

Segurança social - a sustentabilidade, a diversificação de fontes de financiamento e o desafio dos regimes profissionais em Portugal

Paulo Pedroso (coord.)

João Pedroso

Cândida Simões

Andreia Teixeira

Colaboração de
Evandro breia

Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu



Índice

Índice.....	2
Índice de Figuras	4
Índice de tabelas.....	4
Acrónimos	6
Introdução, por Paulo Pedroso.....	9
1 Os modelos de segurança social, por Paulo Pedroso	11
1.1 Os países de referência.....	11
1.2 As lógicas subjacentes	12
1.3 Os riscos enfrentados	16
1.4 O Banco Mundial e a diversificação de riscos.....	19
1.5 A segurança social e o Estado-providência.....	21
1.6 A pluralidade dos Estados-providência	26
1.7 A diversidade europeia atual	29
2. Tendências recentes da segurança social – a adaptação da política de pensões e de proteção no desemprego à crise financeira e à crise pandémica, por Paulo Pedroso	35
2.1 Os cortes previstos no Memorando de Entendimento	39
2.2 O congelamento do Indexante de Apoios sociais entre 2010 e 2016 e em 2021	41
2.3 Política de pensões: da redução líquida de valor à revalorização.....	43
2.3.1 Congelamento e formas de redução líquida de valor (2010-2015)	43
2.3.2 Reversão da política e aumentos extraordinários (2016-2022)	48
2.3 Movimentos de expansão e retração na proteção no desemprego	52
2.3.1 A reação à crise financeira – melhorias seguidas de retrocessos maioritariamente não revertidos na proteção no desemprego (2009-2019)	53
2.3.2 A resposta à COVID19 – medidas temporárias e extraordinárias (2020-2021)	61
3. A sustentabilidade do sistema previdencial em repartição, por Paulo Pedroso.....	67
3.1 A evolução da receita e da despesa.....	67
3.2 Projeções de sustentabilidade financeira.....	73
3.3 modelos previsionais de adequação dos benefícios	78
3.4 Conclusão: a sustentabilidade económica e social em questão	83
4. Alternativas ao financiamento da segurança social – a hipótese da fiscalidade sobre a internet das coisas, por Andreia Teixeira	87

4.1 Introdução.....	87
4.2 Evolução histórica da adaptação do trabalho à mecanização.....	90
4.3 Enquadramento das respostas propostas no espaço Europeu para adequar as fontes de financiamento dos Orçamentos Nacionais.....	91
4.4 Revisão da literatura sobre os efeitos da Robotização para a sociedade e a economia e sobre a Hipótese de taxação dos Robôs.....	95
4.5 Em Portugal.....	103
4.6 Em perspetiva	105
4.7 Medida proposta – imposto sobre a comunicação entre equipamentos da internet das coisas	106
4.8 Conclusão.....	111
5. O papel da Contratação Coletiva no fomento do Sistema Complementar de Segurança Social: o presente e o futuro dos regimes profissionais complementares, por João Pedroso e Cândida Simões	113
5.1 Introdução.....	113
5.2 O Estado da arte em Portugal: A importância do Sistema Complementar na sustentabilidade e adequabilidade futura da Segurança Social.....	114
5.3 O cenário europeu das pensões profissionais complementares.....	116
5.4 A promoção dos regimes profissionais complementares pela contratação coletiva.....	123
5.5 Desafios à criação de regimes complementares através da convenção coletiva de trabalho..	127
5.6 Reflexão Conclusiva	137
Conclusão, por Paulo Pedroso	139
Bibliografia	144

Índice de Figuras

<i>Figura 1. Modelo integrado de proteção social do Banco Mundial</i>	20
<i>Figura 2. Pluralismo político e Estado-providência na compatibilização capitalismo-democracia</i>	24
<i>Figura 3. Estrutura política do Estado-Providência</i>	25
<i>Figura 4. O ideal-tipo dos três regimes de capitalismo de bem-estar de Esping-Andersen</i>	29
<i>Figura 5. Sistemas de proteção social na velhice, invalidez e sobrevivência na Europa</i>	30
<i>Figura 6. Pensão de velhice contributiva na Suécia</i>	31
<i>Figura 7. Organização da segurança social em Portugal</i>	37
<i>Figura 8. Taxa de variação trimestral homóloga do PIB (2001-2022)</i>	39
<i>Figura 9. Valor mínimo e máximo das prestações de desemprego (2010-2023) segundo diferentes linhas de indexação</i>	55
<i>Figura 10. Condição de recursos do subsídio social de desemprego (2010-2020) segundo diferentes linhas de indexação – agregado com dois adultos e dois menores</i>	56
<i>Figura 11. Valor do subsídio social de desemprego (2010-2020) segundo diferentes linhas de indexação</i>	58
<i>Figura 12. População adulta vivendo em risco de pobreza segundo o seu estatuto perante a atividade económica mais frequente no ano anterior</i>	60
<i>Figura 13. Taxas de variação do emprego e do PIB</i>	62
<i>Figura 14. Postos de trabalho apoiados por medidas governamentais no âmbito da COVID19</i>	62
<i>Figura 15. Rácios de receita/despesa do sistema previdencial - repartição (2002-2023)</i>	68
<i>Figura 16. Despesas com cada eventualidade em % da despesa com prestações do regime previdencial (2002-2022)</i>	72
<i>Figura 17. Valor do FEFS em % do PIB e em % do gasto anual com pensões</i>	76
<i>Figura 18. – Taxa bruta de substituição das pensões em Portugal, Espanha e União Europeia (2019-2070)</i>	80
<i>Figura 19. Taxa bruta de substituição e rácio de benefício das pensões contributivas na EU (2070)</i>	80
<i>Figura 20. Investimento das organizações em tecnologias disruptivas, 2018</i>	107

Índice de tabelas

<i>Tabela 1. Correspondência entre a lógica de gestão de recursos e a lógica de atribuição de benefícios de cada sistema de segurança social contributiva</i>	15
<i>Tabela 2. Pré-requisitos dos sectores público e privado</i>	18
<i>Tabela 3. Os modelos Bismarkiano e Beveridgiano de política social</i>	22
<i>Tabela 4. Resumo das características dos regimes de capitalismo de bem-estar</i>	27
<i>Tabela 5. Atualização do Indexante de Apoios Sociais (2007-2021)</i>	42
<i>Tabela 6– regras de aumento das pensões na Lei Nº 53-B/2006</i>	44
<i>Tabela 7. Variação dos montantes das pensões e da contribuição extraordinária de solidariedade (2007-2021)</i>	45
<i>Tabela 8. Receitas da contribuição extraordinária de solidariedade (2012-2016)</i>	47
<i>Tabela 9. Impacto do aumento extraordinário de pensões nas despesas com pensões e complementos de velhice, invalidez e sobrevivência do regime previdencial (2017-2018)</i>	49
<i>Tabela 10. Regimes de flexibilidade na idade de acesso à pensão por velhice</i>	50
<i>Tabela 11. Beneficiários de prestações de desemprego e cobertura pela proteção social</i>	54

<i>Tabela 12. Duração da prestação de subsídio de desemprego e da prestação inicial de subsídio social de desemprego</i>	58
<i>Tabela 13. Pessoas beneficiadas e recursos das medidas de proteção social especiais na Covid19 (março de 2020-agosto de 2022)</i>	63
<i>Tabela 14. Indicadores fundamentais de receita e despesa do sistema previdencial - repartição (2002-2021)</i>	71
<i>Tabela 15. Projeções da sustentabilidade de longo prazo do regime previdencial (em % do PIB)</i>	74
<i>Tabela 16 - Projeção dos rácios de benefício e das taxas de substituição brutas das pensões de velhice contributivas</i>	79
<i>Tabela 17 - Taxas de substituição e valor-riqueza das pensões para trabalhadores que entram no mercado de trabalho em 2020</i>	82
<i>Tabela 18 . Finalidade dos dispositivos ou sistemas interconectados que podem ser monitorizados ou controlados remotamente através da Internet utilizados pelas empresas, Portugal e UE27, 2021</i>	108

Acrónimos

ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho

AE – Acordo de Empresa

AK – Modelo AK de crescimento económico

AOW – Algemene Ouderdomswet

ATP – HOLANDA TRABALHADORES

BCE – Banco Central Europeu

BE – Bloco de Esquerda

BF – Benefício Definido

BM – Bando Mundial

BP – Banco de Portugal

BRSG – BetrAVG (Betriebsrentenstärkungsgesetz) | Planos puros de contribuição definida

CAM – Código das associações mutualistas

CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal

CCP – Código dos Contratos Públicos

CCTs – Convenções Coletivas de Trabalho

CD – Contribuição Definida

CDS/PP – Centro Democrático Social

CE – Comunidade Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEO – Chief Executive Officer

CES – Conselho Económico e Social

CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses — Intersindical Nacional

CIP – Confederação Empresarial de Portugal

CIRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

CPCS – Comissão Permanente de Concertação Social

CSS – Conta da Segurança Social

CT – Código do Trabalho

CTP – Confederação do Turismo de Portugal

DL – Decreto-Lei

EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais

EET – Exempted contributions + Exempted investment returns

EUA – Estados Unidos da América

FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAFAs – (designação dada aos gigantes tecnológicos Google, Amazon, Facebook e Apple)

GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento

I&D – Investigação e Desenvolvimento

IAS – Indexante de Apoios Sociais

IFR – International Federation of Robotics

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRPP – instituição de realização de planos de pensões profissionais

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

LBSS – Lei de Bases da Segurança Social

MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

NEST – The National Employment Savings Trust

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento de Estado

OLG – Overlapping Generations Model

OMC – Organização Mundial do Comércio

OSS – Orçamento da Segurança Social

PAYG – pay-as-you-go

PCP – Partido Comunista Português

PE – Previsão Orçamental

PEPPP – Pan-European Personal Pension Product

PEV – Partido Ecologista ;Os Verdes;

PIB – Produto Interno Bruto

PS – Partido Socialista

PSD/PPD – Partido Social Democrata
RSI – Rendimento Social de Inserção
SD – Subsídio de Desemprego
SIFIDE II – Sistema de Incentivos Fiscais
SMN – Salário Mínimo Nacional
SSD – Subsídio Social de Desemprego
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
TPCO – trabalhadores por conta de outrem
TSU – Taxa Social Única
UE – União Europeia
UGT – União Geral de Trabalhadores
UGT – Unión General de Trabajadores
USD – United States Dollar

Introdução, por Paulo Pedroso

O presente relatório incide sobre uma questão da maior atualidade na reflexão sobre a proteção social em Portugal, a da sustentabilidade do modelo que temos.

Pretendemos trazer para esta reflexão o enquadramento necessário, que deriva da diversidade de funções assumida pelas modalidades de proteção social, segundo uma pluralidade de técnicas e com diversificação de fontes de financiamento.

Entendemos, ainda que para iniciar esta discussão em bases sólidas haveria que começar por enquadrar o nosso sistema nas grandes famílias do Estado de bem-estar moderno.

Sem nos furtarmos a uma análise detalhada da evolução do sistema previdencial de segurança social, sobre o qual, afinal, incide grande parte da reflexão e debate sobre a sustentabilidade da proteção social em Portugal, consideramos que ela devia ser colocada em perspetiva, quer por relação ao edifício da proteção social, quer por relação aos novos desafios que enfrenta e aos velhos desafios que não considerou adequadamente.

Entre os novos desafios, escolhemos o da diversificação das fontes de financiamento. A proteção social previdencial nasceu sobre um edifício financeiro constituído por contribuições do trabalho, em grande medida por ser este um fator decisivo na indústria dos fins do século XIX, quando a própria ideia se afirmou. Mas a inovação tecnológica obriga a reexaminar este pressuposto. Com a intensificação da troca do trabalho por tecnologia, acelerada pela transição digital e pela entrada na era da inteligência artificial como fator motriz da economia, os pressupostos de financiamento do século XIX têm de ser reexaminados.

Entre os desafios nunca convenientemente enfrentados, optámos por dar visibilidade ao gigante adormecido que pode ser a proteção social complementar em Portugal. São antigos os diagnósticos da sua expressão anémica, houve diversas tentativas de os desenvolver, mas continuam a ter uma expressão muito reduzida entre nós.

Oferecemos estes dois pontos para reflexão a partir de uma análise circunstanciada das previsões de sustentabilidade financeira do nosso sistema previdencial e das estratégias de adaptação – em duas componentes essenciais da sua existência – aos constrangimentos de dois grandes choques económicos vividos pelo país desde o início do milénio. Com efeito, após uma década de estagnação económica, subsequente à entrada no Euro, Portugal foi sacudido primeiro pela grande recessão internacional de 2008-2009 e depois pela pandemia de Covid.

Na adaptação das respostas políticas aos constrangimentos encontramos estratégias de resposta muito distintas. Numa primeira fase de resposta à crise de 2008, Portugal adotou uma estratégia de expansão da proteção. Rapidamente, essa estratégia foi invertida, o que é visível a partir do ano de 2010 e acentuado por medidas restritivas tomadas em particular em 2012 e 2013. Depois iniciou-se uma inversão de rumo, logo em 2014. Mas não foi uma

reversão completa de políticas. Em vários aspetos assumiu-se as medidas restritivas de 2012-2013 como ponto de partida para uma nova fase nas políticas previdenciais.

A pandemia sacudiu os equilíbrios que se construíram. A expansão significativa da proteção social foi circunscrita a medidas de exceção. Mas estão abertos novos desafios.

O relatório que aqui apresentamos inicia-se com um capítulo de enquadramento dos modelos de segurança social, a que se seguem dois outros sobre as tendências recentes do sistema previdencial português e a sua adaptação às crises de 2009 e 2020 e sobre a sustentabilidade do sistema previdencial em repartição, da responsabilidade de Paulo Pedroso. No quarto capítulo Andreia Teixeira reflete sobre a ideia de taxar a inteligência artificial, a automação e a internet das coisas, uma das alternativas de financiamento aos sistemas previdenciais, que é também alternativa à reflexão mais comum entre nós, que se tem centrado sobre o valor acrescentado das empresas. Finalmente o quinto capítulo, escrito por João Pedroso e Cândida Simões aborda os bloqueios e levanta ideias sobre potencialidades para o desenvolvimento dos -sempre falados e nunca desenvolvidos – regimes complementares de pensões em Portugal, que se reputam ser um instrumento importante para a garantia de níveis adequados de benefícios, nomeadamente no âmbito da proteção na velhice.

Na elaboração deste relatório, nomeadamente na sistematização da informação analisada, contamos ainda com a colaboração de Evandro Breia.

1 Os modelos de segurança social, por Paulo Pedroso

1.1 Os países de referência

Os primeiros sistemas de segurança social assentes na substituição de rendimentos, ligando os benefícios que proporcionam aos ganhos das pessoas, daí também serem chamados de sistemas ocupacionais ou ligados aos ganhos (*earns-related*) ficaram conhecidos como *bismarckianos*, dada a sua filiação no sistema de seguros sociais obrigatórios iniciados na Alemanha em 1889 pelo chanceler Otto von Bismarck. Estes sistemas são financiados por contribuições próprias, ou seja, uma percentagem dos salários repartida entre trabalhadores e empregadores, e correspondem a uma mutualização dos riscos de perda de rendimento em certas eventualidades, que incluíram desde o início, a velhice e morte, a invalidez, a doença e os acidentes de trabalho.

Os benefícios que proporcionam repõem uma fração do salário definida por fórmulas de cálculo ligadas aos níveis salariais num determinado período e ao tempo de permanência no sistema. São conhecidos também como sistemas de repartição (*pay-as-you-go*), uma vez que as receitas recolhidas dos contribuintes são tendencialmente transferidas de imediato para os beneficiários.

Nos anos cinquenta do século passado, as autoridades britânicas lançaram nas suas colónias, sob a pressão dos movimentos de libertação nacional, formas de proteção social que não implicassem que a administração tivesse de assumir responsabilidades coletivas pelos beneficiários. Assim, criaram sistemas de poupança obrigatória, sob gestão pública, em que cada beneficiário acumula (poupa) na fase inicial da vida os recursos de que beneficiará na fase final. Estes sistemas caracterizam-se pela existência de fundos de previdência (*provident funds*) públicos.

Estes fundos são financiados por contribuições próprias obrigatórias de trabalhadores e empregadores, tal como os seguros sociais *bismarckianos*, mas assentam numa lógica patrimonial e não na mutualização do risco. Os fundos recolhidos são administrados pelo Estado - que os investe para valorizar os recursos acumulados - e as prestações que deles resultam para os beneficiários são o resultado do capital acumulado e da sua valorização. Apesar de estes fundos terem sido lançados nas então colónias britânicas de África e da Ásia, hoje têm expressão predominante nos países que emergiram das colónias asiáticas. O exemplo de referência internacional desta experiência é o fundo de previdência central (*Central Provident Fund*) de Singapura, criado em 1955.

Em 1981, sob a ditadura do General Pinochet e a influência da escola económica liberal de Chicago, o Chile rompeu com o sistema de seguros sociais e substituiu a proteção social *bismarckiana* por um sistema de capitalização em contas individuais geridas por fundos privados, abrindo um novo capítulo no desenvolvimento dos sistemas modernos de proteção social. O sistema de contas individuais opera como os fundos de previdência públicos quanto

ao financiamento e técnica de atribuição de prestações, isto é, recolhe contribuições obrigatórias, que são investidas e devolvidas sob a forma de prestações cujo valor é definido pelo capital acumulado acrescido da valorização que teve. Mas distingue-se pela criação de um mercado de serviços financeiros (de fundos de pensões), sendo os beneficiários chamados a escolher os operadores de mercado em que são colocadas as suas poupanças.

Mais de uma década depois, em 1994, a Suécia introduziu a mais recente inovação em matéria de proteção social contributiva, na sequência de um amplo pacto social partilhado pelos sindicatos, entidades patronais e partidos políticos, criando o sistema designado de contribuições definidas virtuais (*notional defined contributions*). Este sistema funciona como a segurança social *bismarckiana* nas regras de financiamento e gestão de recursos, pois mantém a técnica da repartição em que tendencialmente as contribuições são transferidas imediatamente de contribuintes para beneficiários. Mas combina-a com uma alteração de lógica nas regras de atribuição de benefícios. A fórmula de cálculo dos benefícios tem uma lógica patrimonial e resulta do saldo dos descontos feitos (tratando-os como um depósito virtual) com uma valorização convencional (não há valorização real, porque não há investimento dos fundos). Assim, cada beneficiário tem permanentemente uma conta individual virtual em que é “depositado” o seu contributo e que recebe um “juro” fictício.

1.2 As lógicas subjacentes

Os diferentes modelos de proteção social contributiva são formas diferentes de organização das sociedades para realizarem o fim comum de garantirem um certo nível de rendimentos quando os que hoje participam na atividade económica deixarem de o fazer¹. São, por isso, uma forma de as sociedades se organizarem para garantir em cada momento, aos seus membros, direitos sobre a produção futura (Barr, 2001, 2002).

A necessidade de garantir esses direitos deriva da impossibilidade de cada indivíduo acumular reservas de bens para poder consumir quando deixa de produzir. Perante essa impossibilidade, há duas formas de garantir capacidade de consumo futura: a promessa de que os produtores do futuro garantirão o acesso a bens e serviços aos produtores de hoje; a acumulação individual de recursos patrimoniais que possam ser mobilizados quando necessários.

A segurança social tradicional *bismarckiana* baseia-se na promessa de que os produtores do futuro garantirão o acesso a bens e serviços aos produtores de hoje, transferindo essa promessa da esfera da solidariedade familiar (onde se concretizava na ausência de proteção social) para a esfera coletiva (dos trabalhadores e empregadores). Numa formulação simples,

¹ A exposição da lógica do modelo centra-se nas prestações diferidas e em especial nas pensões de velhice, mas aplica-se também às outras prestações de segurança social.

a lógica da promessa é a de que os trabalhadores de hoje cuidam dos trabalhadores de ontem, renunciando a uma parte dos seus salários para pagar as suas pensões e os trabalhadores de amanhã cuidarão dos de hoje, renunciando por sua vez a uma parte dos salários que auferirão para pagar as pensões futuras dos trabalhadores de hoje.

A promessa materializa-se na renúncia dos trabalhadores a uma parte do seu salário para que outros no futuro abduquem em seu favor. A ligação entre o salário e a proteção social, que a segurança social assim operacionalizou e que criou a instituição social a que se chama assalariamento (Castel, 1995), dá aos trabalhadores uma segurança de acesso ao seu salário (a parte dele) quando deixarem de o ter.

A segurança social operou um certo nível de “socialização do salário” (Friot, 2008), dada a renúncia a uma parte dos seus rendimentos por parte dos trabalhadores ativos (via contribuições) e a transferência da parcela libertada para os trabalhadores não ativos (via pensões). Nesta perspetiva, a pensão é um “salário socializado” (Friot, 2008; Murteira, 2011). Ou seja, é um salário garantido pelos assalariados aos pensionistas, com base num contrato de solidariedade entre gerações (e dentro da mesma geração entre saudáveis e doentes, entre quem tem acesso ao trabalho e quem não tem).

A alternativa à “socialização do salário” operada pela segurança social *bismarckiana* parte de uma base filosófica totalmente oposta de individualização dos riscos sociais. Nesta perspetiva, o *homo economicus* reserva uma parte do seu poder de compra para garantir um consumo diferido, através da poupança individual.

Mas os economistas sabem que os cidadãos têm, se deixados livres, um comportamento que sobrevaloriza o presente sobre o futuro. Sofrem de uma “miopia” em que as pressões económicas do presente se sobrepõem à previsão do futuro, pelo que mesmo os mais liberais defendem que o Estado deve intervir como corretor do comportamento enviesado, “antieconómico”, que essa miopia dos cidadãos implica, impondo-lhes uma poupança forçada. Por isso, os sistemas individualistas incluem a obrigatoriedade da poupança, por forma a que o trabalhador consiga acumular um montante de património adequado às suas necessidades na fase final da vida (ou quando adoece ou perde o emprego).

O que diferencia na essência os modelos de poupança dos modelos de socialização do salário é que nos modelos de poupança individual cada cidadão depende exclusivamente de si e o Estado, ao obrigá-los a poupar, atua como regulador da racionalidade económica da sua repartição do consumo ao longo do ciclo de vida, enquanto nos modelos de socialização atua como garante do cumprimento da promessa intergeracional.

Num modelo de poupança individual, o que o trabalhador obterá como pensão é o resultado direto do que poupar ao longo da vida e da valorização das reservas acumuladas através dessa poupança. A poupança exigida ao cidadão é investida em seu nome e o retorno desse investimento é-lhe devolvido, depois de deduzidos os custos e as margens dos operadores.

O investidor em nome do cidadão, o guardião das suas poupanças, pode ser uma empresa privada, um fundo de pensões, como acontece nos sistemas baseados nas contas individuais,

mas também pode ser o Estado (nos fundos de previdência públicos). Neste último caso é regulador e administrador. No caso anterior é apenas regulador e um dos seus papéis decisivos é o de regular os fundos de pensões que o administram.

As duas lógicas de financiamento da segurança social – socialização do salário e poupança – correlacionam-se com as lógicas de distribuição de benefícios – repartição e capitalização.

A socialização do salário cria tradicionalmente uma distribuição de benefícios sob a forma de repartição em que, no essencial o que é recebido em cada momento dos trabalhadores contribuintes é transferido imediatamente para os beneficiários pensionistas. Mas, como se trata de um contrato baseado numa promessa futura, as incertezas sobre esse futuro têm de ser mitigadas, nomeadamente as que derivam das transformações demográficas (aumento da longevidade e diminuição da natalidade, em particular), pelo que há que constituir reservas patrimoniais coletivas que permitam fazer face a riscos de desequilíbrio. Deste modo, o cálculo das taxas deve ter em conta a proporcionalidade do esforço a exigir a cada geração.

O equilíbrio atuarial – a sustentabilidade financeira - dos sistemas de repartição deve ser garantido por uma relação prudente entre os níveis de contribuição a exigir aos trabalhadores e o volume de benefícios totais a conceder aos pensionistas, tendo em conta a sua longevidade, para que nem se sobrecarregue os trabalhadores com taxas desnecessariamente elevadas, nem se gerem pensões inadequadamente baixas com os descontos recebidos, nem para corrigir erros de um ou outro lado, o sistema entre em desequilíbrio.

Os sistemas que assentam na poupança dependem da capitalização conseguida com os recursos poupados, uma vez que cada contribuinte deve ver maximizado o valor patrimonial dos recursos que confia a quem os invista em seu nome.

Mas a experiência introduzida pela Suécia de “contas individuais virtuais” assenta numa lógica patrimonial no cálculo do acesso aos benefícios sem que haja investimento dos recursos (daí também se lhe chamar sistema de contribuições definidas não financeiras). A lógica patrimonial restringe-se à definição dos direitos futuros (na prática, à fórmula de cálculo da pensão).

Os fundos de reserva, geridos pelas entidades responsáveis pelos sistemas de repartição, por outro lado, são frequentemente geridos numa perspetiva de capitalização, sem que isso os vincule a nenhum tipo de atribuição de benefícios. Qualquer sistema pode gerar fundos de reserva que são mobilizados para as situações de défice, seja qual for o modo de atribuição dos benefícios.

Na Tabela apresenta-se a correspondência entre a lógica de gestão de recursos e a lógica de atribuição de benefícios de cada sistema de segurança social contributiva.

Tabela 1. Correspondência entre a lógica de gestão de recursos e a lógica de atribuição de benefícios de cada sistema de segurança social contributiva

Lógica de gestão dos recursos	Lógica de atribuição de benefícios	
	Socialização do salário	Poupança
Repartição <i>(pay-as-you-go)</i>	Segurança social clássica – são cobradas taxas sobre os ganhos que são transferidas imediatamente sob a forma de benefícios. Os benefícios são calculados por fórmulas ligadas ao nível salarial atingido num determinado período da vida ativa	Segurança social com contas individuais virtuais - são cobradas taxas sobre os ganhos que são transferidas imediatamente sob a forma de benefícios. Os benefícios são calculados por fórmulas ligadas ao valor das contribuições efetuadas, acrescido de uma taxa de juro convencional.
Capitalização		Fundo público de previdência – são feitas poupanças obrigatórias (a que podem crescer poupanças facultativas) sobre os ganhos que são investidas por um fundo público. Os benefícios são calculados por fórmulas ligadas ao valor das contribuições efetuadas, acrescido da valorização dos investimentos efetuados Contas individuais - são feitas poupanças obrigatórias (a que podem crescer poupanças facultativas) sobre os ganhos que são depositadas em fundos privados em condições de mercado. Os benefícios são calculados por fórmulas ligadas ao valor das contribuições efetuadas, acrescido da valorização dos investimentos efetuados

Fonte: elaboração própria.

Alguns países seguem uma modalidade de proteção completamente diferente dos modelos propostos, na medida em que criaram mecanismos de rendimento de cidadania, ou seja de proteção social que não depende nem de esforço contributivo nem de poupança, mas de uma proteção universal, financiada pelo Estado, a partir das suas receitas fiscais gerais. Em termos técnicos, não se trata de segurança social, embora seja uma modalidade de proteção social

que tem vindo a receber no plano teórico, algum apoio, uma vez que corresponde a uma redistribuição universal de recursos geridos pelo Estado. Estas situações são, contudo, ainda muito limitadas e incluem duas realidades opostas. De um lado, países com sistemas de proteção social básica generosos. De outro, países em que a proteção universal é muito próxima da assistência social, de um valor mínimo e difere desta apenas por a atribuição do benefício não estar dependente de condição de recursos. Muitos países que escolhem esta última opção, sendo essencialmente países em desenvolvimento, têm dificuldades administrativas em operacionalizar a assistência social, seja por ausência de registos civis fiáveis, seja por dificuldades técnicas e administrativas na prova de rendimentos, quer devido à informalidade dos rendimentos, quer à fragilidade das estruturas administrativas da proteção social.

1.3 Os riscos enfrentados

Os defensores de cada sistema de segurança social tendem a maximizar as vantagens e minimizar os riscos do “seu” modelo por relação aos alternativos, mas todos eles enfrentam incertezas e riscos.

Nicholas Barr sistematizou os riscos que os sistemas de segurança social enfrentam em seis tipos de riscos: choques macroeconómicos, choques demográficos, riscos políticos, riscos de gestão, riscos de investimento e riscos no mercado das anuidades (Barr, 2002).

Os choques macroeconómicos afetam o sistema de dois ângulos, porque afetam a produção e os preços. A redução da capacidade produtiva do país afeta os sistemas de repartição, na medida em que aumenta o desemprego, diminuindo a capacidade contributiva e causando dificuldades de financiamento do sistema. Mas os choques macroeconómicos afetam também os sistemas de capitalização, na medida em que a inflação provoca a desvalorização real das poupanças acumuladas.

Os choques demográficos, como o envelhecimento, afetam fortemente os sistemas de redistribuição, na medida em que a população em idade ativa se estreita e a população dependente das contribuições da população ativa se alarga. Mas os sistemas de capitalização não lhe estão totalmente imunes, na medida em que os choques demográficos interagem com a economia. A diminuição da população em idade ativa provoca uma diminuição do produto que, por sua vez, provoca inflação, que provoca perda de poder de compra das poupanças.

Os riscos políticos são mais intensos no sistema de redistribuição na medida em que há o risco de manipulação do sistema para gerar benefícios para certos grupos de beneficiários ou para os beneficiários atuais que podem gerar mais-valias políticas imediatas, mas sobrecargas diferidas, em prejuízo das gerações futuras. Nos sistemas de capitalização de gestão pública, há também riscos políticos, porque a gestão dos recursos geridos pelo Estado, não obedecendo a mecanismos de mercado, pode não ser transparente e a valorização das

poupanças declaradas ao contribuinte pode não ser real, bem como os investimentos feitos podem ser interessantes para o Estado, mas não ser os mais adequados à valorização do património dos contribuintes. Finalmente, em sistemas de capitalização, há o risco político da incapacidade de supervisão da gestão dos investimentos, criando perdas potenciais.

Os riscos de gestão são mais intensos nos sistemas de capitalização na medida em que a repartição é um processo de gestão corrente. A garantia de que não ocorre má gestão (ou fraude) nos investimentos ou de que o perfil de risco dos investimentos feitos é adequado aos interesses do beneficiário é um dos pontos difíceis dos sistemas de capitalização, a par da dificuldade de criar verdadeiros mercados de fundos em economias de média e pequena dimensão, em que os comportamentos monopolistas ou quase monopolistas dos fundos dominantes podem distorcer as condições de mercado e gerar rendas desproporcionadas para as entidades gestoras.

Os riscos de investimentos são apanágio dos sistemas de capitalização, dada a volatilidade dos mercados financeiros e a incerteza sobre investimentos de longo prazo. Importa ter presente que, na perspetiva dos fundos, os investimentos são feitos em fluxo permanente. Mas, na perspetiva do cidadão, há um momento em que as poupanças acumuladas têm de ser transformadas em liquidez. Se esse momento for desfavorável, o cidadão pode ser seriamente prejudicado face a outros em circunstâncias em tudo idênticas que convertam a poupança em benefício num momento em que o mercado seja favorável. Em países com mercados de capitais insuficientemente desenvolvidos há ainda que ter em conta um outro risco de investimento. Na prática, as poupanças acumuladas em fundos de pensões são liquidez retirada à economia que reforçará o investimento, financiando nessa operação o crescimento económico. Se os fundos são investidos totalmente noutras economias, essas verbas são subtraídas ao investimento nacional, diminuindo o crescimento potencial. Se são investidos nacionalmente, em condições deficientes de funcionamento do mercado de capitais, o risco de investimento eleva-se.

Finalmente, há os riscos do mercado de rendas vitalícias (*annuities*), um risco exclusivo dos sistemas de capitalização, embora mimético dos riscos de sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social clássicos. Embora se refira os sistemas de capitalização como sendo baseados na poupança, eles são, de facto baseados num misto de poupança e seguro. Para mitigar o risco de perda de rendimento na velhice, na generalidade dos sistemas de capitalização, no momento da reforma, os capitais acumulados são transformados num seguro vitalício que proporciona um rendimento garantido (renda vitalícia). O valor da prestação a receber no âmbito desse seguro é definido por cálculos atuariais que têm em conta a esperança média de vida e a variação previsível do valor dos ativos em carteira, sendo o risco financeiro passado do beneficiário para o segurador. Assim, os sistemas de capitalização estão também expostos aos riscos no mercado segurador.

Assim, não há sistema isento de riscos e a evolução dos sistemas de proteção social deve ter presente que, consoante a natureza predominantemente pública ou privada dos sistemas de segurança social requerem capacidades por parte dos atores públicos e privados. Nicholas Barr sistematizou os pré-requisitos essenciais que têm de ser garantidos quer por atores

públicos, quer por atores privados e quer em esquemas públicos, quer em esquemas privados, para que haja a prevenção adequada dos riscos.

Os grandes desafios da sustentabilidade dos sistemas públicos incidem sobre o sector público. São de natureza de política macroeconómica e orçamental, capacidade administrativa e gestão política das reformas a introduzir.

Tabela 2. Pré-requisitos dos sectores público e privado

		Essencial para sistemas públicos	Essencial para sistemas privados
Pré-requisitos do sector público	Sustentabilidade orçamental	X	
	Sustentabilidade política	X	X
	Capacidade administrativa para recolher contribuições	X	X
	Capacidade de manter a estabilidade macroeconómica	X	X
	Capacidade de regular com eficácia		X
Pré-requisitos do sector privado	População suficientemente informada		X
	Existência de recursos financeiros		X
	Funcionamento dos mercados financeiros		X
	Capacidade adequada do sector privado		X

Fonte: Adaptado de Barr (2002: 34).

Em particular, um sistema público tem de manter-se equilibrado por forma a não gerar défices insustentáveis. Para isso depende de um quadro de estabilidade económica, que permita o crescimento do emprego, e da capacidade administrativa para recolher as contribuições (e pagar corretamente os benefícios).

Os grandes desafios da sustentabilidade dos sistemas privados repartem-se entre os agentes públicos e privados.

Na gestão de um sistema privado, o Estado não tem responsabilidade pelo equilíbrio orçamental do sistema, mas tem responsabilidade pela supervisão adequada do mercado. Mantém-se a necessidade de haver um quadro macroeconómico favorável e de haver capacidade administrativa, ainda que não para recolher, para garantir que as contribuições são efetivamente feitas.

Um sistema privado cria um segmento específico no mercado financeiro que começa nas decisões dos cidadãos, que têm de ter informação suficiente para optar entre alternativas que lhes são colocadas. O mercado financeiro tem de ser suficientemente eficaz para garantir que os recursos financeiros investidos o são de modo adequado e a capacidade do sector privado para gerir o volume de recursos sob sua responsabilidade é um elemento fulcral do sucesso do sistema.

1.4 O Banco Mundial e a diversificação de riscos

Os sistemas concretos de protecção social em cada país nem sempre são “puros”, seguindo apenas um desses modelos, mesmo se não se tiver em conta as prolongadas transições que fazem coexistir modelos durante décadas quando há ruturas, de que é paradigmático o caso chileno já que, mesmo operada em ditadura, a transição para as contas individuais permitiu a permanência do sistema de repartição para os seus beneficiários que não quisessem transferir-se para o novo sistema.

Há uma proposta do Banco Mundial, desde os anos noventa do século passado (World Bank, 1994) que advoga que os países devem combinar, de acordo com as suas tradições, os diferentes modelos num sistema assente em vários pilares, que cumprem objetivos diversificados.

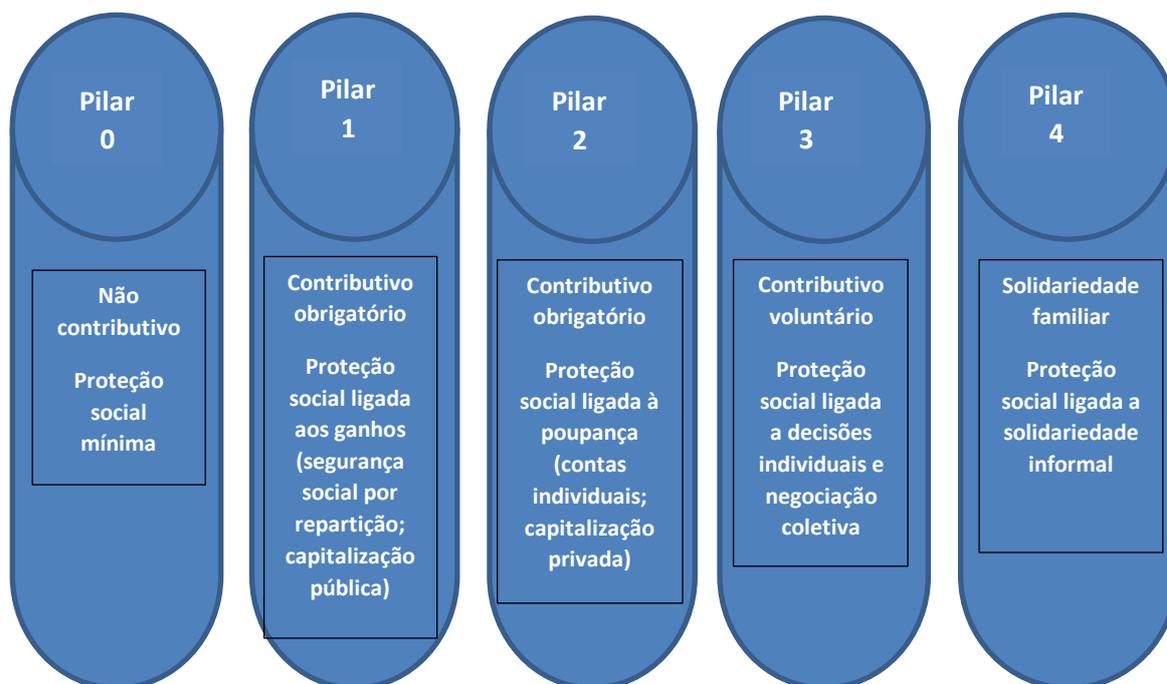
O modelo integrado de protecção social do Banco Mundial, na sua mais recente formulação defende que a protecção dos idosos deve assentar em 5 pilares (Holzmann e Hinz, 2005).

Nesta perspetiva, cada pilar de protecção social deve ser dirigido para a resolução de um tipo de problema social e a combinação dos pilares mitiga o risco global do sistema ao diminuir a sua exposição a cada um dos problemas específicos de cada modelo (Holzmann e Hinz, 2005: 43). Ou seja, os sistemas correriam menos risco global dado que diversificariam os riscos a que se expunham.

O pilar 0 combate o risco social de pobreza prolongada e garante protecção mínima a quem depende do sector informal da economia ou não participa na atividade económica. O pilar 1 protege os trabalhadores de modo proporcional aos seus ganhos, mitigando os riscos do seu próprio comportamento e da volatilidade dos mercados financeiros. O pilar 2 protege igualmente os contribuintes dos riscos do seu próprio comportamento e do risco de manipulação política e má gestão do sistema de repartição. O pilar 3 protege os indivíduos de

insuficiências dos pilares de proteção 1 e 2. O pilar 4 garante uma rede informal complementar ao Estado-Providência, interagindo positivamente com os pilares anteriores, maximizando os seus efeitos.

Figura 1. Modelo integrado de proteção social do Banco Mundial



Fonte: elaboração própria a partir de Holzmann e Hinz, 2005: 42

A ideia da diversificação de riscos é apelativa, na medida em que a proteção social opera com fatores de longo prazo, que geram riscos e incertezas e obriga a decisões sem o domínio do comportamento das variáveis no longo prazo. Mas fica por demonstrar porque o pilar 2 e o pilar 1 necessitam de ser diferenciados – e sendo-o porque se propõe que sejam ambos obrigatoriamente necessários, na medida em que o pilar 2 se diferencia do primeiro apenas pela garantia da gestão privada dos fundos de capitalização. Pode perceber-se, na lógica da diversificação de risco, a necessidade de mecanismos de repartição e capitalização coexistirem, mas a separação do segundo pilar pelo perfil de entidades gestoras e não pela natureza do financiamento levanta questões e dúvidas sobre o interesse e necessidade de criar em todos os países um mercado de fundos de pensões. Como sublinhara Peter Orszag e Joseph Stiglitz, o racional para a privatização da segurança social que assenta na ineficiência dos governos e superioridade da gestão pelos mercados, não passa de um mito (Orszag & Stiglitz, 2001: 37).

1.5 A segurança social e o Estado-providência

A Europa foi o berço da segurança social clássica. Tendo o movimento começado na Alemanha no fim do século XIX, rapidamente se difundiu por todo o continente e em poucas décadas praticamente todos os países europeus se tinham dotado de sistemas de proteção social contributiva.

A partir de um núcleo essencial de garantias aos trabalhadores, a segurança social foi também o embrião do surgimento do moderno Estado-providência.

As primeiras experiências que conduziram ao Estado-Providência moderno ocorreram na Alemanha, com o conjunto de leis que criou seguros obrigatórios para os trabalhadores, ao longo da década de 1880 a 1890. Nestas medidas, o problema essencial que se pretendia resolver era o da precariedade das classes trabalhadoras.

Os seguros obrigatórios espalharam-se por todo o mundo industrializado. Deram origem a prestações que visavam a manutenção do nível de rendimento dos trabalhadores afetados por uma condição que os privasse do trabalho e protegesse as suas famílias (subsídio de desemprego, indemnização por acidente de trabalho, pensão de invalidez, pensão de velhice, pensão de viuvez) ou lhes permitisse enfrentar custos acrescidos (abonos de família, subsídios de casamento, subsídios por morte).

Os seguros obrigatórios partiam de um contrato social tripartido, na medida em que eram impostos pelo Estado em nome do interesse comum (obrigatoriedade), co-financiados por empregados e empregadores (contribuições sociais) e administrados pelos três coletivos participantes (tripartismo na administração da segurança social).

Este modelo de proteção centrado nos trabalhadores e suas famílias – o modelo Bismarckiano – expandiu-se por países europeus em variantes com algumas particularidades institucionais relevantes. Nomeadamente em Inglaterra foram organizadas missões de estudo aos seguros obrigatórios alemães e o governo social-liberal de Lloyd George – que tinha com Beveridge participado no estudo do caso alemão - adotou uma variante, que garantindo os mesmos princípios os executava de modo diferente, abrindo o seguro obrigatório a mutualidades e companhias de seguros privados. O sistema inglês que assim nascia confiava menos espaço ao Estado, remetido para a função de regulamentador e regulador e se originalmente terá visado reforçar formas de associativismo dos trabalhadores pré-existentes, as mutualidades, resultou num sistema assente predominantemente em companhias de seguros privadas.

Mas a segurança social previdenciária, que Bismarck e Lloyd-George abriram deixou a descoberto a outra grande questão social que a industrialização colocou, a da existência de circunstâncias em que a pobreza impede as pessoas de acesso aos recursos básicos para a subsistência e em momentos em que o acesso ao trabalho está também vedado.

Tabela 3. Os modelos Bismarckiano e Beveridgiano de política social

	Modelo Bismarckiano	Modelo Beveridgeano
Objetivo	Manutenção do nível de rendimento dos trabalhadores	Prevenção/combate à pobreza
Benefícios	Relacionados com os salários	Valor idêntico (<i>flat-rate</i>)
Elegibilidade	Registo de contribuições	Residência (ou necessidade)
Cobertura	Trabalhadores/assalariados	Toda a população
Financiamento	Contribuições sociais de empregadores e trabalhadores	Impostos
Risco social contra o qual surge	Precariedade social das classes trabalhadoras	Precariedade social das pessoas em situação de pobreza

Fonte: Traduzido e adaptado de Bonoli, G. (1997).

Em plena segunda guerra mundial, o governo britânico encomendou a William Beveridge um relatório sobre a política de segurança social no país. Esse relatório adotou um olhar completamente diferente para os problemas sociais, assumindo que esta se devia concentrar na “questão social” mais ampla de combate às condições que impedem as pessoas de participar na vida social, assumindo como prioridades combater os “cinco gigantes” que obstaculizam a participação plena na sociedade – a necessidade, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade.

O ponto de partida de Beveridge não é a compensação aos trabalhadores, é a emancipação das pessoas face às situações que obstaculizam o seu contributo para a vida em sociedade. Com esta mudança de foco, o risco social mais importante a precaver é o da precariedade social das pessoas em situação de pobreza e as políticas devem ser dirigidas para prevenir e corrigir o risco de pobreza.

Se o foco muda dos trabalhadores para a população em geral, há um impacto no desenho das prestações sociais, que devem ser universais. Beveridge defendia que todas as pessoas residentes num país e que partilhassem uma necessidade deveriam receber um benefício idêntico (*flat-rate*) e o seu modelo implicava também uma alteração importante no modelo de financiamento e de administração das políticas sociais. Neste modelo, estas políticas não são financiadas por mecanismos de seguro, ou seja, por grupos fechados de beneficiários que

contribuem para benefício próprio, mas através do esforço da coletividade, ou seja, através de impostos gerais que financiam as políticas sociais como financiam as outras áreas de política.

O contributo de Beveridge para o redesenho das prestações sociais acabou por ser relativamente reduzido e a generalidade dos países mantiveram modelos de transferências sociais do tipo dos seguros obrigatórios, apenas os complementando com uma ideia que ficou associada a Beveridge (mas que o próprio não favorecia) da criação de sistemas de prestações complementares, de combate à pobreza, sujeitas a condições de recurso, portanto restritas a pobres e não de acesso universal².

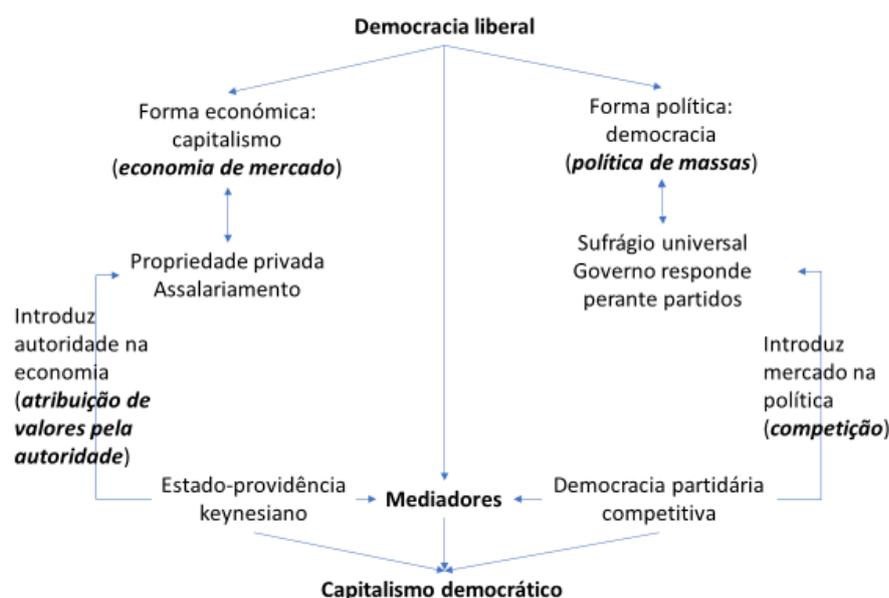
As, nas duas variantes, o capitalismo europeu do pós-guerra deu origem um novo tipo de Estado e de regulação da economia. O Estado-Providência é uma forma de Estado social em economia de mercado, na verdade uma evolução do capitalismo, que tem uma estrutura política própria.

Essa estrutura política implica que a economia de mercado aceite a regulação de aspectos sociais do seu funcionamento pelo Estado e que a política se organize a partir de formas de concorrência, naquilo a que Claus Offe chamou o capitalismo democrático (1983). No capitalismo democrático, a economia de mercado é a forma económica, a propriedade privada a base da economia e o assalariamento da força de trabalho a forma de organização de distribuição primária do rendimento. No capitalismo democrático, a democracia, assente na mobilização das massas, no sufrágio universal, na existência de governos que respondem perante partidos e parlamentos é a forma política (Figura 2).

O que o capitalismo democrático fez foi introduzir a regulação na economia, através do Estado, regulando as relações sociais no processo de produção, impondo limites aos mercados, como se vê na fixação de salários mínimos, no direito individual e coletivo do trabalho, na segurança social; ao mesmo tempo que introduzia a concorrência na política, fazendo a democracia partidária competitiva funcionar como um mercado eleitoral. Esta contaminação recíproca, deu origem ao Estado-Providência porque desradicalizou os antagonismos de classe e a luta política, forçou cada classe social a ter em conta as outras, diminuiu os riscos dos trabalhadores, tornou os seus movimentos não revolucionários e estabilizou o emprego. Ao mesmo tempo mudou a política, fazendo nascer partidos que aspiram a ganhar os votos de todos os segmentos do eleitorado (os *"catch-all parties"*), desradicalizando-se ideologicamente, retirou poder às suas bases militantes e deu poder aos eleitores. Para Claus Offe, foi o Estado-Providência que compatibilizou o capitalismo e a democracia, criando um sistema alternativo à democracia liberal e ao socialismo.

² Se a visão de Beveridge influenciou apenas de modo circunscrito as prestações sociais britânicas, revolucionou o sector dos serviços sociais e a criação de um serviço nacional de saúde, de acesso universal e gratuito, financiado pelos impostos, tornou-se a imagem de marca do sistema britânico de proteção social, tendo vindo a ser adotado por outros países, em que substituiu (como em Portugal a partir de 1979) os sistemas em que o acesso à saúde estava ligado aos seguros previdenciários. A sua visão teve também grande impacto no desenvolvimento de políticas públicas de habitação e de políticas de serviços sociais de acesso universal.

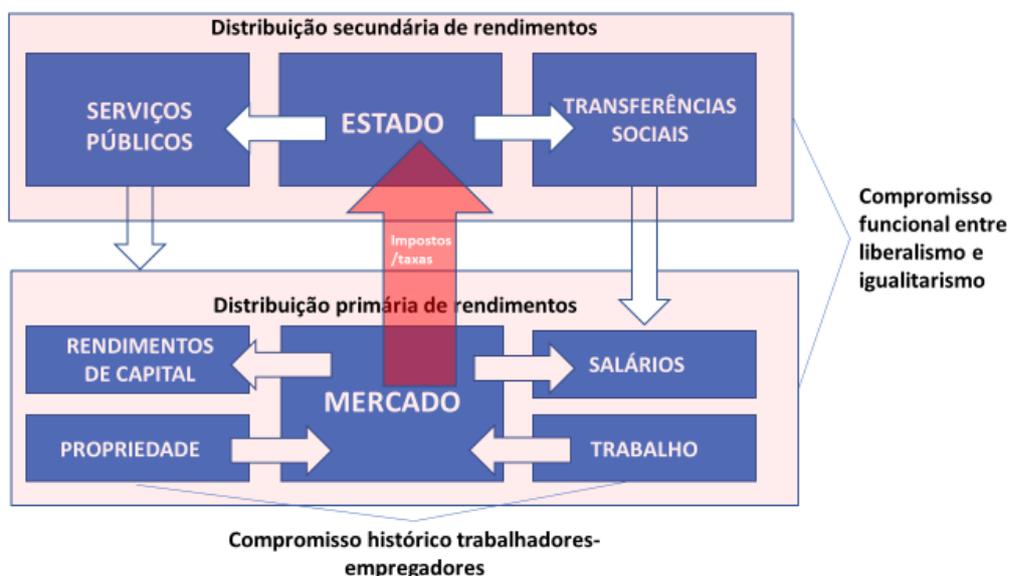
Figura 2. Pluralismo político e Estado-providência na compatibilização capitalismo-democracia



Fonte: elaboração própria a partir de Offe (1983)

Essa compatibilização assenta no respeito pela propriedade privada e pela economia de mercado como forma de produção e distribuição de bens e serviços e de distribuição primária do rendimento. Os mercados remuneram o capital investido sob a forma de rendimentos de capital e o trabalho sob a forma de salários. Mas, capitalistas e trabalhadores são chamados a renunciar por diversas formas a uma parte dos seus rendimentos (impostos, contribuições, taxas) para financiar o intervencionismo do Estado que permite aos cidadãos não dependerem apenas das suas condições económicas para ter acesso ao conjunto de serviços e prestações sociais de cidadania, que o Estado garante. Com os recursos assim mobilizados (Figura 3), o Estado promove uma distribuição secundária de rendimentos, quer através das transferências sociais que faz para certos grupos sociais (como as pensões e subsídios), quer através da despesa pública que faz com o desenvolvimento de serviços públicos tendencialmente de acesso universal (como a educação, a saúde, ou os cuidados a crianças, idosos e pessoas com deficiências e incapacidades).

