

O direito à pensão – um direito em crise?

Mestrado em Solicitadoria de Empresa

Joana Marques da Cunha

Leiria, outubro de 2020

O direito à pensão – um direito em crise?

Mestrado em Solicitadoria de Empresa

Joana Marques da Cunha

Dissertação realizada sob a orientação da Professora Doutora Luísa Maria Freitas Gomes
Andias Gonçalves

Leiria, outubro de 2020

Originalidade e Direitos de Autor

A presente dissertação é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionada a Autora e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual a mesma foi realizada, a saber, Curso de Mestrado em Solicitadoria de Empresa, no ano letivo 2019/2020, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos.

Agradecimentos

Ao João Tiago Ribeiro pela motivação e inspiração.

À Salomé Santana, Lina Rosálio e Professora Isabel Pereira pelo carinho e apoio.

Ao meu mano e pais por me darem o melhor que podem e sabem.

À minha Orientadora, sem a qual concluir este trabalho não seria possível.

Resumo

A crise económico-financeira instalada em 2007/2008, fruto da globalização, feriu a prosperidade vivida nas últimas décadas, expondo fragilidades e assimetrias e colocando à prova as economias, desenvolvidas e em vias de desenvolvimento, nomeadamente a portuguesa.

Enfrentar esta crise exigia a adoção de medidas bastante restritivas que reduzissem a despesa e aumentassem a receita, de modo a reequilibrar as finanças públicas e a cumprir os compromissos internacionalmente assumidos.

Algumas medidas de austeridade adotadas neste período agitaram o palco político e a praça pública, porquanto tocaram em direitos constitucionalmente protegidos, acabando no crivo do Tribunal Constitucional para aferir se as alterações legislativas impostas estariam a violar a Constituição da República Portuguesa. Em particular, e no que respeita ao direito à pensão, objeto de estudo do presente trabalho, o Tribunal Constitucional travou duas alterações legislativas por violação do princípio da igualdade.

Tudo isto influenciou as medidas posteriormente adotadas, uma vez ultrapassado o pico da crise, obrigando os dirigentes a encontrar alternativas e soluções menos restritivas, mas de igual modo eficazes.

Os efeitos da crise económico-financeira e toda a conjuntura associada revelaram a urgência de refletir sobre o futuro do sistema de segurança social, no geral, e do risco social velhice, especificamente, sob pena de se asfixiar o orçamento público e se comprometer a sustentabilidade do sistema. Continuar a garantir as funções a que o Estado Social está adstrito obriga, assim, a uma abordagem cuja tónica assente na sustentabilidade financeira, bem como na sustentabilidade social.

Palavras-chave: crise, Estado Social, pensão, risco social, segurança social, velhice

Abstract

The economic and financial crisis installed in 2007/2008, as a result of globalization, affected prosperity of the last decades, exposing weaknesses and asymmetries and try out developed and under developing economies, including the Portuguese republic.

To tackle the financial and economic crisis required the adoption of very restrictive measures that would reduce expenditure and increase revenue, in order to rebalance public finances and fulfil internationally assumed commitments.

Some austerity measures adopted during this period agitated the political arena and public square, as they touched on constitutionally protected rights, ending up filtered by the Constitutional Court to assess whether the legislative changes imposed were in violation of the Portuguese Constitution. In particular, and with regard the retirement pension right, which is the subject of the present study, the Constitutional Court made two legislative changes for violating the principle of equality.

This influenced the measures subsequently adopted, once the peak of the crisis was passed, forcing leaders to find alternatives and solutions that are less restrictive, but equally effective.

The effects of the economic and financial crisis and the whole associated situation revealed the urgency to reflect on the future of the Social Security System, in general, and old age social risk, specifically, under penalty of suffocate the public budget and compromising sustainability of the system. To continue guaranteeing the functions to which the welfare state is attached, therefore, requires an approach whose emphasis is based on financial sustainability, as well as social sustainability.

Keywords: crisis, welfare state, pension, social risk, social security, old age

Índice

Originalidade e Direitos de Autor	iii
Agradecimentos	iv
Resumo	v
Abstract	vi
Lista de siglas e acrónimos.....	ix
1. Introdução	1
2. Enquadramento conceptual e histórico de segurança social	2
2.1. O conceito de “segurança social”	2
2.1.1. Origem.....	2
2.1.2. O risco social e o âmbito do conceito de “segurança social”.....	3
2.2. Breve enquadramento histórico da segurança social	6
2.2.1. Em geral, no Mundo.....	6
2.2.2. Em particular, em Portugal.....	12
3. Pensão de velhice.....	22
3.1. Enquadramento normativo	22
3.1.1. Nacional	23
3.1.1.1. Consagração constitucional	23
3.1.1.2. A Lei de Bases da Segurança Social	24
3.1.1.3. A lei ordinária.....	29
3.1.2. Algumas fontes internacionais relevantes	33
3.2. A crise no direito à pensão de velhice	37
3.2.1. Principais problemas	38
3.2.2. A crise económico-financeira e o seu impacto na pensão de velhice	45
3.2.2.1. A origem da crise, a intervenção da <i>Troika</i> e as medidas adotadas ...	45
3.2.2.2. A jurisprudência da crise	55
3.2.2.2.1.Os fatores de ponderação na análise das questões colocadas.....	55
3.2.2.2.1.1.A natureza e o alcance dos direitos sociais.....	59
3.2.2.2.1.2.O papel do princípio da dignidade da pessoa humana.....	64
3.2.2.2.1.3.A violação do direito à segurança social	64
3.2.2.2.1.4.O direito à propriedade privada	66
3.2.2.2.1.5.O princípio da anualidade.....	68
3.2.2.2.1.6.O artigo 105.º CRP	70
3.2.2.2.1.7.O princípio do estado de direito democrático.....	71
3.2.2.2.1.8.O princípio da proteção da confiança	71

3.2.2.2.1.9.O princípio da proporcionalidade	76
3.2.2.2.1.10.O princípio da igualdade.....	76
3.2.2.2.2.As decisões do Tribunal Constitucional.....	79
3.3. O pós-crise.....	89
3.4. Breve reflexão sobre o futuro	95
4. Conclusão.....	107
Bibliografia	108

Lista de siglas e acrónimos

art.º	artigo
art.ºs	artigos
BCE	Banco Central Europeu
CAFEB	Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários
CE	Conselho Europeu
CEE	Comunidade Económica Europeia
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
Coord.	Coordenação
CRCSPSS	Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSI	Complemento Social para Idosos
CT	Código do Trabalho
DL	Decreto-Lei
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
<i>et al.</i>	<i>et alii</i>
EUA	Estados Unidos da América
FEEF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FEFSS	Fundo de Equilíbrio Financeiro da Segurança Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAS	indexante dos apoios sociais
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISSS	Instituto de Solidariedade e Segurança Social
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MAC	Método Aberto de Coordenação
n.º	número
n.ºs	números
OASI	<i>Old Age and Survival Insurance</i>

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
Orgs.	Organizadores
p.	página
p.e.	por exemplo
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
pp.	páginas
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
v.	ver
vs	<i>versus</i>

1. Introdução

O presente documento respeita ao direito à pensão, mormente, levanta-se a retórica se este se encontra em crise. A pensão de velhice permite substituir os rendimentos auferidos durante o período laboral, em momento em que os indivíduos, já com idade avançada, não têm forma de adaptar os seus planos de vida, exigindo-se mesmo, um reforço da proteção da confiança deste grupo.

O exponencial envelhecimento da população, ao qual advém um conjunto de novos riscos sociais, acrescido da redução da taxa de natalidade, vem expor um problema de sustentabilidade no futuro, cujas raízes já espreitam no presente.

Pretende-se, assim, alertar para um problema que cada vez mais relevância e peso assume na gestão e no dia-a-dia do país: estará o direito à pensão em crise?

Para responder a esta questão, urge uma profunda reflexão sobre o tema, e, nesse sentido, se apresenta um conjunto de itens que cumpre ter presente e cuja estrutura este trabalho segue.

Primeiramente, será necessário enquadrar conceptualmente a segurança social, para perceber a origem do conceito e o seu âmbito, relacionando o risco social. A par, será necessário trilhar um breve, mas importante caminho, pela génese da segurança social, em geral, no Mundo, e, especificamente, em Portugal, combinando um emaranhado e complexo normativo legal: a nível nacional, nomeadamente, algumas normas presentes na Constituição da República Portuguesa, a Lei de Bases da Segurança Social e demais normativos legais ordinários de relevo; internacionalmente, identificando algumas fontes relevantes que não podem ser afastadas deste estudo.

Só assim será possível perceber as repercussões que, decorrente da mais recente crise económico-financeira se registaram no âmbito da pensão de velhice e as medidas adotadas para as enfrentar, bem assim como a estratégia definida no pós-crise para garantir a sua solvabilidade.

É com base em toda esta informação que será possível enfrentar as transformações sociais que se adivinham e que obrigam à adoção de modelos inovadores.

2. Enquadramento conceptual e histórico de segurança social

2.1. O conceito de “segurança social”

2.1.1. Origem

Historicamente recente, “[a] segurança social edificou-se sobre os alicerces do conceito de seguro social e também de outras políticas de oferta pública de serviços e de benefícios sociais cada vez mais diversificados, transformando-os de acordo com uma nova concepção de protecção social” (Mendes, 2011, p. 36).

Esta baseia-se numa relação do todo com as partes, isto é, a contribuição de todos para a riqueza coletiva permite o usufruto desses proveitos por todos e, ainda, ultrapassar os riscos associados à participação social e económica (Santos *et al.*, 2016, p. 8).

A segurança social decorre da necessidade de se prever um mecanismo de protecção social, reforçada pelas graves crises políticas, económicas e sociais que se assiste nos séculos XIX e XX (Conceição, 2019, pp. 31 e 34).

Para Conceição (2019, pp. 31 e 32) e Loureiro (2014, pp. 23 a 25), a origem da expressão formal “segurança social” advém do *Social Security Act*¹ – lei da segurança social norte americana, que articula medidas sociais com económicas e implementa medidas preventivas ligadas à saúde e ao emprego para se ultrapassar a Grande Depressão de 1929. Contudo, este termo só se generalizou quando a Declaração de Filadélfia o adota, sendo utilizado, mais tarde, noutros normativos internacionais² (Loureiro, 2014, p. 26).

No caso português, as políticas sociais são introduzidas na Constituição de 1933, pese embora tenham sido proferidas normas com alguma relevância social em momentos anteriores (Loureiro, 2010, p. 100, nota 352). Mas só com a Constituição de 1976 as questões sociais são refletidas no seu texto. Ainda assim, desde os anos sessenta que a

¹ Originalmente *Economic Security Act*.

² Carta do Atlântico, de 1941, e Declaração Conjunta das Nações Unidas, de 1942.

expressão se torna “familiar”, decorrente de múltiplas convenções bilaterais celebradas entre Portugal e alguns países europeus³ (Loureiro, 2014, pp. 26 e 27).

Apesar de não se poder indicar com precisão quando a expressão “segurança social” foi utilizada pela primeira vez, os primeiros ares reportam-se ao início do século XX, já que qualquer referência anterior não corresponde ao seu verdadeiro sentido (Loureiro, 2010, p. 100, 2014, pp. 23 e 24).

Estão assim lançadas as pedras basilares para a construção da segurança social.

2.1.2. O risco social e o âmbito do conceito de “segurança social”

O direito da segurança social pode ser observado em quatro importantes dimensões: organizacional – complexo institucional que tem por escopo a garantia de tarefas de segurança social; funcional – conjunto de atividades dessa estrutura organizacional, desenvolvimento e respetiva realização das suas funções; formal – codificação refletida, no caso português, na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), e ao nível internacional, na Convenção n.º 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT); e, material – considerando “necessidade”, “risco”, “segurança” e “social” como critérios de caracterização (Loureiro, 2014, pp. 22, 28 a 56).

Quanto a esta última dimensão, Loureiro (2014, pp. 34 e 35) atenta a três níveis de «necessidade»: a um primeiro nível, a existência de um conjunto de necessidades básicas ou fundamentais⁴ essenciais à sobrevivência; a um segundo nível, a adoção de mecanismos, formais ou informais, que permitam o acesso a um conjunto de bens fundamentais para a concretização dessas necessidades básicas, decorrente da dificuldade de recorrer a esses bens; e, a um último nível, expresso através da previdência e da ajuda (assistência) social, no âmbito das técnicas de resposta, que têm na sua génese a proteção social, bem como a distinção entre risco e necessidade.

³ Convenção Geral entre Portugal e França sobre segurança social, logo em 1957, Convenção Geral entre Portugal e Espanha sobre segurança social, de 1962, Convenção e Acordo Complementar sobre segurança social entre Portugal e a República Federal da Alemanha, de 1967, e Convenção e Acordo Administrativo Geral sobre segurança social entre Portugal e o Luxemburgo, de 1967.

⁴ Acesso a bens (p.e., os alimentos), sem os quais não é possível viver, ou acesso a apoios de natureza diversa (p.e., cuidados de saúde), que garantam o alcance a uma vida condigna (Loureiro, 2014, pp. 36 a 39).

Relativamente ao “risco”, Loureiro (2014, p. 41) considera que este corresponde à possibilidade de ocorrência de um acontecimento futuro e incerto, logo, para ser antecipado, foram adotadas medidas que resultaram em mecanismos de seguro que são acionados sempre que o dano ocorra, de modo a proteger o segurado perante a factualidade.

Contudo, cumpre distinguir “risco” de “risco social”. O primeiro corresponde a “toda a probabilidade de verificação de um facto futuro, incerto e involuntário passível de provocar danos avaliáveis economicamente” (Conceição, 2019, p. 34). O segundo à “[o]corrência previsível de determinado acontecimento (...) gerador de efeitos prejudiciais para os indivíduos na medida em que reduzem ou anulam as suas possibilidades de gerarem rendimentos adequados para satisfazerem as suas necessidades e realizarem os seus objetivos pessoais de vida” (Mendes, 2011, p. 154, Glossário).

Logo, perante a probabilidade de ocorrência do risco, urge antecipá-lo, mediante a adoção de medidas protetoras (Mendes, 2011, p. 28). Estas apresentam-se “[c]omo realidades desdobráveis em técnicas, mecanismos e instrumentos” capazes de fazer face aos riscos sociais (Conceição, 2019, p. 37).

Só a partir da segunda metade do século XX, a proteção contra os riscos sociais, garantida através da adoção de políticas sociais e pela criação de instituições de segurança social, está ao alcance do cidadão em praticamente todo o mundo.

Para esta difusão nas consciências e políticas públicas, muito contribuiu Beveridge, que considerava que a ação social do Estado se deve refletir na proteção do cidadão «do berço à sepultura», ou seja, a segurança social “liberta pai e mãe da vida profissional para prestarem os primeiros cuidados ao recém-nascido, subsidiando-lhes licenças de maternidade e paternidade [... e], na morte, sobrevive-nos, para apoiar os que estejam ainda a nosso cargo” (Mendes, 2011, p. 13). Loureiro (2014, p. 17) vai mais longe, assumindo que esta “proteção começa antes, ainda no ventre materno (abono de família pré-natal)”.

“A segurança social dos Estados [visa] colmatar as falhas dos mercados das famílias e das comunidades na protecção contra os riscos sociais” (Mendes, 2011, p. 14), ou seja, substitui e garante rendimentos quando se encontrem ameaçados, disponibilizando um conjunto de serviços de assistência e de cuidados de saúde.

Mas a segurança social não intervém, via de regra, logo em primeira linha. As necessidades e os riscos sociais são garantidas/assumidos numa primeira fase pelos próprios, ou seja, compete ao indivíduo assegurar rendimentos suficientes, através da poupança, para fazer face às suas necessidades e eventualidades, provenham eles do seu trabalho ou decorram do seu património (Loureiro, 2014, p. 46).

Elucida Loureiro (2014, pp. 46 e 47), que, eventualmente, na primeira fase da vida, haja uma certa dependência da ajuda proveniente dos outros, normalmente da família, mas que não cabe no âmbito da segurança social. A par destas, todas as formas de caridade e beneficência, bem como os mecanismos de responsabilidade civil estão, de igual modo, afastadas deste campo, salvo os casos em que a segurança social intervém, a título de sub-rogação, subsidiária e provisoriamente, no sentido de colmatar situações de necessidade social.

A segurança social permite, assim, uma proteção social caracterizada pela obrigatoriedade e garantia, a partir de certo momento, de condições para uma vida digna (Loureiro, 2014, p. 32), perante uma eventualidade.

O problema que se levanta respeita ao facto de assumirmos a segurança social como uma realidade simples e homogénea, “um mero conjunto heteróclito de diferentes regimes (contributivos e não contributivos, gerais e especiais), que concedem prestações pecuniárias, e de modalidades de apoio social, que asseguram ajudas personalizadas em equipamentos e serviços” (Neves, 1998, p. 251). Resulta isto numa comparação desadequada face à realidade externa, sem atender às profundas diferenças que os afastam e tornam incomparáveis (Neves, 1998, p. 251).

Portanto, fruto de uma evolução constante, a segurança social sobrevive da “vontade expressa das nações, estando sujeita aos limites das respectivas economias” (Mendes, 2011, p. 14) e das suas realidades. Contudo, a sua sobrevivência dependerá, como se irá verificar, da garantia da “justiça social entre gerações, pressupondo uma contínua afirmação do aprofundar dos princípios da universalidade, da solidariedade social e intergeracional, da igualdade e da equidade social” (Rebelo, 2014, p. 14). O risco deverá ser, assim, partilhado, quer entre os cidadãos num determinado momento, quer entre gerações, de modo a garantir a sustentabilidade e a aplicabilidade prática deste sistema de proteção social (*idem*).

Para compreender o caminho (pedregoso) que encontrou, iremos aferir no ponto subsequente, precisamente, esta evolução vivenciada pela segurança social.

2.2. Breve enquadramento histórico da segurança social

2.2.1. Em geral, no Mundo

Foram criados, “ao longo de séculos, misericórdias, montepios, caixas de reforma, apólices de seguros, associações de socorros mútuos e muitas outras instituições particulares de assistência social (...) para lidar solidariamente com riscos que cada pessoa por si só não saberia inventar” (Mendes, 2011, p. 24).

Num primeiro momento, evidenciam-se as ideias de *assistência* (ou beneficência) e de *associação* (entidades): é o período pré-capitalista (até ao século XII), caracterizado por uma solidariedade espontânea (Conceição, 2019, pp. 39 a 41).

O segundo momento – o período capitalista (desde o século XIII) – é assinalado pelo início do sistema económico capitalista – capitalismo comercial ou pré-capitalismo (Conceição, 2019, p. 39). O grande marco deste período decorre da Revolução Industrial (capitalismo industrial), que rompe com a estrutura de solidariedade vigente e abre as portas à entrada dos ideais intervencionistas, marcando uma profunda alteração na organização e na forma de vida da população no geral (Pereira *et al.*, 2014, p. 347). Posteriormente, a reorganização da propriedade dos bens de produção e a difusão das ideias intervencionistas permitiram a passagem para o capitalismo financeiro. Neste período a ideia de seguro social ganha forma, não obstante se encontrar restrito aos trabalhadores (Conceição, 2019, p. 39).

Embora já na primeira metade do século XIX se identifiquem, ainda que limitadas, algumas medidas de proteção no sentido de travar as tensões sociais, económicas e políticas que iam surgindo (Pereira *et al.*, 2014, p. 347), a generalização do seguro da “força de trabalho” decorre, e é reforçada, com o sistema de seguros sociais obrigatórios

contra riscos sociais, criado na Alemanha, por Otto von Bismarck (1815-1898)⁵ (Conceição, 2019, pp. 52 e 53; Pereira *et al.*, 2014, p. 348).

Do “Programa Social” de Bismarck compete ao Estado “promover positivamente o bem-estar de todos os membros da coletividade” através de um sistema de seguros sociais obrigatórios de natureza contributiva (Coelho, 2019, p. 141; Conceição, 2019, p. 53; Mendes, 2005, p. 80; Pais, 2010, p. 8).

Ab initio, os seguros por riscos sociais tinham cariz voluntário. Contudo, com a sua proliferação, passaram a ser obrigatórios (Pereira *et al.*, 2014, p. 348) e, por isso, a responsabilidade pelos riscos passa a ser partilhada a três: empregadores, empregados e Estado (Mendes, 2005, p. 81, 2011, pp. 31 e 32).

Esta conjuntura é favorável ao nascimento do Estado-Providência (Silva, 2013, p. 18) que “corporiza um sistema de bem-estar” (Santos *et al.*, 2016, p. 87), tendo sido adotado por vários países (Silva, 2013, p. 19).

Apesar disto, o sistema bismarckiano foi alvo de críticas, porquanto o apoio se restringir aos trabalhadores do comércio, indústria e serviços, excluindo os trabalhadores agrícolas e por conta própria, bem como outros setores do mercado (Pais, 2010, p. 12).

O colapso da bolsa que ocorreu em 1929/1930, nos Estados Unidos da América (EUA), evidencia a primeira crise do Estado-Providência. Esta crise não só obrigou a consideráveis cortes nas despesas, mas demonstrou que não era possível garantir esquemas de segurança social sustentáveis perante uma situação de recessão económica, que a procura de apoios sociais (p.e. o subsídio de desemprego) exigia um elevado esforço por parte da economia para os financiar e que cortar na despesa social para colmatar o problema de financiamento agravaria a recessão económica (Silva, 2013, p. 21).

Para ultrapassar esta crise económica, Franklin Roosevelt (então Presidente dos EUA) apresenta um conjunto de ideias revestidas numa política social, o *New Deal* (1933/1935). Destas, destaca-se a *Old Age and Survival Insurance* (OASI), uma proposta para seguros de velhice (Conceição, 2019, p. 56) que garantia a substituição do salário na

⁵ Com entendimento diferente, Granemann, entende que a segurança social não tem aqui as suas raízes mas na Comuna de Paris, em 1871, quando os seus trabalhadores, “os *communards* (...) se dão conta de que é preciso proteger os trabalhadores na velhice, os trabalhadores incapacitados, os órfãos dos que lutaram para defender Paris da contrarrevolução” (Stoleroff *et al.*, 2013, p. 152).

velhice mediante uma redistribuição vertical intergeracional com base numa fórmula mais eficiente para calcular as pensões (Mendes, 2005, p. 85, 2011, p. 32).

Roosevelt também ficou conhecido pela já supramencionada Lei do *Social Security Act*, de 1935 – marco histórico no que respeita a questões relacionadas com a segurança social, embora inicialmente restrita ao seguro social (Conceição, 2019, pp. 57 e 58). Esta restrição é rompida aquando da Lei da Segurança Social da Nova Zelândia, de 1938 (Conceição, 2019, pp. 57 e 58). Esta lei não só abrange toda a população residente, mas garante a prevenção (e, havendo, a reparação) de múltiplas eventualidades (*idem*).

Em 1941, como já referido, é assinada a Carta do Atlântico, negociada entre Roosevelt e Winston Churchill (primeiro-ministro britânico) (Conceição, 2019, p. 33). Este documento vem demonstrar que também Churchill pretendia reformar o sistema de segurança social. Para o efeito, solicitou que William Beveridge avaliasse a situação dos seguros sociais e a real pobreza em que os assalariados se encontravam (Pereira *et al.*, 2014, p. 349).

O estudo⁶ foi, então, apresentado ao Parlamento Britânico e consistia num modelo de segurança social transversal a toda a população, que incluía todos os riscos sociais, conforme suprarreferido, desde o nascimento até à morte (Coelho, 2019, pp. 28, 29 e 142; Pereira *et al.*, 2014, p. 349). O seu financiamento também seria tripartido e o objetivo passaria pela redistribuição equitativa dos rendimentos, alcançada através de três importantes medidas: seguro social obrigatório⁷, assistência social nacional⁸ e seguro voluntário⁹ (Conceição, 2019, pp. 58 e 59).

Beveridge defendia uma conceção distributiva da segurança social (por contraposição à conceção comutativa, preconizada por Bismark), ou seja, a garantia de um mínimo social a cada um (Conceição, 2019, p. 56).

⁶ Denominado *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, ou, vulgarmente conhecido por Relatório de Beveridge.

⁷ Este seguro, transversal a toda a população, tinha por escopo a garantia das necessidades básicas e seria financiado por receitas provenientes de uma quota fixa, disponibilizada semanalmente. A sua aplicabilidade não dependia da verificação de condição de recursos (Conceição, 2019, p. 58).

⁸ Complementa o seguro social obrigatório, abrangendo necessidades não cobertas por aquele, embora até ao nível de subsistência. Mas, ao contrário daquele, encontrava-se sujeita à verificação de condição de recursos e os encargos seriam suportados por verbas estatais (Conceição, 2019, p. 58).

⁹ Este seguro, gerido pelas sociedades mutualistas ou entidades públicas, visa garantir prestações além do nível de subsistência ou outras necessidades (Conceição, 2019, p. 58).

Pese embora, na prática, nem todas as medidas hajam sido aplicadas, este Relatório marca o início do sistema de segurança social moderno (Pereira *et al.*, 2014, p. 350).

Mas este modelo também é criticado: cria expectativas superiores à disponibilidade financeira pública; assume-se universal, mas, na prática, encontra-se limitado aos assalariados, excluindo outros setores económicos, como o agrícola e os trabalhadores independentes; e, as prestações restringem-se ao limiar da subsistência (Pais, 2010, p. 11).

A maleabilidade destes sistemas permitiu a propagação de múltiplos diplomas que, com maior ou menor influência por um ou por outro sistema, instituem importantes medidas sociais. No âmbito da OIT, destacamos a Declaração de Filadélfia (1944), a Recomendação n.º 67 (1944), a Recomendação n.º 69 (1944), e, em particular, a Convenção n.º 102 (1952), por contemplar a velhice como eventualidade a proteger¹⁰. No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), evidenciamos a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) (1948), mais exatamente o art.º 40.º, e, no que toca à velhice, especificamente, o n.º 1 do art.º 25.º, bem como o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966). No âmbito do Conselho da Europa, destacamos a Carta Social Europeia (1961) e o Código Europeu de Segurança Social e Protocolo (1964 e, mais tarde, 1988) (Conceição, 2019, pp. 33, 60 a 62).

A proliferação de normativos relacionados com a segurança social em muito resulta da necessidade de afirmação das democracias económicas e sociais face aos regimes totalitaristas, pela emergência de definição de medidas sanitárias e familiares e pelo forte impacto que a guerra causou na vida da população (Conceição, 2019, p. 63).

O término da guerra também muito contribuiu para a modernização da economia e o crescimento económico. São os chamados “trinta gloriosos” anos do pós-guerra (Santos *et al.*, 2016, pp. 61, 62 e 88).

Em particular na década de 70, na chamada «Era Dourada» do Estado-Providência, aplicaram-se as mais importantes reformas políticas com vista à criação de um Estado Social, fundado em princípios de «cidadania social», ou seja, que se apoia em direitos tendencialmente de carácter universal (Silva, 2013, p. 22).

¹⁰ Em Portugal esta Convenção só foi ratificada aquando da publicação da Resolução da Assembleia da República n.º 31/92, de 30 de junho.

Contudo, a recessão económica que se assiste entre 1970/1980, decorrente da crise petrolífera de 1973, tem efeitos negativos na taxa de crescimento económico: despesas cada vez maiores, face ao aumento do desemprego, em resultado desse afrouxamento económico, e receitas cada vez menores, dada a diminuição da massa salarial (Conceição, 2019 p. 65).

Com a subida ao poder de Margaret Thatcher, no Reino Unido, em 1979, e de Ronald Reagan, nos EUA, em 1981, ambos neoliberais, dá-se início a uma nova era. Recordando o período do Estado Liberal, de “salvador da pátria” o “Estado Social é acusado de ser a causa maior dos problemas sociais e económicos dos anos 70” (Silva, 2013, p. 25).

Os anos 80 iniciam, assim, com novas ideias económicas e políticas, assistindo-se a uma crescente complexidade da economia mundial, em resultado da aceleração do processo de globalização e fortemente impulsionado com a emergência de duas novas grandes potências internacionais: a China e, mais tarde, a Índia. A liberalização da circulação de capitais, bem como o progresso tecnológico são dois outros fatores que justificam a crescente complexidade da economia mundial (Amaral, 2009).

Para concorrer com esta nova realidade, em 1985, assiste-se à integração da Comunidade Económica Europeia (CEE) que deu lugar à União Económica e Monetária (UEM) (Santos *et al.*, 2016, p. 27). Todavia, esta enfraquecia os alicerces do Estado de Bem-Estar, causando tensões entre os Estados, ao constatarem que o seu poder de atuação se encontrava cada vez mais limitado ao seu livre arbítrio e sujeito a restrições impostas ao nível supranacional (Santos *et al.*, 2016, p. 28).

A liberalização dos mercados de capitais nos anos 80 (anos 90 na Europa) fez crescer rapidamente o capital financeiro, decorrente do financiamento dos défices externos e do envelhecimento da população, bem como o capital especulativo (Amaral, 2009).

Já o envelhecimento da população e o desenvolvimento de regimes de capitalização da segurança social, fez disparar o número de beneficiários de pensões, o que levou “os fundos de pensões a tentar obter rendibilidades imediatas e a todo o custo, contribuindo enormemente para a especulação financeira” (*idem*).

O desequilíbrio cambial foi, também, um outro aspeto relevante para o que aí vinha. A sobrevalorização do dólar e a subvalorização da moeda chinesa assumia um desequilíbrio que desencadeou movimentos especulativos contra o dólar (*idem*).

Perante esta conjuntura, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), reunidos em Washington, definem um conjunto de reformas do Estado-Providência, refletidas no chamado “Consenso de Washington”. Estas reformas passavam pela “disciplina orçamental”, “reforma do sistema fiscal”, “redefinição da despesa pública”, “desregulamentação”, “políticas sociais ativas” e “promoção de mercados ou quase-mercados” (Assunção, 2012; Silva, 2013, pp. 31 e 32). Pretendia-se, portanto, enveredar “por uma abordagem que privilegia a desregulamentação, a liberalização económica e a privatização” (Pinto *et al.*, 2010, p. 60).

Contudo, o acolhimento destes ideais variava consoante o tipo de Estado-Providência. Entre nós, as propostas apresentadas tinham uma expressão bastante limitada: essencialmente nas áreas da saúde, emprego e segurança social (Pinto *et al.*, 2010, p. 60).

Por tudo isto não espanta que se tenha presenciado uma crise profunda que abalou à escala mundial. A crise financeira iniciada nos EUA, em meados de 2007, decorrente da crise do ‘*subprime*’, isto é, do declínio dos preços no mercado imobiliário e da subsequentemente crise dos empréstimos hipotecários de alto risco (Gameiro, 2019, p. 22; Pinto *et al.*, 2010, p. 61). A isto somou-se a falência da Lehman Brothers, o quarto maior banco de investimentos nos EUA, em 2008 (Gameiro, 2019, p. 22; Stoleroff *et al.*, 2013, p. 65), resultando numa recessão económica sem precedentes que se alastrou pela Europa (Lourtie, 2011).

Apesar de adotar os mecanismos necessários para a enfrentar, a Europa não conseguiu resistir aos elevados défices orçamentais e às exponenciais dívidas públicas que os países da zona euro apresentavam em 2010 (Lourtie, 2011). Muitos países vêm-se impossibilitados de saldar ou refinarciar as suas dívidas públicas. O medo de contágio a outros países com aparente melhor situação financeira obrigou a Europa a assumir o problema como um todo. É a chamada “crise da zona do euro” (Sacramento, 2016, p. 46) ou “crise das dívidas soberanas” (Gameiro, 2019, p. 23), cujo primeiro país afetado foi a Grécia, em 2009/2010 (Abreu *et al.*, 2013, pp. 54 e 55).

A criação do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) para ajudar a Grécia, atenuou a instabilidade dos mercados financeiros e a pressão sobre as taxas de juro, mas não foi suficiente. No final de 2010, a Irlanda junta-se à Grécia e a agitação dos mercados obrigou à concessão de auxílio financeiro adequado e permanente aos estados membros com dificuldade de financiamento (Abreu *et al.*, 2013, pp. 55 e 56).

No nosso caso, estas medidas foram aplicadas após o pedido de apoio financeiro, formalizado em 2011. Fruto do compromisso assumido junto destas instituições internacionais para poder ser resgatado, Portugal viu-se obrigado a alargar as medidas decorrentes do “Consenso de Washington” a outros setores (Pinto *et al.*, 2010, p. 32). Foi também impelido a adotar novas medidas ainda mais austeras e imediatas que, tocando em direitos sociais, agitaram o dia-a-dia do País nesse ano e nos subsequentes, conforme se irá perceber.

2.2.2. Em particular, em Portugal

Portugal partiu em direção ao Modelo Social Europeu tarde, face aos demais países da Europa, somente entre os anos 60/70 (Mendes, 2005, p. 96, 2011, pp. 15 e 33).

Apesar disso, os ideais de proteção social remontam à Idade Média, mormente, às “*corporações de artes e ofícios*, bandeiras e grêmios” (Conceição, 2011, p. 43), independentes do poder político e que integravam as corporações medievais (*idem*). Já nos finais do século XV surgem as *misericórdias* (Conceição, 2011, p. 44).

Quanto à assistência pública, teve o seu principal marco no término do século XVIII, com a fundação da Casa Pia de Lisboa (Segurança Social, 2020). Já no século XIX os *montepios* vêm auxiliar os membros de uma mesma classe profissional, pese embora se registem associações que abrangiam toda a população (Conceição, 2011, p. 45).

Embora com cariz tendencialmente social, a Constituição de 1822 limitava-se a garantir estabelecimentos de beneficência (art.º 223.º, IV) e de caridade (art.º 240.º). As Constituições que lhe sucederam, de 1826 e de 1838, também em nada acrescentaram quanto a esta matéria, referindo, somente, que garantem os socorros públicos (§29 do art.º 145.º e 3.º do art.º 28.º, respetivamente) (Loureiro, 2010, p. 148, nota 510).

Em 1850 surge o movimento associativo das classes trabalhadoras e em 1870 dão-se os primeiros passos nos ideais de solidariedade financeira (Conceição, 2019, p. 54).

O Decreto de 17 de julho de 1886 vem instituir a Caixa de Aposentações, enquanto associação de socorros mútuos (Conceição, 2019, p. 54). Já o ano de 1891 ficou marcado pela aplicação do Decreto de 28 de fevereiro de 1891 ao consagrar as primeiras normas relativas às associações de socorros mútuos¹¹ (Coelho, 2019, p. 11). Por contraposição, encontram-se os socorros públicos¹² (Loureiro, 2014, p. 162).

A Lei de 21 de abril de 1896 vem criar um seguro de inscrição facultativa a todos os que, cumpridos outros requisitos, não tivessem direito a uma pensão estatal – Caixa Geral de Depósitos¹³. Em particular, as questões previdenciais ficaram no pelouro da Caixa de Aposentações a Trabalhadores Assalariados¹⁴ (Loureiro, 2014, pp. 167 e 1688). Destaque, ainda, para a Lei de 1 de agosto de 1899 que autoriza as associações de classe a criarem associações de socorros mútuos e caixas económicas ou sociedades corporativas (Conceição, 2011, p. 45, nota 17).

Apesar dos esforços, a proteção assegurada era insuficiente (Coelho, 2019, pp. 12 e 20), “designadamente em matéria de velhice, o que levou à criação, ainda nos finais do século XIX, das primeiras caixas de aposentações” (Segurança Social, 2020).

Na passagem da Monarquia à República, não se verifica uma rutura de paradigma no que respeita à proteção social, mas traços de continuidade (Pereira *et al.*, 2014, p. 105).

