



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Vítor Hugo Archer Azevedo

O Financiamento da Segurança Social no âmbito da Justiça Intergeracional

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º ciclo de estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses.

Orientador: Doutora Suzana Tavares da Silva

Coimbra, 2014

À saudososa memória do meu avô pelo caminho que me ajudou a trilhar,
Aos meus pais pelo apoio sempre disponibilizado,
Aos meus amigos porque fizeram de mim aquilo que sou.

“Ah, que ninguém me dê piedosas intenções!

Ninguém me peça definições!

Ninguém me diga: "vem por aqui"!

A minha vida é um vendaval que se soltou.

É uma onda que se levantou.

É um átomo a mais que se animou...

Não sei por onde vou,

Não sei para onde vou,

Sei que não vou por aí.”

José Régio

Lista de Siglas e Abreviaturas

CES – Contribuição Extraordinária de Solidariedade

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

LBSS – Lei de Bases da Segurança Social

OA – Orçamento de Estado

PIB – Produto Interno Bruto

SS – Segurança Social

Índice

1. Introdução	1
---------------------	---

Parte I - O direito à segurança social no actual quadro de reforma da socialidade e da justiça intergeracional

1. O Direito à Segurança Social	4
2. Formulações do Conceito de Direito à Segurança Social	7
3. A Segurança Social como um dever	9
4. Os sistemas de Financiamento da Segurança Social	11
5. O Sistema de Segurança Social Português	14
5.1 Direito à Segurança Social na CRP	14
5.2 O Modelo Português	17
6. Os princípios no financiamento da Segurança Social	18
7. A reforma do Estado, em especial da Segurança Social	20
8. O princípio da Justiça Intergeracional.....	22

Parte II - Os problemas do financiamento da Segurança Social no quadro do princípio da justiça intergeracional

1. As fontes de Financiamento na Lei de Bases da Segurança Social.....	25
1.1 O Financiamento dos diferentes Sistemas segundo o Decreto-Lei n.º 367/2007.....	26
2. As contribuições para a segurança social no sistema tributário português	28
3. A importância da Qualificação das Contribuições para a Segurança Social.....	32
4. As Contribuições.....	33
5. As Contribuições para a Segurança Social.....	35
5.1 As Contribuições Sociais como Contribuições Especiais	38
5.2 As Contribuições Sociais como Impostos	40
6. Contribuição Extraordinária de Solidariedade	42
7. Consequências Jurídicas.....	46
8. A CES à luz do Princípio da Justiça Intergeracional	51
Bibliografia	55

1. Introdução

A evolução natural da sociedade¹ incentivou a que a protecção social não se limitasse, como outrora, à esfera privada, onde uma vertente individualista operava, levando a que o Estado tivesse um papel a desempenhar. Esta necessidade de protecção dos mais fracos levou a que própria lei fundamental de cada país instaurasse medidas que possuíssem de alguma forma este objectivo último. A própria Constituição da República Portuguesa, no seu art.º 63, consagra um direito à Segurança Social. Naturalmente, a efectividade necessária, não apenas em Portugal mas na Europa, levou a um esforço financeiro acrescido, que actualmente representa um risco de ruptura devido a diversas alterações significativas na demografia e no sistema económico.

Os Sistemas de Protecção Social encontram-se perante desafios que levam à defesa da insustentabilidade dos actuais sistemas. A necessidade não só evidente mas constante de modernizar o sistema, permitindo que este se mantenha sustentável a médio/longo prazo, levou a diversas reformas, algumas delas estruturais, que envolveram políticas de fundo, outras que, pelo contrário, se centraram, apenas, em alguns componentes do sistema. A última reforma do sistema de Segurança Social remonta à Lei 4/2007, de 16 de Janeiro, que aprovou a nova Lei de bases da Segurança Social. Esta apresenta algumas das alterações mais profundas aos sistemas e subsistemas existentes na Segurança Social Portuguesa, que permitiu que a mesma saísse das projecções, feitas pela Comissão Europeia, que atentavam a ruptura do sistema de pensões em 2015. As alterações apresentadas por esta lei permitiram adiar a ruptura do sistema para o ano de 2036². Apesar da melhoria nas projecções, considerámos que um sistema bem gerido deve, frequentemente, sofrer de pequenas alterações legislativas³ no sentido de adequar as transformações da realidade com os objectivos da protecção social.

As reformas que se apontam como fundamentais para enfrentarmos os desafios que, diariamente, surgem para a manutenção da sustentabilidade de um sistema de segurança

¹ Neste contexto referimo-nos à superação das teorias Liberais nos finais do Séc. XIX que levou a que durante as diversas décadas do século passado fossem conquistados diversos direitos sociais.

² MENDES (2011), pág. 126.

³ DIAMOND (2012).

social vão sendo feitas sem, porém, os problemas/questões que surgem com estas reorganizações serem devidamente analisados. De facto, as adequações que se tornam necessárias com o avançar do tempo devem ser alvo de uma análise que permita vislumbrar *a priori*, não apenas as vantagens das mesmas, mas sobretudo os problemas que estas levantam no quadro da socialidade e da Justiça Intergeracional.

Na senda de prosseguirmos um exame sobre os problemas gerais da Segurança Social conjuntamente com uma análise da conformidade, em sede do Princípio da Justiça Intergeracional, com a Contribuição Extraordinária de Solidariedade decidimos dividir este trabalho em duas partes.

Numa primeira parte iremos desenvolver o direito à segurança social nas suas mais diversas vertentes. Analisaremos se a Segurança Social se deve constituir como um direito e caso a resposta seja afirmativa, se apresenta também deveres. Para além disto, de forma sucinta, trataremos também o surgimento da segurança social e quais são as suas formas possíveis de financiamento, especialmente, se a opção deverá recair num sistema de capitalização ou num sistema de repartição. Por fim, demonstraremos a estrutura actual do nosso sistema de segurança social, sem esquecer as suas fontes de financiamento e os seus objectivos fundamentais.

Na segunda parte, iremos analisar a Contribuição Extraordinária de Solidariedade, figura que tem sido bastante controversa na actualidade e que surgiu pela primeira vez na Lei para o Orçamento de Estado de 2011⁴. Para o fazermos, considerámos necessário demonstrar a estrutura do nosso sistema tributário e observar os diversos tributos que actualmente existem, bem como aqueles que são analisados. Só assim podemos almejar tecer considerações sobre a qualificação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, para, posteriormente e utilizando a mesma como mote, verificar as questões que as alterações trazem ao sistema, em particular a aplicação de uma contribuição extraordinária, no âmbito dos princípios constitucionais como é o caso do princípio da proporcionalidade, protecção da confiança e, por fim, do princípio da justiça intergeracional. Não cremos necessário demonstrar, de forma abrangente e ampliada, a necessidade de reformular o sistema de

⁴ Lei nº55-A/2010, art.º 162.

protecção actual. Cremos, todavia, que as reformas que forem feitas devem ser colocadas no crivo dos princípios acima citados, garantindo a justiça intra/inter geracional.

Assim, considerámos de importância premente este trabalho, uma análise desempregada de convicções, excepto uma, a manutenção de um sistema de protecção social que se qualifique como eficaz e universal.

Parte I

O direito à segurança social no actual quadro de reforma da socialidade e da justiça intergeracional

1. O Direito à Segurança Social

A ponderação do risco é, para o ser humano, uma necessidade absoluta. A sua própria natureza impeliu-o, na sua busca por soluções, a tomar acções que levaram à criação de um sistema de protecção social, que desde a década de 70 do século passado, tem sido recorrentemente utilizado pelas massas. O sistema público de segurança social tornou-se um corolário do Modelo Europeu de Estado Social e em Portugal é a nossa própria constituição que reconhece a universalidade do direito à segurança social, art.º 63. Contudo ninguém pode, com base nesta protecção constitucional, exigir uma determinada prestação no caso de uma eventualidade. Para existir verdadeiramente um direito à segurança social é necessário que o legislador ordinário crie um leque alargado de legislação com vista à sua efectivação. “Como refere Dupeyroux, uma ideia-força, no sentido de que a cada um deve ser reconhecido um direito à segurança social”⁵. É, no entanto, preciso algo mais, que o especifique e concretize, ou seja, que o individualize.

O direito à segurança social pode ser encarado de diversas formas. Constitucionalmente consubstancia-se numa garantia constitucional do sistema público de segurança social. Estamos perante um típico direito social de natureza positiva que exige, para ser realizado, o fornecimento de prestações por parte do Estado, impondo-lhe verdadeiras obrigações. Este trata-se de um dos direitos mais elementares à sobrevivência e à garantia de uma existência condigna com a dignidade da pessoa humana⁶.

A Constituição impõe um conjunto de características ao sistema de segurança social, nomeadamente:

- a) A protecção concedida pelo sistema deve ser *universal*. Daqui decorre que *todos* têm direito à protecção social apesar de, especificamente, se recortar

⁵ NEVES (1996), pág. 229.

⁶ CANOTILHO; MOREIRA (2007), pág. 815.

enquanto direitos daqueles que precisam na medida da necessidade, obedecendo a um princípio de igualdade de tratamento⁷;

- b) A protecção deve apresentar-se como um sistema *geral/integral*, ou seja “abranger todas as situações de falta de meios de subsistência ou de capacidade de trabalho”⁸, desde a doença, o desemprego e a velhice;
- c) O sistema de protecção social deve apresentar-se como um sistema *unificado*, “de forma a abranger todo o tipo de prestações adequadas a garantir o cidadão em face de situações de auto-suficiência”⁹;
- d) O sistema de segurança social deve ser *descentralizado*, ou seja, deve ser autónomo em relação à administração central directa;
- e) A segurança social deve apresentar *natureza participativa*, ou seja, a constituição exige o envolvimento e a responsabilidade dos interessados no planeamento, gestão e avaliação do funcionamento do sistema de protecção social.

João Loureiro sustenta, “a partir de uma leitura ampla do objecto, o carácter misto, embora predominantemente juspublicístico, do direito da segurança social”¹⁰. Este autor procede a uma aproximação multidimensional do direito da segurança social, nomeadamente:

- a) Em sentido *organizacional*, “a segurança social reconduz-se ao complexo institucional que tem como tarefa a prossecução de actividades de segurança social”¹¹. Este complexo carece, contudo, de uma caracterização formal-legislativa para determinar quais as instituições envolvidas;
- b) Em sentido *funcional*, pode significar o conjunto de actividades que, não sendo de segurança social em sentido estrito, se traduzem, materialmente, em actos de segurança social;

⁷ MIRANDA; MEDEIROS (2010), pág. 1289.

⁸ CANOTILHO; MOREIRA (2007), Pág. 816.

⁹ CANOTILHO; MOREIRA (2007), Pág. 816.

¹⁰ LOUREIRO (2010), pág. 150 e 151.

¹¹ LOUREIRO (2010), pág. 152.

- c) Em sentido *formal*, o direito à segurança social é delimitado pela LBSS. Esta recorta três sistemas, o sistema de protecção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar;
- d) Em sentido *material* podemos caracterizar o direito da segurança social através de dois critérios. Em primeiro lugar a *natureza do risco ou da necessidade*, onde se afirma que a segurança social tem como função responder aos diversos riscos sociais que possam surgir, designadamente os riscos que se reflectem na capacidade de trabalho, provocando a diminuição dos rendimentos daí resultantes e os riscos geradores de despesas anormais, como a doença. Em segundo lugar o critério das *prestações sociais*. Estas são o amago da protecção social, assumindo as relações jurídicas prestacionais um lugar central.

Ilídio Neves define o direito à segurança social como um conjunto de prestações sociais com o objectivo de substituir, em caso de determinadas eventualidades, o rendimento perdido. Este fala de rendimento perdido no caso de “interrupção, redução ou cessação dos rendimentos do trabalho, ocorrência de encargos ou despesas para as quais os rendimentos disponíveis são insuficientes e carência de recursos, qualquer que seja a causa, determinante de insuficiência de meios de existência”. Estas situações, que se podem referenciar como riscos sociais, são eventualidades protegidas pela Segurança Social, um sistema que procura assegurar, da forma mais adequada possível, não só a substituição dos rendimentos perdidos, como também assegurar rendimentos de compensação dos encargos suportados, sem esquecer naturalmente a garantia do mínimo de rendimentos que permitam a subsistência, em nome da dignidade da pessoa humana.

Este autor afirma que podemos perceber o Direito à segurança social em três acepções¹² diferentes, que importa compreender para podermos perceber o seu exacto sentido e alcance.

- a) O direito à segurança social como *direito subjectivo potencial*, ou seja, como um compromisso estabelecido pela política legislativa, necessitando de uma intervenção política por parte do Estado;

¹² NEVES (1996), pág. 231 e 232.

- b) O direito à segurança social como *direito subjectivo geral* que transpõe uma obrigação formal dos Estado. Assim, exige-se que se legisle de forma adequada para obtermos medidas políticas eficazes;
- c) O direito à segurança social como *direito subjectivo concreto*, que se traduz na integração deste direito na ordem jurídica de cada um. Neste caso estamos perante a regulamentação do direito à segurança social através de legislação ordinária que define todos os pressupostos exigidos para que possa haver habilitação por parte de uma pessoa.

2. Formulações do Conceito de Direito à Segurança Social¹³

Os sistemas de protecção social apresentam, fundamentalmente, quatro objectivos¹⁴. Estes pretendem suavizar o consumo, assegurar rendimento contra riscos biométricos, aliviar a pobreza e proceder à redistribuição de rendimentos. Apesar de partilharem os mesmos objectivos, a forma como procedem à sua concretização é diferente em função da concepção adoptada.

