% em relação ao grosso apurado pelo novo sistema de cálculo pelo facto de se querer reformar mais cedo. Quem se reformar aos 67 anos não sofrerá qualquer corte na sua reforma em relação ao grosso apurado pelo cálculo.

Este ano (2014) entrou em vigor a nova fórmula de revalorização das pensões: se a situação económica for má, as pensões sobem 0,25%, se for boa, a valorização será igual à variação anual da inflação mais 0,25%.

7. Na Alemanha¹³⁷.

Impulsionada pelo designado *Acordo de Gerações*, de 1957, a Alemanha foi o primeiro país do mundo a introduzir um sistema de pensões público obrigatório para a velhice, que cobrisse os rendimentos dos indivíduos na idade da reforma.

O sistema de segurança social alemão desdobra-se em 5 vertentes: o seguro de doença, pensões, acidentes, desemprego e assistência no domicílio.

Especificamente no caso das pensões, que é o que mais aqui nos interessa, o sistema alemão baseia-se nesse *Acordo de Gerações*, através de um processo de transferência. É, portanto, um sistema do tipo PAYG, por isso também assente num compromisso intergeracional, e que foi introduzido numa altura em que o cenário demográfico era bastante diferente (coincidiu com o *baby boom*, não sendo necessária a imposição de uma base tributária aos trabalhadores mais pesada)¹³⁸.

Desde janeiro de 2013, a contribuição para o sistema legal de pensões é cerca de 18,9% do salário bruto, pago, igualmente, pela entidade empregadora e pelo trabalhador: ou seja, 9,45% cada.

As pensões dos cerca de 25 milhões de reformados que existem neste país são cobertas em 75 % pelas contribuições mensais dos cerca de 35,4 milhões de trabalhadores, sujeitas ao *seguro social obrigatório*, e os empresários.

A pensão pode começar a ser atribuída aos 65 anos com base nos cinco últimos de contribuições, mas em duas décadas a idade da reforma irá gradualmente aumentar até atingir os 67 anos, de acordo com o estabelecido na reforma de 2012. Assim, quem nasceu antes de 1947, a idade legal de reforma é de 65 anos; os nascidos entre 1947 e 1964 gozam de um aumento gradual. Para os nascidos a partir do ano de 1964, inclusivamente, será já aos 67 anos, aumentando gradualmente.

O montante da reforma é calculado com base na acumulação de pontos pessoais no decurso da vida laboral e o seu rendimento médio mensal. Um reformado modelo com 45 pontos¹³⁹, somando 45 anos de descontos, goza já do direito à reforma. O valor pago aos aposentados é calculado com base nos salários médios, com base em cálculos que são feitos

¹³⁷ Cfr. *Pensions at a Glance 2013: Country Profiles – Germany*, pp.256-258.

¹³⁸ A Alemanha é dos países da UE com mais baixa taxa de fertilidade (1,37 em 2007, segundo o Eurostat) e onde há cada vez mais pessoas que optam por não ter filhos.

¹³⁹ Sendo que a cada ano de descontos completo corresponde um ponto.

anualmente pelo Estado. Este valor é então multiplicado pelo número de anos em que o contribuinte descontou e o valor final calculado sobre uma percentagem do salário médio auferido durante a vida da pessoa. A pensão média em 2012 era de 1.263,15 € por mês, sendo a pensão máxima para alguém que tenha ganho o dobro de um salário médio – que no país é de 64.200,00 € – de 252.630,00 €. Tal depende da situação pessoal de cada reformado, designadamente de quanto tempo descontou. Ora, se a pensão é atribuída com base numa soma de pontos, que representam o rendimento do trabalhador, podem haver casos em que esse cálculo se afigura insuficiente. Nesse caso é ativado um sistema social de pagamento que assegura uma pensão social para as necessidades básicas. Existe ainda um modelo privado de pensões providenciado pelos bancos, fundos de investimento e seguradoras – *Riester* – que é de adesão voluntária e participado por Berlim. O modelo pressupõe uma contribuição de 4%.

Desde 1957 que as pensões são ajustadas a partir de 1 de julho de cada ano, de acordo com o desempenho dos salários e ordenados do ano anterior, pois é deles que saem as contribuições dos trabalhadores ativos para os reformados.

A percentagem das despesas do seguro legal de pensões oscila entre os 9 e os 10% do PIB alemão. Todos os trabalhadores assalariados e os aprendizes estão obrigados ao seguro de reforma e desemprego; os que por lei não estão, podem fazê-lo voluntariamente.

Existem dois sistemas: o da função pública e o particular. O primeiro é exclusivo dos funcionários públicos, que não pagam contribuições, sendo as suas pensões pagas com os impostos. O montante da pensão é calculado com base no último rendimento auferido, que normalmente é o mais alto da carreira.

Devido às reformas de 2001 e 2004, a média da pensão corresponderá a cerca de 43% do rendimento médio dos trabalhadores em 2030. Em 2025, o rendimento não poderá ser menor que 46% dos rendimentos médios dos trabalhadores. A descida do nível das pensões está em parte associada a apoios fiscais concedidos para prestações pagas para reformas suplementares e de empresa ou particulares¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Em 1980, o Tribunal Constitucional alemão afirmou que os direitos e reivindicações provenientes do seguro legal de pensões gozam da proteção da propriedade, já que não se fundamentam só nos direitos que o Estado concede, mas também resulta das contribuições legais fixadas. O legislador tem ampla liberdade de decisão pois estes direitos encontram-se integrados numa explícita relação social – sociedade solidária e acordo de gerações.

Em 2009 foi lançada a *Cláusula Suplementar de Proteção da Pensão*, o que garante aos reformados que uma queda no nível dos salários não provocará uma queda correspondente nas pensões. Em 2010 não houve nem aumento nem descida das pensões.

Para não sobrecarregar as gerações futuras foi criado o sistema *Necessidade de Compensação*, que reduz para metade o valor previsto para o aumento das pensões até terminar o desnível existente.

Naquele mesmo ano, as contribuições até 2.500 euros estavam livres de impostos, bem como as superiores a 1.800 euros pagas através de um sistema direto de seguros.

A partir de 2023, a idade sobe dois meses por ano até chegar aos 70, no ano de 2029. Por cada ano em falta, o trabalhador tem uma redução de 3,6% no valor que vai receber, excetuando os que já tiverem atingido os 45 anos de descontos.

CAPÍTULO IV – DOS CAMINHOS DA SEGURANÇA SOCIAL.

1. *Quo Vadis?*

Procuraremos, neste capítulo, em simultâneo com a análise das problemáticas atrás explanadas, designadamente as alterações económicas e sociais, e o escrutínio das reformas empreendidas por alguns países, como aquelas que já vimos, alinhar uma resposta para as seguintes interrogações, que são vulgarmente ouvidas na praça pública: *será que o nosso sistema de segurança social é (in)viável?! Quando for velho(a) terei direito à reforma e beneficiarei dela, da mesma forma que – ainda que escassa, em muitos casos – os atuais reformados dela gozam?! Continuará o Estado a garantir o financiamento e o pagamento da minha futura pensão ou terei que suporta essa responsabilidade?*

Estas e outras fazem parte do leque de interrogações que as gerações que atualmente ainda se encontram no ativo fazem, ao serem constantemente confrontadas com dados e notícias que apontam para a degradação das contas e a provável insolvência do sistema de segurança social público, especialmente o subsistema previdencial. A inquietação tem, no entanto, alguma razão de existir, mormente atentas as circunstâncias que integrámos e descrevemos nos primeiros capítulos do nosso estudo – apesar de por vezes expressa num tom excessivamente alarmante e com um ruído social desproporcionado. A falência do sistema seria um rude golpe na confiança dos cidadãos no Estado e colocaria em causa a coesão social. Compete pois ao poder político agir com urgência para evitar o colapso.

No entanto, a exemplo do que vem já sendo apanágio de diversos países – e disso já cremos ter dado conta no capítulo precedente – começa a ser seriamente considerada a necessidade de empreender as reformas necessárias, pelo que também nós acreditamos que uma mudança de paradigma seja uma realidade – necessidade já o é – a breve trecho.

A última reforma da Segurança Social, liderada por VIEIRA DA SILVA, da qual já tecemos as devidas considerações, foi importante para o assegurar do financiamento do sistema público de pensões por mais alguns anos. Porém, escassos anos volvidos, surge um facto incontornável e notório que vem obrigar a alguns reajustes no mesmo sistema: a crise económica e financeira, com consequências assaz profundas¹⁴¹.

Na verdade, acreditamos que é preciso algo mais, aproveitando, aliás, o ensejo para ensaiar uma reforma mais vasta, que confira ao sistema a tão desejada sustentabilidade e –

¹⁴¹ Digamos, aqui, reajustes, embora abusando da benevolência...

porque não?! – melhorias ao nível da justiça intra e intergeracional. Uma reforma que não se limite a colocar o problema fora das cogitações do pensamento político, social e económico, apenas mais uns anos, através de medidas avulsas, como o aumento dos tributos para a segurança social, a redução das pensões ou o aumento da idade da reforma, mas sim, tanto quanto possível, de forma duradoura. Ademais, qualquer sistema – e o da segurança social não é exceção – necessita de estabilidade para se consolidar e progredir, designadamente ao nível da legislação. Portanto, também uma reforma que se venha a concretizar deve ser planeada, de forma a que não seja necessário intervir no sistema dentro de pouco tempo ¹⁴². Falar em equilíbrio do sistema público de segurança social quer significar, não apenas o equilíbrio reportado a um dado exercício anual, mas deve também e acima de tudo valorizar a dimensão plurianual ou mesmo plurigeracional dos efeitos financeiros previsíveis.

Para o efeito, será imprescindível respeitar-se o *princípio de intervenção das associações sindicais e das comissões de trabalhadores na legislação da segurança social*. De forma pensada, estruturada, bem delineada, em que se ouçam todos os quadrantes políticos, parceiros sociais e com o máximo consenso da sociedade civil, fazendo esta questão como de uma verdadeira responsabilidade social, metodologicamente consistente, fixando os objetivos a que se pretende, eficiente, procurando ser socialmente justa e, tanto quanto possível, não agravar as desigualdades sociais. Os possíveis contornos da mesma serão já analisados.

A segurança social é uma instituição verdadeiramente importante da sociedade. Esta é uma verdade inequívoca e insofismável¹⁴³.

E, de facto, as transformações referidas colocam problemas que não se verificavam aquando dos *verdes anos* do sistema. Contudo, dada a importância atribuída à segurança social, não nos inclinamos naturalmente no sentido da sua abolição, nem na sua transição,

¹⁴² Para o mesmo nos alerta PETER A. DIAMOND, em DIAMOND, A. Peter, *Pensions, Taxes and Budgetary Process*, Massachusetts Institute of Technology Department of Economics Working Paper Series, 2012, p.4.:http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2129517_code229587.pdf?abstractid=2129517&mirid=1 (data da consulta: 15/06/2014).

¹⁴³ Vejamos, por exemplo, o efeito de *estabilizador automático*, que hoje ainda se lhe reconhece: quando a economia desacelera ou entra em recessão e, por isso, aumenta o desemprego, há uma redução de receita proveniente de contribuições sociais e tende a aumentar a despesa com prestações sociais, designadamente com o subsídio de desemprego. Aí entra o sistema da segurança social, que, como um todo, ajuda a amenizar o ciclo económico, retirando menos dinheiro da economia e canaliza dinheiro para a atividade económica pela segurança social. Importante é, ainda, em particular as pensões de reforma, enquanto (e rigorosamente denominadas) prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho.

tout court, para uma segurança social *privatizada*, mas sim no da sua adaptação às novas condições.

Estas novas condições – que implicam com a *sustentabilidade* do sistema – já foram aqui suficientemente faladas, resta agora analisar, com algum detalhe, a estrutura e o funcionamento do sistema do ponto de vista da *justiça* e da *equidade*.

2. Conflito intergeracional eminente?

Pese embora todas as vantagens já reconhecidas e sublinhadas ao atual modelo de segurança social vigente, devemos salientar, porém, algumas das injustiças ou iniquidades que o mesmo parece suscitar e das quais poderão resultar diferenças de tratamento desproporcionadas entre gerações, que, no limite, poderão conduzir a um eventual conflito intergeracional¹⁴⁴.

A nossa Lei Fundamental faz menção ao princípio da solidariedade entre gerações, em concreto no seu art. 66º, o qual visa procurar incutir nas políticas, nas estratégias e nas ações das gerações presentes – seus primeiros destinatários – os interesses das futuras gerações¹⁴⁵. Esta é, inequivocamente, uma tarefa que cabe ao Estado, por a ele também se imputar a tarefa de *gerir* o sistema. O direito à segurança social é um direito fundamental. Esta é uma questão pacífica. Mas é um direito fundamental apenas das gerações atuais ou também das futuras? Esta questão já não é pacata¹⁴⁶. No entanto, seguimos aqui a linha de entendimento de JORGE PEREIRA DA SILVA, segundo a qual os direitos fundamentais perpassam as várias gerações, de maneira que os das gerações futuras já interagem com os das gerações do tempo atual, limitando-os no seu alcance real e concreto e na extensão do seu exercício e vinculando as entidades públicas à sua salvaguarda. Aquele autor sintetiza o seu pensamento nos seguintes termos, os quais aqui corroboramos: *os titulares presentes dos direitos fundamentais têm que agir, até certo ponto, como administradores fiduciários daqueles que lhes hão de suceder. (...) os direitos das gerações presentes terminam aí onde*

¹⁴⁴ De salientar, como é bom de se ver, que não queremos aqui aludir a um eventual conflito armado entre as gerações mais velhas e as mais novas. Naturalmente que aqui nos queremos referir a um enfado de alarmantes dimensões, entre aquelas, que colocassem em causa quaisquer objetivos de coesão social, próprios de um Estado normal, como ainda é o nosso.

¹⁴⁵ CANOTILHO, Gomes, *O princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional*, in Revista de Estudos Politécnicos, Vol. VIII, nº 13, 007-018, p. 15.

¹⁴⁶ Sobre os vários pontos de vista sobre o assunto, V., MIRANDA, Jorge, *Democracia e Inclusão Social*, in “Por onde vai o Estado Social em Portugal?”, obra coletiva (org. Fernando Ribeiro Mendes e Nazaré da Costa Cabral), Lisboa, 2014, pp. 135-168: pp. 162-164.

*o seu exercício irrestrito (ou abusivo) ponha em causa a subsistência dos direitos das gerações futuras (...)*¹⁴⁷.

Porém, na procura da salvaguarda dos interesses dessas gerações devemos partir igualmente, como linha de base, da conjectura já relembrada durante o estudo, a qual, como já vimos também, coloca dificuldades sérias à *sustentabilidade da segurança social* – das quais sobressai, com interesse para o assunto desde capítulo, desde logo, o envelhecimento demográfico.

Para essa tarefa, urge, naturalmente, lembrar, ainda que muito superficialmente, o funcionamento da segurança social no passado recente e agora¹⁴⁸. Nesse exercício, verificamos que no tempo em que os indivíduos que integram a geração que agora se encontra em idade de reforma eram economicamente ativos, custeavam o sistema com as suas *contribuições sociais*, que, na altura, eram de montantes reduzidos, uma vez que se destinavam ao financiamento das prestações *por velhice* de poucos beneficiários. Agora, já economicamente inativos, recebem (e receberão...) um montante muito superior àquele com o qual contribuíram durante a vida ativa. Por seu lado, os filhos dessa geração, por sua vez, pagam uma segurança social elevada, através da qual custeiam as prestações sociais de um número cada vez maior de beneficiários, e irão receber um valor reduzido quando chegar o seu tempo. Assim tem de ser, pois as suas *contribuições* visam financiar um conjunto bem maior de beneficiários do que o número de atuais contribuintes/financiadores do sistema.