Da República resulta a Constituição da República Portuguesa de 1911 (CRP), na qual os socorros públicos são substituídos pelos ideais de assistência. Neste sentido, atente-se ao n.º 29 do art.º 3.º que consagra um direito à assistência pública (Loureiro, 2014, p. 195; Stoleroff *et al.*, 2013, p. 32). Quanto às pensões, estas estavam bastante limitadas, conforme se afere da leitura do § único do art.º 75.º e do art.º 78.º (Loureiro,

¹¹ O mutualismo está relacionado com “esquemas de ajuda mútua”, isto é, de modo a solucionar problemas idênticos, um conjunto de pessoas, disponibilizam em comum meios financeiros, técnicos e humanos, através de meios e técnicas mais vantajosos economicamente (Coelho, 2019, p. 19, nota 6).

¹² Estes não deverão ser entendidos como direito social no sentido que atualmente se apreende, uma vez que, à data, “não havia uma posição jurídica subjetiva às prestações” (Loureiro, 2014, p. 170). Com assento constitucional em 1822 (Loureiro, 2014, p. 165), pretendiam fazer face às necessidades dos pobres (Loureiro, 2014, p. 167). Cumpre referir ainda que, além de evidenciarem características do constitucionalismo monárquico (Loureiro, 2010, p. 100, nota 352), os socorros públicos baseavam-se no princípio da necessidade e no princípio da individualização, isto é, limitavam-se às situações de verdadeira necessidade afeta a um indivíduo claramente identificado (Loureiro, 2014, pp. 170 e 171).

¹³ Posteriormente Caixa Geral de Depósitos e Instituições de Previdência (Loureiro, 2014, p. 168).

¹⁴ Mais tarde, Caixa de Aposentações para as Classes Operárias e Trabalhadoras (Loureiro, 2014, p. 168).

2014, p. 195). Apesar de reconhecer alguns direitos sociais, a Constituição de 1911 não se apresenta, todavia, como uma “verdadeira constituição social” (Loureiro, 2014, pp. 158 e 195).

Mais tarde, em 1916, é criado o Ministério do Trabalho e da Previdência Social (Lei n.º 494/1916, de 18 de março) que tinha por fito a melhoria das condições de vida das classes trabalhadoras (Silva, 2013, pp. 18 e 19; Stoleroff *et al.*, 2013, p. 32). Contudo, na prática, esta lei teve poucos resultados, pelo que não espanta que em 1925 se tenha decretado a sua extinção (Coelho, 2019, p. 22).

A Revisão Constitucional de 1919 veio definir diversas normas em matéria de seguros sociais, embora, também, de efetividade reduzida (Coelho, 2019, pp. 11 e 17; Pereira *et al.*, 2014, p. 105). Ainda nesse ano, o Decreto n.º 5.638/1919, de 10 de maio, institui o primeiro seguro social obrigatório de invalidez, velhice e sobrevivência (Coelho, 2019, p. 23) e o Decreto n.º 5.640/1919, de 24 de maio, aprova o Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e Previdência Geral (Conceição, 2019, pp. 54 e 55; Stoleroff *et al.*, 2013, p. 32).

A 28 de maio de 1926 Portugal é assumidamente um Estado Autoritário. Todavia, apesar disso, muito contribuiu para a assunção de direitos em matéria de trabalho e proteção social (Mendes, 2005, p. 111). Logo em 1929, o Decreto n.º 16.667, de 27 de março de 1929, vem regular as aposentações dos empregados públicos e cria o primeiro grande sistema de pensões: a Caixa Geral de Aposentações (Conceição, 2019, p. 55). Mais tarde, também a Constituição de 1933 contempla normas quanto a esta matéria: n.º 3 do art.º 6.º, o art.º 15.º e o art.º 41.º (Coelho, 2019, p. 25; Loureiro, 2010, pp. 102 e 103, 2014, p. 205).

Com a Constituição de 1933, funda-se a Previdência Social no Estado Novo (Coelho, 2019, pp. 13 e 17; Mendes, 2005, p. 111; Stoleroff *et al.*, 2013, p. 36). Esta, tendo por base o sistema bismarckiano, assume características do sistema beveridgiano (Coelho, 2019, p.17).

De facto, o Estado Novo, de cariz corporativo, introduz um novo quadro legislativo a que não escapam os direitos sociais (Pereira *et al.*, 2014, p. 106).

Durante este período são publicados novos diplomas legais que vêm alargar o âmbito da previdência social (Silva, 2013, p. 23), nomeadamente, o DL n.º 23.048/1933,

de 23 de setembro (Loureiro, 2014, p. 205), o DL n.º 23.053/1933, de 23 de setembro, que cria o Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência, bem como a Lei n.º 1.884/1935, de 16 de março, que limita o seu âmbito a prestações de doença, invalidez, velhice e morte (Mendes, 2005, p. 111; Segurança Social, 2020). Também de relevo se apresentam o DL n.º 25.935/1935, de 12 de outubro, que cria as Caixas Sindicais de Previdência, e o Decreto n.º 28.321/1937, de 27 de dezembro, que regulamenta e estrutura o funcionamento das Caixas de Reforma ou Previdência (Conceição, 2019, p. 56). Note-se, ainda, para a Lei n.º 1.998/1944, de 15 de maio, que aprova o Estatuto da Assistência Social (Loureiro, 2014, p. 206; Mendes, 2005, p. 113).

Na senda do pós-Guerra, bem como da criação do Conselho Superior da Previdência Social, através do DL n.º 35.896/1946, de 08 de outubro, resultam importantes normativos legais: a Portaria n.º 17.965/1960, de 23 de setembro, que “fixa o quantitativo das pensões mínimas de velhice a pagar pelas caixas sindicais de previdência e pelas caixas de reforma ou previdência” (Conceição, 2019, p. 66); a Lei n.º 2.115/1962, de 18 de junho, que promulga as bases da reforma da previdência social, alargando o âmbito de aplicação face à supra identificada Lei n.º 1.998/1944, de 15 de maio; o DL n.º 45.266/1963, de 23 de setembro, que promulga o Regime Geral das Caixas Sindicais de Previdência (Loureiro, 2014, p. 207); a Lei n.º 2.127/1965, de 03 de agosto, que impõe a obrigatoriedade do seguro (Conceição, 2019, p. 54); a Portaria n.º 21.546/1965, de 23 de setembro, que constitui a Caixa Nacional de Pensões¹⁵; e, o DL n.º 46.548/1965, de 23 de setembro, que aprova o Regulamento Geral das Caixas de Reforma ou de Previdência (Conceição, 2019, pp. 66 e 67).

Apesar da grande evolução registada, só com a Revolução dos Cravos, em 1974, o Estado Corporativo dá lugar ao Estado Social. Este Modelo assume uma maior preocupação com as questões sociais e que se refletem na Constituição de 1976 (Loureiro, 2010, p. 104), conforme se irá aprofundar adiante. Desde logo, a segurança social ganha maior destaque, mormente decorrente desta obrigação constitucional, emergindo inúmeros diplomas legais nesse sentido (Loureiro, 2014, pp. 162 e 163).

Podemos, assim, destacar, ainda na década de 70, o DL n.º 203/1974, de 15 de maio, que prevê a “[s]ubstituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência

¹⁵ Que visa proteger os beneficiários e respetivos familiares das caixas de previdência e abono de família nas eventualidades de invalidez, velhice e morte.

por um sistema integrado de segurança social” e, em particular, no que respeita à pensão de velhice. Também realçamos o DL n.º 372/1974, de 29 de agosto, que “fixa novas remunerações aos servidores civis do Estado e aumenta as pensões de aposentação, de reforma e de invalidez”, bem como o DL n.º 724/1974, de 18 de dezembro, que vem “abonar anualmente, a partir desse ano, um subsídio de Natal a pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência”.

Nos anos 80 sublinhamos quatro normativos legais: o DL n.º 464/1980, de 13 de outubro, que aprova o estatuto das pensões sociais de velhice e de invalidez; o Decreto Regulamentar n.º 2/1981, de 15 de janeiro, que procede à “reestruturação orgânica da segurança social segundo princípios de integração, unificação e descentralização” e cria o Centro Nacional de Pensões (Conceição, 2019, pp. 66 e 67); a Lei n.º 28/1984, de 14 de agosto, que institui a (primeira) LBSS – que se manteve em vigor durante 16 anos¹⁶-¹⁷, e que define “as bases em que assenta o sistema de segurança social” (art.º 1.º) –; e, o DL n.º 143/1988, de 22 de abril, que institui “o regime da pensão unificada para trabalhadores abrangidos pelo sistema de Segurança Social e pelo sistema de proteção social da função pública” (Segurança Social, 2020).

Curiosamente, se com a aprovação da Constituição de 1976 são lançadas, em Portugal, as bases para a construção do Estado-Providência, na Europa questiona-se a sua sustentabilidade (Silva, 2013, pp. 24 e 25).

Conforme já suprarreferido, o Estado Social sofre um duro golpe com a proliferação dos ideais neoliberais, na década de 80. De acordo com estes ideais, o funcionamento das economias deveria passar por privatizações, desregulamentações e liberalizações (Abreu *et al.*, 2013, pp. 26 a 29).

No caso português, sendo verdade que num primeiro momento a liberalização dos movimentos de capitais, a desregulamentação das atividades financeiras e a privatização de empresas atraem elevados montantes de capital estrangeiro, tendencialmente, porém, os preços também aumentam. A par disto, a prazo, chegará o momento de recolha dos

¹⁶ O art.º 59.º foi a única alteração registada pela Lei n.º 128/97, de 23 de dezembro.

¹⁷ O facto de esta se manter praticamente inalterada durante tantos anos, é resultado, em parte, da chegada tardia do Estado de Bem-Estar ao nosso País. Esta particularidade evidenciou uma falta de preparação e incapacidade para dar resposta às novas situações sociais que então se apresentaram (Ribeiro, 2011, p. 118), a que se soma o reduzido avanço para uma alteração profunda na realidade da segurança social (Ribeiro, 2011, pp. 120 a 122).

rendimentos e capitais por parte destes investidores. Esta situação irá pressionar a desvalorização da moeda de uma economia que fica endividada, sem recursos, com ativos desvalorizados e o tecido produtivo destruído. Tudo isto propicia o aumento do desemprego, da pobreza e da instabilidade política e social (*idem*).

Porém, no final da década, em 1985, Portugal adere à CEE¹⁸ e ao Mercado Único Europeu, encetando uma política de liberalização e privatização do setor financeiro (Abreu *et al.*, 2013, pp. 29 e 30).

A chegada dos anos 90 evidenciou a necessidade de se reformar a segurança social. Rapidamente se percebeu que o valor excedentário recolhido das contribuições sociais dos empregadores e beneficiários face às despesas correntes do sistema contributivo degradar-se-ia. Esta situação resultaria, entre outras circunstâncias, da diminuição da população ativa face ao aumento da população em idade de reforma, o que desequilibraria o financiamento do sistema de pensões do regime geral, afetando a sustentabilidade do sistema no futuro (Mendes, 2011, pp. 118 e 119).

São múltiplos os diplomas legais desta década relacionados, em particular, à proteção na velhice: a Portaria n.º 470/90, de 23 de junho, “determina que no mês de julho de cada ano os pensionistas dos regimes de segurança social tenham direito a receber, além da pensão mensal, uma prestação adicional de igual montante”; a Portaria n.º 514/90, de 06 de julho, “atualiza (...) as pensões” (Conceição, 2019, p. 67); o DL n.º 141/91, de 10 de abril, “estabelece as condições de acumulação das pensões”; o DL n.º 261/91, de 25 de julho, institui o regime jurídico de pré reforma (Stoleroff *et al.*, 2013, p. 56); o DL n.º 415/91, de 17 de outubro, constitui os fundos de pensões (Stoleroff *et al.*, 2013, p. 57); e, o DL n.º 96/92, de 28 de maio, institui o Centro Nacional de Pensões¹⁹ (Segurança Social, 2020).

Em 1993, destacam-se três DL: o DL n.º 286/93, de 20 de agosto, que “estabelece regras para o cálculo das pensões de novos subscritores da Caixa Geral de Aposentações” (Conceição, 2019, p. 67); o DL n.º 328/93, de 25 de setembro, que revê o regime de

¹⁸ Que visa “transformar as condições económicas das trocas comerciais e da produção no território dos seus seis membros; e constituir um passo para uma unificação política mais alargada da Europa” (Tratado de Roma).

¹⁹ Caracteriza-se como uma “uma instituição de segurança social que tem por escopo a gestão dos regimes de segurança social no domínio das prestações mediatas, dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira” (DL n.º 96/92, de 23 de maio).

segurança social dos trabalhadores independentes; e, o DL n.º 329/93, de 25 de setembro, que define o regime de proteção na velhice e na invalidez dos beneficiários do regime geral de segurança social (Coelho, 2019, p. 189).

De modo a perceber o que desequilibrou o financiamento do sistema de pensões do regime geral, em 1998, inspirado num relatório do Banco Mundial de 1994, foi publicado o Livro Branco da Segurança Social (Coelho, 2019, p. 34).

Este livro faz uma análise ao sistema de segurança social, definindo um conjunto de medidas que permitem uma reforma estrutural do sistema (*idem*). Com este documento, é reforçada a ideia de que manter a viabilidade do sistema de segurança social implica uma reforma, nomeadamente do sistema de pensões (Azevedo, Manso, & Nicola, 2019, p. 13). Para o efeito, apostava na construção de um sistema de segurança social assente em três pilares: o primeiro, obrigatório, abrangendo os regimes públicos de repartição; o segundo, em complementaridade coletiva, obrigatório, privado, e com base num regime financeiro de capitalização; e, o terceiro, em complementaridade individual, facultativo, privado, e com base num regime de capitalização (Coelho, 2019, p. 35).

Apesar do alerta, na prática, “as medidas estruturais contidas no Livro Branco ficaram na gaveta” (Mendes, 2011, p. 120).

Ao contrário do que se previa, a adesão à moeda única, em 1999, também não melhorou a situação do País. Pelo contrário, fê-lo perder a sua soberania monetária, limitando a sua autonomia no que respeita às suas escolhas públicas, opções políticas e orientações governativas (Novais, 2014a, pp. 179 e 180).

Desde logo, para garantir a sua entrada na UEM Portugal viu-se obrigado a cumprir um conjunto de critérios previamente estabelecidos, entre os quais reduzir o défice da dívida pública e manter o valor do escudo face às demais moedas da União Europeia (UE). A estabilização da moeda e a livre circulação de capitais permitiu aos bancos e empresas financeiras aumentar os créditos concedidos e reduzir as taxas de juro associadas. Consequentemente, o Estado conseguiu reduzir a dívida pública sem afetar os níveis de investimento e consumo, apesar do consumo de empresas e famílias ter disparado. Esta conjuntura apresentava-se “aparentemente” favorável, pois, na verdade, os produtores nacionais ficavam cada vez mais expostos à concorrência internacional, perdendo competitividade (Abreu *et al.*, 2013, p. 32).

Ainda em 1999, o aumento das taxas de juro por parte do Banco Central Europeu (BCE) reduziu o rendimento dos particulares e empresas (Abreu *et al.*, 2013, p. 34).

A agravar esta situação, em 2000, rebenta a bolha especulativa ligada às empresas de novas tecnologias (dot.com). Este acontecimento teve repercussões na economia internacional e nacional, nomeadamente num decréscimo das exportações (Abreu *et al.*, 2013, pp. 34 e 35).

Em 2001, como visto atrás, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio, teve um forte impacto na economia nacional (Abreu *et al.*, 2013, p. 35). Mais, a valorização do euro face ao dólar, verificada entre 2001 e 2008 (que fez diminuir as exportações portuguesas no mercado mundial), bem como o acentuado aumento do preço do petróleo (Brent) causaram um forte impacto na economia dos países da UE, nomeadamente no nosso País (Abreu *et al.*, 2013, pp. 35 e 36).

O acolhimento dos países de Leste, em 2004, na UE, também ecoou na economia portuguesa: aumento da concorrência para os produtores nacionais, desvio do investimento estrangeiro e deslocalização da capacidade produtiva para aqueles países, mais próximos dos maiores mercados da UE e com custo e níveis de qualificação de mão de obra mais atrativos (Abreu *et al.*, 2013, p. 35).

Esta adesão ficou, portanto, marcada por um insuficiente ajustamento das políticas orçamentais face a esta nova realidade, confirmando o que se previa: a entrada na terceira fase do ciclo marcado pela tríade crescimento-sobrevalorização-quebra (Lourtie, 2011).

Apesar (e decorrente) desta conjuntura, devemos destacar duas normas legais relacionadas com a segurança social portuguesa e que causaram um forte impacto na sua evolução: o DL n.º 45-A/2000, de 22 de março, que cria o Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS); e, a Lei n.º 17/2000, de 08 de agosto, que define a segunda LBSS (Coelho, 2019, p. 35).

Quanto a esta última, note-se que, aprovando novas regras no âmbito do cálculo das pensões (*idem*), “renova o direito a todos à Segurança Social através do sistema de solidariedade e Segurança Social, prosseguindo a melhoria das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade; a eficácia do sistema; e a eficiência da sua gestão e a sustentabilidade financeira” (Segurança Social, 2020). Para o efeito, o art.º 23.º divide o sistema de segurança social em três subsistemas: de proteção social de

cidadania (art.ºs 24.º a 39.º); de proteção à família (art.ºs 40.º a 46.º); e, previdencial (art.ºs 47.º a 63.º).

Contudo, a “instabilidade e a necessidade de uma constante renovação dos regimes de proteção social, de acordo com as crescentes mutações societárias em Portugal” (Santos *et al.*, 2016, pp. 150 e 151), teve repercussões nas constantes revogações e alterações que a segunda LBSS sofreu.

Em 2002 é revogada pela terceira LBSS (Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro) que, pese embora mantendo os objetivos, a composição e o universo pessoal e material das prestações, altera o cálculo do valor das pensões²⁰ e renomeia o sistema: sistema público de segurança social (art.ºs 26.º a 81.º)²¹, sistema de ação social (art.ºs 82.º a 93.º)²² e sistema complementar (art.ºs 94.º a 101.º)²³ (Coelho, 2019, p. 36).

Por sua vez, em 2007, é revogada pela quarta LBSS (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro²⁴), na qual, o atual sistema de segurança social passa a compreender o sistema de proteção social de cidadania – assente no princípio de solidariedade de base nacional –, o sistema previdencial – assente no princípio de solidariedade de base profissional – e o sistema complementar – de natureza facultativa (Coelho, 2019, p. 37), os quais serão aprofundados em ponto autónomo no presente trabalho.

Como referido, o facto de se pertencer à UE obrigava à assunção de medidas e políticas transversais a economias díspares entre si, o que, naturalmente, acarretou repercussões tão diferentes entre os seus membros (Abreu *et al.*, 2013, p. 37): “acumulação de dívida externa em alguns países, ao passo que outros acumulavam excedentes nas suas balanças com o exterior” (Abreu *et al.*, 2013, p. 39). Com excedentes, estes países podiam financiar os demais, pois, pertencendo à UE, garantiriam a estabilidade cambial. Já os países com economias deficitárias, como o português, conseguiam, por esta via, acesso a uma grande quantidade de capital externo e a baixo custo, compensando a perda de competitividade. Contudo, na prática, este processo apenas beneficiou os países financiadores que arrecadavam cada vez mais recursos

²⁰ As regras de cálculo para determinação do montante da pensão por velhice a atribuir pelo sistema de solidariedade e segurança social no âmbito do subsistema previdencial são definidas pelo DL n.º 35/2002, de 19 de fevereiro.

²¹ Compreende o regime geral e o regime não contributivo previsto na LBSS 1984 (Coelho, 2019, p. 36).

²² Compreende a ação social prevista na LBSS 1984 (Coelho, 2019, p. 36).

²³ Compreende regimes legais, contratuais e esquemas facultativos (n.º 4 do art.º 5.º e n.º 1 do art.º 91).

²⁴ A qual já foi alterada, em 2013, pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro.

financeiros, por contraposição aos demais que acumulavam cada vez mais dívidas (Abreu *et al.*, 2013, pp. 40 e 41).

Esta conjuntura augurava uma crise sem precedentes, cuja já referenciada crise do *subprime*, de 2007/2008, nos EUA, foi o rastilho. Esta crise contagiou a Europa e, em particular, Portugal, que, sem conseguir reequilibrar as finanças públicas, rapidamente contaminou outros setores. Além de financeira, esta crise converteu-se numa crise económica, que evoluiu para uma inesperada e grave crise social e de valores (Pinto *et al.*, 2010, pp. 106 a 108). Tudo isto exigia, assim, “mudanças estruturais em termos de políticas públicas e medidas de proteção social” (Santos *et al.*, 2016, p. 148).

Ultrapassar esta situação obrigava à adoção de medidas bastante restritivas: cortes nas despesas e aumento das receitas. Estas consubstanciaram-se no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) (Gameiro, 2019, 24; Sacramento, 2016, p. 47). Contudo, o aumento das taxas de juro impedia o recurso a financiamento nos mercados financeiros por parte de Portugal que entra, assim, em 2011 bastante debilitado financeiramente (Sacramento, 2016, p. 47).

Sem conseguir resistir à pressão dos mercados, a economia portuguesa apresentava-se como uma das mais vulneráveis na zona euro (Lourtie, 2011), o que obrigou o Governo português a pedir ajuda financeira internacional à UE e ao FMI (Lourtie, 2011; Ribeiro *et al.*, 2014, p. 54). Este pedido materializou-se num Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

Porém, o empréstimo solicitado só seria concedido por tranches e uma vez cumpridas metas anuais que reduzissem, progressivamente, o défice das contas públicas. Para o efeito, seria necessário adotar fortes medidas de austeridade, anualmente mais intensas e com maior incidência (Ribeiro *et al.*, 2014, pp. 74 e 75). Estas medidas agitaram a praça pública, principalmente, sempre que, a cada ano, se aprovava o Orçamento do Estado (OE) (entre 2010 e 2014).

3. Pensão de velhice

3.1. Enquadramento normativo

Conforme referido, a velhice é um risco social (ou eventualidade) que “atinge os sobreviventes a determinada idade em cada geração” (Mendes, 2005, p. 75). Já a pensão de velhice é uma prestação social que decorre da necessidade de proteger os indivíduos da perda progressiva de capacidade para garantir a sua subsistência pela via laboral. Não sendo possível prever quando deixam de poder participar no mercado de trabalho nem do valor necessário para uma vida condigna, cumpre definir um mecanismo que lhes permita afetar os rendimentos fruto do seu trabalho: o sistema de pensões (Azevedo *et al.*, 2019, p. 21).

A pensão de velhice corresponde, portanto, a uma prestação atribuída na sequência da verificação da eventualidade velhice, presumida em função da idade, com vista a compensar a perda de rendimento do trabalho, decorrente do término ou redução da atividade laboral (Conceição, 2019, p. 351).

Esta prestação cinge-se, em regra, a trabalhadores por conta de outrem, a membros de órgãos estatutários, a trabalhadores independentes, bem como a beneficiários do seguro social voluntário (verificando-se descontos para o regime geral) (*idem*).

O seu acesso está condicionado à idade a partir da qual o trabalhador adquire o direito de requerer esta pensão (se e quando pretender), fazendo caducar o contrato de trabalho (no caso de trabalhadores por conta de outrem)²⁵. A idade é definida por lei e está condicionada a um prazo de garantia legalmente definido (Conceição, 2019, pp. 352 a 369).

²⁵ Caso o trabalhador não invoque este direito desde o momento em que o pode fazer, a partir dos 70 anos, e em conformidade com o n.º 3, do art.º 348.º CT, o seu contrato de trabalho converte-se em contrato a termo.

3.1.1. Nacional

3.1.1.1. Consagração constitucional

Tal como foi referido no ponto anterior, a revolução dos cravos vem derrubar o Estado Corporativo, dando lugar ao Estado Social em que vivemos atualmente e, com ele, a Constituição de 1976. Contudo, não encontramos nesta Constituição qualquer expressão alusiva a Estado Social, pese embora se constate uma constitucionalização da socialidade (Pereira *et al.*, 2014, p. 107).

De facto, esta Constituição vem consagrar um vasto conjunto de direitos económicos, sociais e culturais. Estes são deveres sociais de prestação por parte do Estado cuja intervenção do poder político é exigida (Loureiro, 2010, pp. 187 e 188). Em particular, cingir-nos-emos ao estudo do direito fundamental à segurança social. Este direito, à semelhança de outros, é um direito social e encontra-se previsto no art.º 63.º CRP que, mais do que um direito, define a forma de concretização organizacional e os princípios estruturantes associados (Loureiro, 2014, p. 221; Pereira *et al.*, 2014, p. 107).

Esta norma evidencia a sua importância, desde logo, por liderar o pelotão dos direitos sociais previstos na CRP, cobrindo um vasto conjunto de posições jurídicas – doença, velhice, invalidez, viuvez, orfandade, desemprego e outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho (Loureiro, 2010, p. 182)²⁶. Este artigo está, também, relacionado com os art.ºs 1.º, 2.º, 9.º e 81.º CRP, uma vez que se funda “na dignidade da pessoa humana e insere-se na construção de uma sociedade livre, justa e solidária e na promoção do bem-estar, qualidade de vida e igualdade real entre os portugueses” (Martins, 2013, p. 168).

Resulta da leitura do art.º 63.º CRP²⁷ que o sistema de segurança social é um sistema de todos e para todos – princípio da universalidade (conforme o n.º 1 do art.º 12.º, conjugado com o n.º 1 do art.º 15.º CRP, e tendo em consideração a limitação prevista no n.º 3 do art.º 63.º CRP) –, não obstante se admitirem modelos de diferenciação internos (Loureiro, 2010, pp. 202 a 205), ou seja, “apenas significa que todos devem ter acesso à

²⁶ Nesta parte final, o que o legislador pretendeu foi não limitar os riscos típicos, mas abrir a possibilidade de incluir novos riscos sociais (Loureiro, 2010, p. 219).

²⁷ Originariamente designado por “direito à segurança social”, na sua última alteração, operada em 1997, foi aditado à epígrafe a expressão “e solidariedade”.

cobertura do sistema” (Loureiro, 2010, p. 226), com obrigações e deveres inerentes, tendo por escopo último a coesão social (Pereira *et al.*, 2014, p. 331).

Este artigo vem, portanto, garantir que:

[E]m situações de vulnerabilidade capazes de comprometer o seu acesso a rendimentos, ou de gerar um aumento de encargos (...) os membros da comunidade (...) não deixam de dispor das condições materiais necessárias a uma *existência compatível com a sua dignidade* (Martins, 2013, p. 169).

Cumpre, contudo, ter presente que da leitura deste artigo não se extrai qualquer linha rígida quanto à sua aplicabilidade. Esta omissão do legislador permite uma grande maleabilidade deste direito, no tipo de modelo a adotar, nas técnicas de proteção a definir, bem como no fim esperado (Pereira *et al.*, 2014, p. 191). Excetua esta regra, o n.º 4 e a vinculação ao Estado “de garantir a todos o limite mínimo de subsistência”, cuja natureza se apresenta análoga à dos Direitos, Liberdades e Garantias, limitando a esfera de atuação dos governantes (Pereira *et al.*, 2014, p. 193). Não nos iremos alongar quanto a esta questão, porquanto será explanada mais pormenorizadamente em ponto subsequente.

Corolário deste artigo, mas particularmente vocacionado para uma franja da população que carece de proteção especial e reforçada – a terceira idade –, o art.º 72.º CRP, no seu n.º 1, garante o direito à segurança económica, bem como às condições de habitação e convívio familiar e comunitário com vista a alcançar a autonomia pessoal e evitar e superar o isolamento ou a marginalização social. Para o efeito, reza o n.º 2 que a política de terceira idade prima pela adoção de medidas de carácter económico, social e cultural que têm por escopo oferecer a este grupo de pessoas oportunidades de realização pessoal, através de uma participação ativa na vida da comunidade.

3.1.1.2. A Lei de Bases da Segurança Social

A LBSS concretiza as orientações previstas na constituição, sem esquecer os demais normativos legais que a complementam (Pereira *et al.*, 2014, p. 331).

Conforme já explanado, atualmente em vigor, e pese embora já com alterações, a quarta LBSS (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) tem por escopo “a) [g]arantir a concretização do direito à segurança social; b) [p]romover a melhoria sustentada das

condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade; e c) [p]romover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão” (art.º 4.º). Para o efeito, deverão ser respeitados os princípios gerais do sistema: “da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação” (art.º 5.º).

A LBSS 2007 divide o sistema em três ramos: sistema de proteção social de cidadania, sistema previdencial e sistema complementar (art.º 23.º). Estes sistemas, com características e objetivos próprios (Coelho, 2019, p. 49), são o reflexo de uma conjugação de modelos de segurança social e respetiva evolução, divergindo na forma de financiamento, bem como na concessão dos subsídios (Pereira *et al.*, 2014, p. 298).

O sistema de proteção social de cidadania (art.ºs 26.º a 49.º) garante uma proteção social de natureza não contributiva, os direitos básicos dos cidadãos, a igualdade de oportunidades e promove o bem-estar e a coesão social (art.º 26.º, n.º 1)²⁸, através dos subsistemas de ação social²⁹, de solidariedade³⁰ e de proteção familiar³¹ (art.º 28.º).

O sistema previdencial (art.ºs 50.º a 66.º) garante, “assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente

²⁸ Para concretizar os objetivos propostos, efetiva o direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica, previne e erradica situações de pobreza e de exclusão, compensa encargos familiares, bem como encargos nos domínios da deficiência e da dependência (art.º 26.º, n.º 2).

Quanto ao financiamento, trata-se de um sistema não contributivo da Segurança Social, processando-se por transferências do OE e consignação de receitas fiscais, por verbas provenientes de receitas de jogos sociais (n.ºs 1 e 5 do art.º 90.º), bem como, por transferências de outras entidades ou de fundos públicos ou privados, transferências ao abrigo de fundos comunitários, produto de participações, transferências de organismos estrangeiros, produto de sanções pecuniárias aplicáveis no âmbito do sistema, e demais receitas legalmente previstas (alíneas d), e), g), h), i) e j) do n.º 1 do art.º 7.º do DL n.º 367/2007, de 02 de novembro).

²⁹ Este subsistema previne e repara situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais. Com ele pretende-se, ainda, integrar e promover comunitariamente as pessoas e desenvolver as respetivas capacidades e assegurar uma especial proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como outras pessoas em situação de carência económica ou social (art.º 29.º, n.ºs 1 e 2).

³⁰ Este subsistema assegura direitos essenciais, de modo a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, assim como garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial. Abarca, ainda, situações de compensação social ou económica face a insuficiências contributivas ou prestacionais do sistema previdencial (art.º 36.º).

³¹ Este subsistema compensa encargos familiares acrescidos (art.º 44.º) sempre que ocorram as eventualidades de encargos com familiares, no domínio da deficiência ou no domínio da dependência (art.º 46.º).

definidas” (art.º 50.º): doença; maternidade, paternidade e adoção; desemprego; acidentes de trabalho e doenças profissionais³²; invalidez; velhice; e, morte (art.º 52.º).

No âmbito deste sistema encontramos na qualidade de beneficiários, trabalhadores por conta de outrem ou legalmente equiparados, trabalhadores independentes, pessoas que não exerçam atividade profissional ou, exercendo-a, não se encontrem enquadradas obrigatoriamente no regime (art.º 51.º) (Pereira *et al.*, 2014, p. 335). Já na qualidade de contribuintes, deparamo-nos com entidades empregadoras e entidades contratantes (*idem*).

O sistema previdencial abrange o regime geral de segurança social aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores independentes, os regimes especiais, bem como o seguro social voluntário (art.º 53.º).

Embora não concretizado, este regime permite a aplicação de limites superiores aos valores considerados como base de incidência contributiva ou a redução das taxas contributivas dos regimes gerais, para reforçar as poupanças dos trabalhadores geridas em regime financeiro de capitalização (n.º 1 do art.º 58.º). Este regime também prevê a aplicação do princípio da tutela dos direitos adquiridos (que já se encontram reconhecidos ou podem sê-lo caso se encontrem reunidos todos os requisitos legais necessários) e dos direitos em formação (correspondentes aos períodos contributivos e valores de remunerações registados em nome do beneficiário), em conformidade com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 66.º.

Os regimes que integram o sistema previdencial, e que se encontram no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (CRCSPSS), são o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem ou em situação legalmente equiparada para efeitos de segurança social, o regime aplicável aos trabalhadores independentes e o seguro social voluntário (art.º 1.º CRCSPSS).

O primeiro regime (art.ºs 24.º a 131.º CRCSPSS) abrange trabalhadores que exercem atividade profissional remunerada ao abrigo de contrato de trabalho e equiparados, nos termos do art.º 24.º, bem como, em especial, os elencados no artigo seguinte, e entidades empregadoras, nos termos definidos no art.º 27.º.

³² Na prática, a sua proteção compete às próprias entidades empregadoras/trabalhadores independentes, que as transferem para as entidades seguradoras (n.º 5 do art.º 283.º CT).

O segundo regime (art.ºs 132 a 168.º CRCSPSS) abrange pessoas singulares que exerçam atividade profissional sem sujeição a contrato de trabalho ou contrato legalmente equiparado, ou se obriguem a prestar a outrem o resultado da sua atividade, e não se encontrem por essa atividade abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem (art.º 132.º), pessoas indicadas nos art.ºs 133.º e 134.º, bem como trabalhadores independentes, nos termos do art.º 140.º.

O terceiro regime (art.ºs 169.º a 184.º CRCSPSS) compreende cidadãos nacionais e estrangeiros ou apátridas residentes há mais de um ano, desde que preencham os requisitos previstos no art.º 169.º, trabalhadores marítimos e vigias previstos no n.º 1 do art.º 170.º, bem como pessoas que integrem grupos de atividades específicas identificados no n.º 2 desse artigo.

O sistema previdencial também abrange o regime especial de proteção social convergente para determinados trabalhadores em regime de funções públicas, regimes satélites (advogados e solicitadores) e grupos ou regimes fechados, entre os quais trabalhadores do setor bancário inscritos na Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários (CAFEB), até 02 de março de 2009 (Conceição, 2019, p. 86, quadro 11).

O financiamento do sistema previdencial, em respeito ao princípio da contributividade que tem por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações, deve ser fundamentalmente autofinanciado (art.º 54.º). Já a sua gestão deverá ser assegurada primordialmente em repartição³³, não obstante, excecionalmente, se admitir a capitalização³⁴ (art.º 57 e v. art.º 91.º). Quer isto dizer que beneficiários (trabalhadores) e respetivas entidades empregadoras estão obrigados ao pagamento de uma quota ou contribuição, respetivamente, mediante uma taxa fixada, actuarialmente, em função do custo de proteção das eventualidades protegidas, sobre as remunerações auferidas pelos trabalhadores que, nos termos da lei, constituam base de incidência contributiva (n.º 1 do art.º 56.º e n.ºs 1 e 3 do art.º 57.º). Na prática, do salário bruto auferido pelo trabalhador, 34,75% será direcionado para este sistema, dos quais 26,94% são direcionados para pensões (European Commission, 2018, p.

³³ Ou seja, as contribuições pagas pelos trabalhadores no momento presente são direcionadas para pagar as atuais pensões, mas, no momento em que esses trabalhadores passam à situação de reformados, serão os então atuais trabalhadores que contribuirão para o pagamento dessas pensões (Stoleroff *et al.*, 2013, p. 173).