Com origem na proposta apresentada pelo Chanceler Bismarck, a Concepção Laborista tem como ideia-chave a protecção dos trabalhadores dependentes, ou seja, aqueles que exercessem uma actividade económica subordinada e por conta de outrem. Esta concepção possui uma enorme influência sócio-laboral no plano histórico (evolução verificada na grande maioria dos países, no movimento de emancipação dos trabalhadores dependentes), no domínio jurídico (alterações no ordenamento do direito do trabalho) e no plano sociológico (desenvolvimento, graças às questões laborais, dos efeitos dos riscos da existência). Estas influências levaram a que a protecção social fosse enquadrada no âmbito do direito do trabalho. Nesta concepção é privilegiada uma certa função comutativa, o que torna a redistribuição dos rendimentos nula ou praticamente inexistente. Em causa está tão só assegurar a protecção social dos trabalhadores dependentes¹⁵, onde se argumenta que são os mais sujeitos aos riscos sociais por precisamente estarem dependentes/subordinados,

¹³ Neste ponto seguimos de perto NEVES (1996), pág. 233 e ss.

¹⁴ BARR (2010).

¹⁵ Na realidade, apesar de exigir adequações a protecção dos trabalhadores por conta própria não está completamente excluída.

contudo também permite conhecer as situações existentes de uma forma muito mais objectiva. No âmbito das prestações onde o objectivo inicial é atribuir prestações substitutivas do rendimento perdido, foram-se adicionando prestações com objectivos diferentes, como rendimentos de compensação de determinados encargos ou despesas, financiados num regime de quotas sociais, onde não apenas os trabalhadores, mas também os empregadores são chamados a contribuir.

Por sua vez a *concepção universalista*, como o nome indica contém a ideia-chave de globalidade, já que visa a protecção de todos, incluindo residentes estrangeiros e apátridas. Demonstra uma influência clara dos movimentos culturais e sociais do pós 2ª Guerra Mundial, desencadeado pelo relatório de Lord Beveridge. Por possuir o objectivo de igualar as pessoas face à incidência geral dos riscos sociais afasta-se da necessidade de conhecer o estatuto económico-profissional dos beneficiários. Ao não procurar uma correlação entre a dimensão do dano e o benefício que é proporcionado pelas prestações, afasta-se da ideia de seguro que a concepção anterior demonstrava. Esta protege indiscriminadamente, não subsistindo uma distinção entre trabalhadores e não trabalhadores.

A Universalidade de protecção permite que exista uma função redistributiva, que alia ou associa à ideia de protecção básica a criação de uma uniformização mínima, duas notas que a concepção anterior não possui. Resta ainda referir o financiamento. Existe um claro privilégio do financiamento público através de receitas fiscais por se considerar que a universalidade é conseguida através da solidariedade geral. A existência de contribuições, quando existem, é fixada num montante escalonado, para se adequar à natureza básica dos valores das prestações.

Por fim, a *concepção solidarista* tem como ideia-chave a protecção daqueles que têm insuficiência de recursos. Assente numa influência do sistema de assistência social, esta concepção, é vocacionada para a protecção de alguns sectores da sociedade que, por diferentes razões, são marginalizados ou empobrecidos. Não nos deparamos com uma ideia de universalidade, mas sim uma ideia de selectividade dos cidadãos mais desfavorecidos que, como característica, apresentam a expressão de protecção das pessoas que possuam carência económica, independentemente da causa que originou tal situação. Temos, por esta via, a utilização da protecção social como forma de redistribuição dos rendimentos. Para ser possível ter direito às prestações sociais é necessário o reconhecimento dos níveis reais de

rendimento. Esta concepção teve como mérito chamar a atenção para a necessidade de determinados sectores, mais indigentes, carecerem de protecção e atenção por parte do Estado, aquando da afectação dos recursos financeiros disponíveis.

Actualmente não podemos afirmar que existe uma categorização rígida dos diversos sistemas de protecção social. De facto, é visível uma generalização de opções ecléticas nas concretizações do direito à segurança social. Porém, existe um conjunto de desafios que se apresentam como comuns aos diversos sistemas e que caracterizam a crise actual do Estado-providência. No presente, o envelhecimento generalizado da população causado pelo crescente aumento da longevidade, combinado com a diminuição da taxa de natalidade, aumenta o rácio de dependência. O crescente rácio de dependência significa que existem mais pensionista que serão suportados por cada vez menos trabalhadores, criando uma crise de financiamento e de justiça intergeracional¹⁶. Os sistemas de protecção enfrentam, ainda, o desafio apresentado pelas alterações do mercado de trabalho. De facto, o período de desemprego e de baixas taxas de crescimento levou à diminuição dos recursos disponíveis e, em alguns países, à liberalização do mercado de trabalho, na tentativa de diminuir esse mesmo desemprego. Podemos afirmar que o modelo de emprego estável, que assegurava carreiras contributivas para o sistema de segurança social, longas e sem discontinuidades, terminou. Sendo assim, surge um novo risco social, a insuficiência de contribuições. Por último, as alterações significativas das estruturas familiares¹⁷, que se traduzem no aumento das famílias monoparentais, acabam por originar novas exigências aos sistemas de protecção social, contribuindo assim para o agravar da sua crise.

3. A Segurança Social como um dever

A protecção social é, diversas vezes, encarada apenas como uma obrigação a ser prestada por parte de um Estado¹⁸. Ainda assim, parece-nos que um direito tem, em regra, uma outra face, devendo ser encarado como uma moeda onde de um lado possuímos o direito, mas na face contrária está presente o dever¹⁹. De facto, para podermos exigir o

¹⁶ HINRICHS; LYNCH (2012), pág. 361.

¹⁷ PEREIRINHA (1997).

¹⁸ Mais à frente analisaremos a obrigatoriedade do Estado português em criar um sistema de segurança social.

¹⁹ NABAIS (2003-2005), pág.739.

cumprimento de um direito que, do nosso ponto de vista é capital, é basilar possuímos a consciência de que existe por outro lado um dever fundamental em cumprir determinadas obrigações. Esta visão está presente na própria constituição onde, no seu art.º 12.º/1, se estipula a universalidade não só dos direitos, mas também, dos deveres nela consagrados. Na visão liberal, não existe necessidade de previsão legal dos deveres, sendo que estes se identificam com os direitos²⁰. Assim, corresponderiam, aos direitos fundamentais, deveres que podemos designar de “deveres de direitos fundamentais”²¹. A visão liberal não abrange, contudo, os verdadeiros deveres fundamentais, considerados como categoria autónoma.

Os deveres fundamentais encontram, segundo Casalta Nabais²², o seu fundamento lógico na “expressão da soberania fundada na dignidade da pessoa humana”, o que significa que “o Estado tem por base a dignidade da pessoa humana” e por conseguinte “os deveres fundamentais são, em larga medida, criação do legislador constituinte, que dispõe de uma margem de liberdade muito superior à que dispõe em sede dos direitos fundamentais, uma vez que os direitos não são objecto de criação do legislador constituinte, mas apenas objecto do seu reconhecimento”.

Por sua vez, o fundamento jurídico dos deveres fundamentais habita na constituição, o que significa que a inexistência de previsão constitucional impede a qualificação de um dever como fundamental.

Um dever fundamental caracteriza-se²³ “como uma posição jurídica passiva, autónoma (face aos direitos fundamentais), subjectiva (exprime uma categoria subjectiva), individual (só por analogia se poderá englobar as pessoas colectivas) universal e permanente (têm por base a regra da universalidade e não discriminação). É necessário não esquecer, também, que um dever fundamental apenas vale na medida em que disponha de consagração na constituição, seja ela expressa ou implícita.”

No caso do dever de contribuir para o financiamento da Segurança Social não encontrámos, na CRP, qualquer dever fundamental expressamente consagrado “o que todavia, não surpreende, uma vez que situação idêntica se verifica com o próprio dever

²⁰ Gomes Canotilho refere que não devemos encarar que a um direito fundamental corresponde a um dever fundamental. De facto a perspectiva de correlatividade deve ser afastada.

²¹ NABAIS (2003-2005), pág. 741.

²² NABAIS (2003-2005), pág. 743 e ss.

²³ NABAIS (2007), pág. 632.

fundamental de pagar impostos, pois também esse dever não dispõe de uma consagração expressa na Constituição”²⁴. Parafrazeando Casalta Nabais, não faltam manifestações implícitas do dever de contribuição para o financiamento da Segurança Social. O próprio art.º 63 é exemplo disso pois tem subjacente um sistema de segurança social financiado autonomamente face ao Orçamento de Estado, uma vez que cabe ao Estado subsidiar, e não financiar, um sistema unificado e descentralizado.

É possível convocar, ainda, a ideia de que “as contribuições para a SS são impostos dado que a generalidade da doutrina fá-lo, pelo menos para efeitos jurídico-constitucionais. Sendo assim, é de retirar que o fundamento para o pagamento dos impostos é o mesmo para o dever de contribuir para o sistema de segurança social. Deste modo, encontramos por estas vias um fundamento para considerarmos a existência de um dever fundamental de contribuir para a segurança social”²⁵.

Podemos, por fim, mobilizar a ideia, defendida por parte da doutrina, de que as contribuições para a Segurança Social são contribuições. Sendo assim, o fundamento para o dever de contribuir para a segurança social não resulta do explanado acima. O fundamento para este dever pode sim resultar da característica da bilateralidade. De facto, podemos retirar do correlativo direito às prestações um dever, por parte da população, de contribuir para a Segurança Social.

4. Os sistemas de Financiamento da Segurança Social

A actividade estadual assumiu, desde finais do século XIX, e com o esmorecer das teorias liberais, uma importância crescente. Esta importância é tão evidente que, no domínio da Segurança Social, se instalou na mente dos cidadãos a convicção da sua irreversibilidade, assumindo-se como um verdadeiro direito inalienável.

Actualmente as funções económicas básicas de um Estado moderno são quatro: regulamentação do mercado, condução da política económica, redistribuição dos rendimentos e protecção social. Esta última só pode ser conseguida de duas maneiras, aforrar

²⁴ NABAIS (2007), pág. 633.

²⁵ NABAIS (2007), pág. 633.

a produção actual para usar no futuro ou efectuar uma troca da produção actual pela promessa de uma parte da produção futura²⁶. Estas duas ideias deram origem às duas maneiras mais comuns de financiar um sistema de protecção social, o *sistema de capitalização* e o *sistema de repartição*.

O *sistema de capitalização* consiste na acumulação das contribuições recebidas, pelo que o equilíbrio se estabelece entre o valor do somatório das quotizações totais a que um individuo é sujeito durante a vida activa, e o valor actual do montante de encargos a ter com o mesmo, após o fim desta. Este regime de capitalização pode ser individual ou colectivo, reflectindo esta diferença na forma como são inscritas as contribuições, se numa conta individual ou numa conta colectiva. Desde que o rendimento gerado pelo investimento seja suficiente para suportar os pagamentos, este sistema não dependerá de receitas futuras, tornando-se assim menos sensível às alterações da demografia e da própria economia. Este regime de financiamento apresenta diversas vantagens, entre as quais a rejeição das transferências entre gerações. Portanto, as contribuições para a segurança social não são encaradas como um imposto, sendo reconhecidas como uma imagem de poupança forçada, vista com maior agrado, assemelhando-se a um seguro para o futuro onde o sacado é o próprio beneficiário das prestações. Possui também a vantagem de induzir ao investimento, permitindo a acumulação de riqueza, ao invés da mera transferência de recursos, e ainda reduz a dependência da intervenção estadual na concessão das diversas prestações. Apesar destas vantagens apresenta aspectos negativos bastante graves como a falta de flexibilidade dos capitais que estão acumulados, que para além de pouco maleáveis ainda apresentam a necessidade de serem administrados, o que vai criar um segundo aspecto negativo. Acrescidamente a estes problemas, apresenta o enorme defeito de não permitir uma redistribuição dos rendimentos, não podendo ser opção se se tiver como objectivo a correcção de desigualdades sociais.

Por oposição temos o *sistema de repartição* que se caracteriza pela utilização imediata dos recursos captados, através das contribuições, para pagamento das pensões. Pode afirmar-se que há transferência directa do poder de compra entre gerações. A repartição pode ser ex-ant, na qual a distribuição é calculada não em função dos encargos efectivos mas dos encargos prováveis que as prestações irão apresentar. Graças a este sistema foi possível

²⁶ BARR (2002).

corrigir alguns dos defeitos apresentados pelo sistema de capitalização. Contudo as contribuições passam a apresentar uma transferência entre gerações, obrigando os trabalhadores e as entidades empregadoras a abrir mão de parte dos rendimentos com o objectivo futuro de adquirir benefícios. O esforço exigido é justificado com a obtenção de rendimentos no futuro, por outras palavras gera nos contribuintes a expectativa legítima de quando for necessário receber igualmente prestações, que na lógica deste regime serão suportadas pelas gerações futuras. Este sistema perpetuar-se-ia no tempo, desde que não acontecessem alterações nas variáveis que o permitem funcionar.