Figura 3. Estrutura política do Estado-Providência



Fonte: elaboração própria a partir de Kaufmann, X. F. (2012)

A natureza e extensão das prestações atribuídas pelo Estado, bem como o âmbito dos serviços públicos desenvolvidos varia de país para país, mas nenhum Estado-Providência prescinde de ter alguma forma de uns e outros.

O Estado materializa desta forma o princípio da inclusão, intervém para corrigir desigualdades de oportunidades e garantir direitos de participação na economia e na vida social e não apenas de participação e controlo político.

A resultante institucional desse processo foi uma nova forma de Estado, com propriedades políticas próprias cuja relação com o mercado e a sociedade civil, é a seguinte (cf. Kaufmann, 2012):

- Na esfera económica, a preservação da propriedade e da iniciativa empresarial;
- Na esfera da distribuição, a distribuição primária de rendimento, de acordo com os princípios da economia de mercado, orientada exclusivamente para o pagamento pela produção (não há salário “social”), mas havendo uma distribuição secundária que garante direta ou indiretamente um mínimo de subsistência a todos os que não têm rendimentos do capital ou do trabalho;
- Na esfera da reprodução, o apoio e/ou o complemento dos serviços familiares por serviços de educação, saúde e apoio social regulados e subsidiados ou inteiramente financiados pelo Estado, quando não produzidos por ele próprio.

1.6 A pluralidade dos Estados-providência

O Estado-Providência tem um mecanismo-base, o do acordo entre atores do mercado de que uma parte dos recursos deve ser entregue ao Estado para corrigir desigualdades e dar aos cidadãos a possibilidade de terem um nível de vida parcialmente independente do seu poder de compra. Por isso, os Estados-Providência são em geral Estados com níveis intermédios ou elevados de carga fiscal e parafiscal.

Mas essa disponibilidade para pagar impostos é também parte de um acordo que garante a paz social. Para que o Estado-Providência se afirmasse foi necessário um compromisso histórico entre trabalhadores e empregadores que garantiu paz social, deu aos empregadores garantias de que não haveria um movimento dos trabalhadores disruptivo e revolucionário em troca da aceitação pelos empregadores de que estes têm o direito de se associar em sindicatos, de negociar coletivamente as suas condições de trabalho e de beneficiar da proteção de instituições públicas reguladoras do trabalho que garantem um direito do trabalho que protege os trabalhadores e que esse direito do trabalho é respeitado.

Globalmente considerado, o Estado-Providência parte de um pacto social que implica a renúncia ao conflito social permanente, a partilha de responsabilidades, o reconhecimento das insuficiências do mercado para regular a vida social e a transferência para o Estado de recursos, autoridade e responsabilidade na esfera da economia e na esfera do bem-estar individual.

Diversos autores têm procurado encontrar “famílias” de Estados-Providência. Neste quadro, os trabalhos de Esping-Andersen deram origem a uma tipologia do que chamou “capitalismo de bem-estar”, que tem alimentado diversos debates e que identificou três tipos de regime: social-democrata, liberal e continental (Esping-Andersen, 1990, 1999). Desde a publicação dos seus trabalhos, nasceu ainda uma controvérsia em torno da existência de uma quarta variante, em que alguns autores salientam a especificidade dos países do sul da Europa e outros, dos países asiáticos. Mas Esping-Andersen, defendendo o carácter ideal-típico da sua proposta (Esping-Andersen, 1999) reforçou que o que para si está em causa é o princípio de organização que os cidadãos consideram primordial, no equilíbrio entre as várias instituições produtoras de bem-estar.

Esping-Andersen vai buscar para a elaboração da sua tipologia uma ideia de Karl Polanyi (1944). Este autor defendia que o capitalismo liberal teve de criar mercadorias fictícias para funcionar. Uma dessas mercadorias fictícias é o trabalho, que é uma capacidade humana, indissociável da pessoa do trabalhador, mas que é tratado no mercado como algo que pode ser transacionado. Essa ficção no Estado liberal tornaria a vida social insuportável porque o preço da mercadoria podia atingir valores insustentáveis para a sobrevivência. Pelo que as economias de mercado, para não se autodestruírem teriam de existir incrustadas em instituições que diminuíssem a “mercadorização” das mercadorias fictícias e, para o que aqui interessa, do trabalho e da vida humana.

Assim, o capitalismo liberal do século XIX terá procurado a mercadorização radical da vida humana, removendo todos os mecanismos que permitem à pessoa ter um modo de vida fora da sua relação com o mercado de trabalho. Retirando ao camponês o acesso a terras comunais, separando as suas famílias alargadas pelas migrações, fazendo o assalariado e sua família depender apenas do seu salário, toda a existência humana se resumia ao que fosse possível fazer com o resultado da venda da força de trabalho. No capitalismo liberal a vida humana seria inteiramente mercadorizada.

No capitalismo de bem-estar, as instituições desenvolvidas pelo Estado e pelo movimento coletivo dos trabalhadores permitir-lhes-ia ter um nível de vida acima do que depende exclusivamente do poder de compra, quer pelo acesso a bens e serviços de forma solidária, pela entreatajuda, quer pela garantia de direitos, assumida pelo Estado-Providência. Ou seja, no capitalismo de bem-estar encontram-se diversas formas de a vida humana ser desmercadorizada, desligada do poder de compra. A desmercadorização é o acesso à cidadania social, só que diferentes sociedades procuram níveis mais ou menos elevados de desmercadorização e quanto mais desmercadorizadas forem mais se afastam do capitalismo liberal.

Para entender como o capitalismo de bem-estar (para este efeito sinónimo do capitalismo democrático de Claus Offe) se produz, Esping-Andersen procura estudar o modo como o Estado interage com as outras instituições produtoras de bem-estar.

Tabela 4. Resumo das características dos regimes de capitalismo de bem-estar

	Liberal	Social-democrático	Conservador
Papel de Família Mercado Estado	Marginal Central Marginal	Marginal Marginal Central	Central Marginal Subsidiário
Modo predominante de solidariedade	Interesse individual	Universalismo	Parentesco Corporatismo Estatismo Familismo
Foco de solidariedade	Mercado	Estado	Família
Grau de desmercadorização	Mínima	Máxima	Grande (ganha-pão)
Exemplos modais	EUA	Suécia	Alemanha Itália

Fonte: Traduzido de Esping-Anderson, 1999.

O modelo social-democrata confia essencialmente no Estado como mecanismo de proteção contra os riscos sociais, pelo que é o que leva mais longe a garantia de direitos sociais universais e gera mais igualdade. Sendo o mais desmercadorizado procura dar aos cidadãos acesso a serviços e recursos de modo independente quer do seu poder de compra quer da intensidade das suas relações familiares.

O modelo liberal confere o papel primordial ao mercado, pelo que convive com níveis elevados de desigualdade e liga fortemente o estatuto social e a proteção dos cidadãos ao seu nível de poder de compra, deixando para o Estado o papel de proteção residual dos mais pobres, dos que por incompetência ou azar não têm acesso a recursos próprios nem a redes de solidariedade familiar. Este é o modelo mais mercadorizado da vida humana e o que mais se aproxima do capitalismo liberal, apenas temperado pela existência de uma rede mínima de proteção.

O modelo conservador parte da centralidade da família e da posição dos seus membros na escala socioprofissional, pelo que se centra nela para a produção de serviços sociais e o Estado intervém, em relação a ela, supletivamente, estando mais fortemente vocacionado para o desenvolvimento de prestações sociais. A desmercadorização é intermédia e o Estado é essencialmente um suporte de formas intermédias de apoio aos cidadãos, preferencialmente da família ou de associações. A preocupação da intervenção pública é a de apoiar as famílias e compensar falhas destas.

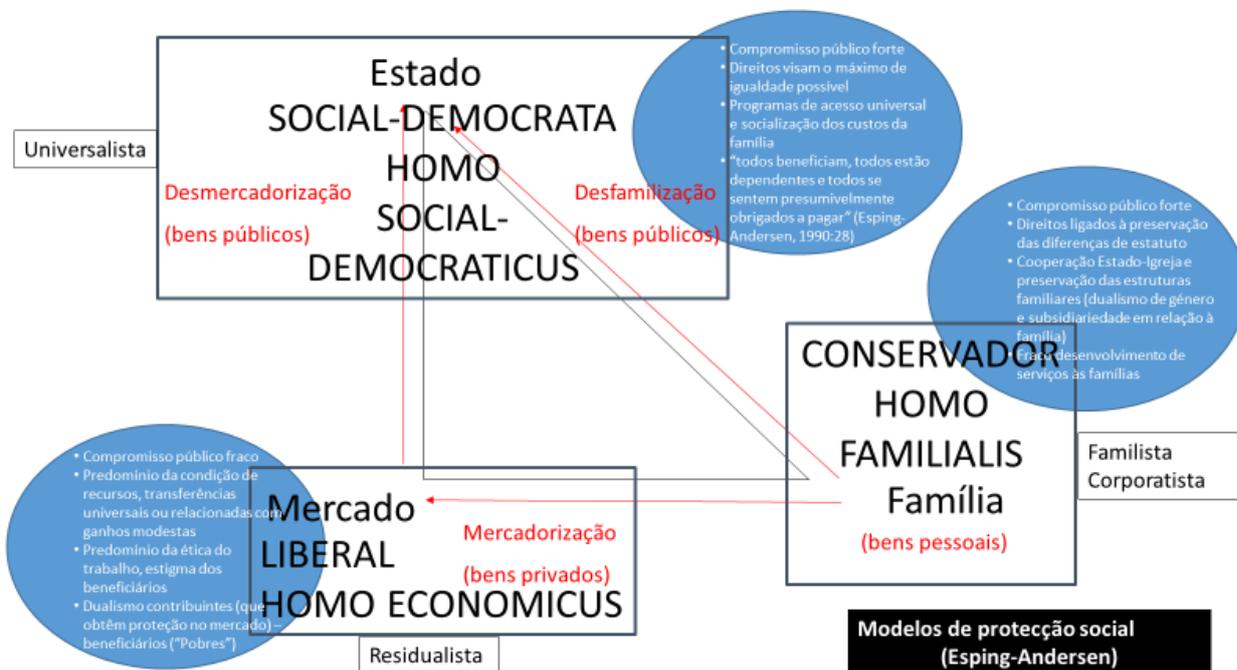
Porque preferem umas sociedades uns modelos e outras, outros? Esping-Andersen liga a questão ao peso das ideologias. Onde a associação entre partidos de esquerda e movimentos coletivos de trabalhadores foi mais longe a desmercadorização foi mais completa. Mas liga-a também ao *ethos* dos cidadãos, às suas preferências morais e às instituições sociais que consideram centrais na sua vida.

Na formulação final e ideal-típica do seu modelo identifica a racionalidade da acção social com a instituição central na protecção contra os riscos sociais. O *homo economicus*, que se orienta de modo egoísta pelo lucro será a tipificação da racionalidade liberal, enquanto cunha duas outras designações para as outras: o *homo socialdemocraticus* que defende a igualdade social e confia no Estado, para o modelo social-democrata e o *homo familiaris* que vive na e para garantir o nível de vida e a protecção da sua família, para o modelo conservador.

Consequentemente, quanto mais central é uma das instituições, mais o Estado-Providência tende para oferecer aos cidadãos um acesso ao bem-estar:

- a) Mercadorizado, se é sob a forma mercantil que se tem predominantemente acesso a serviços sociais, com o Estado a suprir falhas e a família com papel residual;
- b) Desmercadorizado e desfamilizado, se o Estado suplanta família e mercado e é sob a forma de prestação de serviço público que são garantidos os serviços sociais;
- c) Familizado, se é no seio da família que são prestados os cuidados sociais e quer Estado quer mercado são subsidiários e alocadores de recursos supletivos.

Figura 4. O ideal-tipo dos três regimes de capitalismo de bem-estar de Esping-Andersen



Fonte: Elaboração própria a partir de Esping-Andersen (1999)

Em nenhum país ocorre o predomínio total de uma das instituições, mas cada regime político confere maior ou menor espaço na área social a cada uma delas.

1.7 A diversidade europeia atual

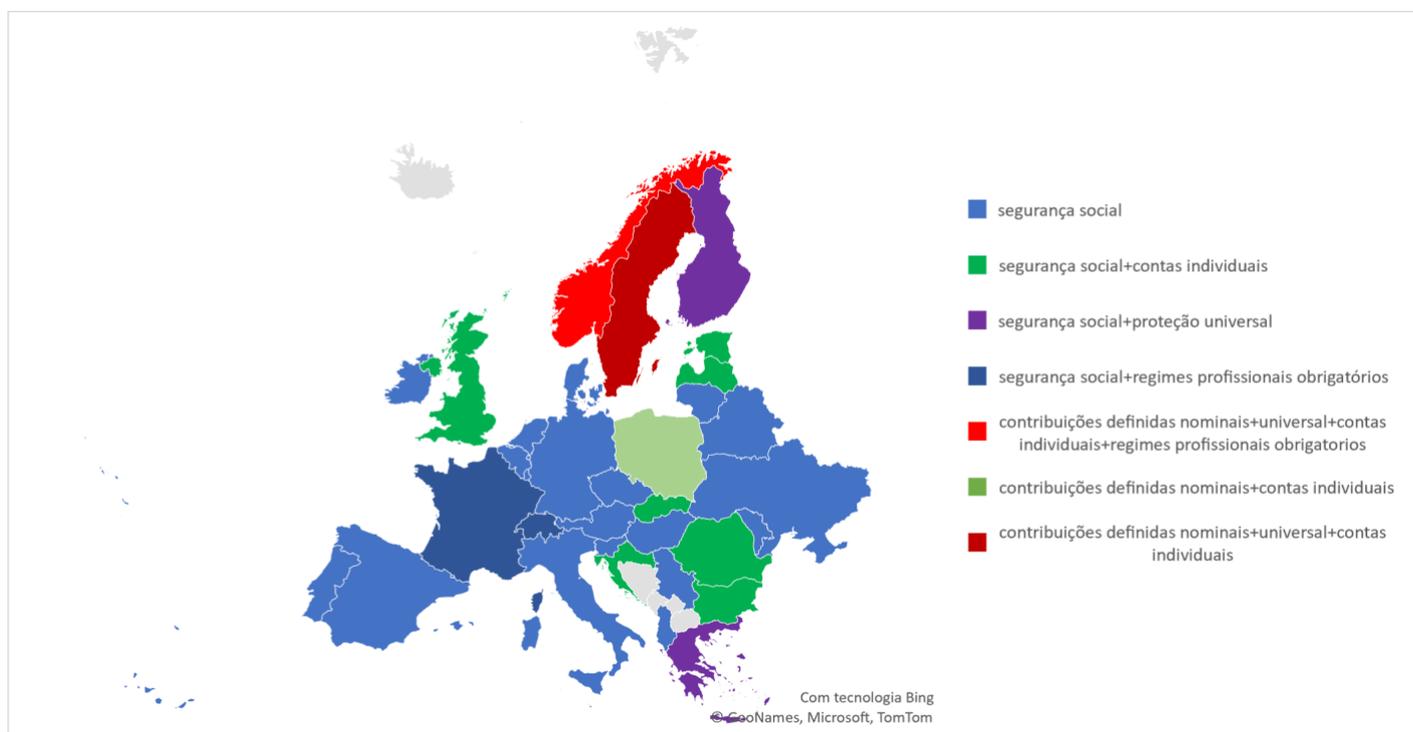
Ao longo da sua história cada país europeu seguiu a sua própria evolução, no quadro comum do Estado-providência.

O modo como os países encaram os seus sistemas de pensões de velhice é exemplar do tipo de Estado-providência que mantêm, no que diz respeito à componente prestacional.

Como acima se disse, a ideia de uma proteção universal, avançada por Beveridge, ganhou pouca tração. Hoje ela mantém-se apenas nos sistemas escandinavos, num pequeno país de filiação anglo-saxónica (malta) e foi introduzida em consequência da grande recessão do início do século XXI na Grécia.

Na generalidade da Europa, os sistemas de proteção na velhice mantêm a matriz fundadora da segurança social tradicional, aliada à proteção contra a pobreza, por mecanismos de assistência social. De Portugal à Bielorrússia, da Alemanha à Albânia, é esse o modelo que encontramos.

Figura 5. Sistemas de proteção social na velhice, invalidez e sobrevivência na Europa



Fonte: elaboração própria a partir de International Social Security Association (<https://ww1.issa.int/country-profiles>)

A ideia da diversificação de pilares defendida pelo Banco Mundial encontrou ressonância em alguns países europeus. Se não há na Europa nenhuma experiência de privatização “à chilena”, a introdução de um segundo pilar de contas individuais privadas fez o seu caminho no Reino Unido, nos países escandinavos e em vários países ex-socialistas do leste Europeu.

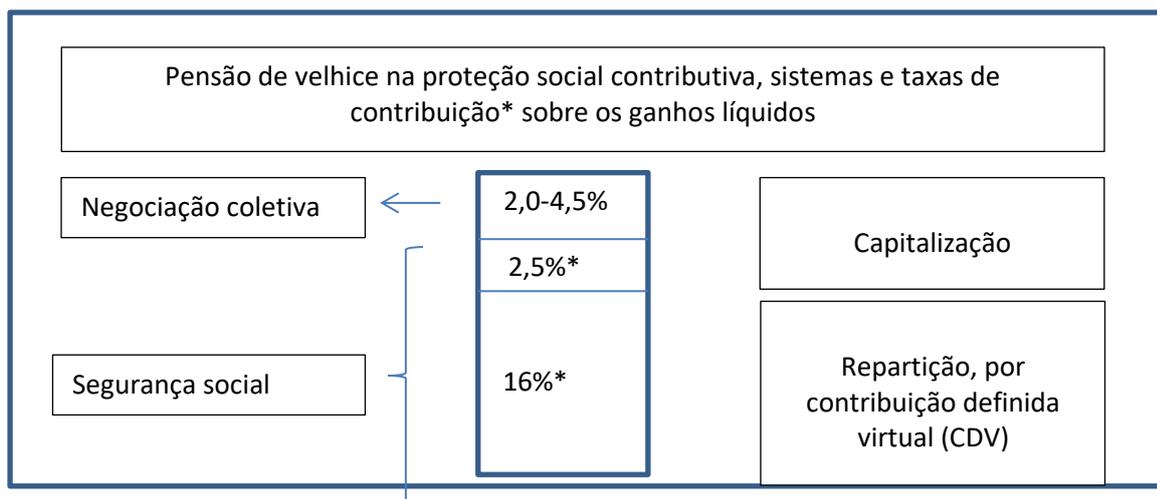
O “modelo sueco” que, como acima se viu, encontrou ainda replicações na Noruega e na Polónia, em ambos os casos replicando também a reforma do funcionamento do primeiro pilar com a introdução de um segundo pilar de contas individuais.

A Europa mantém-se, pois, fiel à ideia de segurança social por repartição, mas foram sendo introduzidas reformas no sentido da diversificação de pilares proposta pelo Banco Mundial e da introdução de novos mecanismos de transformação das contribuições em benefícios, designadamente a partir da experiência sueca, que, pela sua importância, justifica uma apresentação sumária.

A Suécia iniciou em 1994 um processo de transição, dentro do seu sistema de repartição, de um modelo clássico para um baseado em contribuições definidas virtuais, tendo sido o primeiro país do mundo a fazê-lo³.

O sistema de segurança social contributiva sueco comporta agora, três componentes: a) sistema obrigatório de repartição (*inkomstpension*); b) contas individuais obrigatórias em regime de capitalização (pensão *premium*); c) esquemas de capitalização no âmbito da contratação coletiva, de contribuição facultativa, mas generalizada, dada a cobertura elevada da negociação coletiva no país⁴.

Figura 6. Pensão de velhice contributiva na Suécia



*A contribuição é realmente de 17,21% dos rendimentos, mas de 18,5% dos rendimentos creditados para efeito de pensão

Fonte: adaptado de Palmer, 2000: 4

Os rendimentos que qualificam para a pensão são os rendimentos tributáveis declarados, não havendo quaisquer regimes profissionais excepcionais nem podendo haver contribuições voluntárias para além desses rendimentos: incluem os ganhos (rendimentos do trabalho dependente ou independente), mas também as prestações recebidas da segurança social (como os subsídios de doença ou de desemprego). Para além dos rendimentos reais, são

³ A descrição do sistema feita neste ponto tem como fontes essenciais: AARP Public Policy Institute (2007), Chłoń-Domińczak, Franco e Palmer (2012), Palmer (2000), Sunden (1998) e Swedish Social Insurance Agency (2010). Baseia-se ainda no perfil do país disponível no site da Associação Internacional de Segurança Social (ver <https://ww1.issa.int/country-profiles>).

⁴ De acordo com cálculos feitos com base em informação da OCDE a taxa de substituição do rendimento obtida pela pensão CDV é de 38% e a taxa de substituição total, incluindo as outras duas componentes atinge os 62% (Chłoń-Domińczak, Franco and Palmer, 2012: 60).

considerados rendimentos convencionais pelos anos de cuidados a crianças, pelo tempo passado no serviço militar e pelos anos de estudo no ensino superior.

A contribuição obrigatória é de 17,21% dos rendimentos que qualificam para pensão, sendo de 7% a parte do trabalhador e 10,21% a parte da entidade empregadora. No caso dos rendimentos obtidos de prestações da segurança social, o montante do trabalhador é deduzido da prestação e a parte da entidade empregadora é paga pelo Orçamento de Estado. No caso dos rendimentos convencionais é o Orçamento de Estado transfere para a segurança social a totalidade da verba.

Os 7% descontados pelo trabalhador não são creditados no montante base de pensão, que é assim de 93% dos descontos feitos, pelo que os 17,21% descontados correspondem a 18,5% do montante creditado para efeitos de pensão ($17,21/0,93=18,5$).

Os rendimentos que dão direito a pensão estão sujeitos a um limite inferior e a um limite superior. O limite mínimo corresponde ao limiar a partir do qual a declaração de rendimentos para impostos é obrigatória, ou seja, 42,3% do montante de base indexado aos preços (em 2011, 18 612 coroas suecas [2863,17 USD]). Se os rendimentos forem superiores a este limiar, os direitos de pensão são calculados com base na totalidade dos rendimentos. O limite máximo corresponde ao rendimento de base multiplicado por 7,5, o que equivalia, em 2011, a 409500 coroas suecas (62995,25 USD). Contudo, embora os rendimentos superiores ao limite máximo não confirmem direito a pensão, são também tributados, revertendo os montantes recolhidos para a receita fiscal e não para a segurança social.

O beneficiário é informado todos os anos sobre a variação dos valores na sua “conta”, sendo-lhe enviado o “envelope laranja”, que o informa da variação e do saldo acumulado nos montantes creditados para a pensão de velhice.

Os montantes descontados são creditados nessa “conta” divididos em duas parcelas: 16% do rendimento-base são destinados ao sistema de repartição (a inkomstpension) e 2,5% desse rendimento são destinados a uma conta individual em regime de capitalização (a pensão premium).

A acumulação de crédito na conta da pensão por redistribuição que definirá o valor da inkomstpension a obter é feita pela consideração em cada ano do montante descontado acrescido de uma “taxa de juro” virtual sobre o rendimento acumulado. Essa taxa de juro virtual é a taxa de variação do salário real per capita. Isto significa que ela pode ser positiva, mas pode também ser negativa, nomeadamente em situações de recessão.

Os descontos dos beneficiários ativos falecidos em cada ano são distribuídos pelos beneficiários ativos da sua coorte etária e creditados nas suas contas proporcionalmente ao seu valor. Os custos de administração são distribuídos pelos beneficiários ativos e debitados nas suas contas.

O crédito acumulado dará origem a uma pensão que pode ser reclamada a partir dos 61 anos com uma penalização atuarial, uma vez que os cálculos-base para a definição de valor da pensão têm como referência os 65 anos de idade. É também possível trabalhar depois dos 67

anos com o acordo da entidade patronal, assim como é possível solicitar reforma parcial – a 25%, 50% ou 75% - e acumular com trabalho cujos rendimentos revalorizam a pensão.

O valor inicial da pensão é o resultado da divisão desse crédito pela esperança média de vida sem distinção de sexo no ano em que é reclamada a pensão acrescida de uma “taxa de juro” virtual de 1,6%. Anualmente, o montante de pensão é atualizado pela variação do salário real per capita deduzida da “taxa de juro” virtual calculada inicialmente. Ou seja, essa taxa tem implícita uma variação anual média do salário real per capita de 1,6%, havendo apenas lugar a aumento se a variação for superior (e a redução do montante de pensão caso seja inferior).

O sistema redistributivo sueco iniciou a transição para o sistema de contribuição definida virtual com elevadas preocupações com a manutenção da sustentabilidade do sistema, pelo que, sendo possível haver desequilíbrio entre a variação do salário real per capita e a variação das responsabilidades financeiras assumidas pelo sistema de repartição, há a intenção de que esse risco não faça variar a taxa de contribuição. Para o conseguir, foi criado um índice de equilíbrio do sistema, pelo cálculo anual da relação entre os ativos e as responsabilidades do sistema de redistribuição. Se ocorre que esse índice tenha um valor inferior a 1 (as responsabilidades assumidas ultrapassarem os ativos do sistema) é acionado o reequilíbrio do sistema, o que foi já feito a partir de 2008 por força da crise financeira internacional. Este reequilíbrio afeta tanto a valorização do montante acumulado para direito a pensão quanto as pensões a pagamento nesse ano. Vejamos um exemplo teórico:

- a) Num determinado ano o rácio de equilíbrio é 1 (ativos e responsabilidades equivalem-se) e o salário real per capita subiu 4%: os montantes descontados acumulados valorizam 4% ($1 \cdot 104$) e as pensões sobem 2,4% ($(1 \cdot 104) - 101,6$);
- b) Num determinado ano o rácio de equilíbrio é 0,9900 e o salário real per capita subiu 4 %: os montantes descontados acumulados valorizam 2,96% ($0,9900 \cdot 104$) e as pensões sobem 1,36% ($(0,99 \cdot 104) - 101,6$).

Quando o rácio do fator de equilíbrio retorna a 1, o reequilíbrio é desativado. Os 2,5% do rendimento-base que são destinados à pensão premium são investidos em fundos de capitalização e a pensão a que dão direito pode ser reclamada a partir dos 61 anos, em simultâneo ou separadamente da inkomstpension.

Cada beneficiário é livre de escolher o ou os fundos autorizados em que o seu dinheiro é investido e pode movê-lo entre fundos uma vez por ano. Se não escolher, os descontos serão encaminhados para um fundo público que realiza investimentos de baixo risco.

O sistema permite a livre escolha, mas é operado em monopólio público. É gerido por uma “clearing house” pública que é o interlocutor único dos fundos e gere a relação dos beneficiários com eles.

No momento da reforma, o beneficiário pode escolher se o fundo deverá ser recebido apenas por si ou estabelecerá também benefício por sobrevivência (neste caso recebendo uma

pensão de velhice mais baixa) e pode escolher uma de duas formas de pagamento. Se escolher a forma convencional, a sua participação no fundo é vendida e transformada numa anuidade garantida calculada a partir da esperança média de vida, pagável mensalmente. A segurança social assume, a partir daí a responsabilidade pela gestão do investimento e os riscos financeiros. Contudo, se obtiver um certo nível de resultados positivos pode vir a haver um rebate e variação positiva das pensões pagas.

O beneficiário pode também escolher manter os recursos investidos no fundo em que se encontram. Nesse caso a anuidade é calculada inicialmente com base na esperança média de vida. Em cada mês são vendidas as participações no fundo necessárias para pagar a pensão calculada. Se o fundo valorizar são vendidas menos unidades, se desvalorizar, serão vendidas mais. As variações nos valores do fundo afetam a valor da pensão no ano seguinte.

O sistema funciona desde 2000 tendo sido estabelecido um período de transição. As pessoas nascidas antes de 1938 recebem integralmente a sua pensão pelo sistema anterior. As pessoas nascidas durante o período de 1938-1953 beneficiam de mecanismos de transição, recebendo uma parte das suas pensões pelo novo sistema e outra pelo anterior e tendo a garantia de que a sua pensão não será inferior à que resultaria dos descontos feitos até 1994 (o ano da aprovação no Parlamento da nova lei) e calculada pelas regras anteriores.

A Suécia, com esta experiência, iniciou um movimento de patrimonialização dos benefícios num sistema de segurança social por repartição. O sistema está desenhado para “congelar” o esforço contributivo, tornando variáveis os benefícios que com esse esforço se obtêm para não pôr em causa a sustentabilidade do sistema, enquanto introduz um segundo pilar, de capitalização com forte intervenção pública quer na relação dos beneficiários com as entidades financeiras quer na regulação do mercado de fundos de pensões.

2. Tendências recentes da segurança social – a adaptação da política de pensões e de proteção no desemprego à crise financeira e à crise pandémica, por Paulo Pedroso

Depois de uma tentativa falhada na I República de criar um sistema de segurança social inspirado nos princípios do mutualismo obrigatório e em particular na legislação inglesa, é sob a batuta do regime corporativo, sob influência do fascismo italiano que Portugal instituiu o seu regime de previdência social nos anos trinta do século XX.

A ideia fundadora de constituição de caixas de previdência por setor de atividade revelou baixa adesão e o próprio regime sentiu a necessidade de promover a evolução para uma segurança social menos fragmentada e particularista.

A criação do “regime geral” de segurança social em 1962 marca a passagem da origem corporativa para um sistema notoriamente de gestão pública (Guibentif, 1997) e inicia o longo caminho da unificação de regimes que se acelerará com o 25 de abril. Desde 1965, a segurança social contributiva portuguesa combina o regime de repartição (na alocação da maior parte das receitas) com elementos de capitalização (sobretudo de reservas).

A Constituição da República Portuguesa de 1976 consagrou o direito à segurança social, no seu artigo 63º, atribuindo ao Estado o dever de o “organizar, coordenar e subsidiar” e definindo-o como “unificado e descentralizado”.

O desenvolvimento do princípio constitucional do direito à segurança social só veio a ser plasmado numa Lei de Bases em 1984 pelo Governo do Bloco Central. Essa lei foi substituída por novas leis de bases em 2000 (Governo PS/Guterres), 2002 (Governo PSD-CDS/Durão Barroso) e 2007 (Governo PS/Sócrates).

O princípio da unificação enunciado na Constituição implicou dois movimentos institucionais. Por um lado, promoveu a integração de duas vertentes da proteção social que estavam institucionalmente desligadas – a assistência social e a previdência – o que se materializou logo em 1978, na reforma orgânica da segurança social que criou os centros distritais de segurança social, com competência em ambas as áreas. Por outro lado, conduziu à integração das múltiplas caixas de previdência e regimes específicos nesses centros distritais de segurança social, reforçando o regime geral⁵. Com o tempo as caixas de previdência não integradas tornaram-se gestoras de benefícios complementares, algumas evoluíram para instituições mutualistas, outras extinguiram-se ou foram integradas na segurança social, num processo lento que teve o seu último fôlego nos anos da troika com a integração na segurança social das poucas caixas ainda ativas⁶.

⁵ Desde os anos 80 a unificação em torno do regime geral levou à supressão da generalidade dos regimes especiais, num processo que se concluiu com a integração dos novos beneficiários da Caixa Geral de Aposentações (regime dos funcionários públicos) no regime geral da segurança social a partir de 1 de janeiro de 2006.

⁶ A única instituição de previdência corporativa sobrevivente como gestora de um sistema de previdência social próprio é, presentemente, a Caixa de Previdência de Advogados e Solicitadores (CPAS).

Em dezembro de 2005 deu-se um passo decisivo na unificação da segurança social com a definição dos mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral de segurança social (Lei Nº 60/2005). Nos termos deste diploma a caixa geral de Aposentações deixou de inscrever novos trabalhadores a partir de 1 de janeiro de 2006 e as fórmulas de cálculo dos benefícios dos trabalhadores já abrangidos foram revistas para garantir os direitos em formação, mas passarem a produzir benefícios convergentes com os benefícios formados no regime geral. A garantia de justiça na convergência determinou a necessidade de complementar este regime com um novo diploma (DL 117/2006, de 30 de junho) para cobrir adequadamente os trabalhadores que transitam para a o regime geral tendo sido anteriormente beneficiários da CGA.

O ano de 2009 ficou marcado por dois novos passos de grande dimensão no processo de convergência entre regimes especiais e o regime geral do sistema previdencial motivados, pelo menos parcialmente, pelo processo de combate à grande crise financeira e o processo de preparação do país para a crise da dívida soberana que se aproximava.

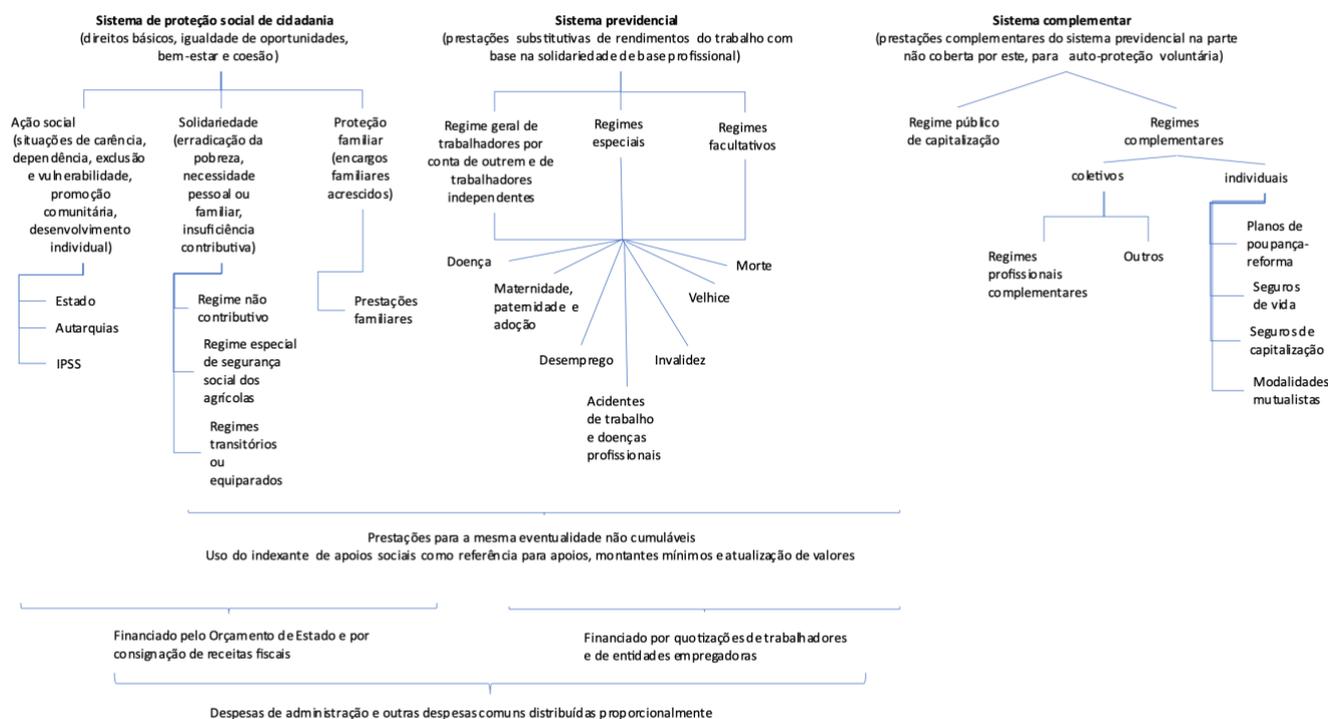
A Lei 4/2009, de 29 de janeiro, criou o regime de proteção social convergente, inserido no sistema previdencial, no qual foram enquadrados todos os trabalhadores do setor público que eram ainda beneficiários da CGA.

Em 2009, a proteção social dos trabalhadores do setor bancário, que fora originada por um acordo coletivo de trabalho de 1944, foi integrada no regime geral do sistema previdencial (Artº 1º, nº 1 do DL 54/2009, de 2 de março), sendo aplicado o regime substitutivo ao grupo fechado de trabalhadores já ao serviço das entidades bancárias à data da entrada em vigor do novo enquadramento legal. Pelo DL 1-A/2011, os trabalhadores cobertos pelo regime substitutivo foram também integrados no regime geral de segurança social, definindo este diploma o modelo de transição e o modo de reconhecimento dos direitos adquiridos e em formação destes novos beneficiários do regime geral.

Ficou assim praticamente concluído o processo de unificação da proteção social dos trabalhadores no âmbito do sistema previdencial da segurança social.

A segurança social, na formulação da Lei Nº 11/2007, de 16 de janeiro, compreende três sistemas distintos de proteção (ver figura 7): um sistema de proteção social de cidadania, de iniciativa pública, baseado na solidariedade nacional; um sistema previdencial, de natureza pública e obrigatória, para proteção dos trabalhadores e baseado na solidariedade profissional, gerido em repartição, com capitalização de estabilização; um sistema complementar, de natureza facultativa, com uma dimensão pública, uma dimensão privada e uma dimensão mutualista.

Figura 7. Organização da segurança social em Portugal



Fonte: elaboração própria, a partir da Lei Nº 11/2007, de 16 de janeiro.

A proteção social de cidadania, financiada por receita fiscal, compreende três subsistemas: ação social, solidariedade e proteção familiar.

Através da ação social, desenvolvida em cooperação entre o Estado e as IPSS visa-se o combate a situações de carência, dependência, exclusão e vulnerabilidade, bem como de promoção comunitária e desenvolvimento individual. É neste âmbito que se desenvolveu uma importante rede de serviços sociais em particular a pessoas idosas e a crianças.

O subsistema de solidariedade cobre todas as prestações não contributivas que protegem as pessoas que não contribuíram (ou no caso dos trabalhadores contribuíram escassamente) para a segurança social. Neste subsistema da proteção de cidadania enquadra-se a pensão social de velhice e a pensão social de invalidez, bem como o RSI ou o CSI, a par de todas as prestações que visam proteger nas várias eventualidades as pessoas em situação de pobreza – a generalidade das prestações é sujeita a condição de recursos – que não acedem ao sistema previdencial.

O subsistema de proteção familiar compreende as prestações familiares, anteriormente repartidas – tal como as pensões entre o sistema previdencial e o subsistema de

solidariedade, mas, entretanto, autonomizadas numa modalidade de proteção própria, igualmente sujeita a condição de recursos.

O sistema previdencial é o pilar fundamental do edifício da proteção social. Cobre todos os trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes (com exceção de advogados, solicitadores e agentes de execução) no regime geral e inclui ainda regimes especiais e facultativos. As prestações que nele se inserem referem-se a todas as eventualidades clássicas de segurança social (doença; maternidade, paternidade e adoção; desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais; invalidez, velhice e morte). O sistema previdencial é financiado pelas contribuições de trabalhadores e empregadores e gera benefícios que estão relacionados com a densidade das carreiras contributivas e o esforço contributivo ao longo dessa carreira. É gerido pelo Estado, em sistema de repartição⁷.

Em conjunto, o sistema de proteção de cidadania através do subsistema de solidariedade e o sistema previdencial através do regime geral de segurança social, garantem aos cidadãos proteção contra as mesmas eventualidades, de modo complementar. Os trabalhadores com carreiras contributivas acedem aos benefícios do sistema previdencial, enquanto os cidadãos que não têm carreira contributiva ou têm carreira contributiva insuficiente e se encontram em situação de carência de recursos são protegidos no âmbito do regime não contributivo do subsistema de solidariedade.

Para além da proteção de cidadania que é um dever do Estado e da proteção previdencial, que é uma obrigação dos participantes no mercado de trabalho, há ainda em Portugal, a modalidade de proteção social facultativa no sistema complementar. Na primeira década do século XXI foi criado um regime público de capitalização individual (os certificados de reforma), que se veio juntar aos pré-existentes regimes complementares de natureza privada ou mutualista, individuais ou coletivos. Esta proteção facultativa visa dar aos cidadãos uma proteção suplementar por relação ao sistema previdencial, tendo em conta que os benefícios que são gerados pelo sistema previdencial podem não satisfazer as ambições ou as necessidades de rendimento por parte dos beneficiários.

Com esta arquitetura, o sistema português de segurança social tem, no que se refere ao modelo de diversificação de riscos acima referido, o pilar 0 da proteção básica garantido através da proteção de cidadania, o pilar 1 de proteção pública obrigatória, garantido através do sistema previdencial, com cobertura universal dos trabalhadores e o pilar 3, de natureza facultativa. Tal como outros países congéneres, o país não adotou um segundo pilar, privado de capitalização, de natureza obrigatória.

A sustentabilidade da proteção de cidadania é garantida pela saúde das finanças públicas do país, na medida em que é da alocação de receitas orçamentais que o sistema é financiado. Já a sustentabilidade do sistema previdencial está dependente do seu equilíbrio atuarial, devendo as contribuições recebidas, não apenas financiar os benefícios a atribuir em cada

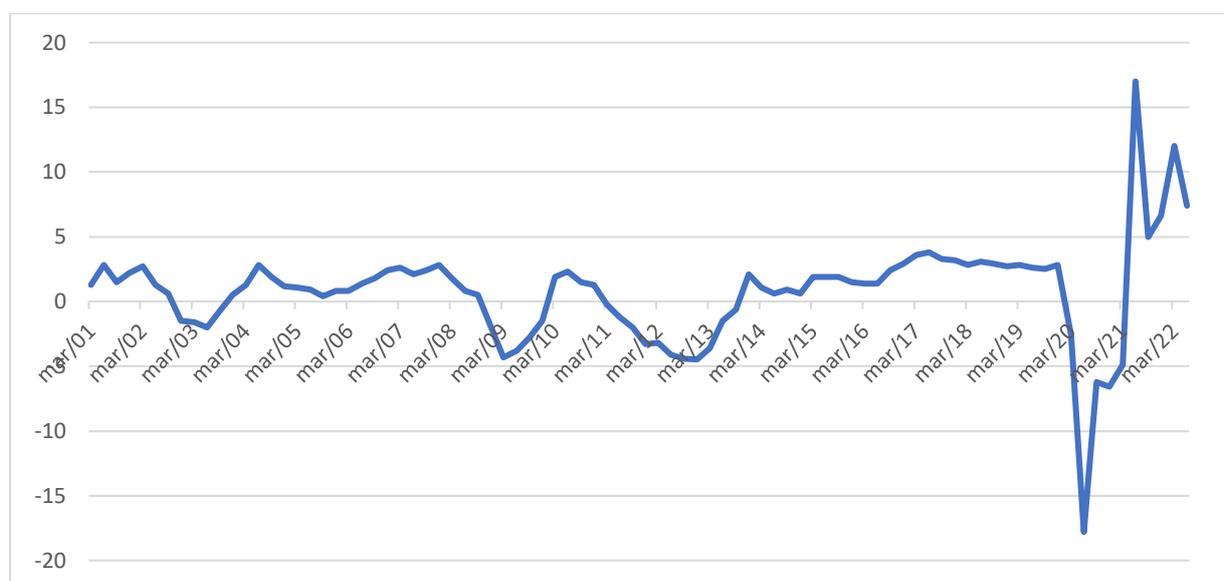
⁷ A proteção nos acidentes de trabalho é uma exceção a esta regra que se mantém desde a criação deste ramo de proteção social, na Iª República. É obrigatório, mas é gerido através de seguros privados.

momento, como as contribuições expectáveis cobrir as responsabilidades expectáveis no longo prazo, atentas as variáveis, demográficas e económicas.

2.1 Os cortes previstos no Memorando de Entendimento

A crise internacional chega a Portugal após uma década de estagnação económica que se seguiu à entrada no euro⁸ a que se seguiram dois choques macroeconómicos externos particularmente intensos. O primeiro conduziu a uma recessão em W que durou de 2009 a 2013 e o segundo, particularmente intenso no segundo e no terceiro trimestres de 2020, prolongou-se até ao primeiro trimestre de 2021. Depois desta paragem súbita, a economia recupera aceleradamente.

Figura 8. Taxa de variação trimestral homóloga do PIB (2001-2022)



Fonte: Banco de Portugal. Acessível em <https://bpstat.bportugal.pt/serie/12518314>

Em 2009 a margem de manobra do governo português para enfrentar a crise não era larga e o país procurou acompanhar a abordagem comum europeia à crise, nas suas diferentes fases (Caldas, 2013; Costa e Caldas, 2014). Numa primeira fase, ainda em 2008, procurou reforçar

⁸ A interpretação das causas desta estagnação divide os economistas. Há quem veja nela um ajustamento corretivo de uma expansão acelerada anterior do setor privado (Constâncio, 2005), quem a atribua a ineficiências internas na alocação de recursos (Fagan & Gaspar, 2005; Reis, 2013), ou à reversão de expectativas dos efeitos do euro (Blanchard, 2007; Blanchard & Portugal, 2017), ou ainda à sobreapreciação do escudo quando fixada a paridade com o euro (Amaral, 2006; Rodrigues & Reis, 2012). Há ainda que ter em conta o duplo choque externo provocado pela entrada da China na OMC e pelo alargamento da União Europeia a Leste (Rodrigues & Reis, 2012).

a estabilidade do sistema financeiro, durante o ano de 2009 tomou iniciativas de estímulo à economia, aumentando o consumo e o investimento público para a partir de março de 2010 se focar no ajustamento orçamental.

A inversão de estratégia europeia, focando a crise nos seus impactos orçamentais criou uma pressão insustentável sobre o orçamento português, com uma subida acelerada das taxas de juro da dívida pública, que criou fortes constrangimentos ao financiamento da despesa pública e conduziu, após vários programas de austeridade a um acordo de assistência com a troika (BCE, Comissão Europeia, FMI) que garantiu ajuda financeira em troca de um programa de redução do défice orçamental e de realização de reformas nos mercados de bens e serviços e em serviços sociais, como a educação e a saúde.

O Memorando de Entendimento assinado com a troika em maio de 2011 tinha provisões específicas no domínio das pensões:

- i. Redução das pensões acima de 1500 euros de acordo com as taxas progressivas aplicadas aos salários do setor público a partir de janeiro de 2011, com o objetivo de produzir poupanças de pelo menos 445 milhões de euros
- ii. Suspender a aplicação das regras de indexação das pensões e congelar as pensões, exceto as mais baixas, em 2012⁹

No que se refere à proteção no desemprego, assumindo a intenção de reduzir os custos de 150 milhões de euros, o memorando de entendimento com a troika tinha prescrições precisas, de em menos de um ano:

- i. Reduzir a duração máxima dos benefícios do subsídio de desemprego a não mais de 18 meses. A reforma não respeitará os empregados à data e não reduzirá os direitos formados à data pelos trabalhadores;
- ii. Introduzir um limite máximo nas prestações de 2,5 vezes o indexante os apoios sociais (IAS) e introduzir um perfil descendente nos benefícios ao longo do período de desemprego a partir de seis meses no desemprego (uma redução pelo menos de 10% no montante da prestação). A reforma dirá respeito aos que ficarem desempregados depois da reforma;
- iii. Reduzir o período contributivo necessário para aceder ao subsídio de desemprego de 15 para 12 meses;
- iv. Apresentar uma proposta para estender a elegibilidade ao subsídio de desemprego a categorias claramente definidas de trabalhadores independentes que prestam serviços a uma só empresa numa base regular. A proposta terá em conta os riscos de abusos possíveis e conterá uma avaliação do impacto orçamental de alargar as prestações em vários cenários de critérios de elegibilidade (nomeadamente o carácter involuntário do desemprego) e requisitos de contribuições para a segurança social acrescidas das empresas que beneficiam destes esquemas¹⁰

⁹ Portugal: Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality, medidas 1.11 e 1.12

¹⁰ Portugal: Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality, medidas 1.13 e 4.1

As medidas acordadas com a troika em matéria de segurança social implicavam o recuo das prestações sociais nas duas rúbricas com maior peso no sistema previdencial: as pensões e os subsídios de desemprego.

2.2 O congelamento do Indexante de Apoios sociais entre 2010 e 2016 e em 2021

O Indexante de Apoios Sociais, criado em 2006, pela Lei Nº 53-B/2006, substituiu o salário mínimo como referencial para a formação de benefícios e atribuição de prestações, libertando este último para que o seu valor pudesse subir sem implicar aumentos na proteção social. A sua atualização é, pois, de grande importância para a manutenção da adequação dos benefícios, uma vez que pensões mínimas, valores mínimos de subsídio de desemprego (e de prestações não contributivas) lhe estão indexados, bem como os escalões de aumentos de pensões.

As regras de atualização do IAS foram definidas de modo a garantir a preservação do valor real das prestações e a participação na melhoria geral da riqueza do país:

- a) Em ciclos de 2 anos em que o PIB cresce abaixo de 2% o IAS é valorizado pela inflação média do ano;
- b) Em ciclos de 2 anos em que o PIB sobe entre 2% e 3%, o IAS é atualizado pelo valor da inflação acrescido de 20%, no mínimo de 0.5% acima do IPC;
- c) Em ciclos em 2 anos em que o PIB sobre acima de 3%, o IAS é atualizado pelo valor da inflação e 20% da variação do PIB¹¹.

Este indexante, criado na sequência de um acordo na concertação social e aprovado na Assembleia da República apenas com os votos do PS e a oposição de todos os outros partidos parlamentares, consagra o princípio da indexação dos benefícios sociais primordialmente à variação dos preços, garantindo a não perda de poder de compra das prestações e, complementarmente, à variação da riqueza, promovendo a sua valorização quando há crescimento económico sustentado.

A crise trouxe, por sua vez, um problema acrescido, caso ocorresse deflação, dado que nesse caso haveria descida nominal do valor do indexante.

Logo no fim de 2009, num momento em que tinha uma estratégia de estímulo económico, o governo defrontou-se com a existência de uma inflação negativa e de um nível de crescimento

¹¹ Para o cálculo da inflação considera-se a média dos últimos 12 meses do IPC sem habitação e para o cálculo da variação do PIB considera-se a média da taxa de crescimento anual dos dois últimos anos (artº 4º da Lei Nº 53-B/2006)

económico igualmente negativo, o que implicaria a redução do IAS, das pensões e ainda da taxa de formação das pensões para os ativos nesse ano. Nessa situação, o governo optou por suspender para o ano de 2010 o regime de atualização do IAS e das pensões, o que viria a fazer de novo pelas mesmas razões em 2015 e em 2021.

