

*Para os meus pais,
Para a minha família,
Para ti que me completas,
Para todos os que acreditam em mim,
Que todos os nossos sonhos se tornem realidade.*

Índice

Introdução	3
1. – O sistema da Segurança Social	5
1.1. – A sua origem e a sua génese histórica	5
1.1.1. – A Segurança Social: a sua perspetiva histórica	7
1.1.2. – Os principais mecanismos de proteção	8
1.1.3. – O objetivo de criação de um sistema de Segurança Social	11
2. – O Direito da Segurança Social	12
2.1. – O direito à Segurança Social como um direito limitado	14
2.2. – As fontes do Direito da Segurança Social	15
2.2.1. – As Leis da Assembleia da República	17
2.2.2. – Tratados Internacionais	20
2.2.3. – Outros instrumentos internacionais	21
2.2.4. – Convenções da Organização Internacional do Trabalho	22
2.2.5. – O Direito Comunitário e Europeu	23
2.3. – A natureza das contribuições para a Segurança Social	25
2.3.1. – As alterações dos diferentes regimes ao abrigo da Lei 110/2009, 16 de setembro	26
2.4. – O regime complementar da Segurança Social: o terceiro pilar	31
2.4.1. – Fundos de Pensões Abertos	33
2.4.2. – Fundos Poupança Reforma	34
3. – As reformas e o futuro da Segurança Social	35
3.1. – As reformas de primeira geração	38
3.2. – As reformas de segunda geração	41
3.3. – A reforma do Estado Social: o caso português	45
3.3.1. – A reforma de 2006-2007	46
3.4. – O futuro e a sustentabilidade do sistema	48
4. – Conclusão	52
Bibliografia	54

Resumo

O objetivo primordial que preside à redação desta investigação, prende-se particularmente com a necessidade premente em conseguir efetivar a plena sustentabilidade da Segurança Social (*in casu* a portuguesa), um dos garantes do Estado Social, realizando um contraponto entre o passado, o presente e qual deverá ser o caminho trilhado para garantir um futuro defensável. A presente perquirição tem como ponto de partida o enquadramento histórico da temática, incidindo sobre as motivações que levaram à criação da Segurança Social, as singularidades dessa criação, a sua edificação em diversos modelos, entre outras minudências. Seguidamente, são identificados alguns dos problemas que assolam o sistema nacional da Segurança Social, sendo apresentadas algumas soluções de forma a ser estimulada uma análise crítica a esses dilemas.

Palavras-chave: *Segurança Social, Direito da Segurança Social, Análise Jurídico-Económica, Comparação de regimes contributivos.*

Abstract

The cornerstone of this investigation, it will be the analysis of the Portuguese Social Security system, this being one of the vital guarantees that were given to the inhabitants, with a level of certainty, since the establishment of the “Welfare State”, also we can even detect some reminiscence of the actual system way further back in time. It’s made an historical analysis of the Social Security system and furthermore is also given to the reader some characteristics of the nowadays scenario about this subject. After being considered all these facts, the author will mention some problems of the Portuguese system and offer some solutions to the existing problems.

Key words: *Social Security, Social Security Law, Juridical and Economic Analysis, Comparison of regimes.*

Introdução

A realização deste ensaio académico, intitulado de “*Direito da Segurança Social – Análise jurídico-económica e comparação de regimes contributivos*”, tem como objetivo primordial efetuar uma decomposição da natureza do Direito da Segurança Social, de forma a ser exequível a concretização de uma análise comparativa (e simultaneamente crítica) dos regimes contributivos e diferentes modelos nos quais assenta o sistema (moderno) da Segurança Social. Desta feita, o ideal de sustentabilidade e viabilidade futura do sistema supramencionado, só pode ser realizada se dissecarmos todas as transformações operadas no passado, bem como aquelas que se validam no presente.⁽¹⁾

Perante a atual incerteza concernente à sustentabilidade (*ou insustentabilidade*) da Segurança Social, cabe-nos a missão de, através dos *inputs* que dispomos hodiernamente, começarmos a esboçar o futuro. Assim, para que possamos (sequer) almejar a existência de um sistema futuro de Segurança Social assente nos moldes que se efetivaram no passado e presentemente, (atendendo às motivações *protecionistas/garantísticas* e de providência da sociedade perante situações de risco social, acautelando e obstando a existência de situações de necessidade), esta dissertação concentra-se (também) na análise histórica dos sistemas de Segurança Social (o sistema do seguro social – *Bismarckiano* – e o de Beveridge como sendo os baluartes da edificação moderna da Segurança Social), nas inteligências dos paradigmas originários que levaram à sua fundação, concretizando um contraponto com o presente, expondo as mudanças verificadas nos últimos anos, nomeadamente as decisões políticas e legislativas identificadas (não olvidando os Acórdãos do Tribunal Constitucional a propósito da temática, bem como as alterações executadas a diplomas legislativos fundamentais, no âmbito desta matéria, como é o caso da Lei 4/2007, de 16 de janeiro – Lei de Bases do Sistema Contributivo e a Lei 110/2009, de 16 de setembro que introduziu, no nosso ordenamento, o Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social), admitindo assim, equacionar qual o percurso a seguir para alcançarmos (enquanto sociedade e nação) um futuro sustentável, circunscrevendo as soluções oferecidas, presentemente, pela doutrina e equacionando a viabilidade jurídica e económica dessas mesmas deliberações.

⁽¹⁾ É pertinente referir que, é fundamental refletir sobre o passado, para sabermos quais são os alicerces que sustentam o presente, conseguindo assim vislumbrar um futuro exequível a nível do sistema da Segurança Social.

Além disso, é abordada a temática relativa às reformas efetivadas no âmbito da Segurança Social (quer as reformas de primeira, quer as de segunda geração), tendo por base as diretrizes emanadas pelas instâncias internacionais que tentam promover uma reforma do sistema português da Segurança Social, propondo alterações que poderão alterar a configuração original, do dito sistema. A propósito desta realidade, reconhece-se o esforço realizado pela União Europeia no sentido de capacitar os sistemas de soluções (e reformas) que impeçam o obliterar das conquistas sociais do passado.

Assim, estamos perante uma temática sujeita a uma discussão permanente, quer por parte dos juristas, quer dos constitucionalistas e economistas, em que as alterações tardam a efetivar-se, ao arrepio das orientações e dos avisos feitos pelas entidades internacionais, diferindo no tempo uma verdadeira discussão das próprias bases do sistema.

1. – O sistema da Segurança Social

Em primeiro lugar, cumpre referir que estamos perante um pilar fundamental no qual assenta toda a edificação do Estado Social Moderno, na medida em que a própria conceção do Estado, implica que este é essencialmente governado pela e para a sociedade, sendo o Estado o principal garante da população face às adversidades da vida. No entanto, deve o Direito ser capaz de conformar todos aspetos da coletividade, pois assenta num sistema de Segurança Social que garante a todos os cidadãos uma proteção “*virtualmente*” universal, ou seja, tenta abranger o maior número de pessoas possíveis, contudo existem certas franjas da sociedade que escapam à proteção concedida por parte do sistema.

1.1. – A sua origem e a sua génese histórica

Na Idade Média, não existiam quaisquer tipos de mecanismos de proteção da sociedade, perante os riscos da vida, quer *gerais/universais*, para todos os cidadãos, nem *específicos* (como seria o caso dos trabalhadores, os idosos, e desempregados). Denote-se que estávamos na presença de um período histórico no qual a ideia disseminada seria que todo o tipo de proteção social dependia da benevolência divina.⁽²⁾ Contudo, foi nesta época que surgiram as primeiras experiências de proteção do indivíduo no âmbito do direito mercantil, sobretudo através da modalidade dos seguros mercantis. Entre as diferentes técnicas criadas, que acompanharam as transformações sociais, económicas, políticas, ideológicas, que se foram materializando com a evolução dos tempos, destacam-se o *método do benefício*, a *previsão* e as suas *modalidades de aforro*, a *previsão coletiva* e os *seguros sociais*.

No dealbar do século XIX, os países mais industrializados libertaram-se das amarras da “*escravização do proletariado*” decorrente da Revolução Industrial. Antes mesmo de ser reconhecida a necessidade de uma ação coletiva, o dever de ajudar as pessoas mais carenciadas recaía às instituições privadas que não se alheavam da realidade existente. Daqui destacava-se sobretudo a atuação das corporações medievais, nomeadamente as instituições religiosas e as misericórdias, que forneciam bens essenciais para a mera sobrevivência.⁽³⁾

⁽²⁾ MARCHI – “O milagre ocupava o sítio da provisão social” – in RAMOS, Maria; HERNANDEZ, Juan; PORRAS, Maximiliano, “*Sistema de Seguridad Social*”, Tecnos, 2010, pág. 28.

⁽³⁾ A primeira tentativa de salvaguarda, de proteção das pessoas mais carenciadas e desprotegidas de qualquer meio de proteção deu-se com a “*Lei da Assistência Pública*”, que impôs uma série de obrigações à própria coletividade. Desta feita, foram criados inúmeros fundos públicos de alcance geral, com o intuito de mitigar os efeitos dos flagelos sociais desse estágio temporal.

Na senda da Revolução Industrial e da aceleração do milagre económico verificou-se o surgimento de novas classes sociais, sendo a classe operária a mais numerosa, que encontrava-se dependente do salário para a sua subsistência; contudo, paulatinamente, começava a ter, devido à sua dimensão, uma voz de reivindicação e um poder únicos. Nesse sentido, de forma a combater a vulnerabilidade e situações de precariedade, foram criados vários sistemas que visavam acautelar a classe operária urbana contra qualquer tipo de indigência. Pode-se referir a constituição de *caixas-poupança* encorajadas pelo Estado, disposições de solidariedade extralaboral, a criação de entidades mutualistas e a criação de seguros privados que ofereciam modestas apólices de seguro vida ou despesas de funeral. É possível constatar-se que neste contexto histórico, encontramos uma série de reminiscências de alguns dos mecanismos disponibilizados aos cidadãos presentemente. Apesar destes pequenos progressos, verifica-se que a proteção concedida, nesta fase prematura da criação de algo que pode ser chamado como uma antecâmara do Direito da Segurança Social, era muito limitada.⁽⁴⁾

Paralelamente, a atuação de grupos de pressão política, bem como o associativismo sindical, começaram a fazer sentir a sua influência junto das instâncias políticas, originando, assim, uma alteração do paradigma da conceção estatal. Todas estas mutações, que estavam a ser experimentadas nesta era, forçaram uma verdadeira transformação dos Estados permitindo a criação de normas de proteção das mulheres e das crianças, e protegendo alguns riscos específicos, como é o caso do acidente de trabalho. O desenvolvimento da proteção social conheceu um novo dinamismo após as grandes crises mundiais, nomeadamente a crise de 1929, e sobretudo nos períodos de reconstrução que se seguiram às grandes guerras mundiais. Passo a passo, os países industrializados foram desenvolvendo um conjunto de regimes de prestações diferenciados, atendendo às próprias necessidades e especificidades nacionais, até se chegar ao “*status quo*”, em que se prevê uma proteção “*quase*” total da sociedade.

⁽⁴⁾ Fazia parte do senso comum reiterar-se a seguinte ideia: “os operários deveriam preocupar-se em ser capazes de fazer frente aos riscos, individualmente ou através de forma coletiva”. Mas acaba por ser falaciosa esta ideia na medida em que “a obrigação de fazer face às despesas do dia-a-dia sobrepunha-se à poupança como prevenção do amanhã”, usando a afirmação utilizada pela OIT (in BUREAU, Internacional do Trabalho, *Les Principes de la Sécurité Social*, 2ª edição, 2000, pág. 2).

1.1.1. – A Segurança Social: a sua perspetiva histórica

Nas palavras de Ilídio das Neves “a perspetiva histórica é fundamental para o conhecimento de qualquer ciência ou disciplina, dado que as ideias e as posições doutrinárias que estão na base das medidas legislativas adotadas num dado momento são o resultado da evolução do pensamento e da ação dos homens, das sociedades e dos Estados”.⁽⁵⁾ Desta feita, pode-se afirmar que as características dos (atuais) sistemas de Segurança Social e respetivos ordenamentos são o reflexo de um processo evolutivo, um movimento dinâmico composto por avanços, recuos e não raras serão as vezes que será composto por transformações.

A expressão de Segurança Social foi usada oficialmente pela primeira vez com a “*Lei da Segurança Social*” de 1935 dos Estados Unidos.⁽⁶⁾ Nos anos subsequentes a mesma expressão viria a ser utilizada numa Lei Neozelandesa, cuja definição foi empregada na «Carta do Atlântico» em 1941. Reconhece-se contudo que a primeira conceção, abrangente e tendencialmente universal de Segurança Social tal qual como concebemos hoje, é um fruto dos esforços desenvolvidos pela OIT de 1952 a 1982.

Apesar de ser uma realidade com pouco mais de um século de existência, o que nos parece correto é que estamos na presença de uma temática sujeita a um permanente debate político-ideológico face ao rumo a seguir. Atualmente fala-se da crise e da necessidade de reforma do sistema de Segurança Social, talvez através de um reforço de intervenção das modalidades privadas, nomeadamente os seguros coletivos e fundos de pensões geridas em regime de capitalização relançando o debate acerca do futuro da Segurança Social.⁽⁷⁾ É pacificamente aceite que, quando estamos a desenvolver uma tentativa de definição da Segurança Social, estamos aqui a referir-nos à existência de uma tutela que a sociedade concede a si própria, isto é, de uma *solidariedade coletiva*. Trata-se da existência de medidas públicas que visam combater a carência económica e social, devido à extinção ou redução dos rendimentos em resultado de uma miríade de circunstâncias, sendo as mais comuns o *desemprego*, os *acidentes e doenças profissionais*, a *invalidez*, a *velhice e a morte*. A estas foram sendo instituídas outras

⁽⁵⁾ NEVES, Ilídio das, “*Direito da Segurança Social – princípios fundamentais numa análise prospetiva*”, Coimbra Editora, 1996, pág. 147.

⁽⁶⁾ No entanto, sabemos que se tratava de uma Lei bastante limitada e pouco ambiciosa quanto ao conjunto de realidades a abranger.

⁽⁷⁾ Desta feita, constata-se que há mesmo quem queira reformar a Segurança Social através da sua reconversão em seguro social, embora de modelo privado e gerido com fins lucrativos.

no sentido de ser fornecida uma rede de saúde pública (não sendo esta uma das tarefas fundamentais da Segurança Social) e o pagamento de prestações às famílias com filhos.

1.1.2. – Os principais mecanismos de proteção

Sucessivamente todos os países foram instituindo os seus sistemas de proteção social, sendo os objetivos prosseguidos variáveis de país para país, tudo em função da sua realidade histórica, social, política e económica. Neste capítulo, de forma a ser possível a manutenção da uma coerência narrativa, dedica-se parte da nossa atenção à análise de dois sistemas em particular: o modelo “*Bismarckiano*” e o sistema de *Beveridge*.

O primeiro grande sistema de seguros sociais surgiu na Alemanha, nos últimos anos do século XIX, nomeadamente entre 1883 e 1889, com o contributo fundamental do Chanceler Bismarck.⁽⁸⁾ Baseava-se num modelo assente no sistema do *princípio do seguro obrigatório*, no qual o segurado era o único contribuinte. Desta feita foram elaboradas três Leis fundamentais: a Lei que institui o seguro de doença de 1883, gerido pelas mutualidades; a Lei que prevê o seguro de acidentes de trabalho de 1884, gerido pelas entidades patronais; e finalmente em 1889, a Lei relativa ao seguro de invalidez e velhice. Portanto, pela primeira vez é mencionada a existência de uma sinergia entre as três entidades conformadoras de todo o sistema de Segurança Social, ou seja, os trabalhadores, empregadores e o Estado.

Os seguros sociais consubstanciavam-se em modelos privados de seguro individual, através de seguros comerciais e atividades previdenciais de natureza mutualista. Tratavam-se de um direito subjetivo, destinado à proteção dos trabalhadores, estabelecido formalmente pelo Estado e sendo este o seu carácter primário. Para além do assinalado, eram seguros de base obrigatória e tinham como objetivo uma coletivização dos riscos de determinados grupos profissionais ou categorias de pessoas, financiados por contribuições obrigatórias dos assalariados segurados, sendo as quotizações proporcionais aos salários e as taxas previstas eram idênticas para todos os segurados. Veja-se que as prestações garantidas tinham uma função indemnizatória, segundo o princípio de “*compensação relativa*”.

⁽⁸⁾ Neste contexto, Bismarck afirmava que “o Estado deve não ter apenas uma missão defensiva, com vista a proteger os direitos existentes, mas também a missão de promover de modo positivo, através de instituições apropriadas e utilizando os meios que as coletividades dispõem, o bem-estar de todos os seus membros, em especial os fracos e os necessitados” (in DUPEYROUX, “*Droit de la sécurité sociale*”, pág. 47).

De acordo com o considerado na obra “*Sistema de Seguridad Social*”, podemos determinar que “a estratégia de Bismarck consistia em atribuir vantagens laborais e de proteção social para debilitar o socialismo, com um espírito paternalista”.⁽⁹⁾ Portanto o sistema de seguro social permitiu uma responsabilização objetivante dos danos decorrentes do risco, promovendo uma mutualização dos riscos coletivos com a participação Estado na previsão dos danos supramencionados.⁽¹⁰⁾

Igualmente, o sistema Beveridge foi assim designado devido a atuação inovativa por parte do Presidente da Comissão Interministerial que idealizou dois diplomas fundamentais nos anos de 1942 e 1944.⁽¹¹⁾ O primeiro veio a constituir a base do modelo de “*Social Insurance and Allied Services*”, que acabou por se transformar num sistema-modelo para muitos outros à época. O segundo diploma, intitulado de “*Full Employment in a Free Society*”, tinha como objetivo essencial garantir a empregabilidade dos seus cidadãos e proporcionar a garantia de recursos bastantes para uma vida condigna, subsidiando os mais desfavorecidos.

Sob um olhar mais atento, o primeiro diploma legislativo avançou com uma ideologia sobre a Segurança Social, criticando o modelo predominante anteriormente. Constituía uma crítica feroz sobre o papel dos seguros sociais, nomeadamente ao método de distribuição de juros perante situações de necessidade, defendendo uma homogeneidade de seguros, prestações e quotizações, assim como a criação de um órgão administrador dotado de funções regulatórias na criação e organização e na gestão de serviços de Segurança Social.⁽¹²⁾ Preconizava, também, que o Estado devia assumir o *deficit* gerado pela proteção de situações de necessidade, caso os montantes das quotizações ficassem aquém do necessário para cobrir todas as eventualidades previstas. Este objetivo foi conseguido com a expansão dos sistemas fiscais e contributivos que aumentaram a carga fiscal para níveis elevados, iniciou-se, assim, um fenómeno de participação do Estado na economia, através das nacionalizações, dando origem às economias “*mistas*”.

Em suma, com a adoção de um critério tendencialmente universal, esta ideologia não abrangia apenas a classe trabalhadora, abandonando o critério puramente profissional. Neste sistema

⁽⁹⁾ RAMOS, Maria; HERNANDEZ, Juan; PORRAS, Maximiliano, *Op. Cit.*, pág. 29.

⁽¹⁰⁾ Sendo consagrado o preceito de *ubi commoda, ibi incommoda* – quem recebe vantagens deve arcar também com eventuais desvantagens (in MENDES, Fernando Ribeiro, *O Futuro Hipotecado*, pág. 31).