Está pois a chegar à idade de reforma uma geração que terá direito a benefícios, que, computados, representam um custo muito pesado para as contas do sistema, e que, em teoria, irá viver mais tempo do que o previsto (a esperança média de vida subiu bastante nas últimas décadas), logo, com custos maiores do que os inicialmente pressupostos, quando os sistemas foram idealizados; para a população que beneficia de transferências sociais do Estado, existe uma preocupação de indexar os benefícios de modo a garantir que deverão aumentar em concordância com as expectativas sociais e a evolução demográfica tem também contribuído negativamente, pois os *ratios* de dependência entre ativos (os contribuintes para o sistema) e os dependentes do sistema têm-se degradado rapidamente.

¹⁴⁷ SILVA, Jorge Pereira da, *Ensaio sobre a proteção constitucional das gerações futuras*, in “Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral”, obra coletiva (org. por Augusto de Athayde, João Caupers e Maria da Glória Garcia), Coimbra, 2010, pp. 459 e ss. Interpolado nosso.

¹⁴⁸ Cfr. Capítulo III, ponto 1.

É evidente que, se num passado não muito distante, as pessoas começavam a trabalhar aos 16 anos e terminavam aos 65 anos, para gozar 5 ou 6 anos de reforma, agora é bem mais comum iniciar-se a vida profissional já depois dos 22 anos, terminar a vida ativa mais perto dos 55 do que dos 65, e viver até aos 85 anos, ou até mais tarde. Estamos a falar de ciclos de vida completamente diferentes.

É aqui que tudo se complica e é aqui que o sistema, concebido para e com outros pressupostos, necessita de ser alterado. Com a aritmética demográfica contra o sistema, só eventuais ganhos de produtividade permitem a sua sustentabilidade sem que o esforço sobre a componente ativa da população seja insustentável. Porém, como expressa a história recente nos números, e de que Portugal é um exemplo, a produtividade não se impõe, pois implica opções políticas e empresariais a longo prazo, ou seja, de novo a componente geracional do problema, já que temos de contar com as gerações que agora está ainda na *flor da idade* para incrementar o processo.

Com efeito, a manter-se o *status quo*, temos, em termos básicos e simplistas: uma geração que pouco contribuiu para a segurança social mas que muito dela beneficiou; outra geração, que apesar de muito contribuir, pouco vai beneficiar, comparativamente com a primeira. E as expectativas de renovação demográfica, que trará os futuros contribuintes para o subsistema previdencial, que financiarão as nossas reformas, não são, como vimos, as mais animadoras...

Houve, em alguns casos, medidas que se traduziram na obtenção de pensões desproporcionadas, com pouca ou nenhuma correspondência com a carreira contributiva e que hoje oneram excessivamente as gerações de contribuintes atuais. E, como convenientemente sublinha SUZANA TAVARES DA SILVA, a *preocupação de base da equidade não pode ser, portanto, a de combater iniquidades existentes entre diferentes grupos etários num determinado momento histórico – elas são normais –, mas sim entre diferentes gerações, no sentido de impedir iniquidades entre diferentes condições de vida considerados os mesmos estágios desta (...)*¹⁴⁹. Está, portanto, aqui em causa a equidade entre diferentes gerações, existentes em diferentes e concretos momentos históricos. Gerações sucessivas. E é neste âmbito que nos moveremos.

¹⁴⁹ SILVA, Suzana Tavares da, *O problema da justiça intergeracional*, Op. Cit, p.9.

3. Uma questão de justiça e de sustentabilidade entre gerações.

Uma vez analisadas, ainda que superficialmente, as principais medidas e, no geral, as reformas empreendidas por alguns países¹⁵⁰, bem como a questão da justiça entre diferentes gerações¹⁵¹, cumpre, por ora, pronunciarmo-nos sobre aquela proposta que melhor se adequará na resposta àquilo que procuramos: que pugne pelo equilíbrio financeiro, a médio-longo prazo, do sistema de segurança social, bem como, tanto quanto possível, a que melhor responda a apelos de equidade, quer na mesma geração, quer em gerações sucessivas.

Por conseguinte, parece claro que para manter a equidade e solidariedade entre gerações, uma eventual reforma, sob a égide do equilíbrio financeiro do sistema, deve ainda, de forma clara e esclarecida, assegurar uma repartição justa dos benefícios e custos.

Quando há insustentabilidade num sistema de pensões de *benefício definido* em regime de repartição – é o caso do nosso sistema público de pensões – não está garantida a equidade intergeracional. A sustentabilidade das pensões pressupõe o *equilíbrio atuarial*, isto é, as responsabilidades do sistema - pensões em pagamento e em formação - devem estar em cada momento cobertas por ativos – contribuições presentes e futuras, reservas financeiras e outros ativos consignados¹⁵². Para manter este equilíbrio há três alternativas: aumento dos ativos (contribuições sociais, impostos), redução das responsabilidades (pensões) e/ou emissão de dívida. A emissão de dívida e o aumento dos impostos, para lá de determinados limites, têm os resultados que muito bem conhecemos.

As medidas que foram sendo tomadas ao longo do tempo por governos sucessivos, como sejam as alterações de regras de cálculo de pensões e de acesso à reforma, a introdução de fatores de sustentabilidade, para dar uns exemplos que nos são próximos, independentemente da sua qualidade e eficácia, mostram a necessidade de conferir sustentabilidade ao sistema de pensões e refletem as aqui faladas preocupações de equidade e justiça intra e intergeracional¹⁵³.

A evolução da demografia e das variáveis estruturais da economia influenciam a projeção das contas financeiras destes sistemas. Já o vimos. Assim, e como também já

¹⁵⁰ Cfr. Capítulo IV, pontos 1, 2 e 3.

¹⁵¹ Cfr. Capítulo 8.

¹⁵² ORSZAG, Michael; SNOWER, Dennis J., *Expanding the welfare system: a proposal for reform*. In BUTI, M. *et al.*, “The Welfare State in Europe: challenges and reforms”. Edward Elgar Publishing Limited. UK., 1999, pp. 116.

¹⁵³ CANOTILHO, J. J. Gomes, *Op. Cit.*, pp. 344, 420 e 421.

observámos, o valor atual das projeções das contas do sistema previdencial da segurança social é negativo, o que evidencia a existência de desequilíbrios financeiros.

A questão que se coloca é saber como se financia este *deficit*, como se reparte o respetivo esforço financeiro por entre as atuais e futuras gerações, entre trabalhadores, contribuintes e pensionistas.

Para o efeito, partimos da análise da teoria contratualista de JOHN RAWLS¹⁵⁴. Retomando a *teoria do contrato social*, o autor sugere que a virtude das instituições sociais consiste na razão de serem *justas*. Noutros termos: uma sociedade bem ordenada compartilha de uma conceção pública de justiça que regula a estrutura básica da sociedade. Com base nesta preocupação, formulou a teoria da *justiça como equidade*. Mas, como podemos chegar a um entendimento comum sobre o que é *justo*? Partindo de uma hipótese, designada *estado de natureza* (posição original), na qual certos indivíduos, livres e em igual situação, racionais e normalmente razoáveis, embora ignorantes – na perspetiva em que desconheciam as vantagens ou desvantagens das opções que poderiam tomar – haveriam de escolher, eles próprios, princípios de justiça¹⁵⁵. A ideia do contrato é introduzida como recurso para fundamentar um processo de eleição de princípios de justiça, que são assim descritos por ele: o *princípio da liberdade igual*, a sociedade deve assegurar a máxima liberdade para cada pessoa compatível com uma liberdade igual para todos os outros. De acordo com o *princípio da diferença*, a sociedade deve promover a distribuição igual da riqueza, salvo se a existência de desigualdades económicas e sociais gerar o maior benefício para os menos favorecidos. Já o *princípio da oportunidade justa* diz que as desigualdades económicas e sociais devem estar ligadas a postos e posições acessíveis a todos em condições de justa igualdade de oportunidades. Concordando e partindo da linha de pensamento de FERNANDO RIBEIRO MENDES, frisamos que estes princípios repercutem-se, através do *contrato social*, no sistema de segurança social, na medida em que o primeiro, ao reconhecer o igual direito de diferentes gerações diferirem rendimento para a terceira idade respetiva, será proporcional às prestações a receber; já os restantes princípios devem ser exponenciados dentro dos limites

¹⁵⁴ RAWLS, John, *A Theory of Justice*, Edição Revista, The Belknap Press Of the Harvard University Press, 1999; HEYD, David, *A Value or and Obligation? Rawls on Justice to Future Generations*, in *Intergenerational Justice*, edited by Axel Grosseries & Lukas H. Meyer, pp. 167 – 188; GROSSERIES, Axel/ MEYER, Kukas H., *Introduction – Intergenerational Justice and Its Challenges*, «Intergenerational Justice», Oxford University Press, 2009.

¹⁵⁵ Contra a necessidade desse véu da ignorância, cfr., SCANLON, Thomas, *Contractualism and utilitarianism*, in WILLIAMS, Sem (org.), “Utilitarianism and beyond”, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

permitidos por aquele primeiro, procurando que entre as contribuições e as prestações haja um *princípio da equivalência*, de geração em geração¹⁵⁶.

Continuando na esteira deste distinto economista, porque numa sociedade justa sucedem-se diferentes gerações, deve vigorar um outro princípio que procure salvaguardar uma *justa poupança* a favor das gerações vindouras.

Partilha-se, também, a sua inquietação, quando salienta o problema de conjugação do *princípio da diferença* com as gerações vindouras e o princípio da *justa poupança*. RAWLS, para solucionar este problema, propôs que seguíssemos a regra de ética segundo a qual devemos tratar os futuros da mesma maneira como gostaríamos de ter sido tratados pelos nossos antecedentes¹⁵⁷.

A discussão sobre se é legítimo exigir sacrifícios à geração atual para salvaguardar as gerações futuras tem ocupado, desde há décadas, o pensamento ético e político, sobretudo anglo-saxónico. Trata-se de um debate marcado pelo *utilitarismo*, que defende que o bem para o maior número de pessoas e a sobrevivência da espécie justificam o sacrifício de outras. Na *Teoria da Justiça*, JOHN RAWLS critica o utilitarismo, precisamente apresentando o *princípio da poupança justa*. Segundo tal princípio, haverá um entendimento racional que implica que cada geração receba um legado das antecessoras e contribua com a sua parcela para as que lhe sucederão, realizando investimentos que incluem a educação, a ciência e a cultura. No entanto, essa *poupança justa* não se destina a maximizar a riqueza das sociedades futuras. Ela é antes necessária para promover liberdades iguais para todos e instituições justas.

Em Portugal, o apelo à *justiça intergeracional* deve, portanto, relevar no sentido de condicionar o sistema de segurança social, fazendo-o evoluir para um modelo que assegure aquilo que, para o autor norte-americano, promova, como dissemos, liberdades iguais para todos e instituições justas – e, por isso, também deve ser analisado segundo a perspetiva do *princípio da igualdade*. Ora, é óbvio que qualquer reforma que se desenvolva não poderá nem deverá afetar quem já não tenha condições para poupar e, desse modo, não possa compensar as reduções de que eventualmente tenha já sido alvo.

Não devemos, por isso, misturar as duas questões – o que representaria, aliás, uma subversão de princípios, ainda que à luz da mais radical teoria de *justiça intergeracional* que

¹⁵⁶ Desta forma, MENDES, Fernando Ribeiro, *Op.Cit.*, p. 11.

¹⁵⁷ RAWLS, John, *Op. Cit.*, pp. 167-188.

puddesse existir e lograsse ter a menor adesão. Não poderíamos, naturalmente, com ela concordar. Deve, portanto, prevalecer sempre uma orientação de proteção, integração e dignificação da terceira idade, que é digno de consagração na nossa *Magna Lei*, no artigo 72º (da CRP)¹⁵⁸. As pessoas idosas têm direito à segurança económica e compete ao Estado promover políticas que garantam a sua autonomia pessoal e evitem o seu isolamento. Bem aferem, nesse sentido, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, nos seus sábios comentários ao referido preceito constitucional, (...) *a política de terceira idade pela qual o poder político dá realização aos direitos dos idosos, com a necessária liberdade de meios que a Constituição deixa, não se deve basear apenas na prestação de apoios materiais (...), mas também na adoção de medidas sociais e culturais que respeitem a sua autonomia pessoal e sejam tendentes a superar o isolamento e a marginalização social (...). Este paradigma constitucional de pessoa idosa acolhe as ideias da aceitação, promoção e inserção dessa pessoa (...), visando dar-lhe um estatuto autónomo e ativo (...), contrariamente às ideias tradicionais de reforma passiva e «desativada» (...)*¹⁵⁹.

Em vez de fratura entre gerações, é imprescindível um acordo sobre o modo de articular a justiça do presente com a promoção de instituições justas no futuro.

Não é, portanto, por acaso que tecemos desde já este ponto prévio. E prévio deve ser este facto, enquanto pressuposto de qualquer reforma que se planeie, desenvolva e concretize, pelo que não se admitirá qualquer mudança que não tenha em conta e cuja proteção não se situe acima do não proteja o mínimo ético para as condições de vida da população. Devem, por isso, ser promovidos mecanismos que tenham em atenção estes casos.

¹⁵⁸ Não só na nossa Constituição, como também em vários instrumentos legislativos internacionais e europeus, encontramos referência a este direito fundamental, v.g., os arts. 12º e 13º, nº2 do PIDESC, Convenção nº 102 da OIT, art. 25º da CDFUE.

¹⁵⁹ CANOTILHO, Gomes/ MOREIRA, Vital, *op. Cit.*, , pp. 883-885. Interpolado nosso.

4. Urgência ou conveniência de Reforma?

Como seria de esperar, mesmo atendendo a todos os factos que elencámos e que, em nossa franca opinião, são suficientes para se desencadear uma reforma profunda no sistema de segurança social, não é unânime o desejo¹⁶⁰.

A reforma de 2006/2007, relativamente à qual já tecemos as devidas considerações¹⁶¹, apesar de muito elogiada¹⁶², é, contudo, salvo melhor opinião, insuficiente para debelar definitivamente a problemática recorrente da tendência para o desequilíbrio das contas dos regimes contributivos da segurança social portuguesa, a longo prazo. Não se tratou de uma resposta cabal que permita afirmar a resolução dos problemas a longo prazo.

Mesmo a propósito, o Tribunal de Contas, no Relatório denominado “Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social”¹⁶³, veio afiançar que *durante o período de vigência do PAEF (2011 –2013) a despesa com pensões e complementos da SS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva com o objetivo de colocar e manter esta despesa num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema e da estrutura social que o sustenta, com uma camada populacional envelhecida relevante e a precaridade das medidas aplicadas, mais centradas no objetivo de curto prazo, constituíram fatores determinantes para que esta despesa não regredisse de forma consistente e continuada (...)*. Aliás, o referido Tribunal fala mesmo que tais medidas foram incapazes em de colocar a despesa num *contexto estrutural sustentável*. A despesa com pensões tenderá a aumentar. Por palavras diversas, podemos resumir este trecho, referindo que: a receita das contribuições para segurança social tenderá a ser insuficiente, por razões demográficas e económicas, para assegurar o financiamento das pensões. As

¹⁶⁰ V., por todos, ROSA, Eugénio, *Sustentabilidade Financeira e Financiamento da Segurança Social e da CGA*, in Encontro sobre a Segurança Social dos Trabalhadores do Setor Privado e Setor Público, 2012 (Disponível em www.eugeniorosa.com).