A actual crise nos sistemas de segurança social fica a dever-se às alterações bastante significativas das premissas em que estes sistemas foram criados. A evolução da demografia e da economia, no âmbito social e laboral, eram princípios cuja evolução nas últimas décadas não foi acompanhada por parte dos sistemas de financiamento. A evolução demográfica demonstra uma enorme taxa de envelhecimento da população²⁷ e, por conseguinte, de dependência dos sistemas sociais²⁸. É impreterível que neste momento se faça uma remodelação do sistema. O financiamento com base em contribuições, por parte dos contribuintes que esperam no futuro receber as suas pensões, é posto em causa pelo elevado crescimento da taxa de dependência. O desequilíbrio é, neste momento, evidente e diversos estudos demonstram que este regime de solidariedade entre contribuintes e pensionistas, que mais não é do que solidariedade entre diferentes gerações, não funciona nos moldes definidos.

O cenário de insustentabilidade já evidente nos anos 90 levou a um debate que ultrapassou a simples opção entre um sistema de capitalização e repartição, passando a discussão a estar centrada entre *esquemas de benefício definido* e *esquemas contribuição definida*. O *esquema de benefício definido* traduz-se na definição do montante da pensão através do historial de rendimentos do trabalhador, garantindo assim uma taxa fixa de substituição sobre os salários declarados na totalidade da carreira profissional. Assim, tanto o retorno de activos como a evolução da taxa de mortalidade são geridos através do valor da contribuição. Ribeiro Mendes assevera que o esquema de benefício definido “é estabilizador

²⁷ A preocupação pelo elevado envelhecimento da população, que colocaria em causa a sustentabilidade do sistema, era já um dos problemas constatados pela Comissão do Livro Branco da Segurança Social (Janeiro de 1998).

²⁸ O aumento da Taxa de dependência, expressão da relação que existe entre o número de contribuintes e pensionistas, é um efeito directo do aumento da esperança média de vida. NABAIS (2007), pág. 595.

de expectativas, mas revela uma grande rigidez perante contextos desfavoráveis: os direitos estão juridicamente garantidos pelo Estado de Direito, e mesmo certas expectativas acerca das prestações futuras podem ter validade nos sistemas jurídicos mais vincadamente garantísticos”²⁹. No *esquema de contribuição definida*, pelo contrário, o valor da pensão é resultado do valor dos activos acumulados, ou seja as pensões seriam resultado da capitalização das contribuições até à passagem à reforma. “O benefício formar-se-ia de forma contingente dos rendimentos obtidos nos mercados financeiros pela aplicação dos fundos de contribuições sociais acumuladas”³⁰.

Recentemente adoptou-se em diversos países, entre os quais a Polónia, Suécia, Letónia e Itália³¹, um novo método de financiamento denominado *Notional Defined Contribution*. Este espelha a filosofia do sistema de capitalização mas com uma estrutura de financiamento do sistema de repartição³². Consiste na criação de contas individuais de poupança sem que exista um real depósito das contribuições, sendo estas usadas para pagar as pensões actuais como num sistema de repartição. Ao contrário do *esquema de contribuição definida*, a rentabilização das contribuições resulta de uma taxa fixa “virtual”, determinada pelo Estado, que normalmente está ligada três factores, nomeadamente, o factor demográfico, o factor económico e o factor financeiro. Este sistema apresenta diversas vantagens, entre as quais destacámos a inexistência de risco financeiro, característica dos modelos de capitalização, e a diminuição dos custos na manutenção de um sistema de protecção social³³.

5. O Sistema de Segurança Social Português

5.1 Direito à Segurança Social na CRP

A segurança social, tal como a Constituição a prevê, reveste a finalidade específica de um sistema e objecto de um direito; num outro sentido, pode ser encarada, numa vertente

²⁹ MENDES (2011), pág. 77.

³⁰ MENDES (2011), pág. 78.

³¹ BARR (2010), pág. 12.

³² WILLIAMSON (2004), pág. 1.

³³ WILLIAMSON (2004), pág. 4.

objectiva, como incumbência do Estado, e numa vertente subjectiva, como um complexo de direitos e deveres das pessoas³⁴.

De facto, a segurança social está presente em toda a Constituição. Aparece-nos no pórtico da Constituição (princípios fundamentais), na constituição do indivíduo, na constituição da sociedade e na constituição do Estado³⁵. Apesar de forma implícita a segurança social aparece logo no art.º 9 d), nas *tarefas fundamentais do Estado*. Efectivamente, encontra-se adjacente à prossecução do bem-estar da população e da qualidade de vida do povo a existência de um serviço de apoio social. Na Constituição da Sociedade, o art.º 81, alíneas a) e b) atribui como incumbências prioritárias do Estado a promoção do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas. Por sua vez, na constituição do indivíduo, o Direito à segurança Social está consagrado no art.º 63º/1³⁶ e dá expressão àquilo que poderá considerar-se por constituição social³⁷. Assim, o Estado Português é qualificado, pela CRP, como Estado Social levantando a questão de saber se estamos perante um direito subjectivo público, por parte dos que não conseguem, de forma autónoma, alcançar uma existência compatível com a dignidade da pessoa humana. Para além disso, é certamente importante a questão de saber se nos encontramos perante um direito susceptível de integrar o elenco dos direitos, liberdades e garantias. No caso de nos defrontarmos com uma resposta positiva, estaríamos perante não apenas um regime geral, mas também um regime especial, a aplicabilidade directa. Seguindo Gomes Canotilho parece-nos que estamos perante um direito análogo, sujeito ao regime geral mas não beneficiando do seu regime especial. Independentemente desta questão, não restam dúvidas de que o direito à segurança social é um típico direito social de natureza positiva que por

³⁴ LEAL (1977-1979), Pág. 339.

³⁵ NABAIS (2007).

³⁶ A epígrafe do art.º é “Segurança social e solidariedade”. O termo solidariedade foi acrescentado na revisão constitucional de 1997 e reforça a ideia de redistribuição de rendimentos. Na doutrina o termo solidariedade é dividido em quatro dimensões, solidariedade nacional (transferência de recursos entre cidadãos), solidariedade laboral (constituída pelos mecanismos redistributivos no âmbito da protecção de base profissional) solidariedade particular (contribuição de instituições particulares para os objectivos da Segurança social) e por último a solidariedade intergeracional (assenta o seu funcionamento na combinação do método da repartição com o método da capitalização).

Os restantes números dizem respeito a princípios e regras que norteiam a definição e concretização legal do regime.

³⁷ CANOTILHO (2007), pág. 347. No caso Português a constituição social não se refere apenas a um conceito extraconstitucional mas a um superconceito que engloba os princípios fundamentais daquilo a que apelidamos de “direito social”.

força da CRP, no seu art.º 62/2º, entrega a incumbência de organizar e manter um sistema de segurança social ao Estado.

Em suma, “o direito à segurança social constitui uma realidade heterogénea, que inclui no seu âmbito, direitos, poderes e faculdades muito diversos e com força jurídica distinta. Quer dizer: o direito à segurança social, no sentido de “direito como um todo”, abrange várias faculdades concretas, designadamente, a protecção através de prestações pecuniárias nas situações de reforma, aposentação, invalidez e sobrevivência, mas também prestações em espécie, através, por exemplo, da prestação de cuidados”³⁸.

Apesar da existência obrigatória de um direito à protecção social, a CRP deixa a cargo do legislador ordinário os moldes de organização e financiamento da Segurança Social³⁹. Esta imposição constitucional possibilita que os preceitos relativos aos direitos sociais possam ser objectivados de pouco densificados⁴⁰, e permite ao legislador configurar o conteúdo dos direitos de acordo com os recursos disponíveis. Isto levanta o problema de se saber até onde a margem de conformação, por parte do legislador, existe. Esta questão levantou-se no que diz respeito à convergência de pensões, onde a doutrina se divide. Pedro Gonçalves⁴¹ afirma que o direito à segurança social, previsto constitucionalmente, não se pode compor “como um direito imune ou resistente à margem de livre conformação política do legislador, isto é, se se pode claramente afirmar a persistência, enquanto autónoma e imediata decorrência do texto constitucional, de um *direito à pensão*, já não se pode ir ao ponto de afirmar a subsistência, igualmente a esse nível de um *direito a uma determinada pensão*”⁴².

Parte da doutrina entende que “quando o parâmetro de verificação da constitucionalidade é este último tipo de normas (as normas que impõe ao Estado a realização de tarefas concretas e definidas no âmbito da realização dos direitos sociais) e

³⁸ Novais (2010), pág. 34.

³⁹ A CRP é omissa na questão dos sistemas de pensões e prestações sociais, como também nos critérios necessários para sua concessão. Podemos afirmar que a CRP apenas declara a necessidade de existência de um sistema de protecção social, deixando a cargo do legislador ordinário a organização total do sistema, bem como as regras de funcionamento e de financiamento.

⁴⁰ Acórdão N.º 862/2013, Pág. 10.

⁴¹ GONÇALVES; AZEVEDO (2013).

⁴² Não se pretende, todavia, afirmar que existe a possibilidade de conformação dos direitos sem existência de qualquer controlo. De facto, a conformidade das medidas estará sempre dependente do respeito pelos princípios constitucionais, entre os quais, o Princípio do Estado de Direito Democrático, o princípio da segurança jurídica, o princípio da igualdade e o princípio da proporcionalidade.

sempre que a lei ordinária já concretizou, total ou parcialmente, aquelas imposições constitucionais precisas, entende-se que o legislador perde margem para um eventual retrocesso”⁴³. Gomes Canotilho refere que a liberdade do legislador está limitada pelo núcleo essencial já realizado, se bem que não se pode defender “uma tese de total irreversibilidade de direitos sociais adquiridos, devendo esta entender-se com razoabilidade e com racionalidade, pois poderá ser necessário, adequado e proporcional baixar os níveis de prestações essenciais para manter o núcleo essencial do próprio direito social”⁴⁴.

O Tribunal Constitucional, no Acórdão 862/2013, afirma que a própria garantia da manutenção do conteúdo mínimo do direito à pensão pode exigir a diminuição do seu montante, de forma a preservar a manutenção desse núcleo essencial. De facto, o mesmo acórdão sublinha que o pleno cumprimento do programa constitucional dos direitos sociais depende “essencialmente de factores financeiros e materiais que, em grande medida, o Estado não domina, sendo que a ideia de preservação do núcleo essencial não se pode confundir com a ideia de um princípio de proibição do retrocesso social”.

5.2 O Modelo Português

A Segurança Social caracteriza-se por apresentar um conjunto de princípios basilares à sua actuação. Estes princípios norteiam a actuação e organização da estrutura da Segurança Social. Apesar da existência destes princípios gerais o nosso sistema não é uno, apresentando um conjunto de subsistemas, com lógicas, objectivos e formas de financiamento radicalmente diferentes.

A sistematização organizacional da Segurança Social está explanada na Lei n.º 4/2007 de 16 de Janeiro que apresenta três sistemas⁴⁵: O sistema de Protecção Social e Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar.

⁴³ Acórdão N.º 862/2013, Pág. 10.

⁴⁴ CANOTILHO (2008), Pág. 265.

⁴⁵ Na descrição que se faz em seguida dos Sistemas da Segurança Social seguimos de perto CABRAL (2010).

O *Sistema de Protecção Social e Cidadania* previsto nos art.º 26 e seguintes, de base não contributiva, tem por objectivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e coesão sociais, incluindo para tal três subsistemas. Primeiramente, o *subsistema de acção social* que elenca como objectivos os da reparação e prevenção de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção e de vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades. Os seus objectivos de combate à pobreza e marginalização social concretizam-se através de um conjunto de serviços e equipamentos sociais. Por sua vez, o *subsistema de solidariedade* visa assegurar direitos essenciais de forma a prevenir e erradicar as situações de pobreza e exclusão, e garantir prestações em situações de comprovada necessidade, que não se encontram incluídas no sistema previdencial. Por último, o *subsistema de protecção familiar* que pretende, como o nome indica, assegurar a compensação de encargos familiares, garantindo o pagamento de prestações.

O *Sistema Previdencial*, previsto no art.º 50 e ss. apresenta-se como um sistema de base contributiva e visa garantir a substituição dos rendimentos de base laboral perdidos em consequência da verificação das eventualidades previstas, entre elas a doença, parentalidade, desemprego, acidentes de trabalho, velhice, entre outras.

Por fim, o *Sistema Complementar* caracteriza-se pela necessidade de adesão e apresenta-se como um regime público de capitalização. Apresenta, ainda, regimes complementares de iniciativa colectiva e individual.

6. Os princípios no financiamento da Segurança Social

O Financiamento da Segurança Social está regulado no Capítulo VI da Lei de Bases da Segurança Social e obedece a dois princípios, o *princípio da diversificação das fontes de financiamento* e o *princípio da adequação selectiva*. O primeiro “implica ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros tendo em vista, designadamente, a redução dos custos não salariais da mão-de-obra”. Retira-se deste princípio que o financiamento da segurança social deve consistir de diversas fontes que não apenas as resultantes do trabalho.

Assim sendo, a segurança social não apresenta unicidade na sua forma de financiamento, recorrendo desde transferências do OA, a consignação de receitas fiscais e a contribuições.