⁽¹¹⁾ Estamos a falar de um período histórico marcado pelo início da fase de reconstrução europeia, a grande maioria dos cidadãos encontrava-se numa situação depauperada, tanto no domínio económico e social.

⁽¹²⁾ Pela primeira vez, constatamos a criação de um sistema verdadeiramente universal, sendo que esta alteração de paradigma foi sustentada por todo um contexto favorável a sua expansão, quer no plano demográfico, devido ao aumento exponencial das taxas de natalidade no período pós-guerra, quer no domínio económico, como o crescimento dos produtos nacionais.

espelha-se claramente uma ideologia de solidariedade e de repartição, criando-se assim uma redistribuição mais justa do montante arrecadado pelo Estado. Este modelo não só passou a abranger o maior número de beneficiários possíveis, mas também enumerou um conjunto de situações relacionadas com os riscos, não só profissionais, também sociais e o esforço de inclusão social, sendo universalizante quer objetiva, como subjetivamente.

O sistema Beveridge acabou por estabelecer os alicerces necessários para o surgimento dos sistemas de Segurança Social, tal qual concebemos hoje,⁽¹³⁾ sendo o mesmo referido por Ilídio das Neves. Na sua obra, são expressas um conjunto de 5 linhas programáticas concretas do modelo em apreço, entende o autor que era um modelo universal quanto ao número de pessoas a abranger, tendo em vista uma vinculação geral. Refere ainda a integração das prestações de previdência e assistência de forma a combater as carências económicas ou estados de necessidade. Verificou-se também uma uniformização dos valores das prestações sendo estas independentes face aos valores efetivos das remunerações dos trabalhadores. O financiamento do sistema foi realizado à custa de receitas gerais dos impostos e a gestão do mesmo estava a cargo de serviços públicos, com poderes de intervenção dos interessados numa verdadeira aceção administrativista.⁽¹⁴⁾

Portanto, a natureza do sistema “*Bismarckiano*” e do sistema Beveridge é visivelmente idêntica, estamos a falar de um direito subjetivo, personalizado e exigível ao Estado. Em ambos os sistemas as prestações pecuniárias compensatórias ou em espécie visavam uma verdadeira substituição de rendimentos extintos. Contudo, convém referir as dissemelhanças patentes entre os modelos. Refira-se que, quanto ao critério de prestações, o modelo de seguro social visava permitir uma garantia de rendimentos; por outro lado o sistema de Segurança Social servia-se da técnica da assistência social, garantindo rendimentos mínimos. A nível da gestão, o primeiro, encontrava-se a cargo de entidades seguradoras, enquanto o segundo empregava a técnica do serviço público. Relativamente ao seu financiamento, o sistema do seguro social, utilizava a técnica do prémio do seguro ou da “*parafiscalidade*”, sendo um método baseado nas quotizações sobre trabalhos (sendo uma relação sinalagmática e de base atuarial); o sistema Beveridge por sua vez era financiado através de transferências de receitas gerais de impostos.

⁽¹³⁾ Guy Perrin na sua obra afirma que “não será exagero considerar que a enorme sombra de Beveridge continua a manifestar-se na Segurança Social no fim do século XX, reforçando o peso de uma obra inacabada e na esperança de uma conquista a completar” (In PERRIN, Guy “Le plan Beveridge: les grandes principes”, Journal des tribunaux du travail, n.º 259, 1983, Bruxelas).

⁽¹⁴⁾ NEVES, Ilídio, *Op. Cit.*, pág. 156-157.

1.1.3. – O objetivo de criação de um sistema de Segurança Social

Realizado o enquadramento histórico relativamente aos modelos e às razões essenciais para a criação de um sistema (ou vários) de Segurança Social, parece pertinente referir que jamais se poderá oferecer um conceito único, e pacificamente aceite entre todos os teóricos, de Segurança Social.⁽¹⁵⁾ Do ponto de vista histórico o surgimento da Segurança Social deu-se com a intervenção dos poderes públicos na sociedade, sendo criada uma rede de proteção para a mesma, perante um conjunto de situações de precariedade ou de risco social e/ou profissional. A Segurança Social, de acordo com a ótica do sistema de Beveridge, era constituída por um conjunto de normas e princípios executados pelo Estado com a finalidade de proteger os cidadãos das situações de necessidade, independentemente da sua vinculação profissional e da sua contribuição ou não para o sistema. Por outras palavras, a Segurança Social era definida pelos seus fins e não pelos seus meios, acentuando a sua íntima ligação ao universo do direito do trabalho. Por outro lado, para Sérvulo Correia a Segurança Social é o fruto de uma tendência de socialização dos riscos, dado que da solidariedade familiar, profissional, associativa ou contratual passa-se à solidariedade nacional. Por seu turno, para Ilídio das Neves “os sistemas de Segurança Social visam assegurar de forma organizada a proteção dos cidadãos contra determinados riscos de existência, pois considera-se que os seus efeitos danosos não interessam, apenas, individualmente às pessoas, mas também à sociedade no seu todo”.⁽¹⁶⁾ Este autor acrescenta, ainda, que o sistema de Segurança Social pode ser analisado na sua vertente jurídica (atendendo à garantia dos direitos sociais), quer na sua vertente económica (enquanto sistema de garantia de rendimentos ou transferências).

Realizando uma análise crítica aos factos acima descritos, defendo que encontra-se no gene da constituição da Segurança Social, o ideal de proteção de toda a coletividade, ou seja a instituição de um sistema (o mais que possível) universal.⁽¹⁷⁾ Por conseguinte, é pacificamente aceite que o sistema deve ser uniforme para todos os estratos da sociedade, fazendo-se alusão aos *princípios de justiça social e de solidariedade*, em que todos os membros devem contribuir para assegurar essa proteção universalizante.

⁽¹⁵⁾ A doutrina prefere afirmar que, quando se tenta definir a Segurança Social, somos confrontados com uma opacidade da mesma definição, dado que a Segurança Social representa uma realidade sistémica plural, não homogénea, consubstanciando-se na existência de dois sistemas, o contributivo e não contributivo.

⁽¹⁶⁾ NEVES, Ilídio, *Op. Cit.*, pág. 19.

⁽¹⁷⁾ Esta posição é partilhada por Ilídio das Neves “A Segurança Social é um sistema de proteção social tendencialmente generalizante, por vezes universalizante” (*Idem, Ibidem*, pág. 42).

2. – O Direito da Segurança Social

O Direito da Segurança Social deve ser definido como um conjunto de normas jurídicas de natureza pública, cujo objetivo consubstancia-se na prevenção e reparação dos riscos (individuais e coletivos) emergentes da existência, fundada na solidariedade intergeracional entre os indivíduos da respetiva comunidade. Refira-se todavia que, trata-se de um direito com assento constitucional, enquanto direito público, revestindo a forma de um direito subjetivo universalizante, garantido e limitado.

Como se depreende de toda a exposição feita anteriormente, o primeiro traço genético do Direito da Segurança Social consubstancia-se na sua juventude. Sem prejuízo, o Direito da Segurança Social comporta fortes elementos, não só de origem *publicista*, mas também de natureza *privatística*. Desta feita deveremos entender que estamos na presença de um ramo do direito cuja sua natureza, será caracterizada pela sua interdisciplinaridade⁽¹⁸⁾ e pelo seu carácter misto.⁽¹⁹⁾

Alguns dos traços publicísticos manifestam-se com a organização de um poder público estatal, gerido pelo Estado (enquanto entidade dotada de *imperium*) que garante o funcionamento dos órgãos e instituições. Para além disso, segundo o ponto de vista publicista, o objetivo do Direito da Segurança Social passa pela prossecução de interesses coletivos perante um conjunto de situações que patenteiam a existência de um risco social. Não obstante, são claros indicadores desta influência do direito público a *obrigatoriedade de inscrição*, o *pagamento de contribuições* e a *aplicação de coimas*.

Outros contributos nascem do ramo do direito administrativo, atendendo à própria natureza jurídica das instituições de Segurança Social enquanto pessoas coletivas de direito público, mas também devido à aplicação da tutela administrativa e do contencioso administrativo. Identifica-se ainda uma verosimilhança entre o aparelho da Segurança Social e o próprio aparelho administrativo, sendo exemplo disto, o facto de (no passado) os trabalhadores da Segurança

⁽¹⁸⁾ De acordo com a visão proposta por Ilídio das Neves entende que a nível da “definição e amplitude do direito à Segurança Social depende em grande parte de fatores e circunstâncias originadas em áreas não jurídicas” (*Idem, Ibidem*, pág. 43). Na verdade refere-se aqui a interdisciplinaridade do direito supracitado, dado que as realidades que realmente influenciam o próprio sistema são sobretudo a evolução demográfica, a atividade económica, as correntes ideológicas, bem com a intervenção e orientação política nacional.

⁽¹⁹⁾ Ora no entender de Yves Saint Jours – “o Direito da Segurança Social é um direito autónomo ainda que dotado de uma ambiguidade jurídica”. Para Ilídio das Neves “ no que se refere ao Direito da Segurança Social, trata-se de um ordenamento jurídico que embora integre fortes componentes de direito público (...), no entanto, importa também elementos de ordenamentos jurídicos privatísticos” (NEVES, Ilídio, *Op. Cit.*, pág. 86).

Social estarem sujeitos aos regimes do emprego público.⁽²⁰⁾ Sentem-se ainda certas manifestações derivadas do direito tributário, nomeadamente quanto ao regime jurídico das quotizações sociais ou das contribuições para a Segurança Social, sabendo que os impostos sobre o rendimento do trabalho constituem a base de incidência contributiva. Deve-se mencionar o regime das execuções fiscais como meio de obtenção do pagamento judicial das contribuições em dívida. Finalmente, é influenciado pelo ramo do direito do trabalho a nível da criação de normas imperativas, em nome da proteção laboral devida aos trabalhadores, na sua vertente de ramo de direito público. Em suma, o Direito da Segurança Social apresenta-se como um direito (definitivamente) público.

Contudo, simultaneamente apresenta determinadas características de natureza privatística, dado que emprega conceitos e princípios próprios do direito do trabalho como é o caso da definição de contrato de trabalho, de remuneração do trabalho, bem como os conceitos de incapacidade para o trabalho e impedimento, mas sentir-se-á ainda este atributo relativamente aos acordos jurídico-sociais celebrados nas empresas. Além disso pode-se salientar a responsabilidade que incide sobre a entidade patronal na manutenção de um certo nível de bem-estar dos seus subordinados, quer no local de trabalho, quer pelo pagamento de uma compensação ao trabalhador caso este se deprende perante uma situação de desemprego. Por conseguinte, o princípio que aqui subsiste é o *princípio da autonomia das vontades*. Esta circunstância é visível ao nível da escolha do próprio regime de proteção social, v.g.: o *seguro social voluntário*, como uma manifestação de uma natureza contratualista ou mutualista de proteção social.

Veja-se que existem conjuntamente muitas normas e princípios civilísticos, como é o caso da *caducidade*, da *prescrição*, da *compensação entre prestações devidas e indevidamente pagas*. Todavia deve-se referir ainda a presença de disposições emergentes do direito mutualista, como é o caso da natureza voluntária de vinculação ao sistema, as relações de tipo institucional ou associativo que estabelecem entre interessados e organismos gestores.⁽²¹⁾

⁽²⁰⁾ Freitas do Amaral tem uma visão muito própria acerca da definição do Direito da Segurança Social, na medida em que integra-o no ramo do direito administrativo. Mas se esta posição fosse efetivamente defendida por nós, todos os atos juridicamente relevantes seriam atos administrativos, sendo desta feita o regime do contencioso administrativo imperante, passando a haver, nesse caso, uma dupla intervenção do Estado a nível administrativo. O critério diferenciador do Direito da Segurança Social em relação ao direito administrativo encontra-se na circunstância de que no Direito da Segurança Social existe uma “*cooperação corresponsabilizante*”, enquanto no direito administrativo, existe uma relação de supra-infra ordenação (in AMARAL, Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1986, pág. 155).

⁽²¹⁾ No entanto, apesar de tudo o que foi exposto continua a existir uma minoria de autores que defendem a ideia da existência de um Direito Social, aglutinador de vários ramos do direito, entre os quais o Direito da Segurança

De todos estes fatos, advém a seguinte questão: será o Direito da Segurança Social um ramo autónomo do direito?

Devemos iniciar a resposta a esta questão elencando um conjunto de argumentos que permitam garantir essa pretendida autonomia. Em primeiro lugar, exige-se a existência de uma autonomia material e legislativa. Ora, em relação a esta exigência, podemos afirmar que a densidade e dimensão legislativa nesta área do direito é vasta, rica e diversificada, contudo critica-se a dispersão desses mesmos diplomas tornando-se difícil uma codificação do Direito da Segurança Social (exigência esta que tarda em ser concretizada). Para além disso, teremos que determinar a existência de autonomia doutrinária e científica, e o que é facto, é que o objeto do Direito da Segurança Social revela um grau de autonomia e especificidade, dado que trata de um ramo do direito que (apesar de comunicante com outros ramos do direito) tem uma importância social premente. Finalmente, pode-se asseverar que possui uma autonomia pedagógica/didática, reclamando (a doutrina, mais das vezes) a sua lecionação na Universidade, integrando este ramo no leque daqueles que já são alvo de estudo por parte dos académicos. Tendo estas exigências sido ultrapassadas, podemos concluir que o ramo do Direito da Segurança Social é um ramo do direito autónomo.⁽²²⁾

2.1. – O direito à Segurança Social como um direito limitado

Na sequência do exposto anteriormente, deve-se ter presente que estamos a lidar com um ramo do direito limitado, onde permanecem determinadas franjas da sociedade desguarnecidas de proteção. No entanto, estes sujeitos devem ser objeto de tutela por parte de outras modalidades protetoras, nomeadamente de assistência ou, solidariedade social ou até mesmo, por modalidades privadas. Junta-se a esta limitação uma outra, a contingencial, uma vez que falamos de uma proteção que é acionada em face de certos eventos ou contingências tipificadas. Ademais, esta limitação deve ser desdobrada numa limitação económica e temporal, onde a primeira, é referente à atribuição de uma *compensação relativa* ou uma *indenização parcial*

Social. Mas para Silva Leal e Sérvulo Correia a nível do Direito da Segurança Social reconhece-se a existência de uma autonomia científica e didática.

⁽²²⁾ No entender de Menezes Cordeiro “poder-se-á considerar, sem margem para dúvidas que o Direito da Segurança Social constitui uma disciplina autónoma” (in *Direito do Trabalho*, vol. I, pág. 29). No mesmo sentido diz-nos Ordeig Fos que “ (...) para além de situar o Direito da Segurança Social na área do direito público, importa sublinhar a sua autonomia, perante o direito do trabalho e direito administrativo” (in *El sistema español de seguridad social*, pág. 40).

da remuneração média perdida, a segunda, deve-se ao facto da concessão da maioria das prestações ser limitada no tempo (exceto a pensão de velhice).

2.2. – As fontes do Direito da Segurança Social

Uma vez realizada a caracterização do Direito da Segurança Social proceder-se-á à análise das principais fontes do ordenamento jurídico deste ramo do direito.⁽²³⁾ Neste sentido, a fonte primordial do Direito da Segurança Social, sendo também a primeira de todas as fontes, será a Constituição da República Portuguesa (CRP).⁽²⁴⁾ Sabemos que a Constituição institui o principal diploma legislativo que conforma toda a criação legislativa e a atuação política nacional, estabelecendo uma garantia fundamental de tudo o que se considera capital para um Estado. Para além disso, é igualmente o espelho da génese cultural, axiológica, socioeconómica, política e ideológica de um país.

A CRP trata da matéria da Segurança Social no seu Título III, relativo aos Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais, Capítulo II, que se dedica sobretudo à regulação dos direitos e deveres sociais de natureza positiva, sendo na verdade direitos de 2ª Geração, na qual impende sobre o Estado uma obrigação de “*facere*”.⁽²⁵⁾ O art.º 63.º da CRP - *Segurança Social e Solidariedade* - define os princípios orientadores que responsabilizam os diferentes representantes da nação, na adoção de medidas adequadas ao texto constitucional (vide art.º 68.º da CRP que estabelece a reserva relativa de competência da Assembleia da República, sendo exclusiva daquele órgão a regulação desta matéria, salvo autorização do governo). Veja-se que a universalidade do sistema mesmo sendo considerado como objetivo primacial do mesmo, encontra-se patente no n.º 1 do mesmo artigo, qualificando o Estado português enquanto Estado Social.⁽²⁶⁾

⁽²³⁾ A importância desta análise exprime-se, usando uma afirmação de Oliveira Ascensão, na medida “em que as fontes do direito são modos de formação e revelação de regras jurídicas” (in ASCENÇÃO, Oliveira, *O Direito*, pág. 185).

⁽²⁴⁾ Convém salientar que a Constituição da República Portuguesa de 1976 é o primeiro texto constitucional nacional a empregar o termo de Segurança Social apesar de serem reconhecidas um conjunto de reais preocupações sociais na época liberal e, até mesmo, no Estado Novo.

⁽²⁵⁾ Nas palavras de Jorge Miranda “os direitos sociais são direitos de libertação da necessidade e, ao mesmo tempo, direitos de promoção do indivíduo e da coletividade”. (in MIRANDA, Jorge, “os novos paradigmas do Estado Social”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Ano IX, 2012-13, págs. 181 a 197).

⁽²⁶⁾ Para Gomes Canotilho e Vital Moreira “[n]a configuração dos direitos integrantes no direito à Segurança Social e solidariedade se tratam dos mais elementares direitos à sobrevivência e à existência condigna” (in CANOTILHO, GOMES, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Edição, Revista e Ampliada, pág. 814).

O n.º 2 do art.º 63.º reporta-se à tarefa incumbida ao Estado na organização, coordenação e o financiamento do próprio sistema (veja-se que o art.º 108.º CRP diz-nos que o Orçamento de Estado inclui o orçamento da Segurança Social), tendo que tomar decisões com audiência dos seus parceiros sociais, como é o caso das entidades representativas de trabalhadores, i.e., associações sindicais, ou outras entidades representativas dos beneficiários. Por conseguinte, podemos declarar que estamos perante uma exigência de natureza pública do sistema, permitindo a participação dos interessados na gestão das instituições da Segurança Social.

Por seu turno, no n.º 3 do artigo supradito são ilustradas algumas das realidades acauteladas pela Segurança Social. Assim, podemos dizer que existe uma proteção de cidadãos na *doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, situações resultantes de desemprego, da diminuição de meios de subsistência ou capacidade de trabalho*. Apesar de encontramo-nos perante um elenco meramente exemplificativo, observo que esta lista de realidades de carência deve ser amplificada paulatinamente de forma a abranger o maior número de situações possíveis, de maneira a tornar o sistema cada vez mais universal. Numa ótica jurídica este preceito consagra a existência de uma tarefa assistencialista que é reconhecida por parte do Estado. Contudo para alguns autores há aqui uma mescla de uma visão laboralista e essa visão assistencialista.⁽²⁷⁾

O art.º 63.º n.º 4 estabelece o critério fundamental para a atribuição do direito à Segurança Social segundo o *princípio de aproveitamento total do tempo de trabalho*. A este propósito, o legislador define que, todo o tempo de trabalho contribui para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de atividade em que essa tenha sido prestada. Desta feita, reveste a essência de prestações diferidas, na medida em que o prazo de garantia retarda o momento em que as pessoas inscritas podem requerer tais prestações. Portanto, há aqui uma articulação dos tempos de trabalho e dos regimes contributivos elegidos.