¹⁶¹ Cfr. Capítulo III, ponto 1.

¹⁶² Como já vimos a reforma foi importante para retirar o sistema português de segurança social do grupo daqueles com maior risco associado, pelo que a reforma também merece o nosso elogio. Foi dado um passo no sentido certo.

¹⁶³ *Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (janeiro a dezembro de 2013)*, Relatório n.º 2/2014-AEO-SS, Lisboa, Julho de 2014, do Tribunal de Contas. Também acessível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_aeo/2014/aeo-dgtrc-rel002-2014-ss.pdf (Consultado em 30/08/2014).

previsões de médio e longo prazo da conta das pensões da Segurança Social indicam a persistência de défices financeiros.

Não há contrato social e contrato de confiança que resistam a este caminho.

Acompanhamos, por isso, aqueles que defendem a urgência de uma reforma pensada para a sobrevivência do sistema¹⁶⁴. ANTÓNIO CORREIA DE CAMPOS, quando defende a imperiosa necessidade de se promover uma *reforma estrutural* do nosso sistema de pensões, caso se deseje manter o essencial, o núcleo, do modelo social europeu. Mas também quando o mesmo autor advoga que, na decorrência da reforma, deve o Estado continuar a ser o ator principal, cabendo-lhe o principal papel, designadamente na manutenção da *universalidade* do sistema¹⁶⁵.

A reforma deverá sempre e primordialmente relevar essencialmente os *princípios da solidariedade entre/intra-gerações*, no pressuposto da tentativa de manutenção de um sistema de pensões sólido e adequado, que permita aos indivíduos manter, tanto quanto possível, uma medida razoável do nível de vida após a reforma. Seguimos, uma vez mais, a orientação de FERNANDO RIBEIRO MENDES, também quando defende que a segurança social deve ser orientada para todas as gerações, satisfazendo as suas necessidades de proteção, seja em que altura da vida for¹⁶⁶. Mas, por ser assim, deve respeitar o desígnio de que esse tratamento deve ser, tanto quanto possível, equivalente e regido pelo *princípio da equidade* na sua intervenção. E assim é porque, como vimos, o direito à segurança social é um direito a prestações, corolário do Estado social ou de bem-estar, promotor de igualdade real e efetiva entre todos os cidadãos. Igualdade que é, da mesma forma, uma exigência e uma questão de *justiça social*¹⁶⁷.

Não só o nosso sistema de pensões como também os de quase todos os países que as implementaram¹⁶⁸ procuraram a sua adaptação, de forma a poderem gozar de maior *sustentabilidade e justiça*. Desde medidas que encorajaram as pessoas a trabalhar durante mais tempo (o aumento da idade de reforma, a penalização das reformas antecipadas, *etc.*), a sustentabilidade e a justiça intergeracional exige, ainda, não só a segurança e a proteção

¹⁶⁴ Bem assim, cfr., por todos, LOUREIRO, João Carlos, *Estado social em Portugal: reforma(s) ou revolução?*, in “Por onde vai o Estado social em Portugal?”, *Vida Económica*, 2014, p.128.

¹⁶⁵ CAMPOS, António Correia de, *A Solidariedade Sustentada*, Gradiva, Lisboa, 2000, p. 119.

¹⁶⁶ MENDES, Fernando Ribeiro, *Op. Cit.*, pp. 104 e 195.

¹⁶⁷ THOMPSON, Janna, *Intergenerational Justice. Rights and Responsibilities in an Intergenerational Polity*, Routledge, New York, 2009, pp. 122 e ss.

¹⁶⁸ Cfr. Capítulo 7.

das gerações presentes, atuais, existentes, mas também as vindouras, procurando a distribuição de forma equitativa, proporcional, dos rendimentos, dignos e exigidos por cada geração.

Na verdade, está em causa saber como podemos garantir que os trabalhadores que estão hoje no ativo e os jovens que entrarão, entretanto, no mercado de trabalho terão no futuro os mesmos níveis de pensão que hoje são pagos.

A esta altura, defrontamo-nos com a pergunta que dá título ao próximo capítulo e que através do seu desenvolvimento procuraremos explicitar a nossa visão relativamente ao que aqui nos ocupa.

5. Que reforma? Uma proposta.

Aqui chegados, acreditamos que estamos em condições de avançar com a nossa plano para a reforma.

No nosso entender, uma proposta digna de realce e que melhor prossegue os objetivos pretendidos – quais sejam, a prossecução da desejada sustentabilidade e justiça intergeracional¹⁶⁹, seria uma eventual transição para um modelo idêntico ao adotado em países como a Suécia ou a Itália, sendo o montante das pensões auferido resultante de vários estratos¹⁷⁰. Tratar-se-ia de uma verdadeira reforma de índole *estrutural*, ou *sistémica*, com a introdução no regime geral contributivo um esquema de *capitalização virtual*, segundo o qual as contribuições sociais de cada beneficiário passariam a constar de um registo numa conta individual de poupança, que valorizavam anualmente, de acordo com uma taxa definida pelo Estado. Este tipo de capitalização adota o adjetivo *virtual*, ou diríamos, *mitigada*, por ser meramente hipotética e não de mercado, como num esquema de capitalização verdadeiro. Esse é, pois, o grande proveito deste sistema em relação aos de capitalização pura¹⁷¹. O benefício auferido seria o reflexo da conversão numa renda vitalícia do capital virtualmente acumulado até à data da passagem à reforma, após aquela operação

¹⁶⁹ *Maxime*, aqueles propostos por RAWLS (Cfr. Capítulo IV, ponto 3).

¹⁷⁰ Esta ideia faz parte de um conjunto mais vasto de propostas que o Banco Mundial menciona: A este respeito, BANCO MUNDIAL, *Notional Accounts. Notional Defined Contribution Plans as a Pension Reform Strategy*, World Bank Reform Primer, Washington D.C., World Bank, 2001.

¹⁷¹ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, *A reforma da segurança social portuguesa: análise de soluções à luz de uma escala gradativa de intensidade*, in “Por onde vai o Estado Social em Portugal?”, obra coletiva (org. Fernando Ribeiro Mendes e Nazaré da Costa Cabral), Lisboa, 2014, pp. 273-295: p. 290; FERREIRA, Luís Cunha, *O Sistema de Segurança Social em Democracia*. Dissertação Mestrado em Finanças. Universidade Portucalense, 2000, p. 64.

de aplicação da taxa referida, que variará em função da evolução dos salários e do crescimento do PIB.

Acresce que, se os ativos financeiros do sistema de pensões caíssem abaixo das responsabilidades financeiras estimadas, a indexação dos montantes a pagamento e os rendimentos das contas dos beneficiários em atividade seriam reduzidos pelo rácio dos ativos financeiros estimados sobre as responsabilidades financeiras do sistema. Deste modo, a segurança social passaria a ter *sistemas de contribuição definida*¹⁷² originando uma pensão que variaria consoante oscilasse a esperança média de vida à entrada na idade da reforma. De igual forma, os beneficiários poderão, sempre que o entendam, conhecer a valorização já alcançada pela acumulação virtual das suas contribuições, e as expectativas da valorização da sua carreira contributiva futura. É uma forma robusta de lidar com os problemas que recorrentemente emergem do envelhecimento demográfico e de equilíbrio do sistema a longo prazo.

Partimos, então, nas linhas seguintes, para a análise da estrutura futura do benefício propriamente dito, que, a exemplo do que se sucedeu com aqueles países já referidos nos parágrafos anteriores, seria desdobrado em vários estratos, os quais visavam tutelar e prosseguir diferentes desígnios¹⁷³.

O primeiro estrato seria constituído por um montante único, financiado segundo o método de *repartição*, constituído por uma prestação de base, igual para todos, até um certo limite, cujo valor seria proporcional aos anos de desconto efectuados. Esse montante seria, por exemplo, no valor do salário mínimo nacional à época, variando, por isso, consoante aquele aumentasse ou diminuísse, sendo certo que este montante de pensão seria apenas auferido por aqueles ou aquelas que tivessem efetivamente completado, à entrada para a reforma, 37 ou mais anos de descontos/tributos para a segurança social. Este montante deveria ainda, em nossa opinião, beneficiar de uma correção que deveria ser feita na reforma de 2006/2007, que era a completa isenção da aplicação de qualquer mecanismo de ajustamento automático, como seja o *fator de sustentabilidade*¹⁷⁴. Caber-lhe-ia portanto

¹⁷² MENDES, Fernando Ribeiro, *Op. Cit.*, pp. 87-89.

¹⁷³ É visível, nesta sede, a inequívoca influência exercida pela sugestão alvitada por FERNANDO RIBEIRO MENDES (Cfr. MENDES, Fernando Ribeiro, *Op. Cit.*, pp.136 e 137), embora com algumas particularidades, que consideramos imprescindíveis e que tornariam o sistema mais adequado à realidade sociológica e financeira portuguesa.

¹⁷⁴ Ao fator de sustentabilidade voltaremos mais adiante.

garantir universalmente as prestações de base fundamentais para a cobertura dos principais riscos sociais (prestações de desemprego, subsídio de doença, pensões de reforma, etc). Esta parcela, no nosso simples parecer, teria um papel de grande importância, pois salvaguardaria as preocupações que anteriormente demonstrámos¹⁷⁵, tornando os pensionistas beneficiários de um *benefício definido*, pelo menos nesta parte, constituído sempre pelo mesmo montante, independentemente do crescimento do PIB ou da esperança média de vida.

Por sua vez, o segundo estrato seria calculado tendo em atenção os rendimentos do trabalho acima do montante referido no parágrafo anterior – *v.g.*, do salário mínimo nacional a cada época – até duas vezes o valor do mesmo salário. De salientar que, esta componente da reforma estaria já dependente da aplicação do *fator de sustentabilidade* e, por consequência, à volatilidade que lhe é inerente.

Verdadeiramente uma inovação, no nosso país, seria a introdução de uma parcela de capitalização virtual obrigatória, ainda que de carácter público, que integraria os descontos efetuados a partir do montante referido no parágrafo precedente, correspondente a dois salários mínimos nacionais, que seriam acumulados em contas individuais, juntamente com a respetiva valorização, a uma determinada taxa, fixada pelo Estado, que, tal e qual como o *fator de sustentabilidade* que defendemos, seria o *espelho* do comportamento da economia e da esperança média de vida. A taxa de juro sobredita, seria fixada pelo Estado e – qual mecanismo de ajustamento automático – refletiria o desempenho da economia, convertendo-se, aquando da passagem do indivíduo à reforma, numa renda vitalícia. A introdução de uma parcela de capitalização virtual, através da qual os beneficiários auferirão a sua pensão, também tendo em conta a sua conta individual nocional, teria uma importância fundamental, não só para equilibrar a situação financeira do sistema previdencial, mas também para repor alguma justiça no mesmo.

Não será ainda despidendo lembrar a possibilidade de manutenção de um quarto pilar, este correspondente às *formas individuais de poupança-reforma*, o qual será sempre compreendido como a possibilidade facultativa de cada cidadão providenciar prestações complementares de segurança social, ainda que o seu desenvolvimento deva ser estimulado através dos convenientes incentivos públicos.

¹⁷⁵ Cfr. Capítulo IV, ponto 3.

A respeito do fator de sustentabilidade, seria também ele imprescindível para assegurar o equilíbrio financeiro¹⁷⁶. No entanto, aquele, no nosso entendimento, deve abarcar também os fatores financeiro e económico, designadamente do PIB, como faz já o referido país escandinavo, que trata já as pensões como variável de ajustamento da economia, ao fazer depender o montante das pensões do desempenho daquela, significando, correlativamente, uma diminuição do seu papel de estabilizador automático. Em abono e em claro benefício da sustentabilidade a longo prazo, deve fazer-se depender as pensões destes fatores delas condicionantes, de maneira a que, em anos de menor crescimento económico, as pensões diminuam em conformidade; ao invés, em anos de crescimento, as pensões aumentaram de acordo com esse ímpeto – ou seja, variem, ajustando-se em conformidade, consoante a necessidade e a possibilidade.

A questão da criação de vários pilares/estratos, plafonados articuladamente entre si, bem como questões relativas ao seu financiamento, serão questões que, acreditamos em breve, estarão no centro da agenda política do nosso país e, não muito mais longe, virão a ser uma realidade entre nós, podendo vir a integrar, a breve trecho, uma eventual reforma do regime contributivo da segurança social.

Em resumo, a aplicação deste modelo representaria a introdução de um esquema *misto*: mantém-se o financiamento por *repartição* (o financiamento das pensões atuais advém e é garantida pelos tributos efetuados pelos ativos), evitando os custos de transição, embora, por outro lado, passa a ser maioritariamente de *contribuições definidas*, deixando o valor da pensão de se relacionar com os salários anteriores e deixa de ser definido *a priori*, sendo somente fixado no momento do pagamento, passando a relacionar-se com o valor das contribuições passadas e da esperança de vida restante. Em suma, de condicionantes que os pensionistas não controlam. Estariam, na pensão atribuída a cada pensionista, computadas componentes de *contribuição definida* e de *benefício definido*¹⁷⁷. Se, na primeira parcela, a pensão do beneficiário é formada através de fatores que estão no seu domínio, nas segundas e terceiras parcelas a pensão será formada através e na dependência de fatores que o próprio

¹⁷⁶ Também o sistema português, como vimos, já se muniu com aquela condicionante demográfica.

¹⁷⁷ Designam-se *sistemas de benefício definido* aqueles em que a equidade atuarial requer o ajustamento periódico da taxa contributiva de maneira a que as contribuições acumuladas em determinada época contribuam para um fundo cuja capacidade permite suportar os encargos relativos às prestações a pagar, tendo já em conta a evolução demográfica e a perspectiva de evolução da economia. Por sua vez, tratando-se de um *sistema de contribuição definida*, a conta individualmente considerada do beneficiário regista as contribuições efetuadas pelo seu titular. Uma vez atingida a idade da reforma, esse capital é convertido numa renda vitalícia.

beneficiário não tem controlo, como sejam: o *fator económico* – a evolução do PIB ou a taxa de crescimento dos salários; o *fator financeiro* – o conjunto de receitas cobradas pelo sistema, que naturalmente depende do conjunto de ativos que para ele contribuem; *last but not least*, o *fator demográfico* – como já referimos, a esperança média de vida representa um elemento determinante no cálculo da pensão.

6. Será este modelo admissível entre nós? A reforma proposta e sua conformidade com princípios juridicamente aqui relevantes.

Como referimos antes de expressar a nossa proposta propriamente dita, este é um modelo que encontra muitas semelhanças com aquele que fora introduzido na Suécia. Mas será este modelo passível de ser aplicado no nosso país? A aplicabilidade de um modelo como o que foi por nós sugerido poderá esbarrar em alguns problemas, de diversas ordens, os quais contendem com particularidades de índole histórica, política e institucional da segurança social do nosso país¹⁷⁸.

Desde logo, em primeiro lugar, parece afigurar-se como barreira à introdução de um modelo desta estirpe no nosso país, o perfil sociológico, histórico e cultural, que é, por alguma margem, dissemelhante do daquele país nórdico. A verdade é que aquele povo escandinavo, em geral, tem grande apreço pela classe política, confia nela, acredita nos seus eleitos. No *reverso da medalha*, estes últimos, na sua maioria, fazem por retribuir a confiança em si depositada, procurando não defraudar essas expectativas. Problema paralelo a este é o dos baixos salários auferidos pela grande maioria da população portuguesa, o que se repercutiria em pensões de nível igualmente baixo – ao contrário do que sucede no país escandinavo¹⁷⁹.