A suspensão da fórmula em 2010, teve nesse ano teve um efeito protetor, mas a partir do ano seguinte manteve-se, tendo o efeito inverso de desvalorização real das prestações. Ainda antes da troika, o orçamento para 2011 voltou a suspender as regras de atualização do IAS e das pensões, agora por opção política de contenção de custos e não por risco de redução nominal de benefícios. O memorando impôs a continuação dessa suspensão em 2012 e os governos voltaram a suspender as regras de atualização nos anos subsequentes até 2016, retomando-se, sem qualquer compensação pelas atualizações perdidas, a atualização anual a partir de 2017.

Para verificar do impacto que esta suspensão teve no nível do IAS, calculámos o valor que o IAS teria se as regras de atualização tivessem sido aplicadas em todo o período, verificando que ele tem um valor 7% inferior ao que teria se tivesse sido sempre aplicada a legislação em vigor.

Tabela 5. Atualização do Indexante de Apoios Sociais (2007-2021)

	Valor do IAS	Valor do IAS se o regime legal tivesse sido aplicado todos os anos	Diferença em euros entre o IAS em vigor e o IAS sem suspensão da regra de atualização	Diferença em % entre o IAS em vigor e o IAS sem suspensão da regra de atualização
2007	397,86	397,86	0,00	0,0%
2008	407,41	407,41	0,00	0,0%
2009	419,22	419,22	-0,01	0,0%
2010	419,22	415,45	3,77	0,9%
2011	419,22	420,44	-1,22	-0,3%
2012	419,22	435,66	-16,44	-3,8%
2013	419,22	448,47	-29,25	-6,5%
2014	419,22	450,22	-31,00	-6,9%
2015	419,22	448,69	-29,47	-6,6%
2016	419,22	450,44	-31,22	-6,9%
2017	421,32	452,78	-31,46	-6,9%
2018	428,9	461,06	-32,16	-7,0%
2019	435,76	468,12	-32,36	-6,9%
2020	438,81	471,58	-32,77	-6,9%
2021	438,81	471,25	-32,44	-6,9%
2022	443,20	475,92	-32,72	-6,9%

Fonte: Diplomas legais; cálculos próprios para o valor do IAS caso não tivesse havido suspensão das regras de atualização

Esta desvalorização tem impacto direto no valor das prestações de cidadania mas repercute-se também nas pensões contributivas, que têm os seus valores de atualização reportados a escalões de pensão indexados ao IAS.

Para além desta medida de desvalorização de benefícios, de impacto transversal no sistema previdencial e também no de proteção de cidadania, os governos adotaram, em reação aos dois grandes choques macroeconómicos da última década um conjunto de medidas específicas com impacto nas duas prestações que mais pesam na sustentabilidade do regime previdencial (pensões de velhice e proteção no desemprego), que a seguir se analisam.

2.3 Política de pensões: da redução líquida de valor à revalorização

Na crise financeira e na sequência do que havia sido acordado com a troika foram tomadas medidas sucessivas de redução do encargo com pensões. No período subsequente e em particular com a mudança de governo no final de 2015 iniciou-se um período de reversão significativa de política.

2.3.1 Congelamento e formas de redução líquida de valor (2010-2015)

A criação do Indexante de Apoios Sociais e a definição de um novo modelo de aumento das pensões têm uma mesma raiz no Acordo de Concertação Social de 2006. O princípio acordado entre o governo e os parceiros sociais assumia a preocupação com a sustentabilidade da segurança social face à evolução previsível da economia e o foco na garantia da manutenção do poder de compra das pensões mais baixas, em detrimento das mais elevadas¹². Para cumprir esse objetivo foi acordado um regime indexando os aumentos de pensões à variação do PIB e da inflação – a exemplo do que se definiu para o regime de atualização do IAS - com um valor de atualização regressivo indexado ao IAS.

A lógica acordada para os aumentos de pensões dava a garantia às pensões mais baixas de que o seu poder de compra não diminuiria nem sequer em anos de crescimento económico reduzido e aumentaria sempre que o PIB crescesse mais de 2%. Ao escalão intermédio (definido em 1,5 a 6 IAS), era garantida uma atualização nominal, mas inferior à inflação se o PIB não crescesse pelo menos 2% e uma valorização real se o PIB crescesse mais de 3%. Ao escalão acima deste (entre 6 e 12 IAS) era garantida ainda uma atualização nominal, mas com perda de poder de compra, que poderia, no máximo, não ocorrer quando o PIB crescesse acima dos 3%. A partir dos 12 IAS, as pensões ficavam nominalmente congeladas.

¹² No ponto 4 do Acordo escreveu-se: “As regras a estabelecer devem ter em conta o seu impacto na sustentabilidade da segurança social, mas garantir a reposição e mesmo o ganho de poder de compra das pensões médias e baixas. Para as pensões de montante mais elevado, a manutenção do poder de compra deverá ser garantida quando se verificarem condições favoráveis na economia portuguesa” (CPCS; 2006: 8).

Tabela 6– regras de aumento das pensões na Lei Nº 53-B/2006

Regras de aumento das pensões – indexação ao PIB e à inflação (Lei Nº 53-B/2006, de 29 de dezembro)

Acordo de Concertação Social de 2006:

“As regras a estabelecer devem ter em conta o seu impacto na sustentabilidade da segurança social, mas garantir a reposição do mesmo o ganho de poder de compra das pensões médias e baixas. Para as pensões de montante mais elevado, a manutenção do poder de compra deve ser garantida quando se verificarem condições favoráveis na economia portuguesa” (CPCS; 2006: 8).

	Pensão inferior a 1,5 IAS (2 IAS a partir de 2017)	Pensão entre 1,5 IAS (2 IAS a partir de 2017) e 6 IAS	Pensão entre 6 e 12 IAS	Pensões acima de 12 IAS
Crescimento do PIB inferior a 2%	IPC	IPC deduzido de 0,5 p.p.	IPC deduzido de 0,75 p.p.	-
Crescimento do PIB 2 % a 3%	IPC acrescido de 20%, no mínimo de 0.5% acima do IPC	IPC	IPC deduzido de 0,5 p.p.	-
Crescimento do PIB superior a 3%	IPC acrescido de 20% da taxa de crescimento real do PIB	IPC acrescido de 12,5% da taxa de crescimento real do PIB	IPC	-

Esta fórmula de aumentos das pensões tem um efeito de aumento da regressividade das pensões ao longo do período em que os beneficiários as recebem, valorizando relativamente mais as pensões mais baixas do que as mais elevadas.

A fórmula de aumento das pensões acordada em Concertação Social e vertida para a Lei Nº 53-B/2006, de 29 de dezembro não foi pensada para situações que pudessem determinar redução dos valores nominais das pensões, mas a grande recessão internacional levou o governo a confrontar-se com essa situação logo em 2009, como acima vimos a propósito dos efeitos no IAS. Embora congelando o IAS, o governo aprovou então um “regime transitório” de aumento das pensões, que se inseria na sua política (ainda contra cíclica) de finais de 2009, garantindo aumentos às pensões inferiores a 1500 euros, apesar de o indicador de referência, a inflação média anual registada em novembro de 2009, ter um valor negativo que implicaria a contração de todas as pensões (ver tabela).

Tabela 7. Variação dos montantes das pensões e da contribuição extraordinária de solidariedade (2007-2021)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valor mínimo de pensão por duração da carreira contributiva	< 15 anos	230.16	236.47	243.32	246.36	246.36	254	256.79	259.36	261.95	263	264.32	269.08	273.39
	15-20 anos	256.72	263.76	271.4	274.79	274.79	274.79	274.79	274.79	274.79	275.89	277.27	282.26	286.78
	21-30 anos	283.28	291.05	299.49	303.23	303.23	303.23	303.23	303.23	303.23	304.44	305.96	311.47	316.45
	>31 anos	354.1	363.81	374.36	379.04	379.04	379.04	379.04	379.04	379.04	380.56	382.46	389.34	395.57
% de aumento por montante da pensão	< 1.5 IAS (< 2 IAS a partir de 2017)	3.10%	2.40%	2.90%	1.25%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.40%	0.50%	1.80%	1.60%
	1.5-6 IAS (2-6 IAS a partir de 2017)	2.60%	1.90%	2.40%	1.00% (inferior a 1500 €)	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.30%	1.03%
	6-12 IAS	2.40%	1.65%	2.15%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.05%	0.78%
Variação média nos últimos 12 meses do IPC (novembro do ano -1)		3,10%	2,40%	2,90%	-0,90%	1,20%	3,62%	2,94%	0,39%	-0,34%	0,39%	0,52%	1,33%	1,03%
Aumento extraordinário	Aumento extraordinário											Pensões atualizadas entre 2011 e 2019 com o montante global de pensão superior a 17 IAS		
	Entrada em vigor											Pensões não atualizadas entre 2011 e 2019 com o montante global de pensão superior a 17 IAS		
												1 de agosto		
Contribuição Extraordinária de Solidariedade						10% do montante superior a 5000 euros [11,9 IAS]	25% do montante global de pensão entre 12 e 18 IAS; 50% do montante global superior a 18 IAS	3.5% do montante global de pensão de valor entre 1350 euros [3,2 IAS] e 1800 euros [4,8 IAS], acrescido de 16% sobre o valor entre 1800 euros e 3750 euros e de 10% sobre o valor superior a 3750 euros [8,9 IAS]	15% do montante global de pensão entre 11 e 17 IAS; 40% do montante global superior a 17 IAS	7.5% do montante global de pensão entre 11 e 17 IAS; 20% do montante global superior a 17 IAS				
Redução de valor global de pensão							Corte do 13º e 14º mês para pensões acima de 1100 euros (parcial para pensões entre 600 e 1100 €)							

Fonte: documentos legais



A situação de inflação de referência negativa voltaria a repetir-se, no período em análise, cinco anos mais tarde, em 2014. Mas por essa altura, há quatro anos que os sucessivos orçamentos de Estado suspendiam o regime de atualização das pensões do regime geral. Com efeito, o governo PS/José Sócrates procedeu à suspensão do regime entre as medidas de contenção orçamental aprovadas para 2011 e a prorrogação desse congelamento foi especificada pelo Memorando de Entendimento com a troika, tendo-se mantido por todo o período de vigência do Programa de Ajustamento com ela acordado e durante toda a legislatura do governo PSD-CDS/Passos Coelho. Nessa legislatura, no regime previdencial, apenas as pensões escassamente contributivas – de contribuintes com carreiras inferiores a 15 anos - de montantes mínimos foram atualizadas¹³.

Nestes anos a política de pensões visou prioritariamente a redução da despesa, pelo que a par do congelamento das pensões foram tomadas outras medidas restritivas de efeitos imediatos.

Ainda no Orçamento de Estado para 2011, o Governo PS/José Sócrates criou a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), que sendo uma tributação sobre as pensões, foi na prática uma forma de redução do seu valor, na medida em que a receita da redução de montantes pagos cuja revertia para o regime previdencial.

A CES começou por abranger apenas as pensões muito elevadas (acima de 5000 euros, que correspondiam a 11,9 IAS), em 2011. Em 2012, continuou a incidir sobre pensões muito altas, mas a taxa de contribuição foi agravada. Em 2013, foi reduzido significativamente o patamar a partir do qual incidiu, passando a cobrir todas as pensões de montante global superior a 1350 euros, que correspondiam a 3,2 IAS. Em 2015, último ano da legislatura do governo PSD-CDS/Passos Coelho, voltou a incidir de novo apenas sobre as pensões muito altas (acima dos 11 IAS).

No ano da sua criação, bem como nos fim da sua vigência, a CES teve um impacto na despesa com pensões negligenciável. Mas nos anos de 2013 e 2014, em que esteve em vigor a fórmula mais restritiva, o seu impacto equivaliu a uma poupança do regime previdencial de 1,3% e 1,8% do valor total das despesas com a proteção na velhice, invalidez e sobrevivência, com isso arrecadando a segurança social mais de 150 milhões de euros num dos anos e de 200 milhões no segundo.

¹³ Foram também atualizadas pensões de velhice e invalidez da proteção social de cidadania. As pensões mínimas escassamente contributivas foram aumentadas em 3,1% em 2012 (Lei n.º 64-B/2011), 1,1% em 2013 (Portaria n.º 432-A/2012 de 31 de dezembro), 1% em 2014 e em 2015 (Portaria n.º 378-B/2013, de 31 de dezembro e Portaria n.º 286-A/2014, de 31 de dezembro).

Tabela 8. Receitas da contribuição extraordinária de solidariedade (2012-2016)

	Contribuição Extraordinária de Solidariedade – milhares de € (a)	Despesa com pensões e complementos de velhice, invalidez e sobrevivência – milhares de € (b)	(a)/(b) %
2012	5542,4	10756413,3	0,1%
2013	152840,8	11582741,3	1,3%
2014	212435,6	11685515,4	1,8%
2015	14629,9	11951006,3	0,1%
2016	6945,9	12363854,1	0,1%

Fonte: Contas anuais da segurança social, cálculos próprios

A CES não foi o único instrumento imediato de redução de pensões. No ano de 2012 houve uma redução das pensões de valores superiores a 600 euros, por força da suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal inscrita no Orçamento de Estado para 2012. Apenas as pensões inferiores a este valor tiveram direito às 13^a e 14^a mensalidades na íntegra, havendo um corte progressivo do seu montante para as pensões entre 600 euros e 1100 euros e a eliminação total dessas mensalidades para as pensões superiores. Estas últimas tiveram, assim, um corte superior a 14% no seu valor anual.

Ainda em 2012 foi tomada outra medida de contenção de custos, a suspensão do regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação, uma medida que permitia desde 2007, ainda que com a penalização introduzida pelo fator de sustentabilidade, o acesso à pensão a partir dos 55 anos de idade e 30 anos de registo de contribuições. Esta suspensão invocava a existência de “aspetos que não incentivam ao prolongamento da vida ativa e que necessitam de ser corrigidos, os quais necessitam de estudos atuariais, que se encontram em curso, que garantam o adequado equilíbrio financeiro do referido regime” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril), embora sem deixar de mencionar as preocupações de “estabilidade orçamental”, num ano em que a contenção imediata da despesa se assumia como prioritária. Em 2015, o mesmo governo revogou essa suspensão (DL N.º 8/2015, 14 de janeiro), invocando a alteração entretanto introduzida na idade de acesso à pensão (ver abaixo) e criando um regime que se propunha transitório de antecipação com acesso a partir dos 60 anos de idade e 40 de carreira contributiva. No ano seguinte, o novo governo PS/António Costa decidiu prorrogar o regime transitório (DL N.º 10/2016, de 8 de março) até à adoção de um novo regime, o que viria a acontecer no fim de 2018 (ver abaixo).

No fim de 2013 o governo procedeu a um novo recuo na proteção social na velhice, invocando “a necessidade de contenção da despesa pública no longo prazo com carácter de definitividade” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 167-E/2013 de 31 de dezembro). Para atingir

esse objetivo alterou a fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade e a idade normal de acesso à pensão de velhice.

O fator de sustentabilidade passou a ser calculado tendo como referência a esperança média de vida aos 65 anos em 2000 em vez de 2006, repercutindo na idade de reforma sem penalização a variação da esperança de vida ocorrida nesses anos, o que retardou de imediato a idade de acesso a reforma por velhice sem penalização e se repercutiu no retardamento progressivo nos anos seguintes. A mudança da idade normal de acesso à pensão de velhice teve um efeito imediato porque, combinada com a suspensão da possibilidade de acesso antecipado à reforma pelo regime de flexibilidade, impediu por alguns meses em 2014 o acesso à pensão de reforma de todos aqueles que se encontravam entre os 65 anos e os 66 anos (idade normal de acesso para esse ano), mesmo que com penalização pelo fator de sustentabilidade. A alteração da idade normal de acesso teve efeito prático apenas em 2014 – e voltaria a tê-lo sempre que se suspendesse o regime de acesso à reforma com flexibilidade. Mas a alteração da base para o cálculo do fator de sustentabilidade teve um efeito penalizador sobre todas as novas pensões a partir de 2014 pela dupla via do aumento da penalização em caso de reforma antecipada e do aumento da idade de acesso à reforma. Esta alteração não foi revertida pelos governos posteriores, embora tenham introduzido ajustamentos ao modo como se repercute no regime de flexibilidade de idade de acesso à pensão, como se verá no ponto seguinte.

2.3.2 Reversão da política e aumentos extraordinários (2016-2022)

A mudança de governo implicou alterações significativas na política de pensões, extinguindo a contribuição extraordinária de solidariedade, repondo o regime de aumento das pensões e alterando o regime de flexibilidade do acesso às pensões por velhice.

No Programa do XXI Governo foi incluído o compromisso com a reposição do regime de atualização das pensões (suspensa desde 2010) e o PS apresentou na Assembleia da República, nos primeiros dias da legislatura uma proposta de extinção faseada da Contribuição Extraordinária de Solidariedade.

A extinção da CES em dois anos, com uma redução de 50% em 2016 e supressão em 2017 foi aprovada na Assembleia da República em dezembro de 2015 com os votos favoráveis do PS, PSD, CDS-PP e PAN e os votos contra do BE, PCP e PEV, que defendiam a eliminação imediata da medida.

Cumprindo o compromisso do Programa de Governo, as pensões mais baixas foram aumentadas em 2016 em 0,4%, o valor da inflação, tal como previsto para os anos com baixo nível de crescimento no regime que resultara do acordo celebrado em concertação social em 2006. Esta regra foi respeitada a partir daí, tendo havido uma revalorização real das pensões por efeito dos aumentos acima da inflação para as pensões mais baixas ocorridos a partir de 2018.

O Orçamento de Estado para 2017 procedeu a uma alteração à lei que regula o aumento das pensões (Lei Nº 53-B/2006, de 29 de dezembro) que alargou o escalão das pensões mais baixas para efeitos de atualização anual de 1,5 IAS para 2 IAS. Este alargamento do escalão mais baixo das pensões resulta numa compensação da degradação do valor do IAS pela sua não atualização durante o período anterior.

O Orçamento de Estado para 2017 introduziu também uma norma de atualização extraordinária de pensões justificada como sendo uma “forma de compensar a perda de poder de compra causada pela suspensão, no período entre 2011 e 2015, do regime de atualização das pensões”¹⁴. Esta atualização extraordinária foi de 10 euros para todos os pensionistas cuja pensão fosse inferior a 1,5 IAS e não tivesse sido aumentada entre 2011 e 2015 e de 6 euros para as pensões do mesmo valor que tivessem sido alvo de algum aumento.

É de admitir que o Governo não tivesse a intenção de que este aumento extraordinário se repetisse, porquanto ficou expresso no Nº 8 do artigo 103º da Lei do Orçamento de Estado, que regula este aumento extraordinário que “em 2018 e nos anos seguintes, a atualização do valor das pensões é efetuada nos termos legais”. Aliás, a mesma fórmula foi inscrita no Orçamento de 2018, referindo-se ao ano seguinte (nº 8 do artº 110º). Mas os aumentos extraordinários tornaram-se regra e continuaram a repetir-se nos anos seguintes, segundo as mesmas regras, até 2021. Em 2022, já com o governo de maioria absoluta do PS, o aumento extraordinário obedeceu a uma regra diferente, atingiu pensões relativamente mais altas (chegou aos pensionistas cujos montantes globais de pensões chegassem aos 2,5 IAS) e foi uniforme de 10 euros para todos os beneficiados.

Tabela 9. Impacto do aumento extraordinário de pensões nas despesas com pensões e complementos de velhice, invalidez e sobrevivência do regime previdencial (2017-2018)

	Pensões e complementos por velhice, invalidez e sobrevivência (1)	Parcela de atualização extraordinária de pensões (2)	Impacto da atualização extraordinária (3)=1/2 (em %)
2017	12 254 530 341,17 €	52 265 765,09 €	0,4%
2018	12 924 771 891,10 €	143 875 929,86 €	1,1%
2019	13 772 013 278,79 €	229 890 820,95 €	1,7%
2020	14 409 337 389,12 €	304 059 744,07 €	2,1%

Fonte: Contas anuais da segurança social, cálculos próprios

Estes aumentos extraordinários corresponderam a uma revalorização significativa das pensões mais baixas do sistema previdencial, compensando os trabalhadores de mais baixos rendimentos e de menos densas carreiras contributivas. O seu impacto nas contas da segurança social correspondia já em 2020 a 2,1% do total das pensões pagas pelo regime previdencial.

¹⁴ Cf. Nº 1 do Artigo 103º da Lei Nº 42/2016 de 28 de dezembro (Orçamento de Estado para 2017).

Tabela 10. Regimes de flexibilidade na idade de acesso à pensão por velhice

	DL 187/2007 (suspensão em abril de 2012, pelo DL 85- A/2012)	DL 8/2015 (prorrogado pelo DL 126-B/2017 DL 10/2016)	DL 73/2018
Idade	55	60	
Contributividade	30	40	
Redução	0,5% por mês de antecipação face aos 65 anos de idade	0,5% por mês de antecipação face à idade normal de acesso à pensão de velhice	
Diminuição da redução por contributividade		redução da penalização em 4 meses por cada ano que exceda os 40 anos de contribuições	
Diminuição da redução por combinação idade/contributividade	por cada 3 anos acima de 30 de contribuições aos 55 anos, redução da penalização em 12 meses	-	<p>Não redução da pensão para quem tenha 60 anos e 48 com registo de remunerações; 60 anos e 46 com registo de remunerações com primeiro desconto com 14 ou menos anos de idade</p> <p>Não redução da pensão para quem tenha 60 anos e 48 com registo de remunerações; não redução da pensão para quem tenha 60 anos e 46 com registo de remunerações, com primeiro desconto com 16 anos de idade ou inferior</p>

Fonte: Legislação, elaboração própria

A introdução do fator de sustentabilidade em 2007 (DL 187/2007) foi acompanhada da criação de um regime de flexibilidade no acesso à pensão de velhice que permitiu aos trabalhadores acima dos 55 anos e com uma carreira contributiva superior a 30 anos requererem esta pensão, com uma penalização de 0,5% por cada mês de antecipação face à idade normal de reforma, fixada nos 65 anos de idade. Tendo este regime sido suspenso em 2012, pela mesma medida que alterou a idade normal de pensão de um valor fixo nos 65 anos para uma idade calculada a partir dos 65 anos acrescidos de uma correção pela variação da esperança média de vida aos 65 anos entre 2000 e a idade da reforma, quando o regime foi repostado, em janeiro de 2015 (DL 8/2015) ele tornou-se extremamente penalizador, por referenciar a penalização agora à idade normal de acesso à pensão, agravada em mais de um ano.

Ainda durante a vigência da suspensão do regime de flexibilidade, o governo tinha introduzido no Decreto-Lei n.º 167-E/2013 de 31 de dezembro uma valorização positiva das carreiras contributivas longas, permitindo que o acesso à pensão ocorresse, sem penalização, após os 65 anos, com uma redução de quatro meses por cada ano de carreira contributiva acima de 40 anos.

A reposição do regime de flexibilidade é experimentada ainda pelo governo PSD-CDS/Passos Coelho, mantendo a penalização de 0,5% por mês de antecipação, mas agora referenciada à idade normal de acesso à pensão de velhice, tendo esta última uma dinâmica de subida por força do aumento da longevidade. Para atenuar a penalização dos beneficiários com carreiras longas, o DL 8/2015 previu uma clausula de atenuação da penalização para carreiras muito longas (40 anos em vez de 30 como condição de acesso) e com atenuações reduzidas (4 meses por cada ano acima de 40, em vez de 12 meses por cada ano acima de 30).

O novo governo saído das eleições de 2015 considerou este regime demasiado penalizador, mas, na ausência de uma avaliação do regime transitório introduzido em 2015 optou no início da legislatura por prorrogá-lo (Decreto-Lei n.º 10/2016).

Em 2017, o governo iniciou um novo conjunto de medidas de flexibilização do acesso à pensão, mas sem a reposição do regime da idade normal de acesso à pensão de velhice, nem o regresso do regime de flexibilidade a algo parecido com o que vigorara entre 2007 e 2012.

As alterações introduzidas em 2017 e 2018 foram no sentido de mitigar os efeitos severos das alterações de 2012-2015 nas carreiras contributivas muito longas. Assim, as pessoas que aos 60 anos tivessem uma carreira muito longa e iniciada precocemente foram discriminadas positivamente com a abolição da penalização por antecipação (60 anos e 48 anos de carreira ou 46 anos de carreira iniciada antes dos 14 anos, em 2017 – DL 126-B/2017; 60 anos e 46 anos de carreira iniciada antes dos 16 anos, em 2018 – DL 73/2018) e, em 2018, com a fixação de uma idade pessoal de acesso à pensão mais baixa, que reduz a penalização por antecipação (quem tem aos 60 anos uma carreira de mais de 40 anos tem uma redução da idade de acesso em 4 meses por cada ano de carreira acima deste limite mínimo – DL 119/2018).

Ou seja, os governos posteriores a 2015 não procederem a uma reposição do status quo ante, mas consideraram as políticas restritivas introduzidas no período de ajustamento como base

para alterações que mitigassem os seus efeitos mais severos, em particular sobre as carreiras contributivas mais longas, a para de uma grande preocupação com a reposição do poder de compra dos pensionistas, em particular dos níveis mais baixos de pensão.

2.3 Movimentos de expansão e retração na proteção no desemprego

A proteção no desemprego foi introduzida depois da revolução de abril de 1974 e tem duas fases distintas na sua aplicação. De 1975 a 1985, o subsídio de desemprego foi sujeito a condição de recursos, isto é, sendo uma prestação contributiva porque exigia um prazo de garantia, isto é um período de contribuições para a previdência, depois segurança social, era destinada apenas a desempregados pobres. Apenas depois de 1985 passou a haver uma cobertura de todos os desempregados que cumprissem as condições contributivas, independentemente do seu nível de rendimentos.

O IV Governo Provisório criou em 1975, experimentalmente, um subsídio de desemprego de valor fixo sujeito a uma condição de recursos (DL n.º 169-D/75 de 31 de março), experiência que foi transformada em medida permanente pelo I Governo (DL 183/77 de 5 de maio).

O V Governo, em 1978, atuou no sentido da expansão do âmbito da medida e da melhoria da adequação dos benefícios e inovou criando um prémio de colocação aos trabalhadores que se reempregassem pelos seus próprios meios (DL 445/79, de 9 de novembro) e ensaiando uma extensão da cobertura aos candidatos a primeiro emprego (Despacho Normativo 374/79, de 20 de dezembro¹⁵).

Nas vésperas da adesão à CEE e com o país a atravessar uma profunda crise económica e social, o IX Governo criou finalmente um regime de proteção dos trabalhadores por conta de outrem (TPCO) de base contributiva (DL n.º 20/85 de 17 de janeiro).

O subsídio de desemprego anterior foi integrado na nova arquitetura com a designação de subsídio social de desemprego (SSD) e a designação subsídio de desemprego (SD) foi reservada para a nova prestação, que passou a ter um valor proporcional ao salário auferido, definindo um limite mínimo igual ao salário mínimo nacional (SMN) e máximo de três vezes o SMN. O acesso ao novo SD foi formulado de modo exigente, com um prazo de garantia alargado (de 36 meses) e uma duração da prestação extremamente reduzida (6 meses), mas com forte valorização da contributividade, dado que acrescia a essa duração um mês por cada 12 meses de contribuições.

A interação entre SD e SSD foi garantida de forma dupla. Quem não acesse ao SD por ter um período de contribuições insuficiente acederia ao SSD se cumprisse a condição de

¹⁵ O VIII Governo viria a incorporar esta ideia num capítulo de um diploma que só entrou em vigor já na vigência do IX governo (DL 297/83, de 24 de junho). Mas este suspendeu a sua entrada em vigor. A polémica em torno da prestação para jovens à procura do primeiro emprego continuou no Governo e no Parlamento até à sua extinção com a criação do rendimento mínimo garantido em 1997.

recursos e tivesse cumprido metade do prazo de garantia do SD. E quem concluísse o período da prestação de desemprego, permanecesse desempregado e cumprisse a condição de recursos teria acesso sequencial ao SSD, prolongando no tempo a proteção, ainda que com uma prestação mais baixa.

Os princípios basilares da proteção no desemprego definida em 1985 mantêm-se, embora se tivessem sucedido múltiplas alterações em diversos parâmetros, ao sabor das agendas dos governos, da pressão para reduzir a despesa ou da vontade de aperfeiçoar a articulação desta prestação com o resto do sistema de segurança social.

Década e meia mais tarde, o XIII Governo, através do DL 119/99, de 14 de abril, criou o subsídio de desemprego parcial, uma prestação diferencial correspondente à diferença entre o valor do SD com um fator de majoração (então fixado em 25%) e o da remuneração por trabalho a tempo parcial. Essa majoração foi depois subida para 35% (DL 84/2003 de 24 de abril).

Em 2006, o XVII Governo introduziu duas alterações de fundo (DL 220/2006, de 3 de novembro): retomou e alargou ao SSD a ideia de ligação dupla da duração da prestação à idade e à contributividade, definindo para cada escalão etário um período de prestação menor para quem tivesse carreiras contributivas mais curtas; introduziu uma rutura com o paradigma que vinha de 1975 para a verificação da disponibilidade para o trabalho, instituindo um dever inspirado no *workfare* de apresentação quinzenal¹⁶.

2.3.1 A reação à crise financeira – melhorias seguidas de retrocessos maioritariamente não revertidos na proteção no desemprego (2009-2019)

A grande recessão de 2009 trouxe grandes desafios. O XVII Governo adotou numa primeira fase medidas de aperfeiçoamento da proteção no desemprego, no sentido de a reforçar.

O DL 68/2009, de 20 de março, alterou por um ano a condição de recursos do SSD para 1,1 IAS, ou seja, alargou-a de 360 € para 461,14€ per capita e prorrogou por seis meses os SSD que cessassem no ano de 2009. O DL 150/2009, de 30 de junho, reduziu de 450 dias para 365 dias de contribuição em dois anos o prazo para acesso ao SD, para vigorar durante o ano de 2010.

O Parlamento majorou “transitória e excecionalmente”, durante o ano de 2010, em 10% por cada beneficiário o SD dos casais com filhos a cargo e de agregados monoparentais com filhos a cargo (Lei 5/2010, de 5 de maio). Esta medida foi retomada pelo Governo no ano de 2012 (cf. Artº 2º do DL 64/2012) e virá a ser retomada, de novo alguns anos depois pelos governos socialistas.

¹⁶ Esta medida viria a ser revertida pelo Parlamento, uma década mais tarde, através da Lei 34/2016, de 24 de Agosto.

Já em pleno período de ajustamento ocorreram pela mão do XIX Governo as duas últimas expansões da proteção no desemprego. Foi criado um subsídio de cessação de atividade dos trabalhadores independentes prestando serviços maioritariamente a uma única entidade e foi introduzida a proteção por encerramento de empresa ou cessação de atividade profissional involuntária de trabalhadores independentes com atividade empresarial e a que exerça funções de gerência ou de administração em entidades coletivas (DL n.º 12/2013 de 25 de janeiro).

Mas a cobertura dos desempregados pela proteção social sofreu uma erosão significativa desde a inversão de políticas iniciada em 2010 e até às medidas transitórias geradas para responder à pandemia de Covid19.

Tabela 11. Beneficiários de prestações de desemprego e cobertura pela proteção social

	Total de beneficiários da proteção no desemprego		Subsídio de desemprego		Subsídio social de desemprego inicial		Subsídio social de desemprego subsequente		Prolongamento do subsídio social de desemprego		Medida extraordinária de apoio aos DLD	
	Nº	% do desemprego inscrito	Nº	% do desemprego inscrito	Nº	% do desemprego inscrito	Nº	% do desemprego inscrito	Nº	% do desemprego inscrito	Nº	% do desemprego inscrito
dez. 2007	252421	64,68%	174767	44,78%	39500	10,12%	37830	9,69%	144	0,04%		
Dez. 2008	262311	63,05%	181261	43,57%	47979	11,53%	32956	7,92%	115	0,00		
dez. 2009	362719	69,13%	244134	46,53%	68489	13,05%	50050	9,54%	46	0,01%		
dez. 2010	295218	54,48%	233116	43,02%	33553	6,19%	28525	5,26%	23	0,00%		
dez 2011	317118	52,40%	261093	43,15%	26949	4,45%	29049	4,80%	27	0,00%		
dez. 2012	400234	56,32%	331357	46,63%	28673	4,03%	40160	5,65%	44	0,01%	-	-
dez. 2013	376922	54,58%	309081	44,76%	19529	2,83%	48274	6,99%	38	0,01%	-	-
dez. 2014	306062	51,13%	245668	41,04%	14310	2,39%	46048	7,69%	36	0,01%	-	-
dez. 2015	261004	47,01%	204370	36,81%	13132	2,37%	43473	7,83%	29	0,01%	-	-
dez. 2016	224489	46,52%	176231	36,52%	11446	2,37%	34817	7,22%	45	0,01%	3214	0,67%
dez. 2017	185284	45,89%	150807	37,35%	8385	2,08%	24471	6,06%	26	0,01%	2458	0,61%
dez. 2018	173755	51,25%	144135	42,51%	7440	2,19%	20652	6,09%	24	0,01%	2348	0,69%
dez. 2019	171218	55,15%	143777	46,31%	6791	2,19%	19839	6,39%	17	0,01%	1733	0,56%
dez. 2020	241324	59,99%	205303	51,03%	10285	2,56%	25865	6,43%	8	0,00%	1176	0,29%
dez. 2021	208730	59,99%	186972	53,73%	6621	1,90%	15042	4,32%	8	0,00%	87	0,03%
jul. 2022	153970	55,49%	121787	43,89%	4939	1,78%	27142	9,78%	14	0,01%	88	0,03%

Fonte: GEP-MTSS, Boletins estatísticos, <http://www.gep.mtsss.gov.pt/web/gep/estatisticas-antiores?categoryId=11354> (a partir de 2012); <https://www.gee.gov.pt/pt/documentos/publicacoes/historico-1/boletim-estatistico-do-emprego/> (até 2012).

Não existem avaliações que permitam identificar os efeitos de cada uma das medidas tomadas ou identificar que segmentos ficaram mais desprotegidos. Mas o rácio de cobertura dos desempregados pelo conjunto das medidas de proteção social no desemprego caiu 10 pontos percentuais (p.p.) entre 2012 e 2017, recuperando significativamente após esse ano e em especial durante o ano de 2020. Se numa primeira fase dessa recuperação, tal pode sugerir que a dinâmica positiva do mercado de trabalho estaria a conseguir integrar segmentos significativos de desempregados desprotegidos, a chegada da pandemia implicou simultaneamente a subida do desemprego e da sua cobertura pela proteção social, criando uma situação que se reverteu, como os primeiros indicadores de 2022 já sugerem, com o regresso à situação normal na regulação da proteção no desemprego.

A queda dos rácios de cobertura está, por outro lado, fortemente ligada à perda de importância do SSD a partir de 2010, uma vez que os beneficiários a receber SD se mantêm numa proporção relativamente estável do desemprego até ao início da pandemia.

O SSD passou por uma perda profunda de relevância, em particular no que se refere ao SSD inicial, tornando marginal a proteção conferida a desempregados pobres e com empregos precários.. Os beneficiários de SSD inicial caíram desde 2010 sustentadamente. Corroborando as indicações dos dados sobre a pobreza dos desempregados, o SSD subsequente, apesar da sua exiguidade e tendência para descida depois de 2010, ganhou peso entre os desempregados nos anos mais intensos de crise financeira e, na saída das medidas extraordinárias do período da pandemia, atingiu um peso sem precedentes, que pode ser efeito de um prolongamento da situação de desemprego por via da falta de criação de emprego em tempo de pandemia, apesar do retorno do crescimento do emprego em 2021 e 2022.

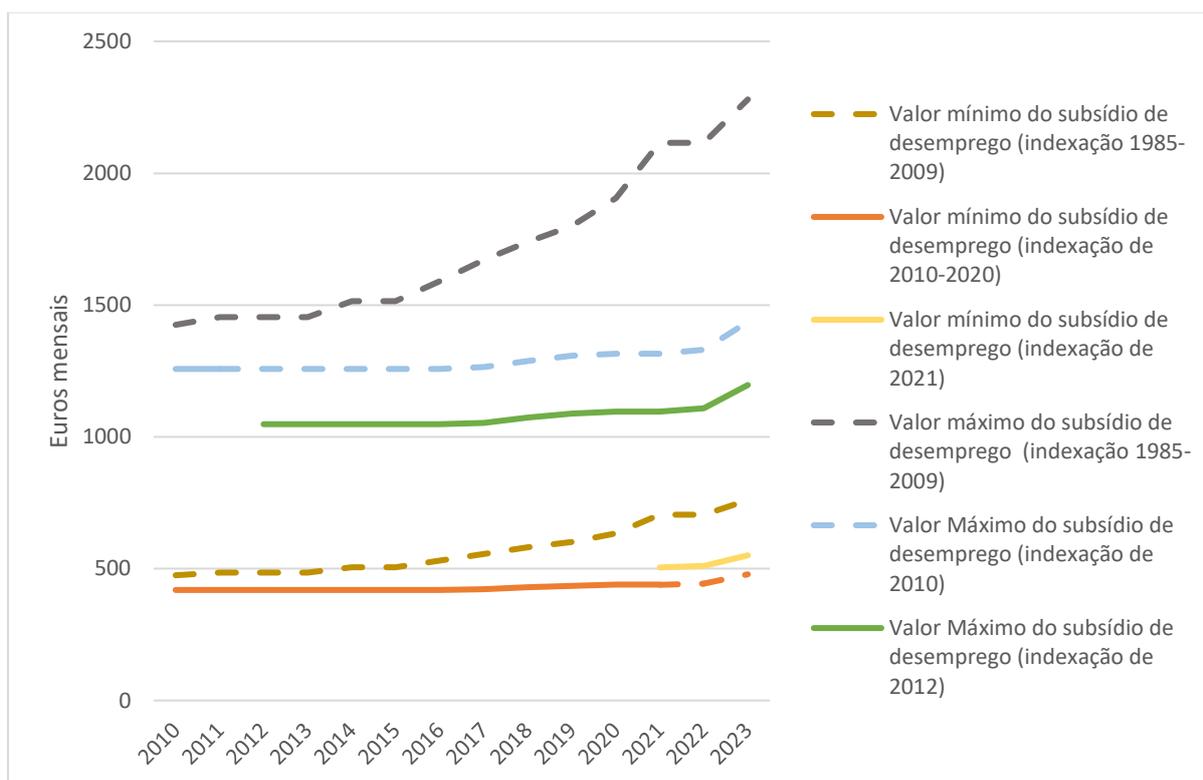
O uso do SSD como medida de transição para a reforma antecipada - o prolongamento do subsídio social de desemprego - é quase nulo, demonstrando a ineficácia deste mecanismo na construção de uma via que previna o risco de pobreza de desempregados idosos. A medida introduzida em 2016, de proteção renovada após um período de expulsão da prestação teve um alcance muito reduzido.

Na sua globalidade, o aumento do risco de desemprego em Portugal depois da grande recessão foi acompanhado por políticas restritivas de proteção social dos desempregados não revertidas estruturalmente e apenas contrariadas pelas medidas excecionais tomadas durante a pandemia.

A partir de 2010 o XVIII e o XIX Governos adotaram medidas de redução dos montantes do SD e do SSD e de restrição do acesso ao SSD.

Os Decretos-lei 70/2010 e 72/2010, de 18 de junho desligaram o SD e o SSD do SMN, ligando-os ao Indexante de Apoios Sociais (IAS), com as mesmas proporções que tinha a indexação ao SMN. Em 2012, o governo reduziu de três para 2,5 IAS o montante máximo de SD (DL 64/2012, de 15 de março). Foi, assim, reduzido o valor da prestação mínima e da prestação máxima. Uma redução que foi apenas corrigida, em relação ao valor da prestação mínima, pela subida do seu valor de 1 IAS para 1,15 IAS pelo orçamento de estado de 2021 como medida transitória, depois convertida em permanente através do DL 1119/2021, de 16 de dezembro.

Figura 9. Valor mínimo e máximo das prestações de desemprego (2010-2023) segundo diferentes linhas de indexação

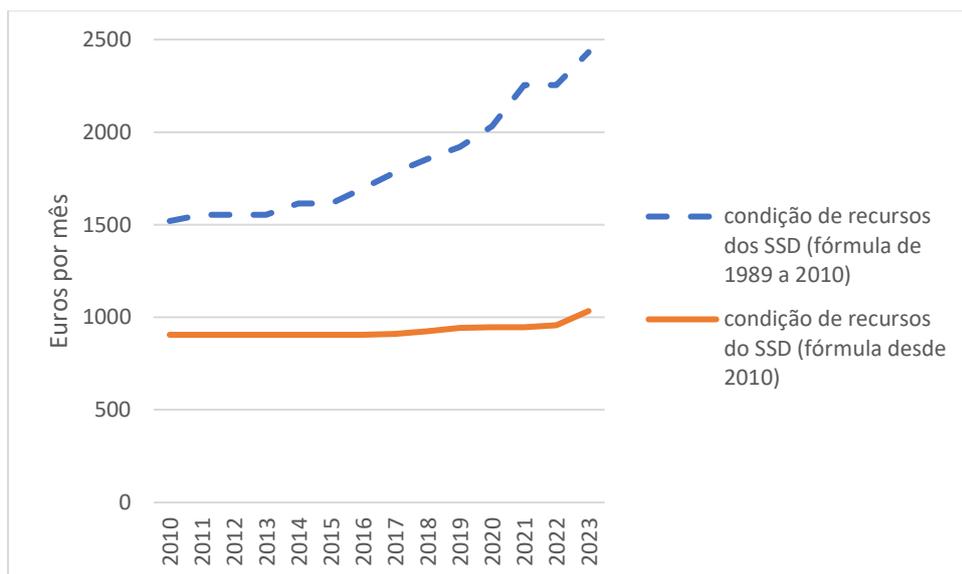


Fonte: cálculos próprios

A desindexação das prestações de desemprego do salário mínimo nacional não estava prevista no Acordo de Concertação Social de 2006 que levou à criação do IAS e enquadrou-se na estratégia de redução da despesa pública apresentada pelo governo no Programa de Estabilidade e Crescimento de 2010-2013. A redução do montante máximo de prestação, em 2012, foi, por sua vez, uma decorrência do Memorando de entendimento.

O efeito combinado destas medidas foi um quase congelamento durante uma década dos montantes mínimos e máximos de prestações, não acompanhando o valor destas prestações nem a valorização do salário mínimo nem a subidas média dos salários e fazendo-as perder valor real, eficácia na prevenção da pobreza, para os limites mínimos e qualidade de proteção para os trabalhadores de rendimentos médios, nos limites máximos.

Figura 10. Condição de recursos do subsídio social de desemprego (2010-2020) segundo diferentes linhas de indexação – agregado com dois adultos e dois menores



Fonte: cálculos próprios

Os diplomas do XVIII Governo provocaram ainda outra descida do nível de cobertura do SSD pela introdução de uma mudança no modo de cálculo do rendimento familiar. O DL 70/2010 substituiu a fórmula em vigor desde 1989 para o cálculo do acesso ao subsídio social de desemprego que estabelecia como condição de acesso um rendimento per capita do agregado do desempregado inferior a 80% do SMN pela que era já aplicada ao RSI e que é de 1 IAS pelo primeiro adulto, 0,7 IAS pelo segundo adulto e 0,5 IAS por cada menor¹⁷.

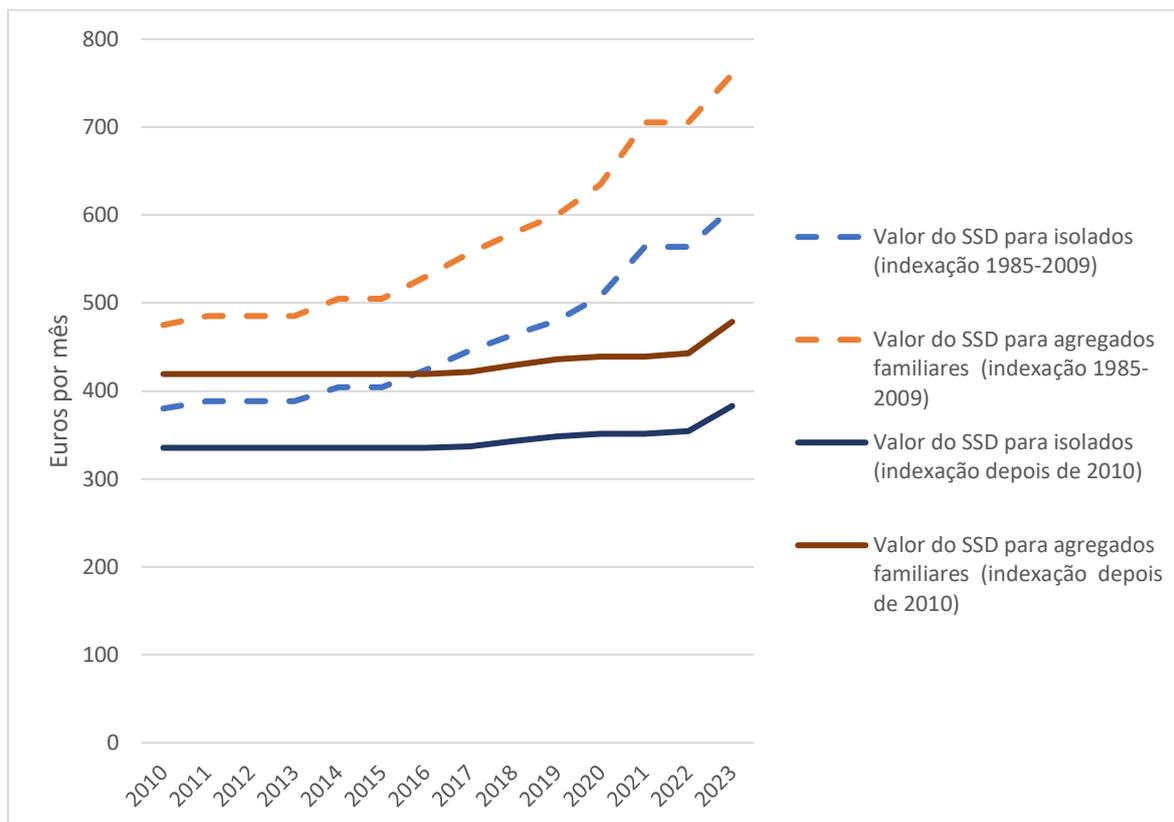
A alteração da condição de recursos afastou do acesso ao SSD muitos desempregados em risco de pobreza.

A simulação do nível de rendimento necessário para acesso ao SSD por um desempregado que viva num agregado com um casal e dois menores a cargo exemplifica como o nível de rendimento para acesso à prestação se afastou do SMN e da evolução do rendimento.

Para os que com a nova condição de recursos continuaram a aceder à prestação, o montante foi também reduzido. A desvalorização das prestações de SSD é um fator adicional da desadequação desta prestação.

¹⁷ Desde o Orçamento de Estado de 2019 foi introduzido em todos os orçamentos um fator de discriminação positiva no acesso ao SSD subsequente para os desempregados que à data do desemprego inicial tivessem 52 ou mais anos e tenham no momento da atribuição 22 anos civis com registo de remunerações. Estes podem beneficiar de uma majoração de 25% na condição de recursos por cada individuo do seu agregado familiar para acesso ao SSD, o que será vantajoso sempre que a pensão que receberiam fosse inferior ao valor do SSD.

Figura 11. Valor do subsídio social de desemprego (2010-2020) segundo diferentes linhas de indexação



Fonte: cálculos próprios

Ao movimento de redução de prestações de desemprego em geral e de definição de condições de recursos mais restritivas no acesso ao SSD juntou-se ainda em 2012 (pelo DL 64/2012) uma redução significativa da duração da prestação e a introdução de uma penalização no montante de prestação de 10% ao fim de 180 dias. Esta penalização, no entanto, veio a ser revertida pelo Orçamento de Estado de 2018.

Em 2006 pretendeu-se diferenciar os trabalhadores com maiores carreiras contributivas, penalizando em cerca de um terço do tempo de proteção para os trabalhadores com menores carreiras contributivas e mantendo geralmente o tempo de proteção dos trabalhadores com carreiras contributivas longas. O DL 64/2012 procedeu a uma contração generalizada fortemente penalizadora das carreiras curtas (que apesar de variar com a idade andou entre cerca de um terço e metade) mas também dos trabalhadores com carreiras longas, que tiveram, para os maiores de 30 anos, uma redução de cerca de um quarto.