³⁴ Ou seja, o montante pago pelos atuais contribuintes a título de taxas/contribuições no momento presente é investido de modo a que, no futuro, os lucros que resultam desse investimento sejam utilizados para pagar as reformas dos atuais contribuintes (*idem*).

208). Destes, 11% são diretamente extraídos do seu salário e 23,75% são entregues pela entidade empregadora³⁵.

Apenas em situações de desequilíbrio se recorre ao financiamento através do OE (ou Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – FEFSS)³⁶. Este bolo será direcionado para pagamento de prestações sociais, isto é, àqueles que, decorrente de eventualidade e uma vez reunidas determinadas condições, se vejam, em algum momento, impossibilitados de trabalhar (Stoleroff *et al.*, 2013, p. 110), recebem “um rendimento que deve garantir-lhe uma vida humana com um mínimo de dignidade” (Stoleroff *et al.*, 2013, p. 124).

O sistema complementar (art.ºs 81.º a 86.º), de adesão facultativa, complementa a proteção garantida pelo sistema público e compreende o regime público de capitalização³⁷, os regimes complementares de iniciativa coletiva³⁸ e os regimes complementares de iniciativa individual³⁹ (art.º 81.º, n.º 1)⁴⁰. Na prática este sistema tem uma importância diminuta por não ter adquirido dimensão financeira (Stoleroff *et al.*, 2013, p. 110).

No presente trabalho cingir-nos-emos ao tratamento da pensão de velhice enquadrada no sistema previdencial.

³⁵ Esta parcela, também designada por “salário indireto”, visa “garantir a renovação permanente da força de trabalho do País, sem a qual as empresas não poderão continuar a funcionar” (Stoleroff *et al.*, 2013, p. 125).

³⁶ Criado pelo DL n.º 259/99, de 07 de julho, até 1995 teve uma dimensão modesta, só sendo reforçado desde então (Mendes, 2005, p. 136). Este fundo corresponde ao “[p]atrimónio financeiro autónomo para onde reverte parte das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem. Visa assegurar a estabilização financeira da Segurança Social, garantindo o pagamento das pensões por um período mínimo de dois anos” (Azevedo *et al.*, 2019, Glossário). Na prática, este Fundo compreende os saldos anuais do Sistema Previdencial.

³⁷ Este regime está limitado a pessoas singulares, a sua organização e gestão é da responsabilidade do Estado (n.º 1 do art.º 82.º) e permite a atribuição de uma prestação com vista a complementar a pensão ou a aposentação por velhice ou, ainda, por incapacidade permanente e absoluta (Pereira *et al.*, 2014, p. 343).

³⁸ Este regime aplica-se a favor de um grupo determinado de pessoas (n.º 1 do art.º 83.º), podendo ser administrado por entidades públicas, cooperativas ou privadas, criadas para esse efeito (n.º 1 do art.º 85.º).

³⁹ Este regime consubstancia-se na forma de planos de poupança-reforma, seguros de vida, seguros de capitalização e modalidades mutualistas (art.º 84.º). Pode ser administrado por entidades públicas, cooperativas ou privadas, criadas para esse efeito (n.º 1 do art.º 85.º).

⁴⁰ Estes regimes “são reconhecidos como instrumentos significativos de proteção e de solidariedade social, concretizada na partilha das responsabilidades sociais, devendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados” (art.º 81.º, n.º 2).

3.1.1.3. A lei ordinária

Conforme referido no ponto antecedente, para regular os regimes abrangidos pelo sistema previdencial foi aprovado o CRCSPSS⁴¹ (art.º 1.º) que define “o âmbito pessoal, o âmbito material, a relação jurídica de vinculação e a relação jurídica contributiva (...), regulando igualmente o respetivo quadro sancionatório” (art.º 2.º).

A par de outras eventualidades este diploma protege a eventualidade de velhice (n.º 1 do art.º 19.º). São múltiplas as normas abrangidas neste regime com ela relacionadas.

Desde logo, encontram-se abrangidos por este regime, via de regra, os trabalhadores que exercem atividade profissional remunerada ao abrigo de contrato de trabalho nos termos do disposto no Código do Trabalho (CT), isto é, dos trabalhadores por conta de outrem (art.ºs 24.º e 28.º). Para o efeito, incide uma taxa contributiva geral, cuja desagregação para a eventualidade da velhice se encontra prevista no art.º 51.º.

Às taxas contributivas globais (art.ºs 49.º a 55.º) podem acrescer taxas contributivas complementares, relacionadas com a bonificação de tempos de serviço para melhoria das pensões de velhice (alínea b) do art.º 60.º).

Excecional e temporariamente, como incentivo ao emprego, o Governo pode determinar a isenção ou redução da taxa contributiva. Esta medida favorece o aumento do número de postos de trabalho, a reinserção profissional de pessoas afastadas do mercado de trabalho, bem como a permanência dos trabalhadores em condições de acesso à pensão de velhice nos seus postos de trabalho (art.º 57.º).

Este diploma é especialmente aplicável a trabalhadores integrados em categorias/situações específicas, nomeadamente trabalhadores com âmbito material de proteção reduzido como os membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas e entidades equiparadas, ainda que sejam seus sócios ou membros (n.º 1 do art.º 65.º). Não estão aqui incluídos os casos em que os membros de órgãos estatutários de pessoas

⁴¹ Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, alterada pela Lei n.º 119/2009, de 30 de dezembro, pelo DL n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro, pelas Leis n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, n.º 20/2012, de 14 de maio, n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, n.º 23/2015, de 17 de março, n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pelo DL n.º 93/2017, de 01 de agosto, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pelo DL n.º 2/2018, de 09 de janeiro, pela Declaração de Retificação n.º 9/2018, de 09 de março, pelas Leis n.º 71/2018, de 31 de dezembro, n.º 93/2019, de 04 de setembro, n.º 100/2019, de 06 de setembro e n.º 2/2020, de 31 de março.

coletivas com fins lucrativos não recebam, pelo exercício da respetiva atividade, qualquer tipo de remuneração e sejam pensionistas de velhice de regimes obrigatórios de proteção social, nacionais ou estrangeiros (alínea b) do n.º 1 do art.º 64.º), os quais se encontram elencados no n.º 2 do art.º 64.º.

A par destes, também integram esta categoria os trabalhadores em regime de trabalho no domicílio (art.º 72.º) e praticantes desportivos profissionais. Neste último caso, a lei obriga à celebração de contrato de trabalho desportivo e, após a necessária formação técnico profissional, a modalidade desportiva a praticar deverá sê-lo como profissão exclusiva ou principal, auferindo uma remuneração mensal efetiva (art.º 75.º), que não inclui as importâncias previstas no n.º 3 do art.º 76.º.

Enquadram-se, de igual modo, nesta categoria os trabalhadores em regime de contrato de trabalho de muito curta duração (art.º 81.º), os jovens que prestem trabalho durante o período de férias escolares (art.º 83.º-B) e os trabalhadores em situação de pré-reforma, isto é, os trabalhadores por conta de outrem com 55 ou mais anos que tenham celebrado acordo de pré-reforma com as respetivas entidades empregadoras, até ao momento em que completem a idade normal de acesso à pensão por velhice acrescida do número de meses necessários à compensação do fator de sustentabilidade, salvo se até essa data ocorrer a extinção do acordo (art.ºs 84.º e 85.º).

Incluem-se, ainda, nesta categoria os pensionistas de velhice que cumulativamente exerçam atividade profissional (art.ºs 89.º e 90.º). Nestes casos, a taxa contributiva aplicável varia 23,9%, no caso dos pensionistas de velhice, e 25,3%, no caso dos pensionistas de velhice em exercício de funções públicas (n.ºs 2 e 4 do art.º 91.º).

A par dos trabalhadores integrados nas categorias/situações específicas acima referidos, o regime também abarca, com as devidas especificidades previstas, os trabalhadores titulares de relação jurídica de emprego público (nos termos dos art.ºs 91.º-A e 91.º-B), os trabalhadores com contrato de trabalho intermitente ou em exercício intermitente da prestação de trabalho (em conformidade art.º 92.º), os trabalhadores que exercem atividades economicamente débeis, como os trabalhadores de atividades agrícolas ou equiparadas (nos termos do art.º 95.º) e os trabalhadores de pesca local e costeira, apanhadores de espécies marinhas e pescadores apeados (de acordo com o art.º 97.º).

De modo a incentivar à permanência no mercado de trabalho, são, ainda, protegidos pelo regime geral os trabalhadores ativos com, pelo menos, 65 anos de idade e carreira contributiva não inferior a 40 anos e os que se encontrem em condições de aceder à pensão de velhice sem redução no âmbito do regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice (art.ºs 105.º e 106.º).

Estão também incluídos os trabalhadores com deficiência (nos termos do art. 108.º), os trabalhadores que exercem funções sindicais (de acordo com o art.º 115.º-A), bem como os trabalhadores do serviço doméstico (nos termos do art.º 118.º).

O CRCSPSS abarca, de igual modo, situações equiparadas a trabalho por conta de outrem: membros do clero secular e religioso da Igreja Católica, membros dos institutos religiosos, das sociedades de vida apostólica e dos institutos seculares da Igreja Católica, bem como membros do Governo das outras igrejas, associações e confissões religiosas legalmente existentes (art.ºs 122.º e 125.º). Dentro desta categoria, são também abrangidos os trabalhadores em regime de acumulação de trabalho por conta de outrem com atividade independente para a mesma entidade empregadora ou para empresa do mesmo agrupamento empresarial (art.º 129.º).

A par do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, a proteção social conferida pelo regime dos trabalhadores independentes também integra a proteção na eventualidade de velhice (art.º 141.º). Encontram-se, assim, protegidas as pessoas singulares que exerçam atividade profissional sem sujeição a contrato de trabalho ou a contrato legalmente equiparado, ou se obriguem a prestar a outrem o resultado da sua atividade, e não se encontrem por essa atividade abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem (art.º 132.º), considerando a exclusão prevista no art.º 139.º.

Ainda quanto a este regime, cumpre ter presente a possibilidade de isenção da obrigação de contribuir prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 157.º, isto é, as situações em que os sujeitos são simultaneamente pensionistas de velhice de regimes de proteção social, nacionais ou estrangeiros, e a atividade profissional é legalmente cumulável com as respetivas pensões.

Apenas uma nota para o regime de seguro social voluntário, que é, de igual modo, um regime contributivo do sistema previdencial. Assim, pese embora a proteção social

conferida por este regime integre a proteção na eventualidade de velhice (art.º 171.º), estão dele afastados os pensionistas de velhice (n.º 1 do art.º 172.º).

O atual regime de proteção de velhice, plasmado no DL n.º 187/2007, de 10 de maio (aprovado na sequência da LBSS 2007), define e regulamenta o regime jurídico de proteção nas eventualidades invalidez e velhice do regime geral de segurança social.

A entrada em vigor deste DL decorre da crescente e determinante influência de “novos factores – de raiz demográfica, económica e social – que, sendo comuns à generalidade dos países mais desenvolvidos, reclamam aqui, pelas suas acrescidas vulnerabilidades, uma atenção especial” (preâmbulo do DL n.º 187/2007, de 10 de maio).

De acordo com o DL n.º 329/93, de 25 de setembro (que precedeu o DL n.º 187/2007, de 10 de maio), a remuneração de referência, para efeitos de cálculo da remuneração de velhice tinha em conta o total das remunerações dos 10 anos civis a que correspondiam remunerações mais elevadas, compreendidas nos últimos 15 anos com registo de remunerações. Contudo, a LBSS 2000 veio determinar que o cálculo das pensões devia ter por base, de modo gradual e progressivo, os rendimentos de trabalho, revalorizados, de toda a carreira contributiva (n.º 3 do art.º 57.º), o que veio a ser regulamentado pelo DL n.º 35/2002, de 19 de fevereiro.

De modo a garantir a sustentabilidade do sistema, foram definidos “mecanismos redistributivos no âmbito da protecção de base profissional” (Segurança Social, 2020). Um dos mecanismos prende-se com a fórmula do cálculo que passou a respeitar um princípio de diferenciação positiva (no que respeita à taxa de formação global das pensões), sendo, agora, aplicadas taxas regressivas de formação das pensões considerando diferentes escalões de rendimentos. Um outro mecanismo respeita às carreiras contributivas mais longas que passam a ser privilegiadas face às mais curtas. A par destes, também se definem novas regras de revalorização da base de cálculo (*idem*).

O cálculo das pensões de velhice passa a ter por base, e assim se mantém com a LBSS 2007, os rendimentos de trabalho, revalorizados, de toda a carreira contributiva, nos termos da lei, e não do salário auferido nos últimos anos da carreira contributiva (n.º 3 do art.º 40.º da LBSS 2002 e n.º 5 do art.º 63.º da LBSS 2007).

A par desta exigência, com a LBSS 2007 passa a ser, de igual modo, aplicável um fator de sustentabilidade relacionado com a evolução da esperança média de vida ao

montante da pensão (n.º 1 do art.º 64.º LBSS 2007). São, assim, introduzidos “dois elementos na formação da pensão que, para assegurar a sustentabilidade do sistema, condiciona a sua “adequação” [comprometendo, deste modo] qualquer lógica de comparação da pensão de reforma em relação ao rendimento médio da sociedade” (Santos *et al.*, 2016, p. 132, nota 9). Esta alteração torna o valor da pensão mais dependente do salário que o indivíduo auferir ao longo da sua carreira contributiva, “reforçando o carácter atuarial do sistema e retirando qualquer potencial redistributivo que pudesse ter na formação de prestações sociais” (*idem*).

3.1.2. Algumas fontes internacionais relevantes

“A análise do Estado social não pode descurar hoje a abertura internacional e comunitária do direito constitucional” (Loureiro, 2010, p. 65). Como tal, ao longo dos últimos anos, Portugal tem demonstrado um papel ativo no que respeita à assinatura de instrumentos internacionais. O objetivo será garantir a aplicabilidade prática de princípios de coordenação internacional de normativos relacionados com a segurança social, nomeadamente “igualdade de tratamento, unicidade da legislação (determinação da legislação aplicável), conservação dos direitos adquiridos e em curso de aquisição e mútuo auxílio administrativo entre autoridades e instituições” (Segurança Social, 2020).

A influência que os instrumentos internacionais imprimem no quadro legal português obriga à identificação das principais fontes internacionais no âmbito da segurança social, em geral, e no que respeita ao direito à pensão, em particular.

Ao nível da OIT foram produzidas diversas Convenções especialmente relacionadas com a segurança social e que permitiram conformar as leis nacionais (Loureiro, 2010, p. 67).

Logo em 1941, da Conferência Internacional do Trabalho, emergiu um conjunto de medidas a serem adotadas para combater os problemas que se manifestaram no pós-guerra, nomeadamente melhorar as condições de trabalho e garantir o progresso económico e da segurança social (Conceição, 2019, p. 33, nota 9).

Igual realce merecem a Convenção n.º 102, de 1952⁴², e a Recomendação n.º 202, de 2012, ambas relativas à “norma mínima da segurança social”. Em especial, a primeira prevê um conjunto de medidas (cuidados médicos, subsídio de doença, prestação de desemprego, prestações de velhice, prestações em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, prestações familiares, de maternidade, de invalidez e de sobrevivência) para fazer face às principais eventualidades de risco social que impossibilitem a obtenção de rendimento proveniente do trabalho, bem como os respetivos mínimos de cobertura a que os Estados se obrigam.

Destacamos, ainda, a Convenção n.º 118, de 1962, relativa à igualdade de tratamento, no âmbito da segurança social, e a Recomendação n.º 157, de 1982, respeitante ao sistema internacional de manutenção de direitos em matéria de segurança social (Conceição, 2019, p. 572).

No âmbito da ONU, destacamos a Carta das Nações Unidas, de 1945, em especial o art.º 55.º, que prevê a criação de condições de estabilidade e bem-estar, com base no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos (Conceição, 2019, p. 570). Neste âmbito, também realçamos a DUDH, de 1948⁴³, relacionada com o desenvolvimento da pessoa humana, ao direito a um nível de vida suficiente e à proteção a um conjunto de eventualidades. Em particular, atente-se para o art.º 22.º, que prevê um direito à segurança social, e o art.º 25.º, ligado à proteção social (Conceição, 2019, pp. 33, 62 e 570).

Sobrelevamos, ainda, no âmbito da ONU, o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1966, que prevê um conjunto de obrigações a que os Estados signatários se vinculam. Especificamente, notamos o art.º 9.º, que reconhece o direito à segurança social e ao seguro social, bem como o art.º 11.º, que perfilha o direito a um nível de vida apropriado (Conceição, 2019, pp. 62 e 570).

Também evidenciamos a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 1950, que reconhece um conjunto de direitos de liberdade que se refletem nos ideais do Estado Social (Conceição, 2019, p. 571).

⁴² Ratificada através do DL n.º 94/81, de 22 de julho.

⁴³ Aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de outubro.

Sublinhamos, de igual modo, o Acordo Provisório Europeu sobre os regimes de Segurança Social relativos à velhice, invalidez e sobrevivência, de 1953⁴⁴ (Conceição, 2019, p. 553). Este acordo afirma “o princípio da igualdade de tratamento entre os nacionais de todas as Partes Contratantes do presente Acordo, perante as leis e regulamentos que em cada uma das Partes Contratantes estabelecem a concessão das prestações de velhice, invalidez ou sobrevivência”. Assevera, também, “o princípio segundo o qual os nacionais de todas as Partes Contratantes devem beneficiar dos acordos sobre as prestações de velhice, invalidez e sobrevivência concluídos entre duas ou mais Partes Contratantes”.

Cumprido, identicamente, uma referência à Carta Social Europeia, de 1961⁴⁵, atualmente Carta Social Europeia Revista, de 1996⁴⁶, que prevê o direito à segurança social e assegura o seu exercício efetivo, no art.º 12.º (Conceição, 2019, pp. 62 e 572).

Importa, ainda, destacar o Código Europeu de Segurança Social, de 1964⁴⁷, e o respetivo Protocolo, de 1988⁴⁸, que reforça o definido na Convenção n.º 102 (Conceição, 2019, p. 62).

A par destes, sublinhamos a Convenção Europeia de Segurança Social e Acordo Complementar, de 1972⁴⁹ (Conceição, 2019, p. 572). Atente-se, em particular, para o seu art.º 76.º que determina que as disposições do Acordo Provisório Europeu sobre a Segurança Social à exceção dos Regimes Relativos à Velhice, Invalidez e Sobrevivência e o Acordo Provisório Europeu sobre os Regimes de Segurança Social Relativos à Velhice, Invalidez e Sobrevivência, ambos de 1953⁵⁰, assim como dos seus protocolos adicionais, deixam de ser aplicáveis nas relações entre Partes Contratantes.

Com a adesão ao Conselho da Europa, em 1976, Portugal passou a ter uma participação ativa nos diversos comités realizados para se debater o desenvolvimento da segurança social. Desta participação foram ratificados diversos instrumentos internacionais ligados à proteção social e, em particular, à pensão de velhice.

⁴⁴ Assinado por Portugal a 27 de abril de 1977, mas iniciando vigência a 01 de maio de 1978.

⁴⁵ Transposta pela Resolução da Assembleia da República n.º 21/91, de 06 de agosto.

⁴⁶ Transposta pela Resolução da Assembleia da República n.º 64-A/2001, de 17 de outubro.

⁴⁷ Integrado no nosso ordenamento jurídico através do Decreto do Governo n.º 35/83, de 13 de maio.

⁴⁸ O Código Europeu de Segurança Social Revista ainda não foi ratificado por Portugal.

⁴⁹ Assinado por Portugal a 24 de novembro de 1977, mas iniciando vigência a 19 de junho de 1983.

⁵⁰ Assinados por Portugal a 27 de abril de 1977, mas iniciando vigência a 01 de maio de 1978.

Da adesão à Organização Ibero-Americana de Segurança Social, Portugal aprova, em 1978, duas convenções que regulam a coordenação e a cooperação em matéria de segurança social: Convenção Ibero-Americana de Segurança Social e Convenção Ibero-Americana de Cooperação no Domínio da Segurança Social⁵¹ (Conceição, 2019, p. 574).

Pela Resolução da Assembleia da República n.º 8/87, de 07 de março, Portugal aprova o Tratado da Comunidade Ibero-Americana de Segurança Social, de 1982 (*idem*). Com a Resolução da Assembleia da República n.º 37/2000, de 13 de abril, ratifica o Código Ibero-Americano de Segurança Social e Protocolos, de 1995 (Conceição, 2019, p. 573). Pelo Decreto n.º 15/2010, de 27 de outubro, transpõe a Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social, de 2007 (Conceição, 2019, p. 574) e com o Decreto n.º 20/2014, de 21 de julho, transpõe o Acordo de Aplicação da Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social, de 2009 (Conceição, 2019, p. 575).

Além destes diplomas, evidenciamos a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989, e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, de 2000 (Conceição, 2019, p. 571). No primeiro diploma, atente-se ao ponto 25 do Título I, que refere que “[t]odas as pessoas que tenham atingido a idade da reforma, mas que não tenham direito à pensão e que não disponham de outros meios de subsistência, devem poder beneficiar de recursos suficientes e de uma assistência social e médica adaptada às suas necessidades específicas”. No segundo, leia-se o n.º 1 do art.º 34.º, por referir que “[a] União reconhece e respeita o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem protecção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais”.

De igual modo, evidenciamos o Regulamento (CE) n.º 883/2004 (em vigor desde 01 de maio de 2010), relativo à coordenação dos sistemas de segurança social. Este regulamento abrange os tradicionais riscos sociais, definindo as regras comuns para a proteção dos cidadãos da UE no que respeita a matéria de segurança social e reconhece a competência dos países da UE para decidirem sobre questões relacionadas com os beneficiários dos respetivos sistemas de segurança social, o nível de prestações e as condições de elegibilidade. Este regulamento também coordena os sistemas de segurança

⁵¹ Transpostas para o nosso ordenamento jurídico pelo Decreto do Governo n.º 85/84, de 31 de dezembro e pelo Decreto do Governo n.º 86/84, de 31 de dezembro, respetivamente.

social, pese embora não os substitua por um sistema europeu único. Com a sua aplicação, é garantido a todos os beneficiários (cidadãos da UE e respetivas famílias, sejam trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria, funcionários públicos, estudantes, pensionistas, desempregados, os que ainda não trabalham ou já deixaram de trabalhar e cidadãos de países não pertencentes à UE e respetivos familiares, desde que residam legalmente na UE), independentemente de se deslocarem para outro país da UE, “que as suas prestações serão pagas, (...) que os seus cuidados de saúde serão cobertos e (...) que receberão prestações familiares”.

A UE veio, deste modo, permitir a constituição de um espaço de bem-estar, ligado por uma rede normativa, através de diretivas e regulamentos vertidos na ordem jurídica dos Estados que a integram “e que conformam aspetos que vão desde a saúde à segurança social (...) operando por processos de harmonização e coordenação dos sistemas” (Loureiro, 2010, p. 70).

A criação do modelo social europeu sobrepõe-se e terá impacto no modelo social nacional de cada estado-membro, enquanto entidade individualizada. Esta característica terá repercussões na vida de cada um. Desde logo, na identificação do âmbito pessoal dos sistemas de segurança social, na definição de medidas que visem a obtenção de objetivos sociais comuns, assim como na construção dos sistemas nacionais, subjugados “às exigências resultantes do direito constitucional comunitário em matéria de liberdade de prestação de serviços e de concorrência” (Loureiro, 2010, p. 71).

Tudo isto influenciou a forma como os países enfrentaram a crise de 2008 (Loureiro, 2010, pp. 70 e 71).

3.2. A crise no direito à pensão de velhice

Como vimos atrás, a segurança social foi criada, atendendo à natureza do risco, para acorrer aos riscos sociais ou, juridicamente falando, às eventualidades (Loureiro, 2010, p. 157). A *lista mínima* das eventualidades tem sido alargada à medida que surgem novos riscos sociais que carecem de proteção (Loureiro, 2010, p. 147, nota 507).

Cumpra a cada Estado, através da segurança social, garantir os rendimentos e a prestação de serviços-chave que permitam colmatar essas eventualidades, através de uma rede de proteção social, atuando ainda como intermediário e regulador, de modo a providenciar que esse apoio seja transversal a todas as gerações (Mendes, 2011, p. 40).

Inicialmente vista como “a salvadora da pátria”, a segurança social proporcionava um maior bem-estar coletivo, já que se apresentava como “a protetora” dos riscos sociais. Contudo, os elevados custos associados, conjugados com crises financeiras e económicas, evidenciaram a necessidade de reestruturação do seu sistema.

3.2.1. Principais problemas

Conforme verificámos, o Modelo Social Europeu manteve a sua hegemonia pós-II Grande Guerra em resultado das excecionais condições políticas, demográficas e económicas. De modo a alcançar o apoio da população, os Estados, em particular Portugal, propunham-se garantir todas as despesas financiadas pela tributação e dívida pública (Mendes, 2011, p. 67), indo mais além dos níveis da norma mínima previstos na Convenção n.º 102 da OIT e do Código Europeu de Segurança Social (Coelho, 2019, p. 11), permitindo a cobertura máxima desses riscos sociais.

As políticas sociais adotadas, nomeadamente as relacionadas com a velhice, “marcam sobretudo as relações entre o Estado e a sociedade, estabelecem compromissos significativos com os indivíduos e refletem construções sociais sobre os fenómenos que atravessam as sociedades, os quais carecem, em cada momento, de serem geridos ou regulados” (Santos *et al.*, 2016, p. 65).

A desadequação dos modelos de proteção social disponíveis; a perda de legitimidade do Estado; a ineficácia dos instrumentos que avaliam as situações que carecem de uma maior e pronta intervenção social; a ineficácia das novas formas de proteção social; a falibilidade do método da capitalização (real)⁵² para equilibrar

⁵² “Técnica de gestão financeira da segurança social que se traduz na formação de um capital resultante da acumulação das contribuições recebidas durante determinados períodos acrescidos de juros compostos para satisfação de encargos futuros” (Conceição, 2019, p. 745, Glossário).

financeiramente o País (a favor da capitalização virtual ou nocional⁵³); a suspensão de algumas medidas definidas em tratados internacionais⁵⁴; a ausência da análise da sustentabilidade do seguro social; e, a deterioração da natureza jurídica das prestações de seguro social mais importantes deixam antever uma crise mundial logo no início do século (Conceição, 2019, pp. 68 a 73).

A sustentabilidade dos Estados e do Modelo Social Europeu fica, assim, dependente da forma como tratam as políticas sociais, nomeadamente as relativas às pensões (Mendes, 2011, pp. 68 e 69), conforme se infere do alerta emitido pela Comunicação da Comissão Europeia, de 2000: “a sustentabilidade dos regimes de pensões determinará até certo ponto a capacidade da União Europeia atingir a maior parte dos seus objectivos fundamentais consagrados no artigo 2.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia” (COM (2000) 622 final).

Decorrente dessa comunicação, e de modo a disciplinar essas políticas, garantir a sustentabilidade das finanças públicas e controlar a despesa com a proteção social, a UE implementou o Método Aberto de Coordenação – “MAC Social” na área da proteção e da inclusão social (Mendes, 2011, pp. 80 e 81). Este método tem por intento “a definição de objectivos comuns, completa um conjunto exaustivo de medidas legislativas, instrumentos financeiros (incluindo o Fundo Social Europeu) e processos de coordenação (em especial a estratégia de Lisboa) que tem vindo a apoiar a coesão social e a solidariedade na UE” (COM (2008) 418 final).

No que respeita à reforma dos regimes de pensões, a fim de garantir pensões adequadas e sustentáveis, este documento previa a adoção de 3 medidas: “(1) um rendimento adequado na reforma para todas as pessoas e acesso a pensões que lhes permitam manter, numa medida razoável, os seus padrões de vida quando se reformam (...); (2) a viabilidade financeira dos regimes públicos e privados de pensões (...), no

⁵³ Este esquema baseia-se “em contas individuais de contribuição definida, reforçando a lógica de seguro social e o nexo objetivo entre o montante da prestação e as condições da economia e da demografia, salvaguardando de modo efetivo a equidade entre gerações” (Mendes, 2015).

⁵⁴ A elevação progressiva do nível das prestações para a segurança social – n.º 3 do art.º 12.º da Carta Social Europeia Revista; a assunção da responsabilidade do Estado pela boa administração do sistema – n.º 3 do art.º 71.º da Convenção n.º 102 da OIT e n.º 3 do art.º 70.º do Código Europeu de Segurança Social; a definição das condicionantes que permitem a suspensão das prestações – art.º 69.º da Convenção n.º 102 da OIT e art.º 68.º do Código Europeu de Segurança Social; e, a definição e execução de políticas e ações relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana – art.º 9.º do TFUE (Conceição, 2019, pp. 68 a 73).

contexto da estratégia em três vertentes para corrigir as implicações orçamentais do envelhecimento, designadamente através: do apoio ao prolongamento da vida profissional e do envelhecimento activo; do equilíbrio entre contribuições e prestações, de forma adequada e socialmente justa; e da promoção da acessibilidade financeira e da segurança dos regimes por capitalização e privados; (3) que os regimes de pensões são transparentes, bem adaptados às necessidades e às aspirações de homens e mulheres e às exigências das sociedades modernas, ao envelhecimento demográfico e à mudança estrutural” (COM (2008) 418 final).

Paralelamente, a Comissão de Política Económica da UE criou o *Ageing Working Group* – grupo de trabalho que faria o acompanhamento estatístico e o impacto das medidas adotadas pelo “MAC Social” (Mendes, 2011, p. 81).

Em 2001, o Conselho Europeu reuniu em Estocolmo para definir 3 políticas de sustentabilidade das finanças públicas: redução da dívida pública; aumento da taxa de emprego e da produtividade; e, adequação dos sistemas de pensões e de cuidados de saúde. Este último ponto, que será acompanhado de perto pelo “MAC Social”, irá obrigar os países, nomeadamente, a repensar numa forma de controlar o nível de vida relativo dos pensionistas de modo a garantir a sustentabilidade do sistema (Mendes, 2011, p. 83).

Um ano mais tarde, em 2002, a Cimeira Europeia de Barcelona, vem apelar à aceleração da reforma dos sistemas de pensões (Mendes, 2011, p. 84).

Apesar da crescente intervenção das instituições comunitárias, atendendo às particularidades tão antagónicas dos países, a uniformização dos níveis de proteção implicará enormes esforços económicos por parte de alguns Estados, nomeadamente, os pequenos e economicamente mais debilitados, como é o caso de Portugal. Esta dicotomia agravará as disparidades entre os países e desafiará a sustentabilidade do Modelo Social Europeu, bem como o processo de construção da UE (Mendes, 2011, p. 68).

A urgência na redefinição de políticas de sustentabilidade fez com que os países reequacionassem medidas que reduzissem os gastos públicos e reestruturassem as suas economias, o que se verificou até 2007. Porém, por ser pequeno e, portanto, sem dimensão demográfica e economia forte, o nosso País não conseguia travar as despesas públicas que exigiam um elevado esforço para o efeito (Mendes, 2011, pp. 67 e 68).

As transformações sociais, económicas e demográficas, bem como as alterações ao nível do mercado de trabalho (Santos *et al.*, 2016, p. 133) operadas nas últimas décadas obrigam cada estado-membro não só a gerir, internamente, a manutenção da proteção dos tradicionais riscos sociais, cuja importância não deve ser subestimada (Mendes *et al.*, 2014, pp. 111 a 113; Santos *et al.*, 2016, p. 68), mas a proteger os novos riscos sociais (Mendes *et al.*, 2014, pp. 111 a 113; Santos *et al.*, 2016, p. 127).

São vários os riscos sociais que podemos apontar. Contudo, cingir-nos-emos aos que provocam maior impacto à sustentabilidade dos sistemas.

A diminuição da taxa de natalidade para valores que não permitem a renovação da população e o aumento da esperança de vida, deixou o nosso País no pelotão da frente dos que apresentam uma população mais envelhecida (Coelho, 2019, pp. 128 e 128). Esta característica terá consequências na relação contribuintes-beneficiários do sistema de proteção social, implicando, desde logo, um aumento da idade da reforma (Coelho, 2019, p. 131) e um agravamento da penalização da reforma antecipada (Coelho, 2019, p. 132). Pese embora aumente o período contributivo dos trabalhadores, esta medida diminui a taxa de substituição à data da reforma⁵⁵, repercutindo-se numa queda abrupta dos rendimentos e obrigando a uma maior intervenção por parte do Estado no sentido de garantir aos pensionistas níveis mínimos de subsistência (Coelho, 2019, pp. 133 e 134).

A alteração do papel da mulher na sociedade e os novos modelos de família, que fogem ao tradicional modelo familiar (Coelho, 2019, p. 127), vão gerar novas questões que poderão provocar instabilidade na estrutura familiar (Loureiro, 2010, pp. 58 e 59; Mendes, 2005, pp. 88 e 107; Mendes *et al.*, 2014, pp. 111 a 113; Pinto *et al.*, 2010, p. 66; Santos *et al.*, 2016, pp. 10, 133 e 135).

Também a proliferação das sociedades pluriformes (p.e. religião) vão obrigar os Estados a adaptar-se ou a recorrer aos tribunais para resolver divergências (Loureiro, 2010, pp. 56 e 57; 2014, p. 92 e 93).

Verificam-se, igualmente, transformações no mercado de trabalho (Santos *et al.*, 2016, pp. 10 e 133): (a) entrada massiva da mulher no mercado de trabalho (Coelho, 2019, p. 138; Loureiro, 2010, pp. 58 e 59; 2014, p. 95; Mendes, 2005, p. 88; Santos *et al.*, 2016,

⁵⁵ “Rácio entre a média dos valores da primeira pensão e a média dos valores do último salário” (Coelho, 2019, p. 133, nota 140).

p. 132) que implicará uma readaptação entre o trabalho e a vida familiar (Santos *et al.*, 2016, pp. 10 e 135); (b) entrada tardia no mercado de trabalho (Coelho, 2019, p. 138; Loureiro, 2010, pp. 106 e 107); (c) proliferação de carreias profissionais com especificações particulares (Santos *et al.*, 2016, p. 134); (d) mudanças do ciclo de vida, ou seja, deixa-se a ideia de emprego para a vida – trabalho-reforma (Santos *et al.*, 2016, pp. 10 e 11) –, que obriga a uma adaptação constante dos trabalhadores (Coelho, 2019, p. 138), e as *soft skills* sobrepõem-se face às tradicionais *hard skills*, o que exige um reajuste de competências técnicas, comportamentais e sociais (Coelho, 2019, pp. 138 e 139); (e) aumento dos empregos precários (Loureiro, 2014, p. 87; Pinto *et al.*, 2010, p. 66); (f) flexibilização dos horários de trabalho, trabalho a distância/teletrabalho (Coelho, 2019, p. 138) e trabalho a meio tempo/tempo parcial (Coelho, 2019, p. 138; Loureiro, 2014, p. 87), que faz com que caminhemos “para uma sociedade que opera globalmente ao longo de 24 horas, onde novos riscos sociais emergem” (Coelho, 2019, p. 138); (g) aumento do número de pessoas consideradas “demasiado velhas para trabalhar e demasiado novas para a reforma” (Loureiro, 2014, p. 91); (h) incapacidade de integrar todos os trabalhadores com e sem qualificação académica em postos de trabalho que lhes potenciem sentimentos de integração e utilidade na sociedade (Santos *et al.*, 2016, p. 10); (i) desemprego estrutural persistente, também entre qualificados, em face da robotização e autonomização da economia, repercutindo-se sobre os níveis de receita e despesa do sistema de segurança social (Coelho, 2019, p. 139), bem como, num aumento dos novos pobres (Loureiro, 2014, pp. 87, 89 a 91; Mendes *et al.*, 2014, pp. 111 a 113; Santos *et al.*, 2016, p. 10); (j) qualificação ao longo da vida (Loureiro, 2010, pp. 57 e 58); (k) reestruturação do emprego que procura competitividade à escala global (Santos *et al.*, 2016, p. 10), associada a uma tendencial facilidade de circulação de trabalhadores, não só dentro do País, mas entre países, colocando novos desafios de coordenação e harmonização de legislações (Loureiro, 2014, pp. 86 e 87); (l) relação entre tempo de trabalho/lazer, com este último a ganhar terreno face ao primeiro (Coelho, 2019, p. 139); e, (m) desregulação e perturbações globais dos mercados (Loureiro, 2014, p. 87).