Olhando a questão em apreço de outro ponto de vista, reparamos que a aplicabilidade deste modelo entre nós encontraria, segundo alguns Autores (que se ancoram em determinada jurisprudência), uma barreira do ponto de vista constitucional e legal¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Também sobre estes constrangimentos, cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, *Op. Cit.*, pp. 291-293.

¹⁷⁹ Como, aliás, alerta JOÃO LOUREIRO, em LOUREIRO, João Carlos, *Estado social em Portugal*, *Op. Cit.*, pp. 129-130.

¹⁸⁰ Cfr. JUNQUEIRA, Vítor, *Financiamento das pensões, plafonamento, modelo sueco: perguntas e respostas*, in ‘Os problemas e as soluções para a Segurança Social’, Observatório sobre crises e alternativas – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2014, pp. 15 e ss.

Em primeiro lugar, sublinhe-se aquela que é uma das características mais peculiares de um modelo deste tipo, que é um recálculo permanente das pensões, não apenas daquelas em que ainda se encontram em curso a sua formação, mas também aquelas que já se encontram em atribuição. No primeiro caso, estamos perante as chamadas *expetativas legítimas* dos futuros beneficiários¹⁸¹, que, em consonância com uma decisão não muito antiga do Tribunal Constitucional português¹⁸², são passíveis de sofrer alterações. Na segunda hipótese, estamos perante uma situação de mais difícil trato, uma vez que se trata de situações já consolidadas na esfera jurídica dos atuais beneficiários¹⁸³.

Esta é naturalmente uma situação delicada e a particularidade eventualmente carregada por este modelo deve ser tida em conta. Este afigura-se, contudo, uma medida controversa que abriria certamente espaço a grandes debates no seio de uma eventual comissão reformadora, bem como a grande consternação na opinião pública.

A razão é simples: estamos no campo de *intervenção* de princípios como os da *proteção da confiança* e da *boa-fé*, bem como um outro, decorrente do primeiro, o da salvaguarda dos *direitos adquiridos e dos direitos em formação*, especialmente tutelados pela nossa ordem jurídica, designadamente na atual Lei de Bases, patenteados no n.º 5 do artigo 20.º e no artigo 66.º. Aliás, a problemática que eles encerram, contendem, não somente com uma proposta nos moldes em que propomos, como também, de modo mais vasto, em medidas, ainda que de caráter avulso, que atinjam as pensões já em pagamento.

A questão, como doutamente demanda JOÃO LOUREIRO, e que sintetiza, na íntegra, uma inquietação que desde há muito ocupa o nosso pensamento, que é a seguinte: *após o reconhecimento do direito à pensão e a fixação do seu montante, não será pensável (...) tocar no valor das pensões, considerando um conjunto de princípios, ou se vale a regra tradicional da sua imunização, ainda que isso envolva custos sistémicos e geracionais elevados*¹⁸⁴?

Noutros termos, importa questionar: faz sentido, nos dias que correm, dada a escassez de recursos verificável, continuar a recusar modificar os montantes das pensões? Indiciando já uma resposta a estas interrogações, sempre diremos que, apesar de os

¹⁸¹ Estamos perante *expetativas legítimas* quando abordamos os direitos em formação e, assim, em consolidação, titulados por futuros beneficiários.

¹⁸² Cfr. Ac. do Tribunal Constitucional n.º 188/2009, in *DR, II Série, de 18 de Maio de 2009*.

¹⁸³ Estamos, assim, perante os chamados *direitos adquiridos*, que assim ficam livres de eventuais mudanças legislativas posteriores à sua verificação e perfeita consolidação.

¹⁸⁴ LOUREIRO, João Carlos, *Op. Cit.*, p.110.

defensores da intocabilidade dos montantes das pensões, enquanto *direitos adquiridos*, defenderem que tal conduziria a incerteza e a um conseqüentemente aumento da pobreza na idade da velhice, acreditamos que é maior o risco de, mantendo-se o *status quo*, aumentar o fosso entre as pensões de elevados montantes e pensões muito baixas. Podemos, em termos simplistas, colocar a seguinte equação, que se traduzirá numa simples conta de dividir: havendo quatro saquetas de açúcar para quatro cafés, naturalmente corresponderá uma saqueta por cada café (não considerando a eventual existência de algum consumidor mais guloso que exija mais do que uma saqueta...); a outro resultado chegaríamos caso existissem apenas duas saquetas. Neste caso, uma distribuição equitativa deste recurso entre os quatro consumidores conduziria a que apenas se pudesse colocar metade da quantidade existente no interior de cada saqueta em cada café, respetivamente. As preocupações distributivas, aqui, são já bastante claras. Porém, podemos agravar ainda mais o problema, designadamente no caso de existirem as mesmas duas saquetas de açúcar por distribuir, não em quatro, mas, destarte, em seis consumidores...

Aqui chegados, é hora de rever os contornos em que se estriba o *princípio da proteção da confiança* e descortinar em que medida ele protege – em nosso entender – o direito à pensão.

O *princípio de Estado de direito democrático* postula uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas. Na medida em que o direito à pensão é uma dimensão relevante que integra a esfera de proteção *jusfundamental* – enquanto decorrência normativa da interpretação conjugada dos artigos 63º e 72º da Constituição –, gozará, nessa qualidade, da plena tutela constitucional devida aos direitos fundamentais. Ou seja, o direito à pensão é, na ordem jurídico-constitucional portuguesa, um direito fundamental. Neste pressuposto, sempre se dirá que, no seu relacionamento com os cidadãos, mormente através da intervenção legislativa, o Estado deve pautar a sua atuação de forma a não infringir, de forma intolerável, arbitrária ou demasiada opressiva dos mínimos de certeza e segurança, razão pela qual a norma que, pela sua natureza, de tal for violadora, terá de ser entendida como não consentida pela Lei Fundamental¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Nesse sentido, seguem-se de perto os Acórdãos n.º 303/90 e 345/2009 do TC, publicados na *II Série do Diário da República*, respetivamente, de 26 de Dezembro de 1990 e 18 de Agosto de 2009.

A ideia aqui exposta não indica que o acesso individual a tais bens, dotados de tamanha protecção, tenha uma natureza definitiva e absolutamente intocável, isto é, que seja impassível de limitações. Naturalmente que, como qualquer outro direito fundamental, o direito à pensão pode ser restringido, limitado ou afetado, ainda que desvantajosamente. Porém, para o fazer, o Estado tem que estar munido de uma justificação suficientemente forte e indiscutível que obrigue este direito fundamental a ceder e, na prossecução desse fim, tem que observar os princípios constitucionais aplicáveis, de forma a assegurar a tutela jurídico-constitucional do direito e verificar a admissibilidade jurídica de tais limitações¹⁸⁶.

Em termos sintéticos, na valoração da consistência jurídico-constitucional deste direito, a ideia geral de inadmissibilidade poderá ser aferida, nomeadamente, por dois critérios: por um lado, relevando a afetação de expectativas em causa – em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação na ordem jurídica com que razoavelmente os destinatários das normas delas constantes não possam contar; por outro lado, quando for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes, devendo recorrer-se aqui ao *princípio da proporcionalidade*, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.º 2 da Constituição)¹⁸⁷.

Na hipótese por nós defendida, as pensões serão permanente recalculadas: não só as pensões que estão em formação poderão sofrer permanentes recálculos, mas também aquelas já atribuídas poderão ser modificadas no seu montante. No primeiro caso, estamos perante uma situação de *retrospetividade*¹⁸⁸: a alteração das normas que influenciam o montante da pensão, apesar de tocarem em situações jurídicas que começaram a ser construídas no passado, produzem efeitos para o futuro – hipóteses para as quais assume especial importância o direito transitório¹⁸⁹⁻¹⁹⁰; por outro lado, no segundo caso estamos perante uma situação de *retroatividade*, porquanto se mexe em situações jurídicas que

¹⁸⁶ Lições que retiramos, uma vez mais, de CANOTILHO, Gomes/MOREIRA, Vital, *Op. Cit.*, p. 819.

¹⁸⁷ Assim entendeu o Tribunal Constitucional, nos Acórdãos nº 287/90 e 186/2009, *in DR, Série II, N.º 42, de 20-02-1991*.

¹⁸⁸ V. CANOTILHO, Gomes, *Op. Cit.*, p. 262.

¹⁸⁹ Basta, a este respeito, pensarmos, exemplificativamente e como já analisámos, a Reforma de 2006/2007, que alterou o período da carreira contributiva relevante para a determinação do montante das pensões.

¹⁹⁰ O Tribunal Constitucional já se pronunciou, por exemplo, no Ac. do Tribunal Constitucional n.º 3/2010, *in DR, II Série, de 2 de Fevereiro de 2010*, em que foi patente que não se afigurava legítimo que *perante o registo de significativas alterações em fatores com forte influência num sistema de funcionamento da segurança social essencialmente contributivo, fosse exetável que as condições de aposentação dos funcionários públicos permanecessem imutáveis e indiferentes a tais mudanças*.

começaram a ser construídas no passado, produzindo efeitos mesmo em relação a situações jurídicas já consolidadas. E, advoga-se, em síntese, que o *princípio da proteção da confiança* impede o recálculo das pensões já atribuídas, logo eleva um *princípio da intangibilidade dos direitos adquiridos*¹⁹¹. Também para estes casos, perante situações em que medidas políticas resultaram na afetação de direitos já formados na esfera jurídica dos beneficiários das pensões, o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 187/2013¹⁹², considerou mais prementes as razões invocadas na defesa do interesse público em prejuízo do *princípio da tutela da confiança*. Ainda nesse aresto, o TC afirmou que o direito à segurança social protege o direito a receber uma pensão, mas já não protege o direito a receber um concreto *quantum*¹⁹³.

Advoga-se, no entanto, em oposição, que os pensionistas gozam de *uma situação de confiança reforçada na estabilidade da ordem jurídica e na manutenção das regras que, a seu tempo, serviram para definir o conteúdo do seu direito à pensão*¹⁹⁴.

O Tribunal Constitucional português, ao longo da história, desenvolveu uma jurisprudência relativamente uniforme na abordagem ao *princípio da proteção da confiança*, de acordo com o qual, segundo JOAQUIM DE SOUSA RIBEIRO, devem ser observadas determinadas circunstâncias para que este princípio possa vingar e prevalecer relativamente a situações concretas que sejam por si transgressoras dessa confiança especialmente protegida¹⁹⁵: *devemos estar perante uma situação de confiança digna de tutela, do qual depende, cumulativamente, que as expectativas de continuidade da ordem jurídica sejam consistentes e induzidas ou alimentadas por comportamentos dos poderes públicos (...), devem ser legítimas, ou seja, fundadas em boas razões, isto é, em razões compatíveis com a teleologia normativa do ordenamento jurídico-constitucional; em terceiro lugar, deve ter havido um investimento na confiança, isto é, o particular deve ter orientado a sua vida e feito opções com base em expectativas de constância do quadro jurídico.*

De acordo com a opinião do atual Presidente do nosso Tribunal Constitucional, ainda que cumulativamente verificadas estas três circunstâncias, e apesar de estarmos já

¹⁹¹ Deste modo, paradigmaticamente, cfr. NUNES, António Avelãs, *A crise do capitalismo: capitalismo, neoliberalismo e globalização*, Editora Página a Página, Lisboa, 2013, p. 252.

¹⁹² Ac. do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, in *DR, I Série*, de 22 de Abril de 2013.

¹⁹³ Cita-se, aqui, o ponto 59. da fundamentação do acórdão do TC: *o que está constitucionalmente garantido é o direito à pensão, não o direito a um certo montante, a título de pensão. Este resulta da aplicação de critérios legalmente estabelecidos, mas de valor infraconstitucional.*

¹⁹⁴ Cfr. Ac. 862/2013, do Tribunal Constitucional, in *D.R. n.º 4, Série I de 2014-01-07*.

¹⁹⁵ RIBEIRO, Joaquim de Sousa, *O interesse público como elemento de ponderação na decisão constitucional*, 2013.

perante uma situação merecedora de tutela jurídica, não logra, no entanto, obter imunidade relativamente a uma eventual nova disciplina jurídica. Deve ainda ser observado o *contrapólo valorativo* conferido pelo interesse público subjacente e conducente à alteração, devidamente temperadas, estas duas *forças*, pelo *princípio da proporcionalidade em sentido estrito*, que já antes analisámos.

E dessa análise, facilmente se visualiza que, como já defendera o Tribunal Constitucional em alguns seus arestos, (...) *Não há, com efeito, um direito à não frustração de expectativas jurídicas ou à manutenção do regime legal das relações jurídicas duradoiras ou relativamente a factos complexos já parcialmente realizados*¹⁹⁶

Após avançar com este excerto do já referido acórdão do Tribunal Constitucional, JOAQUIM DE SOUSA RIBEIRO adianta um facto que é, na nossa opinião, capital, na abordagem ao tema: *só é inadmissível essa frustração quando ela não seja justificada pela salvaguarda de um interesse público que deva considerar-se prevalecente*, o qual deve ser *de forma concreta e precisa um interesse público constitucionalmente credenciado*¹⁹⁷.

De resto, é a própria Constituição, especialmente os interesses nela protegidos, que deve abarcar o interesse público digno de tutela, a fim de evitar o sacrifício desproporcionado que a restrição de efeitos justifica.

Na nossa opinião, e em jeito de conclusão desta parte, a proteção da confiança destes pensionistas deve, pois, ceder quando estejam em causa a prossecução de interesses públicos que se devam considerar prevalecentes, os quais coincidem com aquelas razões que apontámos e que estão na base da urgência da mudança da configuração do sistema de pensões para um modelo *misto*, conforme o descrevemos¹⁹⁸, e que apesar de já estarem profundamente aqui divulgados no trabalho, sinteticamente aqui se enunciam também: garantir a capacidade de financiamento e autossustentabilidade financeira do subsistema previdencial do sistema de segurança social português, e transformação do mesmo, tanto quanto possível, num sistema equitativo, justo e solidário, nos planos *intra* e *intergeracional*. O interesse público subjacente à salvaguarda de um sistema de segurança social nestes moldes é suficientemente importante e justificador da revalorização anual que ocorreria, caso o modelo proposto fosse adotado entre nós.

¹⁹⁶ Cfr, designadamente, o Acórdão n.º 287/90, de 30 de outubro, *in DR*, 2.ª Série, N.º 42, de 20.02.1991.

¹⁹⁷ RIBEIRO, Joaquim de Sousa, *Op. Cit.*, p.3

¹⁹⁸ V. Capítulo IV, ponto 5, do presente trabalho.

Bem andou, na análise deste *braço de ferro*, JOÃO LOUREIRO, quando afirma que (...) poderíamos referir-nos a um processo de proteção da confiança versus proteção da confiança. Neste sentido, a garantia de sustentabilidade do sistema seria expressão do princípio da proteção da confiança da atual geração contribuinte, devendo, nesta ponderação, a leitura tradicional da intangibilidade dos direitos da geração beneficiária das pensões dar lugar a uma teoria da diferenciação da intensidade de proteção¹⁹⁹. Perfilhando a visão deste Insigne Jurista, somos também a defender a cuidada análise e ponderação, num estudo prévio a uma eventual reforma, da conjugação entre o princípio da proteção da confiança da atual geração beneficiária, por um lado, e o princípio da sustentabilidade²⁰⁰ da proteção da confiança da atual geração contribuinte, futura beneficiária.