Tabela 12. Duração da prestação de subsídio de desemprego e da prestação inicial de subsídio social de desemprego

Idade	1989-2006 (DL n.º 79-A/89 e DL 119/99, de 14 de abril)	2006-2012 (DL 220/2006, de 3 de novembro)	Desde 2012 (DL 64/2012, de 15 de março)
Menos de 30 anos	1989: 20-25 anos: 10 meses [300 dias] 25-30 anos: 12 meses [365 dias] 1999: 12 meses [365 dias]	Registo de remunerações igual ou inferior a 24 meses - 270 dias Registo de remunerações superior a 24 meses, 360 dias, com acréscimo de 30 dias por cada cinco anos com registo de remunerações;	Registo de remunerações inferior a 15 meses, 150 dias Registo de remunerações igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 210 dias Com registo de remunerações num período igual ou superior a 24 meses, 330 dias
30-40 anos	1989: 30-35 anos- 15 meses [450 dias] 35-40 anos – 18 meses [540 dias] 1999: 18 meses [540 dias]	Registo de remunerações igual ou inferior a 48 meses, 360 dias Registo de remunerações superior a 48 meses, 540 dias, com acréscimo de 30 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos	Registo de remunerações inferior a 15 meses, 180 dias Registo de remunerações igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 330 dias Registo de remunerações igual ou superior a 24 meses, 420 dias
40-45 anos	1989: 21 meses [630 dias] 1999: 24 meses [730 dias]	Registo de remunerações igual ou inferior a 60 meses, 540 dias Registo de remunerações superior a 60 meses, 720 dias, com acréscimo de 30 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos	[40-50 anos] Registo de remunerações inferior a 15 meses, 210 dias Registo de remunerações igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 360 dias Com registo de remunerações num período igual ou superior a 24 meses, 540 dias
Mais de 45 anos	1989: 45-50 anos – 24 meses [730 dias] 50-55 anos- 27 meses [810 dias] Mais de 55 anos – 30 meses [900 dias] 1999: 30 meses [900 dias], acrescidos de 2 meses [60 dias] por cada grupo de 5 anos com registo de remunerações, nos últimos 20 anos	Registo de remunerações igual ou inferior a 72 meses, 720 dias Registo de remunerações superior a 72 meses, 900 dias, com acréscimo de 60 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos.	[Mais de 50 anos] Registo de remunerações inferior a 15 meses, 270 dias Registo de remunerações igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 480 dias Registo de remunerações igual ou superior a 24 meses, 540 dias

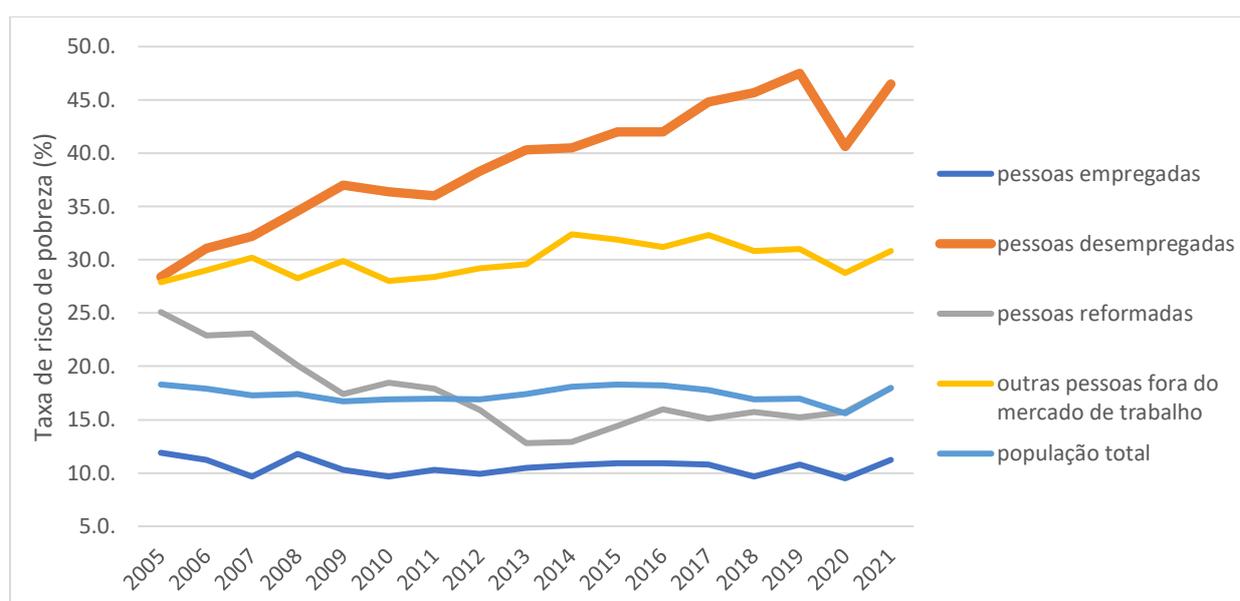
Fonte: diplomas legais

Em sentido de expansão da cobertura, as medidas tomadas durante a crise financeira tornaram menos exigente o prazo de garantia para acesso ao SD, que foi encurtado em

2012 (DL 64/2012) de 450 para 360 dias de contribuições nos últimos 24 meses. Mais tarde, em 2019, o prazo de garantia para acesso ao SSD de 180 dias nos últimos 12 meses foi também encurtado para cobrir os trabalhadores a prazo, reduzindo-se o prazo para 120 dias quando o desemprego ocorre por caducidade do contrato a termo (DL 153/2019).

O conjunto das medidas tomadas na sequência da crise financeira e mantidas até à crise pandémica gerou uma erosão significativa da proteção social no desemprego.

Figura 12. População adulta vivendo em risco de pobreza segundo o seu estatuto perante a atividade económica mais frequente no ano anterior



Fonte: Eurostat

O ajustamento depois da grande crise de 2009 foi, para os trabalhadores por conta de outrem, um período de triplo recuo da proteção no desemprego, em redução do valor da prestação, da sua duração e de restrição das condições de acesso. Esse recuo não foi globalmente revertido depois do período de ajustamento¹⁸, até ao confronto com a pandemia, sem prejuízo de terem sido introduzidas algumas correções significativas.

Os Orçamentos de Estado de 2016 a 2020 recuperaram a medida excepcional de 2010 e 2012 e consagraram uma majoração de 10% no subsídio de desemprego e no subsídio de cessação por atividade aos casais com filhos a cargo que sejam ambos beneficiários da prestação ou um deles passe a receber o SSD subsequente ou perca a prestação mas

¹⁸ Foi introduzida em 2017 a garantia mínima de que o corte de 10% ao fim de 180 dias não poderia fazer o valor da prestação ser inferior a um IAS. (DL 53-A/2017, de 31 de maio)

continue desempregado, ou às famílias monoparentais com filhos. O Orçamento de Estado de 2021 subiu esta majoração para 25%, sendo abandonada no OE seguinte.

O Orçamento de Estado para 2016, introduziu uma medida - que foi prorrogada pelos orçamentos de 2017 e 2019 e tornada definitiva no orçamento de 2019, de apoio a desempregados de longa duração ex-beneficiários do SSD que ao fim de 360 dias após a cessação da prestação permanecem desempregados e sem subsídio e preenchem os requisitos de acesso ao SSD, atribuída por 180 dias e com o valor de 80% do último SSD. Os beneficiários desta medida são desempregados em situação prolongada de exclusão e pobreza, mas os dados estatísticos disponíveis demonstram que a expansão da cobertura de proteção social que introduziu foi reduzida.

O grupo dos desempregados não apenas é, de entre a população ativa, o que se encontra em posição mais vulnerável face à pobreza, como este é o único que divergiu da tendência nacional de redução desse risco até a sociedade portuguesa se confrontar com os efeitos da pandemia.

Entre 2005 e 2018 a taxa de risco de pobreza dos desempregados teve uma variação oposta à da generalidade da população, passando de cerca de 28% para 47,5%, quando o indicador para a população em geral se mantinha estável. Tal evolução só pode estar associada às mudanças no desemprego no país e à perda de eficácia das prestações de desemprego.

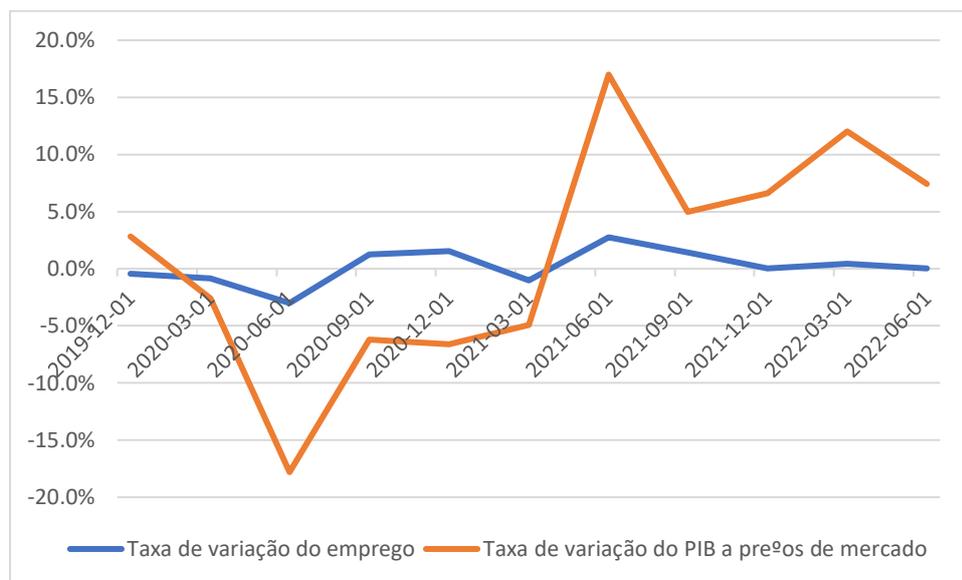
2.3.2 A resposta à COVID19 – medidas temporárias e extraordinárias (2020-2021)

Na crise pandémica, as medidas de proteção social de emergência permitiram mitigar os efeitos da travagem económica brusca no emprego e na vulnerabilidade social.

Uma parte das medidas adotadas respondeu a problemas específicos e temporários causados pela pandemia, facilitando temporariamente o acesso a benefícios, prorrogando os prazos em que se podem receber ou majorando os seus valores. Mas outras focaram-se na proteção de grupos com problemas de carácter estrutural, que correspondem a situações vulneráveis de trabalhadores que atualmente não são adequadamente protegidos, nomeadamente quando perdem o emprego.

Portugal foi bem-sucedido na preservação dos volumes de emprego. A queda do emprego foi substancialmente menos acentuada do que a quebra do PIB e os níveis de emprego começaram a recuperar ainda antes da nova arrancada da economia. Para este resultado contribuiu o conjunto de medidas que foi acionado logo no início da crise pandémica.

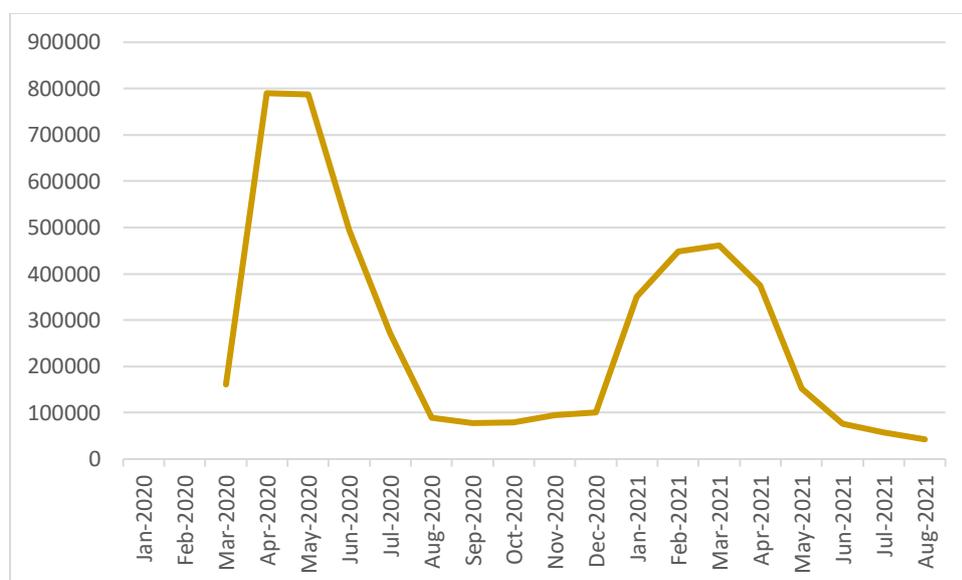
Figura 13. Taxas de variação do emprego e do PIB



Fonte: Banco Portugal – séries estatísticas

As medidas governamentais de apoio ao emprego foram utilizadas extensivamente pelas empresas nos confinamentos. Em abril e maio de 2020, mais de 20% dos postos de trabalho foram apoiados e, entre janeiro e abril de 2021, o Estado voltou a apoiar cerca de 10% dos postos de trabalho. Na segunda grande vaga, o movimento repetiu-se.

Figura 14. Postos de trabalho apoiados por medidas governamentais no âmbito da COVID19



Fonte: Eurostat, informação acessível em

https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10760954/11071228/Job_benefiting_from_Covid19_governmental_support_measures.xlsx

As respostas de política pública à pandemia foram rápidas. O primeiro pacote de medidas extraordinárias, que compreendia um largo espectro de intervenção, das medidas de saúde pública a apoios sociais extraordinários, passando por medidas de apoio às empresas e ao emprego, foi adotado logo em março de 2020. À medida que foi sendo interiorizado pelos atores políticos a ideia de que não estávamos perante uma situação passageira, mas perante várias ondas que se sucederiam, estas medidas foram sendo estendidas e complementadas por outras. Em particular as medidas excecionais de proteção no desemprego foram sendo progressivamente prorrogadas e alargadas.

Uma parte das medidas adotadas respondeu a problemas específicos e temporários causados pela pandemia, facilitando temporariamente o acesso a benefícios, prorrogando os prazos em que se podem receber ou majorando os seus valores. Mas outras focaram-se na proteção de grupos com problemas de caráter estrutural, que correspondem a situações vulneráveis de trabalhadores que atualmente não são adequadamente protegidos, nomeadamente quando perdem o emprego.

Tabela 13. Pessoas beneficiadas e recursos das medidas de proteção social especiais na Covid19 (março de 2020-agosto de 2022)

	Pessoas Singulares (nº) (*)	Entidades Empregadoras (nº) (*)	Montante Pago (€)	% dos recursos financeiros
Apoios à manutenção de postos de trabalho (Layoff, layoff simplificado, Apoio à retoma progressiva, redução de atividade, complemento de estabilização, Incentivo à normalização da atividade)	2 752 493	268 519	3 368 961 138 €	70,5%
Apoios na doença e por responsabilidades familiares (baixas por COVID, isolamento profilático, apoio excecional à família)	2 539 441	92 950	834 631 494 €	17,5%
Apoios a desempregados (Majorações, prorrogações, apoios extraordinários a trabalhadores em situação de desproteção social)	531 983	-	546 411 805 €	11,4%
Apoios a famílias com filhos (Reavaliação do abono de família, prestação complementar de abono de família)	834 707	-	26 207 363 €	0,5%
Total	3 779 053	179 698	4 776 211 801 €	100,0%

(*) A mesma pessoa é e a mesma entidade empregadora são contadas tantas vezes quantas as que receberam um apoio, pelo que o total não coincide com a soma das parcelas.

Fonte: Agregação própria das medidas, a partir das Estatísticas da Segurança Social; acessível em https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/medidas-excecionais-e-temporarias-covid--1

Entre os apoios ao desemprego e por perda de rendimentos encontram-se medidas temporárias de resposta ao enorme bloqueio do mercado de trabalho e à perda súbita de rendimentos, com intensidades de inovação diferentes com duas características essenciais – a duração temporal circunscrita e a cobertura de grupos desprotegidos.

Entre as primeiras medidas tomadas pelo Governo encontra-se a prorrogação das prestações por desemprego até 30 de junho de 2020 (DL n.º 10-F/2020 de 26 de março), a garantia de acesso ao SSD com metade do prazo de garantia normal (90 dias no último ano para a generalidade dos trabalhadores e 60 para os que vissem cessados contratos de trabalho a termo ou fossem despedidos durante o período experimental), fixando a duração da prestação nestes casos em 90 dias e 60 dias, respetivamente (DL 20-C/2020, de 7 de maio) e, posteriormente, a duração dos SSD atribuídos foi prorrogada até ao final de 2020 (Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho).

No Orçamento de Estado retificativo o prazo de garantia foi reduzido até 31 de dezembro de 2020, agora para o acesso ao subsídio de desemprego (para 360 dias em 24 meses) e foi dado aos trabalhadores cobertos pelo subsídio de desemprego com prazo de garantia reduzido o direito a continuarem sob proteção no desemprego, transitando para o SSD, sem verificação de condição de recursos, a partir de janeiro de 2021.

O Orçamento de Estado de 2021 trouxe novas medidas nesta linha de intervenção. O subsídio de desemprego, quando cessando em 2021, foi prorrogado por seis meses. O limite mínimo do SD foi elevado para 1,15 IAS. Foi recuperada e elevada no seu valor (para uma majoração de 25%) a medida que tinha sido interrompida em 2020 (cf referido no ponto anterior) para acesso ao subsídio social de desemprego subsequente para trabalhadores que à data da entrada no desemprego tivessem já 52 anos e preenchessem os requisitos para acesso ao regime de antecipação de reforma. O SSD foi majorado em 10% por cada filho que integre o agregado do titular.

A melhoria no limite mínimo do SD e a majoração por cada filho no SSD, embora iniciadas no contexto da luta à Covid19 tornaram-se melhorias estruturais na proteção do desemprego.

O OE retificativo de 2020 iniciou uma outra linha de intervenção, centrada na identificação de lacunas na proteção social que implicam a necessidade de novas respostas.

O “apoio extraordinário a trabalhadores de proteção social para trabalhadores em situação de desproteção económica e social e que não tenham acesso a qualquer instrumento ou mecanismo de proteção social, nem aos apoios sociais criados no âmbito das medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS -CoV -2” (Nº 1 do artigo 325-G da Lei do OE retificativo). Esta medida não exige prazos de garantia e acaba até por criar uma “inversão” do conceito, na medida em que quem a ela acede é suposto ser integrado no sistema de segurança social durante 30 meses após a concessão do apoio. Ou seja, é criada uma presunção de contrapartida pelo apoio recebido. Essa presunção começa a tornar-se efetiva com a própria concessão do apoio, que pressupõe o início de uma contribuição tendo o seu valor (1 IAS) como base de incidência. Esta medida esteve em vigor até 31 de dezembro de 2020 e beneficiou 23648 pessoas.

A linha de ação temporária de que tinha sido criado precedente pelo OE retificativo de 2020 foi continuada, com a (re-)criação de um apoio extraordinário a trabalhadores, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2021 a aplicar em diversas situações de trabalhadores que tenham tido períodos contributivos recentes. Esse prazo é de três meses de contribuições nos últimos 12 meses para: trabalhadores por conta de outrem e equiparados cuja prestação de proteção no desemprego cesse; trabalhadores que não tenham acesso a prestação de desemprego por razões que não lhes sejam imputáveis; trabalhadores independentes com quebras de rendimento superiores a 40% no período de março a dezembro de 2020 face a 2019. O regime abrange ainda gerentes de empresas paralisadas por efeito da pandemia ou afetadas por quebras abruptas de faturação e que tenham três meses consecutivos ou seis interpolados de contribuições. A medida abrange ainda os estagiários profissionais. Finalmente, repõe o apoio a trabalhadores em situação de desproteção económica e social que não tenham acesso a qualquer instrumento ou mecanismo de proteção social, que tinha sido inicialmente previsto pelo OE retificativo que durasse em 2020.

No OE para 2021 o apoio extraordinário mudou, no entanto, de lógica, criando no novo figurino um desafio à proteção social futura no desemprego. Com efeito, trata-se de uma prestação diferencial, ligada ao rendimento do agregado familiar, isto é, pelo valor da diferença entre o rendimento e a linha de proteção e com um valor definido por essa linha aproximado da linha da pobreza (no caso de 501,16€). Este valor terá já produzido o efeito de pressionar o limite mínimo do SSD para cima. Por outro lado, a medida foi aqui concebida como uma garantia de rendimento para pessoas privadas de atividade, de modo desligado da contributividade, criando uma proteção tendencialmente universal dos desempregados – numa linha de rendimento superior ao RSI – o que constitui uma inovação no sistema português de proteção no desemprego. A medida, inicialmente concebida para vigorar em 2021, foi prorrogada até fevereiro de 2022, pelo Decreto-Lei n.º 104/2021.

Enquanto existiram estas medidas transitórias, criaram, na prática, um apoio económico universal a quem se encontre numa situação de desproteção. O reconhecimento do direito à proteção social, num patamar superior ao do RSI, a trabalhadores “que ficaram sem trabalho e sem rede”¹⁹, foi uma inovação nas políticas do mercado de trabalho em Portugal. Foi um salto no escuro. Quando foi adotada não se conhecia o universo potencial que abrangeria. Como refere a equipa do CoLabor, este apoio suscita muitas questões: faz sentido obrigar um trabalhador desprotegido a inscrever-se na segurança social contraindo uma obrigação contributiva de 30 meses? É adequado forçar um trabalhador por conta de outrem que cai no desemprego sem proteção a inscrever-se como trabalhador independente? Deve haver mais do que um patamar mínimo de proteção social, com este novo benefício, superior ao do RSI?²⁰ Tendo chegado a cerca de 75 mil pessoas, o AERT acabou por expor a existência de um grupo de pessoas em situação de desfavorecimento e desprotegidas pela proteção social no desemprego. Que o regresso ao status quo ante²¹ não protege adequadamente.

¹⁹ Expressão usada por Manso, L. et al, 2021: 12

²⁰ Ver Manso, L et al, 2021: 13

²¹ Cf. Pedroso, 2021

Ainda não se sabe que sementes de mudança desta experiência poderão persistir no sistema, mas há um primeiro sinal, que carece de avaliação quando for adequado com a adoção no pós-pandemia de um regime de proteção especial para os trabalhadores da cultura²² que, integrando em regime próprio os vínculos laborais e a proteção social dos trabalhadores do setor tanto pode ser um sinal de antecipação de que a cobertura de novos riscos se fará pelo retorno à fragmentação como um caso sem exemplo do ativismo de um setor de atividade com capacidade reivindicativa num contexto dificilmente repetível.

²² O XXIII Governo Constitucional aprovou o Decreto-Lei nº 105/2021, de 29 de novembro, onde prevê a criação do Estatuto dos Profissionais da Área da Cultura que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2022. Com tal objetivo em vista, o Estatuto passa a aplicar-se aos profissionais das artes do espetáculo, do audiovisual, das artes visuais e da criação literária, que exerçam uma atividade autoral, artística, técnico-artística ou de mediação cultural. De forma a compreender todas as relações de trabalho que se estabelecem no âmbito do setor da cultura, bem como o respetivo regime de proteção social, o Estatuto encontra-se dividido em três elementos fundamentais: (i) o registo dos profissionais da área da cultura (RPAC), (ii) o regime de contrato de trabalho e de prestação de serviço; e (iii) o regime de proteção social.

O RPAC, à exceção da identificação individual dos profissionais da área da cultura, tem por propósito a estruturação e identificação estatística do setor da cultura para posterior definição de políticas públicas de valorização profissional e técnica, apoios e outros benefícios públicos. Apesar deste registo de inscrição ser de carácter facultativo, unicamente os inscritos podem beneficiar da aplicação do regime contributivo especial previsto no Estatuto.

Em segundo lugar, e com o objetivo de ser amplo e abrangente, o Estatuto regula as diversas modalidades de prestação de atividade cultural, incluindo quer o contrato de trabalho, quer o contrato de prestação de serviços. Os profissionais da área da cultura passam a ter direito a proteção social no caso de suspensão involuntária da atividade profissional (caso o trabalhador fique sem atividade durante 1 mês), em situações de doença, parentalidade, invalidez, velhice e morte. O valor do subsídio varia entre 443,2€ e 1.108€. Este subsídio é atribuído numa duração de 6 meses até 1 ano, para os profissionais que cumpram o requisito de 7 ou mais anos de descontos para a segurança social e 55 ou mais anos de idade. Para beneficiar deste apoio, é necessário estar registado, ter a atividade aberta junto da segurança social e das finanças e pagar as contribuições para a segurança social, pelo menos durante 180 dias. O registo é facultativo, mas necessário para acesso do novo subsídio de suspensão da atividade cultural (nota de Evandro Breia).

3. A sustentabilidade do sistema previdencial em repartição, por Paulo Pedroso

O debate sobre o futuro da segurança social está aberto em Portugal pelo menos desde meados da década de oitenta do século passado. Após o 25 de abril, numa primeira fase, a grande preocupação das políticas era aumentar a cobertura de trabalhadores pela segurança social e garantir benefícios adequados ao conjunto da população trabalhadora.

A criação do FEFSS, as mudanças na idade de acesso a pensões, as sucessivas alterações das fórmulas de cálculo, a recalibragem de benefícios, as regras de atualização de pensões e subsídios, são medidas que refletem uma mudança profunda das agendas de reforma em que passou a estar em causa o equilíbrio entre a solidez económica da segurança social e a adequação dos benefícios que forma.

Este debate tem sido por vezes contaminado por questões laterais à solidez do regime contributivo em repartição, que, sendo relevantes, acabam por dificultar a visão da solidez da segurança social contributiva. Um dos erros mais recorrentes nesse debate é o de amalgamar na solidez da segurança social contributiva os efeitos de regimes que evoluíram por regras – com sucessos, erros e omissões – próprias, incorporando os efeitos desses regimes como se de problemas da segurança social contributiva se tratassem.

A gestão da segurança social contributiva foi prudente na salvaguarda do regime, o que nos permite continuar a conhecer o equilíbrio desta de modo independente do que resulta do phasing-out de subsistemas que não foram em devido tempo integrados nela, contrariando, aliás, o comando constitucional de 1976, como a CGA ou os regimes dos bancários.

Este capítulo incidirá sobre a solidez do regime geral de segurança social, precisamente para afetar esse viés metodológico e procurando identificar se este está hoje desenhado de modo a que seja expetável que se mantenha sólido e adequado.

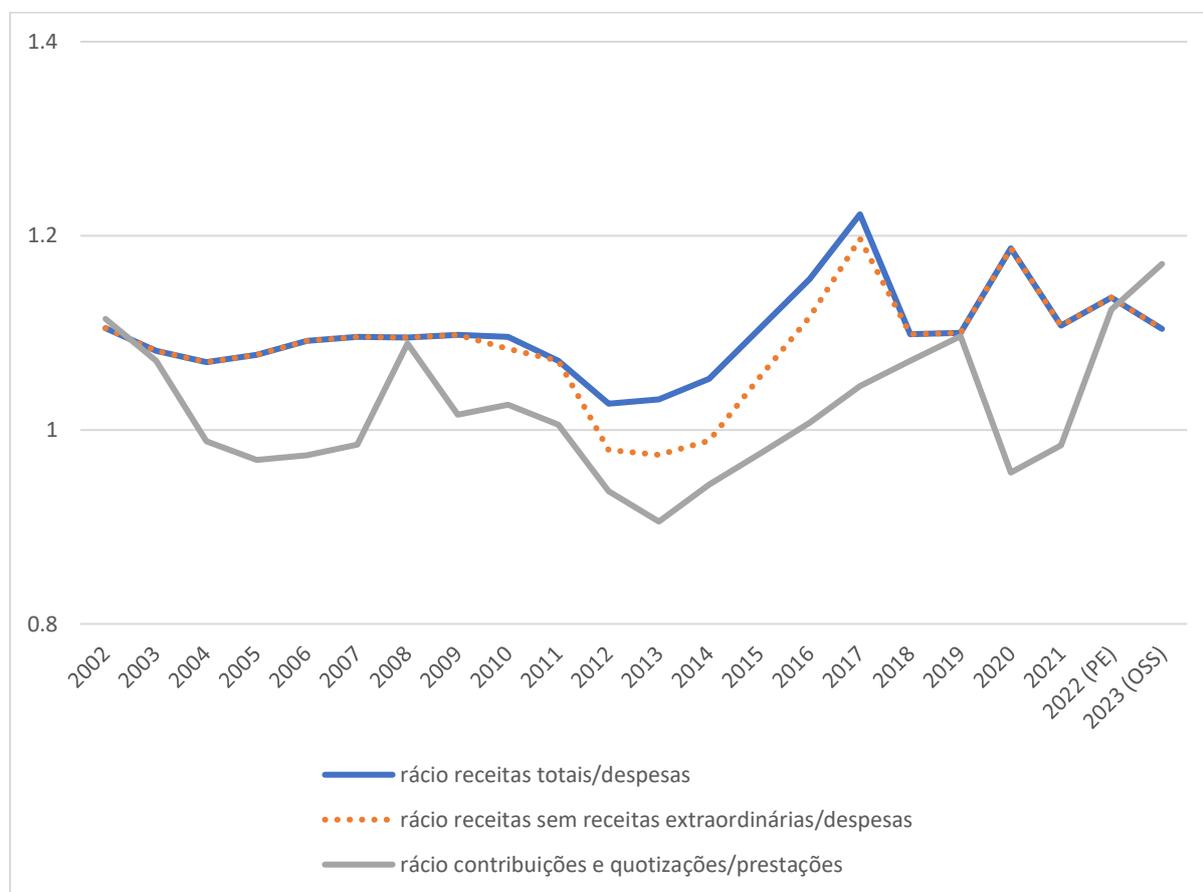
3.1 A evolução da receita e da despesa

O regime contributivo de segurança social tem sido superavitário, tendo em cada ano, quando se considera a totalidade da sua receita e a totalidade da sua despesa, um rácio superior a um (ver figura 8). Entre 2012 e 2014 teria, no entanto, apresentado saldos negativos se não tivesse havido transferências extraordinárias do Orçamento de Estado para financiar o défice anual²³. Em 2021, o saldo positivo registado deveu-se também a uma transferência extraordinária, mas definida de modo diferente das anteriores, porquanto no diploma que instituiu as medidas

²³ A opção por realizar transferências extraordinárias em vez de mobilizar verbas do FEFSS permitiu que as reservas nele investidas não fossem diminuídas e que o Estado pudesse continuar a contar com este credor, dada a quantidade de recursos do FEFSS investidos em dívida pública, num momento em que os mercados financeiros estavam fechados ao país.

excepcionais e temporárias relativas à COVID19 foi estatuído que, para efeitos de financiamento estas medidas seriam consideradas medidas de proteção familiar, logo financiadas por transferências do Orçamento de Estado.

Figura 15. Rácios de receita/despesa do sistema previdencial - repartição (2002-2023)



Fonte: Cálculos próprios sobre Conta da Segurança Social (2002-2020) e Relatório sobre a sustentabilidade da segurança social 2023 (2021-2023).

OSS – Orçamento da Segurança Social

PE – Previsão de execução

As contribuições e quotizações têm também sido, em geral, superiores aos encargos com prestações. Excecionam-se nesta tendência os anos em que se repercutiu na despesa a transição para a nova fórmula de cálculo das pensões (2004 a 2007), o que foi contrariado pelas medidas tomadas em 2007 acelerando a transição para a nova fórmula de cálculo, os anos do período de ajustamento (2012-2015), devido à queda do emprego e o período de

impacto intenso da pandemia de Covid19 (2021), devido à adoção de prestações extraordinárias e à extensão da duração das existentes.

Este equilíbrio de curto prazo registado nas últimas duas décadas acabou por ocorrer foi preparado por uma sucessão de medidas tomadas ao longo do tempo desde o início da década de noventa do século passado.

A primeira medida nessa direção pode ter sido a criação de um fundo de reserva da segurança social visando a diversificação de riscos. Em 1989, a criação do fundo de estabilização financeira da segurança social foi justificada com a “pressão constante sobre os encargos da segurança social” e a necessidade de adotar medidas para fazer face a “dificuldades estruturais do sistema” (cf. Preâmbulo do DL 259/89, de 14 de agosto). Em 1993, a idade de acesso à pensão foi uniformizada para homens e mulheres, a fórmula de cálculo das pensões foi aperfeiçoada para prevenir formas de manipulação de carreira e outros aperfeiçoamentos foram introduzidos, que se tinha presente que as mudanças sociais, demográficas e económicas condicionavam “as alternativas possíveis em matéria de reconhecimento do direito a pensões” (cf. Preâmbulo do DL 329/93 de 25 de setembro).

Um passo decisivo na preocupação com a sustentabilidade da segurança social, centrado na viabilidade do sistema previdencial, foi dado com o Programa do XII Governo Constitucional, que tomou posse no último trimestre de 1995 e que incluía entre as suas preocupações a “viabilidade futura” da segurança social. No início de 1996, foi criada uma Comissão do Livro Branco da Segurança Social, encarregue de estudar a situação e propor medidas que “garantam a sustentabilidade da segurança social, de forma economicamente eficiente e com respeito pelos princípios da equidade e solidariedade” (cf. Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros 22/96, de 9 de março).

A reflexão em sede da Comissão e dos debates que se lhe seguiram continua a ser um marco para os debates em torno da sustentabilidade da segurança social.

A Comissão do Livro Branco propôs um conjunto de medidas, que embora várias delas não tivessem sido adotadas, abriram o debate que gerou os impulsos reformistas subsequentes. Entre elas, incluía-se a clarificação dos papéis de cada componente do sistema de segurança social (que viria a ser adotada nas LBSS subsequentes, de 2000, 2002 e 2007, com formulações diferentes), a separação da proteção dos trabalhadores independentes da dos trabalhadores por conta de outrem (não adotada) e a adoção de uma segunda pensão, obrigatória, de capitalização individual (igualmente não adotada), a par de outras medidas de menor impacto.

A melhor definição de funções e responsabilidades dos subsistemas de segurança social permaneceu na ordem do dia. No desenvolvimento da lei de bases de 2000, o Decreto-lei nº 331/2001, de 20 de dezembro estabeleceu o quadro genérico de financiamento do sistema, tendo sido depois revogado e substituído pelo Decreto-Lei Nº 367/2007, de 2 de novembro, atualmente em vigor.

Do lado dos benefícios, as reformas de maior peso incidiram sobre as pensões de velhice, embora não caminhando no sentido proposto pelo Livro Branco, de criação de um segundo pilar obrigatório, mas pela introdução de reformas paramétricas no sistema previdencial por redistribuição, preparadas por amplos consensos na Concertação Social²⁴. Essas reformas foram iniciadas com a adoção de uma nova fórmula de cálculo das pensões contando toda a carreira contributiva, pelo DL 35/2002, de 19 de fevereiro, com um período longo de transição, que foi acelerado pelo DL Nº 187/2007, de 10 de maio, que o revogou. Esta última medida introduziu ainda no cálculo das pensões um fator de sustentabilidade, para prevenir os efeitos das alterações demográficas no custo global das pensões, relacionando a idade de reforma com a esperança média de vida em 2006.

A reforma de 2007 – que incluiu ainda a introdução de um novo indicador de referência para as prestações, o Indexante de Apoios Sociais (IAS), novas regras de aumento das pensões e o congelamento das pensões elevadas (acima de 12 IAS) - visou simultaneamente reforçar a sustentabilidade de longo prazo da segurança social e agir sobre o desequilíbrio de curto prazo detetado nas contas da segurança social a partir de 2004.

A grande recessão económica de 2008, que impacta em Portugal sobretudo a partir de 2009, alterou de novo os dados do equilíbrio de curto prazo do sistema previdencial, dada a sua sensibilidade a choques macroeconómicos intensos. Sobretudo com a recessão associada ao período de ajustamento económico, a partir de 2011, o sistema teria sido deficitário se não tivesse havido lugar a mobilização de receitas extraordinárias, bem como várias medidas de contenção imediata da despesa. A mobilização de receitas foi garantida através de transferências extraordinárias do Orçamento de Estado, sem as quais, em 2012, 2013 e 2014, o regime previdencial seria deficitário.

A abordagem às duas crises vividas na última década em Portugal, demonstra a prudência dos governos na gestão de riscos conjunturais de desequilíbrio e na assunção de responsabilidades financeiras por medidas extraordinárias tomadas para fazer face a necessidades conjunturais.

Logo no fim de 2009, o Governo PS/José Sócrates, recém-reeleito, decretou um aumento de pensões de velhice e invalidez superior ao que as regras de aumento adotadas em 2007 de atualização com a variação da economia e da inflação comportavam²⁵, mas fez as transferências do Orçamento de Estado financiar o diferencial de custos gerado por esse aumento extraordinário (artº 53º do Orçamento de Estado para 2010, aprovado pela Lei Nº 3-B/2010, de 28 de abril).

²⁴ O Acordo sobre Modernização da Proteção Social, em 2001, que esteve na base da alteração da fórmula de cálculo das pensões foi subscrito, para além do Governo, por CAP, CCP, CGTP e UGT. O Acordo sobre a Reforma da Segurança Social, de 2006, que esteve na base da aceleração da transição para a nova fórmula de cálculo e da adoção do fator de sustentabilidade, bem como da introdução do indexante de apoios sociais e a sua adoção como referência para as prestações sociais, foi subscrito, para além do Governo, por CAP, CCP, CIP, CTP (entretanto admitida na CPCS) e UGT.

²⁵ Regime extraordinário de atualização de pensões e de outras prestações indexadas ao indexante dos apoios sociais para 2010, aprovado pelo Decreto-Lei Nº 323/2009, de 24 de dezembro.

Entre 2012 e 2017, atravessando dois governos de orientação política distinta (PSD/Passos Coelho e PS/António Costa), foram feitas transferências extraordinárias do Orçamento de Estado para compensar os défices do sistema previdencial (mesmo tendo este tido, de facto, entre 2015 e 2017 superavit).

Na crise pandémica, o governo PS/António Costa, em segundo mandato, adotou uma fórmula ainda mais prudente de salvaguarda da sustentabilidade financeira da segurança social, prevendo que todas as medidas excecionais e temporárias adotadas no âmbito do regime previdencial seriam financiadas por transferências do Orçamento de Estado (cf. artº 33º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março), desonerando o regime previdencial dos encargos derivados das alterações de regras de elegibilidade, prazos de garantia, montantes mínimos e prestações excecionais adotadas de forma temporária para o período da pandemia.

Tabela 14. Indicadores fundamentais de receita e despesa do sistema previdencial - repartição (2002-2021)

Unidade: % do PIB

	Contribuições e quotizações	Transferências extraordinárias do OE para financiamento de défice do sistema	Total de pensões de velhice, invalidez e sobrevivência e complementos	Prestações e complementos de desemprego (a)	Total de prestações
2002	6,0%	-	4,3%	0,6%	5,4%
2003	6,3%	-	4,5%	0,8%	5,9%
2004	6,1%	-	4,7%	0,9%	6,2%
2005	6,2%	-	5,0%	0,9%	6,4%
2006	6,2%	-	5,0%	0,8%	6,4%
2007	6,2%	-	5,1%	0,7%	6,3%
2008	7,0%	-	5,3%	0,7%	6,5%
2009	7,3%	-	5,7%	0,9%	7,1%
2010	7,5%	0,11%	5,8%	0,9%	7,3%
2011	7,8%	-	6,1%	1,0%	7,8%
2012	7,8%	0,51%	6,4%	1,3%	8,3%
2013	7,9%	0,84%	6,8%	1,4%	8,7%
2014	7,9%	0,77%	6,8%	1,1%	8,4%
2015	7,8%	0,50%	6,7%	0,8%	8,0%
2016	7,9%	0,35%	6,6%	0,7%	7,9%
2017	8,0%	0,22%	6,5%	0,6%	7,7%
2018	8,3%	-	6,6%	0,5%	7,7%
2019	8,6%	-	6,7%	0,5%	7,6%
2020	9,1%	(b)	7,5%	0,7%	9,5%
2021	9,3%	(b)	7,2%	0,7%	9,5%

Fontes: Cálculos próprios, a partir das Contas da Segurança Social (2002 a 2020), do Relatório sobre a sustentabilidade da segurança social 2022 (2021) e de estatísticas do Banco de Portugal (2002-2021) (acessíveis em <https://bpstat.bportugal.pt/serie/12518356>)

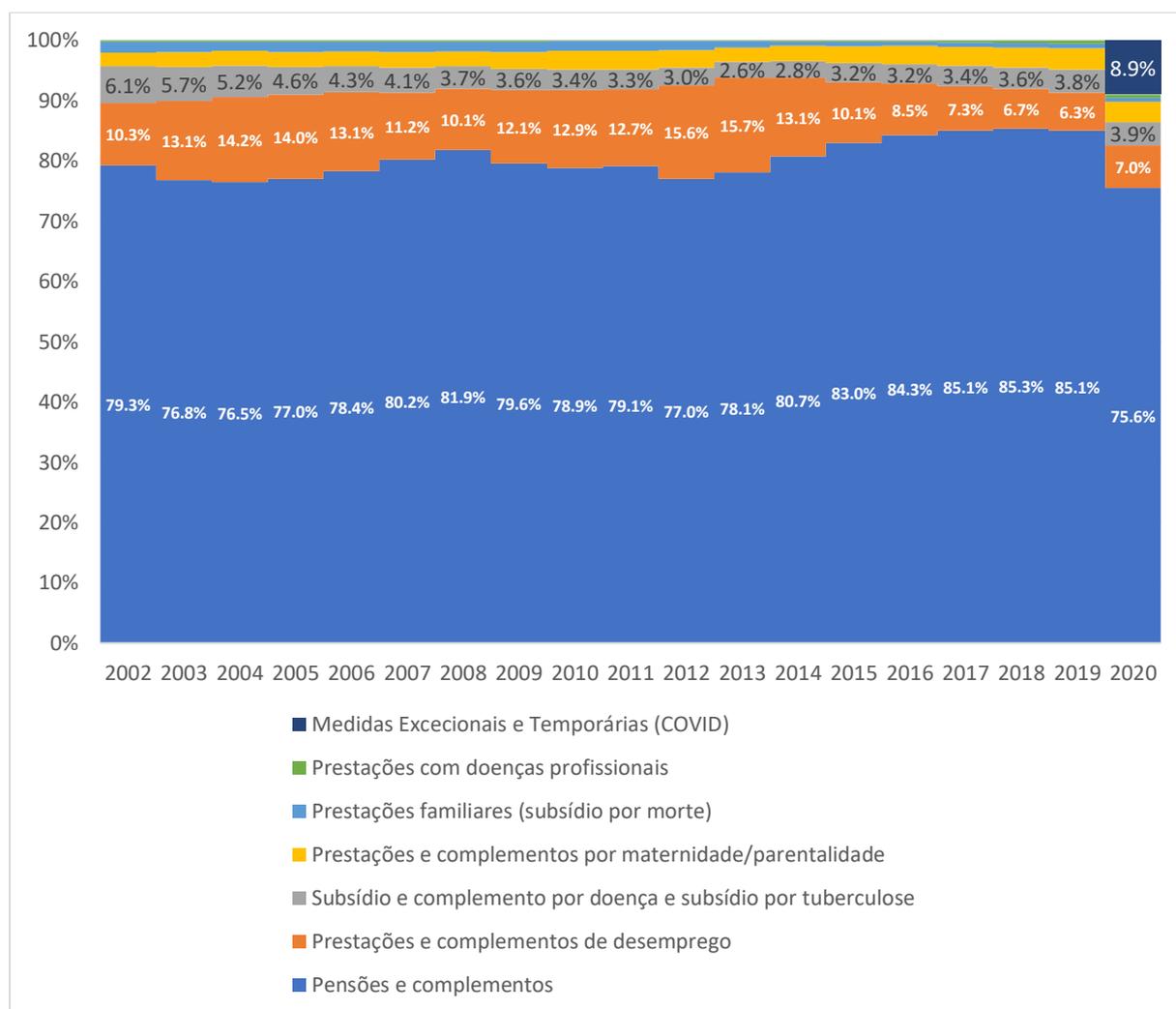
(a) Entre 2002 e 2007, não inclui as políticas ativas de emprego que não eram contabilizadas no sistema previdencial

(b) Transferências para medidas temporárias COVID19 incluídas nas transferências do OE.

Na ausência de reformas que consignassem receitas alternativas significativas²⁶, nas últimas duas décadas, o equilíbrio do sistema previdencial baseou-se na gestão das prestações e suas atualizações (ver abaixo) e numa evolução extremamente positiva das contribuições.

A evolução favorável nas receitas com contribuições e quotizações reflete os progressos no sistema de emprego, com o crescimento sustentado do número de contribuintes e das remunerações médias declaradas²⁷.

Figura 16. Despesas com cada eventualidade em % da despesa com prestações do regime previdencial (2002-2022)



Fontes: Cálculos próprios, a partir das Contas da Segurança Social (2002 a 2018)

²⁶ Sendo um passo neste sentido, a consignação de IRC e do adicional do IMI ao FEFSS tem uma importância muito circunscrita.

²⁷ Refira-se que o cenário de referência das projeções da CLBSS apontava para um movimento substancialmente diferente com a estagnação do número de beneficiários ativos a partir de 2010 em cerca de 3,86 milhões, em vez do crescimento ocorrido até aos 4,77 milhões registados em 2021.

A despesa em prestações cresceu de modo proporcional às contribuições, exceto nos períodos de crise intensa (2012-2014 e 2020-2021). O peso das pensões tem-se mantido abaixo dos 7% do PIB, exceto nos anos afetados pela queda súbita do PIB em 2020, devendo convergir para este valor já a partir de 2022. O peso total das despesas com prestações no PIB desceu mesmo 1 p.p. do PIB entre 2013 e 2019, fruto da combinação da contração do desemprego com medidas de redução das prestações de desemprego. Em 2020 e 2021 há um aumento destas prestações, devido às medidas temporárias e extraordinárias referentes à Covid19 que começaram a ser descontinuadas a partir de 2022, devendo a partir deste ano ser corrigida essa anomalia.

Na sequência destas tendências, o peso da despesa com pensões no total das despesas do regime previdencial com prestações tem uma tendência para subir, enquanto as prestações de desemprego, apesar da sua variação conjuntural, têm uma tendência global para diminuir. Em 2020, os apoios extraordinários Covid19 interferem nesta dinâmica, mas é de esperar que ela seja retomada a partir de 2022.

Pelo seu peso na despesa, as pensões e as prestações de desemprego são as rubricas em que as preocupações com a sustentabilidade do sistema mais incidem. A pressão que os choques macroeconómicos causam sobre essa sustentabilidade conduz, assim, a que seja sobre estas prestações que as reformas das políticas públicas que pretendam acomodar os efeitos desses choques se concentrem, como ocorreu na última década (ver capítulo dois).

Desde o início da década de noventa do século passado que foram sendo tomadas medidas tendo em vista reforçar a sustentabilidade do regime previdencial. Na sequência do debate aberto pela Comissão do Livro Branco da Segurança Social foram introduzidas reformas do lado da clarificação das responsabilidades do regime previdencial e da definição dos benefícios. Em 2007 previa-se ter encontrado uma solução que garantia o equilíbrio de longo prazo da segurança social. Mas o futuro está sempre em aberto e a dependência umbilical do equilíbrio de um sistema de repartição da evolução do emprego, da economia e da demografia implica a monitorização permanente.

3.2 Projeções de sustentabilidade financeira

A preocupação com a manutenção do sistema em equilíbrio, garantindo a sua sustentabilidade financeira, é grande e ocupa o debate público.

Desde os anos noventa do século passado que tem sido estudado recorrentemente o equilíbrio financeiro do sistema previdencial de segurança social.

A Comissão do Livro Branco da Segurança Social encomendou a uma equipa universitária o primeiro grande estudo sobre a sustentabilidade de longo prazo da segurança social, o qual fez, no seu cenário de referência, a previsão de que o sistema entraria em rutura entre 2010 e 2015, com um défice anual progressivo e crescente, que atingiria o seu ponto máximo até 2050, atingindo o ponto máximo de défice de 5,5% do PIB em 2045 (CLBSS, 1998:113).

Na sequência da aprovação da LBSS de 2000, o governo criou uma Comissão de Regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (Resolução do Conselho de Ministros Nº 150/2000, de 11 de novembro), no seio da qual foi constituída uma equipa técnica para os aspetos do financiamento da Lei de Bases, que procedeu ao cálculo do impacto da LBSS e da fórmula de cálculo das pensões adotada em 2002 na sustentabilidade de longo prazo, concluindo que o sistema previdencial entraria em défice em 2020, mas esse défice seria bastante mais suave que o anteriormente previsto, atingindo em 2050 o ponto máximo de 2,1% do PIB, sendo que o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social teria reservas suficientes para cobrir esse défice até à década de trinta do século XXI (CRBLSSSS, 2002: 44).

Tabela 15. Projeções da sustentabilidade de longo prazo do regime previdencial (em % do PIB)

Data da projeção	Saldo do sistema previdencial:					Recursos acumulados no FEFS:				
	2020	2030	2040	2050	2060	2020	2030	2040	2050	2060
1997	-1,6%	-3,5%	-5,2%	-5,4%	-	-	-	-	-	-
2002	-0,1%	-0,9%	-1,8%	-2,1%	-	14,5%	9,3%	0,0%	0,0%	-
2006	-1,8%	-2,8%	-3,4%	-3,7%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-
2007	-1,5%	-2,4%	-3,0%	-3,4%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-
2007 *	0,2%	0,0%	-0,3%	-0,7%	-	9,9%	11,1%	11,0%	6,3%	-
2008	0,2%	0,0%	-0,3%	-0,6%	-	11,0%	12,9%	13,8%	10,2%	-
2009	0,4%	0,2%	-0,1%	-0,6%	-	13,9%	16,9%	18,1%	14,0%	-
2010	0,3%	0,1%	-0,3%	-1,0%	-	9,3%	11,1%	11,7%	5,0%	-
2011	0,3%	0,1%	-0,2%	-0,9%	-	8,0%	9,8%	10,4%	4,5%	-
2012	0,2%	0,0%	-0,5%	-0,8%	-	9,8%	10,5%	8,7%	2,5%	-
2013 **	-0,7%	-0,5%	-1,5%	-2,7%	-3,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2013	-0,2%	-0,1%	-1,0%	-2,2%	-2,8%	9,5%	7,1%	1,3%	0,0%	0,0%
2014	-0,4%	-0,6%	-1,1%	-1,2%	-1,0%	8,4%	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%
2015	-0,5%	-1,0%	-1,1%	-1,1%	-0,6%	6,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2016	0,4%	-0,1%	-0,6%	-1,0%	-0,5%	8,0%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%
2017	0,1%	-0,5%	-0,9%	-0,9%	-0,5%	8,6%	8,3%	2,5%	0,0%	0,0%
2018	0,2%	-0,4%	-1,1%	-1,0%	-0,5%	9,1%	11,2%	6,1%	0,0%	0,0%
2019	0,5%	-0,4%	-1,1%	-0,7%	-0,3%	9,2%	12,0%	6,2%	0,0%	0,0%
2020	0,8%	-0,2%	-1,0%	-0,9%	-0,4%	10,7%	16,1%	12,4%	4,4%	0,0%
2021		-0,4%	-1,2%	-1,1%	-0,5%		12,7%	6,0%	0,0%	0,0%
2022		0,0%	-0,8%	-0,8%	-0,3%		15,2%	10,5%	2,3%	0,0%
2023		0,2%	-0,8%	-0,8%	-0,3%		17,8%	17,8%	12,1%	9,0%

Fontes: CLBSS, 1998; CRLBSSSS, 2002; Relatórios de sustentabilidade da segurança social (2006 a 2022)

*Previsão após consideração de medidas adotadas em 2007

**Previsão após consideração de medidas adotadas em 2012

A LBSS de 2002 introduziu a obrigação do governo enviar à Assembleia da República uma projeção de longo prazo de receitas com quotizações e contribuições e encargos diferidos de prestações. Apenas o XVII Governo Constitucional iniciou a prática de proceder a esse envio, com a produção, em 2006, de um Relatório sobre a sustentabilidade da segurança social, que a partir de então tem vindo a ser apresentado anualmente em conjunto com o Relatório do Orçamento de Estado.

O ano de 2020 foi o primeiro em que as estimativas puderam ser confrontadas com a realidade. Nesse ano o saldo corrente do regime previdencial foi superior ao que foi estimado em qualquer dos exercícios de previsão realizados nas duas décadas que o precederam. Tal resultado deve-se à interação das medidas de política adotadas, em particular em 2007 e em 2013, com um provável desvio pessimista no modelo, dado que mesmo em anos próximos se estimava um saldo de menor dimensão²⁸.

As projeções apontam consistentemente para uma entrada do sistema numa situação de défice das contas correntes, cuja ocorrência tem vindo a ser retardada e que nas projeções mais recentes se prevê que ocorra na década de 2030.

Ao contrário das projeções feitas até 2013, que eram mais elevadas, as da última década situam esse défice previsível numa dimensão em torno de 1% do PIB, no seu ponto mais alto, que deverá ocorrer na década de quarenta ou na década de cinquenta.

O reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social feito ao longo dos anos tem vindo a robustecê-lo a ponto de se retardar consistentemente o seu esgotamento para lá da década de cinquenta. As projeções para 2023 apresentadas em outubro de 2022 ao Parlamento são as primeiras em que surge a possibilidade de este fundo não se esgotar antes de a tendência para a geração de défices correntes se atenuar. Estas projeções põem pela primeira vez a possibilidade de as reservas acumuladas no FEFSS suprirem os défices correntes do sistema previdencial pelo tempo em que se antecipa que eles ocorram, entre as décadas de 40 e 60 deste século.