Por sua vez, o Princípio da Adequação Selectiva consiste “na determinação das fontes de financiamento e na afectação de recursos financeiros, de acordo com a natureza e os objectivos das modalidades de protecção social definidas na presente lei e com situações e medidas especiais, nomeadamente as relacionadas com políticas activas de emprego e de formação profissional”, ou seja, o princípio da adequação selectiva, concretizado no art.º 90 da LBSS, que foi requerido na sequência da criação do Livro Branco da Segurança Social⁴⁶, demonstra a necessidade de adequar as formas de financiamento às modalidades de protecção social correspondentes. Deste resulta que o Sistema de Protecção Social de Cidadania deve ser financiado através de transferências do Orçamento de Estado e consignação de receitas fiscais. As prestações substitutivas de rendimentos de actividade profissional bem como as políticas activas de emprego e formação profissional, no âmbito do sistema providencial, devem ser financiadas por contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras. Este princípio tem, contudo, um carácter unidireccional⁴⁷. O seu objectivo é evitar, como aliás aconteceu no passado, que as contribuições para a segurança social sejam utilizadas para financiar o sistema de Protecção Social de Cidadania. Parece-nos, todavia, que o inverso é questionável. De facto, este princípio não pode significar que as fontes de financiamento utilizadas para o sistema de Protecção Social de Cidadania não possam ser utilizadas no Sistema Previdencial. Se a situação financeira do mesmo o exigir não podemos defender que não se poderá utilizar fontes diversas das contribuições. Esta opção significaria que estaríamos a desresponsabilizar o Estado da protecção social que o sistema providencial confere. Esta ideia está materializada no D.L 367/2007, art.º 14º/3, que manifesta a possibilidade de haver transferências do OA e do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social quando esta se justificar pela situação financeira do sistema.

⁴⁶ CABRAL (2010), pág. 22.

⁴⁷ CABRAL (2010), pág. 24.

7. A reforma do Estado, em especial da Segurança Social

A necessidade de reforma do Estado social é um assunto recorrente e antigo. Argumenta-se que o Estado sofre de hipertrofia devido ao aumento das necessidades de protecção social e, conseqüentemente, ao aumento da despesa pública. A necessidade de reforma do Estado e da socialidade, e nomeadamente dos sistemas de segurança social, é um debate que, apesar de antigo, demonstra que as condições que se previam, aquando da criação dos sistemas modernos de protecção social, não perduraram. Efectivamente, a quebra da natalidade e o aumento da esperança média de vida, que nos leva ao envelhecimento da população, agravou o rácio de dependência dos idosos em relação à população activa. Estes factores conjugados alicerçam o tema da sustentabilidade do nosso Sistema de Segurança Social. Apesar destas razões serem as mais evidentes e debatidas, este problema está, também, intrinsecamente ligado à estabilidade do vínculo laboral, que actualmente sofre uma profunda transformação. De facto, o fenómeno que existia anos atrás, de um trabalhador somente possuir um emprego durante a vida, deixou de ser realidade. A estabilidade deu lugar à precaridade, adicionando ainda ao sistema um maior encargo, o aumento das despesas com o desemprego. Podemos associar ainda a actual crise financeira e a enorme dívida soberana que veio acentuar a necessidade de reforma. Verdadeiramente, estes conjuntos de razões permitem percebermos a exigência de reforma do Estado Social⁴⁸.

As reformas das políticas públicas podem ser apresentadas através de dois tipos, as reformas sistémicas e as reformas paramétricas⁴⁹. Pelas primeiras entendemos as alterações estruturantes, alterações de sistema, que envolvem opções políticas de fundo e até opções ideológicas. Pelo contrário, as reformas paramétricas são as alterações fugazes que se fazem em algumas componentes do sistema, visando a obtenção de resultados rápidos, mas que não envolvem uma alteração matricial do sistema.

A última reforma do sistema de Segurança Social remonta à Lei 4/2007, que aprovou a nova Lei de Bases da Segurança Social. Esta enquadra-se numa reforma de tipo

⁴⁸ Uma palavra para, em concordância com Costa Cabral, afirmarmos que nos dias de hoje reformarmos o Estado significa, para a grande maioria, reduzir os níveis de protecção e os níveis de generosidade. De facto, crise, na esteira de Pierson, é um pretexto para adoptarmos políticas de contenção. Reformar o Estado, no nosso ponto de vista, deveria ser para melhorar, aumentar e reforçar os apoios sociais, tendo como horizonte a melhor exploração e afectação de recursos.

⁴⁹ CABRAL (2013), pág. 155.

paramétrico. De facto mantém o esquema, no essencial, e introduz alterações no modo de calcular o benefício, incidindo principalmente no risco de esperança de vida, através da introdução do “factor de sustentabilidade” na fórmula de cálculo. “Trata-se de um coeficiente de desconto a aplicar ao valor da pensão estatutária, resultante do rácio entre a esperança de vida à idade da reforma no momento da introdução da legislação e a esperança de vida nessa idade, no momento em que ela seja efectivada⁵⁰”. Para além disto, a actualização das pensões passou a ser feita por indexação modulada ao Índice de Preços do Consumidor, segundo escalões de montantes e o crescimento do PIB. Foi ainda antecipada a convergência das fórmulas de cálculos das pensões. Por fim, o montante mínimo das pensões passou a ter como referência um Indexante Mínimo de Apoios Sociais, colocando de lado a sua determinação através do salário mínimo nacional.

Como consequência desta reforma, a Comissão Europeia reviu as projecções que tinha feito em 2006. A ruptura do sistema foi adiada para 2036, segundo a projecção oficial de 2007. Este resultado foi conseguido através da adequação do valor das pensões mas nem por isso o problema foi resolvido de forma definitiva⁵¹.

No caso das pensões de reforma, segundo Nicholas Barr, só existem quatro instrumentos disponíveis para conseguir uma diminuição dos custos. O primeiro é a diminuição da pensão, quebrando a promessa feita aos pensionistas, o segundo é o aumento das contribuições, o terceiro é o aumento da poupança e, por último, o aumento da idade de reforma⁵². Qualquer destas opções tem consequências no âmbito dos princípios plasmados na constituição. Isto não significa que não seja necessária uma reflexão profunda sobre esta problemática. Actualmente Portugal é marcado por um quadro de profunda recessão devido a uma crise económica e financeira. Esta recessão é marcada pelo aumento da taxa de desemprego, por uma crise das finanças públicas e por uma crise na dívida pública que nos levou à perda da nossa soberania económica e financeira. Este período é notável pelo memorando de entendimento que foi celebrado com a Troika porque, devido ao mesmo, tem sido recorrente a adopção de medidas que, no que à Segurança Social diz respeito, trazem cortes que podem ser caracterizados como desenquadrados, devido à falta de orientação que demonstram, sem definição de períodos de transição, e por fim, que colocam em causa

⁵⁰ MENDES (2011), pág. 123.

⁵¹ MENDES (2011), pág. 131.

⁵² BARR (2010).

direitos adquiridos, ou seja, situações jurídicas perfeitamente estabilizadas no espaço e no tempo, forjadas ao abrigo de legislação anterior.

8. O princípio da Justiça Intergeracional

O princípio da justiça intergeracional possui diversos desafios especiais, o que exige um grande esforço para a identificação dos mesmos e as respectivas implicações nas suas soluções. Um grande exemplo que se pode apresentar é a existência ou não de obrigações para com a geração futura. De facto, é possível pensarmos numa geração que ainda não exista, fazendo com que a teorização das obrigações que devem existir para com elas seja difícil de discernir. A resposta a esta questão irá depender da teoria que considerarmos sustentar a justiça intergeracional. Mas antes disso é necessário considerar que o princípio da justiça intergeracional possui diversas questões prévias que necessitam de ser tratadas antes de podermos avançar na sua concretização.

Antes de tudo é necessário explicarmos aquilo que entendemos por geração. De facto, o termo “geração” é ambíguo, ou seja, “geração, é uma entidade abstracta composta por indivíduos, esses sim concretos, mas cuja identidade pessoal não se constrói apenas sobre tal conceito”⁵³. O seu sentido comum é que se refere a um grupo de pessoas que nasceram na mesma altura, ou seja, aproximadamente na mesma época. O enquadramento que uma pessoa possa ser “vítima” é a manutenção constante na mesma geração. O que queremos dizer com isto é que a geração conhecida como “baby boomers” será sempre conhecida por esse nome, independentemente dos anos que tenham passado. A definição de geração mostra-se claramente diferente da de grupo etário, que se refere às pessoas que estão na mesma fase temporal da vida. Um exemplo deste grupo são os idosos. Podemos afirmar que uma pessoa se mantém, até à sua morte, na mesma geração mas que o seu grupo etário é alterado durante as diversas etapas da sua vida.

O princípio da Justiça intergeracional está ligado a diversas dimensões concretizadoras, desde as políticas sociais, passando pelas políticas fiscais, do ensino e da saúde. No caso em concreto iremos encará-lo apenas na perspectiva social, ou seja, no campo

⁵³ MENDES (2011), pág. 43.

de acção do sistema de protecção social, mais propriamente no âmbito do sistema previdencial. Contudo, o princípio da justiça intergeracional pode ser observado de diversas maneiras, intimamente ligadas à nossa ideologia, que acaba por influenciar o nosso conceito de justiça e assim o conceito de justiça entre gerações. Janna Thompson descreve uma nação como um conjunto de políticas intergeracionais, e conseqüentemente de teorias de justiça, direitos e responsabilidade política, que reflectem a importância das relações entre gerações.

As *teorias liberais* estabelecem que cada indivíduo tem um certo conjunto de direitos, como ser humano e membro de uma sociedade. Contudo, aqueles que ainda não nasceram não possuem quaisquer interesses. É verdade que irão possuir interesses mas, na concepção liberal, não se alcança a ideia de que as nossas acções podem colidir com os direitos da futura geração. É o problema bem conhecido da falta de identidade, onde aquelas que não nasceram não possuem interesses ou direitos. Do ponto de vista de Janna Thompson⁵⁴ as teorias liberais falham em explicar a justiça intergeracional. Efectivamente, segundo a autora, a maneira como estas estão teorizadas faz com que as preocupações centrais destas teorias sejam as premissas acerca do indivíduo e dos seus interesses, remetendo para segundo plano as relações entre gerações.

As *teorias comunitárias* centram-se em duas ideias fundamentais. A primeira delas remete-nos para a integração. Isto significa que as teorias comunitárias tipicamente enquadram a pessoa como parte de uma comunidade. Esta comunidade determina e define a própria identidade, que motiva as suas acções e cria obrigações. A segunda ideia desta teoria é que existe a partilha de um bem comum, e esse bem comum define as relações e obrigações. Assim, enquadrando as diferentes gerações compreendemos que uma sociedade é intergeracional, ou seja, enquadra pessoas de diferentes gerações e é o berço das gerações futuras. Sendo assim, uma comunidade deste género possui obrigações não apenas com o presente mas também com o passado e com o futuro. Esta teoria vê como central as relações entre gerações, configurando as obrigações como relações de cooperação numa comunidade baseada no bem comum.

As *teorias contratualistas* procuram justificar, e explicar, ideais morais, ideais políticos e princípios a partir da noção de “cooperação entre iguais”. Para estas teorias existe um conjunto de conceitos chave, nomeadamente, a cooperação, o acordo e a igualdade.

⁵⁴ GOSSERIES (2012), pág. 28.

Apesar da partilha destes conceitos chave, dentro das teorias contratualistas existem duas aproximações⁵⁵. Para a aproximação *contractarian* o interesse central é a pessoa, e a tentativa de maximizar esse interesse irá levar a que a pessoa aja moralmente, bem como consinta na existência de uma autoridade governamental. Assim, para esta visão a cooperação refere-se à obtenção de vantagens mútuas, o acordo refere-se à obtenção de concordância entre os agentes actuais com o objectivo de subscrever um sistema estável de cooperação e a igualdade é concebida como uma igualdade entre agentes. Pelo contrário a aproximação *contractualist* agarra-se à ideia de que devemos respeitar as pessoas, o que requer que os princípios morais sejam tais que possam ser justificados para cada pessoa. Assim, entendem a igualdade como igualdade de pares fundamentada em considerações de moralidade. A cooperação é caracterizada pela justiça e o acordo é baseado em princípios morais. Contudo, as teorias contratualistas deparam-se com dificuldades. A cooperação é bastante dificultada pelo grande espaço temporal entre gerações, o que faz com seja quase impossível que consigam entrar em actividades genuinamente cooperativas ou chegar a um acordo com a geração presente. Levanta-se ainda o problema de percebermos como distribuir bens produzidos por empreendimentos produtivos. Apesar do problema da interacção implicar que as gerações futuras não podem partilhar empreendimentos existe um problema ainda maior, a noção de partilha de empreendimentos produtivos é a base das teorias contratuais que parece que não se pode aplicar aqui.

Conquanto, independentemente da aproximação que façamos ao conceito de justiça intergeracional, no caso da segurança social, encará-lo-emos de duas formas distintas, como uma releitura do princípio da igualdade⁵⁶ e como refracção do princípio da sustentabilidade. Na primeira perspectiva estamos perante a exigência, que deve ser garantida por parte do Estado, de uma geração não consumir os recursos da outra e sobretudo garantir a igualdade de sacrifícios e benefícios entre as diferentes gerações. No caso da sustentabilidade, esta pressupõe “um olhar longitudinal sobre o futuro atento ao evoluir do ciclo da vida individual e à sobreposição de fases diversas do ciclo vital de pessoas pertencentes a gerações diferentes”⁵⁷, ou seja, devemos equacionar transferências entre um conjunto infindável de gerações que, possivelmente, serão desconhecidas umas das outras. Falámos aqui de uma

⁵⁵ Nada obsta, contudo a que existam perspectivas híbridas. De facto, não existe uma rigidez na separação destas aproximações que destacámos.

⁵⁶ LOUREIRO (2010), Pág 134.

⁵⁷ MENDES (2011), pág 49.

preocupação de base equitativa⁵⁸ que tem como significado a exigência de equidade entre diferentes condições de vida, considerados os mesmos estágios desta.