Finalmente o n.º 5 do art.º 63.º refere-se à responsabilidade do Estado, em apoiar e fiscalizar, nos termos da Lei, a atividade e o funcionamento das diferentes Instituições Particulares de Segurança Social (IPSS), ou outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo que prosseguem os mesmo objetivos seguidos dos entes públicos. É importante mencionar a atuação

⁽²⁷⁾ Para António da Silva Leal (in LEAL, António da Silva, *Prefácio*, págs. 363-367), a CRP, reconheceu um direito à Segurança Social com “base num compromisso entre a conceção assistencialista e a conceção laboralista”, de igual modo, no entender de Ilídio das Neves, haverá uma “prevalência da visão laboralista, com uma certa base de técnicas do seguro social” (in NEVES, Ilídio, *Op. Cit.*, pág. 120).

das entidades mutualistas, bem como das misericórdias, cujo papel não deve ser menosprezado na tentativa de garantia e proteção da sociedade perante as tribulações da existência.

Para concluir a análise deste nuclear artigo, é interessante mencionar a existência de uma certa ambiguidade do sistema, dado que o mesmo alude para a existência de um sistema “*omnigarintístico*”, abordando ainda uma conceção laboralista de proteção dos trabalhadores, mas também uma verdadeira visão assistencialista das tarefas da Segurança Social.⁽²⁸⁾ É de meu entender que, o art.º 63.º tenta ser o mais abrangente possível de maneira a permitir ao legislador constitucional estender os braços da proteção social ao maior número de contingências possíveis.

2.2.1. – As Leis da Assembleia da República

A propósito deste tipo de fontes do Direito da Segurança Social refira-se antes de mais que, apesar de estarmos a analisar um dos pilares fundamentais em que assenta toda a edificação do sistema de Segurança Social português, convém comprovar que estamos a esmiuçar uma área jurídica com escassa atividade legislativa da Assembleia da República. No entanto, no passado recente foram elaborados alguns diplomas de extrema importância para a configuração do mesmo sistema. Por conseguinte, devemos assinalar o papel inovador da (antiga) Lei de Bases do Sistema da Segurança Social, a Lei 28/84, de 14 de agosto, hoje revogada pela Lei 4/2007, de 16 de janeiro que aprovou as bases gerais do sistema de Segurança Social (já alterada pela Lei 83-A/2013 de 31 de dezembro).⁽²⁹⁾ Desta feita, será executada mormente uma análise comparativa da realidade consagrada nestes dois diplomas como forma de apresentar uma

⁽²⁸⁾ A propósito desta questão, doutrinariamente, podemos perspetivar o Direito da Segurança Social através de uma visão: *laboralista, assistencialista e universalista ou omnigarantista*. A nível do entendimento do Direito da Segurança Social numa *conceção laboralista*, pode-se referir que tem como ideia-chave do objetivo da proteção social a realidade da prestação do trabalho. O seu objetivo é uma garantia de uma função comutativa, com forte sentido sinalagmático, implicando uma redistribuição limitada sabendo que o seu âmbito subjetivo é assegurar a proteção social dos trabalhadores por conta de outrem; sendo esta a conceção do modelo de seguro social. Paralelamente, a *conceção universalista* radica na ideia que todos têm direito à Segurança Social, afastando-se do estatuto socioprofissional dos beneficiários. Verifica-se aqui a defesa de um financiamento público por via das receitas fiscais, sabendo que a sua gestão é pública, sendo o sistema Beveridge espelho desta realidade. Finalmente a *conceção assistencialista* ou solidarista visa proteger o indivíduo de situações de carência e necessidade, isto é, da insuficiência de recursos para a pessoa viver dignamente através do reconhecimento do direito a um rendimento mínimo.

⁽²⁹⁾ Alguns dos seus aspetos inovadores prendem-se sobretudo com uma harmonização dos regimes de Segurança Social, estabelecendo um conjunto de princípios gerais aplicáveis a todas as prestações. Prevê um conjunto de normas referentes ao regime de financiamento das várias componentes do sistema, contendo uma clara definição da razão de ser e os limites da comparticipação financeira do Estado, e permitiu a integração da proteção social dos funcionários públicos e da proteção dos acidentes do trabalho no sistema de Segurança Social, entre outros. Por conseguinte, reconhecem-se mais vantagens que desvantagens aquando da aplicação da Lei 28/84, de 14 de agosto.

representação fiel existente no nosso país relativamente aos períodos de vigência das mesmas Leis.

Em primeiro lugar, refira-se que a Lei 28/84, de 14 de agosto, representou um ponto de viragem e que ainda hoje é um marco fundamental no reordenamento do sistema e do Direito da Segurança Social. O referido diploma começa por referir os grandes objetivos do sistema, definindo as suas bases jurídicas e os princípios em que assentam as três grandes formas de proteção reconhecidas no nosso país, nomeadamente o *sistema público de Segurança Social*, o *sistema de ação social* e as *formas privadas de proteção social*, definindo subsequentemente os seus objetivos.

Paralelamente, no art.º 2.º/1 da Lei 4/2007, de 16 de janeiro, determina-se a subjetividade do direito, sendo reconhecido a todos o direito à Segurança Social. Os princípios fundamentais do sistema são aglomerados no preceito n.º 5 da Lei 28/84, enquanto na Lei 4/2007 verifica-se um desdobramento dos princípios em diferentes artigos, veja-se os artigos os art.º 5.º e ss (da nova Lei). É suscetível de averiguação que o legislador optou por singularizar os princípios em diversos artigos, como é o caso do *princípio da universalidade*, da *igualdade*, da *solidariedade*,⁽³⁰⁾ da *coesão intergeracional*, da *complementaridade*, da *descentralização*, da *participação dos interessados*, entre outros.

Diga-se, ainda, o erro executado pelo legislador ordinário na inclusão do subsistema da ação social na Lei que definia as bases gerais do sistema da Segurança Social.⁽³¹⁾ No entanto, apesar de a nova Lei continuar a reconhecer a mesma realidade, o critério inovativo da Lei vai no sentido de consagrar para este subsistema supracitado (ao contrário do que acontecia anteriormente em que se definia um conjunto de disposições comuns) um conjunto de disposições autónomas que preenchem toda a secção II do Capítulo II da nova Lei. Esta realidade de autonomização (de um conjunto de normas relativas aos subsistemas da Segurança

⁽³⁰⁾ Este critério inovador/definidor acaba por pugnar pela responsabilização coletiva das pessoas entre si, na realização das finalidades do sistema e envolvendo o concurso do Estado no seu financiamento.

⁽³¹⁾ Na verdade preconiza-se a ideia que a ação social constitui um sistema de proteção social próprio, embora estreitamente escorreito com o sistema de Segurança Social. Veja-se que tratam-se de riscos exteriores às pessoas (v.g. *doença, desemprego, velhice, incapacidade, morte, etc.*), sendo atribuídas prestações de índole reparadora através de uma técnica de garantia de rendimentos de diferente natureza, quer compensatórios, de substituição ou através do rendimento mínimo. A ação social abrange situações de incapacidade familiar ou inexistência de estruturas adequadas para conseguir apoios destinados a normalização do enquadramento familiar.

Social) também pode ser transposta para o subsistema da solidariedade e da proteção familiar, correspondentes à secção III e IV da nova Lei, respetivamente.⁽³²⁾

A antiga Lei de Bases estabelecia quatro pontos fundamentais quanto aos regimes contributivos, definindo o enquadramento obrigatório e/ou facultativo, o âmbito material, a obrigação contributiva, o regime jurídico geral das prestações, a determinação do seu montante, entre outros. No que respeitava aos regimes não contributivos havia uma definição do objetivo, âmbito pessoal e material, sendo também consagrados princípios como o da *natureza convencional das prestações*.

Veja-se que na Lei 4/2007, o art.º 50.º reporta-se aos objetivos, sendo que o âmbito pessoal é definido no art.º 51.º e o âmbito material no artigo subsequente. No art.º 54.º encontra-se estabelecido o *princípio da contributividade*, sendo um sistema autofinanciado, que reforça o carácter de sinalagmaticidade da relação. Denote-se que, as condições de acesso e a obrigação dos contribuintes são reguladas nos artigos seguintes (vide art.º 55.º e 56.º). Na antiga Lei estas disposições constavam na secção II, subsecção I, da supracitada Lei intitulado de regime geral.⁽³³⁾ No entanto, a nível das garantias e contencioso, sendo estas, um conjunto de normas relacionadas com o *princípio da legalidade* e da salvaguarda dos direitos dos cidadãos, eram realidades plasmadas no art.º 39.º, isto é, no capítulo III da Antiga Lei. Por sua vez a Lei 4/2007, ocupa-se destes direitos e garantias no seu capítulo IV, secção II, a partir do art.º 71.º.

Relativamente ao financiamento e organização do sistema, situações que anteriormente eram previstas no art.º 48.º e 57.º, respetivamente, estas disposições, através de um elencar de instituições admitidas a participar na proteção social, caracterizavam a sua natureza jurídica e estabeleciam os princípios reguladores da participação dos interessados na gestão e no seu

⁽³²⁾ Corresponde ao sistema de assistência social, qualificado atualmente pelo subsistema de solidariedade social já previsto nos Decreto-Lei 160/80, de 27 de maio e Decreto-Lei 464/80, 13 de outubro. Tem como objetivo a garantia de rendimentos mínimos ou de subsistência, abrangendo situações especificamente individuais ou familiares, que se encontram em estado de carência. Abrange pessoas excluídas dos regimes obrigatórios, havendo a atribuição de um montante fixo mas determinado arbitrariamente pelos serviços.

⁽³³⁾ Seria o sucedâneo do sistema de previdência social, que foi antecedido pelo sistema de seguro social. Visava garantir a substituição de remunerações de trabalho perdidas ou de compensação de encargos suportados em face de qualquer uma das realidades tipificadas na Lei, sendo uma atribuição “meramente relativa”. Quanto ao âmbito subjetivo era tendencialmente geral, abrangia pessoas com um estatuto jurídico-profissional, trabalhadores por conta de outrem ou equiparados, pela Lei laboral ou por norma específica e os trabalhadores independentes baseados numa relação sinalagmática. Imperava aqui um método de auto financiamento através de quotizações sociais sendo aplicada uma taxa contributiva proporcional.

funcionamento. Constate-se que estas circunstâncias são agora reguladas no capítulo VI e VII da nova Lei.

Em suma, logramos concluir que, com a nova Lei, há o reconhecimento de uma maturidade do sistema, dado que foram superadas algumas limitações e incongruências da Lei antecessora, tornando esta Lei mais clarividente acerca da estruturação do sistema nacional de Segurança Social.

2.2.2. – Tratados Internacionais

A nível das fontes internacionais do Direito da Segurança Social, tem-se que reconhecer a extrema relevância que os diferentes Tratados Internacionais tiveram no estabelecimento do “*status quo*”. É de referir que, os tratados aplicáveis no território nacional terão observado (previamente) as exigências consagradas no art.º 8.º da CRP. Veja-se, que a importância deste tipo de fontes prende-se sobretudo com uma internacionalização do Direito da Segurança Social desde o início do séc. XX.⁽³⁴⁾ As causas que levaram a criação deste ramo do direito eram comuns à maioria dos países sendo esta a nota de verosimilhança que permitiu a discussão do tema nas diversas instâncias internacionais. A singularidade do Direito da Segurança Social permitiu uma convergência de políticas, com a consequente harmonização dos quadros normativos implantados nos diversos países. Para autores como Guy Perrin, este estudo de textos internacionais ostenta um duplo proveito, na medida em que, por um lado esclarecem a evolução das várias concepções do direito supracitado e, por outro, eles expõem em si um claro interesse académico.⁽³⁵⁾ Acaba por verificar-se uma tendência para uma vinculatividade dos instrumentos internacionais, através da imposição de obrigações aos Estados subscritores.

Esta articulação internacional dos direitos nacionais baseia-se de certo modo num princípio análogo ao *princípio da soberania limitada*, dado que os diferentes direitos nacionais não são verdadeiramente autónomos relativamente aos dos outros Estados. Por consequência, exige-se que haja um ajustamento mútuo dos sistemas, tanto temporalmente, como espacialmente. Neste sentido, é comum abordar-se a diferença entre a *coordenação* e a *harmonização* destas disposições. A primeira resulta do esforço de articulação normativa ao nível internacional, no

⁽³⁴⁾ Contudo, nunca podemos exagerar na importância desta internacionalização, na medida em que todos os sistemas tem que ser perspetivados segundo as especificidades de cada país. Neste sentido Saint Jours, na sua obra, refere que “os sistemas de Segurança Social foram criados em quadros estáticos, que seguiram as tradições nacionais de cada país” (in *Traité de sécurité sociale, le droit de la sécurité sociale*, pág. 200).

⁽³⁵⁾ Autor citado por Ilídio das Neves (in NEVES, Ilídio, *Op. Cit.*, pág. 170).

entanto deriva essencialmente da atuação concertada dos diferentes países. As convenções bilaterais têm desempenhado um papel fundamental nessa coordenação, e assumem papel principal nos instrumentos multilaterais. Isto decorre sobretudo dos fenómenos migratórios, uma vez que a deslocação de pessoas no espaço suscita problemas de aplicação das Leis, exigindo desta forma uma válvula de escape que permita a resolução dos conflitos positivos ou negativos entre Leis nacionais.⁽³⁶⁾ O litígio é dirimido de acordo com o *princípio da territorialidade* das Leis, situação regulada pelo Regulamento CEE n.º 1408/71 (regulamento atualizado pelo Regulamento CE n.º 118/97 do Conselho de 30 de janeiro de 1997 e com a redação dada pelo Regulamento CE n.º 1386/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de julho de 2001, alterado com o Regulamento UE 1231/2010 de 24 de novembro de 2010), ao abrigo do art.º 51.º do (antigo) Tratado de Roma que estabelecia a liberdade de circulação de trabalhadores (hodiernamente esses conflitos são dirimidos de acordo com as disposições constantes no Tratado de Lisboa). Assim sendo, é no âmbito da União Europeia (UE) que se encontra a forma mais evoluída ao nível de coordenação dos diferentes ordenamentos jurídicos no plano internacional.⁽³⁷⁾

Não obstante, a harmonização já pertence ao campo da conceção do direito, desenvolvendo-se nos quadros doutrinários e no pensamento teórico, tendo em vista a redefinição de regimes de Segurança Social e os seus esquemas de prestações. A sua incidência acontece de *jure constituendo*, visando aproximar as legislações umas às outras.

2.2.3. – Outros instrumentos internacionais

Várias são as entidades internacionais que desde os meados da metade do séc. XX começaram a dedicar-se ao estudo desta temática. A Organização das Nações Unidas (ONU) definiu, desde cedo, os princípios a serem adotados pelos Estados no domínio da Segurança Social - veja-se o disposto na «Carta do Atlântico», de 14 de agosto de 1942, em que exige-se a “*colaboração de todas as nações no domínio económico a fim de assegurar a todos (...) a Segurança Social*”. Todavia, a nível da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), de 10 de dezembro de 1948, nos seus arts.º 22.º e 25.º concede-se a garantia de proteção das pessoas através de um

⁽³⁶⁾ Veja-se por exemplo os problemas resultantes do exercício pelos trabalhadores de atividades profissionais, de modo sucessivo ou cumulativo, em diferentes países, situação que é dirimida pelo *princípio da territorialidade*.

⁽³⁷⁾ No que toca a este facto (e conexo à temática da Segurança Social) convém referir que um dos objetivos da União Europeia consiste em contribuir para um elevado nível de proteção social e qualidade de vida nos Estados-Membros. Denote-se todavia, que esse objetivo só é conseguido através de uma coordenação das legislações nacionais.

sistema de Segurança Social,⁽³⁸⁾ realidade, que acabou também por ser reconhecida pelo art.º 9.º do Pacto Internacional de Direitos Económicos Sociais e Culturais.⁽³⁹⁾

2.2.4. – Convenções da Organização Internacional do Trabalho

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) constitui um organismo que se dedica exclusivamente ao estudo de matérias relacionadas com a área laboral e de Segurança Social. Como refere Ilídio da Neves “a OIT esteve na origem histórica da internacionalização da Segurança Social”.⁽⁴⁰⁾ A atuação deste organismo tem sido fundamental na criação e na alteração dos esquemas sociais, económicos, políticos e jurídicos. De todas as convenções criadas pela OIT refira-se sobretudo a Convenção n.º 102 de Genebra, de 28 de junho de 1952, constituindo uma das fontes mais importantes na formação e desenvolvimento da Segurança Social à escala global.⁽⁴¹⁾ Acabou por introduzir a ideia de um nível geral de Segurança Social que devia ser alcançado em todos os Estados-Membros (e não só), sendo adequado ao desenvolvimento económico e social de cada Estado. A convenção definia a gama de prestações que constituíam o núcleo da Segurança Social, fixava “*normas mínimas*” relativamente ao seu campo de aplicação, assim como a natureza e o nível de prestações, entre outras realidades. O sistema proposto pela dita convenção integrava nove ramos de prestações e enunciava os diferentes graus de proteção. Apesar de atualmente podermos considerar como sendo pouco ambiciosos (os objetivos propostos na altura), no entanto devemos reconhecer o papel dinamizador deste trabalho.

Para além da convenção referida *supra*, podemos, a título exemplificativo, referir as Convenções n.º 128 de 1967, sobre a invalidez, velhice e sobrevivência, a Convenção n.º 157 de 1982, relativa à manutenção dos direitos da Segurança Social e a Convenção n.º 168 sobre a promoção do emprego e a proteção em situação de desemprego.

⁽³⁸⁾ O art.º 22.º da DUDH estabelece que toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à Segurança Social, e pode exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais que sejam tidos como indispensáveis, acabando por ser consagrada neste preceito uma obrigação de “*facere*”. Por seu turno o art.º 25.º/1, *in fine*, refere que “*toda a pessoa (...) tem direito à segurança no emprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por razões alheias a sua vontade*”.

⁽³⁹⁾ Não consagra apenas uma universalidade do sistema mas também concede um papel de revelo à figura dos seguros sociais, sendo essencialmente formulações genéricas, de natureza concetual e programática.

⁽⁴⁰⁾ In NEVES, Ilídio, *Op. Cit.*, págs. 178-179.

⁽⁴¹⁾ As convenções da OIT não são tratados bilaterais, mas sim instrumentos normativos adotados no seio de uma organização internacional, dotada personalidade jurídica própria e órgãos de gestão e tomada de decisões independentes dos Estados que a integram. Diga-se que a nível da velhice estabelecia que a idade mínima para a respetiva atribuição de pensão não deveria ultrapassar os 65 anos, propugnando aqui uma coincidência entre o envelhecimento biológico com o risco social.

2.2.5. – O Direito Comunitário e Europeu

Relativamente às fontes do Direito Comunitário e Europeu refira-se sobretudo os contributos dados, quer pelo Conselho da Europa, quer pelas Diretivas e Regulamentos da União Europeia, que foram essenciais para uma harmonização dos diferentes ordenamentos jurídicos nacionais. Abordando inicialmente o contributo do Conselho da Europa,⁽⁴²⁾ podemos dizer que a sua atuação acabou por estabelecer os níveis de mínimos de Segurança Social na Europa, nomeadamente a nível do desenvolvimento da coordenação da Segurança Social entre os Estados-Membros e incrementando uma série de desenvolvimentos nesse mesmo campo. Fazem parte deles o Código Europeu de Segurança Social e o seu Protocolo, bem como a Carta Social Europeia e a Carta Social Europeia (revista).