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, criado em 1989, para diversificar os riscos da segurança social, introduzindo uma componente de capitalização no sistema de base redistributiva, foi inicialmente dotado com verbas dos impostos profissional e complementar, que iriam ser extintos no contexto da criação do IRS. Ficou consignado que poderia receber valores patrimoniais a transferir das instituições de segurança social. A partir de 1992 passaram a ser-lhe consignadas, por normas incluídas nos orçamentos de estado, as receitas da alienação de património imobiliário da segurança social.

Na lei de bases da segurança social de 2000 foi reforçado o estatuto do fundo, sendo-lhe fixado o objetivo de que venha a conseguir garantir o pagamento de dois anos de despesa com pensões e sendo assumido pelo Estado o compromisso, não apenas com a transferência

²⁸ Devido à Covid19 o PIB nesse ano teve também uma contração anormal, mas, mesmo projetando o saldo para um PIB de valor idêntico ao de 2019 o resultado seria superior às estimativas do modelo.

das receitas de património imobiliário como ainda dos saldos anuais do sistema previdencial e uma verba de dois a quatro pontos percentuais das contribuições para a segurança social.

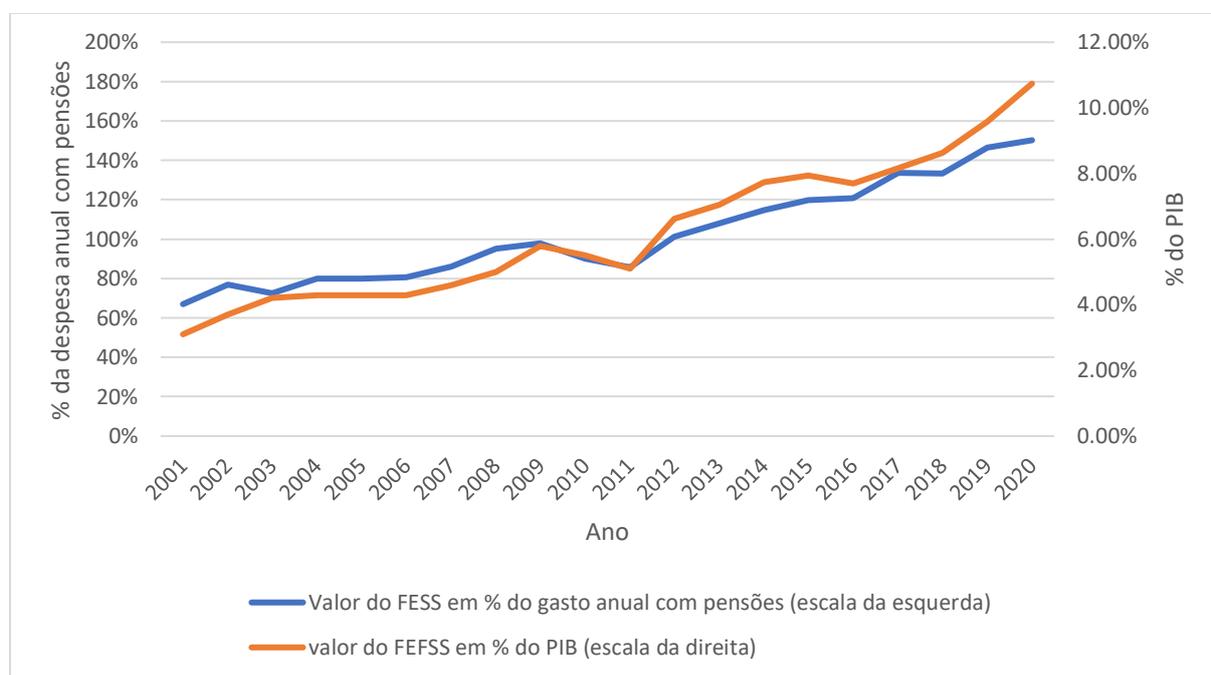
A transferência de dois a quatro pontos percentuais foi limitada à existência de condições orçamentais para o fazer e nem em todos os anos foi concretizada.

A partir do orçamento de 2017 tem sido anualmente consignada ao FEFSS a receita do adicional ao imposto municipal sobre imóveis e, a partir de 2018, uma pequena parcela da receita de IRC, que cresceu de 0.5 p.p até 2 p.p. a partir de 2021²⁹,

Desde o orçamento rectificativo de 2020 o FEFSS recebe ainda o montante do adicional sobre o setor bancário (cf. Artigo 18.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho).

A partir de 2022 foi também consignada ao FEFSS a parte da cobrança da coleta do IRS correspondente ao englobamento obrigatório dos rendimentos.

Figura 17. Valor do FEFSS em % do PIB e em % do gasto anual com pensões



Fonte: Relatórios de atividades e contas do FEFSS e do IGFCSS de 2001 a 2020

O FEFSS tem valorizado assinalavelmente o seu património contra o benchmark de fundos congéneres, atingindo desde a sua constituição e até dezembro de 2020 uma rentabilidade nominal de 4,7% apesar de ter nesse período sido atravessada a crise financeira e vivido o impacto da Covid nos mercados. A rentabilidade recente garantiu, por outro lado, um retorno

²⁹ No ano de 2021, dadas as circunstâncias excepcionais devidas à Covid19 e como medida de precaução para a ocorrência de défice do sistema de repartição as verbas do adicional ao IMI e do IRC foram transferidas para o orçamento da segurança social, apenas vindo, potencialmente, a ser integradas no FEFSS, pela via da transferência de saldos.

nominal médio no último triênio de 3,94% % (cf. IGFCSS; Relatório de Atividade e Contas, 2020).

Assim, o pequeno fundo constituído em 1989 cresceu até ao ponto de ter mais de 23 mil milhões de euros sob gestão e provisões para cerca de ano e meio de pensões a meio de 2022³⁰, valores que continuam em linha com os já reportados nos relatórios de contas disponíveis.

Pelos dados mais recentes disponíveis, o risco de desequilíbrio financeiro estrutural do sistema previdencial, que se temia há 25 anos e cuja chamada ao espaço público condicionou fortemente as reformas da segurança social posteriores, está fortemente atenuado por força quer dos efeitos destas quer de uma evolução económica e do emprego mais favorável que os cenários das previsões efetuadas.

Retrospectivamente verifica-se que as contribuições para a segurança social, refletindo a variação do emprego, da produtividade e dos salários, foi francamente mais positiva do que antecipado pelos modelos previsionais. E as medidas de reforço do FEFSS, se ainda não permitiram atingir o objetivo declarado da sua criação, de garantir o pagamento de dois anos de pensões, robusteceram-no a um ponto em que atingiu um potencial real de estabilização do sistema. É, aliás, bem possível que, mantendo-se as tendências atuais, próximos estudos de sustentabilidade que incluam a década de 70 deste século mostrem a imagem, absolutamente inesperada há 25 anos, de que a transição demográfica que vivemos, embora gere um período de cerca de duas décadas de desequilíbrios, pode ser amortecida e totalmente absorvida pela intervenção do FEFSS.

A evolução do emprego, a eficácia da cobrança e a regulação dos benefícios mudaram os termos em que deve ocorrer o debate sobre a sustentabilidade da segurança social face ao que ocorreu no último quarto de século.

A boa notícia dos estudos previsionais apresentados anualmente ao Parlamento é a de que não se identifica a tendência recuada de geração de défices inoportáveis do regime previdencial da segurança social. Há década e meia que os estudos prospetivos no âmbito dos relatórios sobre a sustentabilidade do sistema previdencial, construídos com base nos cenários económicos e demográficos do Ageing Working Group da União Europeia, antecipam défices tendencialmente iguais ou inferiores a 1% do PIB no seu ponto mais alto³¹, algo que

³⁰ Cf. Declaração do Presidente do IGFCSS em audição parlamentar na AR a 20 de julho de 2022. Notícia consultada em <https://www.dn.pt/dinheiro/seguranca-social-dispoe-de-almofada-financeira-de-23000-me-15033821.html>

³¹ O estudo coordenado por Amílcar Moreira, realizado para a Fundação Francisco Manuel dos Santos, em 2018 aponta para um resultado com défice superior, prevendo um défice do regime previdencial da ordem dos 2% do PIB, mas é construído num cenário pessimista em que “a economia portuguesa deverá crescer a um ritmo muito mais lento do que o resto da economia europeia” (Moreira et al, 2019: 53) e em que o peso das contribuições no PIB apenas atingiria em 2070 o valor de 8,7% do PIB (ver Moreira et al, 2019: 59), substancialmente inferior ao de 9,3% que atingiu já em 2021. O pessimismo assumido por estes autores deriva da sua expectativa de diminuição da população ativa, repetindo o erro que conduziu as projeções de 1997 a pensar que teríamos em 2020 menos 900 mil contribuintes do que efetivamente tivemos.

sendo significativo, está longe dos montantes catastróficos que chegaram a ser previstos antes das reformas introduzidas em particular em 2007 e em 2013.

A notícia da persistência de uma incerteza é, por enquanto, a da capacidade de o FEFSS absorver só por si esses défices previsíveis. Essa possibilidade era indicativamente colocada até à crise financeira de 2008 e ao sobressalto que o país viveu subsequentemente a ela mas tornou-se incerta de então até agora. Os dados mais recentes, refletindo atualizações nas previsões económicas e demográficas para o país e o robustecimento do FEFSS dão espaço a algum otimismo quanto a que as medidas adotadas sejam suficientes para que se possa esperar que este fundo poupe o país à necessidade de encontrar outras alternativas de financiamento para a segurança social.

É cedo para assegurar que as medidas adotadas têm potência para, nas circunstâncias económicas previsíveis, manter um equilíbrio de longo prazo. É necessário ter sempre presente que os sistemas de segurança social são extremamente sensíveis aos choques macroeconómicos e que os pressupostos sobre crescimento económico e comportamento do mercado de trabalho que se assumam podem mudar os termos do debate. Mas damos por adquirido que quer a União Europeia quer a OCDE são cautelosas quando constroem os seus modelos previsionais e que se deve refletir, antecipando tendências e se necessário mudando caminhos, a partir dos cenários construídos por estas para a evolução a partir das políticas atuais.

3.3 modelos previsionais de adequação dos benefícios

A Comissão Europeia produz desde 2009 um relatório trienal sobre o envelhecimento em que é construído o modelo previsionais que tem sido tomado por base nas previsões de sustentabilidade apresentadas anualmente pelo governo ao Parlamento.

Esse relatório inclui na sua análise previsionais da evolução dos sistemas de pensões dois rácios que dão conta da adequação dos benefícios que estes geram: o rácio de benefício (que mede o valor da pensão média em relação ao salário médio do ano) e a taxa bruta de substituição (que mede a relação entre a primeira pensão e o último salário dos pensionistas).

Na sua projeção o relatório do Ageing Group não separa as pensões do regime geral das pensões da Caixa Geral de Aposentações, o que faz com que enquanto durar o efeito das diferenças de regras de formação das pensões, o resultado será influenciado pelas últimas, num efeito que se deve desvanecer a partir da década de trinta.

Tabella 16 - Projeção dos rácios de benefício e das taxas de substituição brutas das pensões de velhice contributivas

	rácio de benefício		taxa de substituição bruta	
	2009	2021	2009	2021 ³²
2030	42,3	52,7	49	81,1
2040	36,7	45,3	52,7	54,5
2050	34,5	37	53,8	43,5
2060	32,7	32,1	55,9	43
2070	-	30,8	-	41,4

Fonte: EC, Ageing Report 2009; Portugal Country Fiche Ageing Report 2021

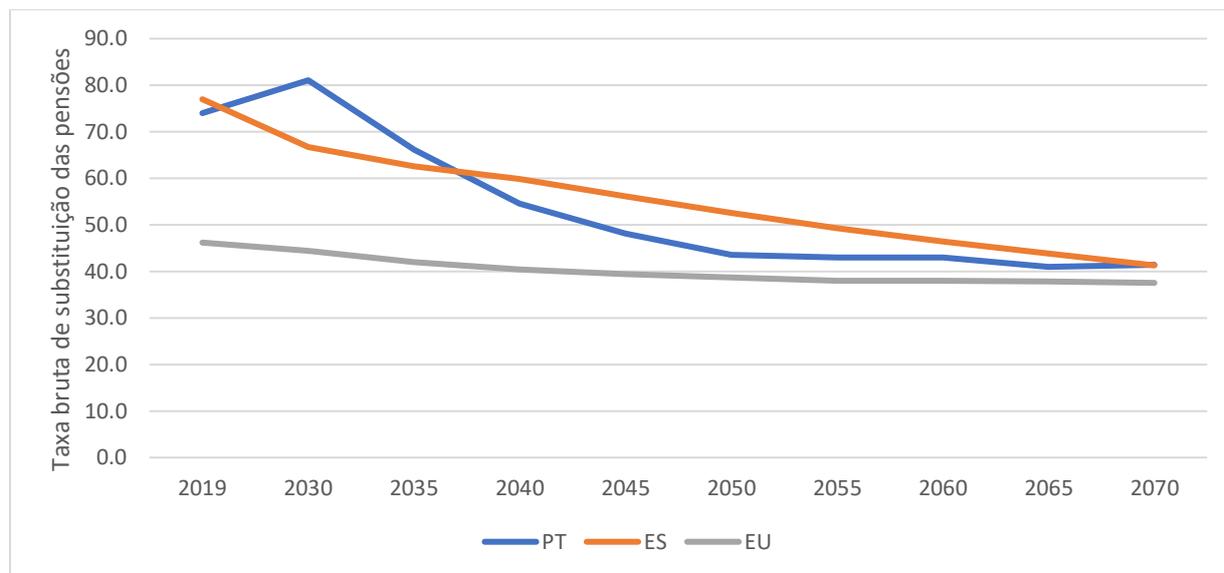
A leitura das projeções feitas no início da crise financeira (o relatório de 2009 reporta-se ao ano de 2008) em comparação com as mais recentes mostra uma expectativa de redução dos benefícios a conseguir com as pensões face ao nível previsto de riqueza do país. Nas próximas décadas ocorrerá quer uma redução da relação entre o valor das pensões e os salários médios, quer uma redução da relação entre a primeira pensão e o último salário. Previsivelmente os pensionistas terão em 2070 uma pior relação entre a sua pensão e os salários médios do país e uma pensão com um valor mais baixo face ao seu último salário.

A degradação destes indicadores reflete as estratégias de reforma assentes na redução dos potenciais benefícios que o país tem vindo a adotar. Ao fazê-lo não esteve sozinho, antes seguiu a tendência que se verifica em toda a União Europeia. Portugal segue o mesmo padrão de formação de pensões que o seu vizinho mais próximo e que a média da União Europeia, para a qual ambos os países convergem ao longo do período, mantendo-se ambos com pensões acima da média europeia na relação entre primeira pensão e último salário.

No fim do período a que se referem as projeções da União europeia, Portugal estará posicionado numa posição próxima da média europeia nos dois indicadores que o Ageing Group estima.

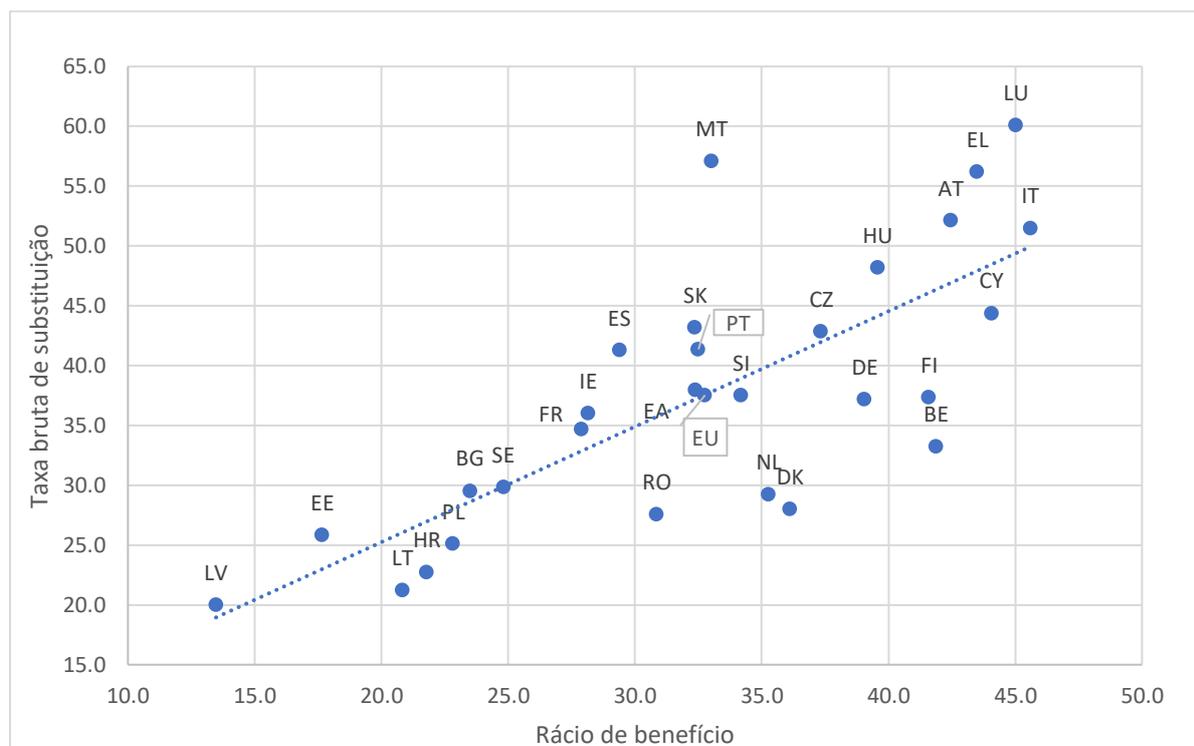
³² As pensões da CGA foram incluídas nesta análise, sendo que estas originam taxas de substituição mais elevadas. Dado ser um sistema fechado, o relatório estima que o efeito por elas provocado entra em desvanecimento e desaparece a partir de 2050.

Figura 18. – Taxa bruta de substituição das pensões em Portugal, Espanha e União Europeia (2019-2070)



Fonte: dados estatísticos anexos ao Relatório do Ageing Group, 2021.

Figura 19. Taxa bruta de substituição e rácio de benefício das pensões contributivas na EU (2070)



Fonte: gráfico próprio, com base nos dados dos quadros anexos ao Ageing Group Report, 2021.

A leitura dos relatórios do Ageing Group mostra o sistema de segurança social português numa rota de convergência com a União Europeia, em que as soluções procuradas para o risco de desequilíbrio orçamental, tendo o potencial de equilíbrio financeiro do sistema, degradam o valor dos benefícios, mas de uma forma que coloca o país, em termos de comparação entre os níveis de rendimentos dos pensionistas e dos assalariados em geral, numa posição próxima da média europeia, mesmo ligeiramente mais favorável.

A aproximação ao valor dos benefícios futuros dos sistemas de pensões é também ensaiada pela OCDE, usando uma metodologia diferente da União Europeia.

A OCDE calcula os benefícios que alguém que entre no mercado de trabalho em 2020 deverá obter quando atingir a idade de reforma com carreira contributiva completa e considera todos os sistemas de pensões em vigor. Considera ainda projeções económicas e demográficas comuns – como se a relação entre os países e a OCDE se mantivesse constante – exceto para as taxas de mortalidade.

Para medir a adequação dos benefícios, a OCDE calcula três indicadores-chave: a taxa de substituição das pensões (medida pela relação entre a pensão e o salário médio do trabalhador ao longo da sua carreira³³) bruta (sem consideração dos efeitos das contribuições e impostos) e líquida (comparando a pensão sem impostos com o salário líquido de impostos e contribuições) e o rácio do valor-riqueza³⁴ das pensões (que mede o valor total da pensão que um pensionista com a esperança média de vida na reforma receberia, em número de anos de pensão..

As taxas de substituição das pensões são calculadas para todos os regimes obrigatórios e facultativos em vigor nos países no ano-base, bem como para diferentes níveis de rendimento e dão-nos a indicação sobre o efeito das fórmulas de cálculo dos benefícios na definição dos montantes brutos de pensões e a regressividade na formação desses benefícios.

Portugal neste indicador surge como um país com pensões de valor relativo aos salários superiores quer à EU quer à OCDE, não apenas tendo em conta os regimes obrigatórios como ainda se lhes somarmos os regimes facultativos nos países em que atingem dimensão significativa³⁵. Portugal surge ainda como um país com baixa regressividade dos benefícios. Um pensionista que aufera o dobro da remuneração média terá uma taxa de substituição bruta de 0,95 da de um trabalhador que aufera apenas metade da remuneração média, quando na EU terá no máximo 0,77 e na média da OCDE apenas 0,72.

³³ Note-se que este indicador, tendo o mesmo nome que o do Ageing group tem um método de cálculo diferente. Enquanto o do Ageing Group mede a relação entre a primeira pensão e o último salário, este mede a relação entre a primeira pensão e o salário obtido ao longo da carreira, dando um resultado mais próximo do que se pretende medir com muitas fórmulas de cálculo de pensões contributivas (incluindo a fórmula de cálculo em vigor em Portugal).

³⁴ Adotamos aqui a tradução de “net pension wealth” de Armindo Silva (2017).

³⁵ Dada a exiguidade dos sistemas facultativos de pensões em Portugal, a OCDE não calcula este indicador para o país.

Tabela 17 - Taxas de substituição e valor-riqueza das pensões para trabalhadores que entram no mercado de trabalho em 2020

		Portugal segurança social obrigatória	EU segurança social obrigatória	EU - total (obrigatório e facultativo)	OCDE segurança social obrigatória	OCDE – total (obrigatório e facultativo)
metade dos ganhos médios	Taxa de substituição bruta	76,3	63,6	65,4	64,5	70,1
	Taxa de substituição líquida	88,5	75,7	78,7	74,4	80,8
	Valor-riqueza das pensões - homens	14,2	13,9		13,6	
	Valor-riqueza das pensões - mulheres	16,1	15,4		15	
ganhos médios	Taxa de substituição bruta	74,9	53,4	55,3	51,8	57,6
	Taxa de substituição líquida	90,3	66,7	69,9	62,4	69,1
	Valor-riqueza das pensões - homens	14,5	12,2		11,3	
	Valor-riqueza das pensões - mulheres	16,4	13,5		12,5	
dobro dos ganhos médios	Taxa de substituição bruta	72,5	48,1	50,6	44,4	50,4
	Taxa de substituição líquida	89,7	60,8	65	54,9	62,2
	Valor-riqueza das pensões - homens	14,4	11,2		9,9	
	Valor-riqueza das pensões - mulheres	16,3	12,3		10,9	
Rácio dobro/metade do salário médio	Taxa de substituição bruta	0,95	0,76	0,77	0,69	0,72
	Taxa de substituição líquida	1,01	0,80	0,83	0,74	0,77

Fonte: OECD, Pensions at a Glance, 2021

A consideração da taxa de substituição líquida, em que se tem em conta o rendimento líquido do pensionista comparado com o que obtinha com os rendimentos do trabalho mostra mesmo a inversão da relação em Portugal. Um pensionista de altos rendimentos em Portugal tem uma pensão líquida ligeiríssimamente superior ao seu salário médio líquido, o que não ocorre nem na média da EU nem da OCDE. A taxa de substituição líquida das pensões previstas para o trabalhador que entrou no mercado de trabalho em Portugal em 2020 mostra ainda que a política de pensões portuguesas está desenhada para formar um benefício que preserva significativamente o poder de compra dos pensionistas, dado aproximar-se de 90% do rendimento líquido médio ao longo da sua carreira profissional.

A taxa de substituição líquida, nos termos calculados pela OCDE, é provavelmente o melhor indicador para medir a adequação das pensões entre os que até aqui abordámos, na medida em que reflete se a política de pensões se adapta ao conjunto dos rendimentos auferidos ao longo da vida ativa e sobre os quais incidiu esforço contributivo e se a política fiscal permite

que o rendimento líquido – no fundo, o que é decisivo na ótica do pensionista – mantenha o nível de vida médio que teve ao longo da sua vida.

Este indicador mostra que o sistema de pensões português produz benefícios mais adequados que o dos seus congéneres na EU e na OCDE, mesmo tendo em conta a exiguidade dos regimes complementares em Portugal, que foram considerados negligenciáveis. Um cidadão que entrou no mercado de trabalho em Portugal em 2020 pode ter a expectativa de que, se conseguir uma carreira contributiva completa, obterá uma pensão que lhe assegure um nível de vida próximo do seu rendimento médio ao longo da vida.

As taxas de substituição reportam-se apenas ao momento do início do benefício, ao valor da primeira pensão. Mas o desenho do sistema de pensões interfere com outra variável significativa para medir a adequação das pensões, a de saber qual é a expectativa que se pode ter sobre o montante de pensão a receber no momento da reforma. Um sistema de pensões que coloque a idade de reforma perto da esperança média de vida à idade da reforma poderia produzir pensões generosas mas que praticamente não seriam recebidas nunca.

O rácio do valor-riqueza das pensões sobre os rendimentos permite medir o efeito da esperança de vida à idade de reforma nas pensões. De acordo com a OCDE, os homens que entraram no mercado de trabalho em Portugal em 2020 e tenham um salário médio ao longo da sua carreira contributiva completa podem ter a expectativa de receber do regime contributivo uma pensão (que já sabemos ser de 90% do seu rendimento médio líquido) durante 14 anos e meio e uma mulher pode ter igual expectativa de a receber durante 16 anos e meio (devido à diferente esperança média de vida na idade da reforma). Também neste indicador as expectativas de longo prazo para quem trabalhe se reforme em Portugal são superiores à média da EU e da OCDE.

3.4 Conclusão: a sustentabilidade económica e social em questão

A análise dos últimos vinte anos do regime contributivo de segurança social permite perceber que, apesar da ocorrência de duas crises económicas inesperadas e de grande dimensão, este escapou do destino de entrada em défice estrutural a partir de 2010 que lhe foi vaticinado no passado. No entanto, nos períodos de crise (2012 a 2015 e 2020-2021), em que a economia e o emprego abrandaram e as despesas com prestações subiram, as receitas com contribuições foram inferiores às despesas com prestações, o que deve manter presente a vulnerabilidade do sistema a choques súbitos.

Os governos intervieram, nos dois períodos, mobilizando recursos do OE e salvaguardando o instrumento de estabilização da segurança social, o FEFSS, que continuou a robustecer-se e que, tudo aponta para que apareça nos próximos anos como pilar fundamental de salvaguarda contra défices prolongados, embora moderados, que o regime possa segundo as estimativas atuais produzir nas décadas de 2040 a 2060.

O ano de 2020, por ser o primeiro ano-objetivo a que se reportava uma série significativa de projeções permitiu-nos verificar em que o comportamento real do regime se afastou do que

as previsões estimavam. Os salários e, conseqüentemente, as contribuições para a segurança social tiveram um comportamento significativamente melhor do que o projetado nos cenários de referência. Mas também as sucessivas reformas dos benefícios contribuíram para uma contenção da despesa que se pode projetar nas décadas seguintes.

Do lado do equilíbrio financeiro, os défices moderados que se projetam para as próximas décadas (em torno de 1% do PIB) e a incerteza quanto à capacidade do FEFSS para os cobrir são indicadores de que se deve manter a vigilância sobre a sustentabilidade futura do regime.

Do lado da adequação dos benefícios, as medidas adotadas conduziram inequivocamente a uma redução do nível relativo dos benefícios expeáveis face aos rendimentos, por comparação com o que resultaria da persistência da situação anterior. Mas importa ter presente que as primeiras décadas depois do 25 de abril foram de correção de uma falta de cobertura e adequação da segurança social que foi conseguida e que, uma vez concretizada, implica o recurso a instrumentos que não são de natureza contributiva e visarão combater a pobreza. Assim se entende que a rota de correção adequada permita baixar o nível relativo dos benefícios potenciais face aos rendimentos mas mantê-los em níveis superiores aos dos pares com que nos comparamos, seja a União Europeia ou a OCDE.

Trabalhando-se sobre o futuro há sempre níveis elevados de incerteza e o edifício de modelos previsionais sobre que construímos estas considerações depende do acerto das previsões do Ageing Group da União Europeia e da equipa da área das pensões da OCDE, em cooperação, ambas, com os governos nacionais. Estimativas mais pessimistas existiram ao longo do período (veja-se nomeadamente Bravo, 2012 e Moreira et al, 2019) e importa analisar a sensibilidade do sistema a variações económicas e demográficas.

A demografia apresenta-se como um grande inimigo do regime contributivo da segurança social. A dinâmica de duplo envelhecimento na sociedade portuguesa, com o prolongamento da vida e a redução dos nascimentos é um dos fatores motrizes das variantes mais pessimistas das projeções de sustentabilidade do sistema. Nos anos mais recentes, a melhoria da qualidade do emprego no país, bem como os saldos migratórios têm compensado esse risco. A manutenção do crescimento económico com o recurso a novas vagas de imigrantes pode mitigar esse défice de partida, mas a questão da sustentabilidade do modelo demográfico do país, prévia à do modelo de pensões, coloca-se.

Se o país não está em marcha de urgência perante um risco de catástrofe eminente, também não pode repousar sobre a solidez das previsões de longo prazo num contexto global de mudança. A segurança social contributiva depende não apenas dos volumes de emprego, variações da produtividade e dinâmicas salariais, mas também da ocorrência de carreiras profissionais estruturadas.

Muitas vezes se levantam a alertar para novos fatores de precariedade social, que implicam riscos de fragmentação das carreiras contributivas e conseqüentemente que modelos de proteção contributiva desenhados, como hoje é o nosso, para carreiras longas gerem, face a salários baixos e carreiras curtas, benefícios reduzidos. A fragmentação da relação salarial é outro aspeto a ter em conta nos movimentos de reforma que se vierem a considerar

necessários, dado que sistemas que não sejam capazes de manter a ligação entre remuneração e contribuição para a segurança social veem a sua sustentabilidade ameaçada.

Estes fatores convergem para que um eixo importante da ação para a garantia de sustentabilidade da segurança social é a preservação da contributividade, isto é, de que o princípio de que o trabalho está, por via da condição salarial, associado à garantia de proteção social (bem como de representação coletiva). O reforço da contributividade, através do número de trabalhadores a contribuir e do valor dos seus salários, insiste-se, foi uma das chaves do desempenho da segurança social ser melhor nos últimos vinte anos do que previsto.

Não se pode também afastar o debate sobre a diversificação das fontes de financiamento. O debate académico sobre a desoneração do fator trabalho e a necessidade de fontes alternativas de financiamento é longo. Nas suas primeiras versões debatia-se a histerese do desemprego e a necessidade de encontrar fontes de financiamento que permitissem às economias em crescimento expandir mais rapidamente os postos de trabalho reduzindo os custos não salariais sem comprometer o financiamento da segurança social. Ganhou, nesse quadro, tração a ideia de reduzir as contribuições para a segurança social com compensação em impostos ligados ao valor acrescentado. Recentemente Armindo Silva (2019) simulou o efeito da introdução dessa possibilidade estimando efeitos positivos para as empresas intensivas em trabalho, com um emprego mais rico em emprego (porque substituiria capital por trabalho) e mais estreita ligação entre as receitas da segurança social e o PIB. DO lado negativo notou o desincentivo ao investimento privado, o risco de evasão fiscal, a concentração do agravamento com os custos num número reduzido de grandes empresas e setores de atividade e problemas técnico-administrativos (cf. Silva, 2019:236-240).

O exercício de desligamento do financiamento da segurança social face ao trabalho interromperia um elo fundador da segurança social que é a sua base previdenciária, com contribuição equitativa de assalariado e empregador, sem que se vislumbre vantagem para a legitimação do sistema de que uma parte, seja ela o capital ou o trabalho, ou uma parte do trabalho ou do capital, seja desonerada de contribuir para o seu funcionamento. Manter o financiamento fundamental da segurança social ligado ao trabalho tem uma vantagem política fundamental de tornar as bases de sustentação na contribuição coletiva para o bem comum transparentes para ambas as partes. Todos pagam, todos beneficiam, todos os que pagam, beneficiam. Mas o problema que propostas como as da tributação do valor acrescentado pretendem abordar é real. No fim do século XIX, em que havia muito maior intensidade do trabalho na formação de valor das empresas, a fixação de taxas contributivas iguais para toda a atividade económica e para todos os trabalhadores repartia mais equitativamente esforços e benefícios entre todos os participantes no processo económico do que atualmente, dadas as tendências para a emergência de setores intensivos em tecnologia que participam de modo desproporcionada mete baixo nesse financiamento, nomeadamente quando pensamos na componente patronal do financiamento da segurança social.

Os passos dados em Portugal para reforçar o financiamento da segurança social além das contribuições têm revertido para o reforço da capitalização de reserva e incidido, em montantes ínfimos, em impostos sobre o rendimento (adicional ao IMI, consignação de recitas de IRC e do IRS) ou na tributação específica de um setor de atividade (adicional de solidariedade do setor bancário). Armindo Silva (2019) critica justamente este modelo casuístico de financiamento, que tem que ser consignado repetidamente a cada exercício orçamental, ou seja, aprovado anualmente, em vez de constituir uma abordagem estrutural aos problemas de financiamento da segurança social.

Para termos uma resposta coerente aos desafios que se colocam ao financiamento da segurança social na perspetiva das transformações económicas, teríamos que procurar refletir sobre as dinâmicas de produção de valor alternativas à intensividade em trabalho e requerer delas um esforço contributivo proporcional e equitativo que não pusesse em causa o nexo fundador do seguro coletivo que é a segurança social e que visa partilhar os riscos de rendimento dos trabalhadores nos momentos em que são privados de rendimento ou enfrentam acréscimos de despesa.

A automação e a digitalização são, neste quadro, as tendências emergentes que mais poderão influenciar – no sentido positivo ou negativo – as dinâmicas económicas e sociais e os quadros de valores sociais para as próximas décadas. Se alguns vêem neste movimento o início da necessidade de substituir pelo menos parcialmente a proteção social ligada ao trabalho por um modelo de transferências sociais financiadas por impostos gerais e desligadas do contributo para o bem coletivo (como nas propostas de rendimento básico), o sentido das reformas adotadas tem convergido na direção posta, de reforço de um Estado social centrado na criação de condições para uma nova empregabilidade, com o investimento em educação para novas competências, políticas de ativação e reconsideração da relação salarial, procurando integrar os efeitos da automação e da digitalização sobre o volume e a natureza do trabalho humano.

Não há ainda consenso sobre se o emprego vai diminuir, crescer ou simplesmente transformar-se. Mas se o emprego diminuir ou se transformar num sentido precarizador haverá que enfrentar o risco de que a chave para a sustentabilidade recente da segurança social - o emprego com contribuições - se degrade e de que, com ela, possa haver perda de adequabilidade se as mesmas pessoas acumularem baixos salários e carreiras fragmentadas devido a um aumento da desigualdade no trabalho.

Agir preventivamente sobre estes riscos implicaria pensar alternativas para a introdução de garantias mínimas aos trabalhadores com carreiras fragmentadas (algo do género do que em Portugal tem sido o papel do montante mínimo de pensão) e para a tributação de fontes alternativas ao trabalho em complemento às contribuições, a exemplo do que se tem vindo a fazer marginalmente com as receitas para a capitalização de estabilização.

As alternativas para esse financiamento situar-se-iam necessariamente ou em impostos sobre os rendimentos, ou sobre o consumo ou sobre o uso de tecnologia, sendo a mais famosa proposta neste último domínio, a da tributação dos proprietários de máquinas inteligentes e autónomas (o “imposto sobre os robots”).

Nesta fase do debate e tendo presente a situação portuguesa o que haverá que discutir não é uma substituição de um modelo de financiamento que se tem revelado ser socialmente aceite, mas a busca de uma fonte complementar que mitigue o risco antecipado sem criar injustiças, distorções no princípio da solidariedade coletiva no funcionamento do sistema e que reflita as tendências emergentes. Dada a força da digitalização nas tendências emergentes, é sobre a participação desta no financiamento da segurança social, em particular para a mitigação do risco financeiro que persiste, que incide a reflexão do capítulo seguinte.

4. Alternativas ao financiamento da segurança social – a hipótese da fiscalidade sobre a internet das coisas, por Andreia Teixeira

4.1 Introdução

O imperativo de sustentabilidade da Segurança Social é fundadora do estado social e os seus pressupostos de estabilidade e sustentabilidade têm de estar observados e aceites generalizadamente para que as democracias em que assentamos os nossos estados sociais não sucumbam ao liberalismo ou à demagogia populista que reside em expressões como “não sabemos se vamos ter reforma”, de onde se deriva para o “descontamos para quê se quando chegar a nossa vez já não haverá reformas” condignas ou em idade compatível com a necessidade de dispor delas. Até agora a sustentabilidade do sistema de pensões e reformas tem sido garantido pela via da aplicação do fator de sustentabilidade e do retardar da idade de reforma, mas a automação promete tornar o ajustamento por esta via insuficiente.

Assim, as análises que se seguem refletem sobre aspetos de natureza predominantemente económica com reflexo na estabilização do sistema previdencial por via da atribuição de contribuições ao fator que mais ameaça transformar todo o sistema produtivo, e o mercado de trabalho em particular, a Inteligência Artificial. A estabilização do financiamento do sistema previdencial atendendo às alterações provocadas no mercado de trabalho pela Inteligência artificial no processo produtivo terá de ser cirurgicamente conciliada, integrando fontes de receita provenientes dos ganhos de eficiência da utilização dessa mesma automação, que permitam garantir a manutenção e sustentabilidade do sistema de pensões, base da solidariedade geracional que integra o nosso estado social.

A automação e as suas consequências económicas têm merecido crescente preocupação por parte da sociedade em geral e de economistas, políticos, trabalhadores e sindicatos o que muito tem contribuído para que se inicie o estudo de cenários alternativos de estabilização das instituições que garantem os mecanismos de proteção social existentes.

Hoje, o debate enfrenta o maior dilema na procura de um novo equilíbrio que permita enquadrar o progresso tecnológico nas nossas sociedades sem que ocorram roturas nos Estados Sociais, os quais foram concebidos e mostraram eficiência numa realidade económica e produtiva muito diferente daquela que vemos ganhar forma com a robotização e digitalização da economia. Assim, se por um lado a Inteligência Artificial, a Automação e as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) têm um inegável potencial de desenvolvimento económico, por outro têm sido o principal fator de estagnação dos salários, particularmente no caso do trabalho menos qualificado, com consequências diretas sobre o aumento das desigualdades.

Sabemos já que a tecnologia existente consegue substituir parte das funções ainda desempenhadas pelo trabalho e, se o custo destas tecnologias está a diminuir, o do trabalho está a aumentar. Realidade que, se conjugada com os avanços da Inteligência Artificial e da robótica tem servido de base para previsões de redução do nível de emprego muito preocupantes e ainda de agravamento das desigualdades sociais. O problema do agravamento das desigualdades sociais é já observável nas economias mais desenvolvidas e, mais grave, mesmo em períodos de crescimento económico.

Para responder aos efeitos perversos do dilema em apreço, as Políticas Públicas têm incidido na apresentação de respostas ao problema dos trabalhadores primeiramente prejudicados, os que perdem o emprego, muito baseado nas qualificações, melhor na requalificação, da mão de obra. A requalificação da mão de obra é aliás uma medida com um pendor mais liberal do que de solidariedade social ou geracional ao alocar os recursos públicos à melhoria, ao aperfeiçoamento contínuo, do mercado que permanecerá desequilibrado enquanto sejam apenas as contribuições dos salários dos trabalhadores a financiar a sua rede de segurança na velhice, no desemprego ou na doença.

Mas a mera reciclagem das formações, não resolve o problema e a importância da política fiscal que, tendo um papel determinante, tem sido negligenciada do debate apesar configurar atualmente um pendor profundamente promotor da substituição do trabalho por máquinas.

O problema assume especiais contornos na atualidade pois a investigação recente anuncia desenvolvimentos produtivos assumidamente capazes de alcançar a substituíbilidade do factor trabalho pelo capital, não apenas a complementaridade entre ambos os fatores.

Em termos conceptuais, a maioria dos modelos de previsão económica aceita o pressuposto de que o trabalho não qualificado é perfeitamente substituível por robôs, e que o trabalho qualificado, também o sendo, o é apenas parcialmente.

Porém, considere-se a ameaça da substituíbilidade ou o da complementaridade da IA o problema mantém-se, embora com urgência distinta, pois a mera complementaridade não deixará de levar à substituição embora em proporções e prazos distintos.

E, empiricamente, podemos observar que a automação não está, hoje, confinada a tarefas rotineiras há muito consideradas suscetíveis de ser substituídas por máquinas, antes pelo contrário, aparelhos capazes de aprender começam a superar médicos no diagnóstico de

doenças, repórteres, na velocidade de escrita, e mesmo escritores, advogados, juízes e engenheiros. E, a alimentar o fascínio por esta substituição está muitas vezes a ideia da sociedade de eficiência e da eliminação do erro, característica exclusivamente humana.

Importa ainda referir que a referência à Inteligência Artificial se distingue da mera mecanização, aliás associada ainda à Revolução Industrial. Os desenvolvimentos mais recentes no sistema produtivo incorporam em si mesmos atributos de autonomia e inteligência até aqui sempre exclusivos do factor trabalho. A Inteligência Artificial utilizada naquilo que aqui se designa por robôs, incorpora um algoritmo que é mais do que mecanização, é mente imaterial, é capacidade de decidir autonomamente.

Se a Inteligência Artificial mais recente visa substituir a mão de obra, não só complementá-la, se somos substituídos nas fábricas, nos escritórios, na agricultura, como podemos reivindicar aumentos de eficiência de linhas de produção a funcionar sem que nenhum trabalhador lhe esteja diretamente afeto? É desta constatação que nasce a hipótese de se taxar o dono do robô que passa a ser quem, no sistema produtivo para o qual tendemos, mais vai contribuir e beneficiar de sistemas produtivos assentes em Inteligência Artificial e na digitalização. Falamos, portanto, de um novo sistema produtivo, onde o trabalho humano possa ser predominantemente redundante ou mesmo desajustado aos novos processos e procedimentos, concebidos que sejam para robôs, não para humanos.

A este respeito é oportuno citar o Professor Luís Moniz Pereira, reconhecido como o pai da Inteligência Artificial em Portugal, “apesar de o progresso tecnológico, Indústria 4.0, poder vir a ter um impacto ainda maior do que previsto, caberá ao poder político encontrar soluções para que “todos possam beneficiar do progresso”. É o próprio que o diz “Essa é uma questão para soluções políticas. O progresso tecnológico não pode ser fruto de rendimento apenas para alguns. Todos nós, através do financiamento da investigação, das estruturas educativas, e do enquadramento legislativo e institucional, contribuimos para que esse progresso se realize. Todos temos de beneficiar dele. O progresso tem de ser simultaneamente social.”

E, se a taxaçãõ ainda choca por ameaçar ou desincentivar a I&D, então, ao menos tem de se parar de cobrar contribuições ao trabalho, enquanto se subsidia os robôs, tornando a substituiçãõ aliciante por questões fiscais, mesmo quando em termos econõmicos essa substituiçãõ não seja racional. Nesta intervençãõ, via Política Fiscal, os Estados aceleram a robotizaçãõ e digitalizaçãõ da economia sem antes reconfigurarem a forma de financiamento dos mecanismos de proteçãõ social garantidos, no nosso caso, pela Segurança Social.

A automaçãõ promete ser um dos maiores desafios sociais da atualidade, aliás até a atual situaçãõ pandêmica a promove, afinal ninguém desmente que os robôs não precisam de ficar confinados para evitar o contágio de doenças como a Covid-19. Ninguém desmentirá também que a robotizaçãõ tanto pode ser uma oportunidade como uma ameaça para a sociedade. Assim, para que o futuro não seja de retrocesso social haverá que enquadrar o sistema produtivo do futuro, colocando-o ao serviço das Instituições que garantem a proteçãõ social, em particular ao serviço da garantia de solidariedade geracional que o sistema de pensões garante.

Atualmente, em termos legais o processo de substituição não tem moderador, ou seja, se não é possível, pelo menos formalmente, a substituição de trabalhadores para desempenho da mesma função, por exemplo porque exista quem aceite fazer o mesmo trabalho por um menor salário, já o é se a extinção dos postos de trabalho se fundamentar na robotização ou digitalização do processo produtivo da empresa.

E, dito isto, não se afastará, porém, desta reflexão o reconhecimento da importância do progresso tecnológico para o desenvolvimento e crescimento económico e muitas vezes para a própria segurança dos trabalhadores no desempenho das suas funções.

De tudo o acima exposto se extrai que o sistema de financiamento atual da Segurança Social, e do sistema de pensões e reformas em particular, basicamente assente na Taxa Social Única, a incidir apenas sobre salários, tem de ser adaptado pois foi concebido para tributar o trabalho humano, não contemplado sequer a existência de trabalho inteligente não humano.

O que nos leva a pensar num Imposto ou Contribuição Especial de Solidariedade Social que contribuirá, juntamente com as contribuições de trabalhadores, para provisionar em continuidade o sistema de pensões. No fundo trata-se de convocar quem, ou o que, gera riqueza para que passe a ter o compromisso solidário e intergeracional que hoje, por convenção, é atribuído apenas aos trabalhadores.

4.2 Evolução histórica da adaptação do trabalho à mecanização

Os problemas sociais que a inovação pode trazer não são uma novidade e, historicamente, sempre exigiram respostas políticas.

Podemos recuar a 1801 e às palavras do escritor Thomas Mortimer, para expressar receios da mecanização “Que se destinam quase totalmente a excluir o trabalho do ser humano”. Ou, recuar a 1821, quando o economista David Ricardo, dizia algo tão atual como “a substituição do trabalho humano por máquinas é frequentemente muito prejudicial aos interesses da classe dos trabalhadores. (...) Tal, pode tornar a população redundante e deteriorar a condição do trabalhador.”

Acresce, para reforçar a atualidade das preocupações que marcaram a Revolução Industrial, que só a partir da segunda metade do século XIX, se verificou aumento significativo no poder de compra dos salários, pois os salários dos trabalhadores tinham estagnado em níveis próximos do século XVIII e anteriores. Ora, esta estagnação salarial, especialmente na Grã-Bretanha e França, convoca-nos para uma lição histórica que nos permitiria antecipar um problema com o qual hoje já nos debatemos.

Inclusive, na primeira metade do século XIX, em plena Revolução Industrial, a participação do capital no produto - lucros industriais, rendas de terras e de edifícios - aumentou consideravelmente.

A própria revolução Industrial deu origem a um movimento social de protesto contra as “novas” tecnologias - the Luddites - que começou por ser um grupo de trabalhadores têxteis que reivindicava condições de trabalho, opondo-se mesmo à introdução de máquinas industriais. Este movimento gerou episódios de violência com quebra de máquinas nalgumas fábricas. Apesar de o movimento ter desaparecido, as preocupações, a ele subjacentes, não.

E, nas décadas de 50 e 60, o debate da substituição do homem pela máquina ressurgiu com a proliferação dos computadores nos escritórios e da mecanização nas fábricas.

Em 1960, é John F. Kennedy que relativamente à automação resume o dilema que ainda subsiste, com o desenvolvimento tecnológico “ofereceu esperança de uma nova prosperidade para o trabalho e uma nova abundância para América”, mas também que “carrega a ameaça sombria de deslocamento industrial, aumentando o desemprego e aprofundando a pobreza.”

Nos nossos dias o debate ressurgiu em termos em tudo semelhantes, dividindo-se os prognósticos pelas mesmas premissas de, por um lado oferecer progresso, riqueza, lazer e bem-estar social e, por outro, o receio de níveis de desemprego e de desigualdade social crescentes.

Não sendo novos os desafios, nem as ameaças, colocados aos nossos Estados Sociais, sempre a democracia foi capaz de reagir para recuperar o controle sobre o capitalismo e garantir que o interesse geral tivesse precedência sobre interesses privados, e que espirais indeterminadas de desigualdades e miséria se disseminassem, evitando reações populares nacionalistas e protecionistas.

4.3 Enquadramento das respostas propostas no espaço Europeu para adequar as fontes de financiamento dos Orçamentos Nacionais

A ideia de afetar a receita de uma taxa sobre os robôs à Segurança Social não é nova e há desenvolvimentos e propostas para a sua implementação.

No Parlamento Europeu, o vazio de debate sobre a taxação dos robôs teve o seu momento crucial a 16 de fevereiro de 2017, quando o Parlamento Europeu rejeitou a proposta que consubstanciava, entre outros, uma taxa sobre os robôs (donos dos), verba que seria destinada a financiar medidas vocacionadas para os trabalhadores mais afetados pela substituição, citando para esta rejeição as preocupações da IFR – International Federation of Robotics - para quem “uma tal taxa teria um impacto muito negativo na competitividade e emprego.”

A autora do relatório daí resultante, MEP Mady Delvaux, manifestou então o seu desapontamento com os legisladores por se “recusarem a ter em conta as possíveis consequências negativas no mercado de trabalho”, e por assim “descurarem as preocupações dos cidadãos.”.

“A robótica e a inteligência artificial são setores do futuro. É importante que a Europa continue competitiva no mercado global. (...) chegou a hora de definir os princípios que servirão de guia e estrutura para o desenvolvimento da robótica. Regular, sem excessos, quando necessário.”

“A implantação de robôs terá um impacto em todos os aspetos da vida e, portanto, no trabalho. Os estudos divergem: alguns preveem uma destruição massiva de empregos, outros são menos pessimistas e consideram que os empregos destruídos serão compensados pela criação de novos empregos.”

Em suma, “O relatório não é tecno-fóbico, ele identifica as contribuições positivas: robôs serão capazes de realizar trabalhos perigosos ou árduos, facilitarão o trabalho de muitos profissionais, promoverão a integração de pessoas com deficiência. Mas ninguém pode prever se os robôs destruirão mais empregos do que criam.”, nem tão pouco garantir a qualidade dos empregos criados.

Assim, o predominante determinismo tecnológico, aliado ao velho argumento de se tentar obstaculizar a inovação e modernização das empresas, argumento aliás muito utilizado pelas empresas que desenvolvem os próprios sistemas de Inteligência Artificial e por alguns economistas foram, em si mesmos, a base da impossibilidade do entendimento que se procurava para a UE reagir aos principais desafios e riscos que a Inteligência Artificial traz à sociedade como um todo.

No dia seguinte, a 17 de fevereiro de 2017, Bill Gates declarou que “os estados deviam taxar o uso dos robôs através das empresas para abrandar o acelerado ritmo de automação e, entretanto, encontrar novos empregos, como cuidar de idosos e crianças, funções para as quais as habilidades empáticas e de compreensão humana são mais ajustadas do que as dos robôs. Proposta que justificou por estarem em curso desenvolvimentos de robótica que substituirão por completo algumas atividades hoje desempenhadas por trabalhadores, e de uma só vez, como as tarefas desempenhadas nos armazéns (a Amazon está a robotizar por completo os seus armazéns), de condutores, de limpeza de quartos, incluem-se neste aviso avassalador várias categorias profissionais que em 20 anos serão feitas exclusivamente por robôs.

No dia seguinte a esta reação, o então secretário de estado do tesouro dos Estados Unidos, Lawrence Summers, afirmou que estas declarações de B. Gates eram profundamente mal orientadas.