O princípio da justiça intergeracional não se apresenta sem dificuldades. De facto, existem diferentes métodos para medir a “equidade” entre gerações que apresentam diversas imperfeições⁵⁹. Autores como Peter Laslett⁶⁰ consideram que o nosso entendimento deste princípio será sempre negro porque não entendemos o que são grupos etários e “birth-cohorts”, sendo este conhecimento fundamental para percebermos a justiça entre as diferentes gerações.

Parte II

Os problemas do financiamento da Segurança Social no quadro do princípio da justiça intergeracional

1. As fontes de Financiamento na Lei de Bases da Segurança Social

Como resultado do princípio de diversificação das fontes de financiamento, a segurança social apresenta, na própria LBSS, art.º 92, as diversas fontes admissíveis para o seu financiamento. Assim constituem fontes de financiamento, as quotizações dos trabalhadores, as contribuições das entidades empregadoras, as transferências do Estado e outras entidades públicas, as receitas fiscais legalmente previstas, os rendimentos de património próprio e os rendimentos do património consignados ao reforço do fundo de estabilização financeira da segurança social, o produto de participação previsto na lei ou regulamentos, o produto de sanções pecuniárias, as transferências de organismos estrangeiros e o produto de eventuais excedentes da execução do OE de cada ano. Na sua

⁵⁸ Esta preocupação não se reproduz, todavia, numa exigência puramente igualitária, reportando-se sim a uma ideia de igualdade proporcional.

⁵⁹ Dennis Mckerlie dá como exemplo a criação por parte de Deus de duas pessoas “Job1” e “Job2”. Estes experimentam o mesmo sofrimento, sendo que a única diferença é o período. Enquanto o primeiro vive 25 anos de felicidade o segundo vive 25 anos de agonia e vice-versa. Segundo o autor, apesar do tempo de vida ser o mesmo, eles são profundamente desiguais durante a sua vida.

⁶⁰ MCKERLIE (2012), pág. 208.

alínea j) o artigo 92.º prevê ainda a possibilidade de existirem outras fontes legalmente previstas/permitidas. As fontes aqui apresentadas demonstram que a SS possui, de facto, um enorme leque de fontes para suprir as suas necessidades de financiamento.

Atendendo essencialmente à base de financiamento, e aplicando o princípio da adequação selectiva, podemos afirmar que os diversos sistemas da segurança social se dividem em contributivos e não contributivos, qualificação aliás acolhida pela própria LBSS que, no art.º 54, estipula que o sistema Previdencial deve ser fundamentalmente autofinanciado, ou seja, que, numa relação sinalagmática directa, os respectivos beneficiários (que também são contribuintes) obtenham uma compensação que vise substituir os rendimentos perdidos da actividade profissional. Assim, preferencialmente, este sistema deve ser financiado pelas contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais. O sistema previdencial abrange obrigatoriamente os trabalhadores por conta de outrem, os legalmente equiparados e os trabalhadores independentes, art.º51/1, e ainda permite a adesão a todos aqueles que não sejam enquadrados obrigatoriamente nos números anteriores, art.º 51/2.

Por outro lado os não contributivos, assentes numa lógica de redistribuição de recursos, visam o cumprimento dos diversos deveres sociais, no que concerne a solidariedade e a acção social. Com diversos objectivos, como a irradicação da pobreza e exclusão social, estes sistemas são dependentes de transferências do OE. Estes não possuem a mesma lógica do sistema previdencial, não dependendo de inscrição nem contribuição por parte dos beneficiários. A atribuição desta protecção depende da identificação dos interessados, desde que cumpram os requisitos fixados na lei.

1.1 O Financiamento dos diferentes Sistemas segundo o Decreto-Lei n.º 367/2007

O financiamento da Segurança Social já foi genericamente apresentado nos números anteriores. Contudo, não poderíamos deixar este ponto sem desenvolver as directrizes que

demonstramos existir na LBSS. Estas encontram o seu desenvolvimento através do Decreto-lei n.º367/2007, que trata especificamente da afectação de recursos do sistema actual.

O Sistema de Protecção Social de Cidadania tem como fontes de receitas as previstas no art.º 7 do DL 367/2007, da qual destacámos as transferências do OE e a consignação das receitas do IVA⁶¹. Assim, concluímos que o financiamento deste sistema é completamente independente da existência de carreiras contributivas, cabendo ao Estado um papel de financiamento do sistema, papel esse que tem por base os impostos. É possível retirar deste modo de financiamento que este sistema tem um carácter iminentemente redistributivo, o que permite realçar a dimensão de solidariedade no âmbito da protecção social.

A gestão do Sistema Previdencial obedece a dois métodos, o método da repartição que é denominado sistema previdencial repartição e o método da capitalização que se nomeia sistema previdencial capitalização. Sendo assim iremos separar as fontes de receita previstas para cada um deles. Por força do art.º 14.º do D.L. acima citado, o sistema previdencial repartição possui diversas fontes de receitas das quais destacamos *as quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, das contribuições dos trabalhadores independentes, das contribuições das entidades empregadoras, devidas no âmbito dos regimes gerais de segurança social e, bem assim, de outras contribuições, devidas no âmbito de outros regimes de segurança social, ainda que de inscrição facultativa*. Uma importante nota ainda para referir que, em caso de necessidade, pode haver transferências do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. O Sistema Previdencial Capitalização tem como objectivo último garantir o equilíbrio e sustentabilidade do sistema no seu todo. Sendo assim, apresenta como fontes de receitas, que irão integrar o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, *uma parcela entre 2 e 4 pontos dos 11 pontos percentuais correspondentes às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem; Alienação do património do sistema de segurança social; Rendimentos do património próprio e do património do Estado consignados ao reforço das reservas de capitalização; Ganhos obtidos das aplicações financeiras geridos em regime de capitalização; Excedentes anuais do sistema de segurança social, excepto aqueles que decorram de programas financiados por transferências*

⁶¹ Apesar de destacarmos a previsão da consignação das receitas do IVA, necessário será dizer que existem muitas outras receitas consignadas para o financiamento da SS. Deixamos, como exemplo, o art.º 9 do D.L. n.º 210/2004 que atribui metade das receitas do jogo de apostas “Euromilhões” ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social para projectos de apoio às pessoas idosas com deficiência.

comunitárias; O produto de eventuais excedentes de execução do Orçamento do Estado de cada ano, entre outras que sejam previstas na lei.

2. As contribuições para a segurança social no sistema tributário português

O sistema tributário português não autonomiza as contribuições como uma figura autónoma, ao lado dos impostos e das taxas. De facto, a CRP não possui disposições específicas sobre a matéria tributária. Sobre esta limita-se a atribuir, art.º 165/1 i), à Assembleia da Republica competência⁶² para legislar sobre a criação de impostos, o sistema fiscal e o regime geral de taxas e demais contribuições financeiras. Apesar da constituição fazer referência a um regime geral das contribuições financeiras este não foi criado, existindo apenas um regime geral para as taxas das autarquias locais, “por esta razão muitos autores e uma grande parte da jurisprudência reconduz o sistema tributário português a um sistema dicotómico”⁶³.

Assim, na senda da maior parte da doutrina o Sistema tributário português possui dois tipos diferentes de tributos, os impostos, tributos unilaterais, e as taxas, tributos bilaterais. Apesar de não se adequar à realidade existente, a doutrina sempre se mostrou contra a admissibilidade de uma terceira figura, mesmo com a existência de tributos que não compartilham, na sua totalidade, as características dos impostos e as características das taxas. Estas apresentam-se como híbridos que compartilham a existência de uma vantagem individual do contribuinte, sem no entanto essa vantagem resultar de um serviço directamente prestado ao utente. Antes de avançarmos para esta questão mostra-se necessário definirmos um tributo, enquanto género das diversas espécies em que o mesmo vem sendo tradicionalmente desdobrado pela doutrina⁶⁴.

Um tributo constitui uma prestação pecuniária e coactiva, exigida por uma entidade pública com o propósito da angariação de receitas. Nesta definição estão presentes três elementos que passaremos a expor.

⁶² Falamos aqui de uma competência relativa. De facto, a Assembleia da República pode dotar o governo de poder para legislar sobre estas matérias mediante autorização, todavia esta reserva relativa é suficiente para retirarmos que a constituição reserva ao parlamento a definição, mesmo que genérica, dos factos tributários.

⁶³ SILVA (2013), pág. 19.

⁶⁴ NABAIS (2012), pág. 733.

“O *elemento objectivo* caracteriza os tributos como prestações pecuniárias e coactivas. Ao serem prestações significa que os tributos constituem o objecto de uma relação jurídica obrigacional e são coactivas porque a pessoa sobre quem incide o tributo teve uma obrigação formada na sua esfera jurídica pelo preenchimento de um pressuposto legal e é impelida a cumprir essa prestação.

O *elemento subjectivo* leva-nos a afirmar que estas prestações são devidas a entidades públicas, como o Estado e outras entidades públicas de base territorial como as regiões autónomas e as autarquias locais. Um alerta para afirmar que nos últimos anos por força do movimento de parafiscalidade e do movimento de descentralização este elemento subjectivo tornou-se mais complexo e engenhoso, ainda que não se tenham perdido os traços essenciais.

Por fim, do ponto de vista *finalístico*, os tributos tem como objectivo a angariação de receita, ou seja, graças a estes as entidades públicas adquirem os meios necessários ao exercício das suas funções⁶⁵. Partindo desta caracterização de tributo podemos distinguir entre tributos unilaterais e bilaterais⁶⁶.

A importância da qualificação dos diferentes tipos de tributos é óbvia. De facto, independentemente da sua qualificação, os tributos afectam o património do particular. Esta incidência é feita de forma mais/menos intensa conforme a sua natureza, contudo a obtenção, por parte do particular, de um benefício causa uma remoção menos gravosa do que aquela a que falta uma contrapartida. Esta necessidade de qualificação dos tributos também é imposta pela exigência diferenciada a que estes estão adstritos. De facto, o regime jurídico dos impostos está assente no princípio de legalidade fiscal e no Princípio da Capacidade Contributiva⁶⁷. O mesmo não se pode dizer das taxas, assentes no princípio da legalidade administrativa, bem como no princípio da Proporcionalidade.

Imposto ou tributo unilateral, nas palavras de Casalta Nabais, é uma prestação patrimonial, não reembolsável, unilateral, exigida por força da lei, devida a uma pessoa

⁶⁵ Alguma doutrina moderna inclina-se para a tese de que a finalidade recolectora dos tributos pode ocupar neles uma posição lateral ou secundária, só se descaracterizando um tributo se a obtenção de receita lhe for absolutamente estranha.

⁶⁶ VASQUES (2008), pág. 132 e 133.

⁶⁷ O Princípio da Capacidade Contributiva exige que exista uma repartição do imposto na medida em que cada um puder suportar, ou seja, a um contribuinte com maior força económica deve corresponder um imposto maior, a um contribuinte com menor força económica deve corresponder um imposto que exija um sacrifício menor.

colectiva de direito público e exigida para a obtenção de receitas ou para a prossecução de políticas de intervenção económica ou social dessa pessoa colectiva. Esta definição pode ser dividida em três elementos essenciais. A caracterização como uma prestação significa que constitui o objecto de uma relação jurídica obrigacional onde está sempre um sujeito passivo (contribuinte) que é obrigado a prestar algo ao sujeito activo. Por patrimonial entendemos que é uma prestação susceptível de avaliação pecuniária, e não que é uma prestação de natureza exclusivamente pecuniária. Esta prestação não é reembolsável, ou seja, assume carácter definitivo e por fim é uma prestação unilateral no sentido a que não lhe corresponde qualquer contrapartida específica. O imposto pode ser dito um tributo unilateral desde que à obrigação que o sujeito passivo deve cumprir não lhe corresponda nenhuma contrapartida pública. Contudo para um tributo ser um imposto não basta ter como característica a unilateralidade, aliás, esta não é decisiva. Se um tributo apresentar uma contraprestação por parte da administração não podemos automaticamente excluí-lo da categoria dos impostos. Só devemos rejeitar esta qualificação quando a prestação administrativa constituir a razão de ser do tributo e esse mesmo tributo vise a respectiva compensação pela prestação. Com isto queremos reforçar que a qualificação de um tributo como imposto deve ser feita tendo em conta não só o seu pressuposto mas também a sua finalidade.

A taxa é definida como “ uma prestação pecuniária e coactiva exigida por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação administrativa efectivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo”. A qualificação de um tributo como taxa passa pela existência de uma contraprestação, que é na realidade a causadora da prestação, por outras palavras, para estarmos perante uma taxa é necessário existir uma prestação a que corresponda uma contraprestação específica. Esta contraprestação pode apresentar natureza diversa levando a que, tanto o legislador como a doutrina, cataloguem estas contraprestações de diferentes maneiras. Entre nós temos taxas pela prestação de serviços públicos, as taxas de licença, taxas pela utilização de bens do domínio público, entre outras. O legislador português, tanto na classificação interna como na contraposição entre diferentes tributos, coloca no elemento estrutural do pressuposto uma tónica acentuada⁶⁸, contudo não basta que a taxa integre uma prestação administrativa, sendo que a finalidade com que esta é feita também é relevante para a qualificação. A taxa possui uma característica comutativa, não

⁶⁸ VASQUES (2008), pág. 139.

porque é efectuada aquando de uma prestação, mas sim porque, para ser qualificada como taxa, deve ter uma finalidade compensatória, independentemente de se dirigir ao custo que a prestação acarreta ou ao benefício que ela representa.