A Carta Social Europeia de 1961 apresentava um conjunto de normas programáticas, que visavam harmonizar as políticas e as legislações dos Estados-membros, bem como a determinação do mínimo que deveria ser alcançado e sucessivamente ampliado. Consagra, para além do *direito à Segurança Social* (art.º 12.º), o *direito à assistência social e médica* (art.º 13.º), o *direito aos serviços sociais* (art.º 14.º), entre outros. Por seu turno, a Carta Social Europeia (revista) de 1996, tomou ainda em atenção os desenvolvimentos no direito laboral e nas políticas sociais que foram marginalizadas por parte da sua antecessora.

O Código Europeu da Segurança Social de 1964 e o seu Protocolo adicional apresentam certas inovações face ao consagrado na Carta Social Europeia de 1961, aproximando a sua estrutura e o seu conteúdo da convenção já referida anteriormente. No entanto, seria estabelecida uma norma mínima mais exigente do que aquela proposta por parte da Convenção n.º 102 da OIT. O passo em frente deu-se com o Código Europeu (revisto) - um documento mais rigoroso e aperfeiçoado à realidade europeia, quer pelo aumento do número de beneficiários do sistema, quer pelo aumento do montante das prestações. Finalmente resta apenas referir, a Convenção Europeia de Segurança Social e o Acordo Complementar de 1972, como sendo os principais instrumentos referentes a esta temática.

A nível da atuação da UE tem imperado uma função de *coordenação (de facto)*, em vez da tentativa de harmonização das legislações nacionais, uma vez que compete aos Estados

⁽⁴²⁾ O Conselho da Europa é uma organização devotada à defesa das liberdades e direitos do homem facilitando dessa forma o desenvolvimento da sua intervenção no domínio da Segurança Social, estabelecendo muitos dos direitos sociais dos cidadãos europeus. A sua intervenção é feita, sobretudo, através da elaboração de instrumentos normativos de harmonização, bem como de coordenação, sendo vinculativos para os Estados que os ratificam.

nacionais determinar a estrutura e as características dos respetivos sistemas. Desta feita, podemos reconhecer que alguns dos seus compromissos orbitam em torno da tutela e promoção de um ideal de Segurança Social efetiva. Desta vasta lista de tarefas destaca-se o combate à *exclusão, a discriminação social, a promoção da justiça, a proteção social, bem como a proteção dos direitos humanos*, aliado ao conceito de dignidade da pessoa humana. Diga-se que, apesar da grande maioria dos direitos estarem plasmados nos diversos tratados enformadores da UE, outros estão consignados em diversas Diretivas relativas à proteção de normas essenciais de Segurança Social.⁽⁴³⁾

Assinala-se ainda a existência da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989 que, não sendo vinculativa, promove uma função de convergência e de harmonização da classe laboral. Acabaram por ser formuladas três grandes orientações comuns: *I) direito dos trabalhadores serem enquadrados num regime de Segurança Social, II) direito de qualquer pessoa requerer prestações e dispor recursos suficientes; e III) direito das pessoas portadoras de deficiência disporem de medidas de recuperação e integração.*

O Tratado de Lisboa e o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) reconhecem os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais (nomeadamente o previsto no art.º 34), tornando-os vinculativos para os diferentes Estados-Membros.⁽⁴⁴⁾ Deve-se assinalar ainda três importantes recomendações que levaram os Estados-Membros a adotarem as medidas atinentes à prossecução dos objetivos reiterados anteriormente.⁽⁴⁵⁾

⁽⁴³⁾ Veja-se a inclusão do direito à Segurança Social no TFUE, ou a diretiva relativa à consagração de uma progressiva igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de Segurança Social (Diretiva 79/7/CEE, de 19 de dezembro de 1978), a diretiva relativa à aplicação do mesmo *princípio da igualdade* aos regimes profissionais de Segurança Social (Diretiva 86/378/CEE, de 24 de julho de 1986, alterada posteriormente pela Diretiva 96/97/CE, de 20 de dezembro de 1996), também a Diretiva 92/85/CEE, de 19 de outubro, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes no trabalho.

⁽⁴⁴⁾ O direito de acesso às prestações de Segurança Social, bem como o direito de exigir serviços sociais inerentes às situações de maternidade, doença, acidentes de trabalho, desemprego, velhice ou invalidez, encontram-se consagrados no art.º 34.º do mesmo diploma.

⁽⁴⁵⁾ A Recomendação 82/857/CEE, de 10 de dezembro de 1982, relativa aos princípios de uma política comunitária da idade de reforma, acaba por ser uma orientação flexível atendendo as diferenças existentes entre os diversos Estados. Por seu turno a Recomendação 92/441/CEE, de 24 de junho de 1992, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social visa definir uma política comum que garanta às pessoas a possibilidade de se inserirem na vida ativa. Finalmente a Recomendação 92/442/CEE, de 27 de julho de 1992, relativa à convergência dos objetivos e políticas de proteção social, visa alcançar níveis mais elevados de proteção social nas situações de incapacidade, doença, desemprego e velhice através da concessão de um apoio social mais elevado às famílias.

2.3. – A natureza das contribuições para a Segurança Social

Em face do exposto anteriormente, outro diploma legal com extrema importância para o contexto da Segurança Social, encontra-se presente na Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, que estabeleceu o Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social (CRCSS).

Antes de fazermos uma análise propriamente dita dos diferentes regimes contributivos da Segurança Social, deveremos antes de mais analisar a natureza das contribuições previstas no nosso ordenamento jurídico. Ora, a este propósito, é pacificamente acolhido o tratamento das contribuições obrigatórias para a Segurança Social como verdadeiros impostos. No que respeita a este facto, a este desígnio Freitas Pereira sustenta, que “não existirão dúvidas quanto ao tratamento das contribuições da Segurança Social, como autênticos impostos”.⁽⁴⁶⁾ Igualmente, na posição de Glória Teixeira, as contribuições para a Segurança Social efetuadas quer pelos assalariados, quer pelos entes empregadores, apresentam uma natureza unitária. Portanto, quer para o trabalhador, quer para a entidade patronal, as contribuições obrigatórias têm o mesmo efeito económico que um imposto.⁽⁴⁷⁾ Quanto ao trabalhador, este “apenas vê chegar à sua esfera patrimonial o montante do rendimento líquido de retenções na fonte de IRS e das contribuições obrigatórias”.⁽⁴⁸⁾

Veja-se que para Apelles J. B. Conceição, “quer a doutrina, quer a jurisprudência, quer a Lei vêm entendendo as relações contributivas de Segurança Social como relações jurídico-tributárias dada a qualificação das contribuições como tributos parafiscais e, assim, subsidiariamente regulados pela legislação tributária em geral, designadamente a Lei Geral Tributária”.⁽⁴⁹⁾

Na verdade, apesar das contribuições da Segurança Social serem afetas à realização das diferentes tarefas do próprio sistema, a realidade é que não podemos deixar de defender estas ideias propostas pelos autores supracitados, por isso, não será de estranhar que as alterações realizadas recentemente neste ramo do direito são, sobretudo, alterações com o intuito de harmonizar o regime contributivo da Segurança Social ao próprio regime fiscal.

⁽⁴⁶⁾ FREITAS PEREIRA, H., *Fiscalidade*, Almedina, 2009, pág. 23.

⁽⁴⁷⁾ TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª Edição, Revista e Ampliada, Almedina, 2010, pág. 163.

⁽⁴⁸⁾ *Idem, Ibidem*, pág. 159.

⁽⁴⁹⁾ CONCEIÇÃO, Apelles J. B., *Segurança Social*, 9.ª Edição, Almedina, 2014, págs. 99-100.

2.3.1. – As alterações dos diferentes regimes ao abrigo da Lei 110/2009, 16 de setembro

Nesta parte da pesquisa é efetuada uma análise detalhada do regime contributivo dos trabalhadores por conta de outrem, dos regimes dos trabalhadores independentes e dos sistemas complementares de Segurança Social. Para tal, socorremos a dois diplomas de extrema importância, sendo eles a Lei 4/2007, 16 de janeiro - Lei de Bases do Sistema Contributivo (em diante LBSS) -, bem como a Lei 110/2009, de 16 de setembro (alterada pela Lei 119/2009, de 30 de dezembro). Esta última introduziu, no nosso ordenamento jurídico, o Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social.

Segundo Ilídio das Neves, o regime de Segurança Social é perspectivado como “um conjunto de disposições legais, imperativas ou facultativas, que definem a estrutura, o conteúdo e a amplitude do direito à Segurança Social, de determinados grupos ou categorias de pessoas, criando direitos e estabelecendo obrigações adequadas à sua efetivação, mediante a utilização de determinadas técnicas”.⁽⁵⁰⁾ Por outras palavras, dá-se a concretização das garantias sociais dos cidadãos, genericamente estabelecidas nos diversos diplomas legais, através da instituição de direitos e obrigações coletivas.

Quanto à estrutura da regulamentação dos diferentes regimes existentes deve ser concretizada uma definição do âmbito pessoal do respetivo regime, i.e., da natureza e dos limites do universo subjetivo abrangido. Trata-se de uma caracterização do enquadramento de um regime numa determinada categoria socioprofissional, em função do seu estatuto jurídico-laboral ou socioeconómico, estabelecendo por conseguinte a relação jurídica da vinculação. Por outro lado, são consagradas as regras relativas ao financiamento do regime, especialmente no caso dos regimes contributivos, no qual subsiste uma regra de autofinanciamento. Visto que está em causa a regular caracterização das remunerações que devem ser consideradas como bases da incidência contributiva, a eventual modificação e definição das taxas aplicáveis no cálculo das contribuições, bem como determinados aspetos do regime jurídico das contribuições devem estar plasmados na Lei, de forma a não causar imbróglis na determinação dos aspetos vitais da própria relação jurídica contributiva. Finalmente, importa referir a existência da

⁽⁵⁰⁾ NEVES, Ilídio, *Op. Cit.*, pág. 656. Veja-se ainda que Dupeyroux partilha da ideia sufragada pelo autor supracitado, quando afirma que a fixação de um regime de Segurança Social deve ser realizado de uma forma flexível como o conjunto de disposições que estabelecem a situação de uma categoria de pessoas relativamente à Segurança Social (in DUPEYROUX, *Droit de la sécurité sociale*, pág. 314).

caracterização das diversas eventualidades protegidas e das prestações concedidas, igualmente a indicação dos seus objetivos e o respetivo regime jurídico, no que se refere às condições de atribuição, à determinação do montante em causa, às regras de duração, às condições determinantes para a sua extinção, etc.

Com o propósito de sintetizar o atual quadro legal dos regimes da Segurança Social, foi elaborado o CRCSS.⁽⁵¹⁾ Desta feita, operou uma sistematização da legislação em vigor, harmonizando os quadros jurídicos, regulando os princípios, os direitos e as obrigações de cada um dos mais variados regimes contributivos. Podemos afirmar que se tratou da primeira tentativa (realizada com sucesso), com o intuito de codificar a legislação da Segurança Social.⁽⁵²⁾ Este diploma é constituído essencialmente por cinco partes, devido ao esforço de simplificação e de racionalização normativa: a primeira regula as *disposições gerais e comuns* (determinando os conceitos vitais da relação contributiva), a segunda trata dos *regimes contributivos do sistema nacional de Segurança Social*, a terceira estabelece disposições relativas ao *incumprimento das obrigações* e posteriormente é definido o *regime contraordenacional*, finalizando com a previsão das *disposições complementares, transitórias e finais*. No diploma legal supramencionado, verifica-se uma definição de conceitos fundamentais como é o caso da *relação jurídica da vinculação*, da *relação jurídica contributiva*, das *contribuições e quotizações*. Identificam-se normas relativas aos diferentes regimes contributivos abrangidos, como é o caso do *regime geral dos trabalhadores por conta de outrem*, o *regime contributivo dos trabalhadores independentes* e o *regime do seguro social voluntário*. Denota-se um reforço da congruência entre regimes, sendo harmonizados os critérios de determinação da obrigação contributiva, introduzindo como inovador o critério do *custo da proteção social garantida*. Outro aspeto diferenciador da realidade existente anteriormente refere-se à definição das taxas contributivas na medida em que foram fixadas por

⁽⁵¹⁾ Os três grandes objetivos do CRCSS foram determinados aquando da proposta de Lei, e estabeleceu: um *objetivo sistemático*, introduzindo um saneamento legislativo nesta área, através da substituição de inúmeros diplomas dispersos num corpo normativo unitário (diga-se que o Direito da Segurança Social era um dos universos normativos mais “emaranhados e desconexos”, composto por uma multiplicidade de diplomas, elaborados em épocas, a mais das vezes, diferentes); um *objetivo de moralização e de eficiência* do sistema de Segurança Social, através do combate às situações de fraude e de aferição da totalidade dos rendimentos obtidos; e um *objetivo substancial*, adequando o sistema de previdência social às características do tecido social e ao novo quadro de emprego, aproveitando para prosseguir determinadas políticas de emprego através do sistema de Segurança Social (nomeadamente medidas adaptadas ao envelhecimento demográfico, medidas de favorecimento do emprego estável e melhor o índice de empregabilidade nacional).

⁽⁵²⁾ O CRCSS veio sistematizar os preceitos normativos que regem toda a relação jurídica contributiva do sistema da Segurança Social, regulando todos os aspetos da existência dessa mesma relação, desde os factos que geram o seu surgimento, o âmbito subjetivo, os direitos e obrigações, bem como o quadro sancionatório de cada um deles.

referência a uma desagregação dos montantes que comportavam a Taxa Contributiva Global (TCG).

Ora, a nível do regime geral há uma aproximação da base de incidência contributiva à base de incidência fiscal, aperfeiçoando a taxa de substituição das prestações sociais, apresentando um papel importante no combate (eficaz) à fraude e evasão fiscal, que continuam a ter uma dimensão elevada no campo da Segurança Social. Assim, a base de incidência parte do conceito geral de remuneração ilíquida devida ao trabalhador como contrapartida da atividade prestada (quer prestações pecuniárias ou em espécie) de acordo com o consagrado (inicialmente) no Decreto Regulamentar 12/83, 12 de fevereiro (alterado e revogado).⁽⁵³⁾

Quanto à desagregação da taxa contributiva, anteriormente prevista no Decreto-Lei 200/99, de 8 de junho (já revogado), vem confirmar a sua necessidade de revisão periódica através das técnicas atuariais, acompanhando a evolução dos custos das prestações sociais pagas pelo sistema, disciplinando a fixação de taxas contributivas através de verdadeiros critérios de racionalidade. Para além da previsão de um *princípio de adequação* da taxa contributiva ao custo da proteção garantida, a taxa toma ainda em consideração a modalidade do contrato de trabalho vigente, agravando ou diminuindo a taxa referente à entidade empregadora.

Por conseguinte, na definição do âmbito subjetivo do regime geral podemos mencionar que integrarão a categoria de trabalhadores por conta de outrem os *membros dos Órgãos Estatutários das Pessoas Coletivas ou entidades equiparadas; os trabalhadores no domicílio; os praticantes desportivos profissionais; os trabalhadores em regime de contrato de muita curta duração; os trabalhadores em situação de pré-reforma, pensionistas em atividade, os trabalhadores em regime de contrato intermitente, os trabalhadores de atividades económicas débeis, os trabalhadores que exercem atividade em entidades sem fins lucrativos, os trabalhadores da função pública, os membros das igrejas, associações e confissões religiosas e os trabalhadores em regime de acumulação.*⁽⁵⁴⁾ Relativamente a este grupo de trabalhadores, pode-se referir que as alterações introduzidas constituíram uma adequação da respetiva taxa

⁽⁵³⁾ Abrange essencialmente os valores atribuídos a título de despesas de representação desde que pré-determinados, ainda os montantes atribuídos aos trabalhadores a título de participação nos lucros da empresa, desde que ao trabalhador não seja aplicado um contrato com uma remuneração certa, variável ou mista e abarca ainda as prestações relacionadas com o desempenho obtido pela empresa quando que o respetivo título seja atribuído quer pela sua atribuição regular e permanente.

⁽⁵⁴⁾ Verifica-se um tratamento especial relativamente a três categorias de trabalhadores: aqueles em regime de trabalho de muita curta duração, em regime de trabalho intermitente, com a consagração do registo de remunerações por equivalência e os trabalhadores em regime de acumulação.

contributiva ao âmbito material de proteção e na adequação das bases de incidência contributiva, com o Indexante de Apoios Sociais (IAS). Quanto à proteção de trabalhadores de atividade economicamente débeis, estes beneficiam de taxas mais favoráveis, cuja determinação obedece a critérios de racionalidade e na dedução da parcela relativa aos custos de solidariedade laboral.

De jure constituindo, é consagrada pela primeira vez no CRCSS a igualdade de tratamento do trabalhador dependente e independente quando este seja prestado pelo trabalhador à empresa ou para empresas do mesmo grupo empresarial. Desta feita, a base de incidência corresponde ao total de remunerações auferidas, sendo todo o valor sujeito à taxa aplicável ao contrato de trabalho. Na verdade, a alteração mais significativa a destacar, consubstancia-se na atualização do montante das coimas, tornando-as num dos objetivos fundamentais das penas, que têm como objetivo a dissuasão do potencial infrator de cometer a infração, portanto passa-se a atender ao grau de culpa do agente, ao tipo de pessoa, ao tempo de incumprimento e o bem a acautelar.

Apesar das inúmeras vantagens elencadas supra, verificam-se também contrapartidas no que se refere ao CRCSS, a primeira crítica que se faz diz respeito ao mesmo abranger apenas o sistema contributivo, deixando de fora os regimes não contributivos e de ação social; sublinha-se identicamente a necessidade de modernização dos diplomas e até mesmo a sua inclusão ulterior no código existente à luz do fenómeno de codificação reinante. Para além destas críticas, assinala-se ainda o excessivo carácter teórico de muitas das normas do Código.⁽⁵⁵⁾

Relativamente à prossecução dos objetivos de combate à fraude, de adequação do ordenamento legal ao tecido social nacional e à promoção do emprego, são estabelecidas três medidas essenciais. Neste sentido, o primeiro conjunto de medidas possuem o intuito de aumentar o montante das receitas, i.e., um maior volume de contribuições, plasmado no art.º 46.º do CRCSS, mas também no art.º 162.º e 168.º do mesmo diploma. Este aumento das contribuições foi concretizado à custa da contribuição dos empregadores ou dos credores dos serviços, em caso de prestação de serviços, contudo o conceito de remuneração figura-se amplíssimo (art.º 46.º/1 e 2), sabendo que para estes efeitos é reconduzido à retribuição do trabalhador, vide o

⁽⁵⁵⁾ Neste sentido, são vários os exemplos desta faceta mais teórica e doutrinal, veja-se o caso dos seguintes artigos: art.º 6.º e 10.º, que se debruçam sobre a relação jurídica de vinculação e de contribuição, respetivamente, o art.º 9.º, o carácter sinalagmático entre a obrigação contributiva e o direito a exigir as respetivas prestações, vide art.º 11.º/3 relativo ao enquadramento, o art.º 12.º definida a contribuição e quotização, porém define as entidades patronais como sujeitos passivos da obrigação contributiva no art.º 69.º/2, a afirmação do *princípio da legalidade* na matéria das contraordenações, art.º 232.º e a definição de contraordenação no art.º 221.º, todos do CRCSS.

art.º 258.º do Código do Trabalho. Desta feita, consegue-se aumentar as receitas da Segurança Social, sendo mais larga a base da incidência contributiva a aplicar sobre os rendimentos do trabalhador.⁽⁵⁶⁾ É de salientar que, as prestações referidas neste art.º 46.º/2 não têm todas a mesma natureza, uma vez que, para além da retribuição propriamente dita, encontramos outro conjunto de vantagens patrimoniais, outras prestações compensatórias pelas despesas que o trabalhador possa ter suportado no exercício da sua função, sabendo que o dever contributivo só incide sobre o montante que ultrapasse o valor permitido por Lei. Este objetivo de aumento da tributação também acabou por ter impacto no regime contributivo dos trabalhadores independentes, de acordo com o previsto no art.º 168.º/4 do CRCSS. Passa a ser prevista ainda uma taxa que recai sobre os credores da prestação de serviços que a Lei fixa em 5%. Finalmente, outras normas que visam atingir objetivo, ora em apreço, podem ser encontradas no art.º 61.º, 71.º, 110.º, 122.º e 129.º do CRCSS, na medida em que aumentam o valor das contribuições dos trabalhadores de grupos especiais.