E, em agosto de 2017, a Coreia do Sul anunciou planos para aquilo que se designou “taxa sobre robôs”, através da redução do limite máximo da taxa a que se deduzia o investimento em automação, passando de 3 a 7% para um novo máximo de 2%. O que apesar de não ser uma tributação tem o efeito de tornar mais caro o investimento, na proporção em que não se pode deduzir o investimento realizado em robôs.

Em Espanha, a UGT, Unión General de Trabajadores, propôs, em outubro de 2017, numa intervenção do seu secretário geral, Pepe Alvarez, a introdução de uma taxa de previdência

social para empresas, especialmente industriais, que usem robôs que substituam trabalhadores humanos. Explicando que se os robôs substituírem empregos existentes, sem compensação noutros setores, o financiamento dos sistemas de segurança social pode ser insuficiente.

A verba assim apurada seria precisamente transferida para a Segurança Social, seguindo a lógica de que a mecanização ocorrendo por substituição de trabalhadores, tem de compensar ao menos as contribuições perdidas. A base e forma de cálculo estavam em aberto, mas o raciocínio para o seu cálculo assentaria no número de horas de trabalho na indústria.

Em Espanha, já o Pacto de Toledo incluía entre suas conclusões que abria a possibilidade de que robôs pudessem contribuir para a Previdência e, dessa forma, fazer contribuições para o sistema previdenciário. Porém, não se chegou a concretizar.

Lê-se no site da UGT em Espanha, “Nossa Previdência Social e nosso sistema de pensões têm um problema de receita, não de despesa.” Para concluir que, entre outras propostas de ação vêm a necessidade de que os robôs contribuam para a Previdência Social, complementando o seu financiamento.

O problema que aqui se pode levantar é o do próprio critério para a aplicação dessa contribuição pelo robô. Se apenas se aplicar a contribuição no momento da substituição de trabalhadores, especialmente não podendo desconhecer que o sistema produtivo de futuro poderá ser tão distinto do que temos hoje que além da substituição de trabalhadores haverá novas funções. No sistema produtivo do futuro, que incorporará Inteligência Artificial, existirão funções que podem nunca ter sido, nem vir a ser, desempenhadas por trabalhadores, mas precisamente concebidas e desenvolvidas para serem executadas por robôs, ou dispositivos com Inteligência Artificial. O conceito de substituição de um trabalhador torna-se assim anacrônico e sem futuro. O futuro, ou o sistema produtivo do futuro, será o normal (um novo normal) e vigorará, ao passo que o momento de transição é efêmero. Portanto, se o critério para a aplicação da contribuição for o da necessária substituição de postos de trabalho não realocados ao mercado de trabalho, estas novas contribuições sê-lo-ão apenas transitoriamente pois desaparecerão e passarão a ser ausentes como regra no futuro.

França decidiu avançar com o lançamento de um imposto digital anunciando, em 2020, não esperaria mais para o fazer dado o impasse negocial relativamente à implementação do imposto em bloco por um conjunto de países. O imposto visa colmatar a ausência de contribuição para o Estado por parte dos GAFA (designação dada aos gigantes tecnológicos Google, Amazon, Facebook e Apple) que não só vendem os seus serviços em países europeus sem que contribuam para os respetivos estados nacionais, como ainda lucram com a venda dos dados recolhidos nesses países. Este último afigura-se um problema ímpar e de implicações mais gravosas para os estados democráticos e para a sociedade.

“Nunca um imposto digital foi tão legítimo e necessário”, disse o ministro das Finanças, Bruno Le Maire, aos jornalistas numa teleconferência, acrescentando que essas empresas estavam a ter ainda melhor desempenho do que a maioria das empresas durante a crise do

coronavírus. “Em qualquer caso, a França aplicará, um imposto sobre os gigantes digitais em 2020, seja com âmbito internacional, havendo acordo OCDE, ou de âmbito nacional se não houver acordo”.

A Europa tem pressionado para que as grandes empresas de tecnologia, altamente lucrativas, que fazem negócios na Internet, paguem impostos onde vendem os serviços, em vez de o fazerem através de paraísos fiscais escolhidos numa lógica de otimização fiscal agressiva.

A própria necessidade de financiar as alterações climáticas e diminuir as diferenças de riqueza entre os 27 Estados Membros, tem servido de mote à proposta de implementação de um imposto sobre as gigantes do digital.

As tentativas anteriores de criar um imposto digital em toda a UE fracassaram pela oposição da Irlanda, onde muitas grandes empresas de tecnologia dos EUA contabilizam lucros, e também de alguns países nórdicos.

Em suma, o problema que temos gerido, e mal, é que a alternativa a taxar robôs será taxar mais, e mais, as pessoas, o trabalho. Concretamente para que alcancem o acesso a uma reforma, a estabilização tem ocorrido predominantemente via atualização da idade de acesso à reforma e via fator de sustentabilidade, o que tem deixado aos trabalhadores todo o esforço pelo ajustamento e sustentabilidade do sistema

E, como defendia Stephen Hawking, todos podemos disfrutar uma vida de bem-estar e lazer se a riqueza gerada pelas máquinas for partilhada por todos. Ideia que, como sabemos, vem já da Revolução Industrial.

Acrescentando que caso os donos das máquinas continuem o seu lobby contra a redistribuição da riqueza proporcionada pela robotização, a qual implica taxaço dos robôs, a sociedade empobrecerá a níveis insuportáveis.

A tendência tem sido a do incremento crescente da desigualdade.

Portugal, deve acompanhar as discussões e avanços possíveis no espaço europeu, sendo certo que num prazo curto não se antevê possibilidade de superar obstáculos derivados da complexidade que a Inteligência Artificial veio impor à vida das sociedades e ao futuro (e presente) dos processos produtivos. Sendo certo que condição básica à tributação dos robôs ou da Inteligência Artificial será sempre a possibilidade de claramente se identificar o que é um Robô e a quem é exigível a sua representação para efeitos tributários. Neste campo estaremos todos, países da comunidade europeia dependentes de avanços legislativos por haver.

Para superar este objetivo obstáculo e outros menos objetivos como o desencorajamento ao progresso avançamos na análise sob perspetivas que divergem na análise para convergir na apresentação de solução de breve prazo que contribua para o avanço na resolução dos problemas já identificados e sentidos nos sistemas de proteção social, direta e indiretamente afetados pela robotização, encurralados numa rede de problemas cuja resolução é adiada até ao limite da capacidade dos sistemas de proteção social fundados em realidades produtivas distintas e para as quais se concorda unanimemente não querer regressar.

Assim, e sendo desejável o progresso proporcionado pela Inteligência Artificial e Robótica, analisaremos a sua relação com:

- . as desigualdades sociais,
- . a evolução da quota dos salários no produto,
- . e a reciprocidade (ou ausência dela) entre os incentivos diretos à inovação pelos estados e o crescimento económico daí decorrente;

Avançando de seguida para a conjugação de solução que, permitindo reformular a fonte de receitas do futuro, de forma proporcional e exequível a breve trecho.

4.4 Revisão da literatura sobre os efeitos da Robotização para a sociedade e a economia e sobre a Hipótese de taxação dos Robôs

Sobre Robotização e desigualdade

É Thomas Piketty, quem (talvez) mais tem alertado para o facto de que tendo uma taxa de retorno do capital superior à taxa de retorno do salário, teremos um aumento contínuo das desigualdades, e, portanto, uma diminuição da quota que cabe aos salários no produto.

“Na verdade, a distribuição da riqueza é uma questão importante demais para ser deixada para economistas, sociólogos, historiadores e filósofos.”

Existe já muita investigação sobre a necessidade de taxar os robôs e sobre o impacto que estes têm tido no aumento das desigualdades entre ricos e pobres., R. Abbott e B. Bogenschneider, aprofundam o tema no artigo “Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation”, incidindo a análise na economia norte americana. Analisam o problema de base fiscal, que também temos, não só em Portugal, mas na Europa, onde a política fiscal favorece a substituição de trabalhadores por robôs. Nele sublinham, por exemplo, que um dos aspetos que promove e acelera o processo de substituição do trabalho por robôs relaciona-se com a possibilidade de rapidamente se poder deduzir todo o investimento e, por essa via abater muito mais rapidamente os lucros alcançados, do que deduzindo os encargos mensais com trabalhadores. O que é, naturalmente, agravado pelo facto de o custo do trabalho ser taxado, tal como o consumo que os trabalhadores fazem ao longo da sua vida, o qual é sujeito a impostos de diversa natureza. Assim, para piorar o prejuízo orçamental do Estado, como se não bastasse o apoio fiscal atribuído na substituição por robôs, acresce o facto de a substituição de trabalhadores por robôs implicar a redução das contribuições e impostos arrecadados pelo estado.

Concluem assim que, a manter-se a tendência, sem se acomodar o sistema a um futuro que incorpore amplamente Inteligência Artificial no processo produtivo, o que acontecerá é que aqueles que contribuem, contribuirão cada vez mais.

Neste mesmo estudo verifica-se ainda que nos Estado Unidos da América, enquanto a produtividade tem aumentado de forma sólida desde 2000, o nível de emprego estagnou.

Para tal, o exemplo da cadeia de restaurantes McDonalds pode ser útil para perceber a relação que esta tendência tem com os avanços tecnológicos. Senão vejamos, quando a cadeia de restaurantes McDonalds introduz máquinas para pedido e pagamento automáticos, fase do processo produtivo tendencialmente sem mão de obra humana, consegue poupar dinheiro e, eventualmente, baixar o preço dos menus. Mas os trabalhadores que desempenham esta função deparam-se com um mercado de trabalho mais competitivo que resulta em salários mais baixos, condições de trabalho menos favoráveis, oferta de menos horas de trabalho pela empresa, etc.. Ed Rensi, antigo CEO da McDonald's USA, foi aliás o autor da famosa frase: "É mais barato comprar um braço robótico de \$ 35.000 do que comprar contratar um funcionário que é ineficiente, a ganhar US \$ 15 por hora ensacando batatas fritas.". A McDonald's está a expandir em vários países as máquinas automáticas para autonomizar de trabalho humano estas funções de atendimento ao cliente para receber o pedido e o pagamento.

Importa, em suma, que embora a mecanização gere riqueza, esta predominantemente aumenta a desigualdade. Nos EUA, nos últimos 25 anos, em parte devido às tecnologias de automação, a riqueza dos 0,1% dos mais ricos aumentou substancialmente, valendo o equivalente a 90% da população da base. O aumento da robotização provavelmente acelerou essa tendência, sendo esta uma das alterações mais expressivas ao sistema produtivo.

Já o Conselho de Consultores Económicos da Casa Branca tinha previsto que a automação futura afetaria desproporcionalmente os salários mais baixos, empregos e trabalhadores com menor escolaridade, causando maior desigualdade económica.

A McKinsey Global Institute previu já que o desemprego originado por motivos tecnológicos aconteça agora 10 vezes mais rápido e numa escala 300 vezes maior e com um impacto aproximadamente 3000 vezes maior do que na revolução industrial.

Em suma, os aumentos do desemprego, juntamente com a tendência de acentuação das desigualdades nos rendimentos, poderão por seriamente em causa o equilíbrio social essencial até para manter a paz social essencial à manutenção da democracia.

Sobre reconversão do trabalho e efeitos na quota dos salários no produto

Apesar de se verificar a ocorrência de mecanismos de realocação do emprego, que mostram que o trabalho se move das áreas que se tornam tecnologicamente mais avançadas para as menos avançadas, desde que a produção não seja concorrente entre si. Este mecanismo de

realocação, quando se verifica, acautela o aumento do desemprego, mas não tem, ainda assim, permitido evitar a perda de peso dos salários no produto. O que nos leva a pensar que mesmo havendo realocação do trabalho, o nível salarial não tem sido recuperado nessa transição.

O working paper “Is automation labor-displacing?”, David Autor e Anna Salomons, confirma esta hipótese verificando que, apesar da ocorrência de realocação, a partilha do valor acrescentado pelo trabalho esteve estável ou até aumentou ligeiramente nos anos 70, reduziu ligeiramente nos anos 80 e 90, e caiu abruptamente desde os anos 2000 em vários países desenvolvidos. A amostra de países em questão são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Coreia do Sul, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos.

Desta feita, não podemos esperar que mecanismos de realocação do trabalho, mesmo nos casos em que efetivamente funcionem, nos resolvam o problema em mãos, especialmente sabendo que a robotização e digitalização da economia não deixará de promover a quebra nos rendimentos atribuídos ao trabalho relativamente aquilo que é produzido.

Sobre crescimento económico e efeitos na quota dos salários no produto

Um dos efeitos da robotização é reconduzir parte da riqueza gerada pelo trabalho para o detentor do robô, portanto para o capital. Esta perda de massa salarial em termos agregados provoca a redução do investimento agregado, o qual deriva dos salários e ativos acumulados ao longo do período em que os trabalhadores estão no mercado de trabalho.

Em, “The implications of automation for economic growth and the labor share of income”, E. Gasteiger e K. Prettnner e, partem do Modelo de Solow para explicar que a redução da quota dos salários no produto das últimas décadas, nas economias mais desenvolvidas, se deve ao facto de a automação (que surge sob forma de capital na produção) competir diretamente com o outro fator de produção - o trabalho - sendo o retorno da automação canalizado para os detentores do capital.

Esta análise permite-nos ainda concluir que a automação tem o potencial de aumentar os padrões de vida da sociedade, enquanto afeta adversamente a generalidade dos trabalhadores, especialmente os das atividades mais fácil e amplamente substituíveis por robôs industriais, veículos sem condutor, dispositivos com capacidade de aprender.

Sugerem assim, os autores, que para mitigar o aumento da desigualdade que daqui deriva, e para evitar a oposição social e dos sindicatos que inevitavelmente se geraria, seria desejável que se desenhasse um sistema de reequilíbrio, o qual poderia inclusivamente ter benefícios ao nível da reduzida reposição das gerações nas economias mais desenvolvidas, problema que expõe outra fragilidade relativa à sustentabilidade dos sistemas de pensões.

Sobre os Modelos de Crescimento baseados em I&D

A falta de evidência empírica dos Modelos de crescimento económicos baseados em I&D deve fazer-nos pelo menos refletir sobre os contínuos e intensivos apoios públicos dos Orçamentos nacionais à I&D.

Para este tema, C. Jones, “R&D – Based Models of Economic Growth”, “The Journal of Political Economy, vol 103” dá-nos um contributo fundamental ao constatar a não existência de verificação empírica destes modelos de crescimento. O autor detalha que:

Estando as políticas fiscais de incentivo à Robotização e digitalização da economia das últimas décadas assentes num vasto campo teórico de modelos de crescimento económico baseados em I&D, a sua verificação empírica não foi possível confirmar, ao fim de décadas de aplicação.

A literatura dos modelos de crescimento endógeno tem baseado o crescimento económico na evolução tecnológica, a qual resulta de esforços de I&D de agentes económicos, presumindo-os agentes orientados apenas pela maximização do lucro.

Ora, sendo os agentes orientados unicamente pelo lucro, e sendo o progresso tecnológico garantia de crescimento económico dos estados, caberia ao estado, no âmbito destes modelos económicos, dar incentivos à I&D por forma a tornar economicamente atrativo o esforço de I&D feito por tais agentes. Surge assim enquadramento teórico para políticas públicas orientadas para a atribuição de um vasto conjunto de subsídios e incentivos económicos e fiscais às empresas que fizessem um esforço de I&D. Desta forma, os modelos de crescimento baseados na I&D, fundamentam a aplicação de Políticas Públicas assentes em incentivos do Estado, pela via fiscal, económica ou financeira, destinados às empresas para que realizem I&D. Estas Políticas têm por base a garantia teórica de efeitos de escala sobre o produto, pelo que a sua aplicação asseguraria taxas de crescimento da economia no longo prazo. Por exemplo, a duplicação do número de investigadores, mais do que duplicaria o produto (pelo menos em Steady State).

O problema é que apesar do esforço dos Estados com expressivos públicos, empiricamente, estas previsões falharam, especialmente nos países desenvolvidos, onde a I&D aumentou significativamente, nas últimas décadas, e as taxas de crescimento estagnaram, tendo até decrescido nalguns casos. Logo, todos os modelos de I&D são inconsistentes com a simples observação de que o efeito de escala previsto pelos modelos não se verifica no longo prazo nos países desenvolvidos. Aliás, as economias desenvolvidas têm enfrentado problemas relacionados com o abrandamento das suas taxas de crescimento e até mesmo de estagnação económica, que, como sabemos, nem políticas de estímulo monetário tem conseguido reverter. Existe, porém, a evidência de que o crescimento é alcançado, mas apenas transitoriamente.

A este respeito, importa acrescentar que o modelo neoclássico de Solow estimava já a ineficiência no crescimento longo prazo de subsidiar a investigação e acumulação de capital, com efeitos apenas no momento de transição.

Em suma, não há evidência empírica que corrobore os modelos de crescimento económico baseado em I&D, nem mesmo os mais recentes (Romer, 1990, Grossman e Helpman, 1991; Aghion e Howitt, 1992). Têm surgido, assim, esforços recentes de adaptar os modelos de crescimento baseados em I&D, nomeadamente abdicando do princípio de que o crescimento económico depende da existência de políticas de promoção da I&D.

Estas conclusões permitem-nos relativizar os receios decorrentes do argumento de que os robôs não podem contribuir para aquilo que aqui se propõe, contribuir para o sistema de pensões, por serem o último garante do crescimento económico. Mais concretamente, obrigam-nos a repensar todo o esforço Orçamental continuamente feito para subsidiar a I&D e a tecnologia.

Sobre Estagnação Económica e efeitos da Taxa sobre Robôs

No que ao problema da estagnação económica diz respeito, o contributo de E. Gasteiger e K. Prettner, em “Automation, stagnation and the Implications of a Robot Tax”, abre um campo de discussão favorável à hipótese de taxação dos robôs. Deste do estudo, resulta que o efeito de longo prazo da automação no modelo de gerações sobrepostas é a estagnação do crescimento económico pela via da supressão dos salários que no modelo é a única fonte de poupança. É ainda possível concluir que a taxação dos robots, não promovendo o crescimento económico a longo prazo, tem pelo menos o efeito de aumentar o produto e o bem-estar de equilíbrio.

No modelo de gerações sobrepostas (OLG - Overlapping Generations Model), com automação e economia fechada, temos um equilíbrio de mercado interno no qual o capital físico tradicional - composto por máquinas, linhas de montagem e os próprios edifícios - e o capital-automação - composto por robôs industriais, impressoras 3D, dispositivos baseados na capacidade de aprender – e ambos os tipos de capital são acumulados de geração em geração. A estrutura de produção assemelha-se a uma função de crescimento AK. Além disso, a acumulação de capital-automação, tendo características que até aqui eram exclusivas do trabalho, considera-se substituto perfeito do trabalho e é por essa via que o capital-automação compete diretamente com o trabalho, tendo o efeito de reduzir a massa salarial e por essa via as poupanças e o investimento das famílias. A economia fica encurralada num novo equilíbrio, a estagnação, o que se deve ao efeito da acumulação do capital-automação que foi sendo acumulado e que suprime a massa salarial.

Deste modo, ao contrário do modelo neoclássico com agentes racionais (Solow), a economia estagna mesmo que os agentes invistam nos dois tipos de capital, isto porque o investimento é totalmente financiado pelos salários. Porém os próprios salários, isto é a massa salarial, em cada geração é reduzida, em termos agregados, pelo capital automação-automação que se acumulou e que compete diretamente com os salários. Assim, se conclui que o capital-automação ao acumular-se “cava a sua própria cova”.

Depois desta conclusão o autor analisa os efeitos no modelo da aplicação de uma taxa sobre os robôs. Sendo inegável o impacto da automação na economia, é inevitável que se pensem formas de mitigar o seu impacto.

No artigo a taxação dos robôs é posta em análise, através da taxação do rendimento proporcionado pelo robot, receita que poderia estar relacionada, neste caso, a um mecanismo de redistribuição a favor de quem não detém capital, proporcionando por essa via o aumento do rendimento dessa parte da população e assim o aumento da poupança. Da aplicação do modelo resulta que, apesar dessa medida não servir para evitar que no longo prazo a economia esteja em recessão, tem o mérito de aumentar o nível de rendimento per capita e o bem-estar de Steady State. Sublinha-se que o modelo se desenvolve em economia fechada, onde o capital (tradicional ou com Inteligência Artificial) não se podem mover para o exterior, pelo que a implementação de tal taxa dependerá sempre de uma iniciativa conjunta, como UE ou OCDE.

Em suma, a razão para a estagnação deriva de, por definição, a Inteligência Artificial incorporada na automação competir diretamente, embora em percentagem diferente, conforme as funções, com o trabalho e comprimir, por essa via a massa salarial. Em consequência disto, reduz as poupanças e investimentos das famílias e impede, no longo prazo, a economia de crescer.

Sobre a Inteligência Artificial como um problema geracional

É vulgar ridicularizar-se os receios relativos à substituição da mão de obra humana por dispositivos com Inteligência Artificial, escudando-se sempre na velha máxima de que os salários reais sempre dependerão da produtividade do trabalho, e, por sua vez, a produtividade aumenta com a automação.

Mas, a Inteligência Artificial está a atingir um tal nível de desenvolvimento que, em breve, dispensará o trabalho pouco qualificado, de forma abrangente, num conjunto vasto conjunto de profissões. Para várias profissões, trata-se já da total dispensa do factor humano e ainda do surgimento de novas tarefas delineadas e adaptadas, de raiz, para robôs, em vez de trabalhadores.

É disso exemplo, os camiões de condução autónoma (sem condutor humano) do futuro já em experimentação. E a Uber, em associação com a Volvo, já tem os primeiros carros totalmente autónomos em circulação. Assim que estejam ultrapassadas as questões legais e éticas relacionadas com a circulação autónoma destes veículos, assistiremos a uma tensão social muito mais premente do que aquela que resultou da confrontação de taxistas e motoristas das plataformas digitais, entre elas a própria Uber.

É uma alteração profunda da sociedade, pela dispensa massiva do fator humano, neste caso no serviço de transporte, com consequências diretas e imediatas para o estado social tal como o conhecemos.

Se a mecanização que conhecemos permitia a um motorista maior eficiência no desempenho da sua função e até a sua maior segurança, estamos a falar de um tipo de desenvolvimento e repercussão social, que permite manter um certo equilíbrio, ainda que a evidência empírica não demonstre que a evolução dos salários tenha acompanhado o aumento da eficiência ocorrida nas últimas décadas. Mas, se a tecnologia atualmente em desenvolvimento, concretamente a dotada de Inteligência Artificial, permite a plena substituição do motorista, então podemos considerar estar posto em causa o equilíbrio sustentável na distribuição da riqueza gerada no processo produtivo pela sociedade bem como a capacidade negocial de trabalhadores que podem mesmo deixar de ser integrados sequer na cadeia de produção dalguns setores. Esta lógica da Inteligência Artificial pode deixar o dono do capital-automação numa posição de independência face ao trabalho, permitindo reduzir nalguns casos, ou praticamente eliminar, noutros, a repartição do produto pelos salários. Assim, se quando há complementaridade homem-máquina, os trabalhadores ainda podem exigir aumentos de remuneração derivados do aumento de eficiência pela utilização da tecnologia, quando ocorra substituíbilidade, como é predominantemente a finalidade da Inteligência Artificial, é apenas o dono do capital quem aumenta a sua participação na repartição da produção.

Apesar de a conceção e desenvolvimento dos dispositivos de Inteligência Artificial exigirem mão de obra altamente qualificada, é necessário ter presente os números do aumento da desigualdade em países como os EUA onde este caminho da robotização tem sido amplamente seguido.

Importa, portanto, sublinhar que as máquinas dotadas de Inteligência Artificial, são uma forma de capital, quanto maior a sua rentabilidade maior o retorno do capital, não o do trabalho, pelo menos, não necessariamente.

Ainda que o pensamento económico predominante resista a ver os robôs como rivais dos trabalhadores, a verdade é que de cada vez que uma inovação permite substituir mão de obra humana, a realocação dessas pessoas, a existir, tem acarretado a intensificação das desigualdades sociais devido ao aumento da produtividade marginal destas máquinas, ao passo que a mão de obra, principalmente a menos qualificada e aquela que não esteja afectada ao próprio desenvolvimento e implementação da robotização na economia.

Em “Smart machines and Long Term Misery”, Sachs e Kotlikoff, fazem notar que, subjacente a esta problemática está ainda a criação de um problema geracional que se coloca na medida em que, a ameaça da Inteligência Artificial ao ir além dos efeitos sobre os trabalhadores mais velhos, portanto com maior dificuldade de se adaptar e dos trabalhadores menos qualificados, logo mais facilmente substituíveis, atinge abrangentemente as gerações mais jovens pois, ainda que tenham mais qualificações académicas, não têm experiência profissional, componente necessária para que sejam considerados qualificados nesta análise. Deste modo, as futuras gerações não chegam sequer a encontrar suficientes oportunidades para adquirir experiência profissional a qual, somada à académica, faça deles trabalhadores qualificados.

É assim que, à medida que os dispositivos utilizados nos escritórios, nas fábricas e nos terrenos agrícolas se tornam mais inteligentes, os jovens trabalhadores do presente se tornam mais pobres e poupam menos, o que lhes limita a capacidade de investir, neles e em capital. Assim, a economia caminha para períodos de funcionamento com menos utilização de mão de obra e de capital físico, o que reduz a massa salarial dos jovens no início da sua vida ativa e os deixa sem capacidade de investir, deixando-os mais vulneráveis na velhice. Esta última decorre da sequência anterior, se admitirmos que o seu rendimento na velhice depende daquilo que foi o seu rendimento na idade ativa.

A este título são cada vez mais numerosos os exemplos de desenvolvimento de dispositivos dotados de Inteligência Artificial de tal modo eficientes que reduzem abruptamente a produtividade marginal dos trabalhadores não qualificados, mas aumenta extraordinariamente a produtividade dos trabalhadores qualificados que desenvolvem os dispositivos com Inteligência Artificial para a substituição de trabalhadores ou que fiquem a servir-se deles.

Este exemplo pode remeter-nos para o número jovens advogados ou juizes que podem facilmente ser substituídos por software capaz de aprender que, em tempo real, e com base em fluxos de dados que recolhe, decide e entrega rapidamente trabalho que ocuparia horas a ser feito pelo homem.

Naturalmente a utilização de uma tal tecnologia permite reduzir o número de profissionais afetos à profissão, redução que faz aumentar a dificuldade que as novas gerações, neste exemplo de advogados, encontram para adquirir experiência profissional.

Assim estes profissionais mais dificilmente se tornam qualificados, não por falta de habilitações, mas por falta de experiência profissional, aumentando a dificuldade de inserção no mercado de trabalho em número suficiente para manter uma estrutura social equilibrada, nem em termos identitários, nem, tão pouco, para manter de forma abrangente e digna os benefícios que o estado social garante à população, desde logo porque parte desses mecanismos estão ao alcance apenas de quem trabalha e faz descontos.

Idêntico problema se coloca já na medicina se atentarmos a que máquinas conseguem já superar médicos no diagnóstico e que os enfermeiros poderiam já ser substituídos num conjunto de funções que desempenham atualmente.

Assim, temos o efeito geracional, particularmente prejudicial para as novas gerações que, ganhando menos, e trabalhando mais precariamente (embora o vínculo não seja analisado neste estudo), não chegam a ter rendimento a um nível que lhes permita investir. E, com o passar do tempo, a robotização não deixará de provocar a redução do investimento e, portanto, da poupança nacional e também do stock de capital disponível na economia.

O efeito que assim persiste promove a redução do rendimento não só para os jovens trabalhadores no presente, mas também às gerações futuras. O que sucede, desde logo porque a redução da taxa de poupança levará à acentuação da redução de salários de geração

para geração. Esta situação implicará efeitos especialmente perversos a partir da idade da reforma.

Desta forma, caminha-se para um equilíbrio em que quem consiga poupar e investir em capital tecnológico aumenta o seu nível de bem-estar económico, reduzindo o bem-estar de todos os outros, nomeadamente das gerações mais jovens e das próximas.

Isto não significa que devemos contrariar ou desincentivar os desenvolvimentos relacionados com a Inteligência Artificial, apenas nos tem de alarmar para a premência de conceber e implementar Políticas Públicas, via fiscal ou contributiva, de transferência inter-geracional.

Esta conclusão é urgente pois o que se faz atualmente é, precisamente, o oposto, isto é, a alocação de recursos públicos à robotização. Situação que além de acelerar um processo de substituição que a sociedade, tal como está estruturada, não está capaz de acomodar, não sem acentuar as desigualdades sociais, criando riscos de rotura em mecanismos essenciais à manutenção do estado social. É o caso dos sistemas de pensões unicamente assentes na contribuição dos trabalhadores, concebidos que foram para outra realidade laboral.

Os governos têm o dever perceber o momento de atuar e procurar estabilizar a proteção social que proporcionam à população, tendo necessariamente de adaptar as suas fontes de financiamento num cenário em que o funcionamento do próprio mercado se está a alterar.

No caso do mercado de trabalho, a alteração provocada pela Inteligência Artificial obriga, por todo o exposto, à reformulação dos mecanismos públicos de proteção social dirigidos à sociedade em geral e aos trabalhadores em particular para as novas formas de geração de riqueza.

Chegada está, portanto, a hora de encarar a capacidade produtiva que não é repartida pelo trabalho mas que deriva da capacidade humana de inovação e que, acima de tudo, só pode ser integrada na sociedade como a temos se contribuir para a manutenção do seu funcionamento, como única forma de evitar retrocessos sociais e de redução do nível de bem-estar de geração em geração, realidades que promovem o descontentamento e instabilidade social, destabilizadores do normal ambiente democrático que os Estados democráticos desenvolvidos têm conseguido manter.

Com decisões acertadas de taxação sobre as novas formas de gerar riqueza com base em alternativas de que não se dispunha quando concebemos a forma de financiamento do sistema de pensões, todas as gerações podem beneficiar dos avanços tecnológicos, ao passo que o *laissez faire* fará com que as próximas gerações percam à custa de ganhos mal distribuídos e circunscritos ao presente. O que pode, e deve, ser feito indo ao encontro do carácter público, solidário e universal da Segurança Social.

4.5 Em Portugal

Em termos fiscais a nossa situação atual é muito distante da neutralidade. Têm sido operacionalizados programas de apoio ao I&D e automação ao longo dos anos e tem sido razoavelmente consensual a necessidade e utilidade da sua existência, dada a necessidade de convergência da produtividade num país que iniciou o processo de desenvolvimento industrial tardiamente, quando comparado com as economias de referência da União Europeia.

Atualmente, para ilustrar o incentivo que temos para acelerar a automação, temos de nos debruçar um pouco sobre o SIFIDE II - Sistema de Incentivos Fiscais à I&D, quadro de apoios fiscais contemplado no OE 2020, em vigor.

Em entrevista ao Expresso de 3 de agosto de 2020, o presidente da ANI (Agência Nacional de Inovação) explicava, que o SIFIDE vale a pena para as empresas porque: “O Estado pode devolver-lhes de 32,5% a 82,5% do investimento realizado através de um crédito fiscal que nem precisa de ser usado já, mas nos anos seguintes. Ou seja, mesmo que as empresas deem agora prejuízo, podem sempre usar este crédito fiscal após a crise. (...) As empresas nem precisam de fazer a sua própria I&D para obterem este desconto no IRC. Basta que apliquem parte dos seus lucros na participação no capital de instituições de I&D ou em fundos de investimento especificamente destinados a financiar outras empresas no seu esforço de inovação. Ex. “Imagine que um pequeno empresário não faz I&D, mas decide começar a aplicar 100 mil euros do seu lucro em unidades de participação deste tipo de fundos de investimento. Nesse 1º ano, poderá obter 82,5% para descontar no IRC”.

Neste artigo é ainda anunciado que as despesas declaradas ao sistema de incentivos fiscais à I&D empresarial para se obter desconto no IRC disparou 50% em 2019.

Deste programa destaca-se o expressivíssimo benefício que é dado às empresas, mesmo aquelas que não invistam em Inovação, através da possibilidade de compra de Unidades de Participação ao Fundo de Investimento escolhido para aplicar estas verbas. Assim as empresas têm reconhecida a dedução à coleta na declaração de rendimentos do exercício fiscal em que adquirem as participações de capital. E a atribuição do benefício fiscal é atribuído mesmo que o Fundo não o aplique.

Além disso, em 2019, não havia prazo mínimo de não alienação das Unidades de Participação, que passou a ser de 5 anos no Orçamento do Estado de 2020, o que significa que não existe tão pouco o impedimento de alienação das Unidades de Participação no Fundo.

Permite até que as empresas que não apostem em I&D, invistam em fundos de investimento através de uma capital de risco, caso em que, além de não ter de liquidar 82,5% (Tx. fixa de 32,5%+ tx. incremental 50%) do IRC devido, têm ainda um retorno, TIR do fundo a 8 anos (pós management fees) de 33,1%. Ou seja, um incentivo expressivo sob a forma de uma alternativa ao pagamento de IRC pelas empresas que a este estejam sujeitas.

Este benefício fiscal ilustra muito bem o quanto estamos, em termos de Políticas Públicas, longe da neutralidade em matéria fiscal no que toca à promoção da I&D e da automação. E

do caminho que temos para percorrer em termos fiscais, mesmo antes de operacionalizar a hipótese da taxaço de robôs propriamente dita, numa realidade em que os subsidiamos muito além daquilo que seria expectável reconhecendo os efeitos insatisfatórios destas políticas noutros países.

4.6 Em perspetiva

De entre as vantagens da taxaço dos robôs destacam-se:

A subsidiação que é feita sob o fascínio do progresso tecnológico torna a substituição do trabalho por robôs mais acelerada do que aquilo que a eficiência económica recomendaria.

Já tributamos menos o capital do que o trabalho, e um imposto sobre robôs não inverteria o pódio, atendendo ainda ao facto de que robôs também não pagam outros impostos que os trabalhadores pagam no seu dia-a-dia.

A receita fiscal proporcionada pelos trabalhadores que se tornam redundantes ou que passam a ter menores salários com a automação deve ser compensada com nova receita oriunda por quem rentabiliza essa substituição.

Ainda que ocorra realoção da mão de obra cujas tarefas se tornam redundantes com automação, o esforço com os subsídios de desemprego e reciclagem da formação desses trabalhadores é suportado pelo Estado.

A automação permite gerar riqueza, mas se esse incremento de eficiência não for redistribuído pela sociedade, remunerando apenas o capital, a espiral desigualitária será inevitável. E o alcance da substituição de trabalhadores é global pois abrange também trabalhos complexos, não se circunscrevendo aos trabalhadores menos qualificados.

De entre as desvantagens da taxaço dos robôs destacam-se:

Até agora, a taxa de substituição de empregos por robôs tem sido inferior aos anúncios mais alarmistas e, além disso, espera-se que mecanismos de realoção de trabalho para funções menos automatizáveis, ou mesmo novas funções como parametrização e controlo dos novos processos produtivos robotizados, trave quebras expressivas do nível de emprego;

As percentagens de emprego são muito altas em muitos países industrializados, incluindo Alemanha e Japão, que têm um tecido produtivo intensivo em robôs, e taxas de desemprego baixas;

No fundo as desvantagens elencadas para a contribuição da Inteligência Artificial para a sociedade convergem essencialmente para o risco de se perderem os benefícios Inteligência Artificial, como: mais lazer para a sociedade ou a ocorrência de menos acidentes laborais.

A complexidade de desenho de um sistema fiscal sobre os robots é um obstáculo importante, mas não é insanável e será um problema menos complexo de lidar do que os que decorrem

da desconexão dos sistemas de proteção social face à realidade social e produtiva e da, inevitavelmente relacionada, disseminação da pobreza, como revoltas sociais massivas, fome, violência, etc.

4.7 Medida proposta – imposto sobre a comunicação entre equipamentos da internet das coisas

Sendo, como se concluiu, a questão da inclusão da taxaço da Inteligência Artificial matéria de ação conjunta entre os países, pelo menos, do espaço Europeu e sendo a necessidade de diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social algo que não podemos deixar na esfera das intenções para anos futuros, algo que, aliás, nos prende e compromete tanto mais quanto mais o tema da estabilização das receitas sirva para correções aos benefícios e a instalação de um clima de incerteza corrosivo das bases de confiança e previsibilidade em que deve assentar.

Uma proposta de diversificação das fontes de financiamento alinhada com a lógica da contribuição da Robotização para a sociedade configurável e exequível a breve prazo poderá passar pela taxaço das comunicações IoT – Internet of Things – o que corresponde a taxar a comunicação e interação entre equipamentos que suportam os processos produtivos. Comunicação ou interação que acontece tendencialmente sem intervenção humana.

A Internet das Coisas **IoT – Internet of Things** - refere-se a uma rede de dispositivos, equipamentos, veículos ou sistemas interconectados, normalmente denominados por dispositivos/sistemas "inteligentes". Estes dispositivos ou sistemas incorporam software e conectividade de rede para recolher e partilhar dados e podem ser monitorizados ou controlados remotamente, tendencialmente sem intervenção humana. Estes fluxos de comunicação têm por base cartões SIM IoT para comunicações entre dispositivos, também designadas M2M – Machine to Machine.

O potencial de rentabilidade e eficiência decorrente da conexão de dados e dos mecanismos dotados de Inteligência Artificial tem propiciado a rápida expansão da Internet of Things (IoT), enquanto via para a ocorrência dos fluxos de comunicação entre máquinas. E, por sua vez, o advento da Inteligência Artificial tornou possível ter todas as condições tecnológicas – como a universalização da rede 5G – essenciais à escala a que este ambiente tecnológico obriga, dando aos cartões IoT a capacidade de comunicar dados em tempo real em quantidade de comunicações e volume de dados partilhados entendidos como ilimitados.

E, de facto, o futuro baseado no suporte da Inteligência Artificial tem sido há muito sedimentado: os chips em aviões, carros, barcos, telemóveis, edifícios, ruas, na produção industrial e no comércio, por um lado, e a infraestrutura de rede de conexão propiciadora de

partilha de dados tendencialmente imediata e infinita. Todo este terreno fértil à comunicação entre dispositivos eletrónicos, dotados de Inteligência Artificial, entre si está numa fase de sedimentação que permite a exponenciação destes fluxos de comunicação digital em tempo real.

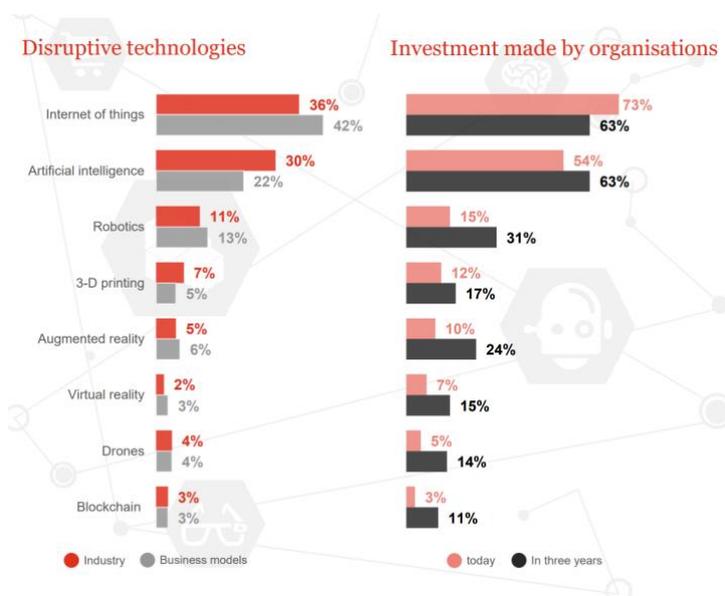
A produção e prestação de serviços, nos diferentes sectores produtivos, assenta cada vez mais em comunicações IoT, que se acredita ser a tecnologia mais importante para a redução de custos de produção, particularmente os energéticos, sobre os quais recaem as principais preocupações da indústria na atualidade.

Desta feita a operacionalização da taxaço dos Robôs poderá acontecer de forma mais expedita pela via da tributação da cadeia de fluxos de comunicação entre os dispositivos, mais do que diretamente sobre incrementos tecnológicos de Inteligência Artificial nos processos produtivos propriamente ditos. O que não é mais do que fazer incidir um imposto sobre a faturação das operadoras de telecomunicações a operar em Portugal naquilo que diga respeito aos consumos de telecomunicações deste tipo de oferta a qual é consubstanciada em serviços associados a cartões SIM IoT.

Contexto e Aplicações Comuns da IoT – *Internet of Things*

A IoT tem sido destacada nas prioridades de investimento dos CEOs, como exemplifica o resultado do inquérito sobre prioridades de Investimentom da PwC.

Figura 20. Investimento das organizações em tecnologias disruptivas, 2018



Fonte: Global Digital IQ, PwC, 2018.

Portugal tem tido avanços importantes na utilização da IoT, tendo apresentado resultados desafiantes nesta matéria, conforme evidenciado pelo relatório da ANACOM relativo a 2021.

Tabela 18. Finalidade dos dispositivos ou sistemas interconectados que podem ser monitorizados ou controlados remotamente através da Internet utilizados pelas empresas, Portugal e UE27, 2021

	UE27 (%)	Portugal (%)
Segurança das instalações (ex. sistemas de alarme, detetores de fumo, fechos de segurança, câmaras de segurança "inteligentes")	72	86
Gestão do consumo de energia (ex. medidores, termostatos, lâmpadas "inteligentes")	30	32
Gestão logística (ex. sensores monitorizados/controlados pela Internet para localizar produtos ou veículos na gestão de armazéns)	22	21
Processos de produção (ex. sensores ou etiquetas RFID que são monitorizadas/controladas pela Internet e usadas para monitorizar ou automatizar o processo)	17	19
Monitorização das necessidades de manutenção (ex. sensores monitorizados/controlados pela Internet para monitorizar as necessidades de manutenção de máquinas ou veículos)	24	18
Serviço ao cliente (ex. câmaras ou sensores "inteligentes" controlados pela Internet para monitorizar as atividades dos clientes ou oferecer-lhes uma experiência de compra personalizada)	13	13
Outros fins	24	24
Dois ou mais fins referidos	56	49
Três ou mais fins referidos	28	22

Fonte: Comissão Europeia, *Information and Communication Technologies in Enterprises*, 2021.

Nota: Empresas com 10 ou mais pessoas ao serviço que utilizam dispositivos ou sistemas interconectados que podem ser monitorizados ou controlados remotamente através da Internet (não inclui o sector financeiro).

Resumem-se de seguida as aplicações mais comuns da IoT por sector

No sector Energético – Gestão do consumo energético

A telecontagem de Eletricidade, inovação em curso no nosso país, proporciona expressivas melhorias de eficiência da rede energética. A comunicação do consumo em tempo real permite, desde logo, que o fornecedor elimine serviços prestados para a recolha presencial ou comunicação da contagem dos consumos dos Quadros Elétricos. Permitirá, por outro lado, aos consumidores conhecer e controlar em tempo real o seu perfil de consumo e programar medidas para variações ocasionais.

Quanto à aplicação da IoT e ao seu impacto transformador na forma de funcionamento do mercado há a referir que, para lá da evidente perda de postos de trabalho permitida por este tipo de comunicação estabelecido unicamente entre máquinas, e da crescente incorporação de Inteligência Artificial, este tem originado o surgimento de novas necessidades de trabalho humano, relacionado por ex. com a parametrização, o controlo e tratamento de toda a informação recolhida. Porém, os dispositivos a comunicar entre si, dispendo de Inteligência Artificial, acumulam conhecimento de tal ordem completo sobre os eventos que ocorrem e a sua relação que conseguem a despoletar medidas que eram da exclusividade do trabalho humano.

Esta mudança é absolutamente transversal e estima-se que estejam em funcionamento 6 milhões de cartões SIM IoT em contadores em Portugal nos próximos 2 anos.

Em curso está também a conceção de idêntica dinâmica para os contadores de água e de gás, dispondo de potencialidades análogas.

A Segurança das Instalações

Como se observava na Tabela 1, Portugal ficou 14 p.p. acima da média da EU na utilização de equipamentos de segurança das instalações, tendo ficado em 3º lugar deste ranking em 2021.

Atualmente as soluções de segurança assentam em sistemas com eventos parametrizáveis pelo fornecedor que, ao ocorrerem despoletam uma sucessão de iniciativas/procedimentos que ocorrem entre dispositivos, como a geração automática de alertas ou mesmo filmagens mediante uma determinada ocorrência parametrizada nos dispositivos.

Sector Industrial

Atualmente, o investimento na manutenção preventiva e gestão da eficiência dos equipamentos, passa pelas soluções IoT, aí usadas para melhorar o rastreio remoto, monitorização e manutenção de dispositivos industriais no próprio chão de fábrica.

A IIoT – Industrial Internet of Things – tem subjacente a ideia de que as máquinas inteligentes são mais precisas e consistentes do que os trabalhadores humanos na comunicação através de dados. E esses dados, ao serem partilhados entre dispositivos e sistemas de informação podem ajudar as empresas a identificar ineficiências e problemas de forma preventiva, automatizada e tendo ainda um grande potencial de controle de qualidade, custos e sustentabilidade.

Ao nível produtivo permite nomeadamente uma minuciosa gestão do consumo de energia em cada detalhe do processo produtivo.

Sector dos Transportes

Além da gestão de frotas, estão em utilização chips em camiões com ou sem condutor, automóveis, trotinetes e bicicletas partilhadas das cidades, aviões, navios, e assim por diante.

Esta disseminação de cartões foi aliás a principal responsável pelo problema do atraso nas entregas de automóveis comprados em 2020 e 2021, tendo ocorrido pela insuficiência de fabricantes de chips para a procura global.

A proliferação dos carros elétricos impulsionou a procura de chips, ou seja, da IoT, porque precisam de alimentar computadores inteligentes e assistentes de estrada, bem como sensores que informam o condutor.

Além disso, este sector promoverá um importante incremento de utilização da IoT pelo aumento acelerado da rede de carregamento de veículos elétricos na Europa, com IoT a permitir disponibilidade em tempo real e agendamento de reservas, cobrança e faturação automatizada, etc.

Por fim, um exemplo ilustrativo da importância da IoT no sector da aviação: A GE *Aviation* analisou 340TB de dados recolhidos e partilhados em 3.4 milhões de voos em 25 companhias de viação para

melhorar a performance dos ativos e minimizar ineficiências até então não detetáveis. Os resultados foram: melhoria da performance em 287 vezes, redução de custos em 7 vezes, inovação em termos de ganhos de tempo 7 dias (Fonte PWC).

Agro-Pecuária e Eco-sustentabilidade

Na agricultura inteligente, os sistemas de rega integram Inteligência Artificial que permite otimizar o consumo de recursos pela monitorização, em tempo real, de todo o ambiente envolvente, podendo decidir autonomamente as necessidades de água, atenta a circunstância específica da hora e local e de cada específico dispositivo. Assim, cada aspersor, ao comunicar pormenorizadamente as condições da terra e do ambiente envolvente recebe informação sobre o ótimo dispêndio de água. Parametrizado que está cada evento, tudo funciona autonomamente da intervenção humana numa sequência de comunicações entre máquinas, cada uma com um contributo para o processo de produção e decisão.

Serviços de Saúde e bem-estar

A monitorização remota de pacientes internados ou em tratamento.

Alguns aparelhos conectados são implantados nos pacientes e recolhem, armazenam e enviam informação em tempo real sobre, por exemplo, o sistema cardiovascular do doente, permitindo monitorização e intervenção à distância.

Domótica para lares e construção

As soluções para as habitações começam a integrar possibilidades de autonomização do controlo de climatização; e da generalidade dos equipamentos domésticos, sensores de abertura de portas e gestão autónoma das compras para a casa.

No Retalho

A análise de dados em tempo real permite compreender as preferências dos consumidores e aplicá-las a processos: conceção de produtos que satisfaçam as necessidades dos clientes. Os próprios dados provêm de dispositivos IoT que as pessoas utilizam no seu dia a dia.

Cidades inteligentes

As cidades começam a ser geridas em diferentes vertentes com base em sensores para monitorizar o ambiente, tráfego, água, multidões, iluminação, gestão de resíduos, estacionamento, segurança e muito mais.

Conceptualização da contribuição dos Robôs

A proposta de contribuição dos robôs para a sociedade passaria assim pela aplicação de um imposto incidir sobre as comunicações entre máquinas.

Criação deste imposto incidirá sobre toda a faturação das operadoras associada a cartões SIM IoT, incluindo os serviços prestados ao abrigo da utilização destes cartões, o que inclui a mensalidade e consumos extra-plafond, os serviços de gestão dos equipamentos/cartões e respetivo suporte, envios de SMS e voz, por cartões IoT.

A taxa a incidir sobre estas comunicações expectavelmente terá um valor de 5%, com uma margem de 3 p.p..

A receita assim apurada contribuiria de forma regular para reforçar as receitas do FEFSS.

A principal vantagem do imposto assim concebido é a sua operacionalidade no presente, o que em matérias relacionadas com a Inteligência Artificial é um por maior. Além disso, sendo um imposto novo não rivalizará com as demais fontes de receitas do OE já destinadas a outras necessidades do Estado. Não menos importante é o seu potencial de gerar receita contínua e crescente, proporcional à substituição de intervenção humana nos processos de geração de riqueza. E, apesar de recair sobre uma particular função exclusiva do ser humano – a comunicação – sem incidir sobre inovações incrementais que a Inteligência Artificial proporcione, mas somente sobre os fluxos de comunicação entre máquinas.

4.8 Conclusão

Na comparação entre humanos e robôs, ressalta que os robôs estão muito aquém dos trabalhadores em, pelo menos dois aspetos: na ausência de empatia, que os engenheiros tentam compensar, tentando por exemplo capacitá-los a acompanharem pessoas na terceira idade, e nas contribuições para o Estado, pois os estados têm tomado a opção de promover medidas de estímulo à robotização e digitalização, o que faz deles grandes recetores dos orçamentos nacionais, sem que sejam, pelo menos diretamente, contribuintes desse sistema que os apoia e promove. Assim, o que se propõe, numa primeira fase, é que se nivele o terreno, pois nesta corrida entre o trabalho e a Inteligência Artificial, o plano fiscal é muito mais inclinado para o trabalho do que para a máquina.

Mas esta questão da taxação dos robôs, ou da tecnologia dotada de Inteligência Artificial, ou das TIC, e concretamente o seu estudo em economia, pressupõe sempre assumir que se está em economia fechada, o que equivale a dizer que a questão fiscal terá sempre de ser transfronteiriça, remetendo sempre a análise das soluções para o plano europeu, onde, aliás já tem sido discutida.

Ainda que a tributação dos robôs esteja distante é importante a reorientação das Políticas Públicas nacionais tão focadas que ainda estão na subsidiação tecnológica que tem provada não entregar os resultados que prometiam em termos de crescimento económico sustentável e duradouro.

Aqui chegados, apresenta-se uma alternativa de tributação que incide especificamente sobre as comunicações entre máquinas, designada IoT – Internet of Things – a qual tem permitido potenciar exponencialmente os resultados alcançados pela Inteligência Artificial em termos de eficiência e substituição do trabalho humano e implementar uma forma de contribuição da robotização para a sociedade.