A par destes, também se verifica uma maior dificuldade de regulação da oferta privada e defesa dos interesses dos consumidores de apoios sociais (Pinto *et al.*, 2010, p. 66), bem como um acréscimo de serviços privatizados em resultado de dificuldades económico-financeiras do Estado (Loureiro, 2010, p. 61).

De igual modo, a desindustrialização e crescente terciarização fez com que Portugal perdesse competitividade ao nível económico, agravada pela criação da moeda única (Santos *et al.*, 2016, pp. 132 e 133), conforme já verificado.

A globalização e a europeização (Mendes, 2005, p. 88; Mendes, *et al.*, 2014, pp. 111 a 113), como vimos, são também novos riscos sociais, uma vez que poderão reduzir a capacidade/margem de decisão dos Estados (Loureiro, 2010, pp. 51 e 52; 2014, p. 86).

Também as transformações climáticas vão exigir uma reorganização de políticas sociais, não só focadas nos problemas, mas através de uma cooperação internacional e multissetorial (Mendes, 2005, p. 88; Santos *et al.*, 2016, pp. 10 e 11). De facto, o crescente número de deslocados ambientais/climáticos e refugiados, considerando as alterações bioclimáticas e os padrões das migrações que se têm verificado nas últimas décadas, implicam grandes desafios ao sistema de segurança social (Coelho, 2019, p. 139).

Identificamos, ainda, a incapacidade de a segurança social abranger todos os riscos sociais (Pinto *et al.*, 2010, p. 66).

Em particular, no que respeita às pensões, os benefícios sociais (nomeadamente a concessão de uma prestação após o término da vida ativa) atribuídos nos últimos anos do século XX e primeiros do século XXI, o acesso a melhores cuidados de saúde, os aumentos salariais e a melhoria das condições de vida (nomeadamente saneamento e habitação) influenciaram o aumento da esperança média de vida em Portugal num curto espaço de tempo (Santos *et al.*, 2016, p. 113). Vivendo a população mais anos, destaca-se um novo risco social: a “longevidade”.

O significativo envelhecimento da população (Mendes, *et al.*, 2014, pp. 111 a 113) lança novos desafios ligados aos cuidados de saúde (Mendes, 2005, p. 107; Loureiro, 2010, pp. 55 e 56). Pese embora se registre um declínio do número de doenças infecciosas e agudas, emergem as doenças crónicas e degenerativas (Coelho, 2019, p. 139; Mendes, 2005, p. 247). Estas influenciam o mercado de trabalho e a cobertura da eventualidade “doença”, bem como as condições de vida dos reformados, uma vez que, com uma esperança de vida maior, também poderá ser maior o número de anos de dependência (Coelho, 2019, p. 140; Mendes, 2005, p. 247). O aumento da dependência deste grupo de cidadãos (Santos *et al.*, 2016, p. 10), exigirá cuidados de saúde e de assistência continuados (Mendes, 2011, pp. 81, 95 e 96). Estes (cuidados e custos associados), são

suportados, muitas vezes, com enorme esforço pela família (Coelho, 2019, p. 140). Porém, confrontando-se com a dificuldade em conciliar a vida profissional com a familiar, verifica-se uma crescente redução do papel das famílias na prestação de cuidados familiares informais, levando ao abandono ou institucionalização dos mais velhos (Coelho, 2019, pp. 140 e 141).

A par da assistência médica e social, as atividades de lazer disponibilizadas à terceira idade e o combate à exclusão social, fruto da insuficiência de recursos e inadaptação às transformações da sociedade que esta faixa etária não consegue/pode acompanhar (Mendes, 2011, pp. 81, 95 e 96), passaram a integrar o orçamento do Governo (Mendes, 2011, p. 71). Contudo, isto obriga a um reajustamento ao nível da atividade económica, uma vez que o rendimento disponível na velhice poderá não ser suficiente (Mendes, 2011, pp. 81, 95 e 96).

Mas estes não são os únicos fatores a comprometer financeiramente os sistemas, mormente, os sistemas públicos de segurança social. O acesso a pensões de velhice com períodos de garantia muito curtos (situação alterada no início dos anos 90) e a inobservância das regras contributivas a este respeito; a desadequação das taxas de substituição, em particular, as dirigidas aos funcionários públicos que podiam subscrever a Caixa Geral de Aposentações (Mendes, 2011, p. 67), cuja taxa era de 100% sem considerar qualquer fator de sustentabilidade⁵⁶; as generosas taxas anuais de formação do direito à pensão; a propensão da contabilização dos últimos anos de contribuição a atos manipuladores (a reforma da LBSS veio colmatar este problema); o desvio de receitas provenientes de contribuições para pagamento de prestações não contributivas; a fixação de um valor mínimo das pensões; a adoção de medidas que incitam à reforma antecipada (Rebelo, 2014, p. 32), o que na prática constringe a entrada dos mais novos no mercado de trabalho (Pereira *et al.*, 2014, pp. 119 e 120) e leva à definição da idade da reforma ou de aposentação desconectada com a realidade social; a ausência de rigor e multiplicação de taxas contributivas; o crescente peso eleitoral que a população idosa representa (Mendes, 2011, p. 71); e, a incapacidade de garantir o controlo da invasão fiscal e contributiva e a utilização de indicadores incorretos para não pagar ou aceder a pensões sociais (Loureiro, 2010, pp. 34 a 37), também agravam a sustentabilidade do sistema.

⁵⁶ Atualmente o acesso está vedado a novos subscritores, encontrando-se em processo de convergência para o regime geral de previdência desde 2005 (European Commission, 2018).

Durante largos anos não se prestou a atenção devida ao fator sustentabilidade, nem se percebeu que a demografia pesava cada vez mais sobre a economia, em geral, e os encargos com as pensões, em particular (Rebelo, 2014, pp. 64 e 80), “sugando” uma importante parte do Orçamento do País. Não se estranham, portanto, os acontecimentos que resultaram da crise verificada no início do novo século, abordados de seguida.

3.2.2. A crise económico-financeira e o seu impacto na pensão de velhice

3.2.2.1. A origem da crise, a intervenção da *Troika* e as medidas adotadas

Apesar de quase impercetível, os mais atentos podiam perspetivar que a prosperidade que marcava as últimas décadas tinha os dias contados (Pinto *et al.*, 2010, pp. 20, 69, 61, 84, 106 a 108 e 113).

Como vimos, a conjuntura internacional que se desenvolvia resultou numa crise global, originária dos EUA, mas que, fruto da globalização, afetou todos os países – industrializados ou em vias de desenvolvimento (Pinto *et al.*, 2010, p. 25) –, inclusive Portugal, em especial, por integrar a UE (Pinto *et al.*, 2010, p. 21). De facto, esta integração “retira-nos, hoje, a possibilidade jurídica e fáctica de definirmos autonomamente a nossa própria política orçamental e monetária” (Novais, 2014a, p. 179) e a intervenção da *Troika* veio demonstrar que os países perderam “realmente o direito soberano de autodeterminação política em áreas-chave” (Santos *et al.*, 2016, p. 39).

A intervenção internacional, não só em Portugal, como noutros países do Sul da Europa, levantou também a questão de se saber se foram as práticas orçamentais insustentáveis praticadas por aqueles países e os níveis da dívida pública que registavam que conduziram a esta crise (Abreu *et al.*, 2013, p. 20). Esta hipótese é utilizada para apontar o dedo à forma de governação dos Governos anteriores, “alimentando a ideia de que o programa da *Troika* e do Governo atual [estaria] a procurar resolver os problemas herdados do passado” (Abreu *et al.*, 2013, p. 17). Facto é que o valor da dívida pública portuguesa apresentava valores muito semelhantes aos da média da UE quando estalou esta crise (Abreu *et al.*, 2013, p. 20).

Foi com a crise internacional de 2008/2009 que vários países da UE, incluindo Portugal, registaram um forte acréscimo da dívida pública, e que as assimetrias entre os

países mais se evidenciaram (*idem*). Estas assimetrias económico-financeiras, deixaram os Estados mais pequenos e mais pobres vulneráveis às consequências decorrentes da crise, já que a sua liberdade de atuação ficou subjugada aos maiores Estados, com maior poder político e económico e uma maior capacidade de influência (Novais, 2014a, p. 180).

O facto de Portugal se apresentar cada vez mais dependente de fontes externas para financiar as suas atividades, demonstrava aos investidores internacionais que tinha dificuldade em gerar riqueza suficiente para financiar as suas necessidades, que a sua capacidade para pagar empréstimos contraídos futuramente ia reduzindo e que parte da riqueza produzida seria desviada para o exterior para pagamento dos empréstimos. Ora, tal comprometia o desempenho económico do País, pelo que não espanta que os investidores internacionais ficassem “de pé atrás” no que respeita a conceder-lhe empréstimos (Abreu *et al.*, 2013, pp. 23 e 24).

Portugal entra em 2008 a registar um forte decréscimo das exportações, fruto da crise do comércio mundial e intraeuropeu, e dos investimentos em capital fixo, em resultado da frustração das expectativas dos empresários e da dificuldade com que estes se defrontaram no acesso ao crédito (Pinto *et al.*, 2010, p. 42). Também registou uma forte quebra do produto interno bruto (PIB), com consequências diretas nas finanças públicas – redução de receitas fiscais e acréscimo das despesas sociais – a que se somam modestas e insuficientes medidas de estímulo à atividade económica (Abreu *et al.*, 2013, p. 19).

Com esta crise o modelo de sociedade em que se vivia assente na distribuição da riqueza, expôs uma dura realidade: “uma diferença enorme entre aqueles que vivem no mundo da prosperidade e aqueles que estão dele excluído” (Pinto *et al.*, 2010, p. 20). O aumento das desigualdades entre a população agravou o subconsumo e, conseqüentemente, a necessidade de se recorrer ao crédito (de acesso cada vez mais facilitado) disparou o endividamento para valores insuportáveis (Pereira *et al.*, 2014, pp. 165 e 166; Pinto *et al.*, 2010, p. 59).

O impacto negativo registado no investimento, na produção e no comércio externo aumentou o receio na concessão de créditos nos setores financeiro e produtivo, resultando numa quebra da produção industrial e das exportações. Como resultado, o crescimento exponencial do desemprego reduziu a confiança do consumidor, cujo poder de compra ficou limitado (Abreu *et al.*, 2013, p. 21; Pinto *et al.*, 2010, p. 26), incitando ao crédito.

A par do desemprego, também se registou um aumento da precariedade no trabalho, da ausência de expectativas da juventude, da redução das prestações sociais, da emigração, entre outros (Pereira *et al.*, 2014, pp. 165 e 166).

A afirmação de uma sociedade subsídio-dependente do Estado, a diminuição do número de nascimentos em contraposição com o envelhecimento da população e a disseminação de ideais desagregadores da coesão social são mais alguns fatores que contribuíram para o estado do País (Pereira *et al.*, 2014, pp. 165 e 166).

A estes somam-se a duplicação de estruturas organizativas, desperdícios e má gestão, bem como, conforme já referido, a entrada de produtos provenientes de países com mão de obra barata e desprovida de proteção social, a deslocalização de empresas para esses países, e ainda, a concorrência desleal entre Estados, nomeadamente ao nível do sistema tributário e do capitalismo financeiro transnacional (*idem*).

Politicamente, como vimos, a difusão das ideias neoliberais, o desaparecimento ou a fraca expressão dos partidos democratas-cristãos, a crise de identidade de partidos social-democratas, socialistas e trabalhistas, tal como a redução da influência dos sindicatos (*idem*) também foram determinantes para o Estado em que o País ficou.

Todos estes fatores, a que se soma uma discrepância cada vez maior entre o crescimento das receitas e das despesas e o aumento do desequilíbrio orçamental, obrigam a uma pronta resposta por parte do Governo. Esta passaria por uma reforma profunda que procurasse soluções para equilibrar a balança orçamental, através de medidas que aumentassem a receita e diminuíssem a despesa ou ambas (Pereira *et al.*, 2014, pp. 200 a 203), bem como uma intervenção cada vez maior por parte do Estado português (Pinto *et al.*, 2010, p. 59).

Para travar a crescente pressão exercida sobre os títulos da dívida pública portuguesa nos mercados internacionais (Abreu *et al.*, 2013, p. 56), em 2010, o Governo português inicia negociações com Comissão Europeia, Conselho Europeu, BCE e os estados membros com maior poder económico (Alemanha e França). O objetivo seria travar o sobre-endividamento público, através da implementação de medidas de austeridade – definidas no chamado “Programa de Estabilidade e Crescimento”⁵⁷ – que

⁵⁷ Este Programa contaria com 4 fases – PEC I, aprovado em março de 2010, define uma estratégia de consolidação orçamental, através da redução do défice e controlo do aumento da dívida pública; PEC II, aprovado em maio de 2010, define novas medidas para conter a despesa e aumentar a receita; PEC III,

reduzissem as despesas públicas e as prestações sociais (Abreu *et al.*, 2013, p. 46) e aumentassem as receitas. Contudo, estes “Programas de Assistência Económica e Financeira” não foram suficientes, incitando ao financiamento externo, com taxas de juro elevadas que comprometiam financeiramente o País (Sacramento, 2016, p. 47).

A rejeição do PEC IV repercutiu-se na demissão do então primeiro-ministro, a 23 de março de 2011 (Ribeiro *et al.*, 2014, p. 53), e numa conseqüente crise política interna (Abreu *et al.*, 2013, p. 57). Esta situação melindrou os mercados internacionais que aumentaram os custos de financiamento. Conseqüentemente, a banca, já fortemente fragilizada por influência da crise grega, deixou de poder garantir os empréstimos obtidos com os títulos da dívida portuguesa que dispunha, perdendo acesso ao financiamento junto do BCE (Abreu *et al.*, 2013, pp. 59 e 60). Sem capacidade para se financiar, parecia inevitável pedir ajuda financeira internacional. Esta foi solicitada à *Troika*, em abril desse ano, para pagamento da dívida pública e recapitalização da banca (Abreu *et al.*, 2013, p. 17; Lourie, 2011; Ribeiro *et al.*, 2014, p. 54; Stoleroff *et al.*, 2013, p. 66), através do PAEF (Sacramento, 2016, p. 47).

A ajuda internacional, materializada num “Memorando de Entendimento”⁵⁸, tinha por escopo recuperar a confiança dos mercados financeiros e internacionais, bem como promover a competitividade e o crescimento económico sustentável. Para o efeito, seria necessário garantir a consolidação orçamental, estabilizar o sistema financeiro e, ainda, o ajustamento estrutural da economia (Gameiro *et al.*, 2019, 25).

Na prática, o Memorando corresponde a um conjunto de documentos: duas cartas de intenções, onde é explanada a situação económica e financeira do País e as razões que levaram a essa conjuntura e a um pedido de empréstimo (Abreu *et al.*, 2013, pp. 64 e 65); um Memorando de Entendimento Técnico que, no essencial, contém definições e fórmulas de cálculo (Abreu *et al.*, 2013, pp. 64 a 66); e um Memorando sobre Políticas Económicas e Financeiras, onde constam as políticas a implementar (Abreu *et al.*, 2013, pp. 64 e 66). Relacionadas com as ideias de “austeridade”, “liberalização” e “privatização”, as políticas definidas neste documento vão em linha com a estratégia

aprovado em setembro de 2010, define novas medidas de combate à despesa pública; e, PEC IV, de março de 2011, que não chegou a ser aprovado pelo Parlamento, reforça as medidas anteriormente definidas (Abreu *et al.*, 2013, pp. 58, 59, 62 e 83; Gameiro *et al.*, 2019, pp. 24, 25 e 38; Lourtie, 2011).

⁵⁸ Cujas metas definidas e medidas a implementar foram sendo ajustadas com a real situação económica e financeira do País, à medida que a *Troika* realizava as avaliações trimestrais (Abreu *et al.*, 2013, p. 64).

definida no já supramencionado “Consenso de Washington” (Abreu *et al.*, 2013, p. 71; Gameiro *et al.*, 2019, pp. 25 e 26).

O “Memorando de Entendimento”, define, assim, “as condições de política pública a que o Governo se compromete como contrapartida do empréstimo solicitado” (Abreu *et al.*, 2013, p. 63). O objetivo seria resgatar financeira e economicamente o nosso País (Sacramento, 2016, p. 46). Para o efeito, seriam disponibilizadas verbas, faseadamente (Ribeiro *et al.*, 2014, pp. 74 e 75), durante o período de três anos (Abreu *et al.*, 2013, p. 63), uma vez cumpridas metas anualmente definidas pela *Troika* (Ribeiro *et al.*, 2014, pp. 50 a 68, 74 e 75; Sacramento, 2016, pp. 47 e 48), as quais seriam acompanhadas e revistas trimestralmente para que as tranches fossem disponibilizadas (Abreu *et al.*, 2013, p. 63), com vista à redução progressiva dos défices das contas públicas (Gameiro *et al.*, 2019, p. 25; Ribeiro *et al.*, 2014, pp. 74 e 75).

A monitorização das metas seria realizada mediante a adoção de indicadores específicos, até porque era evidente, pós-recessão 2008/2009, um desempenho económico bastante heterogéneo entre os países do norte e centro e os periféricos. O objetivo seria restabelecer a confiança nos mercados financeiros, garantir o seu normal funcionamento e minorar o impacto da crise ao nível do crescimento e do emprego (Lourtie, 2011).

Portugal fica, assim, submisso às exigências de uma tríade de Instituições Internacionais – a *Troika* –, e, conseqüentemente, à adoção de políticas de “forte contenção orçamental, tanto do lado da receita (...) como do lado da despesa” (Abreu *et al.*, 2013, p. 17), através de “um conjunto de medidas e de iniciativas legislativas, inclusivamente de natureza estrutural, relacionadas com as finanças públicas, a estabilidade financeira e a competitividade” (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho). As fortes medidas de austeridade implementadas, anualmente mais intensas e com maior incidência (Ribeiro *et al.*, 2014, pp. 74 e 75), como se irá ver, resultaram em custos sociais elevados (Pinto *et al.*, 2010, p. 58).

Em especial, cumpre analisar um pouco mais em pormenor o “Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica”, porquanto definir “as condições gerais da política económica (...) sobre a concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal” (Memorando da *Troika*, 2011, p. 1). Este documento “aponta[va] para um redimensionamento do Estado e para a necessidade de aprofundar

reformas estruturais” (Pereira *et al.*, 2014, p. 276). Para o efeito, seria necessário reduzir o défice das Administrações Públicas, mediante a aplicação de “medidas estruturais de elevada qualidade e minimizando o impacto da consolidação orçamental nos grupos vulneráveis; trazer o rácio dívida pública/PIB para uma trajectória descendente a partir de 2013; [e] manter a consolidação orçamental a médio prazo até se obter uma posição de equilíbrio orçamental” (Memorando da Troika, 2011, p. 2).

Das inúmeras medidas definidas, em sede de política orçamental e no que respeita às adotadas e relacionadas com as pensões, ficou acordado, para 2012, “[r]educir as pensões acima de 1.500 euros”, “[s]uspender a aplicação das regras de indexação de pensões e congelar as mesmas, excepto para as pensões mais reduzidas” (Memorando da Troika, 2011, p. 3), bem como, garantir o “[e]nglobamento de rendimentos, incluindo (...) convergência de deduções em sede de IRS aplicadas a pensões” (Memorando da Troika, 2011, p. 4).

Da política orçamental para 2013 manteve “a suspensão em 2013 das regras de indexação das pensões, excepto no que se refere às pensões mais reduzidas”, bem como o “englobamento de rendimentos, incluindo (...) convergência de deduções em sede de IRS no que se refere a pensões” (Memorando da Troika, 2011, p. 6).

Finalmente, da política orçamental para 2014, as medidas definidas para 2012 e 2013 seriam reforçadas (Memorando da Troika, 2011, p. 6).

Na prática, as linhas de orientação para atingir as metas de consolidação orçamental passavam pela redução do défice das contas públicas (Santos *et al.*, 2016, p. 140), através da redução da despesa pública. Esta seria garantida através do congelamento de salários e de pensões, redução de pensões, redução nos gastos com a saúde, educação, apoios sociais, empresas públicas e autarquias. Do lado da receita, o seu aumento seria alcançado graças à redução dos benefícios fiscais, à revisão das taxas reduzidas do IVA, ao aumento das taxas sobre o consumo, bem como à convergência total da tributação sobre pensões e salários (Lourtie, 2011; Santos *et al.*, 2016, p. 140).

A estas medidas juntaram-se outras relacionadas com reformas estruturais (Santos *et al.*, 2016, p. 140) que afetaram, nomeadamente, o setor da justiça e da habitação, sem esquecer a adoção de novas regras de concorrência (Lourtie, 2011).

A nível laboral, as indemnizações por despedimento para os contratos de trabalho a celebrar futuramente seriam reduzidas e a aplicação de instrumentos que suspendem temporariamente os contratos de trabalho por fatores relacionados à empresa, como o *lay-off*, tornou-se mais simples e fácil de adotar (*idem*).

Apesar de haver consenso partidário quanto à necessidade de consolidação orçamental e à adoção de reformas estruturais, a instabilidade política verificada no nosso País (que estava a ser dirigido por um Governo de gestão) fez com que os mercados reagissem negativamente. Consequentemente, as taxas de juro das obrigações portuguesas subiram, por contraposição com a cotação das agências internacionais (Lourtie, 2011).

Os compromissos assumidos no sentido de alcançar as metas do PEC, bem como do “Memorando de Entendimento” aumentaram ainda mais a pressão sobre o Governo português (Pereira *et al.*, 2014, pp. 200 e 203). As medidas adotadas tiveram repercussões bastante negativas na economia e, ironicamente, agravaram ainda mais a despesa pública, em parte, devido ao acréscimo dos benefícios sociais disponibilizados para fazer face ao crescente desemprego (Ribeiro *et al.*, 2014, p. 75).

Mais, se por um lado, à partida, com mais ou menos tempo, se conseguiria reduzir a despesa da maior parte das eventualidades, no que respeita às despesas com pensões estas tendiam a agravar-se, principalmente com uma comprovada diminuição da taxa de natalidade e aumento da longevidade, conforme refuta o estudo publicado no Livro Verde – Regimes Europeus de pensões adequadas, sustentáveis e seguros (Pereira *et al.*, 2014, 2014, pp. 200 e 203; Vitorino, 2016, p. 107).

O aumento do número de portugueses em idade de reforma aumenta o valor das pensões atribuídas (Santos *et al.*, 2016, p. 138) e, consequentemente, obriga a um aumento do montante a disponibilizar para efeitos de pensão de velhice (Vitorino, 2016, pp. 107 e 108). Ora, esta conjuntura agrava o peso da despesa social total (Santos *et al.*, 2016, p. 138), tornando o sistema de segurança social insustentável, mormente o sistema previdencial, podendo mesmo levar ao seu colapso (*idem*)⁵⁹.

⁵⁹ Granemann advoga que o facto de a humanidade viver mais tempo deve ser encarado como uma conquista e não como um problema. Mais, considera que, atenta as taxas médias de juros aplicadas nos países, os montantes angariados são suficientes para garantir os compromissos assumidos junto dos trabalhadores se estes recursos não forem desviados para fins diversos (Stoleroff *et al.*, 2013, pp. 167 e 168).

Importa, contudo, recordar que já em 2007, a aplicação do DL n.º 187/2007, de 10 de maio, demonstrava que a promoção da sustentabilidade de longo prazo do sistema de segurança social português era uma preocupação constante na agenda política. Com efeito, repensando uma estratégia estrutural que permitisse colmatar problemas direta e indiretamente associados a esta nova realidade – envelhecimento da população e riscos associados – foram alteradas as regras de cálculo das pensões por velhice pela aplicação, “na determinação do montante das pensões, de um factor de sustentabilidade, relacionado com a evolução da esperança média de vida e que é elemento fundamental de adequação do sistema de pensões às modificações de origem demográfica ou económica” (preâmbulo do DL n.º 187/2007, de 10 de maio).

A aplicação deste normativo legal tinha, também, por escopo acelerar o período de passagem à nova fórmula de cálculo das pensões, espelhada no DL n.º 35/2002, de 19 de fevereiro, afirmando-se o princípio da contributividade no cálculo das pensões (*idem*).

Mais, tendo por base o envelhecimento ativo, este regime veio alterar as regras em matéria de flexibilidade da idade da reforma. Para o efeito, fixou um “factor de redução actuarialmente neutro e justo” (*idem*), conforme previsto no Acordo de Reforma da Segurança Social. Ainda no âmbito deste Acordo, foi reconhecido um princípio de limitação das pensões de elevados valores, para permitir uma maior moralização do sistema e garantir, assim, o respeito pelo já referido princípio da contributividade (*idem*).

No âmbito do regime da flexibilidade da idade legal de reforma, este DL reforçou os incentivos ao envelhecimento ativo, reviu o regime do prolongamento da idade de reforma e definiu um tratamento diferenciado às carreiras contributivas mais longas (*idem*).

Na prática, este normativo foi constantemente alterado de modo a ajustar-se aos constantes ajustamentos aplicados às políticas definidas pelo Governo durante o período de intervenção da *Troika*, conforme já suprarreferido.

Porém, ainda em 2009, no início da crise, foi publicado o DL n.º 323/2009, de 24 de dezembro. Com a sua entrada em vigor, tendo por escopo “garantir aos pensionistas com pensões mais baixas o aumento do poder de compra (...) e (...) evitar uma revalorização negativa das remunerações registadas em nome dos beneficiários para efeitos de cálculo das pensões”, o Governo suspende o mecanismo de revalorização das

remunerações registadas a considerar para a determinação da remuneração de referência que serve de base de cálculo às pensões, previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 27.º do DL n.º 187/2007, de 10 de maio. A par desta medida, fixa um regime de atualização, excecional e transitório, para 2010, de modo a reforçar a proteção social.

Já durante o período de intervenção da *Troika*, e assumindo a preocupação da estabilidade orçamental no âmbito do PAEF, em 2012, com o DL n.º 85-A/2012, de 05 de abril, é suspenso o regime de flexibilização da idade de pensão por velhice por antecipação, previsto n.º 2 do art.º 21.º, no n.º 2 do art.º 25.º e nos n.ºs 1 a 5 do art.º 36.º do DL n.º 187/2007, de 10 de maio. Com a Portaria n.º 432-A/2012, de 31 de dezembro, são suspensos ou reduzidos os montantes adicionais das pensões previstos no art.º 41.º do DL n.º 187/2007, de 10 de maio, nos termos definidos pelo art.º 77.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, o qual será objeto de uma análise mais profunda adiante.

Conforme constata o DL n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, “[a] necessidade de contenção da despesa pública no longo prazo com carácter de definitividade obriga à redução da despesa no setor da segurança social, o que impõe a introdução de algumas alterações no âmbito do regime jurídico das pensões de invalidez e velhice do regime geral de segurança social”.

Nestes termos, prevê o Governo, através desse DL, a adoção de três medidas relativas a esta matéria: “alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade através da alteração do ano de referência inicial da esperança média de vida aos 65 anos, do ano de 2006 para o ano 2000”; adequação da idade normal de acesso à pensão de velhice em 2014 à alteração da fórmula de determinação do fator de sustentabilidade”; e, definição de uma “nova forma de determinação da idade normal de acesso à pensão de velhice, tendo como referência a evolução da esperança média de vida aos 65 anos”.

Para o feito, são consideráveis as alterações que aquele DL de 2013 imprime no DL n.º 187/2007, de 10 de maio: art.ºs 20.º a 25.º, relacionados com a idade normal de acesso à pensão de velhice, a flexibilização da idade de pensão de velhice e a antecipação e o suporte financeiro da antecipação da idade de pensão de velhice; art.º 27.º, que respeita à revalorização dos valores das remunerações; art.º 35.º, relativo ao fator de sustentabilidade; art.º 36.º, referente à pensão antecipada; art.ºs 37.º e 38.º, referentes à pensão bonificada; art.º 44.º, relativo ao valor mínimo da pensão; art.º 52.º, respeitante à convolação em pensão de velhice; art.º 92.º, quanto a contraordenações; art.º 100.º,

referente à aplicação de um fator de sustentabilidade aos beneficiários já inscritos na segurança social; e, Anexo II. É, ainda, revogado o n.º 4 do art.º 27.º.

O exponencial aumento das despesas com o apoio às famílias e instituições (Coelho, 2019, p. 40), bem como das associadas ao sistema de proteção social relativo às pensões e complementos (que têm um forte impacto na riqueza nacional), em contraposição com os valores recolhidos, a título de quotizações e contribuições, tornou o sistema cada vez mais dependente do financiamento via OE (Coelho, 2019, p. 42).

A par das medidas supra identificadas, a crescente dificuldade em cumprir as metas e objetivos definidos pela *Troika*, agravada pela declaração de inconstitucionalidade de algumas medidas definidas nos OE 2011 a 2013 por parte do Tribunal Constitucional (TC), conforme será analisado adiante, conduziu o então primeiro-ministro a assumir a necessidade de “refundar o Estado social” (Abreu *et al.*, 2013, p. 89; Oliveira, 2012). Vendo-se obrigado, a curto e médio prazo, a alterar a sua política de austeridade para medidas com efeitos mais imediatos (Ribeiro *et al.*, 2014, p. 75), o Governo português impôs mais cortes na despesa, nomeadamente, com a função pública e o sistema de pensões (Abreu *et al.*, 2013, p. 89).

Na prática, a necessidade constante de reajustes ao Memorando de Entendimento e a política adotada pelo primeiro-ministro de “ir além da *Troika*” (Anónimo, 2011) veio apenas aprofundar as desigualdades, “ao fazer recair os sacrifícios adicionais sobre o trabalho, os salários e as pensões, os serviços públicos e o Estado Social” (Abreu *et al.*, 2013, p. 93).

A aplicação de medidas cada vez mais apertadas para fazer face à grave crise com que Portugal se deparava (Santos *et al.*, 2016, p. 141), evidenciou que, “[c]omo os ditames das novas estratégias estão a ser gerados em tempo de crise económica, uma parte substancial das soluções são encontradas nas medidas de austeridade e na forte contenção da despesa pública” (Santos *et al.*, 2016, p. 177). Ora, a definição de estratégias em tempo de crise, que se consubstanciaram, muitas delas, na redução das transferências sociais, bem como dos rendimentos fruto do salário e das pensões, deterioraram as condições de vida de muitas franjas da população. Estas soluções de austeridade tiveram, naturalmente, repercussões na satisfação das necessidades da população, levando mesmo a situações de precaridade social e de pobreza (Pereira *et al.*, 2014, 2014, p. 67).

Recorde-se que a estratégia de “austeridade”, “liberalização” e “privatização” suprarreferida, adotada pelo Governo português e a *Troika* para ultrapassar a crise, havia sido implementada, sem sucesso, nos países do sul do globo, com resultados em nada diferentes aos nossos (Abreu *et al.*, 2013, pp. 140 e 141): forte impacto económico e social que agravou a dívida pública; aumento do desemprego; falências; endividamento de famílias e empresas; e, ausência de apoio por parte do Estado Social (Abreu *et al.*, 2013, p. 118). Este afastamento pressiona instituições cujo papel supletivo na resposta às necessidades sociais básicas se sobrepõe, substituindo-se ao próprio Estado. Contudo, sem o seu apoio, também estas sentem dificuldade de ajudar quem mais precisa (*idem*).

Esta desvinculação por parte do Estado Social poderá fazer ruir um dos seus pilares – assegurar a segurança social pública – dando espaço à disseminação dos seguros privados. Estes, se por um lado se apresentam instáveis e desiguais, por outro, são potencialmente lucrativos para o setor financeiro (Abreu *et al.*, 2013, p. 153).

Uma estratégia desta natureza apenas terá sucesso à custa de um retrocesso civilizacional: redução de salários e dos direitos alcançados e exploração insustentável dos recursos naturais (Abreu *et al.*, 2013, pp. 154 e 155). É precisamente esta possibilidade de perda de direitos já alcançados que nos iremos debruçar de seguida.

3.2.2.2. A jurisprudência da crise

3.2.2.2.1. Os fatores de ponderação na análise das questões colocadas

Como pudemos explanar, a Constituição de 1976 consagra, no plano económico e social, um conjunto de direitos imprescindíveis a uma mudança progressista na sociedade que, preconizados mediante uma estratégia de desenvolvimento sustentável, permite alcançar, nomeadamente, a modernização do País e aumentar o bem-estar social, económico e a qualidade de vida da população (Rebelo, 2014, pp. 100 e 101).

Em particular, o direito social à segurança social é “fundamental para assegurar (...) condições dignas de subsistência, proporcionando, a pessoas e famílias, um mínimo de segurança económica”, com respeito à justiça social entre gerações, numa “partilha coletiva dos riscos entre cidadãos e entre gerações” (Rebelo, 2014, p. 14).

É este o papel do Estado Social que está a ser fortemente questionado, em resultado da adoção de um conjunto de medidas de austeridade implementadas para ultrapassar a crise que se instalou em Portugal desde 2008 e que reduzem o âmbito deste direito social, mormente o sistema de pensões (Rebelo, 2014, p. 101).

De facto, aquando da sua chegada, em 2011, a *Troika* encontrou um Governo bastante recetivo à implementação de políticas de austeridade generalizadas e profundas (Santos *et al.*, 2016, p. 118). Com a subida ao poder de Pedro Passos Coelho, não só se dá continuidade às políticas já definidas (Santos *et al.*, 2016, p. 148), de modo a compensar o desvio da execução orçamental que se verificava (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho), como se aplicam novas e mais apertadas medidas de austeridade (Santos *et al.*, 2016, p. 148), face às exigidas por FMI, BCE, Comissão Europeia e Alemanha (Santos *et al.*, 2016, p. 118). A adoção destas medidas tinha por intuito a manutenção do financiamento da economia portuguesa (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Por isto, o período que medeia 2010 e 2012 ficou marcado por “uma política de congelamento (...) nos dois últimos anos das pensões, cuja manutenção nos anos seguintes se encontra prevista nos memorandos que consubstanciam o PAEF, o que, conjugado com o fenómeno da inflação, resulta numa redução real (...) equivalente às taxas de inflação verificadas nesse período” (*idem*).

O objetivo passaria por uma “estratégia de consolidação orçamental [que] incorpora, assim, medidas de contenção da despesa que vão além das incluídas no PAEF de forma a compensar, de forma permanente, o desvio de execução orçamental verificado, essencialmente, no primeiro semestre de 2011” (*idem*).