O segundo grupo de medidas versam sobre o combate à fraude e evasão fiscal. Alguns dos claros exemplos destas medidas são expostas no art.º 46.º do mesmo diploma, aproximando o conceito de retribuição ao valor efetivamente auferido pelo trabalhador, mas também no regime de trabalhadores que acumulam funções do art.º 129.º, efetuando uma divisão “artificial” entre as funções de gestor/trabalhador e sancionando o incumprimento das obrigações contributivas e a determinação da responsabilidade contraordenacional do art.º 221.º.

Finalmente, quanto ao terceiro objetivo - *criação de condições atinentes ao surgimento de emprego estável e de penalização do trabalho precário* -, denota-se um desagravamento da taxa em 1% do valor pago pela entidade empregadora nos contratos de trabalho por tempo indeterminado no art.º 55.º/1 e o agravamento da taxa em 3% na celebração de contratos a termo resolutivo conforme o art.º 55.º/2, 3 e 5.⁽⁵⁷⁾ Verifica-se o estabelecimento de uma regra sancionatória de conversão automática em contrato de trabalho por tempo indeterminado dos contratos elaborados a termo, caso se verifique a circunstância prevista no n.º 6 do mesmo

⁽⁵⁶⁾ O art.º 46.º/1 do CRCSS estabelece os critérios de delimitação da base de incidência contributiva, referindo que se consideram como remunerações “*as prestações pecuniárias ou em espécie, que nos termos do contrato de trabalho, das normas que os regem ou dos usos são devidas pelas entidades empregadoras aos trabalhadores como contrapartida do seu trabalho*”, por conseguinte, há a tentativa de realizar uma convergência entre a referida tributação e a tributação da categoria A em sede de IRS.

⁽⁵⁷⁾ Visam desincentivar as empresas de recorrerem à contratação a termo, devido aos maiores custos que passam a incorrer. No entanto, pode ter efeitos perniciosos, uma vez que a Lei já restringe a contratação a termo em casos de necessidade temporária da empresa e pelo período de tempo estritamente necessário à satisfação dessa necessidade, de acordo, com o art.º 140.º do Código do Trabalho.

artigo. Relativamente ao objetivo de promoção de emprego de trabalhadores carecidos de tutela, procede-se à isenção ou redução temporária das contribuições de pessoas afastadas do mercado de trabalho (art.º 57.º, n.º1 alínea b) e o incentivo à contratação de pessoas portadoras de deficiência, com presença no art.º 108.º e 109.º do CRCSS. Quanto ao objetivo de promover o prolongamento da vida ativa de pessoas em condições de aceder à pensão de velhice, este encontra a sua expressão no art.º 57.º, n.º1 alínea c) e 105.º e ss do CRCSS.

2.4. – O regime complementar da Segurança Social: o terceiro pilar

Devido à conjugação de fatores demográficos, económicos e financeiros, que colocam em cheque a sustentabilidade do sistema de Segurança Social, podemos claramente afirmar que em função da apelidada crise do mesmo sistema, surgiu como natural uma nova contenda em defesa (e até mesmo de promoção) dos sistemas complementares da Segurança Social.⁽⁵⁸⁾

No entanto, refira-se que a propósito do conceito de sistemas complementares de Segurança Social, encontra-se enfiado por alguma fluidez e imprecisão.⁽⁵⁹⁾ Daí que podemos usar expressões tão variadas como: *sistemas complementares, esquemas complementares, regimes profissionais complementares, regimes profissionais e esquemas privados ou de pensões*. Contudo, esta miríade de expressões reconduzem-se ao sistema complementar de Segurança Social. Paralelamente, aos factos evidenciados supra, existem regimes privados que devido à sua natureza não são verdadeiramente complementares, mas antes substitutivos dos regimes legais.

Os Regimes Complementares de Segurança Social (RCSS) não estão expressamente previstos na CRP. Conquanto podemos afirmar que o legislador, para além de definir a existência de um direito universal à Segurança Social, fez recair sobre o Estado um papel regulador na organização de um sistema próprio, integrado e unificado de proteção social. No entanto, os RCSS não devem ser considerados com violadores dos ditames constitucionais, dado que o legislador constitucional, a este propósito, admitiu a intervenção de várias IPSS e de outras

⁽⁵⁸⁾ Refira-se que em 16 de abril de 2014, foi adotada a Diretiva 2014/50/UE, relativa à aquisição e manutenção dos direitos e pensões complementares, que deve ser transposta para as legislações nacionais até 21 de maio de 2018 (*Disponível em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=468&langId=pt>*).

⁽⁵⁹⁾ Denote-se que certos autores definem o conteúdo destes regimes complementares de Segurança Social, como aqueles que visam proporcionar todas as garantias que são acrescentadas àquelas previstas no quadro material da proteção social obrigatória ou substituindo-as quando não são aplicadas.

instituições de reconhecido interesse público, mas também o direito à iniciativa privada.⁽⁶⁰⁾ Desta feita, os RCSS devem complementar o sistema público criando um segundo e terceiro pilar de Segurança Social.

Desta forma, a LBSS no seu art.º 24.º, reconhece que a par de um sistema de proteção social (de natureza pública e contributiva), deve o regime abranger também um sistema complementar de natureza pública, privada ou cooperativa. Ou seja, enquanto o previdencial resulta da celebração de um contrato de trabalho, o sistema complementar apresenta uma natureza facultativa, cabendo à iniciativa particular a sua celebração. No quadro do sistema complementar podemos encontrar um Regime Público de Capitalização (RPC) e um regime complementar de iniciativa coletiva ou individual.⁽⁶¹⁾

A criação e a modificação dos regimes complementares são definidos por Leis que regulam o respetivo âmbito material, as condições e técnicas e a garantia dos direitos, sujeitos à regulação, à supervisão e fiscalização legal. O legislador ordinário acabou por definir os contornos do sistema complementar, afirmando que tais regimes complementares são reconhecidos como ferramentas de proteção e de solidariedade social, devendo o seu crescimento estimulado por parte do Estado.

Denote-se, que os RCSS podem ser agrupados em função de diversas perspetivas e podem ser assimilados no âmbito do segundo pilar se tiverem uma natureza coletiva. Por seu turno, se esses mostram-se sobrevestidos de atividade individual já são incluídos no terceiro pilar da Segurança Social. Face o exposto anteriormente, afirma-se que os ditos regimes podem extravasar os compartimentos (demasiado) estanques e rígidos propugnados pela Lei. Refira-se, que no ordenamento jurídico da Segurança Social dispomos de RCSS do sector público (em regimes públicos de capitalização) ou RCSS do sector social (de iniciativa mutualista ou de instituições sem fins lucrativos). Mas também, podem ser identificados uma série de RCSS

⁽⁶⁰⁾ Relativamente a esta temática é pertinente referir a Lei 30/2013, de 8 de maio, contudo considera-se que visa alcançar uma promoção e desenvolvimento da economia social, estabelecendo um regime fiscal mais favorável para estas entidades (Cf. Arts.º 10.º e 11.º da referida Lei).

⁽⁶¹⁾ A adesão ao regime público é voluntária e individual, cabendo a sua organização e gestão às entidades públicas; a complementaridade prosseguida apresenta uma natureza estrita, visa, apenas e só, a atribuição de prestações complementares àquelas concedidas pelo regime previdencial. Por seu turno, os regimes complementares de iniciativa coletiva ou individual possuem uma natureza facultativa, podem ser administradas por entidades públicas, cooperativas ou privadas (mutualistas). As de iniciativa coletiva abrangem os regimes profissionais complementares, financiados pelos empregadores ou por trabalhadores independentes, nas situações de velhice, invalidez e morte têm a sua gestão externalizada. Já os regimes de iniciativa individual podem assumir as formas de *PPR*, seguro ramo Vida, de capitalização e modalidades mutualistas.

exteriores ao próprio ordenamento jurídico da Segurança Social pertencentes ao sector privado (regimes profissionais complementares *proprio sensu*, impróprios e regimes complementares ou substitutivos)⁽⁶²⁾, ou ainda pertencentes ao mesmo sector privado mas com uma natureza de previdência individual (como é o caso dos *PPR's*).

2.4.1. – Fundos de Pensões Abertos

Refira-se que o terceiro pilar da Segurança Social é constituído essencialmente por *Fundos de Pensões Abertos*. A participação no fundo é voluntária dependendo a adesão ao fundo unicamente da aceitação da entidade gestora, sendo que os fundos são supervisionados por esta. Esta realidade é prevista nos artigos 81.º e ss da LBSS, sabendo que podem assumir a forma de *PPR's*, de seguros de *ramo Vida*, de seguros de *capitalização* e de *modalidades mutualistas*. Quanto ao regime público de capitalização (*PPR Público*), corresponde a um RCSS de natureza previdencial, de adesão voluntária e individual, gerido por parte do Estado. Esta figura é regulada pelo Decreto-Lei 26/2008, 22 de fevereiro, no seguimento da entrada em vigor da LBSS, que criou um regime previdencial de natureza complementar do regime público geral. Detém uma natureza obrigatória e abrange as pessoas singulares que, em função do exercício de uma dada atividade, encontram-se abrangidas por regime de proteção social obrigatória. A nível do seu âmbito material (estes fundos de pensões abertos), consistem na atribuição de uma

⁽⁶²⁾ Os regimes profissionais complementares (RPC) *proprio sensu*, são regulados em diversos diplomas como é o caso do Decreto-Lei 307/97, 11 de novembro, Decreto-Lei 428/99, de 21 de dezembro e o Decreto-Lei 225/89, 6 de julho, sendo verdadeiramente este último que se dedica a regular o quadro normativo dos RPC. Estes visam conceder aos trabalhadores, por conta de outrem ou independentes, prestações pecuniárias complementares das garantidas pelo regime geral da Segurança Social. Correspondem de acordo com a letra de Lei “*a formas de previdência coletiva, de natureza convencional ou contratual, geridas por entidades mutualistas, empresas de seguros ou sociedades gestoras, cujo financiamento é efetuado pelas entidades empregadoras, quer pelos respetivos trabalhadores, cujo âmbito material de proteção se confina às prestações complementares garantidas pelo regime geral da Segurança Social*”. Da leitura do art.º 83.º/4 da LBSS o que nos parece que pode surgir como uma mera possibilidade colocada à disposição das partes, já o art.º 11.º do Decreto-Lei 225/89 impõe a título de obrigatoriedade. Por seu turno os regimes complementares profissionais impróprios em fundos de pensões encontra-se regulados pelo Decreto-Lei 12/2006, alterado pelo Decreto-Lei 180/2007, 9 de maio e o Decreto-Lei 357-A/2007, 31 de outubro. No seu art.º 2º diz-nos que “*um fundo de pensões é um património autónomo exclusivamente afeto a realização de uma ou mais planos de pensões ou planos de benefício de saúde não apresentando personalidade jurídica, encontrando-se adstrito às eventualidades de pré-reforma, de reforma antecipada, da reforma por velhice, invalidez e à sobrevivência*”. Podendo ainda prever a atribuição de subsídios por morte de acordo com o art.º 6º. Veja-se que podem ser quer *fundos fechados* (de natureza institucional e/ou empresarial enquadrado no 2º pilar da Segurança Social) ou *abertos* (“*uma mera oferta pública de proteção social de natureza privada*”). Se forem integrados no 2º pilar da Segurança Social vigora o *princípio de autonomia patrimonial* dado que os montantes serão afetos, única e exclusivamente, ao pagamento das remunerações de gestão e de depósito e ao pagamento dos prémios, sendo geridos por entidades constituídas para esse fim, ou por empresas de seguros que atuem legalmente no ramo vida (Decreto-Lei 94-B/98, 17 de abril). A técnica de gestão é a técnica financeira, conforme o art.º 12º do Decreto-Lei 12/2006, sendo proibido o método de repartição dos capitais de cobertura. O RCSS do sector bancário resulta do Acordo Coletivo Vertical (ACTV), sendo em parte integrado e em parte autónomo face ao sistema público.

pensão de velhice ou invalidez, tendo por base de incidência as contribuições dos sujeitos definidos no momento da adesão, com recurso à figura da média dos valores auferidos. Para a subsistência da relação contributiva exige-se o reconhecimento de atividade laboral efetivamente exercida pelo trabalhador. O respetivo financiamento é operado através de um fundo aberto constituído por unidades de participação (UP's), sendo os montantes das contribuições creditados mensalmente e geridos em sistema de capitalização real. Para finalizar, a Lei estabelece uma distribuição de rendimentos, dos quais pelo menos 50% do montante tem que ser alocado em títulos representativos de dívida pública nacional, nos termos do art.º 32.º e 33.º do Decreto-Lei supramencionado.

2.4.2. – Fundos Poupança Reforma

O regime dos Planos Poupança Reforma encontra-se presentemente regulado no Decreto-Lei 158/2002, de 2 de julho (com a última redação dada pela Lei 57/2012, de 09 de novembro). Da leitura do diploma supramencionado, constatamos que podem ser subscritos, quer por pessoas singulares ou coletivas, a favor dos seus trabalhadores revestindo a forma de um produto de previdência individual, gerido em capitalização real.⁽⁶³⁾ Esses valores podem ser objeto de reembolso, em qualquer uma das situações enunciadas no art.º 4.º/1, mas também fora delas (tratando-se de uma disposição meramente exemplificativa). Diferentemente, subsistiu até 2002, dado que esses montantes não eram colocados à disposição dos subscritores caso se verificasse alguma das situações tipificadas na Lei.⁽⁶⁴⁾ Caso tenha existido uma adesão individual, não é garantido o acesso à liquidez de forma imediata, mas apenas caso seja verificada algumas das eventualidades previstas no art.º 6.º/1 do Decreto-Lei 12/2006, ou em caso de *desemprego de longa duração*, de *doença grave* ou *incapacidade permanente* para o trabalho. Igualmente, os PPR's correspondem a um produto de poupança fiscal e parafiscal mais favorável, sendo-lhes atribuídos benefícios fiscais, de acordo com o art.º 21.º do EBF.⁽⁶⁵⁾

⁽⁶³⁾ Nomeadamente em mercado imobiliário, fundo de pensões ou fundo autónomo, de uma modalidade de seguro do ramo vida estando sujeitos a fiscalização por parte da CMVM.

⁽⁶⁴⁾ Veja-se o que nos diz a jurisprudência a este propósito com o é o caso do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, 5 de maio de 2008, processo n.º 0723831 – “*o reembolso do valor investido de um FPR é exigível a qualquer tempo*”. Mesmo que se encontrem já em pagamento “*a natureza de índole privada, desta maneira, será disponível posto que com regras que visam assegurar uma prudente e rentável gestão dos valores aplicados, o que, pese embora a sua função complementar previdencial não sujeita a qualquer impenhorabilidade*”, de acordo com o Ac. de 23 de novembro de 2006, com o processo n.º 06555280 (*disponíveis em www.dgsi.pt*).

⁽⁶⁵⁾ Denote-se que, ao contrário que sucede nos FPR, os PPR não são resgatáveis no curto prazo. Exceto se verifique *reforma por velhice*, *desemprego de longa duração*, *incapacidade permanente para o trabalho*, *doença grave* ou *aos 60 anos de idade*, desde que se tenham completado cinco anos desde a data de subscrição.

3. – As reformas e o futuro da Segurança Social

A partir deste momento, tendo sido feita uma análise do passado do Direito da Segurança Social até as alterações mais recentes operadas neste contexto, resta-nos analisar os tipos de reformas fundamentais que se palpabilizaram nas últimas décadas. Para além disso, serão apresentadas algumas soluções como forma de superação do atual estado de crise do sistema de Segurança Social.

É oportuno referir que, não obstante a Segurança Social seja normalmente tomada como um dado adquirido, o certo é que se trata do *output* da evolução das políticas públicas que visaram (*à priori*) colmatar as falhas do mercado, das famílias e das sociedades em face dos diversos riscos sociais, assegurando assim, um amparo às pessoas que se veem colocadas numa situação carência (ou como uma forma de garantir um mínimo de subsistência, quando os rendimentos são ameaçados ou extintos) e vinculando obrigatoriamente os membros ativos da sociedade como financiadores do sistema com base nos rendimentos do seu trabalho.

O sistema de Segurança Social oferece uma proteção aos seus beneficiários, até mesmo quando estes não desenvolveram anteriormente qualquer atividade económica.⁽⁶⁶⁾ Na realidade, o sistema de Segurança Social apresentava-se (sensivelmente até à última década do séc. XX) como sendo uma conquista virtuosa colocada à disposição dos mais desfavorecidos, baseada num sistema de responsabilização dos riscos sociais e alcançando um financiamento coletivo do dito sistema. Porém, progressivamente começamos a compreender que, o presente não é o espelho do passado, pois o aumento galopante dos custos para a manutenção do sistema tornaram-se incontroláveis. Contudo, a resposta pública a estas interrogações tem sido dada no sentido de controlar essa progressão, em nome das gerações futuras, segundo um princípio de *equidade intergeracional*.⁽⁶⁷⁾

⁽⁶⁶⁾ Estima-se que na generalidade dos Estados-Membros são mobilizados cerca de 20% a 30% de tudo o que é produzido anualmente em cada Estado (PIB), para financiar as prestações e serviços garantidos pelo sistema de Segurança Social. Veja-se que em média 12% do valor do PIB é afetado ao pagamento das pensões de velhice e de sobrevivência e 7% são despendidos a nível de subsídios de doença e cuidados de saúde. (in *Eurostat, The Social Situation in the European Union, 2009, disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KE-AG-10-001>*). Contudo, nos últimos anos, desde 2007, o valor do PIB estimado para o pagamento de todas as prestações garantidas pela Segurança Social tem vindo a diminuir sucessivamente, excetuando o caso português.