Esta é a visão dicotómica que a maioria da nossa doutrina e jurisprudência ainda mantém. Nas palavras de Casalta Nabais “a visão tripartida⁶⁹ não tem qualquer tradição, tendo a doutrina rejeitado, em geral, qualquer autonomia ou relevo próprio às contribuições especiais, que são impostos em que os factos tributários apresentam uma configuração algo singular, quando comparados com os factos tributários dos impostos em geral, expressa na vantagem económica reflexa. Trata-se assim de um tipo de imposto e não de uma categoria intermédia entre o imposto e a taxa. Por maioria de razão pode dizer-se o mesmo do fenómeno da parafiscalidade⁷⁰, ou as chamadas de receitas parafiscais, pensadas sobretudo para tornar a rigidez da disciplina orçamental e as exigências constitucionais relativamente aos impostos”.

Contudo, necessário será dizer que esta visão não se adequa manifestamente à realidade existente⁷¹, atendendo a uma divisão tripartida que já existe na alínea i) do art.º165/1 da CRP, e possui expressão concreta na legislação e regulamentação tributária.

⁶⁹ Em países como a Alemanha a visão dicotómica dos tributos já está ultrapassada. “Para além dos impostos (*Steuern*) e das taxas (*Gebühren*) existe um terceiro género constituído pelas contribuições (*Beiträge*), ao que ainda se acrescentou um quarto género, o dos tributos especiais (*Sonderabgaben*)”. Existe uma grande indefinição, todavia, em relação a este último género o que tem como consequência que todas as figuras tributárias que não tenham enquadramento total nas primeiras três sejam atiradas para a figura de tributos especiais. Também a Itália possui uma visão tripartida dos tributos, estando ao lado dos impostos e das taxas as contribuições. Espanha é ainda outro exemplo onde existe uma visão tripartida existindo os impostos, taxas e contribuições especiais.

⁷⁰ A parafiscalidade é um fenómeno reconhecido pela LGT, art.º 8, mas não constitui uma categoria tributária. O estudo da parafiscalidade começou na Itália e na França. Foi Morselli que deu um dos principais contributos para o desenvolvimento teórico desta matéria. Segundo o mesmo, a parafiscalidade veio dar resposta às novas necessidades do Estado (económicas ou sociais). Estas necessidades caracterizam-se pela intervenção de organismos que não são, necessariamente, públicos mas que desempenham tarefas públicas. Assim, a parafiscalidade traduz-se numa forma de designar as receitas que são destinadas a financiar entidades públicas não territoriais.

⁷¹ SILVA (2013), pág. 19.

3. A importância da Qualificação das Contribuições para a Segurança Social

Desde a revisão constitucional de 1997, o legislador consagrou a existência, pelo menos no que diz respeito ao texto constitucional, de três tipos de tributos, os impostos, as taxas e as contribuições financeiras a favor das entidades públicas. Nas palavras de Gomes Canotilho, esta opção legislativa veio “dar guarida a uma figura que, por falta de reconhecimento constitucional, era anteriormente equiparada pela doutrina e pela jurisprudência aos impostos, com as inerentes consequências, sobretudo em termos de criação e de disciplina por via legislativa e de reserva parlamentar”. A revisão de 1997 criou uma cisão entre os impostos, as taxas e demais contribuições financeiras. O que queremos dizer é que ao consagrar como reserva relativa da Assembleia da República a criação de taxas e contribuições financeiras esta reserva é menos exigente do que a reserva que existe em relação aos impostos.

A alteração constitucional levanta também a questão de saber se é possível retirar da actual referência constitucional às “contribuições financeiras” o entendimento de que a natureza das contribuições para a segurança social se enquadram nesta categoria pelo simples facto de ostentarem a palavra contribuição⁷². Grande parte da doutrina apresenta inclinação para a resposta afirmativa. Nas palavras de Gomes Canotilho com a referência às “contribuições financeiras a favor de entidades públicas” a “constituição parece ter dado guarida ao controverso conceito de parafiscalidade (...), é nesta categoria que entram tradicionalmente as contribuições para a segurança social”. Naturalmente, o lado da cerca em que respondemos a esta questão traz consequências significativas ao regime das Contribuições Sociais, nomeadamente definir o que significa falar em *conteúdo mínimo necessário* para que o princípio da legalidade tributária se tenha cumprido.

Para determinarmos o grau de exigência da reserva de lei temos de considerar que definição de um regime geral não se confunde com a fixação das bases gerais. Estas últimas reportam-se ao enunciado de um conjunto de directrizes orientadoras, que podem ser mais ou menos densas, mas cuja operabilidade fica dependente de posterior desenvolvimento. Por sua vez o regime geral exige o estabelecimento de uma malha normativa mais apertada,

⁷² CABRAL (2010), pág. 103.

através do qual se define com certo grau de precisão e imediata operabilidade os aspectos essenciais da regulamentação.

Assim, a natureza que atribuímos às contribuições sociais vai fazer com que as exigências do princípio de legalidade sejam diferentes. Caso as contribuições sociais sejam impostos é necessário articular o art.º 165/1 i) com o nº2 do art.º 103.

4. As Contribuições

Como vimos, o nosso sistema tributário está dividido, segundo a maioria da doutrina, numa dicotomia entre imposto e taxa. Contudo, uma visão mais atenta dos diversos tipos de tributos existentes demonstra que existem figuras que não se apresentam, nem unilaterais, nem bilaterais. Parece-nos que esta visão dicotómica dos tributos, que nos leva a catalogar figuras como impostos ou taxas, prejudica a análise e compreensão de figuras intermédias⁷³. Achamos, todavia, necessário desenvolver a natureza das contribuições, apesar de neste momento lhe ser negada autonomia enquanto figura tributária independente.

As contribuições, nas palavras de Sérgio Vasques, constituem prestações pecuniárias e coactivas exigidas por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação administrativa presumivelmente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo. A definição aqui apresentada não se cinge apenas a um tipo de contribuições, abarcando desde contribuições para a SS a contribuições especiais e outras figuras que não se enquadrem naturalmente entre o imposto e a taxa. Apesar de se tratarem de particularidades as contribuições possuem traços semelhantes às taxas. Como já foi referido, as taxas, para serem qualificadas como tal, são pagas para compensar a provocação de uma contraprestação que será aproveitada pelo sujeito passivo, portanto estamos rigorosamente perante tributos comutativos. Contudo, apesar de as contribuições também apresentarem um cariz de compensação, esta compensação é feita para prestações, que serão presumivelmente aproveitadas pelo sujeito passivo. Neste ponto se demonstra a diferença entre uma taxa e uma contribuição. Apesar de ambas constituírem uma prestação pecuniária, as duas diferem no porquê do surgimento dessa prestação. No caso das taxas, a prestação é feita no sentido

⁷³ VASQUES (2008) pág. 226.

de existir uma contraprestação, que é provocada pelo sujeito passivo e que deve ser compensada por este, no caso das contribuições não há certezas que será o sujeito passivo a usufruir da contraprestação. “As razões que levem ao uso de contribuições podem ser várias, desde ordem técnica, económica, administrativa ou política. Pode afirmar-se que as contribuições podem produzir uma maior componente colectiva, devido à sua utilidade não poder ser absumida no plano individual”. Podem também haver dificuldades na identificação dos causadores ou beneficiários da prestação em jogo, o que levou à escolha da contribuição. O que queremos dizer, do ponto de vista jurídico, e usando das palavras de Sérgio Vasques, é que “as contribuições não se dirigem à compensação de prestações efectivas mas de prestações apenas presumidas, nem sempre se confirmando a presunção quando olharmos isoladamente a cada sujeito passivo”. Nas palavras de Achille Donato Giannini, as contribuições têm por fundamento prestações que não se dirigem directamente aos respectivos sujeitos passivos, mas de que eles beneficiam de modo simplesmente indirecto ou reflexo.

Ainda de referir que as contribuições não se distinguem apenas pelo que foi acima explicado. A finalidade também tem uma particular relevância na distinção entre contribuições e outros tributos. Neste caso, a finalidade compensatória permite fazer a distinção entre os impostos especiais e os impostos consignados⁷⁴. Os impostos especiais não se repercutem na totalidade dos contribuintes. Estes aplicam-se a grupos que são isolados conforme os seus rendimentos, consumo ou património. Esta separação em grupos não possui o mesmo objectivo de compensação que as contribuições apresentam, apresentando razões diversas para a criação destes grupos que serão alvo de tributação diferente⁷⁵. Este elemento permite ainda distinguir contribuições de impostos consignados. Como exemplo damos o IVA, que tem sido parcialmente consignado, com o objectivo de contribuir para a solvibilidade do sistema de protecção que a Segurança Social permite obter, e, contudo, não é considerado uma contribuição para a Segurança Social. Todavia, é necessário dizer que se estivermos perante um imposto especial consignado a fronteira entre

⁷⁴ VASQUES (2008) pág. 176.

⁷⁵ Assim, e novamente seguindo Sérgio Vasques, um imposto especial sobre automobilistas não constitui necessariamente uma contribuição, só se apresentando como tal se tiver como objectivo compensar os gastos acrescidos que os automobilistas trazem.

as contribuições e esse imposto especial é dúbia, sendo necessário nestes casos atender à finalidade da consignação.

Assim, e na esteira de Vasques, considerámos que o destino da receita obtida, bem como o modo como ela é feita, é um importante indício para fixação da linha divisória entre impostos e contribuições, que é possível obter através de um apuramento da finalidade compensatória de um tributo público. Deste modo existem diversos tipos de tributos que estão na fronteira entre impostos e contribuições, existindo mesmo aqueles que com o avançar do tempo se transformam em contribuições. Damos como exemplo os impostos sobre o álcool, tabaco e produtos energéticos que, cada vez mais, deixam de apresentar a unilateralidade característica do imposto e passam a apresentar características típicas das contribuições.

5. As Contribuições para a Segurança Social⁷⁶

O nosso sistema de protecção social, nomeadamente o sistema Previdencialista, não colocou de parte as mais profundas raízes que lhe chegam do Estado Novo. De facto, a tradição previdencialista esteve presente desde o Estado novo com a criação da Previdência Social Portuguesa. Esta nota pode, ainda hoje, ser verificada no art.º 54 da LBSS, Princípio da Contributividade, que estipula que o nosso sistema assenta numa relação sinalagmática entre a obrigação de contribuir e o direito às prestações. Com base neste e no Princípio da Adequação Selectiva podemos retirar a conclusão que o Sistema Previdencial deve ser financiado, fundamentalmente⁷⁷, pelas contribuições. Devemos também considerar que, por força da ideia de sinalagma, existe uma relação directa entre o que é pago pelos beneficiários e o que estes obtêm em troca (prestações sociais). O primeiro sentido aqui explicado é comumente aceite, já o mesmo não se pode dizer da segunda conclusão, que merece algumas reservas⁷⁸. O legislador teve intenção de vincar no sistema a ideia herdada de seguro social, fazendo depender o financiamento do sistema de contribuições sociais.

⁷⁶ No caso das Contribuições para a segurança social seguimos de perto Nazaré Costa Cabral.

⁷⁷ Fundamentalmente porque, como já explicámos, o sistema previdencial pode ser financiado, em caso de necessidade, por outras receitas.

⁷⁸ CABRAL (2010), Pág., 32.

As contribuições sociais não se enquadram, porém, no quadro bicéfalo que foi apresentado de tributos. De facto, não apresentam, no teste de bilateralidade, uma resposta conclusiva que nos permite qualifica-las sem margem para dúvidas, como taxa ou imposto. Entre a nossa doutrina, as contribuições sociais têm sido consideradas parte do fenómeno da parafiscalidade. Este fenómeno, segundo Mérigot, apresenta como principais características:

- a) A atribuição dos poderes de colecta a organismos descentralizados, não necessariamente público;
- b) A desorçamentação das receitas e despesas respectivas;
- c) A afectação das receitas cobradas a determinados fins específicos.

O que chama a atenção é que a posição desta autora é que “a caracterização da parafiscalidade e dos tributos parafiscais, contrariamente ao que seria espectável, aparece feita mais numa óptica financeira e orçamental e menos numa óptica tributária, ressalta portanto a utilização de argumentos de direito financeiro”. Conquanto, apesar de não o ter feito expressamente, parece intenção do legislador considerar as contribuições sociais parte deste fenómeno. Afinal, nas contribuições sociais as características da parafiscalidade estariam presentes. Assim:

- a) “As contribuições sociais teriam natureza coactiva ou obrigatória, sendo exigidas por via de autoridade;
- b) Elas seriam cobradas e geridas por organismos de base não territorial, autónomos perante o Estado e, no limite, de natureza privada;
- c) Elas seriam afectas a despesas ou fins específicos: o da protecção social nas eventualidades cobertas (consignação de receitas);
- d) Elas não seriam objecto de inscrição orçamental”.

Contudo, parafraseando Costa Cabral, estas características são redundantes. A primeira característica está presente nos restantes tributos. A segunda é posta em causa, entre nós, pela natureza do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. A terceira não é inequivocamente verdade, pois as receitas são consignadas para um mais amplo e indiferenciado conjunto de fins. Por último, a inscrição no orçamento de Estado não pode ser considerada pois, actualmente, as contribuições são orçamentadas no Orçamento da Segurança Social que está integrado, por força legal, no Orçamento de Estado.