Mas já em 2010 Martinho (Pinto *et al.*, 2010, pp. 145 a 147) alertava que face ao desafio que Portugal enfrentava – responder a uma crise que de alguma forma apanhou a todos desprevenidos, sem grande possibilidade de preparação e adaptação –, ficaríamos perante duas vias de abordagem: “contração dos direitos dos cidadãos como forma de compensar os efeitos da crise” ou “alargamento sucessivo e continuado dos direitos” (Pinto *et al.*, 2010, p. 146). Perante esta dualidade, entendia que deveríamos atuar no sentido de alcançar um meio termo, ou seja, considerando os recursos disponíveis, alargar a proteção ao que fosse possível, evitando ao máximo regredir na conquista de direitos sociais (*idem*).

Foi precisamente por este facto, que muitas das medidas adotadas pelo nosso Governo foram contidas, “não por ação popular, dos partidos da oposição ou dos sindicatos, mas do Tribunal Constitucional, que se afirmou como a principal instância de defesa dos direitos dos pensionistas e dos trabalhadores” (Santos *et al.*, 2016, p. 120).

O TC é o órgão com competência para “especificamente administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional” (art.º 221.º CRP). Compete a este órgão garantir que a legislação proferida pela Assembleia da República ou pelo Governo respeitem as normas constitucionais apreciando a sua constitucionalidade e legalidade.

Foi exatamente o que se sucedeu, perante a submissão à sua apreciação de um conjunto de normas de austeridade aplicadas pelo Governo.

Por uma questão de economia de meios, apenas nos cingiremos às questões que ferem, em particular, o direito à pensão e cuja declaração de inconstitucionalidade foi decretada: art.º 25.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e art.º 77.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. Contudo, pese embora também tenham passado pelo crivo do TC outras normas cuja apreciação da constitucionalidade foi solicitada⁶⁰, não iremos fazer qualquer alusão a estas, porquanto não respeitarem ao direito à pensão, em particular, ou, dizendo respeito, o TC entendeu pela sua constitucionalidade.

As normas a analisar que constam do art.º 25.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE 2012), respeitam à suspensão ou redução do pagamento dos subsídios de

⁶⁰ No Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho, foi, ainda, suscitada a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do art.º 21.º da LOE 2012 (suspensão do pagamento de subsídios de férias e de Natal ou equivalentes).

No Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril, foi, igualmente, suscitada a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, nos pedidos formulados nos processos n.ºs 2 e 5 de 2013, das normas constantes do art.º 29.º da LOE 2013 (suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente) e do art.º 78.º da LOE 2013 (CES) – estas últimas também invocadas no pedido formulado no processo n.º 11/2013. A par destas, no pedido formulado no processo n.º 8/2013, é, ainda, suscitada a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos art.ºs 27.º da LOE 2013 (redução remuneratória), 31.º da LOE 2013 (contratos de docência e de investigação) e 45.º da LOE 2013 (pagamento do trabalho extraordinário), bem como do n.º 1 do art.º 117.º da LOE 2013 (contribuição sobre prestações de doença e de desemprego), do art.º 186.º da LOE 2013 (alteração ao Código do IRS) – na parte em que altera os art.ºs 68.º, 71.º, 72.º, 78.º, 85.º, e adita o art.º 68.º-A ao Código do IRS da mesma lei –, e do art.º 187.º da LOE 2013 (sobretaxa em sede de IRS).

Foi também suscitada declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas invocadas na demais “jurisprudência da crise”, que no total compreende nove os acórdãos, proferidos em sede de fiscalização sucessiva de constitucionalidade, ou seja, fiscalização operada posteriormente à entrada em vigor do OE (Novais, 2014a, p. 9): Acórdão n.º 399/2010, de 26 de novembro; Acórdão n.º 396/2011, de 17 de outubro; Acórdão n.º 474/2013, de 17 de setembro; Acórdão n.º 602/2013, de 24 de outubro; Acórdão n.º 794/2013, de 18 de dezembro; Acórdão n.º 862/2013, de 07 de janeiro de 2014; e, Acórdão n.º 413/2014, de 26 de junho.

férias e de Natal ou equivalentes a aposentados e reformados e foram tratadas no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho.

O requerimento apresentado seguiu na sequência de um anterior e apelava à inconstitucionalidade de algumas das normas constantes na Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE 2011), apreciadas pelo Acórdão n.º 396/2011, de 17 de outubro⁶¹ (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Mas o presente pedido difere daquele outra vez que, além de se manterem as medidas de “redução remuneratória”, as normas agora a apreciar contemplam medidas de “suspensão de pagamento” que acrescem àquelas. A par disto, também o âmbito pessoal das normas é alargado, ou seja, não só as medidas de austeridade passam a abranger aposentados e reformados, como deixam de diferenciar os que recebem por verbas públicas dos que recebem por verbas privadas, desde que afixem pensões de reforma ou aposentação através do sistema público de segurança social de valor igual ou superior a 600,00€ mensais. Esta acumulação resulta numa perda de até 1/4 dos montantes anuais das pensões ou reformas dos indivíduos abrangidos em, pelo menos, dois anos consecutivos, excedendo os 10% de teto máximo fixado pelo TC no Acórdão n.º 396/2011, de 11 de outubro (*idem*).

⁶¹ Este Acórdão aprecia as normas constantes dos art.ºs 19.º, 20.º (alteração à Lei n.º 21/85, de 30 de julho – adita o art.º 32.º-A) e 21.º (alteração à Lei n.º 47/86, de 15 de outubro – adita o art.º 108.º-A) da LOE 2011, todos relativos a “reduções de remunerações”, cuja declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, foi solicitada.

Sucintamente, advogam os requerentes que estes artigos determinam a redução definitiva e permanente das remunerações de diversas categorias de trabalhadores e dirigentes da Administração Pública e instituições equiparadas, por contraposição a uma redução temporária, porquanto a alteração legislativa não se encontrava acompanhada de qualquer cláusula de temporalidade, não servindo de argumento o facto da LOE ser temporária, uma vez que essa temporalidade respeitaria às verbas e não à parte normativa. Ponderados os argumentos que refutam a proposta apresentada, entendeu o TC pela constitucionalidade das normas, porque, pese embora definam o início da sua vigência e omitam o seu término, não se pode daí inferir o seu carácter definitivo de vigência, pois este encontra-se constitucional e legislativamente definido (art.º 4.º, n.º 1, da lei de enquadramento orçamental – Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto). Reconhece, ainda, o TC que, pese embora se tratem de “reduções significativas, capazes de gerarem ou acentuarem dificuldades de manutenção de práticas vivenciais e de satisfação de compromissos assumidos pelos cidadãos”, estas reduções ainda se enquadram “dentro da margem de livre conformação política do legislador”. Mais, considera que, por força de compromissos assumidos com instâncias europeias e internacionais, porque ainda se estaria dentro de “limites do sacrifício” (considerando o contexto à data), e sendo imprescindível alcançar resultados a curto prazo, estes, só seriam obtidos, de forma eficaz e imediata, do lado da despesa, através da redução dos vencimentos de quem recebe por verbas públicas que, encontrando-se vinculado à prossecução do interesse público, não estaria em posição de igualdade com os restantes cidadãos, logo, não consubstanciaria um tratamento injustificadamente desigual.

Ainda de referir que estas normas remetem, quanto à duração, ao período de vigência do PAEF, logo, sendo esta uma medida excecional, supõe uma vigência e renovação anual que não foi prevista na Lei (*idem*).

Quando às normas a analisar presentes no art.º 77.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (LOE 2013), respeitam à suspensão ou redução do pagamento do subsídio de férias ou equivalente a aposentados e reformados (não já, cumulativamente, o de Natal), e foram apreciadas no Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril.

3.2.2.2.1.1. A natureza e o alcance dos direitos sociais

No centro da discussão estão em causa normas relacionadas com o direito à pensão. Este direito decorre do direito à segurança social, previsto no art.º 63.º CRP, e integra o leque dos direitos sociais constitucionalmente protegidos.

Os direitos sociais têm na sua génese a dignidade da pessoa humana (art.º 1.º CRP⁶² e art.º 1.º DUDH⁶³) (Pereira *et al.*, 2014, p. 151).

Estes direitos são universais porque respeitam a todos os cidadãos e não a determinadas classes trabalhadoras ou somente aos pobres ou pessoas carenciadas. Contudo, não obstante a atribuição de alguns destes direitos poder depender em razão de categoria de pessoas ou de situações específicas, uma vez enquadrados na categoria ou na situação, todos deles beneficiam. Esta característica resulta também no acesso a bens jurídicos essenciais e universais que assumem uma gratuitidade, de igual modo universal, das prestações (*idem*).

Os direitos sociais não se enquadram no leque dos limites materiais (explícitos) de revisão de normas constante no art.º 288.º CRP (*idem*). Contudo, implicitamente, os art.ºs 2.º e 9.º CRP limitam estes direitos (Pereira *et al.*, 2014, pp. 151 e 152). Assim, qualquer revisão legal deverá garantir o conteúdo essencial dos direitos sociais, ou, em última análise, o conteúdo essencial do seu sistema, desde que o sistema global não fique afetado, se respeitem os regimes comuns e específicos desta categoria de direitos, honrem

⁶² “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana”.

⁶³ “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”.

os princípios inerentes ao art.º 288.º CRP e se garanta que as cláusulas de limites materiais se apoia em princípios e não em regras (Pereira *et al.*, 2014, p. 152).

Perante normas constitucionais com natureza de princípios (*vs* normas constitucionais com natureza de regras), a questão dos limites ganha uma maior complexidade. Se as normas constitucionais com natureza de regra assumem “pressupostos de aplicação claramente delimitados (...) e dispõem sobre as situações que preenchem tais pressupostos de forma tendencialmente absoluta” (Ribeiro *et al.*, 2014, pp. 71 e 72), os princípios “têm pressupostos de aplicação relativamente indefinidos porque incorporam conceitos de *valor* (...) e aplicam-se sob reserva de *ponderação* com princípios que nas circunstâncias do caso implicam consequências de sentido contrário” (Ribeiro *et al.*, 2014, pp. 72 e 73).

Perante normas constitucionais com natureza de princípios, evidencia-se o princípio do retrocesso social, isto é, “atingido um certo grau de concretização dos direitos sociais (...), não seria possível fazer marcha atrás, reduzindo o seu montante” (Loureiro, 2013, p. 119). Aplicando este princípio aos casos *sub judices*, a conquista do direito social a uma remuneração a título de reforma ou pensão, inviabiliza uma sua posterior limitação. Cumpre, de igual modo, referir que este princípio se encontra intimamente ligado com o da proteção da confiança, que será abordado adiante, e cuja restrição obriga à ponderação de outros valores constitucionais que se possam sobrepor (Loureiro, 2013, p. 120).

Enquanto direito social, o direito à segurança social é conformado por dois tipos de princípios: os constitucionais, implícitos ou explícitos, conforme verificado, e os legais, sem assento constitucional, porquanto resultarem de opções político-legislativas (Loureiro, 2010, p. 191). Logo, sob pena de se verificar uma inconstitucionalidade por omissão, ao abrigo do art.º 283.º CRP, em respeito pelo n.º 2 do art.º 63.º CRP, cumpre ao Estado garantir o direito à segurança social (Vitorino, 2016, p. 94).

À semelhança dos direitos, liberdades e garantias, os direitos sociais são suscetíveis de tutela pelos tribunais, pese embora, mais balizados (Pereira *et al.*, 2014, p. 152). Respeitado o seu conteúdo essencial, estes direitos poderão ser restritos, desde que por um período ou para todos, e uma vez determinada a prioridade e a medida desse limite (Pereira *et al.*, 2014, p. 154). Cumpre aos órgãos políticos e legislativos (afastando-se, portanto, os órgãos da Administração e os Tribunais), avaliar os fatores económicos, considerando a complexidade das normas em causa e a realidade em que estas serão

aplicadas, para que possam decidir quanto à possibilidade e meios de efetivação dos direitos (*idem*).

Quer isto dizer que as normas concretizadoras dos direitos sociais deverão ser interpretadas e aplicadas considerando “o máximo de satisfação das necessidades sociais e a realização de todas as prestações” (Pereira *et al.*, 2014, p. 155). A exceção será perante uma situação de recessão ou crise financeira, cuja redução dos seus beneficiários ou valores é admitida, uma vez garantido um nível de sustentabilidade (*idem*).

As normas sociais podem, ainda, ser suspensas perante o estado de sítio ou de emergência, considerando o seu caráter excepcional e de vigência curta, devendo logo ser restabelecidas assim que este estado terminar. Em ambos os casos, deverá ser definido um teto mínimo de subsistência que garanta a dignidade da pessoa humana, observados os princípios da universalidade, igualdade e proporcionalidade (Pereira *et al.*, 2014, p. 156).

Nos casos em apreço, há uma clara restrição ao direito à pensão, mais exatamente, quanto ao valor do montante a atribuir, perante uma situação de crise financeira. Contudo, cumpre aferir se a crise instalada justifica a adoção de medidas mais excepcionais do que as que seriam aplicadas em circunstâncias “normais” (Loureiro, 2014, p. 189).

Para os críticos, ao ter sido declarada a inconstitucionalidade de normas constantes nas LOE 2012 e 2013, as quais foram elaboradas em situação de emergência financeira, e, comparativamente, ter sido entendido pela constitucionalidade de outras análogas, constantes da LOE 2011, elaborada em situação, ainda, de “normalidade” (Pereira, 2013, pp. 358 e 359), o TC só consegue decidir questões, justamente, em situações “normais”, (Novais, 2014a, p. 43; Pereira, 2013, pp. 358 e 359). Logo, tendo decidido pela inconstitucionalidade, o TC não refletiu sobre a crise e os efeitos dela decorrentes (Novais, 2014a, pp. 67 e 74).

Mas será que se esqueceram da medida inédita definida pelo TC de restringir, ao abrigo do n.º 4 do art.º 282.º CRP, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, os quais não seriam aplicados no ano de 2012, por reconhecer estarmos perante uma situação em que um interesse público de excepcional relevo exigia essa restrição, uma vez que a execução orçamental desse ano já se encontrava em curso avançado, e, portanto, e conforme justifica no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho, as “consequências da

declaração de inconstitucionalidade (...) poderiam determinar, inevitavelmente, esse incumprimento, pondo em perigo a manutenção do financiamento acordado e a consequente solvabilidade do Estado” (Novais, 2014a, p. 70)? Ou será que lhes passou a decisão pela constitucionalidade da imposição da CES no Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril (*idem*)?

Maria Benedita Urbano censura que, aquando da apreciação das questões suscitadas, o TC não avaliou a existência de um “direito de crise” e, naturalmente, uma “jurisprudência de crise”, isto é, “a jurisprudência sobre as leis do Orçamento do Estado durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira” (Ribeiro *et al.*, 2014, p. 107), questionando-se se seria porque o texto constitucional não prevê a figura de “estado de crise” ou de “emergência económico-financeira” (Novais, 2014a, p. 43; Ribeiro *et al.*, 2014, p. 13). Considera, também, que a intervenção do TC vem evidenciar, mais do que aferir da capacidade de sacrifício da parcela da população envolvida nos arestos face a um interesse público superior, a sua própria ousadia em interferir nas opções de governação (Ribeiro *et al.*, 2014, p. 23).

De igual modo para Pereira (2013, p. 358) as decisões proferidas pelo TC “não contêm qualquer autorreflexão sobre o papel e os limites da Constituição e da justiça constitucional em situação de emergência financeira ou sobre o papel e os limites dos tribunais constitucionais nacionais no espaço jurídico europeu”.

Perante estes argumentos, para os críticos parece que o TC estaria mais preocupado em “assegurar a todo o custo a plena efetividade da ordem constitucional em tempos de crise” (Ribeiro *et al.*, 2014, pp. 268 e 269). Mas perguntamos: E não deveria assim ser?

À semelhança de Novais (2014a, pp. 40 e 41), não compreendemos como perante uma situação de crise económico-financeira, independentemente da gravidade, se pode afastar tão levemente a Constituição, por uma espécie de “direito de crise”.

Para aqueles autores “o Tribunal Constitucional (...) deveria ter aplicado um direito especial, um direito de crise, e nunca a Constituição portuguesa como se esta estivesse plenamente em vigor” (Novais, 2014a, p. 43). Causa-nos estranheza como é possível sequer esta hipótese quando, e conforme advoga Novais (2014a, pp. 46 e 47), não existe qualquer previsão constitucional nem documento juridicamente vinculativo

com referência a esta conclusão, a que se soma o facto de não ser da competência do TC criar esse direito, mas tão-somente da Assembleia da República.

Ao TC cumpre aplicar a Constituição “e verificar a constitucionalidade das leis à luz da supremacia das normas constitucionais” (Novais, 2014a, p. 48), considerando o contexto com que as mesmas foram produzidas, *in casu*, a grave crise económico-financeira e a pressão imposta pela *Troika* no sentido de serem cumpridas as metas orçamentais acordadas com o Estado português, conforme reconhecem os críticos (*idem*).

Nem outro poderia ser o entendimento, pois os princípios estruturantes do Estado de Direito (igualdade, proporcionalidade, segurança jurídica e dignidade humana) presentes nas normas constitucionais não têm aplicabilidade absoluta e definitiva, obrigando a juízos de ponderação que permitam aferir os interesses “em jogo”, *in casu*, a situação de emergência financeira e implicações associadas (Novais, 2014a, p. 61).

Apesar das críticas supra identificadas (e não sendo possível aplicar o art.º 19.º CRP, que permite a suspensão parcial e temporária de alguns direitos fundamentais perante “estado de sítio” ou “estado de emergência”, em resultado do seu carácter excecional e limitação temporal), reconhecem os críticos que o TC, ainda assim, analisou as questões apresentadas à luz de uma situação excecional ou de emergência económico-financeira, conforme se verifica nas múltiplas referências que faz ao longo dos arestos em análise, bem como considerando os compromissos internacionais e europeus assumidos por Portugal para ultrapassar esta situação (Ribeiro *et al.*, 2014, pp. 13, 14 e 58).

Portanto, e apoiando o considerando de Novais (2014a, p. 50), para os críticos não está em causa se o TC refletiu ou não sobre o contexto em que as normas a apreciar foram definidas, porque o fez. Para eles “a decisão dos juízes constitucionais (...) consiste em encontrar (...) um fundamento jurídico-constitucional sólido, consistente e irrepreensível” (Urbano, 2013, p. 25). Deste modo, entendem que, invocando “um novo princípio: *in dubio pro* medidas anti-crise” (*idem*), como as decisões não foram tomadas por unanimidade, o TC deveria ter entendido pela constitucionalidade das normas (Novais, 2014a, p. 50).

3.2.2.2.1.2. O papel do princípio da dignidade da pessoa humana

Conforme referido, os direitos sociais, e em particular, o direito à segurança social, encontram a sua génese na dignidade da pessoa humana (Loureiro, 2010, p. 192).

São corolários deste princípio, o princípio da responsabilidade (própria) e o princípio da solidariedade. Quanto ao primeiro princípio identificado, este respeita à responsabilidade dos próprios (e não da segurança social, a intervir só em último recurso “quando falha a família e a comunidade de vizinhança” (Mendes, 2005, p. 21), no âmbito da sua responsabilidade subsidiária) proverem e adotarem as medidas necessárias para garantir um nível de vida condigno (Loureiro, 2010, p. 193). Já o segundo, deverá ser reconhecido numa ótica de responsabilidades das outras pessoas (de cuidado para com o outro) e responsabilidades institucionais (Loureiro, 2010, p. 195), ainda que se exija a intervenção do Estado enquanto mediador dessa solidariedade (Loureiro, 2010, p. 197).

Considerando a autonomia prevista no art.º 63.º CRP, será desnecessário invocar este princípio para fundamentar a garantia a prestações da segurança social para assegurar um nível de vida condigno, bastando-se o direito a esta norma *per se*.

Uma alusão a este princípio apenas reforçará o peso do direito à segurança social, não podendo, a sua não invocação, condicionar qualquer decisão final (Loureiro, 2010, pp. 199 e 200).

3.2.2.2.1.3. A violação do direito à segurança social

A violação do direito à pensão foi invocada nos arestos em análise enquanto manifestação do direito à segurança social, que se encontra previsto no art.º 63.º CRP, e radicado no princípio da dignidade da pessoa humana, inserido nos art.ºs 1.º e 2.º CRP.

Sendo que a todos é garantido o direito à segurança social, conforme decorre do n.º 1 do art.º 63.º CRP, da leitura completa daquele preceito legal colhemos 5 ilações quanto a este direito: universal – abrangendo todos (já supra verificado); integral – compreendendo todas as situações suscetíveis de assegurar a manutenção da subsistência ou capacidade para o trabalho; unificado – abarcando todo o tipo de prestações; descentralizado – garantindo autonomia face à Administração Direta; e, participado –

contando com os contributos das associações sindicais e demais organizações representativas dos trabalhadores (Vitorino, 2016, p. 94).

Mais, esclarece o n.º 4 que “[t]odo o tempo de trabalho contribui (...) para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do setor de atividade em que tiver sido prestado” e o n.º 2, conjugado com o n.º 3, determina que cumpre ao Estado proteger os cidadãos nas “situações de falta ou diminuição de meios de subsistência” (Pereira *et al.*, 2014, p. 193). Ora, “quer pelo seu objeto, intrinsecamente conectado com a dignidade da pessoa humana e com outros direitos fundamentais como o direito à vida, quer pelo seu grau de densificação” (Pereira *et al.*, 2014, p. 193, nota 239), estas dimensões do direito à segurança social assumem natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, aplicando-se-lhes o seu regime, previsto no art.º 18.º CRP (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril; Loureiro, 2010, p. 184; Pereira *et al.*, 2014, p. 193)⁶⁴.

Note-se que não é a norma no seu todo que apresenta esta natureza, mas somente aquelas duas exceções, pois, sendo um direito económico, social e cultural, o direito à segurança social, do qual decorre o direito à pensão, está sujeito a uma grande margem de atuação por parte do Estado. Em particular, as condições de acesso ao direito à aposentação e a forma de fixação das prestações das pensões por serem definidas por lei própria (Pereira *et al.*, 2014, pp. 193 e 194). Assim, por estarem sujeitas a conformação legislativa, podem ser alteradas pelo legislador uma vez respeitado o seu núcleo essencial e em face a um interesse público que justifique a revisibilidade da lei, independentemente de estarmos perante *direitos a constituir* ou *direitos já constituídos*⁶⁵ (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril). Para situações desta natureza, “o controlo da constitucionalidade das normas em causa deveria limitar-se ao confronto com os princípios fundamentais do Estado de direito democrático, entre os quais os da igualdade ou o da tutela da confiança legítima” (*idem*).

⁶⁴ Já para Novais, 2014b, o regime do direito fundamental à pensão, encontra-se, como um todo, na esteira do dos direitos, liberdades e garantias.

⁶⁵ *Direitos a constituir*: “expetativas dos futuros pensionistas” vs *direitos constituídos*: “posições jurídicas de cidadãos que adquiram definitivamente o estatuto de pensionistas, com um conteúdo já perfeitamente definido pelas regras legais em vigor, no momento relevante para o seu cálculo” (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Portanto, o direito à pensão e a respetiva tutela não impedem, em regra, a redução do montante da pensão, pois, apenas o direito à pensão está constitucionalmente garantido e não o direito a determinado montante, a título de pensão (*idem*).

É com base no dever constitucional de garantir a todos o direito à segurança social a que o Estado está adstrito, que os requerentes identificados no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho, justificam a inconstitucionalidade do art.º 25.º da LOE 2012. Para eles, estas normas limitam o art.º 63.º CRP “sem qualquer legalidade constitucional e de forma desproporcionada [para] alguns portugueses”. Entendem que, apesar de não se estar perante um direito que integra o leque dos direitos, liberdades e garantias, a sua restrição só poderia formalizar-se considerando as múltiplas dimensões em que o princípio da proporcionalidade se desdobra.

Também quanto a esta questão o Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira se pronunciou na sua Declaração de Voto. Considera este juiz que por estar em causa uma restrição a um direito constitucionalmente garantido, esta seria, *per se*, proibida. Contudo, e pese embora concorde que perante uma situação de emergência nacional este direito pudesse ser suspenso por tempo limitado, em conformidade com o n.º 4 do art.º 19.º CRP, este argumento perde força uma vez que o Governo, podendo, não considerou a aplicação de outras medidas que limitassem a despesa do Estado (Declaração de Voto do Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

3.2.2.1.4. O direito à propriedade privada

Invocam os requerentes do Processo n.º 5/2013, do Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril, a violação do direito à propriedade privada, previsto no art.º 62.º CRP, na sua vertente de propriedade societário-pensionista, considerando que as pensões devem ser apreciadas como bens privados, logo, como propriedade, nos termos daquele artigo, mormente no seu n.º 2.

Entendem os requerentes que, considerando o planeamento individual de existência, em particular na velhice, o direito a uma pensão (com destinatário definido e valor já fixado, proveniente de contribuições próprias – do esforço individual do indivíduo – e alheias – de contribuições provenientes das entidades para as quais o indivíduo laborou) e, bem assim, aquele que se encontre em fase de concretização já

subjetivada ao abrigo do direito à segurança social, previsto no art.º 63.º CRP, goza de proteção análoga à propriedade e não apenas da proteção constitucional oferecida a título de (proteção da) confiança (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Repare-se que o art.º 1.º do Protocolo 1 da CEDH refere que “[n]inguém pode ser privado do que é sua propriedade a não ser por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais do direito internacional”. Este normativo internacional obriga os Estados, quando o não prevejam, a garantir o *direito à pensão*. Mas este não se deve confundir com o *montante da pensão*, cuja redução ou cancelamento, sendo considerada como uma interferência no gozo da propriedade, carece de fundamentação adequada, nomeadamente, em face à necessidade de prossecução de interesse público e observando o princípio da proporcionalidade nas suas várias dimensões (*idem*).

Ao contrário de alguns países (como é o caso da Constituição da República Federal Alemã – *Grundgesetz*) (Loureiro, 2010, p. 146), mas à semelhança de outros (de que é exemplo, embora não tão extensiva, a Constituição Federal da Confederação Suíça), a nossa Constituição prevê “disposições que definem o parâmetro de validade das medidas legislativas e/ou administrativas passíveis de pôr em causa direitos adquiridos dos pensionistas” (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril). Mais exatamente, o art.º 63.º CRP afirma expressamente o direito à segurança social – norma específica, por contraposição a normas gerais, relativa ao princípio da igualdade, proteção da confiança ou proporcionalidade (Loureiro, 2010, p. 146).

Portanto, considerar a tutela dos pensionistas enquanto direito de propriedade por parte daquele normativo internacional decorre da ausência de catálogo de direitos fundamentais que contemple normas relativas a direitos económicos, sociais e culturais, mais exatamente, o direito à segurança social (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril). Nesta conformidade, e, não obstante se admitir a existência de uma dimensão proprietária no direito dos pensionistas, dúvidas existem quanto a incluir o direito à pensão no quadro de um direito de propriedade (art.º 62.º CRP), já que o art.º 63.º CRP, que consagra o direito à segurança social, inclui o direito à pensão (*idem*).

De facto, no nosso sistema de segurança social não existe uma “relação direta entre a pensão auferida pelo beneficiário e o montante das quotizações que tenha deduzido durante a sua vida ativa”, tendo em conta que o nosso sistema previdencial assenta num *sistema de repartição* (*idem*). Assim, em conformidade com o art.º 54.º LBSS, existe

“uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações”, mas não uma relação direta entre a pensão auferida pelo beneficiário e o montante das quotas despendidas durante o seu percurso profissional (*idem*).

Assentando num *sistema de repartição*, e não de *capitalização* (como é o caso do regime público de capitalização do sistema complementar), “as regras de cálculo da pensão não têm de corresponder ao valor capitalizado do montante com que o beneficiário contribui para o sistema” (Pereira *et al.*, 2014, p. 207). Deste modo, as pensões de hoje são financiadas pelas quotas obtidas pelos trabalhadores no ativo e respetivas entidades trabalhadoras, de acordo com o art.º 56.º LBSS (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril), verificando-se, no que respeita às pensões, que existe “uma inevitável solidariedade intergeracional e dela depende o funcionamento do sistema” (Pereira *et al.*, 2014, p. 207).

O direito à pensão só poderia ser enquadrado no direito à propriedade de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias se da suspensão do pagamento de parte da pensão decorressem, por equiparação, todos os efeitos que resultam da expropriação por utilidade pública. Porém, esta equiparação não ganha fundamento, na medida em que a limitação do direito à pensão não advém da subtração, através de um ato jurídico, de uma posição jurídica concreta, mas da determinação do conteúdo de toda uma categoria de direitos. A par disto, note-se que estamos perante um “fundo” que compreende contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras, bem como contribuições parcialmente financiadas por transferências de verbas do OE, o que afasta a pessoalidade deste direito (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

3.2.2.1.5. O princípio da anualidade

A inconstitucionalidade das normas constantes do art.º 77.º da LOE 2013 foi suscitada com fundamento na eventual violação do n.º 1 do art.º 106.º CRP, no pedido formulado no Processo n.º 5/2013, no Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril, e também referenciado no Processo n.º 11/2013, do mesmo aresto.

Justificam os requerentes que estas são “típicas normas orçamentais, pelo que sujeitas ao princípio da anualidade, a que constitucionalmente está submetido o

orçamento”, em conformidade com o n.º 1 do art.º 106.º CRP⁶⁶. Logo, as medidas de suspensão e redução a aplicar, ficariam limitadas a 2013, o que não se depreende da leitura dos n.ºs 1 e 5 do art.º 77.º da LOE 2013, que contempla uma cláusula de temporalidade. Neste artigo a duração dos efeitos previstos é remetida para a “vigência do PAEF”, que tem carácter plurianual (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Entendeu o TC que, pese embora as normas em apreço determinem um termo final de vigência superior a um ano, a própria norma “não se traduz numa previsão de receita ou de despesa de duração correspondente”, sendo mesmo compatível com o n.º 3 do art.º 105.º CRP que admite a estruturação do Orçamento por programas (*idem*).

Esta questão já havia sido tocada no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho.

Notava aquele aresto que da leitura do n.º 3 do art.º 70.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, “[a] remuneração base anual é paga em 14 mensalidades, correspondendo uma delas ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias”. Logo, independentemente do regime do direito público ou privado, estas remunerações têm natureza de retribuição, porquanto corresponderem a uma contrapartida decorrente de trabalho prestado, ainda que a título de remuneração anual. Assim, as prestações complementares de subsídio de férias e de Natal ou equivalentes, pagas por verbas públicas a aposentados e reformados, têm natureza de prestações mensais, pese embora com uma periodicidade distinta, mas que compreendem o valor global anual da pensão (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

A anualidade das prestações em causa também foi reconhecida pelo juiz Vítor Gomes na Declaração de Voto ínsita naquele aresto.

Este juiz reconhece o carácter plurianual do programa de assistência financeira, bem como que a redução do défice é progressiva e decorre de compromissos internacionais. Contudo, “estando em causa medidas de carácter excecional e com tal grau de onerosidade para os direitos dos seus destinatários e com tão nítida compressão do princípio da igualdade de contribuição para os encargos públicos”, a aplicação prática desta medida obrigaria ao respeito pelo princípio da atualidade com base no n.º 1 do art.º 106.º CRP. Ora, prescreve este normativo que “[a] lei do Orçamento é elaborada,

⁶⁶ Recorda o aresto em análise que a regra da anualidade do orçamento foi pela primeira vez consagrada no art.º 108.º da Constituição de 1976, mas eliminada aquando da revisão constitucional operada em 1982. Apenas uns anos mais tarde, com a revisão constitucional de 1997, foi esta norma reposta, de forma direta e autónoma, até aos dias de hoje (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

organizada, votada e executada, anualmente” (Declaração de Voto do Conselheiro Vítor Gomes no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Alerta, contudo, e bem assim também o juiz Rui Manuel Moura Ramos na sua Declaração de Voto aposta, de igual modo, no aresto supra identificado, que tendo sido aceite que o legislador não tenha apresentado medidas alternativas menos restritivas, atendendo ao contexto de urgência em que o OE para 2012 foi elaborado, não já se mantém este entendimento para os anos posteriores. Para este Conselheiro estas medidas “deixam de estar presentes ou não se apresentam do mesmo modo, ou com a mesma intensidade para os períodos orçamentais seguintes” (*idem*). Logo, considerando um juízo de proporcionalidade, impõe-se ao legislador o ónus de diligenciar no sentido de encontrar medidas alternativas que evitem que as medidas então adotadas, com o decurso do tempo se tornem excessivas, ultrapassando os limites mínimos do exigível para quem as suporta (Declaração de Voto do Conselheiro Rui Manuel Moura Ramos no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho; Declaração de Voto do Conselheiro Vítor Gomes no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Ao contrário do que ocorreu em 2012, cuja declaração de inconstitucionalidade à norma se fez com a ressalva dos efeitos não se aplicarem nesse ano, considerando o quadro político financeiro do País (pintado por uma tentativa de redução do défice das finanças públicas a curto prazo de modo a cumprir as metas definidas pela *Troika* para garantir a manutenção do financiamento), e porque a execução orçamental daquele ano já estaria em curso avançado (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho), não já esta exceção foi prevista no aresto de 2013. Neste aresto foi determinada a inconstitucionalidade imediata das normas em apreciação (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

3.2.2.2.1.6. O artigo 105.º CRP

A violação do art.º 105.º CRP também foi invocada no pedido formulado no Processo n.º 5/2013, do Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril, pese embora apenas o n.º 2 tenha sido objeto de análise.

Reza este normativo constitucional que o OE é elaborado tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato. Existindo uma relação jurídica entre Estado e reformados e pensionistas, esta consubstancia-se numa relação contratual, sendo o valor

da pensão o elemento essencial a estar orçamentado na rubrica das despesas. Contudo, esta norma obriga a “uma correspondência financeira ou contabilística entre a dotação orçamental prevista e as obrigações legais e contratuais que oneram o Estado tal como estas se apresentam no momento em que aquela adquire valor e eficácia jurídica” assim que a lei entra em vigor (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Nesta conformidade, esta norma não se pronuncia quanto ao valor das obrigações, exigindo apenas a inscrição orçamental para que o requisito da orçamentação seja garantido, deixando à livre margem de atuação do Estado a forma como estas são realizadas (*idem*).

3.2.2.2.1.7. O princípio do estado de direito democrático

O princípio do estado de direito democrático, previsto no art.º 2.º CRP, e cuja violação foi invocada em ambos os arestos objeto de estudo, subdivide-se em dois princípios estruturantes – princípio da proteção da confiança e princípio da proporcionalidade – que devem ser assumidos enquanto diretrizes orientadoras para o legislador (Ribeiro *et al.*, 2014, p. 261), os quais, serão, seguidamente, objeto de análise.

3.2.2.2.1.8. O princípio da proteção da confiança

Enquanto subprincípio do estado de direito democrático, a proteção da confiança foi contestada no aresto de 2012, decorrente da violação dos requisitos que a tutelam jurídico-constitucionalmente: o Estado adota comportamentos que legitimam os privados a criar expectativas de continuidade; essas expectativas são legítimas e alicerçadas em boas razões; os privados realizam planos de vida acreditando na continuidade dessas expectativas; não existem razões de interesse público que justifiquem a não continuidade do comportamento do Estado.

Para os requerentes, a violação das duas primeiras premissas estaria patente nos múltiplos discursos difundidos pelos *media* à data. Entre eles, atente-se na seguinte declaração proferida pelo então primeiro-ministro: “a haver algum ajustamento que seja necessário fazer, será mais por via dos impostos sobre o consumo do que do rendimento

das pessoas através dos impostos ou através de cortes salariais ou das pensões”⁶⁷. Depreende-se, portanto, que, perante este tipo de declaração os portugueses não contavam, de todo, com um retrocesso nos direitos adquiridos (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

No que respeita ao terceiro requisito, estando em causa normas que afetam uma especial franja populacional – atuais e futuros reformados e pensionistas – que, salvo rara exceção, não têm forma de adaptar os seus planos de vida face a uma mudança de comportamento por parte do Estado, tal carece, por conseguinte, de um reforço da proteção da confiança (*idem*).