Acresce que, se a robotização, que faz reduzir a massa salarial e as novas formas de trabalho sem vínculo, mais amigas da economia digitalizada e versátil, se conjugarem plenamente, então, sim o campo de debate sobre a sustentabilidade do sistema de pensões terá amplo espaço para ser posto em causa. Naturalmente, o financiamento do sistema de Previdência terá de ser acomodado ao sistema produtivo do futuro, onde máquinas adquirem competências exclusivas dos humanos no processo produtivo e desempenham-nas autonomamente.

Mas para prosseguir um tal caminho, ou se segue convictamente o princípio de solidariedade geracional e civilizacional, ou então continuaremos a equilibrar o sistema através do adiamento da idade de acesso e da penalização no valor atribuído, solução que rapidamente porá em causa o cumprimento da finalidade a acautelar, a velhice condigna das pessoas.

5. O papel da Contratação Coletiva no fomento do Sistema Complementar de Segurança Social: o presente e o futuro dos regimes profissionais complementares, por João Pedroso e Cândida Simões

5.1 Introdução

Os sistemas públicos de segurança social mais desenvolvidos e maduros, designadamente na União Europeia, encontram-se confrontados com um cenário cuja combinação de diversos fatores (demográficos, financeiros, económicos e sociais) questionam a sustentabilidade e a adequabilidade do Sistema de Segurança Social.

Tendo como pano de fundo o panorama esboçado, seremos instados a perscrutar respostas que possam, a longo prazo, repensar e redefinir a política pública subjacente ao atual Sistema de Segurança Social, nos seus diversos subsistemas. Isto porque, mantendo-se o atual status quo, no subsistema previdencial ou contributivo, um trabalhador, que esteja a formar a sua carreira contributiva, no ano de 2020, tenderá, no final da sua vida ativa, a ser surpreendido com uma pensão de reforma aquém da desejada e insuficiente para manter o nível de vida que o provento do seu trabalho lhe proporcionava. Ademais, as previsões demográficas evidenciam que Portugal está a envelhecer rapidamente, o que significa que um trabalhador português terá, inevitavelmente, que trabalhar por mais tempo – aumento da idade de reforma – e, prolongando assim a sua vida ativa por forma a conseguir obter uma prestação de pensão de reforma com um valor mais próximo das suas expectativas.

Como corolário deste panorama que vivenciamos, torna-se impositivo procurar medidas capazes de dar resposta a este problema. Urge proteger os trabalhadores contra os riscos sistémicos a que possam estar expostos decorrentes do inevitável envelhecimento demográfico, de crises económico-financeiras e, ou, sociais, como a crise pandémica do COVID-19, em que vivemos.

Neste capítulo, a nossa reflexão não incidirá sobre as necessárias reformas, em Portugal, de modo a garantir a sustentabilidade e adequabilidade das políticas públicas dos subsistemas previdencial, proteção social de cidadania (solidariedade, proteção familiar e de ação social), do sistema geral de segurança social e, ainda, da caixa geral de aposentações). Abordaremos unicamente, neste texto, sem conceder na necessidade, em primeira linha, das referidas reformas, o papel do sistema complementar de segurança social, mormente dos regimes complementares de iniciativa coletiva, cujos benefícios, como adiante se verá, estão ainda por explorar.

Neste campo, visitaremos brevemente algumas soluções desenvolvidas em países da União Europeia, refletiremos sobre as estruturas que o nosso ordenamento jurídico dispõe, mas cuja mobilização, nos apercebemos, é reduzida. Colocaremos a tónica nos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho de fonte negocial, e averiguaremos em que medida poderemos tirar partido das suas funções e desenvolver os regimes profissionais complementares de segurança social. Por isso, o nosso intento será revelar que a função da

convenção coletiva não está circunscrita à luta pela melhoria imediata das condições de trabalho, este instrumento apresenta-se capaz e essencial para negociar benefícios diferidos para os trabalhadores.

Destarte, este ensaio almeja evidenciar o importante papel da convenção coletiva, numa conceção decente e democrática do direito do trabalho, enquanto instrumento que se caracteriza por ser o centro nevrálgico da negociação das diversas matérias que entretecem as relações laborais revelando-se, por isso, o meio mais eficaz para em parceria com o sistema de segurança social promover a sua reforma, e ainda, cumprir a enucleada vocação teleológica para o qual foi concebido: a promoção de melhores condições económicas e sociais dos trabalhadores.

5.2 O Estado da arte em Portugal: A importância do Sistema Complementar na sustentabilidade e adequabilidade futura da Segurança Social

Num contexto de profundas transformações económicas e sociais a proteção concedida pelo Sistema de Segurança Social desempenha um papel de suporte e uma alavanca social na sociedade portuguesa mitigando as desigualdades sociais. O Sistema de Segurança Social está organizado em torno de três grandes sistemas: o Sistema Previdencial, o Sistema de Proteção Social de Cidadania, e o Sistema Complementar. Dentro deste, neste texto analisaremos a relação da promoção de regimes de iniciativa coletiva com o fomento da contratação coletiva na regulação das relações laborais.

O direito à segurança social constitucionalmente consagrado no artigo 63º, da Constituição da República Portuguesa, é um verdadeiro direito de natureza positiva na medida em que, ao Estado incumbe o fornecimento de um conjunto de prestações sociais por forma a proporcionar aos cidadãos condições de existência condignas. Contudo, o provimento de melhores condições sociais está intimamente relacionado com um conjunto de fatores externos que nos levam a questionar a sustentabilidade e adequabilidade futura do sistema de segurança social. Entre aqueles estão fatores demográficos, financeiros, económicos e sociais

Esta amálgama de condicionantes colocam a descoberto as fragilidades de um sistema que não retira benefício dos pilares que compõe o sistema de pensões, nem fomenta a sua atuação conjunta. Ora, tendo em conta que não é exequível que nos próximos anos se venham a verificar alterações substanciais que revertam as tendências anunciadas, podemos antever que com o deambular dos anos, os trabalhadores no fim da sua vida ativa ver-se-ão confrontados com a ameaça de não conseguirem manter o padrão de vida que conservavam. Impõe-se, por isso, uma reflexão que perscrute formas de proteção social, que possa ir para além das prestações garantidas pelo denominado “1.º Pilar”. Teremos, por isso, que repensar o Sistema Complementar da segurança social que, tal como o nome indica, exerce uma função de complementaridade em relação ao Sistema de Proteção Social de Cidadania e Previdencial, com os quais se articula.

Ora, o Sistema Complementar abrange três categorias de regimes (art. 81.º da Lei de Bases da Segurança Social, doravante, LBSS): (1) regime público de capitalização da responsabilidade do Estado financiado pelos trabalhadores que queiram aderir (art. 82.º LBSS) ; (2) regimes complementares de iniciativa coletiva, de instituição facultativa, promovidos e financiados pelas empresas ou por grupos profissionais a favor dos seus trabalhadores (art. 83.º LBSS), e (3) regimes complementares de iniciativa individual que assumem a forma de planos de poupança reforma, seguros de vida, seguros de capitalização e modalidades mutualistas (art. 84.º LBSS). O denominador comum aos regimes complementares, cujos alicerces assentam no princípio da solidariedade social e na partilha das responsabilidades sociais, recai na criação de mecanismos de poupança privada com vista ao complemento das prestações concedidas pelo sistema previdencial.

O sistema complementar encontra fundamento na insuficiência do fornecimento das prestações por parte da Segurança Social, quer ao nível do valor das mesmas, quer na falta de diversidade das eventualidades cobertas face às necessidades dos cidadãos. O próprio legislador reconheceu no n.º 2, do artigo 81.º, da LBSS que o sistema complementar contribui para atenuar a carência da proteção social pública dirigindo uma injunção ao Estado: incumbe-lhe o incentivo e a promoção dos regimes complementares. Todavia, Portugal, como analisaremos, apresenta um sistema complementar enfraquecido quando comparado com os países europeus, pelo que importa apurar as causas por detrás de um sistema complementar com uma expressão reduzida.

Quando olhamos para os dados referentes ao denominado “2.º Pilar” estes revelam que a cobertura deste sistema é insignificante junto da população ativa e há uma fraca adesão do universo empresarial na contratação de regimes profissionais complementares. Com efeito segundo os dados fornecidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico apenas 17,2% da população ativa portuguesa estava coberta por um qualquer meio de poupança, ou seja, planos profissionais e planos de poupança individual. Caindo abruptamente para 3,8% de população coberta por esquemas de base profissional. Se analisarmos as estatísticas fornecidas pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) verificamos que, em 2019, o número de participantes em apólices de seguro de planos profissionais era de 20.519,00, já o número de participantes em fundos de pensões profissionais era de 176.061,00. Se trouxermos à colação os números de população ativa empregada no mesmo ano: 4.913.000,00 e o utilizarmos como indicador, somos forçados a concluir/estimar que a cobertura de planos profissionais contratados com seguradoras não cobre 1% da população empregada, e ao nível dos planos de fundos de pensões apenas 3,58% da população estaria coberta. Este cenário está muito longe daquele que se apresenta ao nível europeu.

Ademais, há ainda a ressaltar que o setor bancário é o dominante no mercado português dos fundos de pensões, com uma representatividade global de 73,7% seguido do setor outros serviços e da atividade seguradora, com percentagens de 8,3% e 6,1%, respetivamente.

Estes números refletem a ausência do sistema complementar de segurança social como prioridade da concertação social (e da negociação coletiva) entre os diversos atores sociais:

trabalhadores, empresas e Estado. Há uma expectativa sedimentada que cai sobre o Estado espera-se que este assegure aos cidadãos que os rendimentos canalizados para reforma por velhice sejam suficientes para cumprir os desígnios almejados. É certo que, por imposição constitucional, em primeira linha, compete ao Estado a prossecução dos objetivos traçados na LBSS, todavia o nosso sistema de segurança social é animado pelo princípio da complementaridade (art. 15.º da LBSS) que evidencia a importância da “articulação das várias formas de proteção social (...) com o objetivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha das responsabilidades nos diferentes patamares da proteção social”. Pelo que, para melhorar a proteção social dos seus beneficiários, in casu, dos trabalhadores que venham atingir a idade legal de reforma, é fulcral fomentar e desenvolver uma poupança reforma complementar. É neste sentido que caminham os países na europa.

5.3 O cenário europeu das pensões profissionais complementares

i) Tendências

“Os Estados-Membros deverão proteger os trabalhadores contra a pobreza na velhice e promover planos complementares de pensões associados aos contratos de trabalho como cobertura adicional das pensões públicas”.

(Diretiva (UE) 2016/2341 de 14-11-2016)

Desde finais do século XX que vários países da europa encetaram reformas aos seus sistemas de segurança social com o intento de atenuar a pressão crescente com que aqueles se têm vindo a deparar. Neste sentido, por forma a enrijecer os sistemas, tornando-os mais resilientes aos fatores externos, os Estados-membros adotaram um conjunto de estímulos para aumentar a cobertura da população ativa por regimes complementares, consequentemente, remar contra riscos da pobreza dos cidadãos em idade não ativa.

Os Estado-membros são responsáveis pela organização dos seus sistemas de segurança social, pelo que a União Europeia na Diretiva 2016/2341 de 14 de novembro de 2016 (IORP II) apenas incitou à criação de planos de pensões profissionais. O seu objetivo foi traçar linhas orientadoras pelas quais o mercado interno europeu se deve guiar na criação e organização dos planos de pensões profissionais. Preocupação igualmente refletida na Diretiva 2014/50/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 que veio criar as condições necessárias para, no exercício da liberdade de circulação, os trabalhadores transportem os seus direitos a um benefício completar de pensão por velhice entre os Estados-membros. Desta feita, os incentivos europeus à poupança estão na ordem do dia, apesar não estar diretamente correlacionado com a criação de regimes profissionais complementares, é um reflexo da inquietação com estes temas o Regulamento 2019/1238 do Parlamento Europeu e Conselho de 20-06-2019, que veio permitir que a partir de 2021

qualquer cidadão europeu possa subscrever um produto europeu individual de reforma (Pan-European Personal Pension Product).

Doravante verificaremos que o panorama europeu se divide entre os países em que os sistemas complementares apresenta uma esmagadora taxa de cobertura de população ativa por esquemas de pensões profissionais complementares, e os países , onde Portugal se insere, que continuam a privilegiar os sistemas públicos de segurança social. Esta repartição não se deve ter por rígida, uma vez que existem países, de que são exemplo a Bélgica, ou Alemanha, que apesar de predominar a proteção concedida pelo denominado 1.º pilar (sistema público), apresentam uma elevada cobertura da população ativa por esquemas complementares. Neste sentido, somos levados a questionar os motivos por detrás desta desarmonia de cobertura de segurança social entre os países.

Tarefa de que nos ocuparemos infra.

ii) A tríade com sistemas complementares desenvolvidos: Dinamarca, Holanda e Suécia

Ao empreendermos esforços para entender o motivo pelo qual determinados países se destacam pelas altas taxas de cobertura da população ativa, rapidamente verificamos que aquelas estão correlacionadas com o forte papel das estruturas representativas de trabalhadores ao negociarem acordos coletivos que consagram benefícios complementares aos trabalhadores ou, então, devem-se à política legislativa nacional desenvolvida determinando, de forma implícita, a obrigatoriedade de adesão e/ou implementação de planos profissionais complementares. E, casos há, em que se devem à atuação conjunta dos dois fatores.

Como se verá adiante, na Dinamarca, Holanda e Suécia, a instituição de regimes complementares de iniciativa coletiva à pensão por velhice é, à primeira vista, voluntária, ou seja, está na dependência da vontade das partes para a sua celebração. Porém, dissecados os regimes dos três Estados-membros, acabamos por concluir que, reunidos determinados requisitos, a adesão a planos de pensões complementares revela-se quase obrigatória. Vejamos.

a. Dinamarca

Para percebermos as causas por detrás de uma das taxas mais elevadas de cobertura da população por esquemas complementares profissionais, teremos de analisar o sistema de pensões dinamarquês. Escrutinado o sistema público (1º pilar) verificamos que este radica em dois mecanismos distintos: uma pensão garantida pelo Estado (Folkepension) e um plano de poupança obrigatório para todos os trabalhadores (ATP). A Folkepension tem como intento garantir um nível de vida mínimo a todos os cidadãos. O mesmo acontece com o plano ATP que consubstancia um suplemento à pensão do Estado através das contribuições efetuadas quer pelo trabalhador (1/3), quer pelo empregador (2/3). Porém, o retorno destas

contribuições é baixo, uma vez que apenas pretende ser um suplemento à pensão garantida pelo Estado. Assim, tendo o 1.º Pilar como intento garantir uma pensão mínima, é expectável que a reforma a auferir pelos trabalhadores se mostre insuficiente, motivando a sua adesão a esquemas profissionais complementares por forma a adquirirem complementos às prestações futuras. É neste sentido que verificamos que o papel do sistema complementar (2.º pilar) é o de acautelar que, atingida a idade legal da reforma, os trabalhadores possam manter o nível de vida que detinham até à ocorrência daquela eventualidade.

Como traço da legislação dinamarquesa salientamos a não obrigatoriedade de o empregador oferecer um regime profissional complementar, nem a imposição da inscrição dos trabalhadores nesses planos geridos por fundos de pensões, seguradoras ou bancos. A forte cobertura de trabalhadores por regimes complementares acontece, principalmente, por via do estabelecimento de acordos coletivos de trabalho que acabam por exigir, enquanto condição de acesso ao emprego, a adesão dos trabalhadores a acordos coletivos de todo o setor, ou a acordos estabelecidos entre a entidade patronal e trabalhadores.

b. Holanda

Antes de nos determos sobre as principais características do 2.º pilar (sistema complementar) do regime de pensões holandês, é importante destacar que o 1.º pilar (sistema público) se distancia do que acabamos de analisar. Na Holanda quer os trabalhadores dependentes, quer os independentes são imediatamente inscritos para contribuírem no financiamento de uma pensão de velhice – *Algemene Ouderdomswet*, (AOW) – através de deduções sobre as remunerações obtidas. O financiamento desta pensão é igualmente assegurado por impostos. Destaque, ainda, para o facto de a pensão premiar os trabalhadores que viveram maioritariamente no país até atingir a idade legal da reforma.

Ao analisarmos os ditos sistemas facilmente nos apercebemos que este se assemelha de forma geral, ao já caracterizado relativamente à Dinamarca, porquanto a criação de regimes profissionais complementares é voluntária, porém há determinadas circunstâncias em que passam a ser verdadeiramente obrigatórios. Isto porque, se uma associação representativa de trabalhadores, ou seja, um sindicato que abarque mais de metade dos trabalhadores de um determinado sector celebre, por acordo, com outros sindicatos do mesmo ramo um plano específico de pensão para todos os trabalhadores daquele setor, ou empresa, pode o Governo Holandês decretar que o plano profissional passe a ser obrigatório para todo o setor ou empresa. Esta política favorece a posição dos trabalhadores que, dentro do mesmo setor, podem contratar com diversos empregadores sem que o seu benefício complementar seja afetado ao cessar o vínculo profissional. Assim, da atuação concertada das associações sindicais, com o *law enforcement* do Governo Holandês emerge uma arquitetura que lhes permite ser um dos países europeus com a mais elevada taxa de abrangência de população ativa por esquemas profissionais complementares.

c. Suécia

Seguindo na caracterização dos sistemas de pensões, identificamos no seu sistema público (1.º Pilar) uma pensão baseada nos rendimentos; uma pensão “prémio” e uma pensão garantida (universal) . Quando nos deslocamos para o sistema complementar denotamos que a entidade empregadora também não estar obrigada a fornecer um benefício complementar à pensão por velhice aos seus trabalhadores. Os planos de pensões complementares que existem são fruto de acordos coletivos implementados pelos empregadores. Apesar do “2.º Pilar” ser caracterizado como voluntário, se um trabalhador pertencer a uma empresa abrangida por um acordo coletivo passa a ser obrigatória, independentemente de serem sindicalizados ou não, a sua adesão ao plano profissional.

Curiosamente, existem quatro planos de pensões negociados coletivamente que cobrem maioritariamente a população ativa e os setores económicos, exceto os trabalhadores em nome individual cuja entrada para estes planos lhes é vedada.

Tendo em conta que, da análise apresentada, em nenhum dos Estados-membros é obrigatória a criação de mecanismos complementares à reforma para os trabalhadores, fica patente o importante contributo das estruturas representativas de trabalhadores no processo de negociação, criação, fomento e implementação de pensões profissionais para os seus associados.

iii) Os países do Ocidente: A Bélgica, o Reino Unido e a Alemanha

Contrariando as tendências observadas de baixa taxa de cobertura de trabalhadores por regimes profissionais complementares destacamos a atuação de três Estados-membros cujas opções legislativas são díspares, mas que afluem numa alta cobertura da população .

a. Bélgica

Adentrando sobre este sistema de pensões, verificamos que o sistema público apresenta três regimes que cobrem trabalhadores dependentes, independentes e trabalhadores do setor público. A prestação de reforma que será atribuída ao trabalhador assenta no sistema pay-as-you-go (PAYG), pelo que o montante de pensão a receber será calculado com base no período que o trabalhador se manteve na vida ativa conjugado com os salários que auferiu durante esse período. Atendendo a estas variáveis os montantes a receber serão diferenciados de cidadão para cidadão. Ainda assim, há um teto legal, pois existe pensão mínima garantida e uma pensão máxima fixadas para o trabalhador que atinge a idade legal de reforma e tenha completado 45 anos de trabalho.

O legislador belga tem empreendido esforços para desenvolver o 2.º Pilar do sistema de pensões, sendo que a sua atuação veio a culminar numa taxa de cobertura de cerca de 79% da força de trabalho. Ora, desde a entrada em vigor da Lei Belga de pensões complementares (Supplementary Pensions Act of 28 April 2003 WAP/LPC) que o sistema complementar tem evoluído de forma significativa. Os planos de pensões profissionais são voluntários, podem

ser constituídos com recurso a um fundo de pensões e administrado por uma instituição de realização de planos de pensões profissionais (IRPP), ou através de um contrato de seguro coletivo. É permitida a subscrição de planos de pensões profissionais quer por trabalhadores com vínculo laboral, quer por trabalhadores independentes. Destacamos três tipos de planos de pensões complementares: (i) os planos de pensões de empresa, criados unilateralmente pelo empregador para todos os seus trabalhadores, ou apenas para determinados grupos e assentam na capitalização, ou seja, contribuições de trabalhadores e/ou entidades empregadoras; (ii) há ainda os denominados acordos coletivos de trabalho setoriais, isto é, acordos que estabelecem as condições para todo o setor, geralmente vinculativos por força da lei, obrigando os trabalhadores a inscreverem-se no plano complementar e (iii) os planos de pensões complementares para trabalhadores independentes. Mas, repare-se, se um plano setorial baseado num acordo coletivo for estabelecido, todos os empregadores do setor devem participar, a não ser que o plano consagre a possibilidade de Opt-out (recusa de adesão). Neste caso, não aderindo, por imposição legislativa, passam a ter a obrigação de criar um plano com benefícios semelhantes aos oferecidos por aquele instrumento para os seus trabalhadores .

b. Reino Unido

Continuando na caracterização do sistema de pensões, identificamos no sistema público do Reino Unido a obrigatoriedade de todos os trabalhadores (dependentes e independentes) contribuem para uma pensão estadual – State Pension – cujo montante a receber varia consoante carreira contributiva, sendo necessários 35 anos para obter o valor máximo e 10 anos para ter acesso. Temos de alertar para um marco temporal, antes de 6 de abril de 2016 os trabalhadores beneficiavam de uma pensão atribuída pelo Estado com duas componentes: uma pensão mínima e uma pensão complementar para determinados trabalhadores. Todos os trabalhadores são obrigados a contribuir para o plano de pensão mínima, cujo montante estará na dependência do número de anos de vida ativa dos trabalhadores. A pensão estadual complementar é, conforme a sua designação, um montante adicional que os trabalhadores podem receber se forem homens nascidos antes de 6 de abril de 1951, ou mulheres nascidas antes de 6 de abril de 1953. A partir de 6 de abril de 2016 passou a existir uma pensão única que substituiu as duas componentes da pensão atribuída pelo Estado até então.

Se nos nortearmos e enveredarmos pelas características do “2.º pilar” britânico exaltamos como principais características a implementação em 2012 da obrigatoriedade de a entidade empregadora inscrever automaticamente os trabalhadores num plano de pensões profissional. Contudo, só podem ser imediatamente inscritos os trabalhadores que cumpram os seguintes requisitos: (i) o trabalhador deve ter pelo menos 22 anos; (ii) deve auferir anualmente mais de £10.000 (valor indicado para o ano de 2018/2019 – são revistos anualmente); (iii) deve trabalhar com carácter de permanência no Reino Unido ao abrigo de um contrato de trabalho e (iv) não participar em nenhum regime profissional de pensão “qualificado”. Nota para o facto de ser obrigatório para a entidade patronal fornecer um plano de pensões profissional, mas a adesão do trabalhador ao plano é voluntária, este pode

recusar – Opt-out-period – desde que avise a entidade empregadora com a antecedência prevista no The Occupational and Personal Pension Schemes (Automatic Enrolment) Regulations 2010 e sucessivas adendas. Por forma a garantir que os empregadores cumpram a meta de inscrição automática dos trabalhadores em planos de pensões profissionais, o Reino Unido criou uma empresa pública – The National Employment Savings Trust (NEST) – que administra um plano de pensão profissional de baixos custos garantindo, assim, que os empregadores tenham acesso a um plano profissional e cumpram a imposição legal que lhes é dirigida. Foram este conjunto de medidas que permitiram em 2019 pelo menos 62% de entidades empregadoras do setor privado oferecerem aos trabalhadores um plano de pensão.

c. Alemanha

Por último, a experiência alemã demonstra-nos que o sistema público de segurança social obrigatório é maioritariamente financiado por contribuições e impostos. As recentes medidas delineadas pela Alemanha no âmbito da promoção do sistema complementar adquirem especial relevo com o BetrAVG de 19 de dezembro de 1974, um diploma trave-mestra no que concerne à instituição de planos de pensões profissionais, sendo que daquele acervo normativo não consta nenhuma imposição legal de proporcionar um plano de pensão profissional aos trabalhadores. Assim, a faculdade de oferecer aos trabalhadores este benefício está dependente do livre-arbítrio do empregador.

Antes da alteração ao BetrAVG operada pela Lei de Fortalecimento das Pensões das Empresas que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018 (BRSBG), aquele diploma (§1 e §1b BetrAVG) apenas consagrava a possibilidade de a entidade patronal prometer ao trabalhador implementar um regime de pensões de empresa (Direktzusage) que podia ser por si realizado através de (i) lucros futuros (“book reserve”), ou recorrendo a entidades externas: (ii) como a subscrição de um plano de seguro contratado pelo empregador para um ou mais trabalhadores, com a possibilidade do trabalhador continuar a contribuir se cessar o vínculo com a entidade empregadora (Direktversicherung); (iii) ou recorrendo a fundos de pensões, empregadores individualmente, ou associados, podem aderir a um fundo de pensões; (iv) fazerem uso de um fundo de pensões pessoal (Pensionskassen) que atua como um seguro de vida e assegura o pagamento dos benefícios contratos mesmo que o empregador fique insolvente ou (v) utilizarem um fundo de apoio (Unterstützungskasse) para o qual o empregador, se não houver capital suficiente no fundo para cumprir os compromissos acordados, têm de compensar a diferença, efetuando contribuições para o seu financiamento.

Contudo, com a alteração levada a cabo pelo BRSBG, este diploma planeia disseminar os planos de pensão profissionais às pequenas e médias empresas, introduzindo os denominados – Betriebsrentenstärkungsgesetz – “planos puros de contribuição definida” (§1 n.º 2a e §21 BetrAVG) que vieram conceder um papel de destaque à contratação coletiva, pois estes planos só podem ser negociados com recurso àquele mecanismo. Este plano permite a inscrição automática dos trabalhadores, sendo que há a opção de exclusão – opt-out – e visa

sobretudo incluir os trabalhadores com baixos rendimentos através de incentivos fiscais. Este novo mecanismo insere-se na tendência geral dos países europeus modificarem os seus planos profissionais de pensões de benefício definido para contribuição definida.

Com relevo, destaca-se, ainda, o direito atribuído pelo BetrAVG (§1 n.º 3 e §20) aos trabalhadores de converterem as suas reivindicações futuras referentes a aumentos de remuneração num direito a receberem um benefício de pensão em igual valor. Assim, através de um acordo coletivo, pode ser acordado uma conversão salarial automática para todos os trabalhadores, ou apenas para um grupo.

iv) Lições a retirar das experiências europeias analisadas: política pública, reforço da negociação coletiva e das estruturas representativas dos trabalhadores, law enforcement, conversão de aumentos salariais em benefícios de pensão, aplicável a trabalhadores por conta de outrem ou independentes

Apesar da amálgama de regimes identificados há determinados ensinamentos que podemos retirar. O envelhecimento da população, enquanto denominador comum que atravessa todos os países europeus, quando aliado a outros fatores exógenos, incitam os países a procurarem formas de adequação, sustentabilidade financeira e modernização da Segurança Social e designadamente dos sistemas de pensões.

Neste estudo, como referido anteriormente unicamente analisamos o reforço e desenvolvimento dos sistemas complementares de segurança social, de iniciativa coletiva, na vertente dos regimes profissionais complementares. Das experiências referidas resulta em alguns países a predominância da política pública, e, em outros, como a Alemanha e Bélgica, ressalta a importância da negociação coletiva e das estruturas representativas dos trabalhadores que impulsionam a criação de regimes profissionais complementares. Já Portugal, ao contrário dos países suprarreferidos, não desenvolveu nenhuma estratégia significativa de apoio ao desenvolvimento e fomento de regimes profissionais complementares.

Repare-se que poderíamos colher influxos do sistema holandês, pois temos um mecanismo apto a seguir as suas pisadas, referimo-nos às portarias de extensão – o equivalente ao law enforcement holandês. Todavia, temos como principal barreira a estrutura do nosso Ordenamento Jurídico que não possui critérios de representatividade sindical que permitam escolher, de entre as várias convenções coletivas celebradas, a que configura a mais representativa dos interesses coletivos dos trabalhadores. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2017 apenas nos assinala os critérios a ter em conta na emissão de portarias de extensão, como sejam: o impacto sobre a massa salarial dos trabalhadores abrangidos e a abranger; o aumento salarial dos trabalhadores a abranger; impacto no leque salarial e na redução das desigualdades no âmbito do instrumento de regulamentação coletiva a estender; percentagem de trabalhadores a abranger (no total e por género) e proporção de mulheres a abranger, mas não aprecia a qualidade da representação do sindicato. Pelo que seria um risco seguir esta opção sem estabelecer critérios de representatividade para que não tenhamos o

produto da negociação de sindicatos “esqueléticos” estendido aos trabalhadores. Repare-se que a portaria de extensão é um instrumento de regulação coletiva de trabalho não negocial, não resulta da vontade das partes, mas antes da heteronomia do Estado e sujeição dos trabalhadores à sua soberania.

Não obstante, afigura-se-nos proveitosa a iniciativa alemã de utilizar a convenção coletiva como plataforma de conversão de aumentos salariais imediatos em direitos a benefícios diferidos, na idade da reforma, na pensão em igual valor. Sabemos que os aumentos salariais são uma matéria chave diríamos, tradicional, no âmbito das negociações entre os representantes dos trabalhadores e empregadores, pelo que este seria um campo a explorar por forma a construir uma solução de compromisso social, com benefícios futuros para os trabalhadores, na sua reforma, e para a sociedade.

Por último refira-se a possibilidade, em algumas experiências europeias referidas, os regimes profissionais complementares poderem abranger tanto todos os trabalhadores por conta de outrem como os trabalhadores independentes.

5.4 A promoção dos regimes profissionais complementares pela contratação coletiva

Trinta e um anos após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 225/89, de 6/07, que regulamenta os regimes profissionais complementares de segurança social, parece ainda não ter sido prioridade para os empregadores e trabalhadores considerar que a proteção social complementar conferida pelos regimes profissionais complementares se revela adequada a animar e a incentivar a poupança, canalizando-a para o investimento em benefícios sociais futuros. E que deste modo, a longo prazo, que o trabalhador que hoje inicie ou esteja a formar a sua carreira contributiva não se venha a deparar, como escrevemos inicialmente, no terminus da mesma, com uma pensão por velhice inferior à expectável por via do comprometimento do princípio da coesão intergeracional.

O papel dos instrumentos de regulamentação coletiva na consagração de benefícios complementares, com a inserção destas matérias no corpo daquelas fontes é claramente diminuta. Os dados mais recentes indicam-nos que apenas 78 das 240 convenções publicadas no ano de 2019 estipulavam apoios sociais complementares para os trabalhadores, ou seja, apenas um terço das convenções consagrava tais apoios. Com a ressalva para o facto de, das 78 convenções alusivas a complementos sociais, apenas 19 se referem a complementos sociais de reforma. Constata-se que há uma inibição ou um constrangimento negocial desta matéria.

Neste sentido, importa começar por descortinar a atual estrutura jurídica do sistema complementar de segurança social, percebendo como, de que forma, e através de que instrumentos é possível criar um regime profissional complementar no seio de uma empresa.

i) O arquétipo normativo dos regimes profissionais complementares

Alcançada a incursão pelas diversas medidas europeias cumpre verificar em que medida o nosso ordenamento jurídico se assemelha ao que temos vindo a observar. Para tal, dissecaremos o regime complementar profissional de iniciativa coletiva (art. 83.º LBSS) por forma a verificar quais as formalidades jurídicas que são exigidas para implementar um benefício complementar à pensão por velhice numa empresa.

Destacamos o DL n.º 225/89, de 6 de julho, que veio disciplinar os regimes profissionais complementares no seguimento das imposições previstas nas Diretivas n.º 80/987/CEE, permitindo que, com base numa relação jurídico-laboral, seja instituído numa empresa um benefício complementar profissional para os trabalhadores administrados em regime financeiro de capitalização. No artigo 2.º, do aludido diploma pode ler-se que os regimes profissionais complementares têm por objetivo conceder aos trabalhadores por conta de outrem, agrupados no quadro de uma empresa ou de um conjunto de empresas, de um ramo de atividade económica ou de um sector profissional ou interprofissional, prestações pecuniárias complementares das garantidas pelo regime geral de segurança social.

Ora, do exposto podemos extrair que os benefícios complementares, nos termos legais, só podem ser instituídos por acordo entre empresas ou grupos de empresas e os trabalhadores, ou entidades que os representem (art. 6.º DL 225/89) e, nele devem fazer constar como elementos essenciais (art. 3.º): (i) definição dos objetivos e o conteúdo do regime profissional complementar; (ii) a indicação da sua aplicação aos trabalhadores da empresa, ou de alguma das suas categorias; (iii) o acordo deve conter uma das eventualidades que caibam no âmbito material do regime geral de segurança social; (iv) indicação do método de financiamento, se a cargo das entidades empregadoras, se dos trabalhadores, ou ambos; (v) gestão por entidades juridicamente distintas das respetivas empresas e dotadas de autonomia financeira.

O diploma, em análise, veio retirar aos empregadores a gestão de alguns benefícios complementares como sejam a invalidez, velhice e morte, obrigando a que as estas eventualidades sejam transferidas para as entidades autónomas previstas no art. 5.º, do diploma, por força da imposição do n.º 2 do art. 85.º da LBSS. Nos termos destes preceitos, a administração dos regimes profissionais complementares está a cargo de entidades públicas, cooperativas ou privadas, nomeadamente associações mutualistas, pessoas coletivas criadas para o efeito sob a forma de fundações de solidariedade social, empresas seguradoras ou sociedades gestoras de fundos de pensões. Percebe-se facilmente esta opção legislativa de separação da entidade promotora, da entidade gestora relativamente a determinadas eventualidades, porquanto com a transferência da gestão dos ativos para entidades profissionalmente especializadas, criamos no beneficiário a confiança necessária para aderir ao regime profissional. É expectável que a gestão destas prestações diferidas no tempo por entidades gestoras profissionalizadas crie no trabalhador-beneficiário uma maior segurança de que haverá uma concretização das prestações que foram assumidas pela entidade patronal e, por outro lado, dado o hiato temporal que existe entre a contratualização e a concretização do evento que permitirá receber o benefício, é necessário que hajam estruturas

devidamente organizadas que permitam ao beneficiário a portabilidade dos direitos adquiridos caso a sua relação laboral cesse antes do evento se materializar .

No mais, em Portugal os planos de pensões profissionais podem ser instituídos com recurso a um contrato de seguro coletivo, ou a um fundo de pensão fechado, ou um fundo aberto de adesão coletiva, podendo o risco ser distribuído através de planos de benefício definido (BD) ou contribuição definida (CD) .

ii) Qual é o espaço reservado à contratação coletiva na proteção social do trabalhador?

Feita a breve excursão pelo regime jurídico dos regimes profissionais complementares verificamos que aqueles são mecanismos que assentam na convergência de interesses profissionais, o seu espírito é imbuído de solidariedade. A criação deste benefício está na dependência da entidade empregadora, e/ou das associações patronais e sindicais. Ora, já demos conta que o art. 6.º, DL n.º 225/89, permite, por acordo entre as associações patronais e as associações sindicais a celebração de acordos que visem a promoção social, emprestando a convenção coletiva o seu corpo como trave-mestra para consagrar regimes profissionais complementares a favor dos trabalhadores. São os preceitos legais existentes que atribuem legitimidade a este instrumento, pois quando o art. 6.º, do DL n.º 225/89, se refere a um “acordo” está por via do n.º 2, do art. 478.º, do Código de Trabalho (doravante, CT) a aludir, preferencialmente, aos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho. Assim, nos termos daquele preceito laboral, “o instrumento de regulamentação coletiva de trabalho pode instituir regime complementar contratual que atribua prestações complementares do subsistema previdencial na parte não coberta por este, nos termos da lei”. Como é sabido a titularidade do direito de contratação coletiva é concedida aos trabalhadores inseridos num determinado grupo, sendo maioritariamente reconhecido que pertence às associações sindicais o exercício deste direito, conforme se comprova pelo disposto no n.º 3, do art. 56.º, da CRP e alínea a), do n.º 1, do art. 443.º do CT.

Destarte, estão reunidas as condições jurídicas para que possamos mobilizar a convenção coletiva de trabalho como instrumento que permite acordar a criação de um regime profissional complementar a favor dos trabalhadores.

Já vimos que atualmente o nosso estado da arte não se assemelha ao vivido em grande parte dos países europeus, cujo reflexo das altas taxas de cobertura de trabalhadores por regimes profissionais complementares se encontra também na forte mobilização da contratação coletiva aliada aos esforços dos sindicatos.

Recorde-se que historicamente a contratação coletiva começou por se apresentar como um meio utilizado no centro do conflito social vivido nos primórdios do capitalismo. Este instrumento veio permitir reagir à exploração que se fazia sentir com a redução dos salários face à ameaça de decréscimo dos lucros. A contratação coletiva afirmou-se como um processo privilegiado para negociar as condições de trabalho com o intuito de as melhorar.

Porém, a partir dos anos setenta a convenção coletiva tem acolhido diversas funções. Note-se que, apesar de em primeira linha, a contratação coletiva ter sido criada para cumprir o desígnio constitucional de melhoria das condições de vida dos trabalhadores, pois o seu intento é deslocar o nível de negociação para o plano coletivo, por forma a diminuir a debilidade negocial do trabalhador, não se pode deixar de salientar que também contribui para uma uniformização das condições de trabalho, influenciando a gestão e organização das empresas, estabelecendo condições de igualdade concorrencial.

Enquanto mecanismo de reequilíbrio das posições das partes, a convenção coletiva permite aos sujeitos laborais negociarem e regularem as relações de trabalho no plano coletivo com a particularidade de se apresentar como uma fonte específica do Direito do Trabalho – art. 1.º e 2.º, do CT – criando regras de conduta para as partes, atribuindo-lhes direitos, mas também deveres. A convenção coletiva de trabalho, enquanto acordo de vontades, é um contrato gerador de obrigações, uma vez que apresenta, uma “faceta negocial” – pois obedece a um processo de celebração com obrigações negociais para ambas as partes – mas também uma “faceta regulamentar” – a regulamentação das condições de trabalho vertidas na convenção coletiva são verdadeiras normas jurídicas que vinculam as relações intersubjetivas, passando a condicionar o conteúdo dos contratos de trabalho dos trabalhadores filiados na associação sindical outorgante (art. 496.º CT). Estamos, portanto, na presença de um fenómeno sui generis, porquanto ela possibilita o diálogo entre as partes e o consequente acordo vinculativo, representando um espaço constitucionalmente reservado ao jogo dos interesses das partes, cuja interação entre aquelas resultará numa negociação das condições de trabalho que podem atravessar o nível profissional, ramo de atividade ou zona geográfica.

Identificada a importância deste mecanismo, enquanto instrumento que cria normas e compõe o conflito coletivo, facilmente se compreende que estamos na presença do expediente ideal para a promoção da proteção social do trabalhador. Cumpre, por isso, às estruturas representativas dos trabalhadores valerem-se da faceta obrigacional e normativa que caracteriza a convenção coletiva de trabalho por forma a garantirem que as partes assumem o compromisso de criar e proporcionar aos trabalhadores complementos de reforma de invalidez, velhice ou sobrevivência. Neste sentido, é necessário que no seu corpo fique expressamente previsto as regras que garantam a efetiva concessão dos benefícios, de modo que não sejam frustradas as legítimas expectativas dos trabalhadores por via de uma modificação unilateral, ou extinção do regime profissional complementar.

Contudo, é necessário ter em atenção os limites a que a negociação deve atender. Não pretendemos que a convenção coletiva seja mobilizada como um instrumento transacional, de troca de vantagens antes alcançadas, por novas. O nosso ordenamento jurídico perflha uma determinada conceção da convenção coletiva que se afasta daquela em que é vislumbrada como um produto puro da autonomia coletiva, um mero instrumento de troca de condições de trabalho. A convenção coletiva apresenta uma conceção normativa de progresso, daí que enquanto instrumento de política pessoal das empresas se revele de especial importância, pois em sede de negociação, é às estruturas representativas dos

trabalhadores que incumbe, em representação dos interesses dos trabalhadores, negociar vantagens que impactem no futuro do trabalhador, i.e., convenções orientadas para a consagração de benefícios sociais, mas sem que isso seja alcançado à custa das lutas anteriores por melhores condições de trabalho. A contrário sensu, numa situação de uma empresa se comprometer a criar determinadas regalias mediante a diminuição ou exclusão de determinadas vantagens anteriormente alcançadas, apenas em função do seu conforto económico, a convenção coletiva ficaria desprovida de interesse prático.

5.5 Desafios à criação de regimes complementares através da convenção coletiva de trabalho

a) Da necessidade de reforçar o papel das estruturas representativas de trabalhadores

Atendendo a que a instituição de regimes profissionais complementares nas empresas depende do acordo dos entes com legitimidade para esse efeito, incumbe aos sindicatos desempenhar de forma ativa um papel promotor na criação de instrumentos que garantam aos seus associados complementos de reforma de invalidez, velhice ou sobrevivência. Como vimos a demonstrar, os Estados-membros da União Europeia sem o envolvimento dos representantes dos trabalhadores tendem a construir um regime complementar de segurança social marginal.

O futuro e o crescimento dos regimes profissionais complementares estão, em grande parte dependentes da ação das associações sindicais, sendo que estas depararam-se com alguns entraves. Não podemos deixar de retratar que uma das maiores dificuldades com que as estruturas representativas dos trabalhadores se deparam é justamente as baixas taxas de sindicalização que constituem uma amarra ao seu impacto nas relações laborais. O Livro Verde sobre as relações laborais assim o demonstra, ilustrando que a percentagem de trabalhadores sindicalizados é de 8,3%, sendo que nas pequenas empresas desce para os 3,1%, e nas micro para o 1%. Aliás, o estudo mais recente sobre negociação coletiva europeia demonstra um declínio das taxas de sindicalização apontando diversos motivos, desde a globalização à introdução de formas de contratos mais flexíveis. Ainda que seja comum a todos os países, não podemos deixar de destacar a espiral de decadência a que taxa de sindicalização em Portugal entrou, pois de uma taxa de 60,8% verificada em 1978, aluímos para 16,3% em 2016. Apesar de existir uma discrepância entre as taxas de sindicalização apresentadas a nível europeu, e a apresentada no Livro Verde, ambas refletem uma inversão de valores na cultura laboral que se tem vindo a sedimentar no mercado de trabalho. Para além das causas indicadas pelas estruturas europeias, não podemos deixar de retratar o impacto do neoliberalismo no enfraquecimento e no desequilíbrio ao nível do plano laboral com um apelo ao regresso da plena autonomia da vontade e liberdade contratual. Este decréscimo abrupto da taxa de trabalhadores sindicalizados é uma evidência do caminho que se tem vindo a apregoar: o de que os trabalhadores são livres e iguais em direitos, pelo que não há necessidade de se valerem de associações sindicais ou da contratação coletiva. Quando a este cenário juntamos a hipervalorização das exigências do sistema produtivo

(coincidentes com as exigências de mercado) temos como resultado o desrespeito dos direitos dos trabalhadores a um trabalho digno, dando-se primazia a valores como a rentabilidade e racionalidade económica face aos direitos fundamentais dos trabalhadores, perdendo-se o equilíbrio negocial na relação jurídica com a entidade patronal, pois aquele só existe quando os sindicatos, em sede de negociação coletiva, lhes devolvem igualdade negocial.

Ainda assim, reconhecemos que às baixas taxas de filiação não correspondem baixas taxas de coberturas da negociação coletiva, uma vez que aquelas podem abranger trabalhadores não filiados por via do recurso às portarias de extensão ou da escolha do trabalhador não filiado a uma convenção que exista na empresa (art. 497.º CT). Até porque segundo a informação disponibilizada pelo Centro de Relações Laborais, a taxa de cobertura das convenções em vigor atinge os 78,9%.

Não obstante, devemos enrijecer a atuação das estruturas representativas dos trabalhadores, o seu papel deve ser ativo e incessante. Deve ser colocada na agenda clássica das matérias negociais a implementação benefícios sociais complementares para os seus associados. Aliás, este pode ser um fator atrativo para os trabalhadores, fomentando a sua inscrição nos sindicatos, permitindo estas estruturas se relancem no seio laboral para cumprir aquele que é o seu desígnio: a luta pela melhoria das condições de vida dos trabalhadores.

Sem embargo, devemos enaltecer a alteração levada a cabo pela Lei nº 27/2020, de 23 de julho, consagrando no art. 138.º, que vai na direção que pretendemos anunciar. Este diploma veio consagrar um assento obrigatório na comissão de acompanhamento do plano de pensões, de um representante da comissão de trabalhadores da empresa e um representante de cada um dos dois sindicatos mais representativos do setor de atividade, assegurando que é feito um acompanhamento e controlo dos interesses dos beneficiários por via dos seus representantes. É de aplaudir.

b) O obstáculo criado com a Lei n.º 23/2012 de 25 de junho

As estruturas representativas dos trabalhadores ainda se confrontam com o resultado de um processo levado a cabo com a Lei n.º 23/2012, de 25/06, de descentralização desorganizada da convenção coletiva do nível nacional e/ou setorial para o nível da empresa. As imposições europeias referentes ao período da Troika ficaram espelhadas, quer no Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, resultante da Concertação Social, quer na Lei n.º 23/2012 que procedeu, entre outros intentos, a uma descentralização desorganizada da convenção coletivas do nível nacional e/ou setorial para o nível da empresa. O nosso ordenamento jurídico apresenta uma tradição de regulação das condições de trabalho a nível setorial, pois este nível de negociação apresenta a vantagem de “contrariar ou neutralizar as forças centrífugas do mercado e a tendência para a diferenciação de salários e condições de trabalho”, afastando a concorrência desleal que incitaria à redução dos custos da mão de obra, colhendo ainda a vantagem de promover a uniformização da normatividade vigente no setor.

Entendemos que há vantagens na celebração de acordos de empresa, pois a há uma adaptação do seu conteúdo às decisões de gestão da empresa orientada para a satisfação das suas exigências comerciais e de produtividade. Mas temos alguma renitência em considerar que este seja o melhor mecanismo para consagrar benefícios complementares de segurança social. Repare-se, com a reformulação do art. 482.º do CT, este artigo passou a permitir que, em caso de concorrência entre convenções do mesmo nível, o acordo de empresa (AE) tem prioridade, afastando o acordo coletivo ou o contrato coletivo. Ora, para além de considerarmos que é necessário reverter este cenário, também entendemos que o compromisso de criar um regime profissional complementar revela-se vantajoso se for alcançado com recurso, preferencialmente, ao acordo coletivo de trabalho (ACT), na medida em que no tecido empresarial português predominam micro e pequenas empresas que, como já identificámos, a influência das forças sindicais não se revela pujante. Mas, e sobretudo, porque estabelecendo-se as condições de proteção social suplementar a um nível, por exemplo, setorial, reduziríamos os custos correlacionados com a instituição e gestão do regime profissional complementar, e as relações laborais ficariam equiparadas, eliminando a concorrência empresarial.

c) A inclusão no artigo 492, nº2, do CT, do dever de regular os regimes profissionais complementares

O artigo 492, nº2, do CT, prevê um elenco matérias que devem integrar e ser reguladas, por uma convenção coletiva de trabalho, na qual não consta os regimes profissionais complementares. Mesmo que, se entenda que tal norma é meramente enunciativa e sem sanção jurídica, a alteração da mesma, com a inclusão dos regimes profissionais complementares, como objeto das CCTs, constituiria um sinal do legislador no sentido das associações patronais e os sindicatos poderem regular regimes complementares de segurança social, que atribuam prestações complementares do subsistema previdencial.

Esta inclusão teria como consequência necessariamente, por um lado, a consagração legal, na legislação laboral, de que estas normas das convenções coletivas relativas a regimes profissionais complementares, atenta à sua natureza, aos direitos e interesse que protegem, não caducariam sem o acordo das partes, conforme desenvolveremos, neste estudo, a seguir - subsecção e). Por outro lado, a inclusão proposta no artigo 492, nº2, permitiria o necessário desenvolvimento e densificação jurídica, dos regimes profissionais complementares em sede de legislação da contratação coletiva.

d) Da necessária inclusão nos RPCs dos trabalhadores com contratos de trabalho a termo

Como temos vindo a identificar, e como se verá adiante, há um conjunto de dificuldades que obstam a uma aplicação prática e eficaz dos regimes profissionais complementares através da negociação coletiva. Este processo sairia facilitado com as necessárias alterações legislativas, como referimos supra, de modo a que se adequem à realidade laboral,

permitindo desenvolver a contratação coletiva, sem entraves, como principal instrumento do sistema complementar de segurança social.

É consabido que existe uma mobilização acentuada do contrato de trabalho a termo (139.º ess. CT). Em 2019, 17,6% dos trabalhadores detinham um contrato a termo e, repare-se que, a média europeia é de apenas 13%. Deixando de parte as considerações que mereceriam noutra sede apontar que a prática veio a revelar que a exceção extrapola a regra (contrato por tempo indeterminado) confluindo no atual estado de precariedade laboral, com que nos deparamos, importa alertar que, nos termos do art. 9.º, do DL n.º 225/89, apenas ficam vinculados pelos regimes profissionais complementares, estabelecidos por acordo, os trabalhadores contratados por tempo indeterminado. Repare-se que aquele preceito expõe de forma clara: “O acordo referido no artigo 6.º vincula as empresas e os trabalhadores das categorias no mesmo considerado, contratados por tempo indeterminado, que se encontrem ao serviço à data da sua celebração, mediante adesão dos interessados”.

No entanto, esta norma já não tem sentido, pois não identificamos entraves práticos à cobertura destes trabalhadores por regimes profissionais complementares atendendo a esta natureza transitória do vínculo jurídico que celebram. O próprio DL n.º 225/89, de 07-06-1989, prevê no n.º 2, do seu artigo 15.º, que até um ano após a cessação da atividade na empresa, o trabalhador tem direito a pedir o valor atualizado das contribuições que ele pagou, e prevendo o contrato (como deve passar a prever) poderá solicitar a restituição das contribuições em seu nome. Para além disso, a Lei n.º 27/2020, de 23-07, reguladora dos fundos de pensão permite ao trabalhador, nos termos dos artigos 32.º e 33.º, exercer a portabilidade dos direitos adquiridos ou das contribuições próprias do trabalhador para outro fundo. Ora, com estas soluções jurídicas (resgate e portabilidade) não existe impeditivo de que um trabalhador a termo seja coberto por um regime profissional complementar, bem como estes regimes possam prever a adesão voluntária de trabalhadores autónomos ou independentes, desde que sejam consagradas as normas adequadas a regular a especificidade destas situações de trabalho não subordinado e dependente.