Nos termos em que atualmente se encontra consagrado, o princípio da sustentabilidade, entre nós, reporta-se à aplicação do fator de ajustamento automático (v.g., fator de sustentabilidade), eventualmente modificando situações futuras. No entanto, acreditamos que será necessário rever as regras de atualização das pensões, que, por ora, apenas dispõem para o futuro, passando as mesmas a prever a possibilidade de se reverem situações já estabelecidas, nos termos em que avançámos²⁰¹.

Convocado, ainda, nesta sede, deve ser o princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou princípio da proibição do excesso²⁰², o qual configura um limite às restrições que podem incidir sobre os direitos, liberdades e garantias. Assim, alterações aos montantes das pensões devem sempre reger-se segundo os princípios da necessidade e da exigibilidade. Com efeito, a eficácia retroativa só deve ser afastada quando envolver o sacrifício excessivo da segurança, da equidade ou de um interesse público de excecional relevo.

¹⁹⁹ LOUREIRO, João Carlos, *Adeus... Op. Cit.*, p.127.

²⁰⁰ Artigo 64º da Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro, e o artigo 35º do Decreto-Lei nº 187/2007, de 10 de maio.

²⁰¹ Sem embargo, também o princípio da justiça intergeracional deve hoje integrar o leque de instrumentos na hora de analisar e avaliar juridicamente medidas de restrição de pensões, ainda que se trate de restringir pensões anteriormente atribuídas, embora, nesse confronto de valores, deva ser ponderado num segundo plano, relegando para os outros princípios mencionados os papéis principais nessa tarefa.

²⁰² Nessa mesma linha de pensamento e com maior minúcia, v., por todos, o muito útil artigo de SUZANA TAVARES DA SILVA: SILVA, Suzana Tavares da, *O tetralemma do controlo judicial da proporcionalidade no contexto da universalização do princípio: adequação, necessidade, ponderação e razoabilidade*, in Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, 2013.

Em jeito de remate, e apesar de já o termos dito, referir que somos a favor da alteração dos montantes atribuídos a título de pensão de reforma²⁰³. Parece claro que através da reforma do sistema de pensões por nós perfilhada, como já analisámos, os pensionistas poderão ver o seu montante de pensão diminuído, mas também não será descabido – e é isso que aqui também se pretende realçar – a possibilidade de uma subida desses mesmos montantes, se as condições de que esse efeito depende a isso conduzirem.

Porém, somos em concreto de parecer favorável a uma *atualização permanente e constante*²⁰⁴ e já não de carácter *meramente transitório*, não em razão de qualquer condicionante excepcional – caso em que, aliás, estaríamos em contradição com a nossa teoria.

Na verdade, rejeitamos soluções de carácter transitório, como a famigerada *Contribuição Extraordinária de Solidariedade* – embora não sejamos alheios aos efeitos manifestamente necessários da medida. Aliás, no mesmo sentido pareceu caminhar o Venerando Juíz-Conselheiro PEDRO MACHETE, na sua Declaração de Voto no Acórdão nº 187/2013, em que, *inter alia*, refletiu da seguinte forma: *uma coisa são as medidas pontuais de carácter excepcional em vista de estabilização orçamental, outra, bem diversa, é a introdução de medidas corretivas e a aplicação do princípio da justiça ou solidariedade intergeracional com vista a assegurar a autossustentabilidade do próprio sistema. Não se pretende negar a necessidade ou conveniência de tais medidas reformadoras. As mesmas, todavia, carecem de ser pensadas e concebidas dentro do próprio sistema como uma sua reforma estrutural (...) Numa eventual reforma promotora da autossustentabilidade do sistema haverá que respeitar, ao lado da justiça intergeracional, também a justiça intrageracional.*

Analisemos, agora, a reforma proposta, particularmente na sua conjugação com o *princípio da proibição do retrocesso social*²⁰⁵.

Como já vimos *supra*²⁰⁶, o direito à segurança social é um direito a prestações, que não será exequível por si mesmo, pelo que requer uma *interpositio legislatoris*, por parte do legislador ordinário. Dito por outras palavras, pressupõe um dever de atuação do Estado, que

²⁰³ Seja ou não no âmbito da implementação do sistema por nós preconizado.

²⁰⁴ Permanente, aqui, no sentido de que as pensões poderão sofrer sempre, todos os anos, eventuais cortes ou aumentos, em virtude das condicionantes a que estarão sujeitas.

²⁰⁵ Sobre este princípio, V., por todos, SOUSA, Luís Verde, *Acerca do princípio da proibição do retrocesso social*, Boletim da Faculdade de Direito 83, 2007, pp. 747-803.

²⁰⁶ Cfr. Capítulo II, ponto 6.

realize o direito²⁰⁷, criando as condições necessárias à sua fruição, mas também de evitar ou abster-se de atuar contra os direitos já criados – *proibição do retrocesso social*²⁰⁸. Este princípio, aliás, ancora-se nos já abordados *princípios da proteção da confiança* e da *segurança jurídica*²⁰⁹, próprios de um Estado de direito. Nessa conformidade, uma vez atingido um certo grau de concretização dos direitos sociais, não seria possível recuar, regredir – por assim dizer – de grau de concretização, nomeadamente através da redução do montante.

Relativamente à aplicação prática do princípio, partimos aqui, uma vez mais, das lúcidas instruções de GOMES CANOTILHO, quando refere que *não se trata (...) de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou de garantir em abstrato um 'status quo' social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado*²¹⁰.

Daqui não decorre, portanto, que o legislador ordinário, ainda que colocado perante condicionalismos, sejam eles económicos, sociais, políticos ou culturais, encontre vedado o caminho para modificar os esquemas de estruturação, gestão ou financiamento do sistema de segurança social, bem como da alteração – aumento ou diminuição – dos pressupostos e/ou dos montantes das prestações já atribuídas, ainda que – admita-se – qualquer alteração ou restrição *deve ficar sujeita, na parte aplicável, às regras constitucionalmente estabelecidas para as restrições dos 'direitos, liberdades e garantias, nomeadamente necessidade e proporcionalidade (...), devendo salvaguardar sempre o conteúdo mínimo necessário à satisfação desse direito*²¹¹, e, no caso concreto, tal não poderá nunca atingir ou violar o núcleo essencial do direito à segurança social, sem que sejam criadas alternativas²¹².

²⁰⁷ Obrigação de carácter positivo.

²⁰⁸ Princípio que foi referido e açambarcado, já por diversas vezes, nomeadamente nos Acórdãos n.º 232/90, n.º 233/90, de 3 de junho, e n.º 509/02, de 19 de dezembro, todos do Tribunal Constitucional, *in DR, 2.ª série, de 22 de Janeiro de 1991*.

²⁰⁹ O termo *segurança jurídica* etimologicamente tem origem no latim e significa: *Segurança* - se cura, ocupar-se de si mesmo; e *Jurídico - juridicu*, é o direito dito. Em termos gramaticais poder-se-ia conceituar como ter a autoconfiança no direito que está dito. Como aspiração social e humana encontra correspondência na certeza e garantia da efetividade e eficácia do direito fundamental, ou seja, a garantia da estabilidade jurídica.

²¹⁰ CANOTILHO, Gomes, *Op. Cit.*, pp. 334 e 335.

²¹¹ Sobre as «restrições às restrições», V., por todos., CANOTILHO, Gomes/ MOREIRA, Vital, *Op. Cit.*, pp. 379-396.

²¹² Cfr. CANOTILHO, Gomes, *Op. Cit.*, pp. 333 e 334.

Limita a *reversibilidade dos direitos adquiridos*, nomeadamente no caso da segurança social²¹³.

Concretizemos.

Em face destas sábias afirmações, estará a reforma proposta condenada a não transpor o crivo da constitucionalidade?

As medidas propostas, ainda que venham alterar, de forma relevante e significativa, o desenho atual do sistema de pensões, não parecem contender com o núcleo essencial do direito à segurança social nos termos em que ele se encontra positivado entre nós e em função da *sedimentação na consciência social ou sentimento jurídico coletivo* que o mesmo direito hodiernamente reveste²¹⁴. Na verdade, o direito à *pensão de velhice* não deixa de ser assegurado²¹⁵. Todavia, como já salientámos, uma das especificidades do modelo proposto é a constante revalorização do montante do benefício. Mas essa, no nosso humilde entendimento, não contende com o direito de que aqui se fala. Aliás, pelo contrário, procura assegurá-lo, não só no presente, como, de modo manifesto, pretende e permite que se continue a confirmá-lo no futuro.

Há, outrossim, na ponderação ou análise de uma eventual violação deste princípio, que considerar circunstâncias que também se revestem de grande relevância. Mais uma vez aqui será de trazer à questão as questões relevantíssimas conexas com a sustentabilidade financeira do sistema público de pensões, relacionadas, por sua vez, com os fatores já estruturais e de longa data como sejam os de ordem demográfica, mas também aqueles outros carreados com a crise económico-financeira, que aumentam exponencialmente as despesas e diminuem as receitas do mesmo. Sobre estes indicadores não teceremos aqui mais considerações, pois já o fizemos precedentemente.

7. Algumas das medidas que vêm sendo propostas.

²¹³ *Idem*, p.332.

²¹⁴ MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional, Direitos Fundamentais*, Tomo IV, 3ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, p.399.

²¹⁵ Temos dúvidas se o mesmo se poderia dizer caso não houvesse mexidas na arquitetura e no funcionamento do sistema.

Nesta parte do nosso estudo, vamos procurar sintetizar e analisar algumas das principais medidas que vêm sendo sugeridas para a reforma do subsistema previdencial do sistema de segurança social.

7.1. A pretensa convergência entre o regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social.

Começamos, neste lugar, por dedicar algumas linhas para umas breves considerações sobre o plano político cujo objetivo é convergir estes dois regimes. Questão árdua que se adivinha, em virtude da divergência e complexidade das regras jurídicas que eles comportam no seu seio.

Dizer, antes de mais, que tal intuito resulta da verificação da grande divergência existente entre o valor médio das pensões entre os dois regimes, designadamente em tempos que urge assegurar a sua *sustentabilidade financeira do sistema de pensões e também de acordo com critérios de equidade e de justiça intergeracional*²¹⁶.

O objetivo, no caso vertente, consistia na redução, com caráter permanente, em 10% das pensões em pagamento da responsabilidade da Caixa Geral de Aposentações de valor ilíquido superior a 600 € e afetando, em termos genéricos, os pensionistas da função pública inscritos até 1993 e cuja pensão havia sido fixada e atribuída antes da entrada em vigor do novo regime de convergência de 2005; propunha-se, também, a alteração da fórmula de cálculo das mesmas pensões atribuídas a partir de 2006.

Os defensores desta mudança centram parcialmente a sua teoria na razão de os beneficiários do regime abrigado pela Caixa Geral de Aposentações ter um valor médio de pensão bem superior ao daqueles que são beneficiários da Segurança Social e, por esse motivo, serem beneficiados em comparação com estes últimos²¹⁷. No entanto, este é um argumento que não nos logra convencer-nos, por várias razões. Em primeiro lugar, e como assevera FERNANDO RIBEIRO MENDES, a duração média das carreiras contributivas, apesar

²¹⁶ Assim, designadamente, SILVA, Carlos Manuel Pereira da, *O futuro do seguro social: regressar ao essencial no contexto do modelo social europeu*, in “Por onde vai o Estado Social em Portugal?”, obra coletiva (org. Fernando Ribeiro Mendes e Nazaré da Costa Cabral), Lisboa, 2014, pp. 171-187: pp. 178 e ss.

²¹⁷ Para melhor compreender a motivação dos defensores desta medida, *cf.*, por todos, GONÇALVES, Pedro Costa; AZEVEDO, Bernardo, *Parecer sobre A questão da constitucionalidade das normas sobre redução e recálculo das pensões em pagamento constantes do Decreto n.º 187/XII da Assembleia da República, que estabelece mecanismo de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social*, Coimbra, Novembro de 2013: http://www.portugal.gov.pt/media/1279640/04_Parecer%20Pedro%20Costa%20Gon%C3%A7alves.pdf (data da consulta: 31/01/2014).

de também neste campo os valores terem vindo a aproximarem-se, era, ao ano de 1991, no regime geral, de 13,5 anos²¹⁸.

Por outro lado, é insensato, de igual modo, defender-se a correção desses valores atribuídos a título de pensão somente aos beneficiários da CGA. Trata-se, ainda que seja visível a discrepância dos montantes das pensões, e sem prejuízo do nosso entendimento em relação aos *direitos adquiridos*, de uma medida inaceitável à luz dos *princípios da igualdade*, do *princípio da proteção da confiança* e do *princípio da segurança jurídica*, chegando a um resultado que quase pode ser denominado de arbitrário²¹⁹.

O Tribunal Constitucional, no Acórdão nº 862/2013, pronunciou-se pela inconstitucionalidade da medida com base na violação do *princípio da proteção da confiança*, concretamente nos seguintes termos: *a redução e recálculo do montante das pensões dos atuais beneficiários, com efeitos imediatos, é uma medida que afeta desproporcionadamente o princípio constitucional da proteção da confiança (...) uma medida que pudesse intervir de forma a reduzir o montante de pensões a pagamento teria de ser uma medida tal que encontrasse um forte apoio numa solução sistémica, estrutural, destinada efetivamente a atingir os três desideratos acima explanados: sustentabilidade do sistema público de pensões, igualdade proporcional, e solidariedade entre gerações*. Somos, portanto, em reconhecer, como já o fizemos anteriormente, que o direito à pensão, mediante a verificação de determinados pressupostos, pode ser restringido²²⁰. Estando em grande medida afetados por uma reserva do financeiramente possível, as dificuldades financeiras podem ser razão suficientemente premente para fazer ceder esse direito, incluindo, em situações extremas, na sua dimensão mais solidamente ancorada de direito à pensão já inteiramente consolidado na esfera jurídica e patrimonial do titular²²¹. Razões de índole financeira ou conjuntural, por exemplo, podem representar razão ou constituir fundamento

²¹⁸ V. MENDES, Fernando Ribeiro, *Conspiração grisalha. Segurança Social, Competitividade e Gerações*, Celta Editora, Oeiras, 2005, p. 124.

²¹⁹ Neste mesmo sentido, LOUREIRO, João Carlos, *Sobre a In(constitucionalidade do regime proposto para a redução dos montantes de pensões de velhice da Caixa Geral de Aposentações)* – Texto de apoio (nº2) ao Seminário do Curso de Doutoramento [Os direitos económicos, sociais e culturais em tempo(s) de crise(s): uma “dogmática da escassez” e/ou uma “escassez de dogmática”? Subsídios para uma análise dos princípios da sustentabilidade e da justiça intergeracional no campo da segurança social], Coimbra, Novembro de 2013, p. 35.

²²⁰ Cfr. Capítulo IV, ponto 6, do presente trabalho.