Já quanto às razões de interesse público, e sendo necessário o reforço da tutela da confiança, também a estas se exige um nível de ponderação especialmente qualificado, isto é, o interesse público só será justificável, se, além de incontroverso, for “excecionalíssimo, não antecipável, não resolúvel de outro modo” (*idem*).

A violação do princípio da proteção da confiança foi, de igual modo, suscitada nos Processos ínsitos no Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril.

Para os requerentes a lei, mormente no art.º 54.º LBSS e, bem assim, no n.º 3 do art.º 11.º CRCSPSS, reconhece a existência de uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril), mas não entre o montante das contribuições e o valor das prestações, conforme já enunciado (Loureiro, 2010, p. 246).

A par destes normativos, seria, ainda, necessário considerar o n.º 4 do art.º 63.º CRP, que refere que todo o tempo de trabalho releva para efeitos de cálculo de pensões, reforçando a confiança gerada pelos pensionistas. Somado ao facto de, enquanto direito social, assumir natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, qualquer restrição arbitrária a este direito seria inconstitucional (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Mais entendem os requerentes do Processo n.º 2/2013 e do Processo n.º 11/2013 do Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril, que este normativo constitucional deveria, ainda,

⁶⁷ Disponível em <https://sol.sapo.pt/artigo/15018/passos-coelho-admite-subida-de-iva> e consultado em 02 de maio de 2020.

ser conjugado com os art.ºs 66.º e 100.º LBSS, por considerarem que estamos perante autênticos direitos adquiridos e não tão-somente direitos em formação.

Ora, o art.º 66.º LBSS distingue “direitos adquiridos” – os que já se encontram reconhecidos ou possam sê-lo por se encontrarem reunidos todos os requisitos legais necessários ao seu reconhecimento, ou seja, resultam de um pacto social entre o indivíduo e o Estado – de “direitos em formação” – os correspondentes aos períodos contributivos e valores de remunerações registados em nome do beneficiário (Pereira *et al.*, 2014, p. 205).

Deste modo, os direitos adquiridos correspondem, assim, a um conjunto de direitos que, por preencherem os requisitos exigidos pela lei para o seu reconhecimento, entram na esfera jurídica do seu beneficiário (*idem*). Por este facto, o beneficiário ganha o poder de exigir do Estado o cumprimento da prestação inerente à garantia desse direito (*idem*). Considera Loureiro (2010, p. 273) que estes direitos são intocáveis, exigindo uma maior proteção, mas não a sua imunização nem uma “subtração a ponderações com outros bens jurídico-constitucionais que se revelem necessárias”. Logo, o montante das prestações das pensões poderá ser reduzido, embora com bastantes reservas que devem ser garantidas (*idem*).

Já os direitos em formação correspondem a uma etapa que existe até se alcançar os direitos adquiridos. Nesta conformidade, embora o beneficiário ainda não tenha cumprido todos os requisitos que lhe garantem o acesso ao direito, este encontra-se numa posição intermédia, isto é, já realizou alguns requisitos e “confiando na legislação ao abrigo da qual o direito se forma, (...) é detentor de expectativas legítimas quanto aos efeitos do percurso já realizado”, a par das que lhe são garantidas pela legislação em vigor (Pereira *et al.*, 2014, pp. 206 e 207). Repara Loureiro (2010, p. 275) que estes direitos admitem, portanto, alterações, pese embora não seja unânime a questão da sua extensão.

Aplicados ao presente estudo, estes últimos direitos respeitam a trabalhador que ao longo da sua vida laboral contribuiu para um sistema de segurança social que pode, a todo o tempo, ser revisto (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril). Já os primeiros, *in casu*, respeitam a pessoa aposentada ou reformada cujo direito à aposentação ou reforma com o conseqüente pagamento da respetiva pensão já se consolidou na sua esfera jurídica, por força de um regime legal (*idem*).

Estando em causa direitos já formados, porquanto já ter sido decretada a sua concessão, bem como o montante, o aposentado não teria aqui uma simples expectativa (Loureiro, 2010, p. 127). Teria, pois, um direito definitivo insuscetível de ser alterado, já que qualquer alteração legislativa não só vincula situações para o futuro, como tem repercussões nas situações jurídicas que iniciaram no passado, mas que continuam a existir (*idem*). Logo, a norma em causa ofenderia o princípio da retroatividade e colidiria com o princípio da proteção da confiança (*idem*).

Quanto ao art.º 100.º LBSS, cumpre saber que este circunscreve que “[o] desenvolvimento e a regulamentação da presente lei não prejudicam os direitos adquiridos, os prazos de garantia vencidos ao abrigo da legislação anterior, nem os quantitativos de pensões que resultem de remunerações registadas na vigência daquela legislação” (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Tendo presente estas premissas, a alteração legislativa em causa demonstra que o Estado não honra os compromissos já assumidos, abalando a confiança dos cidadãos, nomeadamente, reformados e pensionistas. De facto, cumprindo, com esforço, o seu dever de contribuição durante toda a sua carreira contributiva, esta parcela da população fica com a legítima expectativa de como contrapartida futura, através da reforma ou da aposentação, auferir, por parte do Estado, “uma pensão cujo valor efetivo, depois de sujeito a tributação, se não afaste excessivamente do valor esperado e calculado nos termos da lei aplicável no momento da aposentação, atentas as contribuições efetuadas e a salvaguarda dos seus direitos adquiridos” (*idem*).

Esta proteção deverá ser ainda mais reforçada, tendo em conta que este grupo de cidadãos já não se encontra em posição de alterar os seus planos de vida, nem aumentar os seus proventos (*idem*). A sua subsistência provem, exclusivamente, dos valores garantidos por reformas ou pensões (*idem*).

A agravar esta situação, com o avançar da idade, esta franja populacional torna-se ainda mais vulnerável ao aumento das situações de dependência e de doença, bem como aos encargos associados a estas condicionantes (*idem*). Face a isto, lembram os requerentes do Processo n.º 11/2013 que também o art.º 72.º CRP, corolário do art.º 63.º CRP (Loureiro, 2010, pp. 182 e 183), e que garante às pessoas idosas a proteção da segurança económica, fica beliscado pela adoção das normas em análise (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Importa também referir que este princípio deve ser relacionado com o princípio da proibição do excesso. Assim, é necessário perceber se as medidas adotadas ultrapassam os limites do razoável e da justa medida (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho; Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Considerando a particular situação dos aposentados e reformados, estas poderão apresentar-se desproporcionadas face ao excessivo sacrifício que exigem, resultando em perdas significativas e, conseqüentemente, numa frustração de expetativas (*idem*).

Conforme reconhece Pinto, “[u]ma das funções essenciais do Direito é sem dúvida assegurar expetativas” (Ribeiro *et al.*, 2014, p. 136) e a tutela das expetativas da população permite a estabilidade e a definição dos seus planos de vida (*idem*). Logo, os argumentos apresentados pelos requerentes levam-nos a crer, portanto, pela violação destas expetativas.

Contudo, são díspares as conclusões a que os juízes do TC alcançaram em ambos os acórdãos objeto de estudo.

Perscrutam os conselheiros do TC no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho, que os desvios encontrados e a necessidade de alcançar as exigentes metas definidas para 2012, justificariam as medidas propostas que, sendo transversais, garantiriam a proteção dos mais vulneráveis. Entendem ainda que a adoção de medidas alternativas apresentar-se-ia mais gravosa e socialmente menos admissível. Mais, expõem que o resultado das legislativas realizadas nesse período demonstrou que os portugueses estariam “conscientes da situação do País e da necessidade incontornável de fortes ajustamentos ao nível geral”.

Já os conselheiros do TC no Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril, notaram haver fortes “indícios consistentes da necessidade de manutenção de medidas de contenção orçamental”, bem como, que seriam claras as “razões de interesse público que justificam as alterações legislativas”. Estas seriam, assim, justificações suficientes para admitir a redução do montante concreto da pensão, uma vez que “[o] que está constitucionalmente garantido é o direito à pensão, não o direito a um certo montante, a título de pensão”.

3.2.2.2.1.9. O princípio da proporcionalidade

Para os requerentes do Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho, e do Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril, o princípio da proporcionalidade, *ex vi* do princípio da dignidade da pessoa humana (art.º 1.º CRP), foi violado.

Para os requerentes do aresto de 2013 este princípio foi violado em duas vertentes: adequação e necessidade.

Quanto à primeira vertente, a da adequação ou da conformidade dos meios (Loureiro, 2010, p. 136), consideram que as medidas definidas não se adequam ao propósito a que se destinam – a consolidação orçamental – mesmo ponderando os factos e tendo por base conhecimentos técnicos e de ciência económica que medidas desta natureza obrigam. Entendem mesmo que estas medidas seriam ineficazes em resultado do efeito recessivo verificado (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

No que respeita à segunda vertente, de igual modo invocada no aresto de 2012, entendem que o legislador podia, dentro das alternativas possíveis, aplicar medidas menos gravosas para alcançar o mesmo fim pretendido, bem como um âmbito de aplicabilidade mais alargado (*idem*).

3.2.2.2.1.10. O princípio da igualdade

Entendem os requerentes do Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho, que o princípio da igualdade, previsto no art.º 13.º CRP, se encontra violado na sua dimensão de “igualdade perante a repartição de encargos públicos”.

Invocam os requerentes não ser admissível uma dualidade de tratamento entre os cidadãos cujos sacrifícios exigidos pelo estado se revestem na forma de pagamento de impostos e os que, cumulativamente, e de forma continuada, sofrem ainda uma redução ou suspensão de parte das suas pensões de reforma e aposentação (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Estes requerentes referem igualmente que, inversamente ao que sucede nas retribuições, “apesar de serem pagas por organismos públicos e de as respetivas verbas estarem inscritas em orçamentos públicos, [as pensões] resultam de contribuições de

peças que, por assim dizer, as colocam nas mãos daqueles organismos para serem geridas e depois devolvidas na forma de pensões” (*idem*). Além disso, nem os aposentados, nem os reformados atingidos pela norma em análise podem estar vinculados à prossecução do interesse público (*idem*).

Acrescentam que este princípio também não se verifica na sua dimensão de “igualdade na repartição dos inerentes sacrifícios”. Para eles, se a solvabilidade do Estado é do interesse de todos, os sacrifícios deveriam ser assumidos por todos, na medida das suas capacidades financeiras. Ora, as medidas aplicadas não têm carácter universal, porquanto se limitarem àqueles que auferem pensões por verbas públicas. Constatam, portanto, “um esforço adicional, em prol da comunidade, que é pedido exclusivamente a algumas categorias de cidadãos” (*idem*).

Igual entendimento decorreu do aresto de 2011 (Acórdão n.º 396/2011, de 21 de setembro), não obstante se considerar que no caso em concreto, o sacrifício adicional exigido não ser injustificadamente desigual. Contudo, tal não é já o caso, pois, se naquele aresto se considerava que as medidas propostas pelo legislador “se continham ainda dentro dos limites do sacrifício adicional exigível, o acréscimo de nova redução (...) atinge um valor percentual de tal modo elevado que o juízo sobre a ultrapassagem daquele limite se revela agora evidente” (*idem*).

A violação deste princípio também foi aduzida no Processo n.º 2/2013 do Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril.

Para os seus requerentes as normas do art.º 77.º da LOE 2013 violam o princípio da igualdade na sua dimensão de proporcionalidade, com base nos art.ºs 13.º e 104.º, n.º 1, conjugados com o art.º 18.º, n.º 2 CRP.

Assim, para efeitos de juízo de proporcionalidade, cumpre não só ter presente o grau de afetação desta medida, mas também a sua equidade e justiça na repartição dos sacrifícios, bem assim como, se se encontra salvaguardado o princípio da proibição do excesso (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Ora, a redução imposta pelo n.º 1 do art.º 77.º da LOE 2013 trata diferenciadamente em matéria de tributação de rendimento os reformados e pensionistas face aos demais cidadãos que não sejam trabalhadores ativos no setor público. Logo, tendo presente que o n.º 1 do art.º 104.º CRP reza que “a capacidade contributiva

respeitante ao imposto sobre o rendimento pessoal é aferida por cada sujeito ou agregado familiar em razão do seu rendimento e necessidades”, constata os requerentes que não há um fundamento material que suporte uma discriminação negativa em termos de esforço tributário por parte dos reformados e pensionistas, “em face de outras categorias de cidadãos, nomeadamente dos trabalhadores no ativo do setor privado” (*idem*).

Alertam, igualmente, que também não cabe aqui a justificação de desigualdade de tratamento tributário entre os trabalhadores do setor privado e os demais proferida pelo TC no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho. Para eles as pensões recebidas por instâncias públicas resultam das contribuições que os beneficiários e as suas entidades empregadoras realizaram para a segurança social ao longo da sua atividade laboral (*idem*).

Não se respeitando o princípio da capacidade contributiva, cumpre aferir se fundamentos existem para esta desigualdade a que os reformados e pensionistas estão sujeitos (esforço contributivo acrescido em razão da sua condição). Cumpre, de igual modo verificar se esse esforço viola o princípio da proibição do excesso. Ora, por força do art.º 13.º e do n.º 1 do art.º 104.º CRP, conjugados com o n.º 2 do art.º 18.º CRP, foi violado o princípio da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional (*idem*).

Também no Processo n.º 11 do Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril, foi invocada a violação do princípio da igualdade.

Para os seus requerentes as medidas que dimanam no art.º 77.º da LOE 2013 vinculam aposentados e reformados que auferem pensões através do sistema público de segurança social. Logo, cumpre verificar se o princípio constitucional da igualdade que “postula que se dê tratamento igual a situações de facto essencialmente iguais e tratamento diferente para as situações de facto desiguais, não proibindo o mesmo princípio, em absoluto, as diferenciações, mas apenas aquelas que se afigurem destituídas de fundamento razoável (proibição do arbítrio)” é respeitado.

Recorrendo ao Acórdão n.º 396/2011, de 17 de outubro, bem como ao Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho (que, em particular, alerta que “a igualdade jurídica é sempre uma igualdade proporcional, pelo que a desigualdade justificada pela diferença de situações não está imune a um juízo de proporcionalidade [acrescentando, ainda, que a] dimensão da desigualdade do tratamento tem que ser proporcionada às razões que justificam esse tratamento desigual, não podendo revelar-se excessiva”), não se pode

admitir uma extrapolação do sentido da prossecução do interesse público (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Mas não é apenas este excesso que está em causa. Invocam, também, o n.º 1 do art.º 269.º CRP que dispõe que “no exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público”. Quer isto dizer que “a subordinação ao interesse público consubstancia um princípio constitucional que respeita, na sua essência, ao exercício de determinada função”. Contudo, não é este o caso dos reformados e aposentados por já não se encontrarem na vida ativa, merecendo uma ponderação específica (*idem*).

Pelos argumentos expostos, para estes requerentes as normas constantes do art.º 77.º LOE 2013 “denunciam um “estatuto diminuído” dos aposentados e reformados”, violando, portanto, o princípio da igualdade (*idem*).

3.2.2.2. As decisões do Tribunal Constitucional

Apreciados os requerimentos e a conjuntura subjacente, veio o TC reconhecer a “inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da igualdade”, ao abrigo do art.º 13.º CRP, das normas constantes do art.º 25.º LOE 2012 e do art.º 77.º LOE 2013 (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho; Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril), não obstante os efeitos da primeira norma em causa não se aplicarem durante o ano em apreço – 2012 –, atendendo ao disposto no n.º 4 do art.º 282.º CRP (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Reconhece o TC “que estamos perante uma gravíssima situação económico-financeira, [pelo] que o cumprimento das metas do défice público estabelecidas nos referidos memorandos de entendimento é importante para garantir a manutenção do financiamento do Estado” (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho). Admite, igualmente, ser necessário encetar medidas que garantam a “realização de objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, num contexto de particular excecionalidade”, de modo a alcançar a “preservação da capacidade de financiamento do Estado no âmbito das obrigações assumidas e, por essa via, com as possibilidades de realização das tarefas fundamentais a seu cargo” (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de julho).

Contudo, entende que os objetivos que se pretendem obter com estas medidas deveriam sê-lo “através de medidas de diminuição de despesa e ou de aumento da receita que não se traduzam numa repartição de sacrifícios excessivamente diferenciada” (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Considera, assim, que, admitindo-se “alguma diferenciação entre quem recebe por verbas públicas e quem atua no setor privado da economia (...) no atual contexto económico e financeiro” (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho), a “desigualdade do tratamento tem que ser proporcionada às razões que justificam esse tratamento desigual, não podendo revelar-se excessiva” (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Todavia, “encontrando-se a execução orçamental de 2012 já em curso avançado, reconhece-se que as consequências da declaração de inconstitucionalidade (...), sem mais, poderiam determinar, inevitavelmente, esse incumprimento, pondo em perigo a manutenção do financiamento acordado e a consequente solvabilidade do Estado” (Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Pese embora esta exceção, salvaguarda que é necessário ter presente que “o decurso do tempo implica um acréscimo de exigência ao legislador no sentido de encontrar alternativas que evitem que, com o prolongamento, o tratamento diferenciado se torne claramente excessivo para quem o suporta, [exigindo] ao legislador um ónus de fundamentação em termos de valores previsíveis para as diversas alternativas possíveis de aumento de receita ou redução de despesa” (Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Como em ambas as decisões não houve unanimidade por partes dos conselheiros, atente-se às suas Declarações de Voto.

Quanto à decisão proferida no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho, são diversos os pontos de vista apresentados.

Para a Conselheira Maria Lúcia Amaral, a Constituição protege um conjunto de direitos fundamentais (elencados ou não), como é o caso do direito ao trabalho e rendimentos dele decorrentes, por força dos art.ºs 63.º e 62.º CRP. Porém, o aumento desses rendimentos ou, *in casu*, a sua diminuição, não apresenta o estatuto de direito fundamental constitucionalmente protegido, uma vez que não é possível “atribuir a tal direito o estatuto substancial de fundamentalidade”, já que o *quantum* da remuneração é influenciável ao tempo e às circunstâncias. Contudo, apesar de não integrar o leque de

direitos fundamentais, há limites constitucionais que devem ser respeitados e só restritos pelo legislador com base em fortes motivos de interesse público, à semelhança dos direitos fundamentais (n.º 2 do art.º 18.º CRP). Em particular, a profunda dificuldade financeira em que Portugal se encontrava decorrente da crise das dívidas soberanas nos países da “zona Euro” apresenta-se como justificativo suficiente para o efeito (Declaração de Voto da Conselheira Maria Lúcia Amaral no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Perante uma situação como a que o nosso País estava a atravessar, qualquer alteração legislativa vincula o legislador ao respeito de três princípios fundamentais: o princípio relacionado com as tarefas fundamentais do Estado (art.º 9.º CRP), o princípio da justiça intergeracional (relacionado com o art.º 1.º CRP) e o princípio relacionado com a responsabilidade para com a integração europeia (n.ºs 5 e 6 do art.º 7.º CRP).

Atente-se, quanto ao primeiro princípio, que cumpre ao Estado garantir “as condições materiais e espirituais que permitam a realização de projetos de vida dignos”, mas que não se confundem com as condições disponibilizadas para as financiar (Declaração de Voto da Conselheira Maria Lúcia Amaral no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Já no que respeita ao segundo, embora a Constituição não limita quantitativamente o endividamento do Estado, implicitamente existem limites qualitativos que impedem que este endividamento seja tão grande que afete gravemente as gerações futuras (*idem*). Esta solidariedade institucional entre gerações pressupõe, assim, o respeito pelos “direitos formados no passado pelas gerações mais velhas, sem prejuízo dos que se irão formando para as mais novas, no futuro mais ou menos distante” (Mendes, 2011, p. 48). Para o efeito, impõe-se a garantia da sustentabilidade do sistema (relacionada com o princípio da sustentabilidade, implícito nos artigos constitucionais 101.º, que respeita ao desenvolvimento económico e social, 103.º, relativo à repartição justa dos rendimentos, e 9.º, referente às tarefas fundamentais do Estado), isto é, o sistema de segurança social, em particular, no que toca ao direito à pensão, perdura no tempo e cruza-se com os diversos ciclos de vida (Loureiro, 2010, pp. 262 e 263). Deste modo, cumpre garantir o direito à reforma às gerações presentes e futuras o que, naturalmente, terá impacto a nível económico e social na sociedade, pois implica a manutenção da capacidade financeira do sistema (*idem*).

No que respeita ao terceiro princípio, se os estados membros economicamente mais desfavorecidos são auxiliados pelos demais, que assumem os riscos do financiamento para ultrapassar as dificuldades pelas quais atravessam, compete aos primeiros os esforços necessários para o efeito, de modo a alcançar o equilíbrio económico-financeiro de toda a “zona euro” (Declaração de Voto da Conselheira Maria Lúcia Amaral no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

De modo a balancear a necessidade de recurso a medidas que garantam a sustentabilidade económico-financeira do País, por um lado, e os direitos dos portugueses, por outro, Maria Lúcia Amaral apresenta um juízo de ponderação com base nos três subprincípios que integram o Estado de Direito: princípio da igualdade – “entre o grau de justiça alcançado por soluções legislativas de aplicação universal e o grau de justiça alcançado por medidas legislativas de aplicação pessoal sectorial”; princípio da proporcionalidade – “entre bens jurídicos individuais e bens comunitários”; e, princípio da proteção da confiança – “entre a vocação da ordem jurídica para a duração estável e a necessidade, sentida pelo legislador ordinário, de romper essa estabilidade de forma a melhor servir o interesse público” (*idem*).

A invocação destes princípios para invalidar decisões legislativas só será possível perante a apresentação de soluções legislativas alternativas, menos lesivas dos direitos dos portugueses, mas de eficácia análoga, para atingir o mesmo propósito de interesse público. *In casu*, o TC não estava em condições de as aferir, logo, não seria possível invocar a inconstitucionalidade da norma através da violação do princípio da igualdade perante os encargos públicos (*idem*).

Novais (2014a, pp. 141 e 142) discorda com este argumento, na medida em que afasta os direitos sociais enquanto constitucionalmente qualificados como direitos fundamentais. Este autor extrai da Declaração de Voto da Conselheira Maria Lúcia Amaral dois tipos de direitos fundamentais: os direitos fundamentais *mesmo direitos fundamentais*, porque “resistentes à lei”, como a liberdade de expressão ou o direito à greve, e cuja limitação ou restrição se admite desde que justificadamente por um forte motivo invocado pelo legislador, controlado pelo TC; e os direitos fundamentais *assim-assim*, “não resistentes à lei”, como os direitos económicos e sociais, os quais, desde que garantindo um mínimo de rigorosidade, podem ser dispostos à livre decisão do legislador, limitando-se o TC a um “controlo de evidência”, que a ser reconhecido, deverá sê-lo por

unanimidade. O problema com este argumento reside no facto de, à semelhança de outros, o direito em causa – o direito à retribuição – ser um direito fundamental e um direito social, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do art.º 59.º CRP (Novais, 2014a, pp. 142 e 143).

O juízo de inconstitucionalidade invocado pelo TC também não é acompanhado pelo Conselheiro Vítor Gomes por entender que as medidas aplicadas tiveram em consideração a crise económico-financeira. Esta, atingindo a “dívida soberana” dos países da “zona euro”, exigia a adoção de medidas excepcionais, por um período limitado de tempo, que garantissem a estabilidade orçamental (Declaração de Voto do Conselheiro Vítor Gomes no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Reconhecendo que as medidas agora adotadas são mais gravosas do que as apreciadas no Acórdão n.º 396/2011, de 17 de outubro, facto é que se chegou a uma “situação-limite” que obrigava a uma resposta urgente, através da adoção de medidas de eficácia excecional no combate à crise instalada (*idem*).

Portanto, pese embora admita que “as medidas em causa se apresentam como entorse ao princípio da igualdade de contribuição para os encargos públicos”, não seria já possível apostar em alternativas (p.e., pela via dos impostos, porquanto já ter sido aplicada e nem sempre garantir o aumento das receitas fiscais). Logo, percebendo a emergência financeira à qual o OE para 2012 foi elaborado, as medidas propostas pelo legislador resultariam na forma mais eficaz e imediata para cumprir os compromissos internacionalmente assumidos, sem incorrer numa “diferenciação desproporcionada”, entre as “pessoas com idêntica capacidade contributiva para os encargos públicos que retire legitimidade constitucional ao carácter não universal das medidas em causa” (*idem*).

Este Conselheiro também admite que as medidas em causa possam ser excessivas para efeitos de garantia do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos. Contudo, a sua adoção seria inevitável perante a necessidade urgente de responder perante uma situação-limite de grave e extrema emergência financeira (*idem*).

Salv guarda, contudo, que a redução em causa ainda estaria dentro do limite do suportável, até porque estas medidas se circunscreviam ao ano de 2012, período durante o qual estava em risco a “cessação de pagamentos por parte do Estado, [bem como] o cumprimento dos compromissos e tarefas do Estado social” (*idem*).

Conforme se detém pela leitura da sua Declaração de Voto, não só o juiz Rui Manuel Moura Ramos suporta esta posição, como refere ainda que nada impede o legislador de, nos exercícios subsequentes, definir medidas diversas, menos diferenciadoras, de forma a não ferir o limite do excesso. De igual modo não compactua com a decisão proferida, uma vez que esta medida também não verifica, ainda, efeitos cumulativos ao longo do tempo, vigorando, pela primeira vez, para 2012. Considera, contudo, que, estendendo-se este lapso temporal, então já se estaria a ultrapassar o limite do excesso (Declaração de Voto do Conselheiro Rui Manuel Moura Ramos no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Portanto, em *ultima ratio*, este seria o melhor argumento face à situação concreta. Ou seja, a admitir-se a constitucionalidade da norma, seria considerando o ano de 2012, e não, invocando uma exceção que contraria a decisão tomada (*idem*).

Catarina Sarmento e Castro e José Cunha Barbosa também discordam quanto à decisão de restrição dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

Ambos advogam que a partir do momento em que a norma é declarada inconstitucional, esta deixaria de produzir efeitos (Declaração de Voto da Conselheira Catarina Sarmento e Castro no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho; Declaração de Voto do Conselheiro José Cunha Barbosa no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Acrescenta a juíza que, independentemente das circunstâncias, não cabe ao TC o ónus de justificar as medidas tomadas, mas aos órgãos constitucionais a quem compete trilhar o percurso pretendido em respeito com a Constituição (Declaração de Voto da Conselheira Catarina Sarmento e Castro no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Considera, também, que justificar as medidas de ablação ou redução dos subsídios de férias e de Natal ou equivalentes aos que recebem pensões de reforma ou aposentação provenientes do sistema público da segurança social argumentando por um excepcional interesse público de relevo não é suficiente para invocar a restrição dos efeitos da declaração da inconstitucionalidade (*idem*).

Entende, portanto, que, não se podendo considerar este argumento para justificar a solução objeto de análise, o TC também não o deveria invocar para fazer valer esta exceção (*idem*).

Refere, ainda, que, encontrando-se o segundo semestre do ano no seu início, tal permitiria a adoção de medias alternativas que possibilitassem alcançar os seus objetivos, isto é, a “garantia da solvabilidade das contas públicas” (*idem*).

Advoga, assim, que, arrogar esta restrição, “implicaria aceitar-se, num juízo de ponderação, que uma solução legislativa que o Tribunal Constitucional considerou constitucionalmente gravosa não teria, afinal, no ano que corre, suficiente peso para aqueles que a sofrem” (*idem*), o que seria um paradoxo (*idem*).

Na melhor das hipóteses, admitem ambos uma inconstitucionalidade com efeitos *ex nunc*, ou seja, de modo a evitar que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade resultassem em consequências gravosas para o orçamento, porquanto obrigaria à reposição do subsídio de férias, esta declaração apenas produziria efeitos para o futuro, garantindo-se, assim, o pagamento do subsídio de Natal, ainda nesse ano (Declaração de Voto da Conselheira Catarina Sarmento e Castro no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho; Declaração de Voto do Conselheiro José Cunha Barbosa no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Vai mais longe Carlos Pamplona de Oliveira ao expressar, na sua Declaração de Voto, que, cabia ao Governo apresentar os motivos para a não inconstitucionalidade das normas ou as razões de interesse público que justificassem a limitação dos efeitos dessa declaração, o que não fez. Logo, o TC ficaria limitado a asseverar, tão-somente, a inconstitucionalidade da norma, sem se pronunciar sobre qualquer tipo de limitação, uma vez que não tinha em seu poder quaisquer razões que justificassem a restrição dos efeitos (Declaração de Voto do Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho).

Já no que respeita à decisão proferida no Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril, são duas as Declarações de Voto de vencido apresentadas relativas à decisão proferida pelo TC objeto de análise: uma das declarações de voto foi apresentada pela Conselheira Maria José Rangel de Mesquita, e a outra foi conjuntamente apresentada pelos juízes Vítor Gomes, Pedro Machete, Maria João Antunes, José Cunha Barbosa e Maria Lúcia Amaral.

Excetuando o n.º 4 do art.º 77.º LOE 2013, para Maria José Rangel de Mesquita, as demais normas daquele artigo apresentam-se constitucionais. Repara esta Conselheira

que o acórdão em causa usou do critério de apreciação – que respeita à existência de um fundamento para a diferenciação e respetiva medida dessa diferença –, aplicado no Acórdão n.º 396/2011, de 17 de outubro, e no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho, para apreciar a questão da constitucionalidade ora invocada. Assim, recorreu-se ao princípio da igualdade proporcional que “implica a consideração do grau de diferenciação imposto, quer na sua relação com as finalidades prosseguidas (...), quer no âmbito da comparação a estabelecer entre os sujeitos afetados pela medida e os sujeitos que o não são e, do ponto de vista daquela finalidade, entre uns e outros e o Estado” (Declaração de Voto da Conselheira Maria José Rangel de Mesquita no Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Relativamente ao primeiro critério de apreciação – existência de um fundamento para a diferenciação –, para esta juíza subsistem razões de interesse público que justificam a diferença de tratamento entre os que recebem por verbas privadas e os que recebem por verbas públicas. Entende que, por isso mesmo, estes últimos poderão ter de suportar um esforço adicional face à necessidade de adoção de medidas que permitam a redução do défice público. Essas razões de interesse público relacionam-se com o especial contexto económico-financeiro em que o OE para 2013 foi elaborado, bem como da necessidade de adoção de medidas que garantissem o compromisso obrigacional assumido pelo nosso Governo perante FMI e UE, decorrente do pedido de resgate efetuado (*idem*).

Já no que respeita ao segundo critério de apreciação – ponderação da medida da diferença –, repara que no presente OE se regista uma “atenuação da medida da diferença entre os encargos impostos aos que auferem remunerações por verbas públicas e os que auferem remunerações por verbas privadas”. Logo, as medidas agora em causa não já preveem a eliminação da totalidade ou parte do subsídio de férias ou equivalente, bem como da ablação dos subsídios de férias e de Natal que consubstanciaram uma violação ao princípio da igualdade proporcional, que fundamentou o juízo de inconstitucionalidade proferido no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho (*idem*).

Recorda, ainda, que a par desta restrição, foram, também, adotadas outras medidas de natureza fiscal com alcance universal que distribuíram de modo diverso os encargos públicos. Com estas medidas, deixa-se, assim, de se verificar a desigualdade de tratamento na repartição dos encargos públicos que ultrapassa os limites do sacrifício e que, do mesmo modo, se apresentou como fundamento bastante para justificar a inconstitucionalidade invocada no Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho (*idem*).

Pelo exposto, advoga não já existir uma diferença de tratamento excessiva e desproporcionada entre os que estão afetos ao setor público e os que estão ligados ao setor privado, considerando o carácter excecional e transitório destas normas, bem como, pelo facto destas medidas decorrerem de razões de interesse público de contenção da despesa pública e consequente redução do défice (*idem*).

Salvaguarda, contudo, e conforme suprarreferido, os casos abrangidos pelo n.º 4 do art.º 77.º LOE 2013. Justifica esta ressalva por considerar que esta medida poderá asfixiar aqueles que auferem rendimentos mais baixos (entre os 600,00€ e os 1.000,00€) e que, por isso, poderão encontrar-se próximos dos limites de subsistência, garantidos pelo n.º 1 do art.º 70.º do Código do IRS. Mais, considera que, *in casu*, os sacrifícios exigidos a esta mancha populacional poderão ultrapassar os limites da exigibilidade afetos ao princípio da proporcionalidade. Advoga, portanto, que se encontra desrespeitada uma das dimensões do princípio da igualdade proporcional, previsto no n.º 2 do art.º 13.º CRP, “na comparação entre os fins de interesse público e os meios em causa para os prosseguir por o sacrifício exigido ao segmento em causa assumir uma intensidade acrescida face aos demais abrangidos pela medida” (*idem*).

Da Declaração de Voto conjunta extraem-se algumas apreciações por parte dos juízes Vítor Gomes, Pedro Machete, Maria João Antunes, José Cunha Barbosa e Maria Lúcia Amaral.

Constatam os Conselheiros que o contexto externo é distinto face ao que existia aquando da pronúncia do Acórdão n.º 396/2011, de 17 de outubro, e do Acórdão n.º 353/2012, de 20 de julho, por apresentar “especificidades que não podem ser negligenciadas na construção de juízos de conformidade ou de desconformidade constitucional”. Consideram, também, que a solução encontrada pelo legislador, no caso em apreço, é substancialmente diferente, tal como reconhece o próprio Acórdão (Declaração de Voto dos Conselheiras Vítor Gomes, Pedro Machete, Maria João Antunes, José Cunha Barbosa e Maria Lúcia Amaral no Acórdão n.º 187/2013, de 22 de abril).

Nestes termos, e não obstante a maioria ter reconhecido as diferentes circunstâncias às quais as normas (art.º 25.º LOE 2012 vs art.º 77.º LEO 2013) foram apreciadas em um e outro aresto, mantêm-se pela sua inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade. Contudo, para estes Conselheiros, a maioria “não retirou desse reconhecimento as consequências que, [no seu] entender, seriam devidas” (*idem*).

Para os Conselheiros, o juízo de inconstitucionalidade suporta-se na ideia de se manter um encargo especial, a par de um encargo geral (aumento da carga fiscal), vertido na supressão de parte ou totalidade do subsídio de férias a determinada categoria da população em prol do “esforço coletivo de consolidação orçamental em *grau comparativamente maior* ao de todos os outros”. Suporta-se, bem assim, na ideia de que esse esforço acrescido a esse grupo determinado viola o princípio da igualdade proporcional, nos termos do art.º 13.º CRP (*idem*).

Concordam, contudo, que a Constituição vincula o Tribunal a um controlo mais intenso sobre a atuação do legislador que deverá realizar, por força daquele artigo, o escrutínio da racionalidade do fundamento, tal como a “*medida da diferença* que é imposta, e a sua adequação ou razoabilidade face ao fundamento invocado”. Mais, concordam que o “acréscimo de intensidade de controlo” exigido deverá ser realizado com base no princípio da proporcionalidade. Assim, ambos os juízos a escrutinar deverão sê-lo ao abrigo do princípio da igualdade proporcional, cuja intensidade do escrutínio é variável (*idem*).