Face a este cenário somos forçados a concluir que incumbe ao legislador libertar as estruturas representativas dos trabalhadores das amarras legislativas referidas, como escrevemos em a) e b), e, ainda, de iure condendo, apresentar uma proposta de alteração legislativa, que deixe de limitar a vinculação dos regimes profissionais complementares aos trabalhadores contratados a termo. Não se pode, assim, manter – se queremos desenvolver estes regimes - a atual disposição do art. 9.º, do DL n.º 225/89, que não permite que os RPCs abranjam os trabalhadores com contrato de trabalho a termo.

e) Da proteção das expectativas dos trabalhadores: o problema da eficácia temporal da convenção coletiva (sucessão de convenções coletivas; sobrevigência; e caducidade)

As convenções coletivas contêm normas de natureza fungível, normas de conjuntura, temporárias, ligadas a uma expectativa de renovação e atualização no sentido do progresso social, cumprindo o seu propósito de melhoria das condições de trabalho. Daí que, o exercício

da autonomia coletiva, *rectius*, na substituição de uma convenção coletiva por outra, o nosso ordenamento tenha adotado a “teoria da conglobação”. Com efeito, o art. 503.º, nº3, do CT, permite a redução de certas vantagens, desde que a nova convenção possua um carácter globalmente mais favorável, daqui emergindo uma projecção do princípio do tratamento mais favorável, com a pretensão de conservar a irredutibilidade das posições adquiridas através da contratação coletiva, instrumento que deve ser exercido para defesa e promoção dos direitos, interesses e garantias dos trabalhadores. A política legislativa aqui vertida pauta-se pelo princípio do Estado de direito democrático e social, em obediência ao princípio da protecção da confiança.

Ora, se o nosso intento é instigar a criação de regimes profissionais complementares através da convenção coletiva, então temos de ter em conta que é expectável que o produto da autonomia da vontade das partes se modifique e, neste ponto, temos de salvaguardar as legítimas expectativas dos trabalhadores. Por razões de índole prática, e porque já verificámos que maioritariamente, neste momento, os trabalhadores estão incluídos em regimes profissionais complementares contratados com fundos de pensão, mobilizaremos, a título exemplificativo, este tipo de planos. Assim, nos termos do art. 24.º, da Lei n.º 27/2020, de 23 julho, a constituição de um fundo de pensão fechado é feita com recurso a um contrato constitutivo celebrado por escrito entre entidades gestoras e associados, podendo estes ser empresas, grupos de empresas, associações, designadamente de âmbito socioprofissional, ou associações patronais e sindicais. Para além do contrato entre os associados e as entidades gestoras de um fundo de pensões fechado, deve ser celebrado, por escrito, um contrato de gestão.

Ora, a montante destes dois contratos (o constitutivo e o de gestão) estará uma convenção coletiva de trabalho a formalizar a vontade dos contraentes criarem um determinado benefício social complementar para os trabalhadores. Pelo que nos devemos questionar: sendo expectável que convenção coletiva que criou o regime complementar seja substituída por outra, como ficam protegidas as legítimas expectativas dos trabalhadores que confiaram que teriam um complemento à pensão de reforma por velhice?

Como referimos, a nova convenção coletiva de trabalho deve sagrar-se globalmente mais favorável que a anterior, há uma tentativa de proibição do retrocesso social, mas sabemos que basta constar, em termos expressos, que a convenção posterior é mais favorável, e já não é feita uma apreciação matéria a matéria. É neste campo que devemos acautelar a eficácia prática dos regimes profissionais complementares instituídos por meio de convenções coletivas, pois o nosso sistema jurídico acolhe um mecanismo de incorporação provisório das disposições constantes na convenção coletiva, ou seja, o conteúdo das disposições coletivas só é observado pelos contratos individuais de trabalho, em princípio, pelo período de vigência da convenção coletiva. Veja-se que, nos termos do artigo 503.º n.º 1, do Código de Trabalho, a convenção coletiva posterior revoga integralmente a convenção anterior, salvo nas matérias expressamente ressalvadas pelas partes, logo deverá ser especialmente acautelada a matéria referente à criação de benefícios complementares por forma a impedir que o contrato constitutivo e de gestão do fundo fiquem gorados com a nova convenção coletiva.

Mais, a nova convenção poderá reduzir os direitos decorrentes da convenção anterior, pois nos termos do n.º 3 conjugado com o n.º 4, do art. 503.º, do Código de trabalho a nova convenção prejudica os direitos decorrentes da convenção precedente, salvo se forem expressamente ressalvados pelas partes na nova convenção. Incumbe, uma vez mais, aos contraentes leia-se: às estruturas representativas dos trabalhadores, salvaguardar a posição dos trabalhadores. Concretizando, estando nós no domínio do direito à pensão de reforma, ainda que a examinar um complemento à mesma, não podemos deixar de refletir sobre a natureza deste direito, porquanto a sua efetivação na esfera jurídica dos trabalhadores só acontece com a verificação de um evento futuro: o alcance da idade legal de reforma. Por isso, estamos na presença de um direito em formação, pelo que até à ocorrência deste facto o trabalhador apenas detém uma expectativa jurídica de vir a receber aquela prestação. A mesma expectativa é contraída pelo trabalhador quando é abrangido por uma convenção coletiva de trabalho que cria um benefício complementar à pensão de reforma. Neste conspecto, o trabalhador não pode ver as suas expectativas defraudadas pelo decair dos benefícios com a substituição da convenção, ou por via de um ato unilateral como a denúncia da convenção coletiva. Assim, podendo a convenção ser substituída por outra, sem que os trabalhadores cheguem a atingir a idade legal da refirma, ou seja a adquirir o direito, poderá a nova convenção coletiva prejudicar direitos que ainda se estão a formar?

Para respondermos a esta questão temos de trazer à colação o art. 20.º, da LBSS, que consagra o princípio da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, princípio com aplicação prática, no âmbito do sistema complementar, e que cremos que tem de ser mobilizado no seio da contratação coletiva que servirá de veículo à criação de regimes complementares de iniciativa coletiva. E, nesse sentido, o artigo 86º, nº2, da LBSS, a regulamentação dos regimes complementares de iniciativa coletiva deve ainda concretizar (...) a proteção jurídica dos direitos adquiridos e em formação, e fixar as regras relativas à portabilidade daqueles direitos, à igualdade de tratamento fiscal entre regimes e ao direito à informação.

Ora, oferecendo a convenção coletiva a sua estrutura obrigacional e normativa para instituir um regime no âmbito da proteção social deve acautelar que os princípios basilares daquela matéria são observados, pois não podemos esquecer que estamos no domínio de direitos adquiridos de segurança social, e não propriamente laborais. Entendemos, por isso, que os direitos em formação não podem ser limitados/reduzidos ou aniquilados pela convenção sucessora dada a particularidade da matéria abrangida, pelo que devem ser especialmente salvaguardas as expectativas dos trabalhadores de manutenção do plano instituído, por serem direitos adquiridos ou em formação, sob pena de ficar desprovido de efeito prático a utilização deste instrumento para criação de benefícios sociais. Não preconizamos um total imobilismo, mas as alterações aos contratos dar-se-ão nos termos previstos na legislação em vigor, não podemos é consentir que a nova convenção deite por terra a previsão de benefícios complementares de segurança social aos trabalhadores.

Além da supra aludida problemática envolta na sucessão de convenções coletivas, afigura-se-nos igualmente pertinente acautelar uma solução idêntica quando é efetuada a denúncia da

convenção coletiva por uma das partes nos termos do art. 500.º do Código de Trabalho. Feita a denúncia teremos um de dois resultados: (i) uma nova convenção, em que as propostas negociais devem salvaguardar as expectativas dos trabalhadores na manutenção dos benefícios contratados conforme suprarreferido, (ii) ou a cessação da convenção anterior por se frustrarem as negociações. No entanto, estamos conscientes que as estruturas representativas dos trabalhadores enfrentarão dificuldades de monta entre o período que medeia a denúncia e a negociação entre as partes, ou eventual conciliação, mediação ou arbitragem voluntária. Torna-se, por isso, imprescindível que este cenário seja ab inicio acautelado. Ora, a convenção coletiva, que consagre regimes profissionais complementares, com os consequentes benefícios complementares de segurança social, em cumprimento da recomendação do conteúdo material prevista no art. 492.º n.º 2 h) do Código de Trabalho, deve incluir uma cláusula que preveja que durante o período de sobrevivência da convenção (art. 501.º do Código de Trabalho) ficarão salvaguardados os efeitos referentes à matéria de regimes profissionais complementares.

E, ainda, que em caso da caducidade da convenção, por falta de acordo das partes em celebrar uma nova convenção, deve vir a ser consagrado legalmente, que as normas relativas aos regimes profissionais complementares, devido à sua natureza jurídica, não caducam. A previsão do artigo 501º, nº8, do CT, ao manter os efeitos acordados pelas partes, após a caducidade de uma convenção coletiva até à entrada em vigor uma nova convenção ou uma decisão arbitral, relativamente aos regimes de proteção social cujos benefícios sejam substitutivos dos assegurados pelo regime geral de segurança social ou com protocolo de substituição do Serviço Nacional de Saúde, não inclui os regimes profissionais complementares, pelo que urge, também, nessa matéria, uma alteração legislativa, no sentido proposto da não caducidade, nos termos referidos, das cláusulas das CCTs que regulam regimes profissionais complementares.

f) Da aposta na literacia financeira

Não podemos esquecer que associado à criação de regimes profissionais complementares pode estar o investimento em produtos financeiros complexos e a necessidade de alocar parte dos seus rendimentos do trabalho para o efeito. Assim, a proliferação de esquemas complementares, nas empresas, tem de vir acompanhada de um trabalho de sensibilização junto dos trabalhadores alertando-os para a necessidade de mobilizarem poupanças para que, atingida a idade de reforma, possam manter o nível de vida que detinham até à ocorrência daquele evento.

Ainda assim, segundo a “5.ª sondagem sobre pensões e hábitos de poupança em Portugal”, 91% dos inquiridos considerou recomendável que cada um poupe para a sua reforma de forma complementar à pensão pública. Ora, este dado confirma-nos que devemos enveredar por novos caminhos, sendo um convite para combater a iliteracia financeira. Para tal, temos de construir uma instrução generalizada dos riscos, vantagens e desempenho do investimento do provento do trabalho nos mercados de capitais. A informação deve ser clara,

acessível e transparente, de modo que os aforradores possam tomar uma decisão de poupança e investimento livre e esclarecida. Neste campo e, uma vez mais, estamos muito afastados das iniciativas europeia, porquanto é prática generalizada nos Estados-membros a realização de iniciativas de consciencialização para os trabalhadores.

Ademais, esta preocupação é partilhada pelas estruturas europeias. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico emitiu, no dia 29 de outubro de 2020, a Recomendação sobre Literacia Financeira, alertando para a carência de estratégias nacionais no desenvolvimento da educação financeira. É ainda exemplo as orientações sagradas na Diretiva IORP II, que veio impor às instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPP) a obrigação de fornecerem informações sobre os direitos referentes à atribuição de pensões complementares durante todas as fases do plano que venha a ser contratado. Pelo que, durante a fase de pré-inscrição; de acumulação; de pré-reforma e a de pagamento, devem ser transmitidos aos trabalhadores todos os esclarecimentos com vista a servirem de apoio às suas decisões. Esta informação deverá ser concedida através de uma Declaração de Benefícios de Pensão anual (art. 38.º e ss). Aquele documento deve primar por incluir os custos e as projeções sobre a evolução de benefícios em diferentes cenários: o mais favorável e o desfavorável.

Esta obrigação encontra guarida na transposição efetuada pela Lei n.º 27/2020, de 23 de julho, da Diretiva IORP II, procedendo ainda à alteração da Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, estabelecendo, nos seus art. 153.º a 163.º, o especial cuidado atribuído às entidades gestoras dos fundos de pensões de prestarem um conjunto de informações quer na fase inicial, quer após a ocorrência do evento que permita ao trabalhador aceder ao benefício.

Creemos, por isso, que cumpridos estes desígnios, a confiança que outrora foi coartada com a crise dos mercados financeiros de 2008 ficará ultrapassada, possibilitando que os trabalhadores, munidos dos esclarecimentos necessários, adiram aos planos que vierem a ser instituídos por via da convenção coletiva e, com o apoio dos sindicatos, tomem decisões de investimento esclarecidas contribuindo, a longo prazo, para sustentabilidade económica do sistema de segurança social e para a melhoria do seu rendimento, após a reforma.

g) Da aposta na concessão de benefícios fiscais à concessão de pensões profissionais e outras prestações conexas e no apoio do Estado a trabalhadores de baixos rendimentos

Por via do n.º 2, do artigo 81.º, da LBSS, o legislador incutiu no Estado a promoção dos regimes complementares. E, neste sentido, fruto da nossa jornada de estudo pelas tendências seguidas, em países europeus, colhemos como referência que atravessa a todos os sistemas, a criação de incentivos fiscais concedidos pelos Estados por forma a atrair e a encorajar a criação e a adesão a regime profissionais complementares. Urge criar benefícios fiscais direcionados à poupança através de regimes profissionais complementares face a outras formas de aforro, pois devemos ter em conta que, dispensando o trabalhador parte do seu salário para investimento em produtos financeiros, que lhe venham a proporcionar um

rendimento futuro complementar à pensão por velhice que lhe é garantida pelo sistema público, quer a montante, quer a jusante, teremos que aliviar a carga fiscal, por forma a constituir um encorajamento ao aforro.

Ao nível europeu temos vários modelos distintos de tratamento fiscal que incidem sobre as diferentes fases do processo de aquisição da pensão profissional, i.e., as contribuições para o plano contratado; os proventos que advenham do investimento no mercado de capitais e, por último, o resgate do benefício propriamente dito. Assim, damos especial ênfase ao modelo tributário de poupança para a reforma EET - Exempted contributions + Exempted investment returns + Taxed pension income (as contribuições e o retorno do investimento são isentos, apenas é tributado no final o montante a receber), que se afigura como padrão na maioria dos países, sendo que este é um modelo geral, o tratamento fiscal das contribuições por plano apresenta diferenças de país para país.

O nosso Estatuto dos Benefícios Fiscais (doravante, EBF) consagra nos seus artigos 16.º, 17.º, 18.º, 20.º e 21.º, o regime fiscal que recai sobre as contribuições da entidade empregadora e trabalhador, sendo que os rendimentos dos investimentos estão isentos de qualquer tributação. No mais, com o estabelecimento de planos de pensão complementar de base profissional o benefício fiscal, na perspetiva das contribuições empresariais, reverte-se numa dedução das mesmas em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (18.º 23.º e 43.º, do CIRC). Já no que respeita aos trabalhadores-beneficiários as contribuições para os regimes complementares são tributadas em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (art. 2.º n.º 3, 3) i), do CIRS) em função do estado civil (dedução de 20% do seu valor se o trabalhador for solteiro, ou por cada um dos cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens), e há limites máximos vigentes sobre dedução relativa à contribuição por via da idade do trabalhador (€300 por sujeito passivo com idade superior a 50 anos, €350 por sujeito passivo com idade compreendida entre os 35 e os 50 anos ou €400 por sujeito passivo com idade inferior a 35 anos).

De facto, no atual cenário de benefícios fiscais, o mais apazível para o beneficiário é a tributação mais favorável aplicada no resgate do capital acumulado. Assim, consoante o resgate seja feito, de uma só vez, ou em rendas a taxa de IRS irá variar. Sob a modalidade de resgate total do capital o trabalhador, reunidas determinadas condições, quando adquirir o dinheiro pagará apenas uma taxa de 8% sobre o rendimento obtido, ou de 4% consoante tenha contribuído depois de 31/12/2005, ou até essa data, respetivamente.

Já sob a forma de prestações periódicas será considerado rendimento de pensão nos termos da categoria H do IRS (art. 11.º n.º 1 al. b) e 99.º D do Código de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares).

Apesar de Portugal se aproximar, no que respeita a planos profissionais complementares, do modelo EET, cremos que os incentivos fiscais ainda se encontram aquém do desejado e, não se revelam atrativos para os indivíduos com rendimentos baixos, pelo que entendemos que o nosso sistema sairia revigorado com a criação de um estímulo estadual um “subsídio à poupança”. Este apoio visaria duas finalidades: (i) auxiliar os trabalhadores com baixos

rendimentos anuais e (ii) incentivar o jovem trabalhador que iniciará a sua carreira contributiva à poupança.

Relativamente ao primeiro objetivo, seria útil definir a categoria de trabalhadores elegíveis para este subsídio. Entendemos, em primeiro lugar, como escrevemos supra em d), que é essencial proceder à alteração do art. 9.º do DL n.º 225/89, permitindo a inclusão nos RPCs de todos os trabalhadores por conta de outrem. Após, estabelecida a igualdade entre os trabalhadores, deve permitir-se aos trabalhadores cujos rendimentos são iguais ou superiores, numa percentagem a definir, ao salário mínimo nacional a possibilidade de aderir ao regime profissional mediante a concessão de um complemento por parte do Estado anual, ou mensal, que cubra a percentagem do salário despendida para o investimento no plano do regime profissional complementar – ou reforce esse plano - estabelecendo limites consoante o seu estado civil.

Por último, no que concerne à segunda finalidade – incentivo à poupança dos trabalhadores mais jovens – cremos ser proveitoso fomentar nas camadas mais jovens o estímulo à poupança permitindo-lhes simultaneamente contribuir para a coesão intergeracional e assegurar a sua sustentabilidade futura. Para tal, caberá ao Estado no desempenho da sua função de incentivo à criação de regimes profissionais complementares (81.º, n.º 2, LBSS) conceder um apoio aos trabalhadores que, com idade superior a 18 anos e inferior a 26, conforme defende a OCDE, adiram a um plano profissional existente na sua empresa.

h) A contratação coletiva e a criação de regimes profissionais complementares: uma oportunidade para desenvolver a economia social

De harmonia com os artigos 83º e 85º, da lei n.º 4/2007, de 16/01 (LBSS), como já escrevemos, os regimes complementares de iniciativa coletiva, de instituição facultativa, promovidos e financiados pelas empresas ou por grupos profissionais a favor dos seus trabalhadores podem ser administrados por entidades públicas, cooperativas ou privadas, nomeadamente de natureza mutualista, criadas para esse efeito nos termos legais.

Nesse sentido, como também já se escreveu, o art. 5.º do Decreto-Lei n.º 225/89, de 6 de julho, e artigo 7º, do Código das associações mutualistas (CAM) - Decreto-lei n.º 59/2018, de 2/08 - estipulam que os Regimes Profissionais Complementares da Segurança Social, para além das empresas seguradoras e sociedades gestoras de fundos de pensões “podem ser geridos (...) por associações mutualistas, por pessoas coletivas criadas para o efeito sob a forma de fundações de solidariedade social (...).

Não cabe, neste estudo, desenvolver as vantagens da cooperação entre o movimento sindical, a contratação coletiva, e o desenvolvimento da economia social através de associações mutualistas ou de fundações de solidariedade social para o efeito criadas. Mas, a concluir, gostaríamos de ressaltar que já temos o quadro legal. Agora, o desenvolvimento dos regimes profissionais complementares através da contratação coletiva, num quadro de desenvolvimento da economia social, é mais um desafio que aqui fica de uma parceria

estratégia e potencialmente virtuosa para os atores da contratação coletiva e da economia social designadamente das associações mutualistas.

5.6 Reflexão Conclusiva

Neste estudo, a nossa análise vai no sentido de que a sociedade só tem a ganhar com um sindicalismo forte e com uma contratação coletiva pujante avançada e que, nesse sentido, associações patronais e sindicais, também, venham a negociar, como mais frequência, a inclusão, nas convenções coletivas de trabalho, regimes profissionais complementares, para proteger e defender o bem-estar dos trabalhadores, na idade da reforma, com o direito a uma pensão complementar, de iniciativa coletiva. É o momento de refletir e tirar partido das vantagens do debate público e constituição entre os atores sociais (Estado; entidades patronais e sindicatos) de política pública orientada para a reforma da sustentabilidade e adequabilidade dos sistemas público obrigatório e complementar de segurança social, com a participação de todos e com a partilha de responsabilidades, pelo presente e futuro, entre Estado, as entidades patronais, os sindicatos e os trabalhadores.

Com efeito, referenciámos os paradigmas europeus referente aos regimes complementares, de iniciativa coletiva, que nos dão pistas sobre o tipo de atuação que poderemos adotar. Reconhecemos, no entanto, que nenhum dos regimes que identificamos constitui um “fato à medida”, mas neles podemos ir beber inspiração mobilizando-a para fomentar o desenvolvimento e reforma articulada entre o regime público obrigatório e o complementar de segurança social.

O desenvolvimento dos regimes profissionais complementares mobilizando poupança dos trabalhadores aplicando-a, a longo prazo, em regimes de capitalização, permite garantir uma pensão complementar, o que permitirá ao trabalhador conseguir, após a reforma, manter o poder aquisitivo que tinha anteriormente. Para tal, serão necessários esforços de diversos atores, todos eles com papéis principais, como sejam: os trabalhadores com a mobilização de proventos do seu trabalho para a poupança e investimento; do Estado promovendo os mecanismos complementares de iniciativa coletiva, não só através das alterações legislativas necessárias para esse efeito, como também promovendo políticas fiscais facilitadoras da poupança complementar; e das estruturas representativas dos trabalhadores. Entendemos que o papel dos sindicatos será impactante, pois o legislador ofereceu à contratação coletiva a possibilidade de negociar benefícios sociais complementares de segurança social para os seus associados.

As estruturas representativas dos trabalhadores não podem manter uma inércia negocial neste campo. Ao lado de matérias clássicas como aumentos salariais, gestão e tempo de trabalho, deve ser incluída na agenda aquela que pode ser uma matéria inovadora: a criação de benefícios complementares de segurança social. Deste modo, estaremos a permitir que a convenção coletiva seja a mola para a inovação social, mas ao mesmo tempo será o freio, que impede que esta matéria fique na disponibilidade das entidades patronais aumentando a dependência dos trabalhadores. Almejamos que hoje a inclusão dos regimes profissionais

complementares de iniciativa coletiva possa ser um conteúdo contratual inovatório, mas que num futuro próximo constitua uma tendência de contratação. Assim, identificamos como principais desafios para a promoção de regimes profissionais complementares através da contratação coletiva: o reforço institucional e jurídico das estruturas representativas dos trabalhadores; a necessária alteração da legislação, de modo a se poderem incluir todos os trabalhadores, designadamente a termo, e, ainda, a proteger os direitos adquiridos em formação dos trabalhadores beneficiários, alterando a legislação sobre a eficácia temporal da convenção coletiva, em sede de sucessão de convenções coletivas, sobrevivência, e caducidade; a aposta na literacia financeira; a melhoria do regime de benefícios fiscais às contribuições das empresas e dos trabalhadores e ao rendimento resultante das prestações complementares de segurança social; a criação de um apoio do Estado a trabalhadores de baixos rendimentos, com vista à poupança, que seja afeta a regimes complementares de segurança social (inspirado nos planos Riester); e por último, mas não menos importante, a existência de um quadro legal que pode potenciar uma relação virtuosa entre contratação coletiva e a economia social, designadamente o mutualismo, na criação e desenvolvimento de regimes profissionais complementares.

Conclusão, por Paulo Pedroso

Portugal tem um sistema de segurança social que alia a proteção social de cidadania a um regime previdencial baseado na redistribuição, complementada por capitalização pública de estabilização do sistema e uma pequeníssima componente de capitalização pública de base individual. Portanto, um sistema de segurança social clássica combinado com ação social, seguindo o espírito do artigo 63º da Constituição da República Portuguesa, em que se funda. Alia a esses dois pilares de financiamento – os pilares zero e um do modelo de diversificação de riscos revisto do Banco Mundial – um regime complementar, embora anémico, que ocupa o espaço do pilar três do mesmo modelo.

A proteção social de cidadania, baseada na solidariedade nacional, tem sido esquecida nos debates sobre sustentabilidade e adequação da segurança social portuguesa e merece um estudo próprio a que aqui se não procede.

O debate sobre a sustentabilidade da segurança social tem estado focado no sistema previdencial e tem sido muitas vezes contaminado por preconceitos ideológicos contra a segurança social no modelo da repartição, por quem pretende a sua substituição por modelos de capitalização privada, que colocam os trabalhadores na dependência do mercado de capitais e numa enorme incerteza quanto aos seus rendimentos futuros.

Analisando em retrospectiva as mais recentes reformas do sistema previdencial em Portugal, verifica-se que elas continuam incompletas em algumas dimensões fundamentais. Nomeadamente, as reformas da fórmula de cálculo das pensões deviam ter sido complementadas por reformas na diversificação das fontes de financiamento – que poderiam incluir receitas de outros impostos ou lançamento de novos impostos, não incidindo sobre o trabalho – e por estímulos aos regimes complementares e profissionais, que não aconteceram.

A diversificação das fontes de financiamento é um passo na adequação do sistema previdencial ao futuro das economias. Tem-se refletido sobre a substituição ao menos parcial de contribuições sobre o trabalho, por impostos sobre o consumo, a produção de valor ou o rendimento. Mas surge também em crescendo na literatura internacional a ideia da criação de impostos sobre a digitalização e a inteligência artificial. Estando o uso destas em crescimento em todos os setores de atividade e antecipando-se uma explosão no seu uso, nomeadamente na esfera da internet das coisas, urge refletir sobre o modo como o bem coletivo que representa a proteção social dos trabalhadores deve ser incorporado nessa profunda mudança de sistema económico. Surgem já defensores de que, num cenário de transformação do emprego ou de perda de volume, haverá uma pressão para a queda das contribuições sociais que, no contexto da digitalização implica juntar às hipóteses clássicas os impostos sobre a robotização (ver, p. ex. Natali e Reitano, 2022).

A inteligência artificial não apenas progride na tecnologia como está a ser encorajada pelas políticas públicas. Os Estados têm tomado a opção de promover medidas de estímulo à

robotização e digitalização, o que faz deles grandes recetores dos orçamentos nacionais, sem que sejam, pelo menos diretamente, contribuintes desse sistema que os apoia e promove. Mas a fiscalidade e a parafiscalidade hoje “punem” desproporcionalmente o trabalho e a máquina. É urgente refletir sobre a alteração dos termos desta reflexão. Ainda que a tributação dos robôs esteja distante é importante a reorientação das políticas públicas nacionais por várias razões em que se inclui que, se a robotização, que faz reduzir a massa salarial e as novas formas de trabalho sem vínculo, mais amigas da economia digitalizada e versátil, se conjugarem plenamente, o campo de debate sobre a sustentabilidade do sistema previdencial se colocará num terreno mais difícil do que hoje. O financiamento do sistema previdencial terá de ser acomodado ao sistema produtivo do futuro, onde máquinas adquirem competência exclusivas dos humanos no processo produtivo e desempenham-nas autonomamente. O caminho que aqui estudamos, de criação de um imposto centrado nas comunicações entre máquinas no âmbito da internet das coisas demonstra que é viável obter receitas significativas com uma taxa de imposto baixa, reforçando de modo claro o sistema de segurança social previdencial perante os riscos de entrada em situação de subfinanciamento prolongado.

Esta proposta é feita no quadro de uma análise que demonstra que se termos do debate necessário sobre sustentabilidade e adequação da segurança social são substancialmente diferentes dos que forma colocados na agenda há um quarto de século. As reformas paramétricas introduzidas pelos governos contiveram o crescimento da despesa e a economia e o emprego evoluíram mais positivamente do que as previsões apontavam. Assim a situação é mais sólida, ou se preferirmos, menos frágil do que repetidamente se anuncia. Mas essa sustentabilidade tem sido ganha à custa de uma perda de adequação dos benefícios. Essa perda, também não tão dramática como se ouve repetidamente, está em linha com as tendências internacionais, mas não deixa de ser uma ameaça para os trabalhadores. Mais ainda para aqueles que possam ser afetados pela fragmentação da relação salarial que no jogo dos atores sociais se percebe que está a ser pressionado que ocorra.

O reforço do regime de repartição não é antitético do reforço da complementaridade com outras formas de segurança social complementar. A capitalização pública não ganhou até hoje tração e os seus contribuintes são umas diminutas 10 mil pessoas. A previdência complementar privada cobre também uma percentagem ínfima dos trabalhadores, que não deverá exceder os 3-4%.

Enquanto se prepara o futuro, para agir sobre o presente há ainda uma prioridade definida para o presente por cumprir – a da extensão e eficácia de regimes complementares de segurança social.

Os paradigmas europeus referentes aos regimes complementares, de iniciativa coletiva, dão pistas sobre o tipo de atuação que poderemos adotar. O desenvolvimento dos regimes profissionais complementares mobilizando poupança dos trabalhadores aplicando-a, a longo prazo, em regimes de capitalização, permite garantir uma pensão complementar, criando um efetivo terceiro pilar de proteção social (e descartando o ideológico segundo pilar obrigatório por conveniência ideológica do modelo do Banco Mundial), o que permitirá ao trabalhador

conseguir, após a reforma, manter o poder aquisitivo que tinha anteriormente. Para tal, serão necessários esforços de diversos atores, todos eles com papéis principais, como sejam: os trabalhadores com a mobilização de proventos do seu trabalho para a poupança e investimento; do Estado promovendo os mecanismos complementares de iniciativa coletiva, não só através das alterações legislativas necessárias para esse efeito, como também promovendo políticas fiscais facilitadoras da poupança complementar; e das estruturas representativas dos trabalhadores.

O papel dos sindicatos será impactante, pois o legislador ofereceu à contratação coletiva a possibilidade de negociar benefícios sociais complementares de segurança social para os seus associados, possibilidade essa que não tem sido explorada.

Ao lado de matérias clássicas como aumentos salariais, gestão e tempo de trabalho, pode ser incluída na agenda a criação de benefícios complementares de segurança social. Deste modo, estaremos a permitir que a convenção coletiva seja a mola para a inovação social, mas ao mesmo tempo será o freio, que impede que esta matéria fique na disponibilidade das entidades patronais aumentando a dependência dos trabalhadores. Almejamos que hoje a inclusão dos regimes profissionais complementares de iniciativa coletiva possa ser um conteúdo contratual inovatório, mas que num futuro próximo constitua uma tendência de contratação.

Os principais desafios para a promoção de regimes profissionais complementares através da contratação coletiva residem hoje no reforço institucional e jurídico das estruturas representativas dos trabalhadores; na necessária alteração da legislação, de modo a se poderem incluir todos os trabalhadores, designadamente a termo, e, ainda, na proteção dos direitos adquiridos em formação dos trabalhadores beneficiários, alterando a legislação sobre a eficácia temporal da convenção coletiva, em sede de sucessão de convenções coletivas, sobrevigência, e caducidade.

A estes podem juntar-se outros fatores de encorajamento do desenvolvimento destes regimes, como a aposta na literacia financeira; a melhoria do regime de benefícios fiscais às contribuições das empresas e dos trabalhadores e ao rendimento resultante das prestações complementares de segurança social; a criação de um apoio do Estado a trabalhadores de baixos rendimentos, com vista à poupança, que seja afeta a regimes complementares de segurança social (inspirado nos planos Riester); e por último, mas não menos importante, a existência de um quadro legal que pode potenciar uma relação virtuosa entre contratação coletiva e a economia social, designadamente o mutualismo, na criação e desenvolvimento de regimes profissionais complementares.

Ao abraçar estes desafios, o Estado e os parceiros sociais inovariam no debate sobre a sustentabilidade do sistema previdencial português. Mas esse debate não pode também ser insensível a uma boa definição da questão de partida.

Os sistemas de segurança social, independentemente da técnica que usem, são sistemas de garantia de direitos sobre a produção futura. São por isso sensíveis à evolução económica. Foi já demonstrado que os choques macroeconómicos afetam todos os sistemas de segurança social.

Portugal parou de crescer significativamente há duas décadas e viveu duas grandes crises, a partir de 2009 e agora em 2020, crises que são exógenas à segurança social.

Para termos garantia de sustentabilidade de longo prazo, o país tem de voltar a crescer. É no regresso ao crescimento que reside a chave principal para a sustentabilidade da segurança social, como a da saúde pública e em geral a das funções do Estado. É importante que se alargue o nível de emprego e, sobretudo, melhorem as remunerações. O aumento do número de trabalhadores e o aumento da massa salarial alargarão a base contributiva e trarão novos dados ao equilíbrio de longo prazo da segurança social:

- A participação do trabalho no rendimento nacional tem vindo a cair. A exemplo do que foi acordado na concertação social como estratégia até 2026 é necessário ter medidas que combatam as disparidades salariais e revalorizem os salários.
- O declínio da fecundidade não está sozinho na origem de riscos de diminuição do desemprego. Na última década Portugal voltou a ter níveis significativos de emigração, de saída de força de trabalho que não conseguiu manter, a que não conseguiu dar oportunidades. Há muita força de trabalho no mundo disponível para trabalhar em Portugal, se houver criação de postos de trabalho. Uma política de migração equilibrada pode reduzir os riscos para a segurança social.

A medida mais necessária para a sustentabilidade da segurança social é a modernização da economia e o aumento substancial da produção de valor em Portugal. Atuando dentro dos constrangimentos económicos conhecidos e dentro do quadro de financiamento atual, os sucessivos governos têm agido precocemente para prevenir riscos de sustentabilidade. Independentemente da consideração de possibilidades alternativas, na verdade as reformas da fórmula de cálculo dos benefícios em 2000 e em 2007, a introdução do fator de sustentabilidade, o regime de flexibilidade no acesso à pensão e a definição da idade normal de acesso à pensão em novos moldes, em 2007 e em 2012, diminuíram riscos de desequilíbrio estrutural do sistema.

Na verdade, os exercícios prospetivos de sustentabilidade do regime providencial têm sido todos tão cautelosos que no primeiro marco que atingiram, em 2020, a realidade foi mais positiva do que qualquer uma das mais de uma dezena de previsões de equilíbrio do sistema, feita ao longo do quarto de século anterior. Para isso contribuiu decisivamente a atenção dos governos. Mas não há razão para pensar que possa haver no futuro próximo risco político de uma gestão populista do sistema.

Não quer isto dizer que não haja riscos no horizonte. Não é certo que a reserva de capitalização para estabilização financeira do sistema que ajudará a manter o sistema estável, seja instrumento suficiente para o esforço necessário. Não sendo dramática, a ideia de um défice prolongado dentro de algumas décadas de cerca de 1% do PIB obriga a conceber alternativas – como aquelas que aqui ajudamos a pensar. O imposto sobre as comunicações entre máquinas na internet das coisas, que aqui propomos, tem potencial para ser relevante para atingir esse objetivo.

Há ainda que olhar criticamente para a preservação da coesão social. Ao contrário das pensões, a proteção do desemprego sofreu uma erosão significativa nas últimas duas décadas e deve ser reconsiderada.

A adequação dos benefícios é a irmã gêmea da sustentabilidade financeira do sistema e sem ela não há sustentabilidade social.

No que diz respeito às pensões do sistema previdencial, a alteração das fórmulas de cálculo foi acordada na concertação social no pressuposto de manter as taxas de substituição do último salário pela pensão num valor razoável. A evolução do mercado de trabalho nos últimos anos, com períodos significativos de desemprego elevado, com efeitos nas carreiras contributivas pode ter efeitos que ainda não são totalmente conhecidos, pelo que importa começar a monitorizar também esta dimensão e a incluí-la, se necessário na agenda de reforma.

Assim como haverá que manter sob vigilância o retorno do risco de pobreza entre os idosos. A atualização das pensões indexada quase exclusivamente à inflação corre o risco de produzir uma degradação relativa das pensões mais baixas, colocando-as abaixo da linha da pobreza. A intenção de fazer o CSI convergir com a linha da pobreza, já anunciada pelo governo, mitiga esse risco, mas não deve obnubilar-nos quanto à necessidade de que a atualização anual das pensões para os pensionistas siga critérios equitativos.

Já nas prestações de desemprego a questão não se coloca no futuro, mas no presente. O conjunto de alterações introduzidas desde 2009 degradou substancialmente o seu valor – reduziram-se os prazos de recebimento de prestações, reduziu-se o valor máximo de referência. Hoje os adultos desempregados são o grupo mais vulnerável à pobreza e o único em que até aos últimos dados que dispomos continuava a ver aumentar a sua taxa de pobreza. As respostas de emergência na pandemia podem inspirar alterações futuras, embora também comportem riscos, como da erosão da contributividade na proteção no desemprego ou a fragmentação da proteção social.

Se há razões para manter a monitorização do desempenho do nosso sistema previdencial, ela não será adequada se for resumida à sustentabilidade financeira e terá de ser multidimensional. Este é o principal desafio que hoje se enfrenta, afastada a necessidade de agir sob pressão de um défice estrutural eminente que se anunciou há vinte e cinco anos.

Bibliografia

AARP Public Policy Institute (2007), *Sweden's Move to Defined Contribution Pensions*, In Brief, INB Number 146, AARP Public Policy Institute. (acessível em http://assets.aarp.org/rgcenter/econ/inb146_pension.pdf)

Abbott, "Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation".

AGUIAR, M. MARGARIDA CORRÊA DE, *Segurança Social: a difícil equação*, Segurança social: modelos e desafios, Conselho Económico e Social, 2018.

AMADO, JOÃO LEAL *Tratamento mais favorável e art. 4.º/1 do Código de Trabalho: o fim de um princípio*, Temas Laborais, Coimbra Editora, Coimbra, 2005

Amaral, J. F. (2006), "O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa", *Nação & Defesa*, 115, 113-128.

ANDRADE, VIEIRA DE e MAÇÃS, MARIA FERNANDA *Contratação coletiva e benefícios complementares de segurança social - o problema da (in)constitucionalidade material das normas limitadoras da contratação colectiva*, in *Scientia Iuridica*, tomo 50, n.º 290, 2001.

ASF, *Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões*, 2018

ASF, -*Relatório do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões*, 2020.

AVV, - *Pension Savings: The Real Return*, 2020 Edition- A Research Report by Better Finance

AVV, *Pension Savings: The Real Return - A Research Report by Better Finance*, 2019.

Barr, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank - Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford, Oxford University Press

Barr, N. (2002), "Reforming pensions: myths, truths and policy choices [online], London, LSE Research online (Acessível em <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000286>)

Blanchard, O. (2007). "Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal." *Portuguese Economic Journal*, 6, 1–21.

Blanchard, O., & Portugal, P. (2017). "Boom, slump, sudden stops, recovery, and policy options. Portugal and the Euro." *Portuguese Economic Journal*, 16(3), 149-168.

Bonoli, G. (1997). *Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach*, *Journal of Social Policy*, 26, pp. 351-372

CABRAL, NAZARÉ DA COSTA, *A Sustentabilidade da segurança social*, in *Justiça entre gerações*, Universidade Católica editora, outubro 2017, p. 356.

CADILHA, CARLOS, *Direitos adquiridos na relação laboral pública e privada*, V Colóquio sobre direito do trabalho, Conferência proferida no Supremo Tribunal de Justiça em outubro de 2012, com texto integral em www.stj.pt.

CANOTILHO, GOMES e MOREIRA, VITAL, Constituição da República Portuguesa anotada, vol. I, 4.ª edição, Coimbra editora, 2014.

CARVALHO, CATARINA DE OLIVEIRA, Da dimensão da empresa no direito do trabalho: Consequências práticas da dimensão da empresa na configuração das relações laborais individuais e colectivas, Coimbra Editora Grupo Wolters Kluwer, 2011.

Castel, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale – une chronique du salariat*, Paris, Fayard

CENTRO DE RELAÇÕES LABORAIS, Relatório anual sobre evolução da negociação coletiva em 2018, agosto de 2019.

CENTRO DE RELAÇÕES LABORAIS, - Relatório anual sobre evolução da negociação coletiva em 2019, 23 julho de 2020.

CFP- Conselho de Finanças Públicas. Sistemas de Proteção Social. Apontamentos do Conselho das Finanças Públicas n.º 2/2014. Outubro de 2014.

Chłoń-Domińczak, Franco e Palmer (2012), “The first wave of NDC reforms: the experience of Italy, Latvia, Poland and Sweden”, in Holzmann, Robert, Palmer, Edward e Robalino, David (eds), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World – vol. 1, Progress, Lessons and Implementation*, Washington, The World Bank

COELHO, MIGUEL e GOMES, ELSA, O sistema complementar da segurança social: que futuro? in Lusíada Economia e Empresa, n.º 24, 2018.

Comissão de Regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (2002), *A sustentabilidade Financeira do Sistema de Solidariedade e Segurança Social*, Lisboa, Ministério do Trabalho e Solidariedade

Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1998), *Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa, s/ed.

CONCEIÇÃO, APPELES J.B. e LUIZ, ANTÓNIO SANTOS, Regimes Profissionais de segurança social – sistema complementar de segurança social, Edições Almedina, S.A, 2018.

Constâncio, V. (2005). European monetary integration and the Portuguese case. In C. Detken, V. Gaspar, & G. Noblet (Eds.) *The New EU Member States Convergence and Stability*. Frankfurt am Main: European Central Bank, (pp. 204–216 (acessível em <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/neweumemberstatesen2005en.pdf>))

DEPARTMENT FOR WORK&PENSIONS UK, Automatic enrolment evaluation report 2019, Fevereiro de 2020.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of the welfare capitalism*. Cambridge: Polity.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.

EUROPEAN COMMISSION, the 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Vol. I.

EUROPEAN COMMISSION, - The 2018 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the EU Member States (2016-2070), European Economy Institutional Paper 079.

Fagan, G., & Gaspar, V. (2005). Adjusting to the euro area: some issues inspired by the Portuguese experience. Communication to ECB workshop on “What Effects is EMU Having on the Euro Area and its Member States”. European Central Bank and Bank of Portugal

FERNANDES, ANTÓNIO MONTEIRO, Direito do Trabalho, 15.^a ed., Edições Almedina, 2010.

FERNANDES, FRANCISCO LIBERAL, O sistema comunitário de coordenação relativo às prestações complementares de segurança social, in Revista Jurídica da Universidade Portucalense, nº 15, 2012.

Fernandes, Teresa, Regimes profissionais complementares de segurança social, apresentação oral e pwp, na Conferência da União Geral de Trabalhadores, Desafios à adequação e sustentabilidade da segurança social, a 22/10/2020

FERREIRA, ANTÓNIO CASIMIRO. Para uma conceção decente e democrática do trabalho e dos seus direitos. (Re)pensar o direito das relações laborais. In: SOUSA SANTOS, B. A globalização e as ciências sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

Friot, B. (2008), *Le nouvel horizon du salariat :la sécurité sociale professionnelle à l'échelle européenne* (acessível em <http://www.ies-salariat.org/IMG/pdf/friotcentenaireFGCB.pdf>)

GOMES, JÚLIO MANUEL VIEIRA, A contratação coletiva in peiús e a representatividade sindical, in APODIT- Estudos APODIT I, Crise económica: fim ou refundação do Direito do trabalho, AAFDL editora, Lisboa, 2016, p. 91-121

Guibentif, Pierre (1997), “The transformation of the portuguese social security system” Rhodes, Martin (dir.), *Southern European Welfare States – Between Crisis and Reform*, London, Frank Cass, pp. 219-239

GUIMARÃES, MARIA OLIVEIRA, Esquemas Complementares de Segurança Social, in Cadernos Sindicais, n.º 9, 1987.

GYSEGEM, JAN VAN, Pensions & Retirement Plans 2019, in Law business research, London.

HIGH-LEVEL GROUP OF EXPERTS ON PENSIONS, Final Report of the high-level group of experts on pensions, December 2019.

HOLZMAN, ROBERT, HINZ, RICHARD, Old-age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform, The world Bank, 2005.

Holzmann, R. & Stiglitz, J. (eds) (2001) *New ideas about old age security – toward sustainable pension systems in the 21st Century*, Washington DC, The World Bank

Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century: An international perspective on pension systems and reform*, Washington DC, The World Bank

<https://dailycaller.com/2016/11/18/fight-for-15-mcdonalds-to-place-automated-ordering-stations-at-all-us-locations/>

<https://expresso.pt/economia/2020-08-03-Investimento-das-empresas-em-ID-dispara-50-em-2019-1>

<https://qz.com/911968/bill-gates-the-robot-that-takes-your-job-should-pay-taxes/>

<https://www.dinheirovivo.pt/empresas/a-riqueza-criada-pelos-robos-tem-de-ser-mais-bem-distribuida-12837050.html>

<https://www.foxbusiness.com/features/fmr-mcdonalds-usa-ceo-35k-robots-cheaper-than-hiring-at-15-per-hour>

https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Disruptive%20technologies/MGI_Disruptive_technologies_Full_report_May2013.ashx

<https://www.ugt.es/los-robots-deben-cotizar-la-seguridad-social>

INSTITUTO BBVA DE PENSÕES, V sondagem sobre as pensões e hábitos de poupança em Portugal, Lisboa, julho 2018.

Jones, “R&D-Based Modelsof Economic Growth”, The Journal of Economy, Vol. 103;

Kaufmann, F. X. (2012). Towards a theory of the welfare state. In *European Foundations of the Welfare State*. (pp. 248-276). New York: Bergahn Books.

LEITÃO, MARIA JOSEFINA, O sistema de relações de trabalho português no contexto europeu: algumas pistas para o aumento da sua funcionalidade, in Trabalho e Relações Laborais, Cadernos Sociedade e trabalho, n. 91, 2001.

LEITE, JORGE, Direito do Trabalho, Vol. I, Serviços sociais U.C., Serviços de Textos, Coimbra, 2003.

LIMA, MARIA Desmantelamento do regime de negociação colectiva em Portugal e as suas alternativas, in Cadernos do observatório, 8, set 2016.

MARTINS, PEDRO FURTADO, XAVIER, BERNARDO E CARVALHO, ANTÓNIO NUNES DE, Pensões complementares de reforma: inconstitucionalidade da versão originária do art. 6º, 1, e) da LRC in RDES, Ano 39, 12 da 2ª série, n. 1/2/3, 1997.

MEDEIROS, JOSÉ Contratação colectiva, uma crise de ajustamento ao “novo” direito do trabalho, in V Congresso Nacional de Direito do Trabalho – memórias, 2003.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL, Livro Verde sobre as relações laborais, 2016 e atualização de 2018.

MOREIRA, AMÍLCAR, Sustentabilidade do Sistema de Pensões Português Coordenação: Fundação Francisco Manuel dos Santos, Abril de 2019

MOUCHO, ANA, Os regimes complementares de segurança social in Revista de finanças públicas e direito fiscal, nº 2, 2012.

MOURA, BARROS A convenção colectiva entre as fontes de direito do trabalho: contributo para a teoria da convenção colectiva de trabalho no direito português, Coimbra, 1984.

Murteira, A. (2011), *A Economia das pensões*, Coimbra, Angelus Novus

NEVES, ILÍDIO DAS, - Alguns problemas sobre a reforma da segurança social, in *Revista intervenção Social*, n.º 17/18, 1998.

NEVES, ILÍDIO DAS, Os regimes complementares de segurança social: razão de ser, características e limites, in *RDES*, ano 36, n.º 4 Out./Dez. 1994.

NUNES AVELÃS, Introdução à história da ciência económica e do pensamento económico, Coimbra, 2011.

NUNES AVELÃS, -Os trabalhadores e a crise do capitalismo, Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

Oberson, "Taxing Robots? From the Emergence of an Electronic Ability to Pay to a Tax on Robots or the Use of Robots";

OECD, *Risks That Matter*, 2018,

OECD,-Financial incentives for funded private pension plans, Country profiles, 2020;

OECD,-Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work, OECD Publishing, Paris, 2019;

OECD,-Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris;

OECD,-Recommendation on Financial Literacy, 29 outubro de 2020.

OECD,-Reviews of Pension Systems: Portugal, Paris, 2019;

Offe, C. (1983). Competitive party democracy and the Keynesian welfare state: Factors of stability and disorganization. In *Policy Sciences*. Vol. 15(3), pp 225–246.

Palmer, Edward (two thousand). "The Swedish pension reform model: framework and issues," *Social Protection Discussion Paper*, Nr. 0012, Washington, World Bank (acessível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/12/11/000094946_01110704111524/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

PIRES, CATARINA e ANDRADE, JOÃO COSTA, O regime jurídico relativo à atribuição e calculo de reforma de certos trabalhadores do sector bancário: tentativa de superação de um (falso) problema de aplicação da lei no tempo, in *O Direito*, n.º 1, 2004.

Prettner, em "Automation, stagnation and the Implications of a Robot Tax";

REIS, JOÃO CARLOS SIMÕES, A caducidade e a uniformização das convenções colectivas, a arbitragem obrigatória e a Constituição, in *QL*, n.º 22, ano X, 2003;

REIS, JOÃO CARLOS SIMÕES, -A convenção coletiva e a representatividade dos seus outorgantes, in *APODIT 3*, Lisboa, 2016;

REIS, JOÃO CARLOS SIMÕES, -A representatividade sindical – algumas notas, texto disponibilizado na preleção da disciplina de Relação Coletiva de Trabalho do Mestrado Científico, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Reis, R. (2013). The Portuguese slump and crash and the euro crisis NBR Working Paper Series, Nr 19288 Cambridge-Massachusetts, National Bureau of Economic Research. (Acessível em <http://www.nber.org/papers/w19288>)

Rodrigues, J., & Reis, J. (2012). "The asymmetries of European integration and the crisis of capitalism in Portugal". *Competition & Change*, 16(3), 188-205.

Sachs, "Smart Machines and Long-Term Misery", National Review, oct. 2019;

Salomons, Anna, "Is automation labor-displacing? Productivity growth, employment and the labor share";

Santos, B. S.; Bento, M.; Gonelha, A. M; Bruto da Costa, A. (1998), "Uma visão alternativa da reormã da segurança social: o modelo social europeu e os seus desafios", in Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1998), *Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa, s/ed., pp. 287-355

SILVA, ARMINDO, O Setor dos Serviços e os Desafios da Segurança Social, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, 2018.

SILVA, ARMINDO, - O Sistema Complementar de pensões ainda é possível recuperar o tempo perdido? in Cadernos Fórum dos Serviços, n.º 3, CCP, dez 2019.

SILVA, MANUEL CARVALHO DA, Um sistema de trabalho digno e de sentido emancipador: Relações laborais, negociação coletiva, segurança social, Observatório sobre as crises e alternativas, Centro de estudos sociais da Universidade de Coimbra: Os problemas e as soluções para a Segurança Social, 2014.

Sundén, Annika (1998), *The Swedish NDC Pension Reform*, Annals of Public and Cooperative Economics, Vol.69, Nº4, pp. 571-583 (acessível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.9374&rep=rep1&type=pdf>)

SUPIOT, ALAIN, - Seul le choc avec le réel peut réveiller d'un sommeil dogmatique, Alternatives Economiques, 21-03-2020. Disponível em: <https://www.alternatives-economiques.fr/alain-supiot-seul-choc-reel-re>

SUPIOT, ALAIN, Transformações do trabalho e futuro do direito do trabalho na Europa, Coimbra editora, 2003.

Swedish Social Insurance Agency (2010). *Orange Report – Annual Report of the Swedish Pension System*. Stockholm, Sweden

The Effects of Technology on Employment and Implications for Public Employment Services, The World Bank Group ;

VENTURA, RAÚL, O cúmulo e a conglobação na disciplina das relações de trabalho, O Direito, ano 94, n.º 3, Jul/Set 1962.

Verbruggen, Dont Tax Robots (Yet)

XAVIER, BERNARDO LOBO, - As fontes específicas do direito do trabalho e a superação do princípio da filiação, in Revista de Direito do Trabalho e Estudos Sociais, Abril-Dezembro, 2005.

XAVIER, BERNARDO LOBO, Problemas jurídico-laborais dos fundos (fechados) de pensões direitos dos trabalhadores, in RDES Ano 50, nº 3-4 (Jul.-Dez. 2009);