Não se nega⁷⁹, no entanto, o contributo que a abordagem da parafiscalidade trouxe ao desenvolvimento da figura das contribuições sociais. De facto, permitiu reconhecer a natureza bicéfala que esta apresenta. Esta natureza reporta-se ao modelo de seguro social e traduz-se no facto das contribuições serem devidas não só pelos trabalhadores, mas também pelas entidades empregadoras. A doutrina desenvolveu análises diferenciadas, Sousa Franco⁸⁰ identificava duas orientações, as monistas, que atribuíam natureza idêntica às contribuições sociais, e as dualistas, que atribuíam natureza diferenciada consoante quem suportasse a contribuição. A *concepção dualista* predominou durante algum tempo e considerava que as contribuições cedidas por parte dos empregadores eram verdadeiros impostos, ainda que sujeitos a um regime especial. Segundo Braz Teixeira⁸¹, devemos qualificar a contribuição por parte do trabalhador como um prémio de seguro de direito público devido à existência de uma relação sinalagmática entre a contribuição e o benefício aleatório. A razão fundamental para a bifurcação conceptual encontra-se nos elementos essenciais da figura do imposto, que já analisámos. Tal como o imposto, a contribuição por parte da entidade empregadora apresenta-se como uma prestação definitiva e unilateral, estabelecida pela lei a favor de uma entidade pública. Na esteira de Ilídio Neves⁸², consideramos que é muito difícil de conceber que as contribuições sociais sejam classificadas de duas formas diferentes, por aplicação simultânea das teses da fiscalidade e do seguro. Por sua vez, a *concepção monista* defende que as contribuições se revestem da natureza de verdadeiros prémios de seguro público. As contribuições por parte da entidade empregadora seriam análogas a um regime de seguro privado, embora obrigatório. Com Ilídio Neves⁸³, afirmamos que não parece possível, no actual contexto da SS, classificar as contribuições como prémios de seguro. A perspectiva apresentada para as contribuições patronais demonstra-se, também, difícil de aceitar devido à inexistência de uma contrapartida de natureza prestacional.

As contribuições não podem ser qualificadas como taxas. De facto, as taxas, como já explicado, apresentam um nexo de causalidade entre o seu valor e o serviço prestado, o que lhe confere uma ideia de compensação pecuniária existindo ainda uma possibilidade de

⁷⁹ CABRAL (2010), Pág., 42.

⁸⁰ CABRAL (2010), Pág., 42.

⁸¹ NEVES (1996), pág. 363.

⁸² NEVES (1996), pág. 364.

⁸³ NEVES (1996), pág. 365.

opção por parte do interessado, que exerce uma acção que dá origem à obrigatoriedade de pagamento de uma taxa. O mesmo não se pode afirmar das contribuições. Apesar de existir uma semelhança no que diz respeito ao nexo de causalidade, dada a existência de uma relação bilateral, as relações entre o sistema e os beneficiários têm natureza institucional onde o acesso aos benefícios constitui um direito dos mesmos e um dever da administração.

Por fim, Ilídio Neves analisa as semelhanças entre os impostos e as contribuições sociais. Segundo este autor as características partilhadas são:

- a) Tanto os impostos como as contribuições sociais são devidos a entidades de direito público, embora no âmbito da administração indirecta;
- b) Ambos apresentam carácter forçado, mesmo que a coactividade não seja total no caso das contribuições;
- c) As contribuições também apresentam uma finalidade financeira colectiva.

Apesar destas semelhanças, as contribuições e os impostos apresentam algumas diferenças assinaláveis. Efectivamente, as contribuições são receitas consignadas ao Sistema de Segurança Social, ao contrário dos impostos, que apresentam como finalidade a obtenção de receitas para satisfazer as necessidades do Estado de forma geral e indiscriminada. Além disto, nas contribuições ainda persistem elementos de sinalagmatismo, ao contrário dos impostos, que tem um carácter exclusivamente unilateral.

5.1 As Contribuições Sociais como Contribuições Especiais

Na doutrina, na sua maioria estrangeira, discute-se a aplicação de um princípio da equivalência entre as contribuições e montantes da prestação. No nosso país, Sérgio Vasques defende na sua tese “O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária” uma visão diferente da natureza das contribuições sociais, apresentando-as como verdadeiras contribuições sujeitas ao princípio da equivalência. No seu ponto de vista existem dois elementos que necessitam de ser convocados, o pressuposto e a finalidade do tributo. As contribuições têm por pressuposto uma prestação administrativa, presumivelmente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo, e têm ainda uma finalidade compensatória, que deve ser confirmada pelo destino da receita cobrada. Assim, nas palavras do autor, as

contribuições têm uma natureza comutativa. Essa natureza comutativa, segundo o autor, apela ao princípio da equivalência⁸⁴.

O princípio da equivalência tem como sentido essencial a exigência de adequação dos custos que o sujeito passivo gera à administração, ou ao benefício que a administração lhe proporciona. Estamos, essencialmente, perante uma ideia de equilíbrio de valores. Actualmente, esta ideia está rodeada de imprecisões terminológicas que não permitem demonstrar, claramente, a relação que existe entre o princípio da equivalência e as noções do custo e benefício. Com o autor, designámos o princípio da equivalência o princípio geral, que se decompõe no princípio da equivalência do custo e o princípio da equivalência do benefício. Na nossa doutrina é frequente distinguir-se entre equivalência económica e equivalência jurídica. Na equivalência jurídica pretende-se assinalar a relação rigorosamente comutativa, na equivalência económica pretende-se assinalar a relação que entre o montante das prestações e o custo ou valor das prestações que constituem a contrapartida. Esta distinção é facilmente explicável, dado que a primeira se reporta à delimitação conceptual dos tributos comutativos e a segunda respeita à sua legitimação material.

A equivalência pode ser entendida de diversas maneiras diferentes. Um exemplo disto é o princípio da equivalência se representar como a projecção do princípio da igualdade sobre os tributos comutativos. Sérgio Vasques considera que o princípio da equivalência tem acolhimento na ideia contributiva dos sistemas de segurança social, partindo das suas precisões doutrinárias, este considera que as contribuições sociais são: tributos marcados pelo princípio da equivalência, equivalência enquanto benefício, e pela equivalência jurídica e económica. Em suma, as contribuições sociais, enquanto relação sinalagmática, permitem ao sujeito passivo obter prestações em troca do esforço contributivo que fez anteriormente.

Sérgio Vasques rejeita as contribuições sociais como impostos. De facto, para este autor, as formas de financiamento usadas em cada sistema da segurança social são diferentes, devido à necessidade de respeitarmos o princípio da adequação selectiva. O sistema que apresenta o seu financiamento como quase inteiramente dependente das contribuições é o

⁸⁴ Deixar uma nota para afirmar que o princípio da equivalência repele o princípio da capacidade contributiva. Nas palavras do autor, “quando um tributo tenha por finalidade compensar o custo ou valor das prestações administrativas que um indivíduo provoca ou aproveita, afigura-se irrazoável onerá-lo em função da sua força económica. O princípio da capacidade contributiva não constitui um critério de repartição adequado a esta área do sistema tributário, mostrando-se-lhe avessa a finalidade compensatória característica das taxas e contribuições modernas”.

Sistema Previdencial, estando o sistema de Protecção Social de Cidadania dependente das transferências do Orçamento de Estado. Sendo assim, retirámos destas premissas que as Contribuições Sociais suportam as prestações a que os trabalhadores têm direito, sendo que as restantes são suportadas pelos impostos.

5.2 As Contribuições Sociais como Impostos

Ao contrário de Sérgio Vasques, a doutrina mais recente, bem como a maior parte da jurisprudência, suporta a ideia de que as contribuições para a segurança social são impostos, ou pelo menos compara-as aos impostos. Casalta Nabais sustenta que a ser “um direito de todos os cidadãos”, nada obsta “a considerar as contribuições para a segurança social impostos ou, pelo menos a aceitar a sua equiparação aos impostos”.

Nazaré Costa Cabral, por sua vez, sustenta que as contribuições são impostos, ainda que dotados de algumas peculiaridades. As contribuições sociais tributam o salário, pretendendo com isto garantir a protecção no risco salarial e assegurar a substituição de rendimentos perdidos em virtude da ocorrência de eventos danosos que estejam tipificados. Daqui decorre a “tendencial equivalência entre o que é pago pelo contribuinte e o que ele obtém em troca, enquanto beneficiário”. Porém, o valor da prestação coincide com a capacidade económica do sujeito. Sendo assim, no caso das contribuições para a segurança social, não é alheia a manifestação de riqueza, sendo, de facto, necessária essa manifestação para o sistema previdencial, que tem como objectivo restabelecer a riqueza perdida com determinado evento. A tributação parte, então, de elementos de riqueza/força económica para concretizar a finalidade. Assim, podemos afirmar que o princípio da capacidade contributiva desempenha um papel na atribuição de contribuições. Podemos afirmá-lo porque a Segurança Social considera os rendimentos no “princípio e no fim. No princípio, porque os rendimentos são a base de incidência e a taxa contributiva é proporcional; no fim, porque a prestação substitutiva dos rendimentos é tão aproximada quanto possível”⁸⁵. Um outro argumento pode ser retirado do Código Contributivo. “Uma das suas principais novidades consiste no alargamento base de incidência contributiva, com vista a aproximação à base de incidência fixada para efeitos fiscais. Mantendo-se embora como base de

⁸⁵ CABRAL (2010), pág. 279.

incidência apenas os rendimentos laborais ou profissionais, a verdade é que ela é hoje uma base muito ampla, pelo que as contribuições sociais podem qualificar-se como *gross income tax*". Ora, nas palavras de Sérgio Vasques, o princípio da capacidade contributiva aponta para um número estreito de impostos, mas assentes em bases de incidências largas. Em Portugal, o legislador optou por consagrar uma taxa contributiva global cuja base de incidência tem sido, progressivamente, alargada, servindo um ampliado conjunto de finalidades de protecção social.

A taxa contributiva tem, entre nós, o valor de 34.75%, não se tratando este de um valor aleatório, antes resulta de uma ponderação prévia dos custos que devem ser suportados pelo sistema previdencial. Apesar de outros países, como a França, preferirem um parcelamento da taxa, afectando cada parcela à eventualidade que lhe corresponde, não é o caso de Portugal, onde existe uma taxa social única, denominada, desde 1999, por taxa contributiva global. Contudo, a legislação veio impor a necessidade de parcelar a taxa contributiva, havendo, segundo Ilídio Neves, duas soluções para o caso de Portugal. Uma desagregação prévia da taxa, denominada distribuição *ex ante*, que implicaria a constante avaliação e revisão do valor da taxa em função do variação dos riscos sociais ou o segundo método, denominado de desagregação financeira, que consiste num exercício *a posteriori* da situação financeira do sistema previdencial e das suas necessidades, pautado por uma grande rigidez. Portugal usa, actualmente, este segundo método, como se pode retirar do art.º 57/3. Assim, as contribuições fazem muito mais do que financiar o sistema, estando nelas presente o princípio de solidariedade laboral que pode ser encontrado no art.º 8/2. O que se pretende com este princípio é a concretização da redistribuição de recursos, com o objectivo de corrigir desigualdades económicas. Com isto se quebra o esquema sinalagmático que está presente no "modelo de seguro social" e se atribui um importante argumento ao princípio da capacidade contributiva.

Referir ainda que as contribuições financiam políticas activas de emprego e formação profissional, como reitera o art.º 90/2 da LBSS. Pode afirmar-se que estas políticas, na sua grande maioria, estão associadas à protecção no desemprego e assim constituem uma das medidas das quais o desempregado pode vir a beneficiar, sendo resultado da relação sinalagmática entre as contribuições presentes e a necessidade de protecção futura. Contudo, nas palavras de Costa Cabral, o desenvolvimento de políticas genéricas e diversificadas faz

com que se extravase o âmbito estrito da protecção no desemprego e assim também se adequa mal à perspectiva sinalagmática.

Para concluir, utilizando das palavras de Costa Cabral, definimos contribuições para a SS como “prestações pecuniárias de carácter obrigatório e definitivo, afectas ao financiamento de uma ampla categoria de despesas do sistema previdencial de segurança social e de outras, designadamente das políticas activas de emprego e de formação profissional, pagas em favor de uma entidade de natureza pública, tendo em vista a realização de um fim público de protecção social”. Desta definição retira-se que são prestações de carácter obrigatório e definitivo, ou seja, são impostas por lei e são consideradas definitivas porque o seu pagamento não dá lugar a reembolso ou restituição. A ideia de afectação a uma ampla categoria de despesas relaciona-se com a superação da ideia de sinalagma das contribuições. “Na verdade, quando o elenco de despesas a que se destina a contribuição se torna de tal forma amplo e até algo difuso, dificilmente se pode continuar a sustentar o bilateralismo. Por fim, considera-se que as contribuições sociais possuem um fim público de protecção social porque este é, aliás, o fim exigido pela própria constituição no seu art.º 63. Trata-se de assegurar um direito, o direito à segurança social. Assim, concluímos, na esteira de Costa Cabral, que as contribuições sociais são impostos, apesar de possuírem peculiaridades. Apesar de serem afectos a um conjunto amplo de despesas, essa afectação representa um universo mais restrito no sector do Estado. São tributos fundados num princípio da equivalência, que, todavia, cede passo ao princípio da capacidade contributiva como já foi explicado. Com isto, as contribuições procuram promover não só uma igualdade horizontal mas também vertical, através de exigências de solidariedade laboral e de redistribuição económica.