Ora, conforme reconhece o Acórdão n.º 396/2011, de 17 de outubro, em regra, a Constituição não impede diferenças entre os que auferem por verbas públicas e os demais, se tiverem “em causa (como o estão agora) razões de diferenciação dotadas do peso constitucional que detêm aquelas que se relacionam com os imperativos de consolidação orçamental”. Não é, pois, o caso em apreço, isto é, para estes Conselheiros, as normas, *in casu*, não correspondem àquelas cuja Constituição devolve ao legislador o ónus de demonstrar a respetiva *ratio* (*idem*).

Este grupo de juízes refere igualmente que, para aferir da constitucionalidade das normas a analisar, cumpre realizar um duplo teste: as medidas a aplicar são indispensáveis e mantêm-se dentro dos limites do sacrifício. Contudo, para eles, as medidas não passam nos dois testes. Quanto ao primeiro, o prolongamento da medida por mais de um período orçamental retira força “à ideia segundo a qual *só* essa medida seria eficaz para responder às urgências da consolidação”. Relativamente ao segundo, é excedida “a *justa medida* em que deveria comportar o sacrifício sofrido pelos trabalhadores públicos e pensionistas” face aos demais (*idem*).

Consideram, assim, que o Tribunal se suportou “num dado que é *jurisdicionalmente* indemonstrável” (no que respeita ao primeiro argumento). Também

entendem não ser possível confirmar que as medidas legislativas adotadas ultrapassam os limites do sacrifício, até porque, “não é este um domínio em que a Constituição proíba *a priori* o estabelecimento de diferenças entre as pessoas” (quanto ao segundo argumento).

Pelos motivos expostos, advogam “não poderem assertivamente ser dadas” respostas a estas perguntas, não podendo acompanhar, por isso mesmo, o juízo de inconstitucionalidade proferido (*idem*).

3.3. O pós-crise

A forte controvérsia que se assistiu decorrente da aplicação de duras medidas de austeridade aplicadas ao povo português durante o período de intervenção da *Troika*, e, principalmente, aquando da apreciação pela inconstitucionalidade de algumas delas, conforme acabámos de verificar, obrigou o Governo a recuar e a aliviar essas medidas, procurando alternativas e soluções menos restritivas, mas igualmente eficazes (Santos *et al.*, 2016, p. 121).

Esta contenção foi maior, mais tarde, em 2015, com a subida ao poder de um novo Governo que apresenta “um programa alternativo de alívio da austeridade e restituição de direitos anteriormente suspensos” (*idem*).

De facto, se com a entrada em vigor do supramencionado DL n.º 187/2007, de 10 de maio, é aprovado um regime que visa proteger as eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social, este ficou bastante limitado com as alterações que sofreu em 2012 por força do Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 05 de abril. Recorde-se que este diploma suspendeu o regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação, como forma de, temporariamente, promover a sustentabilidade do regime de pensões do sistema previdencial de segurança social.

Mais tarde, a necessidade de conter a despesa pública a longo prazo, obrigou à adoção de medidas que permitissem ao Estado reduzir a despesa no setor da segurança social, reforçando a sustentabilidade do regime de pensões (preâmbulo do DL n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro).

Nesta conformidade, veio o DL n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, alterar o regime jurídico de proteção social nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de segurança social: modificou a fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade⁶⁸; adequou a “idade normal de acesso à pensão de velhice em 2014 à alteração da fórmula de determinação do fator de sustentabilidade”⁶⁹; e, definiu uma nova forma de determinação da idade normal de acesso à pensão de velhice⁷⁰ (*idem*).

Este regime veio, ainda, admitir “o acesso à pensão de velhice aos 65 anos a todos os beneficiários que em 31 de dezembro de 2013 cumprissem as condições de atribuição da pensão de velhice em vigor nessa data, podendo requerer a pensão de acordo com o regime em vigor naquela data” (*idem*).

Manteve, também, a idade normal de acesso à pensão nos 65 anos para os beneficiários impedidos de continuar a prestar o trabalho ou atividade para além dessa idade (*idem*).

A par disto, criou um mecanismo de redução da idade normal de acesso à pensão destinado aos beneficiários com longas carreiras contributivas. O objetivo seria permitir que este grupo acesse antecipadamente à pensão de velhice considerando o seu esforço contributivo para além dos 40 anos de carreira contributiva (*idem*).

Finda a vigência do PAEF e o período de contenção que obrigou à redução da despesa no setor da segurança social, veio o DL n.º 8/2015, de 14 de janeiro, revogar o diploma que suspende o regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação: o DL n.º 85-A/2012, de 05 de abril. Este regime encontrava-se temporariamente em vigor, com vista a garantir a sustentabilidade do regime de pensões do sistema previdencial de segurança social (preâmbulo do DL n.º 8/2015, de 14 de janeiro).

Com este novo normativo, de caráter transitório (a vigorar em 2015), porquanto o país se encontrar em fase de recuperação económica, foram definidas novas condições

⁶⁸ Alterou-se o ano de referência inicial da esperança média de vida aos 65 anos, do ano de 2006 para 2000.

⁶⁹ Com esta alteração, “a idade normal de acesso à pensão de velhice em vigor, 65 anos, será acrescida do número de meses necessários à compensação do efeito de redução no cálculo das pensões decorrente da aplicação do fator de sustentabilidade” definido naquela norma.

⁷⁰ Tendo como referência a evolução da esperança média de vida aos 65 anos, “a idade normal de acesso à pensão de velhice [irá variar] de acordo com a evolução da esperança média de vida aos 65 anos, verificada entre o 2.º e 3.º ano anteriores ao ano de início da pensão de velhice, na proporção de dois terços”.

para o reconhecimento do direito à antecipação da idade de pensão de velhice no âmbito do regime de flexibilização. Contudo, estas foram aplicadas de forma faseada e com a introdução de regras mais penalizadoras, aumentando as possibilidades de os jovens entrarem no mercado de trabalho, a partir de 01 de janeiro de 2016, sem descorar a manutenção da sustentabilidade do sistema⁷¹ (*idem*).

Com o término de 2015 o acesso à pensão antecipada voltaria a depender de o beneficiário ter, pelo menos, 55 anos e, na data em que perfizesse esta idade, ter completado 30 ou mais anos civis com registo de remunerações relevantes para o cálculo da pensão. Porém, as recentes alterações legislativas que permitiam a antecipação em cinco anos do acesso à pensão antecipada, a partir de 1 de janeiro de 2016, repercutir-se-iam num forte agravamento ao fator de redução das pensões dos beneficiários que acessem à pensão antecipada. A par disto, verificar-se-ia um efeito redutor do fator de sustentabilidade no cálculo das pensões. Todavia, isto reduziria consideravelmente o valor das pensões, descaracterizando a génese desta prestação: substituir a perda de rendimentos de trabalho por cessação da atividade profissional, cujo montante reflete o esforço contributivo ao longo de toda a sua carreira contributiva (preâmbulo DL n.º 10/2016, de 08 de março).

Deste modo, até que se proceda à reavaliação do regime de flexibilização, entendeu-se repor, em 2016, o regime transitório de acesso à pensão antecipada de velhice, no âmbito do regime de flexibilização a beneficiários com, pelo menos, 60 ou mais anos de idade e, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva, através do DL n.º 10/2016, de 08 de março. O objetivo desta medida seria “garantir a sua utilidade social e evitar o seu uso desadequado por parte dos beneficiários, com graves prejuízos pessoais e sociais” (*idem*).

A par desta medida, este DL veio, de igual modo, prever o direito de audição prévia do beneficiário. Assim, no regime jurídico de proteção na eventualidade de velhice do regime geral de segurança social, a entidade gestora das pensões vê-se obrigada a ouvir

⁷¹ Principais medidas aplicadas a vigorar no ano de 2015: “os beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos de idade e, pelo menos, 40 anos de carreira contributiva, poderão aceder antecipadamente à pensão de velhice no âmbito do regime de flexibilização”; as regras de redução dos meses de antecipação (4 meses por cada ano de carreira contributiva que exceda os 40 anos, por contraposição à redução de 12 meses por cada período de três anos que exceda os 30) em função dos anos de carreira contributiva, para efeitos de determinação da taxa global de redução da pensão são alteradas, visando a sua justeza e equidade. Esta última medida também permite que o cálculo das pensões antecipadas se apresente mais justo aos beneficiários com carreiras contributivas mais longas.

o beneficiário sobre a sua decisão de aceder à pensão antecipada face ao montante calculado. Isto permite que o acesso a esta pensão decorra de uma decisão consciente e informada por parte do beneficiário (*idem*).

Já em 2017 é publicado o DL n.º 126-B/2017, de 06 de outubro, que, alterando pela quinta vez o DL n.º 187/2007, de 10 de maio, determina um regime especial de acesso antecipado à pensão de velhice para os beneficiários do regime geral de segurança social e do regime de proteção social convergente com muito longas carreiras contributivas (iguais ou superiores a 48 anos, ou que iniciaram a sua atividade profissional com 14 anos ou idade inferior, e que tenham aos 60 ou mais anos, pelo menos 46 anos de carreira contributiva). Este DL tem por *ratio* “valorizar as muito longas carreiras contributivas e os trabalhadores que iniciaram a sua carreira contributiva muito novos, permitindo que os seus beneficiários possam reformar-se sem penalizações”. Para o efeito, são definidas medidas que permitam o acesso antecipado à pensão de velhice sem que o valor das pensões seja objeto de qualquer penalização. Posteriormente, e concluído o “processo de reavaliação do regime de flexibilização em sede de concertação social, será alterado o regime de reformas antecipadas por flexibilização dos beneficiários com 60 anos e carreiras contributivas iguais ou superiores a 40 anos” (preâmbulo do DL n.º 126-B/2017, de 06 de outubro).

Este DL veio, de igual forma, alterar as “regras da totalização dos períodos contributivos para cumprimento do prazo de garantia”. Deste modo, definiu que essa totalização também seja considerada para a “abertura do direito” por qualquer via de acesso antecipado à pensão de velhice e de aposentação (*idem*).

Determinou, ainda, que a contagem dos anos de carreira contributiva releva para aplicação das taxas de formação da pensão diferenciadas considerando os anos de carreira contributiva, bem como o montante da remuneração de referência (*idem*).

Veio, também, eliminar a “aplicação do fator de sustentabilidade às pensões de invalidez, no momento da respetiva convolação em pensão de velhice, prevendo-se igualmente que as pensões de invalidez adquiram a natureza de pensão de velhice a partir do mês seguinte àquele em que o pensionista atinge a idade normal de acesso à pensão de velhice em vigor” (*idem*).

De modo a garantir a manutenção da monitorização do controlo da despesa, sem descuidar a política prosseguida no sentido de sensibilizar e flexibilizar procedimentos de natureza administrativa, veio o DL n.º 33/2018, de 15 de maio, alterar, uma vez mais, o DL n.º 187/2007, de 10 de maio, mormente, no que respeita à contagem do tempo de serviço militar obrigatório para efeitos de contagem de tempos de carreira contributiva.

Sem retirar a importância que o DL n.º 126-B/2017, de 06 de outubro, merece, porquanto definir um regime especial de acesso antecipado à pensão de velhice para as muito longas carreiras contributivas, abrangendo ainda os trabalhadores que iniciaram a sua carreira contributiva em idade muito jovem⁷², foi com o DL n.º 73/2018, de 17 de setembro (que altera pela sétima vez o DL n.º 187/2007, de 10 de maio), que esta valorização mais se sentiu (preâmbulo do DL n.º 126-B/2017, de 06 de outubro).

Após a sua entrada em vigor, é alargado o âmbito pessoal do regime especial de acesso antecipado à pensão de velhice para os beneficiários do regime geral de segurança social e do regime de proteção social convergente com muito longas carreiras contributivas aos beneficiários que iniciaram a carreira contributiva ainda muito jovens (com 16 anos ou idade inferior), mediante o cumprimento de alguns requisitos⁷³ (*idem*).

Entendeu o Governo rever, ainda, o regime de flexibilização da idade da pensão de velhice, o qual se apresentava bastante restrito para os pensionistas⁷⁴, publicando, assim, o DL n.º 119/2018, de 27 de dezembro, que estabelece um novo regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice (preâmbulo do DL n.º 119/2018, de 27 de dezembro).

Após estar suspenso entre abril de 2012 e dezembro de 2014, o regime de flexibilização da idade da pensão de velhice foi sendo progressivamente retomado desde janeiro de 2015⁷⁵. Contudo, as alterações introduzidas em 2014 ao regime de reforma antecipada por flexibilização penalizavam duplamente os pensionistas “pelo aumento da

⁷² Este regime abrange os “beneficiários do regime geral de segurança social e do regime de proteção social convergente com idade igual ou superior a 60 anos e (i) com carreiras contributivas iguais ou superiores a 48 anos ou (ii) que iniciaram a sua carreira contributiva com 14 anos ou em idade inferior e com, pelo menos, 46 anos de carreira contributiva, o acesso antecipado à pensão de velhice sem qualquer penalização no valor das suas pensões”.

⁷³ Este regime inclui os “trabalhadores com idade igual ou superior a 60 anos e com, pelo menos, 46 anos de carreira contributiva, que tenham iniciado a sua carreira contributiva aos 16 anos ou em idade inferior”.

⁷⁴ Na sequência do aumento da idade de reforma em 12 meses, bem como da aplicação do fator de sustentabilidade que penalizava duplamente os pensionistas.

⁷⁵ Passou a abranger os futuros pensionistas com idade igual ou superior a 60 anos e 40 ou mais anos de carreira contributiva.

idade normal de reforma e pelo aumento substancial do fator de sustentabilidade”, podendo alcançar cortes superiores a 50% do valor da pensão. Consequentemente, esta situação quebraria a confiança do sistema (*idem*).

Como forma de devolver a tranquilidade e a confiança aos pensionistas, e apesar dos importantes passos já dados nesse sentido aquando da publicação do DL n.º 126-B/2017, de 06 de outubro e, posteriormente, do DL n.º 73/2018, de 17 de setembro, que valorizavam os beneficiários com carreiras contributivas muito longas ou com carreiras contributivas muito jovens, com a presente alteração, não só estas carreiras contributivas são valorizadas como torna “o sistema mais justo, equitativo e transparente, permitindo que cada trabalhador possa, em função da sua própria carreira contributiva, adequar a sua idade de reforma”⁷⁶ (*idem*).

Mais recentemente, atendendo ao momento de estabilidade económica que o País atravessava e aos rápidos desenvolvimentos tecnológicos (que permitiram criar um simulador de pensões que prevê, com um maior grau de certeza, o valor da pensão que os trabalhadores poderão vir a receber), pelo DL n.º 79/2019, de 14 de junho, foi revista e modernizada a legislação que regulamenta a atribuição das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência. Isto permitiu desburocratizar os procedimentos administrativos e agilizar a atribuição destas prestações (preâmbulo do DL n.º 79/2019, de 14 de junho).

Este normativo também altera o regime jurídico da responsabilidade emergente do pagamento indevido de prestações⁷⁷ (*idem*).

A par disto, no âmbito do regime jurídico de proteção nas eventualidades de invalidez e velhice, com a entrada em vigor deste DL são alargadas as situações em que

⁷⁶ Novas medidas: mantém “os critérios de fixação anual da idade normal da reforma, em função da esperança média de vida”; prevê a “redução da idade de acesso à pensão em quatro meses por cada ano de carreira acima dos 40 anos, sem a limitação até agora imposta na lei dos 65 anos”; elimina o fator de sustentabilidade para os beneficiários que tenham, pelo menos, 60 anos de idade e que, enquanto tiverem essa idade, completarem pelo menos 40 anos de registo de remunerações, extinguindo, desta forma a dupla penalização já supramencionada; admite o “acesso à pensão de velhice através do regime de flexibilização da idade em vigor em 31 de dezembro de 2018, aos beneficiários que não reúnam as condições de acesso ao novo regime de flexibilização da idade de pensão de velhice”; consagra “o princípio do tratamento mais favorável, devendo a entidade gestora das pensões aplicar, dos regimes para os quais o beneficiário reúna as condições de acesso, o mais favorável”; e, prevê a reavaliação, dentro de cinco anos, do “novo regime de flexibilização da idade de pensão de velhice, bem como [da] manutenção do regime de flexibilização da idade de pensão de velhice em vigor em 31 de dezembro de 2018”.

⁷⁷ Através da inserção de “mecanismos que permitam agilizar a recuperação de pagamentos indevidos, por um lado, e reduzir o risco de pagamentos indevidos, por outro”.

é possível atribuir uma pensão provisória de invalidez⁷⁸, por forma a desburocratizar os procedimentos administrativos e agilizar a atribuição destas prestações (*idem*).

É, de igual modo, alterado o regime jurídico de proteção na eventualidade de morte e são, ainda, previstas outras alterações que atualizam ou clarificam normas e agilizam procedimentos (*idem*).

3.4. Breve reflexão sobre o futuro

Assistiu-se, nos últimos anos, a um abrandamento do crescimento da economia, por contraposição a uma dívida pública em crescendo, que são prejudiciais à sustentabilidade da segurança social, dificultando a tão necessária reforma do sistema (Coelho, 2019, pp. 127, 135 e 136).

Cada vez mais se constata que o contexto económico e social em que o atual sistema de segurança social foi estruturado tem vindo a sofrer diversas alterações que serão tanto mais aprofundadas quanto maior a evolução demográfica, social e económica que se perspectiva (Coelho, 2019, p. 125).

Conforme analisado, o Estado de Bem-Estar garante um conjunto de funções económicas, sociais e políticas essenciais à sociedade (Santos *et al.*, 2016, p. 27). Contudo, o financiamento dos programas a adotar com vista a esta concretização, em especial num período cujo envelhecimento demográfico é uma realidade cada vez mais presente nos Estados, vem asfixiar os orçamentos públicos e comprometer a sustentabilidade (*idem*).

Note-se que a sustentabilidade do sistema de pensões, quer para o presente, quer para o futuro não se cinge à sustentabilidade financeira, isto é, à capacidade das contribuições pagas por trabalhadores e empregadores garantirem o pagamento das pensões de natureza contributiva do sistema no futuro. É de todo imprescindível ter em conta, de igual modo, a sua sustentabilidade social, ou seja, a capacidade de o sistema de pensões assegurar aos pensionistas um rendimento adequado na reforma que permita um nível de vida apropriado, obviar uma quebra significativa do rendimento disponível

⁷⁸ que até agora estava circunscrita aos beneficiários de subsídio de doença que esgotavam o prazo máximo de atribuição

aquando da passagem à reforma e proteger os pensionistas do risco de pobreza (Azevedo *et al.*, 2019, pp. 14, 18, 49 e 69).

De acordo com o exposto, Portugal apresenta um sistema de pensões, essencialmente, financiado mediante o regime da repartição, de natureza contributiva, isto é, financiado pelas contribuições dos trabalhadores no ativo (Azevedo *et al.*, 2019, p. 24). Contudo, também apresenta uma elevada percentagem de pensionistas a receber subsídios de natureza não contributiva, financiados pelos impostos, porquanto não terem contribuído o suficiente para que o valor da sua pensão excedesse o valor mínimo ou uma pensão contributiva (*idem*). Além disso, aos beneficiários da pensão de velhice, em caso de insuficiência de recursos, e de forma a obviar o risco de pobreza na velhice, poderá ser, ainda, atribuído um complemento social – o Complemento Social para Idosos (CSI)⁷⁹, ou o Complemento Extraordinário de Solidariedade (Azevedo *et al.*, 2019, pp. 27 e 28).

Constata-se, porém que, não obstante o sistema de pensões português oferecer uma ampla cobertura – disponibilizando benefícios e complementos –, os idosos continuam em risco de pobreza e de exclusão social. Além disso, e como já foi referido em ponto antecedente, cada vez mais o acesso a cuidados de longa duração assume grande importância, essencialmente nos casos cuja pensão de velhice apresenta valores bastante baixos. Acresce ainda referir que, “[e]mbora Portugal tenha desenvolvido nos últimos anos uma rede de cuidados básicos para crianças, a prestação de cuidados em casa e institucionais para idosos permanece muito limitada” (European Commission, 2018, p. 212). Tal resulta do facto da prestação deste apoio se manter na esfera dos prestadores informais (em especial mulheres), não obstante a crescente preocupação em melhorar o apoio domiciliário aos idosos (*idem*).

De acordo com informação recolhida, em junho de 2020 foram processadas 2.060.026 pensões de velhice (Segurança Social, 2020). No espaço de 10 anos (entre 2009 e 2019) o número de pensões atribuídas ascendeu de 1.864.840 para 2.049.696, registando

⁷⁹ Criado pelo DL n.º 232/2005, de 29 de dezembro, esta prestação extraordinária reforça o princípio da justiça social e permite melhorar o combate à pobreza dos idosos. Este benefício entrou em vigor a 01 de janeiro de 2006 e abarca pessoas com 80 ou mais anos, tendo sido o seu âmbito alargado progressivamente até 2009, ano em que passa a compreender pessoas com 65 ou mais anos. A par dos titulares de pensões de velhice e sobrevivência ou equiparadas de qualquer sistema de proteção social nacional ou estrangeiro, que residam legalmente em território nacional, este benefício também abrange os cidadãos nacionais que não reúnam as condições de atribuição da pensão social por não preencherem a condição de recursos e os titulares de subsídio mensal vitalício que satisfaçam as condições de atribuição constantes no presente normativo.

um aumento de quase 10% (*idem*). A par do aumento do número de pensões de velhice, a entrada de pensionistas com pensões elevadas agravou a despesa com as pensões (Azevedo *et al.*, 2019, p. 33).

Estes dados evidenciam o envelhecimento da população, bem como a maturidade do sistema de pensões português (Azevedo *et al.*, 2019, p. 28).

Esta tendência havia já sido constatada em momento anterior, o que resultou numa grande reforma do sistema de segurança social, operada em 2007, já supra explanada. O objetivo passaria por garantir a sua sustentabilidade, mediante a introdução de um fator de sustentabilidade, conforme já referimos, e outras medidas novas, como o aumento da idade da reforma (European Commission, 2018, p. 208). Contudo, e tal como alerta Loureiro:

Uma adequada reforma do Estado (social), que não seja o mero resultado de cortes, às vezes desesperados, num contexto de ameaça de não pagamento das financiadas *tranches*, exige claramente alterações significativas do modo de funcionamento do universo político-social. E os cidadãos têm de assumir, crescentemente, as suas responsabilidades (Pereira *et al.*, 2014, p. 134).

De facto, “[a] ausência de um compromisso político tão explícito e de diretrizes estratégicas resultou na introdução de reformas e medidas *ad hoc* ditadas pelas condições económicas situacionais” (European Commission, 2018, p. 211).

Não espanta, portanto, que, apesar das reformas operadas ao sistema nos últimos anos versarem, essencialmente, sobre a sustentabilidade, em 2016 a CE tenha alertado que “os desafios de sustentabilidade a curto e médio prazo permanecem sem solução [e que o sistema público de pensões se apresenta com uma] alta dependência de transferências do Orçamento do Estado [e por] desigualdades entre gerações” (Madeira, 2016). Também não espanta que já mais recentemente, em 2019, constatasse que não obstante se confirmar uma melhoria da sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões decorrente de algumas reformas, “os aumentos extraordinários das pensões e as reformas do sistema de pensões antecipadas implicaram novos aumentos discricionários de despesa, que se juntaram à tendência de crescimento desses gastos motivada pelo envelhecimento” (Patrício, 2019).

Verifica-se, assim, que as reformas operadas nos últimos anos não se mostraram suficientes perante a nova realidade demográfica e sociopolítica do envelhecimento (Pereira *et al.*, 2014, pp. 201 a 203).

É, portanto, evidente a necessidade de se reformar o sistema. Contudo, cumpre saber como o fazer – a fim de garantir uma proteção adequada quer dos clássicos riscos sociais quer dos novos riscos sociais, sem comprometer o crescimento económico do País – e quando o fazer, sob pena se cometerem os erros do passado (Coelho, 2019, p. 126).

De modo a responder aos desafios nacionais e internacionais, é essencial rever políticas já existentes e desenvolver novas políticas, bem como definir sociopolíticas que se fundamentem na solidariedade e na justiça social, quer no quadro nacional quer internacional (Santos *et al.*, 2016, pp. 201 a 203). As políticas a adotar devem, de igual modo, basear-se em pressupostos sócio históricos com respeito ao princípio da independência (face ao outro), princípio da participação (nas políticas que os impliquem), princípio da assistência e cuidados (no acesso aos serviços de saúde, sociais e jurídicos), princípio da autorregularização (no acesso a recursos educativos, culturais, espirituais e recreativos) e princípio da dignidade (enquanto ser humano que deve ser respeitado e sentir-se seguro), garantindo, assim, um sociedade inclusiva e para todas as idades (*idem*).

Portanto, cumpre pensar no futuro tendo por base os interesses das atuais, mas sem descurar os interesses das futuras gerações. E esta é uma “[r]esponsabilidade que não é apenas do Estado, mas de todas as pessoas, que não é meramente retroativa, mas prospetiva” (Loureiro, 2010, p. 42).

A par das características do nosso sistema, cumpre verificar que fatores influenciam a sua evolução, de modo a perceber qual o melhor caminho a prosseguir para que, no futuro, o sistema de pensões seja financeira e socialmente sustentável.

A evolução do sistema de pensões português é influenciada por três fatores: pelas regras do sistema (legislação que regula esta matéria), pela evolução da demografia (natalidade, mortalidade e migrações) e pela evolução da economia (evolução do emprego e dos salários) (Azevedo *et al.*, 2019, pp. 51 a 54 e 59).

Quanto ao segundo fator (evolução da demografia), prevendo-se uma quebra da natalidade, mas um aumento das migrações, não obstante aumentar a esperança média de

vida, não só a população portuguesa irá diminuir, como o número de ativos⁸⁰ será inferior ao número de inativos. Já no que concerne ao último fator (evolução da economia), não obstante a diminuição da população e, em especial a redução dos ativos, registar-se-á um aumento dos salários em função dos ganhos de produtividade, o que se traduzirá num aumento das contribuições para a segurança social, bem como nas taxas de crescimento do PIB⁸¹ (*idem*).

Prevê-se, assim, um crescimento bastante modesto, uma vez que o aumento das contribuições não será suficiente para compensar a subida da despesa com pensões no regime previdencial da segurança social (Azevedo *et al.*, 2019, pp. 60 e 61). Este registará, à partida, um défice cada vez maior, só atenuado mediante o recurso aos ativos do FEFSS, o qual permitirá prolongar a sustentabilidade financeira deste regime (*idem*).

Acresce que, se o crescimento da produtividade de trabalho por hora trabalhada for pouco expressivo (decorrente do crescimento dos salários ser mais lento, o que diminui as contribuições para a segurança social; bem como dos níveis de produtividade serem mais baixos, aumentando a despesa com pensões e limitando a capacidade do FEFSS para estabilizar financeiramente o regime previdencial), o sistema financeiro do regime previdencial da segurança social entrará em rutura (Azevedo *et al.*, 2019, pp. 63 a 66). Esta situação obrigará a um reforço das verbas disponíveis através de transferências do OE para financiar a despesa com pensões (*idem*).

A par da sustentabilidade financeira, cumpre verificar se, no futuro, o sistema de pensões será socialmente sustentável (Azevedo *et al.*, 2019, p. 69).

Para o efeito, é necessário aferir três requisitos já identificados: o valor das pensões atribuídas no futuro ser suficiente para garantir um nível de vida adequado aos pensionistas; o valor do rendimento dos indivíduos aquando da passagem à situação de reformado não deverá cair abruptamente; os pensionistas deverão estar protegidos contra o risco de pobreza (*idem*).

⁸⁰ População ativa: “número de pessoas a trabalhar ou que se encontrem em procura activa de emprego” (Azevedo *et al.*, 2019, p. 59).

⁸¹ “Corresponde à soma dos bens e serviços produzidos numa determinada região, usualmente um país, num determinado ano, habitualmente o ano civil. É utilizado para avaliar e comparar o desempenho de uma economia” (Azevedo *et al.*, 2019, Glossário).

Quanto ao primeiro requisito, cumpre referir que, apesar de se prever um aumento do valor das prestações, este não deverá ser suficiente para acompanhar o crescimento dos salários, não se registando uma melhoria na adequação das pensões, logo, o primeiro requisito não será cumprido (Azevedo *et al.*, 2019, pp. 71 e 72). Relativamente à segunda função a garantir, prevê-se que o valor das pensões a atribuir conseguirá assegurar um nível mínimo de rendimento aos pensionistas (Azevedo *et al.*, 2019, pp. 72 e 73). Já no que respeita ao terceiro fator, tudo indica que haverá um aumento do número de pensionistas em risco de pobreza (Azevedo *et al.*, 2019, pp. 73 e 74).

Apresentado o cenário previsível para o futuro, Azevedo propõe três cenários de reforma que permitirão incrementar a sustentabilidade financeira e social do sistema de pensões português sem envolver uma mudança radical do sistema (Azevedo *et al.*, 2019, pp. 77 a 87).

Num primeiro cenário, este autor propõe aumentar as contribuições para o sistema através de um aumento gradual das taxas contributivas aplicadas a trabalhadores e a empregadores. Isto permitiria aumentar as receitas do sistema e, conseqüentemente, aumentaria os ativos do FEFSS. Possibilitaria, também, prolongar a vida do FEFSS para lá do que se conseguia no cenário seguinte. Contudo, uma vez extintos os ativos do FEFSS, o déficit do sistema seria superior ao verificado naqueloutro cenário. Além disso, aumentaria o custo do trabalho, o que poderia fazer com que os empregadores reduzissem a mão-de-obra, aumentando o desemprego e, conseqüentemente, reduzindo o número de contribuintes para o sistema (*idem*).

Num segundo cenário, este autor propõe reduzir o valor das futuras pensões mediante o corte gradual na taxa de formação anual utilizada para calcular o valor das pensões. Isto limitaria o crescimento da despesa com pensões ou mesmo reduziria a despesa. Porém, este cenário não permitiria uma recolha de excedentes suficientes para aumentar os ativos do FEFSS, pese embora permitisse prolongar a sua vida. Também não possibilitaria diminuir o déficit deste regime, uma vez extintos os ativos do FEFSS. Perante este cenário, os indivíduos poderiam procurar um segundo emprego, aumentar o número de horas de trabalho ou adiar a idade de entrada na reforma para minorar o impacto deste corte (*idem*).

Num terceiro cenário, este autor propõe aumentar a idade da reforma, aumentando a idade de acesso à pensão de velhice, bem assim como das pensões antecipadas. Este é

o que tem mais probabilidade de melhorar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões, uma vez que adia o aparecimento de défices crónicos no regime previdencial, evitando, assim, elevadas transferências por parte do OE. Neste cenário, a redução da despesa seria imediata e a poupança seria mais expressiva, permitindo recolher um maior número de ativos para o FEFSS, prolongando a sua vida. Contudo, uma vez extintos os ativos do FEFSS, seria muito mais difícil reduzir o défice deste regime. Além disso, se a economia não tiver capacidade para manter os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, estes não conseguirão emprego, ou, conseguindo-o, o seu salário poderá ser reduzido. Contudo, em ambos os casos, refletir-se-á numa diminuição do valor recolhido a título de contribuições para o sistema (*idem*).

Em particular, no que respeita à sustentabilidade social do sistema, o primeiro cenário (aumento das contribuições para o sistema) seria o que registaria menor impacto negativo. Como não implica cortes no valor das futuras pensões, a adequação das pensões e a capacidade de o sistema proteger os indivíduos do risco de pobreza não ficaria comprometido e o efeito sobre a taxa de pobreza seria residual. Porém, exigiria uma maior parcela do OE face aos demais (Azevedo *et al.*, 2019, pp. 86 e 87).

Já os demais cenários (redução do valor das futuras pensões e aumento da idade da reforma) apresentam menor capacidade para proteger os pensionistas, quer na adequação do sistema de pensões, quer no incremento da taxa de pobreza. Porém, estes dois cenários distinguem-se na capacidade de protegerem os pensionistas de uma forte quebra de rendimentos aquando da sua passagem à situação de pensionista. De facto, o aumento da idade da reforma (terceiro cenário) teria maior impacto do que a redução do valor das futuras pensões, pois, ao implicar um aumento das carreiras contributivas dos trabalhadores, acarretaria taxas de substituição mais elevadas (*idem*).

A proposta apresentada pelo European Commission (2018, p. 214) para enfrentar os desafios relacionados com a sustentabilidade do sistema de pensões no nosso País sem descurar o prolongamento da vida útil de trabalho, visa uma análise interrelacionada entre fatores internos (idade de reforma, condições de acesso, fontes de financiamento, entre outros) e externos (natalidade, empregabilidade, produtividade, entre outros) que afetam a sustentabilidade do sistema, reformas sustentáveis e o combate à pobreza na velhice.

A par destas medidas gerais, especificamente, também propõe: a progressiva adequação do sistema de pensões a longo prazo (alcançada mediante uma redução gradual

das desigualdades salariais); o reforço da transparência, harmonização e simplificação do sistema de pensões; a avaliação da eficácia dos meios de combate à pobreza entre os idosos; a melhoria dos direitos das pessoas no que respeita à proteção social na velhice; a garantia da transparência e da consistência no processo de acesso à pensão; o reforço dos mecanismos que permitam melhorar o acesso gradual à reforma, bem como à reforma a tempo parcial, garantindo o direito de acesso à pensão, tornando mais atraente a contribuição dos trabalhadores mais velhos e permitindo uma transição gradual para a reforma; e, a adoção de políticas e incentivos que tenham em consideração que os idosos não dispõem de meios e oportunidades análogas aos trabalhadores para reorganizarem as suas vidas (*idem*).

Coelho (2019, pp. 151 e 152) advoga que a base para um sistema de proteção social forte depende de duas condicionantes: as condições económicas e a evolução demográfica.

Apresenta a primeira por considerar que a maior ou menor proteção oferecida pelos sistemas de segurança social depende da dívida pública de um país, bem como do nível de crescimento económico. Contudo, se por um lado a evolução da economia influencia a extensão e o aumento da proteção social, por outro, uma proteção social apropriada também influenciará positivamente o crescimento económico, permitindo que a população trabalhadora realize as suas tarefas (*idem*). Apresenta a segunda condicionante (evolução demográfica) por entender que uma pirâmide demográfica invertida condiciona o crescimento económico, já que as receitas serão inferiores às despesas, pondo em causa a sustentabilidade e a adequação do sistema de proteção social. Também neste caso, um sistema de segurança social sustentável permite uma melhoria das condições demográficas e, conseqüentemente, a sustentabilidade do sistema (*idem*).

Para garantir a sustentabilidade do sistema propõe um conjunto de medidas infra identificadas (Coelho, 2019, p. 153).

Defende a “[s]implificação do sistema e adequação das prestações aos novos riscos sociais” (*idem*), mediante a redução do número de prestações e simplificação da legislação aplicável que responda a clássicos e a novos riscos sociais (Coelho, 2019, pp. 153 a 156).

De facto, a complexidade do atual sistema dificulta o controlo da sobreposição de prestações e a operacionalização do sistema, podendo beneficiar quem menos precisa em detrimento de quem mais precisa (Coelho, 2019, pp. 97, 99 a 103; Pereira *et al.*, 2014, pp. 247, 261, 262 e 265). Nesta conformidade, urge simplificar a legislação relacionada com a segurança social e redesenhar processos (Pereira *et al.*, 2014, pp. 261, 263).

Também Loureiro, propõe a simplificação do sistema, mormente quanto às prestações atribuídas, bem como a codificação, porquanto esta se mostrar insuficiente (Pereira *et al.*, 2014, p. 114).