⁽⁶⁷⁾ Ora, para João Loureiro “numa perspetiva financeira, as pensões que o sistema de Segurança Social, em termos previdenciais, se obriga a pagar no futuro devem ser vistas como dívida, desenvolvendo-se instrumentos de *accounting intergeracional*. A sustentabilidade do sistema deve ser considerada também a partir de uma lógica de justiça intergeracional” (in LOUREIRO, João Carlos, “*Adeus ao Estado Social? A Segurança Social entre o*

Originariamente, os diferentes sistemas que se foram implantando nos diversos países assentaram num conjunto de circunstâncias muito favoráveis ao crescimento sustentado, quer dos sistemas, quer dos níveis de proteção concedida. Assentes num contexto demográfico mais robusto que o atual, sendo mesmo potenciado por um crescimento desmesurado da população do final dos grandes conflitos (o fenómeno denominado de “*baby boom*”) e aliado a um crescimento económico impar, podemos afirmar que este período correspondeu ao período fulgente da história do Direito da Segurança Social.⁽⁶⁸⁾

Outra razão para no passado verificar-se o triunfo da Segurança Social, prendia-se com o fenómeno de adesão política à implementação dos sistemas de proteção visto que os benefícios esperados eram particularmente atrativos para os denominados “*grupos de risco*”. Através dos sistemas, era executada uma política de redistribuição do rendimento entre indivíduos e gerações, tornando-se essa mesma num potente instrumento político que apelava diretamente a sentimentos de *justiça*, *solidariedade* e de *igualdade* nas sociedades. Para além destas circunstâncias, os sistemas visavam superar as falhas de mercado e assumiam-se como uma vertente do paternalismo estatal, que protegia os indivíduos que, ao longo da sua vida, não poupavam o suficiente para a sua reforma.

Na segunda metade do séc. XX emerge o Estado Providência, que acabou por promover uma regulação económica e social sustentada em pactos de partilha estabelecidos mediante um prévio diálogo social e negociação coletiva (segundo a ideia de contrato social, proposto por John Rawls, concretizando um ideal de justiça social) e assente numa responsabilidade individual previdencial reduzida, toda assegurada pelo Estado, institucionalizando um solidariedade social entre gerações. Assim, havia a defesa da celebração de um contrato intergeracional entre jovens, adultos e idosos, sendo este o contrato que ditava os imperativos do presente e do futuro da proteção social, na medida em que, o laço entre gerações configurava-se através de uma intermediação formal e contratualizada tacitamente aceite por todos os membros da sociedade. Desta feita, o financiamento por repartição apresentava-se como o método mais adequado para a prossecução desse objetivo.

crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010, pág. 134).

⁽⁶⁸⁾ Só quando o excepcionalíssimo político, demográfico e económico do segundo pós-guerra imperava é que o modelo pôde prosperar.

Contudo, na década de 1980-1990 o contexto económico e político alterou-se. Verificou-se um desacelerar do crescimento populacional e um envelhecer progressivo da população dos países mais desenvolvidos, contribuindo também o facto de se assistir a um aumento da esperança média de vida. A consciência das vulnerabilidades dos sistemas públicos de proteção dos riscos sociais começou a crescer, sabendo-se que na origem de tal situação encontrava-se o fenómeno do envelhecimento demográfico, em resultado da conjugação dos fatores da natalidade, da mortalidade e dos movimentos migratórios das comunidades.⁽⁶⁹⁾ Facilmente conclui-se que a principal razão desta evolução tímida da população devia-se à queda continuada das taxas de fecundidade, acompanhada pelo progresso da esperança média de vida. Ademais, já em 2008, no conjunto dos países da UE, a proporção de jovens com menos de 15 anos, no total, era menor que a de pensionistas com 65 ou mais anos, registando-se uma diferença de 1,3% entre essas categorias, sendo que em Portugal essa diferença era maior em 0,6%⁽⁷⁰⁾, dificultando assim, a renovação geracional da população portuguesa. Atendendo ao panorama nacional uma vez verificado, na última década, saldos migratórios negativos e com o aumento da esperança média de vida, podemos perspetivar uma diminuição da população nacional num horizonte a médio-longo prazo.⁽⁷¹⁾

Quando o séc. XX se aproximava do seu termo, as contas geracionais apresentavam na generalidade dos Estados saldos negativos, antecipando-se mais transferências fiscais, bem como o aumentar do montante de contribuições a pagar pelas diferentes gerações. Até esse momento, um trabalhador de 50+ anos recebia mais do que pagou ao longo da sua vida profissional, ao passo que um jovem a iniciar a sua atividade profissional iria receber o equivalente (ou até menos) aos descontos efetuados, até à sua reforma. No caso português, para existir um equilíbrio orçamental intertemporal, o acréscimo da carga fiscal precisa-se situar num valor próximo dos 10% a 20% do PNB.⁽⁷²⁾ Em conclusão, a conjugação dos inúmeros

⁽⁶⁹⁾ Os últimos dados estatísticos apresentados a nível comunitário mostram que a população total do espaço europeu cresceu a ritmos lentos, podendo afirmar mesmo que o crescimento natural de alguns países tem sido nulo ou negativo, como acontece em Portugal atualmente.

⁽⁷⁰⁾ In MENDES, Fernando Ribeiro, *O futuro hipotecado*, FFMS, pág. 18.

⁽⁷¹⁾ Para Fernando Ribeiro Mendes “Estes países não são para velhos? O regime da fecundidade do nosso tempo é acompanhado pelo aumento substancial da longevidade média dos indivíduos. Entre 1960 e a atualidade, a esperança de vida à nascença aumentou cerca de 10 anos nos principais países europeus (e cerca de 15 anos no caso português). Vivendo-se, em média, cada vez mais anos e não se renovando suficientemente as gerações, alteram-se as proporções entre os diversos grupos de idades das populações em detrimento dos jovens e o volume populacional estagna ou em alguns casos regride” (*Idem, Ibidem*, pág. 22).

⁽⁷²⁾ Na opinião de Glória Teixeira “as receitas provenientes das contribuições obrigatórias não são suficientes para o pagamento de todas as prestações aos beneficiários; o país será cada vez mais financiado pelas receitas fiscais, às prestações recebidas hoje pelos beneficiários são aplicadas em regras novas que não eram tidas em conta no momento em que esse beneficiário pagou as contribuições obrigatórias; a corresponsabilidade cronológica também

fatores já evidenciados tornaram iminente a adoção de reformas com o intuito de tornar viável o futuro do sistema de Segurança Social.

Ora, um dos maiores desafios colocados à Segurança Social consiste em responder às novas solicitações que surgem principalmente na velhice, sabendo que uma demografia envelhecida da população comporta a discussão da viabilidade do sistema proteção a longo prazo. Atualmente o modelo social europeu coloca um sério desafio à UE, agravado pela circunstância que a gestão dos riscos sociais permanece no essencial um assunto do foro interno dos Estados-Membros.⁽⁷³⁾

3.1. – As reformas de primeira geração

Paulatinamente, tornou-se claro que a insustentabilidade da Segurança Social seria um facto consumável num curto prazo de tempo, sendo desta forma fundamental reformar, para se garantir a viabilidade dos sistemas existentes. Os países ao apresentarem crescimentos nulos a nível demográfico foram forçados a alterar as suas políticas de proteção e as regras de substituição do rendimento o quanto antes, sob pena de todo o edifício da Segurança Social entrar em colapso a médio ou a longo prazo. Começaram-se a desenhar as políticas nacionais com o objetivo de reduzir os níveis de substituição dos rendimentos, bem como a controlar o âmbito material e subjetivo dos esquemas públicos de pensões. Denote-se que, estamos a abordar as reformas de primeira geração que visariam uma contenção da despesa social através de um controlo de encargos de pensões.⁽⁷⁴⁾

Tradicionalmente, as formas de influenciar a evolução das despesas com as pensões reconduzir-se-ão às seguintes medidas: para reduzir o peso do consumo total da população no PIB pode-se aumentar carga fiscal ou tendo em vista o objetivo de diminuir o peso dos pensionistas na

falha dado não ser seguro que a eventual pensão a receber no futuro tenha em conta as contribuições obrigatórias efetuadas pelo sujeito durante a totalidade da carreira contributiva”. (in TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, Almedina, 2010, págs. 146-176).

⁽⁷³⁾ Numa publicação da Comissão Europeia, 2000, podemos determinar que “a sustentabilidade dos sistemas de pensões determinará em medida significativa a capacidade da UE de realizar a promoção de um alto nível de proteção social, que será um dos objetivos fundamentais definidos no art.º 2.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia”.

⁽⁷⁴⁾ A este propósito, de acordo com Fernando Ribeiro Mendes, a parte do produto gasto com as pensões, pode ser perspectivado de três formas em relação com a evolução desse encargo: “o consumo total em percentagem do PIB, que depende das decisões dos agentes quanto à poupança e investimento; também o peso dos pensionistas na população total, variando de acordo com a evolução demográfica e as condições legais de atribuição da reforma e a nível do consumo dos pensionistas em comparação com a população total” (MENDES, Fernando Ribeiro, *Op. Cit.*, pág. 74).

população opta-se pela adoção de políticas que permitam o aumento da população; pode-se ainda aumentar a idade de passagem à reforma ou alterar as regras de atribuição e do cálculo do respetivo benefício. No entanto, se se pretender reduzir o nível de vida dos pensionistas, pode haver mudanças na forma de cálculo dos benefícios, reduzindo o montante das pensões atribuídas.

Os diferentes governos, em face destas políticas adotadas, sofreram uma enorme contestação social, criando-se sérios desafios à aplicabilidade das reformas traçadas. As medidas mais contestadas foram as respeitantes à redução da taxa de dependência (responsável pela relação entre o total de pensionistas e a população ativa), o aumento da idade da reforma e o surgimento, pela primeira vez, das penalizações aplicadas em caso de situação de reforma antecipada.

Até este momento, todos os sistemas baseavam-se num sistema de benefício definido, no qual seria garantida a cada reforma uma taxa fixa de substituição dos salários declarados na totalidade da sua carreira profissional, até um limite máximo de 80% desse valor. O esquema era designado como um esquema gerador de expectativas, mas pouco flexível aquando da introdução das alterações devido aos direitos que eram juridicamente garantidos e devidos pelo Estado aos cidadãos. A este propósito, Musgrave na sua obra *“Teoria de Finanças Públicas”* acabou por defender uma superioridade da garantia de uma relação estática entre a pensão média atribuída e o correspondente ao salário médio da população ativa. Desta feita, toda e qualquer alteração da realidade estaria a cargo das pessoas em atividade, bem como pelos pensionistas, de forma justa e equitativa. Deu-se uma inversão do paradigma, na medida em que se deixou de refletir os ganhos do passado, passando a abranger uma percentagem fixa do salário médio adequada à evolução dos salários segundo uma ideia de repartição. Toda a discussão orbitou em torno da comparação dos rendimentos disponíveis pelos reformados e trabalhadores ativos. Verificou-se também a defesa de uma moderação na percentagem do valor relativo às atualizações periódicas das pensões, no entanto, esta acaba por transferir para os pensionistas todo o esforço das dificuldades orçamentais.⁽⁷⁵⁾

Quanto à pressão sobre o consumo através de tributação e incentivos fiscais ao aforro, sustentou-se que a própria configuração dos sistemas de pensões devia ser alterada tanto no cálculo do benefício a atribuir, bem como no seu financiamento. Desta feita, ressurgem de novo

⁽⁷⁵⁾ Ora, fazendo um contraponto com a realidade, podemos dizer que todo o programa de ajustamento financeiro, aplicado em Portugal, foi feito desta forma penalizando severamente os idosos e levantando inúmeras questões de constitucionalidade das mesmas medidas.

as ideias de privatização da Segurança Social, apoiando-se num pensamento de capitalização das contribuições acumuladas até à reforma, cujo valor seria convertido numa renda vitalícia, sendo apenas definida a taxa de contribuição social e o benefício formar-se-ia de acordo com as rendibilidades obtidas nos mercados financeiros.⁽⁷⁶⁾

Este relançar da questão em torno da privatização do sistema de Segurança Social, foi galvanizada pelas propostas feitas num relatório publicado pelo Banco Mundial ⁽⁷⁷⁾. Esta instituição internacional advogava o regresso ao financiamento por capitalização dos sistemas, sem benefício definido e recomendando um sistema assente em 3 pilares: um pilar público com funções típicas de um seguro social, atribuindo modestas pensões; o segundo pilar de poupança (não redistributivo) financiado por regimes de capitalização e o terceiro pilar prospetivado como complementar, em sistema de capitalização promovido e incentivado pelo Estado. Na UE o impulso reformista em prol da sustentabilidade do sistema público da Segurança Social e de controlo da despesa pública deu-se no ano de 2000 com o Método Aberto de Coordenação (MAC). Este método é um processo voluntário de fiscalização e autoavaliação com o intuito de erigir objetivos comuns, que está integrado por um conjunto de medidas legislativas criando processos de coordenação, reforçando a coesão e a solidariedade na UE.⁽⁷⁸⁾ Similarmente foi criada pela comissão de política económica da UE, uma entidade apelidada de AWG (*Ageing Working Group*) destinada a desenvolver um acompanhamento estatístico e prospetivo da situação comunitária.⁽⁷⁹⁾

Em suma, as reformas de primeira geração surgem em meados da última década do séc. XX com o intuito de restringir o consumo médio dos pensionistas, alterando as fórmulas de cálculo, incorporando salários de referência em períodos temporais mais dilatados na base da incidência da taxa da formação desse direito. Com a atualização periódica das pensões, procurou-se que

⁽⁷⁶⁾ Situação que veio ser duramente criticada com a “crise do *subprime*” devido à falta de regulação dos mercados financeiros internacionais, surgindo assim uma desconfiança generalizada relativamente a estes mecanismos.

⁽⁷⁷⁾ Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/08/698118/world-bank-annual-report-1994>, *World Bank Annual Report 1994*.

⁽⁷⁸⁾ Refira-se que, na comunicação n.º 418 da Comissão Europeia de 02 de julho 2008, vem consagrado a importância do MAC a nível da aprendizagem mútua, promovendo um maior envolvimento das partes interessadas e incentivando a modernização dos sistemas de proteção social, aumentando a sensibilidade social para o problema da pobreza e da exclusão social (in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:52008DC0418>).

⁽⁷⁹⁾ No contexto europeu foram estabelecidas as seguintes diretrizes para a prossecução dos objetivos já assinalados anteriormente: “*estabelecer uma garantia de rendimentos na reforma adequados para todas as pessoas, o acesso a pensões que permitam uma manutenção do nível de vida por parte dos reformados; a defesa da sustentabilidade financeira dos esquemas de pensões públicas e privadas, no contexto da estratégia comunitária de envelhecimento ativo (...) e viabilização dos esquemas de capitalização e a existência de sistemas de pensões transparentes e adequados às necessidades das pessoas*”.

não se excedesse a reposição do poder de compra dos reformados, efetuando uma redução da taxa de inflação. Posteriormente, alteraram-se os requisitos de atribuição das pensões, forçando os trabalhadores a permanecerem (o mais que possível) na vida ativa, retardando o momento de jubilação e penalizando o montante que auferiria caso não se verificasse a situação de reforma antecipada.

3.2. – As reformas de segunda geração

Já em pleno séc. XXI, o apressar do envelhecimento demográfico conjugado com a desaceleração económica mundial levaram a que fossem recuperadas as discussões acerca da viabilidade a médio-longo prazo da Segurança Social. As medidas tomadas anteriormente foram eficazes por um período limitado de tempo, mesmo pensando-se que essas medidas seriam bastantes para garantir a sustentabilidade dos sistemas. Mas uma vez mais a história mostrou-nos que, a nível da perspetivação do futuro da Segurança Social devemo-nos cingir a períodos temporais cada mais curtos e com recurso a técnicas atuariais.

Em 2001, o Conselho Europeu de Estocolmo definiu três diretrizes fundamentais relativamente às políticas de sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, nomeadamente: *redução da dívida pública; elevação das taxas de emprego e produtividade; adoção de reformas dos sistemas de pensões e de cuidados de saúde*. No mesmo ano foram preconizados os princípios que os Estados-Membros deveriam observar, com vista a garantir a sustentabilidade dos sistemas de benefícios, bem como um acelerar da aplicação das reformas.⁽⁸⁰⁾

A introdução e promoção de esquemas privados de capitalização tornou-se realidade de forma a ser permitida uma adequação do montante do benefício à demografia e ao desempenho da economia. Suscitou-se a defesa do estabelecimento de uma segunda pensão complementar àquela garantida pelos sistemas públicos, que era criada com base em sistemas de capitalização financeira, mas na verdade tudo dependia da importância da pensão no rendimento disponível dos pensionistas e do seu aglomerado familiar.⁽⁸¹⁾ Algumas das reformas mais utilizadas no

⁽⁸⁰⁾ Algumas das diretrizes fixadas na Cimeira Europeia de Barcelona foram as seguintes: “*assegurar aos idosos um nível de vida decente e permitir-lhes uma integração na vida social e cultural; garantir pensões condignas para todos; garantir um elevado nível de emprego; adoção de políticas de manutenção da vida ativa dos mais idosos; controlar a despesa pública fixando-a numa percentagem do PIB compatível com o PEC; assegurar esquemas de pensões privadas sob regulação estatal; compatibilização dos sistemas de pensões com requisitos de flexibilidade e segurança, etc.*”.

⁽⁸¹⁾ Estudos recentes da OCDE indicam que nos países da UE, entre 50 a 75% do rendimento disponível assegurado aos idosos é garantido mediante transferências públicas, sendo que em Portugal esse valor se situa nos 60%, ou seja, acaba por ser bastante revelador a dependência dos reformados aos montantes atribuídos pelo sistema público (in OCDE, *Pensions at glance*, 2009).

contexto europeu consistiram num elevar da idade estatutária de passagem à reforma, bem como a criação de incentivos de adiamento da reforma, sobretudo com a aplicação de bonificações em caso de adiamento, ou caso contrário, na presença de uma antecipação desse estado, seriam aplicadas penalizações. Porém mais importante, seria a alteração da fórmula de cálculo do benefício, modificando as bases de incidência tanto na percentagem do salário a considerar como na sua atualização. Desta feita, deu-se a introdução de ajustamentos automáticos através de mecanismos de atuação periódica à evolução da esperança média de vida.

Alguns países do espaço comunitário foram ainda mais longe removendo, em todo ou em parte, o critério imperante até esse momento, i.e., verificou-se a remoção do *princípio do benefício definido*. Casos como o da Hungria, Polónia, Suécia, entre outros, que introduziram contas individuais obrigatórias de gestão privada, sendo o caso sueco o mais inovador, uma vez que permite a criação de um esquema de capitalização virtual, com base no rendimento “*nocional*”. Este esquema consiste essencialmente no registo das contribuições sociais individuais numa conta-poupança, sendo atribuído um rendimento de valorização das contribuições acumuladas, calculada através de uma taxa fixada anualmente pelo Estado. Afastando-se da gestão exteriorizada, há aqui uma determinação fixada de acordo com a evolução dos salários e do crescimento do PIB.⁽⁸²⁾ Desta feita, os sistemas de Segurança Social que adotaram este método são mais suscetíveis a flutuações do montante das reformas atribuídas, na medida em que, caso a esperança média de vida aumente existe automaticamente uma contração do valor atribuído. Estes acabam por ser sistemas mais transparentes, uma vez que os beneficiários poderão, a todo o momento consultar o montante existente na sua “conta”. Assim, conclui-se que estamos perante um modelo de repartição que minimiza as consequências do envelhecimento demográfico, sendo que os valores são estabelecidos com um ajustamento direto à economia nacional e à demografia.