²²¹ Na verdade, deve reconhecer-se a situação financeira extremamente delicada em que foi mergulhada a Caixa Geral de Aposentações, designadamente com a Lei nº 60/2005, de 29 de Dezembro, que, ao impedir a entrada de novos subscritores, vê fechada a maior fonte de receitas, quais sejam as que provinham das contribuições dos que a ela adeririam.

bastante para a afetação destes direitos e, em casos especiais e mais gravosos, podem excecionalmente justificar a própria afetação desses direitos já consolidados – *direitos adquiridos*. Em qualquer caso, a eventual restrição de direitos consolidados justificada por razões extremas devidamente escrutinadas tem de passar por um controlo judicial intensivo do respeito dos princípios constitucionais estruturantes, como a *igualdade*, a *proporcionalidade*, a *razoabilidade* e a *proteção da confiança legítima*. O que, no caso concreto, não aconteceu, desde logo pela violação gritante e inequívoca do *princípio da igualdade* entre os beneficiários de um e de outro regime. Assim, parece-nos que andou bem o TC, ao afirmar a medida proposta como ilegítima e, a final, pronunciando-se pela respetiva inconstitucionalidade.

7.2. A Contribuição de Sustentabilidade e o Acórdão nº 572/2014, do TC²²².

Conforme já tivemos oportunidade de sumariamente referir²²³, no Documento de Estratégia Orçamental para 2014-2018 foi prevista a substituição da *Contribuição Extraordinária de Estabilidade* pela *Contribuição de Sustentabilidade*, que viria a ser posteriormente aprovada em Conselho de Ministros, em 5 de junho de 2014, com o objetivo de, *inter alia*, garantir a sustentabilidade do sistema de pensões.

A *Contribuição de Sustentabilidade* abrangeria tanto os pensionistas do Regime Geral da Segurança Social como os da Caixa Geral de Aposentações que auferissem reformas acima dos 1.000,00 euros. Ao passo que, ao abrigo da CES, as pensões que se situassem entre os 1.000,00 e os 1.800,00 euros estariam sujeitas a um corte de 3,5%, a partir de 01 de janeiro de 2015 e aquelas que se cifrassem entre os 1.000,00 e os 2.000,00 euros estariam sujeitas a uma taxa de 2%. Nas pensões entre 2.000,00 e 3.500,00 euros, passaria a aplicar-se uma taxa de 2% sobre o valor de 2.000,00 euros e de 5,5% sobre o valor remanescente até 3.500,00 euros. À semelhança do que acontece com a *Contribuição Extraordinária de Solidariedade*, sobre as pensões mais elevadas iria recair uma taxa suplementar, cumulativa. Assim, os montantes de pensões que excedessem os 4.611,40 euros (e fossem inferiores a 7.126,74 euros) estariam sujeitos a uma contribuição adicional de

²²² Acórdão nº 572/2014 do Tribunal Constitucional, *in DR*, Nº 160, Série II, de 21-08-2014.

²²³ Cfr. Capítulo III, ponto 1, do presente trabalho.

15%. Já os montantes de pensões que ultrapassassem os 7.126,74 euros seriam sujeitos a uma contribuição de 40%.

No entanto, o Tribunal Constitucional, pronunciando-se em sede de fiscalização preventiva sobre o Decreto da Assembleia da República nº 262/XII, diploma que criou a *contribuição de sustentabilidade* – medida catalogada de duradoura, equilibrada e sistémica, que visaria, essencialmente, nos termos que vimos no parágrafo precedente, reduzir, a título definitivo, o montante de pensões já em pagamento – viria a decidir pela sua inconstitucionalidade, na proporção de 10 dos 13 juízes ²²⁴. Na verdade e em rigor, o Tribunal Constitucional considerou inconstitucionais duas normas jurídicas constantes do diploma que a criava, nomeadamente a que define o seu âmbito de aplicação e a sua fórmula de cálculo, por *violação do princípio da proteção de confiança*. Lê-se no acórdão referido em epígrafe: *O Tribunal considerou que a Contribuição de Sustentabilidade (...) consiste numa estrita medida de redução de pensões que afeta posições jurídicas de intensa tutela constitucional no quadro do controlo da proteção de confiança. A contribuição de sustentabilidade pretendendo afetar direitos adquiridos, revela-se inteiramente indiferente às situações diferenciadas dos pensionistas que, apenas porque abandonaram a vida ativa em momentos temporalmente diferentes, se encontram já numa situação mais gravosa por efeito da evolução legislativa em matéria de pensões, o que suscita sérias dificuldades no plano da igualdade, equidade interna e da justiça intergeracional.*

Desta forma, é acrescentado o alegado interesse da sustentabilidade do sistema público de pensões, *realizado através de uma mera medida de redução do valor das pensões, sem qualquer ponderação de outros fatores que seriam relevantes para mitigar a lesão das posições jurídicas subjetivas dos pensionistas não pode ser tido como um interesse público prevacente face à intensidade do sacrifício que é imposto aos particulares, afetando desproporcionadamente expectativas tuteláveis, violando assim o princípio constitucional da proteção da confiança.*

Analisemos.

O Tribunal Constitucional afirma que esta medida não constitui uma verdadeira reforma. Estamos de acordo. Para nós, uma verdadeira e sistémica reforma, seria dentro dos moldes em que a preconizámos²²⁵, sem prejuízo de a esta medida em concreto se reconhecer

²²⁴ Sendo certo que não se trata já de uma medida de carácter transitório ou, se quisermos, extraordinário, não cremos estar perante uma medida de carácter sistémico.

²²⁵ Cfr. Capítulo IV, ponto 5, do presente trabalho.

também o seu carácter definitivo e duradouro. Lendo o acórdão *nas entrelinhas*, também nos parece que o TC defende uma proposta como aquela que para a qual temos maior propensão, desde logo, através da análise do seguinte trecho: *O acórdão apontou, nesse contexto, para a ideia de que a violação das expetativas em causa só se justificaria no quadro de uma solução sistémica e estrutural que fosse suficientemente abrangente*²²⁶. *Não é seguramente essa a situação quando uma estrita medida de redução de pensões, sem ponderação de outros fatores, vem simplesmente acompanhada de medidas conjunturais de aumento de receita, ainda que por essa via se proporcione que outros estratos da sociedade contribuam para o orçamento da segurança social*, escrevem. Este não é, como já dissemos, a medida ideal. No entanto, acreditamos que, para a época atual, é uma medida possível, um bom começo na busca da sustentabilidade do sistema²²⁷. Mas não cabe – ou não deve caber – ao TC considerar ou deixar de considerar esta a medida ideal. Ao TC não lhe é atribuída a tarefa de fazer apreciações do foro qualitativo das propostas políticas e da sua desejabilidade ou qualidade, mas sim averiguar a sua conformidade, ou falta dela, com a Constituição. Mais: o facto de ser ou não uma medida estrutural não é algo que deva ser julgado pelo Tribunal, é algo que deve ser julgado pelo eleitorado²²⁸.

Tecidas estas considerações prévias, cabe agora perscrutar a decisão propriamente dita. Respeitamos a posição do Tribunal Constitucional neste aspeto, embora sem irmos tão longe ao ponto de defender que só no quadro de uma reforma desta calibre é possível mexer com os *direitos adquiridos*, conforme já pensamos ter dado a entender²²⁹. E digamos que, no que nos toca, também não temos dúvidas de que tal medida implicaria a redução do montante de pensões em pagamento, afetando posições jurídicas subjetivas já consolidadas.

²²⁶ Apesar de, no Acórdão n.º 187/2013, o TC ter considerado que *o reconhecimento do direito à pensão e a tutela específica de que ele goza não afastam, à partida, a possibilidade de redução do montante concreto da pensão. O que está constitucionalmente garantido é o direito à pensão, não o direito a um certo montante, a título de pensão*, in *DR, I Série*, de 22 de abril de 2013.

²²⁷ Iguualmente assim se pronuncia o jurista de renome, VIEIRA DE ANDRADE, num comentário ao Acórdão em análise, em edição do *Jornal Expresso*, de 16 de Agosto de 2014.

²²⁸ A mesma preocupação nos transmite MARIA DE FÁTIMA MATA-MOUROS na parte final da sua Declaração de Voto: *Concordo que essa caracterização influa no juízo do Tribunal, em especial, na medida em que se encontre presente na fundamentação do poder político para a adoção da opção legislativa em causa. Mas preocupa-me que o nível de exigência no escrutínio constitucional da norma perante os parâmetros constitucionais possa depender, em larga medida, ou por si só, dessa distinção. Por outro lado, a diferenciação baseada no juízo de valor sobre o carácter “sistémico” ou “(a)sistémico” da medida – por vezes desligado da fundamentação do poder político – cria uma incerteza quanto ao grau de escrutínio que será aplicado. Caberá ao Tribunal Constitucional qualificar uma medida como uma “reforma consistente e coerente em que os cidadãos possam confiar” para daí retirar consequências ao nível da sua validade constitucional? Creio ser necessária uma reflexão sobre esta questão.*

²²⁹ Cfr. Capítulo IV, ponto 6.

Discordamos, no entanto, da ideia da maioria dos Senhores Juizes-Conselheiros do TC de que a veemência dos direitos e interesses relativos à *sustentabilidade* do sistema não justificam a lesão de exigências de *segurança jurídica* e de *tutela da confiança legítima das pessoas* (*apesar de, mesmo tendo em consideração estes princípios, nos acórdãos n.ºs 187/13 e 572/14, a CES não ter sido achada inconstitucional*). Aliás, grande parte da ideia que temos relativamente a este assunto foi precisamente ressalvada pela Senhora Juíz-Conselheira MARIA DE FÁTIMA MATA-MOUROS, na sua Declaração de Voto, o qual em parte se transcreve: *a confiança não pode ser avaliada apenas numa ótica individual, devendo ser considerados também o interesse da comunidade e o princípio da justiça intergeracional De facto, não é só o valor da pensão atribuída que merece a proteção da confiança. Os cidadãos que agora contribuem também têm uma expectativa tutelável de que um dia receberão uma pensão suficiente (referente sistémico da proteção da confiança). A superveniência de profundas alterações demográficas e económicas pode conduzir à injustiça de tratamento geracional. Assim, apesar de o sistema de Segurança Social assentar na ideia base de que cada geração de contribuintes (população ativa) financia as pensões da geração de contribuintes precedente (reformados), certo é que a sua lógica é a de que, em princípio, ele só pode proporcionar as prestações que as contribuições podem pagar. Perante uma situação deficitária estrutural, e mesmo assegurando mecanismos de garantia como o Fundo de Estabilização Financeira, inevitável será encontrar uma solução, que pode passar por aumentar as contribuições, reduzir as pensões, ou mesmo recorrer a ambas as soluções em simultâneo. (...) Alterados significativamente os pressupostos em que assentou a determinação do valor das pensões atualmente em pagamento, chamar os aposentados e reformados a contribuir, em nome da solidariedade e justiça intergeracional, para a sustentabilidade do sistema público de pensões não se afigura como sendo uma solução injusta, desproporcionada ou sequer inesperada. (...)*

Esta Declaração de Voto, como dissemos, sintetiza as nossas ideias relativamente ao teor da proposta apresentada e que já deixámos expressa na questão da conformidade da proposta que avançámos com os princípios juridicamente pertinentes para a sua adequação ao ordenamento jurídico português. Confronto este em que, conforme também já expressámos, assume particular importância o *princípio da sustentabilidade*²³⁰, a qual é especialmente bem demonstrada na Declaração de Voto da Senhora Juíz-Conselheira MARIA

²³⁰ Artigo 64º da Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro, e o artigo 35º do Decreto-Lei nº 187/2007, de 10 de maio.

LÚCIA AMARAL: (...) se a perdurabilidade de tal sistema se encontrar financeiramente ameaçada seja por que razão for (...), a tomada de medidas por parte do legislador para conter a ameaça não corresponde apenas a uma sua faculdade. Corresponde antes, face ao que determina o artigo 63.º da CRP, a um dever²³¹.

Para terminar, e apesar de esta medida ter sido rejeitada, é nosso entendimento que está aberto caminho para uma reforma, ainda que não em moldes tão estritos como o que neste subcapítulo se abordou, mas numa perspetiva mais ampla, nos termos em que preconizamos e defendemos, a partir da observação mais ou menos atenta do que ficou escrito no aresto em apreço, designadamente *não pode deixar de reconhecer-se a necessidade de uma reforma do sistema de Segurança Social*.

8. Alteração no modo de atribuição das pensões de sobrevivência.

No nosso entendimento, além das propostas que anteriormente já descrevemos, é imprescindível, ainda, aperfeiçoar-se a proteção das gerações presentes, de ativos e de pensionistas, onde ela é incipiente, principalmente privilegiando os mais desfavorecidos.

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

A nossa proposta vai no sentido de se eliminar este benefício social para aqueles reformados, cônjuges sobreviventes, que já auferem uma *pensão de velhice* de montante superior a 2,5 vezes o IAS, seja ela atribuída pela CGA ou pelo CNP, sendo que aqueles outros que beneficiassem de um valor inferior a esse limite continuariam a dela auferir. Os fundos que seriam destinados ao pagamento das pensões acima desse limiar deveriam ser encaminhados, por exemplo, para as pensões de velhice mais baixas, mas também para os mais necessitados, em risco de exclusão social. A partir daquele valor, apenas seria atribuída

²³¹ Interpolado nosso.

a pensão de sobrevivência a quem fizesse a prova de condição recursos a atestar essa necessidade²³², desde que estivesse fora da idade ativa e que não acumule com rendimentos de trabalho.

Porém, tendo em conta os problemas de ordem constitucional e legal que seriam suscitados, bem como a eventual alteração que uma medida desta estirpe tenderia a desencadear²³³, seria importante que esta medida apenas viesse a ter efeitos para o futuro. Por outras palavras, apenas os novos beneficiários-sobrevivos que viessem a auferir uma pensão de reforma acima do montante correspondente a 2,5 IAS deixariam de auferir a pensão de sobrevivência. A razão de ser do nosso raciocínio tem por base o interesse que aqui nos move: a *sustentabilidade das contas da segurança social*, também e especificamente numa perspetiva *intergeracional*.

Em face do que aqui já salientámos, é visível que, no futuro, a segurança social, nada sendo feito, passará por dificuldades em manter a sua saúde financeira. Será difícil sustentar a manutenção da atribuição dos benefícios sociais, no geral. Por este motivo, não parece razoável manter esta regalia, em virtude da morte de uma pessoa, ao seu sobrevivente, que por si já auferir uma pensão substitutiva do rendimento do trabalho superior ao limite de 2,5 IAS.

2. Outras questões pertinentes e relevantes à sustentabilidade da Segurança Social.

Além de todos os aspetos e de todas as considerações que já efetuámos, os quais na nossa honesta opinião, são imprescindíveis para a promoção do objetivo da *sustentabilidade* da segurança social no nosso país, existem outros aspetos que não serão meramente instrumentais para tal desiderato. Assim, devem, no nosso entendimento, ainda e necessariamente, ser promovidas e desenvolvidas medidas que:

²³² A *condição de recursos* corresponde a um conjunto de condições que permite aferir a elegibilidade de acesso de um beneficiário a prestações sociais, tendo normalmente por referência o agregado familiar onde este se insere e os rendimentos dos indivíduos que o compõem. As condições de recursos determinam um limite máximo de rendimentos em relação ao qual é possível aferir o direito às prestações sociais. No caso de prestações de combate à pobreza este limite é normalmente fixado por referência ao limiar de pobreza permitindo garantir, com a atribuição da prestação em causa, um patamar mínimo de subsistência aos seus beneficiários.

²³³ Os quais, não estamos, por ora e dada a economia do presente trabalho, em condições de discutir.

9.1. Promovam a diminuição do desemprego.

Em boa verdade, das consequências sociais mais pungentes que resultaram da crise financeira e económica atual²³⁴ são a destruição de emprego a níveis elevados e o respetivo aumento das taxas de desemprego. A crise financeira e económica, que teve como epicentro os Estados Unidos, alastrou a vários lugares do mundo, traduzindo-se em consequências sociais desastrosas, especificamente no nosso país.