Coelho (2019, p. 153) propõe, de igual modo, uma “[r]eorganização e transformação digital do sistema”. Para melhorar os serviços prestados e reduzir os custos, sugere uma reformulação da estrutura da segurança social (Coelho, 2019, pp. 98 e 99, 156 a 159). Esta medida tornará o sistema mais otimizado e, conseqüentemente, permitirá melhorar os serviços e reduzir custos. Sugere, ainda, uma transformação digital para a gestão do sistema de segurança social, para garantir um serviço adequado às necessidades da população (*idem*).

O sucesso desta medida passará pela aposta da informatização do sistema através de três medidas: criação de uma base de dados una que interligue as bases de dados das diferentes instituições (Coelho, 2019, pp. 97 e 98, 110); aplicação de sistemas alternativos de pagamentos, nomeadamente, pagamentos através de sistemas informáticos; reforço das funcionalidades e facilidades de acesso e pesquisa e obtenção de informação na página eletrónica da segurança social (Pereira *et al.*, 2014, pp. 261, 263 e 264, 265).

Entende Coelho (2019, pp. 106 a 108) que as duas primeiras medidas propostas levarão a uma terceira: “[c]ontrolo do sistema e reforço da comunicação e da prestação de informação” (Coelho, 2019, pp. 153, 160 a 162). Para o efeito, será necessário adotar um sistema eficaz que controle as prestações atribuídas, combatendo a fraude e a corrupção⁸² (*idem*).

Acrescente-se que a melhoria da comunicação entre os serviços da segurança social e o cidadão, permitirá uma comunicação rápida, transparente e completa, promovendo a educação para a cidadania (Pereira *et al.*, 2014, pp. 261, 265 e 266). Esta

⁸² P.e. unificação das receitas fiscais e das receitas de contribuições sociais por parte da Autoridade Tributária.

melhoria contribuirá, de igual modo, para o reforço da informação prestada pela segurança social, o que possibilitará uma avaliação adequada da sua atividade e políticas sociais que desenvolve (Pereira *et al.*, 2014, pp. 261 e 264).

Coelho (2019, pp. 153, 162 a 172) propõe, ainda, uma quarta alteração ao sistema: o “[r]eforço da sustentabilidade e equidade do sistema”.

Quanto à sustentabilidade do sistema, esta deverá interligar os benefícios atribuídos com o esforço contributivo, no caso do sistema previdencial, e alargar a aplicação da condição de recursos aquando da atribuição de prestações, no caso do sistema de proteção social de cidadania (Pereira *et al.*, 2014, pp. 249 a 251; Coelho, 2019, pp. 103 a 105, 113). O objetivo passa por alcançar a equidade vertical – entre as diversas gerações, através da implementação de prestações que respeitem os princípios subjacentes às relações entre contribuições e benefícios (Pereira *et al.*, 2014, pp. 252 a 255) – e a equidade horizontal – cuja garantia de que situações idênticas têm tratamento idêntico só é alcançada através da adoção de um modelo de condição de recursos⁸³ (Pereira *et al.*, 2014, pp. 252, 256 e 257).

A par destas medidas, Coelho (2019, pp. 153 e 154, 172 e 173) advoga, por último, a “[p]romoção dos mecanismos voluntários de poupança e proteção”. Um deles é através da poupança privada que complementa os sistemas públicos obrigatórios e permite assegurar condições de vida adequadas, evidenciando assim a importância do sistema complementar, atualmente pouco desenvolvido (Coelho, 2019, pp. 123 a 124).

Os cinco vetores supra elencados deverão consubstanciar-se num modelo que garanta a universalidade do sistema, abrangente a toda a população, e que previna e erradique a pobreza e a exclusão, estimule a inclusão dos indivíduos no mercado de trabalho, garanta a sinalização das situações de pobreza e exclusão, bem como uma proteção adequada considerando as necessidades dos indivíduos e, ainda, adeque os benefícios atribuídos ao esforço contributivo (Coelho, 2019, pp. 174 e 175).

Loureiro (Pereira *et al.*, 2014, p. 123 a 127), propõe a reflexão de outros pontos, também relacionados com a reforma do sistema de pensões: aumento da idade da reforma para até 67 anos, ou mesmo, 69 anos, sem descartar, contudo, e dentro de certos limites,

⁸³ Relativamente à condição de recursos, Loureiro advoga a modificação ao seu acesso, bem como uma ponderação às prestações concedidas, isto é, se estas fazem sentido. Para o efeito, apela para uma avaliação do sistema de segurança social, em particular, às pensões concedidas (Pereira *et al.*, 2014, p. 113).

a possibilidade de atribuição de pensões antecipadas, não obstante com penalizações; adoção de soluções que permitam conjugar o trabalho e a pensão, numa ótica de envelhecimento ativo; combate ao “idadismo”, apostando na flexibilização dos horários de trabalho, de modo a evitar a saída dos trabalhadores mais velhos do mercado de trabalho fruto deste tipo de discriminação; definição de um teto máximo ou um limite superior contributivo⁸⁴; e, adaptação automática do sistema sem dependência de decisões políticas.

Das inúmeras propostas para reforçar o sistema de segurança social apresentadas, Guedes, Pereira e Madeira (Stoleroff *et al.*, 2013, pp. 113 e 114, 173 a 188), alertam para os problemas associados a algumas delas.

Desde logo, uma mutação do funcionamento da segurança social para o regime da capitalização não resolve, *per se*, o problema, principalmente se este regime depender da evolução demográfica (Stoleroff *et al.*, 2013, pp. 113, 114, 175 a 186). Não obstante o aumento da idade da reforma acompanhar o aumento da esperança média de vida, tal não garantirá, necessariamente, a “sustentabilidade” da segurança social, pois não é possível garantir que após os 70 anos os indivíduos se encontrem fisicamente capazes para laborar (Stoleroff *et al.*, 2013, pp. 186 e 187)⁸⁵. Já a imigração não beneficiaria a economia global (*idem*) e o aumento das contribuições para a segurança social diminuiria o rendimento líquido dos indivíduos cujo crescimento desse rendimento se situaria abaixo da média (Stoleroff *et al.*, 2013, pp. 113, 114 e 187). Por fim, considera que alargar a base contributiva a todas as contribuições reduziria os lucros, o que afetaria o sistema financeiro com contribuições sobre salários e lucros (Stoleroff *et al.*, 2013, pp. 187 e 188).

Já para Varela (Stoleroff *et al.*, 2013, p. 55), a “sustentabilidade da segurança social está dependente das condições e relações laborais”, uma vez que quase metade da população se encontra em situação de desemprego ou emprego precário. Assim, quase metade da população não contribui para a segurança social. Pelo contrário, engorda a taxa de beneficiários desta. Esta situação diminui as receitas fiscais aumentando as despesas sociais, o que faz contrair a economia (Abreu *et al.*, 2013, p. 176).

⁸⁴ O qual foi extinto pela Portaria n.º 495/73, de 20 de julho.

⁸⁵ Ver a posição de Loureiro (Pereira *et al.*, 2014, pp. 117 e 119), quanto a esta questão, em sentido inverso, recordando mesmo que, na legislação de 1919, e não obstante a esperança média de vida ser muito inferior, a idade normal de acesso situava-se nos 70 anos.

Pelo exposto, vários são os pontos de vista e as soluções possíveis. Logo, pela sua complexidade, qualquer abordagem relacionada com a segurança social implica:

[U]ma discussão abrangente e informada sobre as características do nosso sistema e a sua evolução passada e projetada, para que desse debate possa resultar um amplo consenso sobre o financiamento do sistema de segurança social que permita assegurar a sua sustentabilidade financeira e social (Pereira *et al.*, 2014, p. 326).

Assim, “o novo sistema terá de ser pensado, desenvolvido e implementado por técnicos em articulação com políticos, mas, sempre que possível, num quadro de envolvimento da sociedade civil” (Pereira *et al.*, 2014, p. 268).

O sucesso da reforma do sistema exige uma reflexão profunda, com base no que se pretende e para quando, com objetivos claros e realistas e a adoção de medidas implementadas deverá ser faseada (Coelho, 2019, p. 126; Pereira *et al.*, 2014, pp. 257 e 258).

Independentemente da política a prosseguir, “[s]oluções precipitadas poderão sair bastante caras ao bem-estar social e comprometer valores essenciais como a confiança dos cidadãos no Estado e na ordem jurídica, instalando um clima de desorientação e incerteza que para todos resultará como prejudicial” (Pereira *et al.*, 2014, p. 189). Assim, qualquer mecanismo a adotar deverá ter por base a sustentabilidade financeira e social futura, considerando a realidade económica e social do país, bem como uma possível retração ou incremento da capacidade do FEFSS (Azevedo *et al.*, 2019, pp. 113 e 114).

A segurança social não pode, portanto, ser tratada como uma realidade una, que assume um conjunto de regimes que, consoante a modalidade de apoio social, assegura o acesso a bens e serviços (Neves, 1998, p. 251). Também não pode ser facilmente comparável com a dos demais países europeus, sem considerar as diferenças que marcam cada uma das realidades existentes (*idem*).

A segurança social não parou no tempo. Foi evoluindo, entre avanços e recuos, sofrendo metamorfoses, ajustamentos, reconfigurações e assim será o seu futuro.

4. Conclusão

O presente estudo tem por propósito aferir se o direito à pensão é um direito em crise, expondo um grave problema que tem vindo a ser ignorado ou passado para segundo plano: um dos pilares basilares do Estado Social – a segurança social pública – está em risco grave de ruir e, com ele, um conjunto de direitos alcançados, como o direito à pensão.

Nesta conformidade, foi necessário, primeiramente, aferir da génese da segurança social em Portugal e no Mundo e respetiva evolução normativa de modo a percebermos que medidas foram adotadas no passado, o que resultou, o que não resultou e porquê, bem como que as interligações criadas entre os estados limitam a adoção de linhas de orientação. Este conhecimento permitirá compreender os problemas relacionados com as exigências ligadas à velhice e o seu peso na tomada de decisões políticas.

Para o efeito, seguiu-se para um enquadramento normativo deste risco social para, juntamente com os problemas associados ao Modelo Social Europeu, perceber a razão pela qual o direito à pensão de velhice está em crise, bem como o real impacto da crise económico-financeira, que tanta discussão e controvérsia gerou, em especial durante o período de intervenção da Troika, *maxime*, neste direito.

Este estudo permite, assim, perceber que só uma eficaz análise ao estado efetivo do sistema da segurança social permitirá, não obstante as dificuldades que possam ser identificadas, encontrar as soluções que melhor se apresentem e não deteriorem as condições de vida da população, em especial, a mais envelhecida, sem comprometer direitos constitucionalmente consagrados.

Sabemos que preparar o futuro é sempre uma incógnita, porquanto ocorrerem transformações que fogem à nossa capacidade de as controlar e que exigem esforços redobrados. A isto se soma novos riscos sociais e as crises económico-financeiras. Adivinha-se um futuro de crise nos próximos tempos, em especial decorrente da atual conjuntura que vivemos e cujos efeitos poderão ser tanto ou mais minorados, quanto o aprendizado recolhido ao longo das crises que atravessámos, em especial, a que foi objeto de estudo no presente documento.

Bibliografia

Livros - monografias impressas

- Abreu, A., Mendes, H., Rodrigues, J., Gusmão, J.G., Serra, N., Teles, N., ... Mamede, R.P. (2013). *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes* (2.^a edição). Lisboa, Portugal: Tinta da China
- Albuquerque, C. & Luz, H.A. (Coord.). (2016). Santos, C.C., Miguel, I.C., Guerra, J.V., Pereirinha, J.A., Capucha, L. & Ferrera, M. *Políticas Sociais em Tempos de Crise. Perspetivas, Tendências e Questões Críticas*. Lisboa, Portugal: Factor
- Coelho, M.T. (2019). *Segurança Social – Passado, presente e futuro*. Porto, Portugal: Vida Económica
- Conceição, A.J.B. (2019). *Segurança Social. Manual Prático* (11.^a edição). Coimbra, Portugal: Almedina
- Ferreira, E.P., Tomaz, J.A., Santos, J.G. & Cabral, N.C. (Orgs.). (2010). Pinto, E.V-C., Martins-Loução, M.A., Carvalho, M., Ferreira, E.P., Ter-Minassian, T., Lopes, J.S., ... Lobo, C.M.B. *Conferência “Crise, Justiça Social e Finanças Públicas*. Coimbra, Portugal: Almedina.
- Loureiro, J.C. (2010). *Adeus ao Estado Social? A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos “Direitos Adquiridos”* (1.^a edição). Coimbra, Portugal: Wolters Kluwer sobre a marca Coimbra Editora
- Loureiro, J.C. (2014). *Direito da Segurança Social: entre a necessidade e o risco* (1.^a edição). Coimbra, Portugal: Coimbra Editora
- Mendes, F.R. & Cabral, N.C. (Orgs.). (2014). Pereira, A.M, Rodrigues, C.F., Silva, C.M.P., Loureiro, J.C., Miranda, J., Gonçalves, L.A., ... Fernandes, T. *Por Onde Vai o Estado Social em Portugal?* Porto, Portugal: Vida Económica
- Mendes, F.R. (2005). *Conspiração Grisalha: Segurança Social, Competitividade e Gerações* (1.^a edição). Oeiras, Portugal: Celta Editora

- Mendes, F.R. (2011). *Segurança Social: O Futuro Hipotecado*. Lisboa, Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Moreira, A. (Coord). (2019). Azevedo, A.B., Manso, L.P. & Nicola, R. *Sustentabilidade do Sistema de Pensões Português*. Lisboa, Portugal: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Novais, J.R. (2014). *Em Defesa do Tribunal Constitucional. Resposta aos Críticos*. Coimbra, Portugal: Almedina
- Rebelo, G. (2014). *Estado Social e Austeridade – Textos do Tempo da Austeridade – 2011-2014* (1.ª edição). Lisboa, Portugal: Edições Sílabo
- Ribeiro, G.A. & Coutinho, L.P. (Orgs.). (2014). Ribeiro, G.A., Loureiro, J.C., Silva, J.P., Alexandrino, J.M., Coutinho, L.P., Urbano, M.B. ... Medeiros, R. *O Tribunal Constitucional e a Crise: ensaios Críticos*. Coimbra, Portugal: Almedina
- Silva, F.C. (2013). *O Futuro do Estado Social*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Varela, R. (Coord.). (2013). Stoleroff, A., Mota, A.E., Rajado, A., Santos, C., Rosa, E., Jordão, J. ... Arcary, V. *A Segurança Social é Sustentável. Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal* (1.ª edição). Lisboa, Portugal: Bertrand Editora.

Livros - monografias eletrónicas

- André, P. & Violante, T. (Coord.). (2019). Gameiro, M.I. *Os Tribunais e a Crise Económica e Financeira: Uma Análise do Discurso Judicial*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em <https://www.ffms.pt/FileDownload/9b92bcc4-545f-4fe5-b9c0-615d9c192ac1/os-tribunais-e-a-crise-economica>

- Gonçalves, P., Gomes, C.A., Melo, H. & Calvão, F. (Coord.). (2013). Urbano, M.B. Estado de crise económico-financeira e o papel do Tribunal Constitucional. *A Crise e o Direito Público. VI Encontro de Professores portugueses de Direito Público*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_encontrosdp_31out2013a.pdf
- Martins, M.I.O. (2013). *Do Direito à Segurança Social*. *Boletim de Ciências Económicas LVI*, 167-212, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em https://digitalis.uc.pt/pt-pt/artigo/do_direito_%C3%A0_seguran%C3%A7a_social
- Pereira, R.A. (2013). Igualdade e Proporcionalidade: um comentário às decisões do Tribunal Constitucional de Portugal sobre cortes salariais no sector público. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (98), 317-370. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/24886419?seq=1>

Artigo em coletânea

- Santos, C.C. (2016). Políticas de família: uma reflexão crítica e evolutiva das políticas de apoio à família em Portugal. Em: Albuquerque, C. & Luz, H.A. (Coord.). *Políticas Sociais em Tempos de Crise. Perspetivas, Tendências e Questões Críticas*. Lisboa, Portugal: Pactor
- Pereirinha, J.A. (2016). Pobreza e novos riscos sociais em Portugal: uma análise da despesa social. Em: Albuquerque, C. & Luz, H.A. (Coord.). *Políticas Sociais em Tempos de Crise. Perspetivas, Tendências e Questões Críticas*. Lisboa, Portugal: Pactor

Artigos científicos impressos

- Vitorino, J.M. (2016). A sustentabilidade da segurança social em tempos de crise: Introdução a uma visão dinâmica. *Revista Jurídica da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa*, (29), 91-111. Lisboa: Revista Jurídica

Artigos científicos eletrónicos

- Amaral, J.F. (2009, junho). A crise e as instituições. *Relações Internacionais (R:I)*, (22), 5-14. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992009000200001&lng=pt&tlng=pt
- European Commission. (2018). *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the UE*. (Volume II). Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62f83ed2-7821-11e8-ac6a-01aa75ed71a1/language-en>
- Loureiro, J.C. (2013). A “porta da memória”: (pós?) constitucionalismo, estado (pós?) social, (pós?) democracia e (pós?) capitalismo: contributos para uma “dogmática da escassez”. *Estudos do Século XX*, (13), 111-126. Disponível em [https://digitalis.uc.pt/pt-pt-artigo/%E2%80%9Cporta_da_mem%C3%B3ria%E2%80%9D_p%C3%B3s_constitucionalismo_estado_p%C3%B3s_social_p%C3%B3s_democracia_e_p%C3%B3s_capitalismo](https://digitalis.uc.pt/pt-pt/artigo/%E2%80%9Cporta_da_mem%C3%B3ria%E2%80%9D_p%C3%B3s_constitucionalismo_estado_p%C3%B3s_social_p%C3%B3s_democracia_e_p%C3%B3s_capitalismo)
- Lourtie, P. (2011, dezembro). Portugal no contexto da crise do euro. *Relações Internacionais (R:I)*, (32), 061-105. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000400005&lng=pt&tlng=pt
- Neves, I. (1998). Alguns Problemas sobre a Reforma da Segurança Social. *Intervenção Social*, 264-261. Disponível em <http://hdl.handle.net/11067/4053>
- Novais, J.R. (2014, janeiro). O direito fundamental à pensão de reforma em situação de emergência financeira. e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público, 1(1), 69-96. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2014000100003&lng=pt&tlng=pt

Teses

Pais, A.L.V.S. (2010). *A Protecção Social Pública na Velhice em Portugal: Evolução Histórica de 1919 a 2008*. (Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa). Disponível em <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/3197>

Sacramento, M.S. (2016). *O Princípio da Protecção da Confiança Legítima na Jurisprudência do Tribunal Constitucional Português em Tempos de Crise Económico-Financeira*. (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra). Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/42035/1/Monique%20Sacramento.pdf>

Artigos de Jornais Online

Anónimo (2011, 10 de julho). *Passos: era essencial ir além do plano da troika*. Expresso. Disponível em <https://expresso.pt/actualidade/passos-era-essencial-ir-alem-do-plano-da-itroikai=f660773>

Assunção, J.B. (2012, 04 de novembro). *O Consenso de Washington*. Jornal de Negócios. Disponível em https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/o_consenso_de_washington

Madeira, J. (2016, 18 de maio). *Que cortes quer Bruxelas? Saúde e pensões*. Sapo. Disponível em https://ionline.sapo.pt/artigo/510882/que-cortes-quer-bruxelas-saude-e-pensoes?seccao=Dinheiro_i/

Mendes, F.R. (2015, 27 de maio). *As inadiáveis reformas do Estado Social*. Observador. Disponível em <https://observador.pt/opiniao/as-inadiaveis-reformas-do-estado-social/>

Oliveira, D. (2012, 02 de novembro). *A refundação social de Passos Coelho*. Expresso. Disponível em https://expresso.pt/blogues/opiniao_daniel_oliveira_antes_pelo_contrario/a-refundacao-social-de-passos-coelho=f763934

Patrício, I. (2019, 06 de junho). *Bruxelas avisa que sustentabilidade do sistema de pensões pode estar em risco*. Sapo. Disponível em <https://eco.sapo.pt/2019/06/06/bruxelas-avisa-que-sustentabilidade-do-sistema-de-pensoes-pode-estar-em-risco/>

Páginas eletrónicas

Segurança Social. (2020). *Portal da Segurança Social*. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/>

Legislação

Acordo Provisório Europeu sobre a Segurança Social, à exceção dos Regimes Relativos à Velhice, Invalidez e Sobrevivência, e respetivo Protocolo Adicional, 11 de dezembro de 1953. Paris: Conselho da Europa (CE/EC)

Acordo Provisório Europeu sobre os Regimes de Segurança Social Relativos à Velhice, Invalidez e Sobrevivência, 11 de dezembro de 1953. Paris: Conselho da Europa (CE/EC)

Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, 09 de dezembro de 1989. Estrasburgo

Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa, 29 de abril de 1826. Lisboa: Cortes Constituintes

Carta das Nações Unidas, 26 de junho de 1945. São Francisco: Organização das Nações Unidas (ONU/UN)

Carta do Atlântico, 14 de agosto de 1941. Argentina

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 18 de dezembro de 2000 (2000/C 364/01)

Carta Social Europeia Revista, 03 de maio de 1996. Estrasburgo: Conselho da Europa (CE/EC)

Carta Social Europeia, 18 de outubro de 1961. Turim

Código Europeu de Segurança Social e seu Protocolo Adicional, 14 de abril de 1964.
Estrasburgo: Conselho da Europa (CE/EC)

Código Ibero-Americano de Segurança Social e seus Protocolos Primeiro e Segundo, 19
de setembro de 1995. Madrid

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico
e Social. A evolução futura da protecção social numa perspetiva de longo prazo:
Regimes de pensões e seguros sustentáveis. COM (2000) 622 final. 11 de outubro
de 2000. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico
e Social e ao Comité das Regiões «Um compromisso renovado para com a Europa
social: reforçar o método aberto de coordenação na área da protecção social e da
inclusão social». COM (2008) 418 final. 02 de julho de 2008. Bruxelas: Comissão
das Comunidades Europeias

Consenso de Washington, novembro de 1989. Washington

Constituição da República Federal Alemã (*Grundgesetz*)

Constituição da República Portuguesa de 10 de abril de 1976. Diário da República n.º
86/1976 – Série I. Lisboa: Presidência da República

Constituição de Política da República Portuguesa, 11 de abril de 1933. Diário do Governo
n.º 83 – Série I. Lisboa: Presidência do Governo

Constituição Federal da Confederação Suíça

Constituição Política da Monarquia Portuguesa, 24 de abril de 1838. Diário do Governo
n.º 98. Lisboa: Palácio das Cortes

Constituição Política da Nação Portuguesa, 23 de setembro de 1822. Lisboa: Cortes
Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa

Constituição Política da República Portuguesa, 21 de agosto de 1911. Lisboa: Assembleia
Nacional Constituinte

Convenção e Acordo Administrativo Geral sobre Segurança Social entre Portugal e o Luxemburgo, de 1967

Convenção e Acordo Complementar sobre segurança social entre Portugal e a República Federal da Alemanha, de 1967

Convenção Europeia de Segurança Social e seu Acordo Complementar, 14 de dezembro de 1972. Paris: Conselho da Europa (CE/EC)

Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Estrasburgo: Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

Convenção Geral entre Portugal e França sobre Segurança Social, de 1957

Convenção Geral sobre Segurança Social entre Portugal e a Espanha, de 1962

Convenção Ibero-Americana de Cooperação no Domínio da Segurança Social, 26 de janeiro de 1978. Quito: Organização Ibero-Americana de Segurança Social (OISS)

Convenção Ibero-Americana de Segurança Social, 26 de janeiro de 1978. Quito: Organização Ibero-Americana de Segurança Social (OISS)

Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social, 10 de novembro de 2007. Santiago do Chile: Organização Ibero-Americana de Segurança Social (OISS)

Convenção n.º 102, relativa à Norma Mínima da Segurança Social, de 1952. Genebra: Organização Internacional do Trabalho (OIT/ILO)

Convenção n.º 118, sobre Igualdade de Tratamento dos Nacionais e Não-Nacionais em Matéria de Previdência Social, de 1962. Genebra: Organização Internacional do Trabalho (OIT/ILO)

Convenção n.º 157, relativa ao sistema internacional de manutenção de direitos em matéria de Segurança Social, de 1982. Genebra: Organização Internacional do Trabalho (OIT/ILO)

Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, 04 de novembro de 1950. Roma: Conselho da Europa (CE/EC)

Declaração das Nações Unidas, 1 de janeiro de 1942. Washington

Declaração de Filadélfia, 10 de maio de 1944. Filadélfia: Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho

Declaração Universal dos Direitos do Homem, 10 de dezembro de 1948. Paris

Decreto de 17 de julho de 1886

Decreto de 28 de fevereiro de 1891

Decreto do Governo n.º 35/83, de 13 de maio. Diário da República n.º 110/1983 – Série I. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direção-Geral dos Negócios Políticos

Decreto do Governo n.º 85/84, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 301/1984 – Série I. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Trabalho e Segurança Social

Decreto do Governo n.º 86/84, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 301 – Série I. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Trabalho e Segurança Social

Decreto n.º 15/2010, de 27 de outubro. Diário da República n.º 209/2010 – Série I. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros

Decreto n.º 16.667, de 27 de março de 1929. Diário do Governo n.º 70/1929 – 1.º Suplemento, Série I. Lisboa: Ministério das Finanças – Secretaria Geral

Decreto n.º 20/2014, de 21 de julho. Diário da República n.º 138/2014 – Série I. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros

Decreto n.º 28.321/1937, de 27 de dezembro. Diário do Governo n.º 300 – I Série. Lisboa: Presidência do Conselho

Decreto n.º 5.638/1919, de 10 de maio. Diário do Governo n.º 98 – 8.º Suplemento, Série I. Lisboa: Ministério do Trabalho

Decreto n.º 5.640/1919, de 24 de maio. Diário do Governo n.º 98 – 8.º suplemento, Série I. Lisboa: Ministério do Trabalho

Decreto Regulamentar n.º 2/1981, de 15 de janeiro. Diário da República n.º 12/1981 – Série I. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios das Finanças e do Plano e dos Assuntos Sociais

Decreto-Lei n.º 10/2016, de 08 de março. Diário da República n.º 47 – Série I. Lisboa: Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Decreto-Lei n.º 119/2018, de 27 de dezembro. Diário da República n.º 249 – Série I. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros

Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 06 de outubro. Diário da República n.º 193 – 1.º Suplemento, Série I. Lisboa: Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Decreto-Lei n.º 141/91, de 10 de abril. Diário da República n.º 83 – Série I-A. Lisboa: Ministério do Emprego e da Segurança Social

Decreto-Lei n.º 143/1988, de 22 de abril. Diário da República n.º 94 – Série I. Lisboa: Ministério do Emprego e da Segurança Social

Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 253 – 3.º Suplemento, Série I. Lisboa: Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio. Diário da República n.º 90 – Série I. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Decreto-Lei n.º 203/1974, de 15 de maio. Diário do Governo n.º 113 – série I. Lisboa: Junta de Salvação Nacional

Decreto-Lei n.º 23.048/1933, de 23 de setembro. Diário do Governo n.º 217 – Série I. Lisboa. Presidente do Conselho – Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social

Decreto-Lei n.º 23.053/1933, de 23 de setembro. Diário do Governo n.º 217 – Série I. Lisboa: Presidente do Conselho – Sub-Secretariado de Estado das Corporações e Previdência Social

Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro. Diário da República n.º 249 – Série I-A. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Segurança Social

Decreto-Lei n.º 25.935/1935, de 12 de outubro. Diário do Governo n.º 237, Série I.
Lisboa: Presidência do Conselho

Decreto-Lei n.º 259/99, de 07 de julho. Diário da República n.º 156 – Série I-A. Lisboa:
Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Decreto-Lei n.º 261/91, de 25 de julho. Diário da República n.º 169 – Série I-A. Lisboa:
Ministério do Emprego e da Segurança Social

Decreto-Lei n.º 286/1993, de 20 de agosto. Diário da República n.º 195 – Série I-A.
Lisboa: Ministério das Finanças

Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro. Diário da República n.º 248 – Série I.
Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Decreto-Lei n.º 328/1993, de 25 de setembro. Diário da República n.º 226 – Série I-A.
Lisboa: Ministério do Emprego e da Segurança Social

Decreto-Lei n.º 329/1993, de 25 de setembro. Diário da República n.º 226 – Série I-A.
Lisboa: Ministério do Emprego e da Segurança Social

Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio. Diário da República n.º 93 – Série I. Lisboa:
Presidência do Conselho de Ministros

Decreto-Lei n.º 35.896/1946, de 08 de outubro. Diário do Governo n.º 228 – Série I.
Lisboa: Presidência do Conselho – Subsecretariado de Estado das Corporações e
Previdência Social

Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro. Diário da República n.º 42 – Série I-A.
Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Decreto-Lei n.º 367/2007, de 02 de novembro. Diário da República n.º 211 – Série I.
Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Decreto-Lei n.º 372/1974, de 20 de agosto. Diário do Governo n.º 193 – Série I. Lisboa:
Ministério das Finanças

Decreto-Lei n.º 415/91, de 17 de outubro. Diário da República n.º 246 – Série I-A. Lisboa:
Ministério das Finanças

Decreto-Lei n.º 45.266/1963, de 23 de setembro. Diário do Governo n.º 224 – Série I.
Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social – Gabinete do Ministro

Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de março. Diário da República n.º 69 – 1.º Suplemento,
Série I-A. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Decreto-Lei n.º 46.548/1965, de 23 de setembro. Diário do Governo n.º 216 – Série I.
Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social – Gabinete do Ministro

Decreto-Lei n.º 464/1980, de 13 de outubro. Diário da República n.º 237 – Série I. Lisboa:
Presidência do Conselho de Ministros e Ministério dos Assuntos Sociais

Decreto-Lei n.º 724/1974, de 18 de dezembro. Diário do Governo n.º 294 – Série I.
Lisboa: Ministério dos Assuntos Sociais

Decreto-Lei n.º 73/2018, de 17 de setembro. Diário da República n.º 179 – Série I. Lisboa:
Presidência do Conselho de Ministros

Decreto-Lei n.º 79/2019, de 14 de junho. Diário da República n.º 113 – Série I. Lisboa:
Presidência do Conselho de Ministros

Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro. Diário da República n.º 9 – Série I. Lisboa:
Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 05 de abril. Diário da República n.º 69 – 1.º Suplemento,
Série I. Lisboa: Ministério da Solidariedade e da Segurança Social

Decreto-Lei n.º 96/92, de 28 de maio. Diário da República n.º 119 – Série I-A. Lisboa:
Ministério do Emprego e da Segurança Social

Decreto-lei n.º 238/98 de 1 de agosto. Diário da República n.º 176 – Série I-A. Lisboa:
Ministério do Ambiente

Lei da Segurança Social da Nova Zelândia, de 1938

Lei de 1 de agosto de 1899

Lei de 21 de abril de 1896

Lei n.º 1.884/1935, de 16 de março. Diário do Governo n.º 61 – Série I. Lisboa:
Presidência do Conselho

Lei n.º 1.998/1944, de 15 de maio. Diário do Governo n.º 102 – Série I. Lisboa: Ministério do Interior

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. Diário da República n.º 41 – 1.º Suplemento, Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 17/2000, de 08 de agosto. Diário da República n.º 182 – Série I-A. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 2.115/1962, de 18 de junho. Diário do Governo n.º 138 – Série I. Lisboa: Presidência da República - Secretaria

Lei n.º 2.127/1965, de 03 de agosto. Diário do Governo n.º 172 – Série I. Lisboa: Presidência da República

Lei n.º 21/85, de 30 de julho. Diário da República n.º 173 – 1.º Suplemento, Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 28/1984, de 14 de agosto. Diário da República n.º 188 – Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro. Diário da República n.º 294 – Série I-A. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro. Diário da República n.º 11 – Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 47/86, de 15 de outubro. Diário da República n.º 238 – Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto. Diário da República n.º 199 – Série I-A. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 48/2011, de 26 de agosto. Diário da República n.º 164 – Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 494/1916, de 18 de março. Diário do Governo n.º 52 – Série I. Lisboa: Presidência da República

Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 253 – 1.º Suplemento, Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro. Diário da República n.º 230 – 1.º Suplemento, Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro. Diário da República n.º 250 – 1.º Suplemento, Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 65/78, de 13 de outubro. Diário da República n.º 236 – Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 252 – 1.º Suplemento, Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro. Diário da República n.º 30/2009 – Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro. Diário da República n.º 252 – Série I. Lisboa: Assembleia da República

Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto. Diário da República n.º 192 – Série I-A. Lisboa: Assembleia da República

Livro Branco da Segurança Social

Livro Verde – Regimes Europeus de pensões adequadas, sustentáveis e seguros

Memorando de Entendimento

Old Age and Survival Insurance

Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 16 de dezembro de 1966. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas (ONU/UN)

Portaria n.º 17.965/1960, de 23 de setembro. Diário do Governo n.º 222 – Série I. Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social – Gabinete do Ministro

Portaria n.º 21.546/1965, de 23 de setembro. Diário do Governo n.º 216 – Série I. Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social – Gabinete do Ministro

Portaria n.º 277/2014, de 26 de dezembro. Diário da República n.º 249 – Série I. Lisboa: Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Portaria n.º 286-A/2014, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 252 – 2.º Suplemento, Série I. Lisboa: Ministério das Finanças e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Portaria n.º 378-B/2013, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 253 – 3.º Suplemento, Série I. Lisboa: Ministério das Finanças e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Portaria n.º 432-A/2012, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 252 – 2.º Suplemento, Série I. Lisboa: Ministério das Finanças e da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Portaria n.º 470/90, de 23 de junho. Diário da República n.º 143 – Série I. Lisboa: Ministério do Emprego e da Segurança Social

Portaria n.º 495/73, de 20 de julho. Diário do Governo n.º 169 – Série I. Lisboa: Ministério das Corporações e Previdência Social

Portaria n.º 514/90, de 06 de julho. Diário da República n.º 154 – Série I. Lisboa: Ministério das Finanças

Portaria n.º 65/2016, de 01 de abril. Diário da República n.º 64 – Série I. Lisboa: Finanças e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Portaria n.º 67/2016, de 01 de abril. Diário da República n.º 64 – Série I. Lisboa: Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Recomendação n.º 202, sobre a norma mínima da segurança social, de 2012. Genebra: Organização Internacional do Trabalho (OIT/ILO)

Recomendação n.º 67, sobre a garantia dos meios de existência, de 1944. Genebra: Organização Internacional do Trabalho (OIT/ILO)

Recomendação n.º 69, sobre cuidados médicos, de 1944. Genebra: Organização Internacional do Trabalho (OIT/ILO)

Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social

Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services, 1942. Londres

Resolução da Assembleia da República n.º 21/91, de 06 de agosto. Diário da República n.º 179 – Série I-A. Lisboa: Assembleia da República

Resolução da Assembleia da República n.º 37/2000, de 13 de abril. Diário da República n.º 88 – Série I. Lisboa: Assembleia da República

Resolução da Assembleia da República n.º 64-A/2001, de 17 de outubro. Diário da República n.º 241 – Série I-A. Lisboa: Assembleia da República

Resolução da Assembleia da República n.º 8/87, de 07 de março. Diário da República n.º 55 – Série I. Lisboa: Assembleia da República

Revisão Constitucional, 1919. Lisboa: Congresso da República

Social Security Act, 14 de agosto de 1935. 74.º Congresso dos Estados Unidos da América

Tratado da Comunidade Ibero-Americana de Segurança Social, 17 de março de 1982. Quito

Tratado de Roma, 25 de março de 1957. Roma