Porém, como resultado da aplicação das novas medidas no seio da UE, constatou-se que estas reformas aplicadas, apesar de terem resultados variáveis, não foram suficientes para alcançar

⁽⁸²⁾ Relativamente a esta realidade refira-se que no nosso País, facilmente poder-se-ia estabelecer um modelo similar ao Sueco. A premissa na qual assenta a minha posição, parte do facto que o Estado Português “possui” uma instituição bancária, na qual se lograria esse objetivo de capitalização. Assim sendo, conseguir-se-ia alcançar o objetivo preconizado pelo modelo nórdico, com a vantagem de ser arredada desta, a desconfiança que poderia surgir na sociedade portuguesa, devido à circunstância das suas contribuições sociais passarem a ser geridas por “*privados*”. Por conseguinte, o facto do Estado Português ser detentor de um Banco “Público” poderia trazer claras vantagens para o modelo lusitano, pois permitia-se assim, fazer uma transição sustentável do modelo atual de Segurança Social para um modelo “*privado*” de capitalização indexada ao PIB nacional, assente numa relação de confiança recíproca entre o Estado e a comunidade.

com sucesso do equilibrar das contas públicas. Neste sentido em julho de 2010 foram concretizadas, no Livro Verde da Comissão Europeia - *Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros*⁽⁸³⁾ - as reformas de terceira geração.⁽⁸⁴⁾ A recente crise económica precipitou a elaboração do Livro Branco (2012), por parte da Comissão Europeia, preconizando a urgência na adoção de novas medidas. Porquanto os Estados tiveram que fazer ajustamentos às suas despesas e dívidas públicas, aplicando cortes nas prestações sociais surgindo o advogar do reforço das pensões por capitalização. Alguns dos objetivos definidos e a serem concretizados até 2020 radicam na *eliminação do sistema de benefício definido como regra geral dos esquemas*, através de um ajustamento direto das pensões à evolução da esperança média de vida, mas também a criação de *contas individuais de capitalização virtual*, ainda pela tentativa de *diversificação das fontes de rendimento dos reformados* e o *aumento da idade estatutária da pensão* aproximando-a sucessivamente dos 70 anos.⁽⁸⁵⁾ Portanto conclui-se que os diferentes Estados-Membros deixaram de ter a capacidade de suportar um sistema totalmente público, sem o auxílio de esquemas complementares no pagamento das prestações de reforma, apelando-se a uma maior responsabilização individual para compensar a redução dos valores atribuídos, através da poupança privada e do prolongar do estatuto de trabalhador até fases mais tardias da vida do sujeito.⁽⁸⁶⁾

Em Portugal, a transferência integral do risco do aumento da esperança média de vida para o beneficiário fora concretizada, no ano de 2007, pela introdução do fator de sustentabilidade das pensões, sabendo que há uma redução do valor total da pensão à medida que a esperança média de vida aumenta, obrigando o trabalhador a permanecer mais tempo em atividade para

⁽⁸³⁾ COMISSÃO EUROPEIA, Livro Verde “Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros”, COM (2010) 365 final, 7 de julho de 2010.

⁽⁸⁴⁾ O Livro Verde definiu uma agenda para tornar as pensões adequadas e sustentáveis a longo prazo, criando condições que para tanto homens e mulheres façam parte da força de trabalho nacional, permitindo a constituição de poupanças-reforma complementares e seguras. Posteriormente o Livro Branco de 2012 estabeleceu como desafios comunitários: *I) garantir a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões; II) manter a adequação das prestações da reforma; III) Aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho, bem como dos trabalhadores mais velhos; IV) Reforço do papel desempenhado pelos Estados-Membros e União Europeia, neste domínio.*

⁽⁸⁵⁾ Segundo a posição partilhada por Ana Carvalho, “o objetivo do Livro Branco é orientar os instrumentos políticos da União Europeia no sentido de prestar um maior apoio aos esforços dos Estados-Membros em matéria de reforma das pensões. Para tal propõe um conjunto de iniciativas, que vão desde a legislação sobre incentivos financeiros à coordenação política, passando pela monitorização dos progressos alcançados na realização de objetivos comuns no quadro integrado e abrangente da Estratégia Europa 2020.” (Cf. CARVALHO, Ana, *in A reforma das pensões na União Europeia*, Revista Electrónica de Direito, pág. 8).

⁽⁸⁶⁾ Numa projeção feita pela Comissão Europeia correspondente ao período de anos de 2006 a 2046, refere-se que os mais penalizados, no espaço compreendido de tempo, serão os titulares de pensões de nível médio sofrendo uma contração do valor das suas reformas num valor a rondar entre 15 a 35%, sendo que em Portugal esse valor rondará um valor muito próximo dos 20%.

compensar essa perda (colocando em causa, *o pr. do não retrocesso social e o pr. da confiança*).⁽⁸⁷⁾

Ora, avizinhando-se mais limitações e mais cortes nos apoios sociais no futuro próximo, é compreensível que surjam, cada vez mais, vozes discordantes das políticas públicas adotadas, defendendo-se mesmo a ideia de um “*opting out*” dos beneficiários para esquemas privados de pensões. Esta realidade tornou-se possível no Reino Unido, com o *National Pension Saving Scheme*, porém acredito que em Portugal essa mutação automática de regime não é possível. Veja-se que nos países nórdicos existem inúmeros esquemas de capitalização disponíveis, quer de natureza pública quer privada, constatando-se o facto que mais de 80% da população ativa está inscrita em sistemas complementares; no caso alemão esse valor ronda os 60% da população e em Portugal só 4% da população está munida de uma alternativa ao sistema público numa situação de falência do mesmo, o que constitui uma situação alarmante exigindo novas políticas de promoção de esquemas contributivos complementares.⁽⁸⁸⁾

Uma vez que estes riscos da longevidade não são totalmente equacionados no panorama nacional (havendo uma miopia política e social quanto ao tema), teremos então uma discussão acerca de equidade entre gerações, dado que só existirá uma Segurança Social justa, se for sustentável no tempo. Para se conseguir essa equidade deve-se recorrer a mecanismos de determinação atuarial das pensões, dado que normalmente os custos dos benefícios desejados e das perspetivas de duração média da vida dos seus membros está excluída da redistribuição entre gerações. Daí que, a equidade atuarial exige a todo o momento um ajustamento da taxa contributiva. Na verdade, pessoas pertencentes a gerações diferentes poderão estar sujeitas a

⁽⁸⁷⁾ É conveniente salientar que, no presente ano (2015), os trabalhadores do setor privado e da função pública, que decidam antecipar a idade de reforma têm de contar com um corte na pensão de 13,02%. A este corte, soma-se outro, de 0,5% por cada mês que falte até atingir a idade da reforma, sabendo que a mesma se situa nos 66 anos. No entanto, o estabelecimento do fator de sustentabilidade levantará (mais tarde ou mais cedo) problemas de legalidade. Ora, os argumentos que sustentam essa posição prendem-se com a circunstância de que o fator de sustentabilidade, desde que foi instituído, tem vindo a aumentar sucessivamente indexado à esperança média de vida (EMV) portuguesa. Desta feita, sendo expectável o aumento da EMV, facilmente se conclui que também se procederá a uma atualização constante do fator de sustentabilidade. Por conseguinte, não será de todo irrealista afirmar que, num curto-médio espaço de tempo, teremos cortes nas pensões a rondar os 20% ou 25%. Em suma, não se verificando o estabelecimento de um teto máximo (relativamente ao fator de sustentabilidade), nem se prevendo a criação de um método alternativo, no futuro seremos deparados com a discussão em torno da questão da legalidade ou “ilegalidade” do dito fator.

⁽⁸⁸⁾ Cf. *Social Protection Committee/European Union, Privately Managed Funded Pension Provision And Their Contribution to Adequate And Sustainable Pensions*, 2008.

Ora a propósito do aludido, diga-se que a União Europeia deve reforçar o seu quadro regulado com o intuito de apoiar a concretização de planos de pensões profissionais, contribuindo para a redução dos custos nacionais com as pensões. Neste sentido, foi criada a Diretiva 2003/41/CE, de 3 de junho de 2008, que visa a instituição e realização de planos de pensões profissionais (IRPPP).

um esforço contributivo que variará em termos absolutos, dessa feita, a equidade intergeracional pode traduzir-se em alcançar um nível de bem-estar idêntico entre essas gerações. Denote-se que o *Basic State Pension* inglês é espelho dessa realidade, dado que o cidadão recebe um montante uniforme, variável apenas em função da duração da sua carreira contributiva. Portanto, exige-se a fixação de um nível mínimo que é garantido a todos os inscritos, corrigindo as fórmulas de benefício atribuído existentes anteriormente.⁽⁸⁹⁾

3.3. – A reforma do Estado Social: o caso português.

Refira-se antes de mais que, o nosso país sofre de um atraso a nível da modernização dos sistemas de Segurança Social tendo em consideração os esforços empreendidos nos últimos anos, por parte dos outros congéneres europeus. Ao contrário do que aconteceu na grande maioria dos Estados-Membros, que dotaram os seus sistemas de Segurança Social de mecanismos flexíveis de modernização à luz das orientações propostas em diversas instâncias comunitárias, os dados concernentes ao caso português recomendam a adoção de novas medidas, mais energéticas para esse efeito.

Ora, na década de 90 surgiu a primeira grande discussão a propósito da reforma da Segurança Social, proclamando-se a necessidade de uma contenção dos custos das pensões desencadeado pelo rápido envelhecimento da população portuguesa. Esta fase da discussão de reformas sistémicas da Segurança Social classifica este período como o período das reformas de “primeira geração” em Portugal. Sucessivamente, em 1998 é criado o *Livro Branco* da Segurança Social, no qual é realizado um diagnóstico prospetivo da realidade portuguesa (à época), sabendo que se tratava de um período no qual as contribuições sociais eram largamente excedentárias relativamente às despesas, mas que a longo prazo essa realidade degradar-se-ia sobretudo em consequência da evolução demográfica. Para além disso, um fator que permitia a existência de uma Segurança Social superavitária consistia no facto da carreira contributiva

⁽⁸⁹⁾ Esta perspetivação dos factos leva-nos a abordar a visão contratualista de John Rawls, na medida em que sustentava que cada pessoa goza de um igual direito a um conjunto de liberdades de base compatíveis com o sistema geral, sendo este direito prevalecente face a qualquer outro, num sistema universal. Todos partem de uma “posição original”, ou seja a todos é garantido uma equidade processual, mas deverá existir um contrato social hipotético celebrado pelos cidadãos em condições de desconhecimento radical das circunstâncias da existência, que exigirá o estabelecimento de uma poupança necessária de forma a assegurar uma justiça ideal às gerações vindouras. Mas o problema desta contratualização social surge com as dificuldades existentes em alcançar uma “concordância intergeracional”, dado que suscita problemas a nível da distribuição do rendimento a longo prazo. Contudo eticamente a partilha intergeracional de benefícios e de encargos, resulta como sendo a mais ajustada à demografia e à própria justiça entre gerações, apesar de existirem alguns problemas na sua aplicação, esta solução responde a todos os desafios colocados pela equidade intergeracional.

média, do conjunto de pensionistas, situava-se em torno dos 15,4 anos, o que fazia com que as pensões fossem relativamente baixas.

A despesa nacional com a proteção social desde 2000 atingiu os 25% do PIB, sendo que os montantes despendidos com as pensões absorvem 50% do montante referido.⁽⁹⁰⁾ Foi (este) o fator essencial para que Portugal fosse classificado com um país de alto risco em termos da sustentabilidade das finanças públicas. Até 2006 as tentativas de introdução de reformas foram praticamente inexistentes, porém as reformas aplicadas desde então alteraram profundamente o sistema de Segurança Social português. Foi instituído um novo método de cálculo do benefício passando a ser consideradas as remunerações anuais de toda a carreira, ao invés do que sobrevinha anteriormente em que apenas se tomava em consideração os melhores 10 anos contributivos dos últimos 15, iniciando-se assim uma fase de alinhamento com as políticas preconizadas pela UE. Desde então a determinação das pensões tem em conta os ganhos crescentes da esperança média de vida à idade da reforma, sendo introduzidas, simultaneamente, medidas de favorecimento do envelhecimento ativo, prolongando a vida ativa dos trabalhadores portugueses.

3.3.1 – A reforma de 2006-2007

Com a aprovação da nova LBSS, deu-se a introdução de ajustamentos paramétricos, no modo de calcular o benefício, através da consideração do fator de sustentabilidade, previsto no art.º 64.º do diploma referido supra. Tratou-se da aplicação de um “coeficiente de desconto a aplicar ao valor da pensão estatutária, resultante do rácio entre a esperança média de vida à idade de reforma e a esperança média de vida nessa idade”. Este fator de sustentabilidade foi aplicado pela primeira vez em 2008, com uma redução do montante de benefício atribuído em 0,56%, mas já em 2009 esse valor sofre de novo um agravamento devido ao aumentar da esperança média de vida, implicando uma redução a rondar 1%. A atualização do valor das pensões passa a ser periódico e indexada ao Índice de Preços no Consumidor e o crescimento do PIB. O valor mínimo das pensões também foi alterado, deixando de estar correlado com o valor do salário mínimo nacional, passando a ser aplicado por seu turno o IAS. Em face dessa situação, as modalidades de antecipação da reforma foram drasticamente limitadas e as condições de acesso implicaram a aplicação de sucessivas penalizações a cada ano completo de antecipação.⁽⁹¹⁾ Em

⁽⁹⁰⁾ In Eurostat, *The Social Situation in the European Union*, 2009.

⁽⁹¹⁾ Para efeitos de fiscalidade, diga-se que a taxa líquida de substituição do rendimento na passagem à reforma caiu para níveis entre 64% a 69% do valor do salário auferido.

consequência da aplicação destas reformas paramétricas, Portugal deixa de ser visto por parte dos seus parceiros sociais como um país de alto risco a curto-médio prazo; no entanto esse risco continua bem patente a longo prazo.⁽⁹²⁾

Com a chegada da *Troika* ao nosso país (e em consequência do Programa de Assistência Económica e Financeira - PAEF), houve a defesa de um redimensionamento do Estado Português, a necessidade de aprofundar as reformas estruturantes e de cortar na despesa do Estado. O Orçamento de 2013 apresentou uma tributação mais pesada das pensões com a aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade, bem como alterações diretas na redução dos escalões de IRS e da respetiva progressividade fiscal. Estamos claramente a viver um período que se pode apelidar como o período das “reformas sistemáticas de segunda geração”, sendo o passado (recente) uma antecâmara para o futuro que se avizinha. Contudo, algumas medidas previstas nos Orçamentos de Estado (nomeadamente, nas Leis de Orçamento de Estado de 2012, 2013 e 2014)⁽⁹³⁾ foram alvo da apreciação da sua constitucionalidade, tendo sido algumas dessas medidas chumbadas por parte do Tribunal Constitucional, sob o primado dos princípios constitucionais da *confiança*, da *igualdade*, da *proporcionalidade*, a violação do *direito à Segurança Social*, entre outros. É fundamental referir os Acórdãos n.ºs 353/2012⁽⁹⁴⁾,

⁽⁹²⁾ As reformas paramétricas visam uma melhoria das instituições, ou seja, um reforço na área do sector público visando obter uma poupança ou ganho futuro, mas que não exige um reformular total da base do sistema. Alguns exemplos da aplicação desse tipo de reformas podem ser verificados nas novas regras de cálculo das pensões de velhice, na introdução do fator de sustentabilidade, na alteração da idade ao acesso à pensão, bem como no prazo de garantia, das regras de atualização das prestações sociais, das regras de revalorização da base de cálculo entre outras.

⁽⁹³⁾ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro;

⁽⁹⁴⁾ Este acórdão do Tribunal Constitucional incidiu sobre os arts.º 21º e 25.º da Lei do Orçamento de Estado para o ano de 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro). As medidas propostas pelo executivo propunham uma suspensão do pagamento do subsídio de férias e de natal durante o período do PAEF, sabendo que o universo abrangido por esta medida passava a abranger aposentados e reformados, mas também trabalhadores do setor privado. Passavam a ser abrangidas todas remunerações iguais ou superiores a €600,00, sabendo que estas medidas seriam cumuladas àquelas aplicadas pela Lei n.º 55-A/2010 de 15 de novembro. Ora, o tribunal constitucional declarou inconstitucionais tais normas ao abrigo dos *princípios do Estado de Direito Democrático* (nas suas vertentes de proteção da confiança e da necessidade), da *proporcionalidade e de igualdade*, com previsão constitucional nos arts.º 2º,13º, 18º/2, 19º/4 e 8, 63º, 266º/2 e 272º/2, da CRP.

187/2013⁽⁹⁵⁾, 862/2013⁽⁹⁶⁾ e 413/2014⁽⁹⁷⁾, todos estes, alvo do escrutínio por parte do Tribunal Constitucional, cuja apreciação das disposições em causa, trouxe uma certa comoção política e, até mesmo, suscitou discussões relativas à (alegada) pressão política exercida por parte do executivo perante o órgão jurisdicional supracitado, colocando em causa o *princípio da separação de poderes*.

3.4. – O futuro e a sustentabilidade do sistema

Vimos anteriormente que algumas das reformas introduzidas traduziram-se num aumento da base incidência contributiva, quer dos trabalhadores por conta de outrem, quer no regime dos trabalhadores independentes. Igualmente, constatou-se uma contração dos níveis de proteção concedidos pelo Estado, em resultado das barreiras criadas à reforma antecipada dos desempregados com idade avançada, sabendo que a pensão a receber será calculada de acordo com o fator de sustentabilidade introduzido no sistema. Num segundo momento verificou-se um aumento do campo de aplicação pessoal dos regimes contributivos da Segurança Social, de forma a majorar o volume de contribuições arrecadadas pelo sistema e procedeu-se também a uma equiparação do estatuto laboral público às regras aplicadas no sector privado, deixando a Caixa Geral de Aposentações ser o garante dos novos contratados pelo Estado.

As projeções orçamentais dos regimes contributivos da Segurança Social para o período de tempo compreendido entre 2010-2040 são bastante alarmantes do ponto de vista do *princípio de equidade intergeracional*, na medida em que as despesas respeitantes a família e maternidade

⁽⁹⁵⁾ O Acórdão supramencionado aprecia fundamentalmente os arts. 29.º/1 a 9, 31.º, 77.º/1 e 2 e 117.º da Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro (Lei Orçamento de Estado para 2013), que incidem especialmente (e uma vez mais) sob a suspensão do subsídio de férias dos trabalhadores ativos do setor público e a sobretributação d reformados e pensionista. Desta feita, o Tribunal Constitucional reconheceu que estas normas eram violadoras dos *princípios da igualdade, da proporcionalidade e da proteção* da confiança com assento constitucional nos arts.º 2º, 13º, 18, 104.º, da CRP.

⁽⁹⁶⁾ O Tribunal Constitucional foi convocado a pronunciar-se sobre a constitucionalidade das normas constantes nas alíneas a), b), c) e d) do art.º 7.º/1 do Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII, as quais estabeleciam uma redução em 10% nas pensões de aposentação, reforma e invalidez de valor ilíquido mensal superior a € 600,00 e a redução em 10% do valor ilíquido global das pensões de sobrevivência, cujo valor ilíquido mensal seja superior a € 600,00. No entanto, após profunda apreciação, o Tribunal Constitucional decidiu pela inconstitucionalidade das referidas normas, com base na violação do *princípio da confiança* ínsito no *pr. do Estado de Direito Democrático*, do art.º 2.º da CRP e *pr. da proporcionalidade*, do art. 18.º do mesmo diploma.