Tal passou a ser, pelo menos em teoria, uma preocupação dos países afetados.

Também na própria *Estratégia Europa 2020*²³⁵, moção de dez anos da União Europeia, que visa não só a saída da crise mas também a revisão do modelo de crescimento e a criação das condições necessárias para a obtenção um tipo de crescimento mais inteligente, sustentável e inclusivo, poderão descortinar-se eventuais paradigmas que poderão tomar conta dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros, desde logo, o fim do *benefício definido* como a regra e correspondente consagração do ajustamento automático das pensões à evolução da esperança de vida, disseminação de esquemas de *capitalização virtual*, maior diversificação de fontes de rendimento dos reformados além das pensões públicas, elevação da idade estatutária de pensão, aproximando-se dos 70 anos de idade em quase todos os países e o aumento da duração média da fase de atividade da vida dos cidadãos²³⁶.

9.2. O combate à fraude e evasão na Segurança Social.

Para tal almejar tamanho desiderato, cremos que é de extrema importância que se declare guerra à economia informal e a formalização do emprego – elevados níveis de emprego informal e o risco do seu agravamento representam, por outro lado, um dos maiores desafios, e este nível é tendencialmente mais elevado em países com rendimento baixo ou intermédio.

Transpomos, para este campo, a célebre questão formulada por CASALTA NABAIS, colocada, em forma de título, em sua emblemática obra: *O Dever Fundamental de Pagar*

²³⁴ Sobre o que se poderá entender de *crise* para o Direito, V. NABAIS, José Casalta/ SILVA, Suzana Tavares da (Coord.), *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*, Edições Almedina, Coimbra, 2011.

²³⁵ Disponível em http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm.

²³⁶ Disponível em http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pt.html.

*Impostos*²³⁷. É certo que, como já vimos e deixámos transparecer, não se trata aqui, em bom rigor, de impostos²³⁸. Ainda assim, acreditamos que – com a vénia devida a este Distinto Jurista – é possível adaptar esta questão ao assunto *sub judice*. Considerando-se existir um dever fundamental de pagar impostos, não será menos verdade a afirmação da existência de um verdadeiro direito fundamental de contribuir, com os nossos *tributos* (ou contribuições), para a segurança social.

Em síntese, refugiando-nos nos artigos 63º, nº 2, e 105º, nº1 da CRP, invocamos aqui um dever de contribuir para o subsistema previdencial do sistema de segurança social. A arrecadação de receitas da segurança social constitui-se como alicerce fundamental para aumentar os recursos financeiros do sistema e aprofundar a sua sustentabilidade. Para além dos resultados financeiros, existe também um reflexo direto no aumento da confiança dos cidadãos no sistema.

Numa recente obra, NUNO GONÇALVES diz mesmo que *os impostos e contribuições para a segurança social assumem-se como uma das principais motivações para o ingresso na economia paralela*²³⁹. Tal caracteriza-se, em curtas palavras, por situações de irregularidade no cumprimento das obrigações e deveres legais por parte das entidades relevantes, pessoas coletivas ou singulares, perante o sistema público de segurança social, cuja inflexão é digna, sempre, de um espaço de debate e de reflexão. Nesta sede, abordando-se a problemática da sustentabilidade da segurança social e por consistir num fenómeno que perpassa toda a sociedade, não podia deixar de ser igualmente feito, mormente tratando-se de um imperativo de justiça social e de cidadania.

A fuga e a evasão são fenómenos transversais que aumentam a injustiça e a desigualdade, mormente em sede de repartição da carga tributária, conduzindo ao necessário aumento das dificuldades financeiras da segurança social, contribuiu para a diminuição da proteção social dos cidadãos – o que irá conduzir, ainda que indiretamente, à continuação da tendência negativa que se verifica na evolução dos índices demográficos²⁴⁰.

²³⁷ NABAIS, José Casalta, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos - Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*, Almedina Editora, Coimbra, 2004; *O financiamento da segurança social em Portugal*, in *Por um Estado Fiscal Suportável*, Vol.II, pp. 188-190.

²³⁸ Cfr. Capítulo II, ponto 5.

²³⁹ GONÇALVES, Nuno, *Economia Paralela*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Ensaios da Fundação, 2014, p.31.

²⁴⁰ PIRES, Manuel / FERNANDES, Rosa Coelho, *Algumas ideias para reflexão sobre a prevenção e o combate à fraude e evasão na Segurança Social*, in 'Os problemas e as soluções para a Segurança Social', Observatório sobre crises e alternativas – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2014.

Algumas medidas têm sido já postas em prática com o intuito de contrariar a propagação da evasão e fuga contributiva²⁴¹, bem como, num sentido mais amplo, da economia paralela. É necessário, em primeiro lugar, educar e consciencializar a sociedade civil para as consequências nefastas destas práticas, que, no fundo, são transversais e lesivas a toda a sociedade. Por outro lado, urge estreitar a vigilância incidente sobre negócios considerados de risco, bem como um maior cruzamento de dados para detetar situações anormais e irregulares, mas que cada vez têm um nível de sofisticação maior.

Este problema não é específico do nosso país. Vários outros começaram já a desenvolver esforços, até em conjunto, com vista a cooperarem também neste âmbito. Vejamos, por exemplo, a declaração conjunta do Reino Unido e da Alemanha, de 5-11-2012, que apela a uma ação internacional para reforçar as normas fiscais²⁴².

Este também é um caminho a seguir, particularmente para o nosso país, que assume uma posição mais débil no conjunto da economia europeia e mundial. A combinação destas ações pode proporcionar uma resposta global e mais eficaz aos vários desafios colocados pela fraude e a evasão fiscais (na qual se enquadra a evasão à segurança social), contribuindo assim para aumentar a equidade dos sistemas fiscais dos Estados-Membros, para assegurar as necessárias receitas fiscais.

Falámos, relativamente a este assunto, quanto a problemas que se poderão colocar a montante. Porém, também a jusante (ou, se quisermos, *a posteriori*) é necessário desenvolver políticas que reprimam, de forma eficiente mas robusta, este flagelo. Falamos, pois, de medidas que sagazmente reprimam adequadamente os praticantes de métodos fraudulentos, aqui em particular, para com a segurança social.

Esta é, na nossa humilde opinião, um fator deveras importante e cuja diminuição ou extinção colocariam as contas da segurança social numa situação bastante mais favorável e acrescentariam, sem margem para dúvida, justiça na distribuição da carga tributária no nosso país.

²⁴¹ Muito por influência do Fundo Monetário Internacional: FMI, *Revenue Administration: Managing the Shadow Economy*, Technical Notes and Manuals 10/14.

²⁴² http://www.hm-treasury.gov.uk/chx_statement_051112.htm.

CONCLUSÃO

Neste estudo foi abordado o tema da Segurança Social, em particular na análise de possíveis caminhos e estratégias que poderão ser vias para garantir a sua sustentabilidade e conferir-lhe maior justiça, no quadro do Modelo Social Europeu, que caracterizou décadas de *bem-estar no velho continente*.

Procurámos, do início ao fim, dotar esta obra de uma sequência que lhe conferisse a coerência necessária em benefício da análise e reflexão do leitor, nos seus diversos momentos e observações.

Para atingir tal desiderato, traçámos, em primeiro lugar, algumas considerações sobre o Modelo Social Europeu, bem como sobre o Estado Social, procurando analisar a sua situação passada, a atual, mas, claro, sempre com a mira apontada à perspetiva de evolução futura dos mesmos, levando em linha de conta as especiais circunstâncias que sobre eles exercem maior ou menor influência. E fizemo-lo, nesta parte inicial, como era adequado, pois achávamos que, aí, a análise e progressão do presente trabalho sairia bastante beneficiada, especialmente considerando o tema a que nos propusemos e que com aqueles está intrinsecamente relacionado.

Não poderíamos, naturalmente, avançar no trabalho sem escrutinar, também, o passado, a evolução e o presente da segurança social no nosso país, bem como o modo passado e atual de financiamento. Especialmente no modo de financiamento atual, reservámos uma parte significativa à análise do intenso e extenso debate sobre a qualificação jurídica das *contribuições para a segurança social*, que, no nosso entendimento, como o título da nossa obra já deixava adivinhar, constituem *tributos*, de natureza autónoma e independentes, ou seja, fora do catálogo dos impostos, das taxas ou das contribuições.

Passámos, outrossim, pela análise dos sistemas de segurança social de alguns países, bem como das medidas reformistas que estão a levar a cabo, ou que tomaram há já alguns anos, de forma a proporcionar ao seu sistema de pensões a máxima justiça e maior sustentabilidade, sendo que reservámos maior dedicação e espaço, naturalmente, à análise das reformas que vêm sendo empreendidas no nosso país, com especial enfoque para a reforma de 2006/2007. Reforma esta que, conforme vimos em sede própria, poderá ser caracterizada como um passo no sentido certo. Mais do que isso: um passo necessário. Porém, insuficiente.

Neste estudo ficou bem patenteada permeabilidade do sistema de proteção social a decisões políticas. Questões relacionadas com a segurança social são um campo especialmente propício a tais determinações, designadamente ideológicas. Na verdade, toda esta problemática origina opções políticas que não são fáceis nem satisfazem a todos e, por isso, dificilmente mobilizam maiorias. Porém, mais tarde ou mais cedo, terão que ser tomadas para bem da subsistência futura de milhões de pensionistas.

As razões e cenários de mudança, a terem que se suceder, devem ser claramente explicados às pessoas, aliás, como todos os sacrifícios (que não podem naturalmente ser excessivos, injustos ou desproporcionais), mesmo que destes resultem ganhos futuros. A informação deve ser prestada com transparência e lealdade, ainda que uma eventual reforma possa afetar as pensões já atribuídas, em prejuízo dos *direitos adquiridos*. O legislador reformista terá que dosear, em proporções justas, os ganhos que cada geração pode retirar do sistemas de pensões vigente e os sacrifícios que com ele tem que fazer, procurando partilhar os riscos económicos, financeiros e demográficos, entre ativos e inativos, equitativamente, reformando assim o *contrato intergeracional* e a coesão social do país. Eventualmente, as pensões, pese embora hoje verdadeiramente já não o sejam (v.g. devido aos mecanismos de ajustamento automáticos já implementados), terão que deixar de deixar de ser um *direito adquirido* (enquanto pensão garantida com base na carreira contributiva) e, por isso, pretensamente intocáveis.

É, por isso, legítimo, à luz da Constituição, que haja uma revisão constante dos montantes de reforma, incluindo sobre as pensões já em pagamento, integrada numa reforma estrutural, duradoura, definitiva e, tanto quanto possível, congregadora, como aquela que demos a conhecer no corpo do presente trabalho. Seria, pois, uma proposta, entre outras possíveis, que colocaria o nosso sistema de segurança social entre aqueles que maior sustentabilidade auguram. Por outro lado, seria um bom remédio para prevenir situações injustas proporcionadas por um sistema previdencial cujos pressupostos, que permitiram o seu nascimento e crescimento, não são já os mesmos que se verificam nos hodiernamente.

À luz deste entendimento, não se afigura arbitrária, intolerável ou excessivamente onerosa, numa ótica de *proteção de confiança*, a reforma preconizada, sobretudo quando em causa está um outro princípio ou axioma que deve ser considerado igualmente importante, ou, até, prevalecente, quando em causa está o assegurar da manutenção do sistema para os

beneficiários futuros, sem que, contudo, se deixe de garantir um sistema estável, saudável e não muito menos garantístico do que o que agora vigora.

Questões de injustiça a que, no limite, estará sempre relacionada a evasão contributiva em relação à segurança social. Com efeito, o não pagamento voluntário dos *tributos para a segurança social*, por parte daqueles que pelas mais diversas razões não cumprem as suas obrigações tributárias, faz o peso contributivo configurar-se como excessivamente oneroso para aqueles que as cumprem pontualmente.

O que importa também salientar, em jeito de remate final, é o facto de uma reforma de grande calibre, como a que se enseja, dever ser rodeada dos maiores cuidados, estudos e ponderações. Porém, deve ainda ser objeto do maior interesse por parte de todos os quadrantes e instituições sociais, porquanto *em jogo* não está uma mera questão de ideologia política, mas sim muito do futuro de um sistema que integra grande parte do nosso sistema de (ainda) bem-estar e que deve ser suficientemente acautelado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (janeiro a dezembro de 2013), Relatório n.º 2/2014-AEO-SS, Lisboa, Julho de 2014, do Tribunal de Contas. Também acessível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_aeo/2014/aeo-dgtc-rel002-2014-ss.pdf (Consultado em 30/08/2014).

Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social - Conselho Económico e Social, Comissão Permanente de Concertação Social, Lisboa, 10 de Outubro de 2006.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Parecer sobre algumas das normas da Lei n.º 66-B/2012*:
<http://www.portugal.gov.pt/media/1175315/Parecer%20Jose%20Carlos%20Vieira%20de%20Andrade%20OE%202013.pdf> (data da consulta: 31/01/2014).

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Livraria Almedina, Coimbra.

BANCO MUNDIAL, *Notional Accounts. Notional Defined Contribution Plans as a Pension Reform Strategy*, World Bank Reform Primer, Washington D.C., World Bank, 2001.

BANCO MUNDIAL, *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1994 – Infraestrutura para o desenvolvimento*, Publicado pela Fundação Getúlio Vargas para o Banco Mundial, Setembro 1994.

BARR, Nicholas, *Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices*. In “International Social Security Review”, Vol. 55, 2002.

BARR, Nicholas, *Adequate and sustainable pensions: What reform Directions?* Consultation Conference on the Green Paper on Pensions, Brussels, 2010: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/empl_conference_pensions_prof-barr_/empl_conference_pensions_prof-barr_en.pdf. (data da consulta: 24/04/2014).

BARR, Nicholas; DIAMOND, Peter, *Reforming Pensions: Lessons from Economic Theory and Some Policy Directions*:
<http://web.vu.lt/ef/t.medaiskis/files/2012/09/Barr-Diamond.pdf> (data da consulta: 13/12/2013).

BARRETO, António, *A Situação Social em Portugal 1960-1999. Indicadores Sociais em Portugal e na União Europeia*. Imprensa de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa Volume I, 2000.

BECKERMAN, Wilfred, *Intergenerational Justice*. In “Intergenerational Justice Review”, Issue 2/2004, pp. 1-5.
http://www.intergenerationaljustice.org/images/stories/publications/gg12_20040629.pdf
(data da consulta: 23/01/2014).

BESSA, Marta Raquel Ribeiro/ ANTÃO STÉPHANIE, *Análise Comparatística dos Sistemas de Segurança Social Francesa e de Segurança Social Portuguesa*, Research Paper, 2009.

BIRCHEM, Nathalie/ BORBON, Jean-Claude, *TVA Sociale-Une alternative au financement de la protection sociale?*, 2007.

BOYER, Robert *et al.*, *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora, 2000.

CABRAL, Nazaré da Costa, *A reforma da segurança social portuguesa: análise de soluções à luz de uma escala gradativa de intensidade*, in “Por onde vai o Estado Social em

Portugal?”, obra coletiva (org. Fernando Ribeiro Mendes e Nazaré da Costa Cabral), Lisboa, 2014.

CABRAL, Nazaré da Costa, *A Reforma do Estado Social: Segurança Social*, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, 2013 (Ano 6), nº 1, pp. 151-173.

CAMPOS, António Correia de, *Solidariedade Sustentada*, Gradiva, Lisboa, 2000.

CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2000.

CANOTILHO, Gomes, *O princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional*, in “*Revista de Estudos Politécnicos*”, Vol. VIII, nº 13, pp. 07-18.

CANOTILHO, Gomes/ MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I - Artigos 1º a 107º*, 4ª edição revista, Coimbra, 2007.

CINELLI, Maurizio, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 102012

COELHO, Miguel, *Sistema de Segurança Social - situação atual e vetores de intervenção para uma reforma futura*, in “*Por onde vai o Estado Social em Portugal?*”, obra coletiva (org. Fernando Ribeiro Mendes e Nazaré da Costa Cabral), Lisboa, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA, *Sustentabilidade das Finanças Públicas*, Bruxelas, Outubro 2006.

Comunicação da Comissão sobre o envelhecimento, de 29 de abril de 2009, *Gerir o impacto do envelhecimento da população na UE (Relatório sobre o Envelhecimento Demográfico 2009)*.

CORREIA, Sérvulo, *Teoria da relação jurídica de seguro social*, Estudos Sociais e Corporativos, ano VII, nº 27, Julho a Setembro de 1968.

COSTA, Hermes Augusto, *A flexigurança em Portugal: desafios e dilemas da sua aplicação*, in Revista Crítica de Ciências Sociais, 86, Setembro 2009.

DAVID, Sofia, *Algumas Reflexões Sobre o Direito à Segurança Social*, Dissertação do Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-políticas na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, Verbo Jurídico, 2002.

DEMOGRAPHY REPORT 2008, *Meeting Social Needs in na Ageing Society* [SEC (2008) 2911].

DIAMOND, A. Peter, *Pensions, Taxes and Budgetary Process*, Massachusetts Institute of Technology Department of Economics Working Paper Series, 2012: http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2129517_code229587.pdf?abstractid=2129517&mirid=1 (data da consulta: 24/01/2014).

DIAS, Mário Caldeira, *Economia Social e o Estado Providência, Sociedade e Trabalho* (2005/25).

ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge Press, 1990.

FERREIRA, Luís Cunha, *O Sistema de Segurança Social em Democracia*. Dissertação Mestrado em Finanças, Universidade Portucalense, 2000.

FÈVE, Patrick/ MATHERON, Julien/ SAHUC, Jean-Guillaume, *La TVA Sociale: Bonne ou Mauvaise Idée? Économie et Prévision*, Programme National Persée, vol. 193(2).

FMI, *Revenue Administration: Managing the Shadow Economy, Technical Notes and Manuals* 10/14.

FRANCO, A. L. Sousa, *Finanças do Setor Público: introdução aos subsectores institucionais*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

GARCIA, Pascual. *El Gobierno aprueba invertir en Bolsa parte del Fondo de Reserva de las pensiones*, El Mundo, Edição de 9 Jun.2007.

GERACI, Marco, *Le calcul des droits à la retraite en Suède*, in “Le système de retraite suédois: mécanismes, enjeux et perspectives. Actes du colloque”, Paris.

GIDDENS, Anthony, *Modelo Social*, in *A Europa na Era Global*, Lisboa, Editorial Presença, 2007.

GOMES, Nuno Sá, *Lições de Direito Fiscal*, I Volume, in «Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal», nº 133, 1984.

GONÇALVES, Nuno, *Economia Paralela*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Ensaios da Fundação, 2014.

GONÇALVES, Pedro Costa; AZEVEDO, Bernardo, *Parecer sobre A questão da constitucionalidade das normas sobre redução e recálculo das pensões em pagamento constantes do Decreto n.º 187/XII da Assembleia da República, que estabelece mecanismo de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social*, Coimbra, Novembro de 2013:

http://www.portugal.gov.pt/media/1279640/04_Parecer%20%20Pedro%20Costa%20Gon%C3%A7alves.pdf (data da consulta: 03/01/2014).

GROSSERIES, Axel; MEYER, Lukas H., *Intergenerational Justice*, Oxford University Press, 2012.

GROSSERIES, Axel/ MEYER, Kukas H., *Introduction – Intergenerational Justice and Its Challenges*, «Intergenerational Justice», Oxford University Press, 2009.

JUNQUEIRA, Vítor, *Financiamento das pensões, plafonamento, modelo sueco: perguntas e respostas*, in ‘Os problemas e as soluções para a Segurança Social’, Observatório sobre crises e alternativas – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2014.

HEYD, David, *A Value or and Obligation? Rawls on Justice to Future Generations*, in *Intergenerational Justice*, edited by Axel Grosseries & Lukas H. Meyer.

HINRICHS, Karl; LYNCH, Julia F., *Old-Age Pensions*. In “The Oxford Handbook of The Welfare State”, Oxford University Press, 2012.

JEPSEN, Maria e PASCUAL Amparo Serrano, *The Concept of the ESM and Supranational Legitimacy-Building*, in *Unwrapping the European Social Model*, Bristol, The Policy Press, 2006.

KESSLER, Francis, *Droit de la protection sociale*, Paris, 42012

LAVOURAS, Maria Matilde da Costa, *Financiamento da Segurança Social: problemas e perspectivas de evolução*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2003.

LEAL, António da Silva, *Temas de Segurança Social*, União das Mutualidades Portuguesas, 1998.

LEAL, António da Silva; MIRANDA, Jorge, coord., “O Direito à Segurança Social”. In *Estudos sobre a Constituição*, Vol. 2, Lisboa: Livraria Petrony, 1977-1979.

LÓPEZ, Juan Torres. *El gobierno español dedicará dinero público a la especulación*, 2007.

LOUREIRO, João Carlos, *Adeus ao Estado Social? A Segurança Social entre O Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos "Direitos Adquiridos"*, 1ª Edição., Lisboa: Wolters Kluwer Portugal - Coimbra Editora, 2010.

LOUREIRO, João Carlos, *Adeus ao Estado social? O insustentável peso do não-ter*, Boletim da Faculdade de Direito 83, 2007

LOUREIRO, João Carlos, *Constituição da Segurança Social: Sujeitos, prestações e princípios*. In “Boletim da Faculdade de Direito”, Vol. 84, Coimbra, 2008.

LOUREIRO, João Carlos, *A “porta da memória”: (pós?)constitucionalismo, estado (pós?)social, (pós?) democracia e (pós?)capitalismo*, Coimbra, Novembro de 2013: http://apps.uc.pt/mypage/files/fd_loureiro/562 (data da consulta: 22/03/2014).

LOUREIRO, João Carlos, *Sobre a chamada convergência das pensões: o caso das pensões de sobrevivência*, Coimbra, Dezembro 2013: http://apps.uc.pt/mypage/files/fd_loureiro/569 (data da consulta: 22/03/2014).

LOUREIRO, João Carlos, *Sobre a In(constitucionalidade do regime proposto para a redução dos montantes de pensões de velhice da Caixa Geral de Aposentações) – Texto de apoio (nº2) ao Seminário do Curso de Doutoramento [Os direitos económicos, sociais e culturais em tempo(s) de crise(s): uma “dogmática da escassez” e/ou uma “escassez de dogmática”? Subsídios para uma análise dos princípios da sustentabilidade e da justiça intergeracional no campo da segurança social]*, Coimbra, Novembro de 2013.

MCKERLIE, Dennis, *Justice between the Young and The Old*, Oxford University Press, 2012.

MENDES, Fernando Ribeiro, *Conspiração grisalha. Segurança Social, Competitividade e Gerações*, Celta Editora, Oeiras, 2005.

MENDES, Fernando Ribeiro (1995), *Por onde vai a Segurança Social Portuguesa?*, *Análise Social*, Vol. XXX, 131 e 132, pp. 410-413.

MENDES, Fernando Ribeiro, *Segurança Social: Futuro Hipotecado*, FFMS, Lisboa, 2011.

MIRANDA, Jorge, *Democracia e Inclusão Social*, in “Por onde vai o Estado Social em Portugal?”, obra coletiva (org. Fernando Ribeiro Mendes e Nazaré da Costa Cabral), Lisboa, 2014.

MIRANDA, Jorge, *Inconstitucionalidade por omissão (Artigos 146º, alínea b); 279º; e 284, alínea b)*, “Estudos Sobre a Constituição”, 1º volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1977.

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional, Direitos Fundamentais*, Tomo IV, 3ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2000.

MURTEIRA, Maria Clara, *O Essencial sobre a Reforma das Pensões*, Editora Angelus Novus, 2011.

NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra, 2012.

NABAIS, José Casalta, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*, Almedina, Coimbra, 1998.

NABAIS, José Casalta, *O financiamento da segurança social em Portugal*, in “Por um Estado Fiscal Suportável, Vol.II”.

NABAIS, José Casalta, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa*, Separata do Boletim do Ministério da Justiça, nº 400, Lisboa, 1990.

NABAIS, José Casalta, *Os Direitos Fundamentais na Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Separata do vol. LXV (1989) do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (BFDUC), Gráfica de Coimbra, Coimbra, 1990.

NABAIS, José Casalta/ SILVA, Suzana Tavares da (Coord.), *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*, Edições Almedina, Coimbra, 2011.

NEVES, Ilídio das, *Lei de Bases da Segurança Social (Comentada e Anotada)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

NEVES, Ilídio das, *Segurança Social*, Enciclopédia Verbo Edição Século XXI, vol.26, 2003, col. 623.

NUNES, António Avelãs, *A crise do capitalismo: capitalismo, neoliberalismo e globalização*, Editora Página a Página, Lisboa, 2013.

O Modo Nórdico. Os valores partilhados por uma nova realidade, Global Utmaning Swedish Institute, 2010.

OECD, OECD Pensions Outlook, 2012.

OECD, *Pensions and the crisis – How should retirement income systems respond to financial and economic pressures*, “OECD Media Briefing for Pensions at a Glance 2009”, June 2009.

OECD, *Pensions at a Glance 2013*, OECD and G20 indicators.

ORSZAG, Michael; SNOWER, Dennis J., *Expanding the welfare system: a proposal for reform*. In BUTI, M. et al., “The Welfare State in Europe: challenges and reforms”. Edward Elgar Publishing Limited. UK., 1999.

PEREIRA, Pedro Telhado, *A Reforma da Segurança Social: Contributos para Reflexão*, Oeiras, Celta Editora, 2000.

PIERSON, Paul, *Dismantling the welfare state? – Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge University Press., 1995.

PINHEIRO, Maximiano/CUNHA, Vanda Geraldês da, *MISS: Um Modelo Para Avaliação da Sustentabilidade da Segurança Social Portuguesa*, Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal, Lisboa, 2007.

PIRES, Manuel / FERNANDES, Rosa Coelho, *Algumas ideias para reflexão sobre a prevenção e o combate à fraude e evasão na Segurança Social*, in ‘Os problemas e as soluções para a Segurança Social’, Observatório sobre crises e alternativas – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2014.

PIZZORUSSO, Alessandro, *Lecciones de Derecho Constitucional, Colección «Estudios Constitucionales»*, 3ª edição (tradução), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

QUELHAS, Ana Paula Santos, *A Refundação do Papel do Estado nas Políticas Sociais*, Editora Almedina, 2011.

RAWLS, John, *A Theory of Justice*, Edição Revista, The Belknap Press Of the Harvard University Press, 1999.

Relatório da Comissão Europeia e do Comité da Política Económica 2009, *Relatório de 2009 sobre o envelhecimento: projeções económicas e orçamentais para os Estados-Membros da UE 27 (2008-2060)*, European Economy, nº2.

Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social, Anexo ao Orçamento da Segurança Social de 2006.

RIBEIRO, Joaquim de Sousa, *O interesse público como elemento de ponderação na decisão constitucional*, 2013.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, 5ª edição, Coimbra, 1995.

RIFKIN, Jeremy, *The European Dream*, New York, Penguin Group, 2004.

RODRIGUES, Maria João, *On the EU 2020*, from Lisbon, in *On the EU 2020 Strategy: Contributions after the Lisbon Agenda Experience*, 2010.

ROSA, Eugénio, *Sustentabilidade Financeira e Financiamento da Segurança Social e da CGA*, in Encontro sobre a Segurança Social dos Trabalhadores do Setor Privado e Setor Público, 2012 (Disponível em www.eugeniorosa.com).

SANTOS, António Carlos dos, *Vida, Morte e Ressurreição do Estado Social*, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, pp. 35-65.

SCANLON, Thomas, *Contractualism and utilitarianism*, in WILLIAMS, Sem (org.), “Utilitarianism and beyond”, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

SETTERGREN, Ole, *Balance de la reforma de la seguridad social sueca*, “Revista del Monistério del Trabajo y Assuntos Sociales”, Extra seguridad social, 2007.

SILVA, Carlos Manuel Pereira da, *O futuro do seguro social: regressar ao essencial no contexto do modelo social europeu*, in “Por onde vai o Estado Social em Portugal?”, obra coletiva (org. Fernando Ribeiro Mendes e Nazaré da Costa Cabral), Lisboa, 2014.

SILVA, Filipe Carreira da, *O futuro do Estado Social*, FFMS, Lisboa, 2013.

SILVA, Jorge Pereira da, *Ensaio sobre a proteção constitucional das gerações futuras*, in “Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral”, obra coletiva (org. por Augusto de Athayde, João Caupers e Maria da Glória Garcia), Coimbra, 2010.

SILVA, Suzana Tavares da, *A tutela jurisdicional dos sujeitos passivos das taxas*, Coimbra, Almedina, 2011.

SILVA, Suzana Tavares da, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013.

SILVA, Suzana Tavares da, *O problema da justiça intergeracional em jeito de comentário do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 187/2013*, Cadernos de Justiça Tributária, Abril-Junho 2013.

SILVA, Suzana Tavares da, *O tetralemma do controlo judicial da proporcionalidade no contexto da universalização do princípio: adequação, necessidade, ponderação e razoabilidade*, in Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, 2013.

SOUSA, Luís Verde, *Acerca do princípio da proibição do retrocesso social*, Boletim da Faculdade de Direito 83, 2007.

THOMPSON, Janna, *Intergenerational Justice. Rights and Responsibilities in an Intergenerational Polity*, Routledge, New York, 2009.

UNFPA, *Relatório sobre a Situação da População Mundial 2011*, Nova Iorque: Fundo de População das Nações Unidas, 2011.

VASQUES, Sérgio, *O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária*, Coleção Teses, Almedina, Coimbra, 2008.

XAVIER, Alberto, *Direito Fiscal*, Faculdade de Direito de Lisboa (polic.), 1973

Acórdão nº 232/1990 do Tribunal Constitucional, in *DR, Série II, de 22 de janeiro de 1991*.

Acórdão nº 287/1990 do Tribunal Constitucional, in *DR, Série II, Nº 42, de 20 de fevereiro de 1991*.

Acórdão nº 186/2009 do Tribunal Constitucional, in *DR, Série II, Nº 42, de 20 de*

fevereiro de 1991.

Acórdão n.º 188/2009 do Tribunal Constitucional, *in DR, II Série, de 18 de maio de 2009.*

Acórdão n.º 3/2010 do Tribunal Constitucional, *in DR, II Série, de 2 de fevereiro de 2010.*

Acórdão n.º 187/2013 do Tribunal Constitucional, *in DR, I Série, de 22 de abril de 2013.*

Acórdão n.º 862/2013, do Tribunal Constitucional, *in D.R. n.º 4, Série I de 07 de janeiro de 2014.*

Acórdão n.º 572/2014 do Tribunal Constitucional, *in DR, N.º 160, Série II, de 21 de agosto de 2014.*