⁽⁹⁷⁾ Este acórdão visou a análise da inconstitucionalidade das normas contidas nos arts. 33.º, 115.º e 117.º da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro (que aprovou o Orçamento de Estado de 2014). Desta feita, as referidas normas, previam uma redução das remunerações totais ilíquidas mensais superiores a € 675,00, mediante a aplicação de uma taxa progressiva que variava ente 2,5% e 12%; a aplicação de uma taxa contribuição sobre as prestações de doença e de desemprego (sendo de 5% na eventualidade de doença e 6% nos casos de desemprego) e a aplicação de taxas sobre as pensões de sobrevivência dos cônjuges e ex-cônjuges. Ora, o Tribunal Constitucional decidiu pela inconstitucionalidade das ditas disposições com base nos *princípios da igualdade e da proporcionalidade*, previstos nos arts. 2.º e 13.º da CRP.

vão regredir quando deveria existir o contrário, i.e., um reforço das políticas de incentivo à natalidade, sendo esta a verdadeira chave para a superação da crise do sistema e do envelhecimento populacional⁽⁹⁸⁾. O esforço de aumento da arrecadação das contribuições sociais previsto no CRCSS, apesar de dotar o sistema de um montante maior de receitas, tornou a economia portuguesa menos competitiva. Dever-se-á garantir uma paridade entre o investimento nas gerações mais novas e os gastos com a proteção dos idosos, pois o pagamento das reformas não deve ser um impeditivo para existir uma regeneração populacional tão urgente no nosso país. Torna-se necessário corrigir os efeitos perniciosos da aplicação do fator de sustentabilidade, acautelando a situação dos sujeitos de baixos rendimentos.

Ora, no entender de Fernando Ribeiro Mendes, toda a estrutura atual do benefício deve ser revista sendo desdobrada em três componentes: uma parcela base em que se “concederia uma primeira prestação de montante uniforme, na proporção dos anos de desconto até por exemplo 1,5 vezes o valor do IAS para carreiras completas de 40 anos”; uma parcela de benefício definido “que tomaria por referência a parte dos rendimentos do trabalho superiores ao limite anterior e até um teto máximo de 2,5 vezes o IAS, sendo aplicado o fator de sustentabilidade” e uma “parcela de capitalização virtual sendo que os descontos sobre a parte dos rendimentos de montante superior ao limite anterior e até um teto máximo (por exemplo 12 vezes o IAS), que seriam acumulados em contas individuais aumentadas pelo rendimento “nocial” obtido pela valorização das contribuições a uma taxa convencional refletindo o desempenho a economia transformando-a numa renda vitalícia na passagem para a reforma”.⁽⁹⁹⁾ Todavia deve-se proceder a uma revisão da atribuição das pensões de sobrevivência, e ao mesmo tempo, confirmar um incremento de novas políticas orientadas para distintos riscos da longevidade que tanto poderão ser expressas em prestações pecuniárias ou na oferta de cuidados. Defende-se também o abandono da configuração tradicional do benefício definido, conferindo a equidade atuarial do benefício através do financiamento por repartição, garantindo assim uma maior proteção dos montantes das prestações dos perigos de uma privatização imediata dos sistemas.

Outra medida seria separar as parcelas da contribuição social, em vez de ser constituída por uma Taxa Contributiva Global (TCG), desagregando esse valor em função da eventualidade a acautelar, de forma a conseguir-se responder com maior eficácia aos problemas existentes na atualidade a nível do sistema português da Segurança Social. Diga-se que a sustentabilidade a

⁽⁹⁸⁾ In *Relatório do Orçamento de Estado*, de 2008 e 2010.

⁽⁹⁹⁾ MENDES, Fernando Ribeiro Mendes, *Segurança Social – O futuro hipotecado*, FFMS, pág. 136.

longo prazo da Segurança Social prende-se com a gestão das prestações diferidas (v.g. as pensões de velhice). Esta separação da gestão das pensões diferidas e da gestão das prestações imediatas poderia ser concretizada através de duas formas: “mantendo a TCG, concedendo autonomia apenas à parte correspondente à velhice procedendo-se a uma desagregação atuarial da taxa global, ou abandona-se o modelo da TCG e cria-se uma taxa contributiva específica, recuperando a ideia de seguro social”. Na generalidade dos países europeus constata-se que as prestações imediatas não são financiadas através de contribuições sociais, mas através de receitas fiscais; com esta estratégia o sistema português teria claras vantagens, apesar de algumas prestações familiares já serem financiadas desta forma, veja-se o art.º 27.º da LBSS. Esta iniciativa deveria ser estendida a outras circunstâncias da natalidade e de proteção da família, deixando de constituir um encargo para o Orçamento da Segurança Social. A nível das prestações que assistem o trabalhador, no caso de desemprego e doença, o modelo que poderíamos admitir para acautelar a primeira situação seria o modelo de financiamento, através de uma taxa contributiva específica, a cargo da entidade empregadora, sistema que já vigorou entre nós no passado (com o Decreto-Lei 40/86, 4 de março). Bastava criar um fundo de gestão autónoma que visasse assegurar a proteção no desemprego, tendo como exemplo, o caso do fundo de garantia salarial. Em caso de doença seria subscrito um seguro individual, suportado conjuntamente pelo trabalhador e empregador. Desta feita o sistema de Segurança Social, com esta desagregação da TCG, ficaria reduzido à gestão das pensões, tendo dados concretos e isolados acerca da sustentabilidade da Segurança Social a longo prazo.

Podemos ainda acrescentar que, de acordo com a posição perfilhada por Ana Carvalho, é possível defender a integração do sistema de Segurança Social, fiscal e de saúde, de modo a que sejam abordados conjuntamente questões relativas ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e contribuições para a Segurança Social, criando-se desta forma a figura dos créditos fiscais, na esteira do modelo inglês e holandês.⁽¹⁰⁰⁾

Outras medidas paramétricas poderão ainda ser aplicadas, tais como o aumento da idade de acesso à pensão, aproximando-a dos 70 anos como já foi reiterado previamente, proceder a um aumento da densidade contributiva, o agravamento da penalização em caso de antecipação da idade reforma e a introdução de maiores limitações das regras de cálculo das pensões.

⁽¹⁰⁰⁾ CARVALHO, Ana, in “O idoso e o direito à Segurança Social em Portugal”, *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*.

Tendo desaparecido a vantagem demográfica que alavancou todo o sistema de benefícios definidos, temos que concluir que este tipo de sistema é incapaz de responder aos desafios da atualidade. Uma maior responsabilidade individual pelos riscos da longevidade deve ser incrementada, aumentando o volume de poupança das famílias e adequando os rendimentos totais que serão disponibilizados em fases ulteriores da vida do ser humano.

Só através de um crescimento económico forte e sustentado e com o aumento das taxas de natalidade do nosso país será possível salvar o Estado de Bem-Estar, que agora é colocado em causa (e talvez estejamos num ponto de não-retrocesso), sendo que esta crise provocará irremediavelmente mutações profundas na configuração do próprio sistema. Afirma-se que a virtuosidade do passado, no Direito da Segurança Social, foi substituída pelo risco e a incerteza quanto ao futuro. Através de uma substituição progressiva do modelo de benefício definido, pelo método de contribuição definida, abrangendo quer as pensões em formação e as já em pagamento, o legislador tem que ser capaz de dosear os sacrifícios, em proporções justas às diferentes gerações, permitindo uma partilha equitativa dos riscos da longevidade, pois só assim se conseguirá a regeneração do contrato intergeracional na sociedade portuguesa.⁽¹⁰¹⁾

⁽¹⁰¹⁾ A este propósito, para Carlos Pereira da Silva (in *O Dinheiro Vivo*, http://www.dinheirovivo.pt/economia/interior.aspx?content_id=3752259) todas as reformas que vierem a ser adotadas no nosso país, deverão tornar o sistema mais eficiente, mais sustentável e equitativo inter e intra gerações. Por conseguinte, o autor identifica um conjunto de medidas que deverão ser adotadas a curto, a médio e a longo prazo. Assim, identifica como medidas a adotar no curto prazo – o apoio ao crescimento do produto e do emprego de forma a aumentar as receitas e diminuindo as despesas da Segurança Social; dever-se-á proceder a um aumento gradual da idade de acesso à reforma antecipada aumentando, o mais que possível, até aos 60 anos; defende a criação de legislação específica para os desempregados de longa duração regulando a sua passagem à situação de reforma antecipada; a bonificação das pensões para os idosos que desejam permanecer no ativo para lá da idade da reforma e proceder-se a uma racionalização dos serviços da Segurança Social. Quanto às medidas de médio prazo o autor propõe a defesa de um equilíbrio atuarial automático para que as prestações geracionais sejam idênticas às contribuições correspondentes; uma reestruturação global do sistema público; a criação de mecanismos de reequilíbrio automático entre receitas e despesas e indexação das pensões ao crescimento do PIB. Por último, as medidas de longo prazo radicam no aumento da vertente de capitalização do sistema; a introdução de contas individuais de poupança remunerada no sistema público, com contribuições definidas para os trabalhadores e empregadores; a criação de um seguro de invalidez (para promover a cobertura de riscos profissionais) e um seguro para a eventualidade morte (cobrindo as despesas com a pensão de sobrevivência); criação de um mecanismo privado de preparação complementar de reforma e a gestão participada das instituições de regime social.

4. – Conclusão

Uma vez tendo sido realizada a exposição dos aspetos fundamentais da investigação, reconhece-se que apesar da sua juventude, o Direito da Segurança Social desempenha um papel essencial na proteção e tutela dos cidadãos face aos riscos sociais provenientes da existência, oferecendo desta forma um auxílio às pessoas que se veem colocadas numa situação de necessidade, infortúnio e miséria.

Historicamente, vários foram os modelos que se destinaram a atingir estes objetivos (nomeadamente o sistema Bismarckiano e o de Beveridge). Depreende-se que tendo em conta nossa realidade evolutiva, o ramo do Direito da Segurança Social tem o dever de acompanhar o progresso da sociedade e da economia. Apesar disto, enquanto o passado da Segurança Social se apresenta como sendo notável (devido ao crescimento dos produtos nacionais e aos fenómenos de explosão demográfica), o facto é que estamos a experienciar um momento crucial na configuração dos sistemas de Segurança Social, de incerteza quanto ao futuro, devido ao rápido envelhecimento da população não sustentado por uma regeneração populacional e aliado a um débil desenvolvimento económico nacional. A conjugação destes fatores tem levado ao surgimento de uma nova discussão em torno do futuro da Segurança Social e que caminho deverá ser trilhado para garantir a sustentabilidade da mesma.

As reformas levadas a cabo no passado mitigaram estes ecos de alarmismo relativamente ao futuro a médio prazo, no entanto, convém reconhecer que se vislumbra uma alteração profunda dos sistemas de proteção. As soluções apresentadas são da mais variada natureza; o método sueco é proclamado como sendo um modelo atrativo, mas encontra-se desfasado da realidade portuguesa, sendo, muito dificilmente aplicado no nosso país. Assim, os caminhos a seguir pelo legislador deverão passar pelo reforço das políticas de incentivo da natalidade (pois só desta forma se pode verificar uma renovação demográfica) e criar condições para que seja possível haver crescimento económico, de forma a manterem-se os níveis de proteção existentes.

A urgência de reformas é patente e a questão mais grave prende-se com o fato de que as gerações mais novas encontram-se (um tanto) resignadas relativamente à possibilidade de, aquando da sua velhice, não gozarem dos meios de tutela oferecidos pelo Estado. Desta feita, o *pr. da confiança* (sendo o principal baluarte das decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional) esbate-se perante as previsões que são apresentadas para o futuro (insustentável) da Segurança Social, pois perante tal cenário, e existindo já uma

consciencialização generalizada do supracitado, faz com que o Estado (no futuro) se exima das prestações e obrigações assumidas.

O fator de sustentabilidade conhecerá novos aumentos no futuro próximo, suscitando assim questões de legalidade, relativamente ao valor aplicado nas situações de reforma antecipada. Perante tal situação, e de forma a obviar tal penalização, a idade de reforma laboral acompanhará a evolução da esperança média de vida, empurrando-se a idade de reforma para os 70 anos, e promovendo-se medidas de integração (e manutenção) da população mais idosa no mercado de trabalho.

As medidas legislativas que vierem a ser executadas (nomeadamente a nível da alteração da LBSS e do CRCSS), terão que ser adequadas às variações demográficas e orçamentais, devendo-se proceder paulatinamente a uma alteração profunda do sistema base da Segurança Social, convertendo-o (ou miscigenando) em sistemas complementares e/ou privados de Segurança Social, conforme os indicadores comunitários.

Só com a existência de um sistema viável e sustentável a longo prazo poderemos reconhecer que se encontra garantida uma equidade intergeracional, pois de outro modo, o futuro das gerações mais jovens e das vindouras já se encontra hipotecado.

Por conseguinte, o objetivo inicialmente proposto de realizar uma análise do passado, bem como das alterações legislativas e políticas que se efetivam no presente de forma a poder-se perspetivar o futuro da Segurança Social portuguesa encontra-se cumprido.

Bibliografia

- Adequate and Sustainable pensions, synthesis report*, 2006.
- AMARAL, Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1986.
- BEETSMA, Roel M. W. J., BOVENBERG, A. Lans, *Pensions systems intergenerational risk sharing and inflation*, 2006.
- BUREAU, Internacional do Trabalho, *Les Principes de la Sécurité Social*, 2ª edição, 2000.
- CABRAL, Nazaré da Costa, *A reforma do Estado Social: Segurança Social*, tomo I, Ano VI, Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal, 2013.
- CABRAL, Nazaré da Costa, *O orçamento da Segurança Social: enquadramento da situação financeira do sistema de Segurança Social português*, Coimbra, Almedina Editora, 2005.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 4ª edição, Rev., Coimbra Editora, 2007-2010.
- CARVALHO, Ana, *A reforma das pensões da União Europeia*, Revista Electrónica de Direito, Ano 2014.
- CARVALHO, Ana, *O idoso e o direito à Segurança Social em Portugal*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014.
- COMISSÃO DO LIVRO BRANCO, *Livro branco da Segurança Social – versão final*, Comissão do Livro Branco da Segurança Social, 1998.
- CONCEIÇÃO, Apelles J. B., *Segurança Social: os direitos e deveres dos contribuintes e dos beneficiários*, Lisboa, Editora Rei dos Livros, 1985.
- CONCEIÇÃO, Apelles J. B., *Legislação da Segurança Social – Sistematizada e Anotada*, Lisboa, 9ª Edição, Editora Rei dos Livros, 2014.
- CONCEIÇÃO, Apelles J.B., *Segurança Social*, 9ª edição, Almedina Editora, 2014.
- CORDEIRO, Menezes, *Direito do Trabalho*, Almedina, Coimbra, 1991.
- Demography report 2010 – Older, more numerous and diverse Europeans*, 2011.
- DUPEYROUX, Jean-Jacques, *Droit de la sécurité sociale*, 16.ª Edição, Précis Dalloz, 2008.

FERNANDES, Francisco Liberal, *Sistema comunitário de coordenação relativo às prestações complementares de Segurança Social*, Porto, Editora Universidade Portucalense, 2012.

FOS, Ordeig, *El sistema español de seguridad social*, Editoriales de Derecho Reunidas, 1998.

GÓMEZ HEREDERO, Ana, *Social Security as human right: the protection afforded by the European Convention on human rights*, Conselho da Europa, 2007.

GÓMES HEREDERO, Ana, *Social Security: protection at international level and developments in Europe*, Conselho da Europa, 2008.

GOULART, Noémia, FERNANDES TERESA, *O novo Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social*, tomo IV, ANO II, Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal, 2009.

JENKINS, Martin, DEES, Dickinson, *Tolley's Public Sector Pensions Schemes: a guide*, Tolley LexisNexis, 2003.

JOHNSON, Paul, *Older getting wiser*, Institute for Fiscal Studies, 1998.

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes, *O Regime dos trabalhadores por conta de outrem no Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social*, tomo IV, ANO II, Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal, 2009.

LOUREIRO, João Carlos, *Adeus ao Estado Social? A Segurança Social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos "direitos adquiridos"*, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010.

MARTINS, Alcides, *Legislação da Segurança Social*, Volume I, Lisboa, Editora Dislivro, 2007.

MARTINS, Maria Inês de Oliveira, *Do direito à Segurança Social*, Boletim de Ciências Económicas, Coimbra, 2013

MENDES, Fernando Ribeiro, *Segurança Social o Futuro Hipotecado*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2011.

MENDES, Fernando Ribeiro; CABRAL, Nazaré da Costa, *Por onde vai o Estado Social em Portugal*, Vida Económica, 2014.

MIRANDA, Jorge, *Breve nota sobre Segurança Social*, Coimbra, Almedina Editora, 2007.

MIRANDA, Jorge, *Os novos paradigmas do Estado Social*”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Ano IX, 2012-13.

MISSOC 2008, *Social Protection in the Member States of the European Union, the European Economic Area and in Switzerland*, 2008.

MOUCHO, Ana Isabel G. Bento, *Os regimes complementares da Segurança Social*, tomo II, ANO V, Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal, 2012.

MUSGRAVE, Richard, e MUSGRAVE, Peggy, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill College, 5.ª Edição, 1989.

NEVES, Ilídio das, *Direito da Segurança Social, Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*, Coimbra Editora, 1996.

NEVES, Ilídio das, *Crise e Reforma da Segurança Social – Equívocos e Realidades*, Lisboa, Edições Chambel, 1998.

OCDE, *Pensions at glance*, 2009.

OIT, *Introdução à Segurança Social*, trad. Margarida Girão, 1996.

OLIVEIRA, Arnaldo, *Fundo de Pensões Estudo Jurídico*, Almedina, Lisboa, 2003.

OLIVEIRA, Ascensão, *O Direito*, 13.ª Edição, Almedina, 2010.

PEREIRA, H. Freitas, *Fiscalidade*, Almedina, 2009.

PEREIRA, Pedro Telhado, *A reforma da Segurança Social: contributos para reflexão*, Celta Editora, 2000.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma, *O Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social. Algumas notas*, tomo IV, ANO II, Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal, 2009.

RAMOS, María José Rodríguez, HERNÁNDEZ, Juan Gorelli, PORRAS, Maximiliano Vélchez, *Sistema de Seguridad Social*, 12ª edição, Tecnos Editorial, 2010.

SANTOS, Boaventura, *Uma visão solidária da reforma da Segurança Social*, Lisboa, Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1998.

SILVA, Germano Marques da Silva, *Notas breves sobre o regime sancionatório do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social*, tomo IV, ANO II, Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal, 2009.

TANZI, Vito, *The Role of the State and Public Finance in the Next Generation*, tomo I, ANO II, Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal, 2009.

TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª edição revista e ampliada, Coimbra, Almedina Editora, 2010.

WILSON, John W, *Tolley's restructuring pension schemes: a guide*, Tolley LexisNexis, 2003.

WHITING, Tim, *Pensions: defined benefits versus defined contributions: a guide*, Tolley LexisNexis, 2002.