6. Contribuição Extraordinária de Solidariedade

A Contribuição Extraordinária de Solidariedade é uma medida que foi implementada pela primeira vez no OE para 2011, art.º 162 da Lei n.º 55-A/2010. Esta reflecte, em parte, as alterações que estão a ser feitas no que diz respeito à segurança social. Como referimos, a reforma do Estado é um debate que apesar de antigo se mantém actual e podemos

considerar a CES como uma das medidas que fazem parte da proposta de reforma da Segurança Social, mesmo que se entenda como medida transitória de emergência, por ter sido assim concebida e apresentada.

Na sua versão originária, a CES aplicava uma contribuição extraordinária de 10% sobre as reformas, pensões, subvenções e outras prestações pecuniárias de idêntica natureza, pagas a um único titular, cujo valor mensal fosse superior a 5000€. Esta contribuição estava consignada a favor da Segurança Social. Este tributo foi reformulado no OE para o ano de 1012, Lei n.º 64-B/2011, art.º 20/15, prevendo-se que as pensões, subvenções e outras prestações pecuniárias ficavam sujeitas a uma taxa extraordinária de solidariedade que compreenderia a aplicação de uma taxa de 25% sobre o montante que excedesse os 5030.64€, mas que não ultrapassasse os 7454.96€. Quando o montante fosse superior a 7454.96€ o valor da taxa subiria para 50%.

Na LOE para 2013, a CES volta novamente a ser reformulada, alargando o legislador a base contributiva aos regimes complementares de iniciativa colectiva privada, ou seja, sobre os rendimentos proporcionados pelos planos de pensões criados por regimes previdenciais de natureza complementar de iniciativa empresarial ou colectiva. Para além deste alargamento, o legislador aumenta o carácter progressivo que este tributo já vinha a apresentar, passando a CES a aplicar uma taxa de 3.5% sobre a totalidade das pensões entre 1350€ e 1800€, nas pensões superiores a 1800€ e inferiores a 3750€ existe uma divisão do montante em duas parcelas, na primeira, até 1800€, de maneira semelhante à anterior, aplica-se uma taxa de 3.5%, no restante valor, acima desses 1800€, aplica-se uma taxa de 16%. Se as pensões forem superiores a 3750€ aplica-se uma taxa de 10%. Para as pensões entre 5030.64 e 7455.96 aplica-se, para além de uma taxa de 10%, uma taxa de 15% sobre o valor que exceda os 5030.64€. Por fim, nas pensões superiores a 7455.96€ aplica-se uma taxa de 10% a todo o valor, aplica-se uma taxa de 15% ao montante que esteja entre 5030.96€ e 7455.96€ e ainda uma taxa de 40% sobre o montante que exceda os 7455.96€.

No OE para 2014, Lei n.º 83-C/2013, a CES mantém o seu carácter progressivo, começando nos rendimentos de valor igual ou superior a 1350€. A Lei n.º 13/2014 veio alterar a redacção do art.º 76/1 a), fazendo com que a CES se aplique aos rendimentos de valor mensal de 1000€. Assim, o primeiro escalão é alterado, passando a CES a aplicar uma taxa de 3.5% nas pensões com valor entre os 1000€ e os 1800€. É importante ainda realçar

que a receita resultante da aplicação da CES reverte a favor do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P, no caso das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social e pela Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, e a favor da CGA, I.P, nas restantes situações, incluindo na parte correspondente aos rendimentos proporcionados pelos planos de pensões de iniciativa empresarial ou colectiva e natureza complementar. Daqui resulta a obrigação das receitas serem entregues às entidades públicas titulares da respectiva receita.

Apesar de ser definida como uma medida provisória de redução da receita a CES pode ser perfeitamente enquadrada como uma necessária reforma para a Segurança Social. Este entendimento não é novo, sendo demonstrado por Vieira de Andrade⁸⁶, que apesar de reconhecer o alcance limitado no tempo atenta que “bem poderia ser enquadrada no contexto das inevitáveis reformas estruturais que todos os países europeus actualmente estão a desenvolver no sentido de dotar os respectivos sistemas de segurança social da necessária sustentabilidade”.

A Contribuição Extraordinária de Solidariedade não é enquadrada, por parte da doutrina e da jurisprudência, de forma homogénea. Apesar do seu carácter tendencialmente transitório⁸⁷ a sua natureza jurídica é relevante para percebermos o seu papel no financiamento da Segurança Social, a sua conformidade no âmbito dos princípios constitucionais, nomeadamente o da igualdade, proporcionalidade e confiança e, sobretudo, compreendermos o papel que esta assume no campo de acção da justiça intergeracional.

A CES é configurada, pelas disposições normativas que a instituem, como uma contribuição para a segurança social que, contudo, apresenta particularidades, nomeadamente o sacrifício ser exigido não aos futuros beneficiários, como seria normal num sistema pay-as-you-go como o nosso, mas sim aos actuais beneficiários. Esta particularidade apresenta um desvio do que seria de esperar das formas de financiamento do sistema da Segurança Social, apesar de, contudo, não ir contra as regras estipuladas que, como já analisámos, permite outras fontes de financiamento para além daquelas que estão estipuladas no art.º 92 da Lei n.º 4/2007. Por ser configurada como uma contribuição para a segurança

⁸⁶ ANDRADE (2011), pág 19.

⁸⁷ A natureza transitória resulta da necessidade desta contribuição ser renovada, anualmente, no OA. Apesar desta evidência alguns autores são da opinião que esta se pode tornar uma medida permanente.

social, a CES levanta, em parte, as mesmas questões que as Contribuições para a Segurança Social.

Na actual jurisprudência e na maior parte da doutrina a tradição dicotómica presente na natureza dos tributos não permite percebermos de uma forma indubitável a natureza das contribuições para a segurança social, havendo autores que as enquadram como uma categoria autónoma, à semelhança dos alemães, havendo ainda outros que os consideram impostos. Estas dificuldades reflectem-se na qualificação de uma medida extraordinária como é a CES. Assim, a jurisprudência do tribunal constitucional enquadrou a CES no âmbito das demais contribuições financeiras⁸⁸. Este enquadramento não põe em causa, nas palavras de Suzana Tavares, o enquadramento da CES como verdadeira contribuição para o Sistema de Segurança Social. De facto, a CES é uma medida extraordinária e transitória, que possui natureza idêntica às contribuições efectuadas por parte dos actuais trabalhadores, que serão futuros beneficiários.

O facto de considerarmos a CES como uma contribuição para a segurança social não responde, todavia a todas questões que a mesma levanta. De facto, entre a nossa doutrina não existe *pax romana* no que concerne à natureza das próprias contribuições. Como já explicámos anteriormente, as contribuições para a segurança social são consideradas de diversos prismas, entre os quais aqueles que as consideram uma categoria autónoma, onde o princípio da equivalência deve estar presente para averiguar a sua conformidade, havendo ainda aqueles que as consideram impostos. Esta qualificação das contribuições sociais como impostos ou como categoria autónoma tem consequências na própria CES. Assim, consideramos que não podemos encarar a qualificação da CES e esquecermos as consequências que esta preferência traz.

Ao considerarmos as contribuições sociais como impostos, afirmámos que a CES está sujeita à Constituição fiscal. Na esteira de Nazaré Costa Cabral, podemos considerar a CES um imposto, pois, afinal, apresenta as características básicas para ser qualificada como tal. Vejamos: apresenta carácter obrigatório e definitivo, é paga a favor de uma entidade de natureza pública e tem em vista um fim de natureza pública, no caso reduzir a despesa no

⁸⁸ Como já referido, a CRP institui, inequivocamente, uma terceira categoria tributária, as contribuições financeiras a favor das entidades públicas. Contudo, ainda não foi aprovado, por parte do parlamento, um regime geral destas contribuições. Esta “omissão” criou uma tendência de encaixar os tributos nesta terceira categoria, caso não pudessem ser reconduzidos às categorias tradicionais (impostos e taxas).

âmbito do sistema previdencial da Segurança Social. Um dos principais argumentos que poderíamos mobilizar contra esta ideia é o facto de esta ser uma receita consignada a favor do sistema previdencial. Não consideramos que o mesmo possa colher, afinal, usando das palavras de nazaré Costa Cabral, apesar de existir consignação ao sistema previdencial a CES, juntamente com as restantes contribuições para a segurança social, é afectada a uma ampla categoria de despesas, apesar de num universo mais restrito do que o sector Estadual, falamos, naturalmente, do subsector público da segurança social. Assim, apesar de estar presente no financiamento de uma parte mais restrita do Estado considerámos que existe amplitude suficiente para considerarmos esta consignação pouco relevante para a distanciarmos da qualificação como imposto.

Noutra perspectiva, a CES é encarada como um tributo parafiscal, ou seja, um tributo liquidado e cobrado pelas entidades públicas que gerem os sistemas de segurança social, ou, quando a liquidação seja feita por terceiros, de um tributo de receita consignada às entidades públicas que gerem os sistemas da segurança social, inscrevendo-se as receitas, independentemente dos casos, no Orçamento da Segurança Social e não no Orçamento de Estado. Esta, nas palavras de Suzana Tavares, como as restantes contribuições assenta num princípio de solidariedade.

7. Consequências Jurídicas

Independentemente da qualificação que possamos fazer da CES, esta foi concebida com o objectivo de reduzir a despesa por parte do sistema público de segurança social, exigido pela situação de crise económico-financeira actual. O momento actual é marcado pela diminuição das receitas da segurança social, o aumento do desemprego e a redução salarial. Assim é exigido um urgente reforço do financiamento do sistema. No entendimento do Tribunal Constitucional, as prestações sociais incluídas no sistema previdencial, que é baseado no princípio contributivo ou do autofinanciamento, leva a que a redução das pensões possa ser configurada como uma contribuição para a segurança social, um esforço que os actuais pensionistas façam para a auto-sustentabilidade do sistema. Apesar de aposentados, seria ainda a relação jurídica sinalagmática estabelecida entre a obrigação legal de contribuir e o direito à pensão que justificaria a possibilidade de redução da pensão, num contexto

económico em que as contribuições dos actuais subscritores são insuficientes para autofinanciar o sistema previdencial. Se neste sistema as receitas devem, maioritariamente, provir dos beneficiários, então pode aceitar-se que, em caso de desequilíbrio entre contribuições e prestações, os actuais pensionistas também contribuam para garantir a sua solvabilidade, sob pena de se transformar num sistema não contributivo. A desproporção que o sistema de repartição pode gerar entre contribuições e prestações pode constituir fundamento para que os actuais pensionistas colaborem, através da diminuição do montante das pensões, no reequilíbrio do sistema.

Apesar do reconhecimento destas exigências, a criação de uma figura como a CES levanta questões basilares ao nível de alguns princípios constitucionais.

O princípio da confiança é um princípio capital na constituição material do Estado de Direito. Este projecta “exigências diferenciadas dirigidas ao Estado, que vão desde as mais genéricas de previsibilidade e calculabilidade da actuação estatal, de clareza e densidade normativa das regras jurídicas e de publicidade e transparência dos actos dos poderes públicos”⁸⁹. De facto esta confiança é um elemento basilar na relação estrutural entre o Estado e o cidadão. Podemos afirmar que este princípio apresenta duas vertentes fundamentais, a vertente objectiva que se reporta a todas as áreas de actuação estadual, desde a actuação do legislador, ao funcionamento da administração sem esquecer o poder judicial. Daqui resultam exigências entre as quais, a exigência de transparência e publicidade do processo de elaboração de leis, a clareza das normas jurídicas e suficiente determinabilidade, autolimitação e autovinculação do Estado relativamente às normas existentes. Na sua vertente subjectiva, que levanta mais dificuldades porque confronta-se com exigências de sentido contrário dignas de protecção, o princípio da confiança significa que os particulares tem direito a não ver frustradas as expectativas que legitimamente formaram quando à permanência de um dado quadro legislativo. Em contrapartida o legislador está vinculado também à prossecução do interesse público, possuindo assim ao seu dispor uma ampla margem de conformação da ordem jurídica ordinária. Assim, temos um conflito de valores e princípios importantes que obrigam a uma ponderação prudencial nem sempre fácil de levar a efeito. Encontramo-nos perante uma colisão de direitos fundamentais que nas

⁸⁹ NOVAIS (2004), pág 261.

palavras de Gomes Canotilho⁹⁰ existe quando “o exercício de um direito fundamental por parte do seu titular colide com o exercício do direito fundamental por parte de outro titular”. Vieira de Andrade diz-nos que há “conflito (de direitos) sempre que se deva entender que a Constituição protege simultaneamente dois valores ou bens em contradição numa determinada situação concreta. A esfera de protecção de um direito é constitucionalmente protegida em termos de intersectar a esfera de outro direito ou de colidir com uma outra norma ou princípio constitucional”⁹¹. Gomes Canotilho ensina que os “direitos consideram-se *prima facie* e não direitos definitivos, dependendo a sua radicação subjectiva definitiva da ponderação e da concordância feita em face de determinadas circunstâncias concretas”⁹². Daqui se retira que a solução para o conflito de direitos se deve contruir com “base na harmonização de direitos e, no caso de isso ser necessário, na prevalência de um direito em relação a outro (...). Todavia uma eventual relação de prevalência só em face de circunstâncias concretas e depois de um juízo de ponderação se poderá determinar, pois só nestas condições é legítimo dizer que um direito tem mais peso do que outro”⁹³.

Para além dos casos já conhecidos e delimitados, como a questão da aplicação das leis no tempo, o tribunal constitucional, em diversos acórdãos, define os critérios a que dá relevância para que exista tutela jurídico-constitucional do princípio da confiança. Estes critérios podem ser analisados em diversos acórdãos, entre os quais o acórdão n.º303/90, que refere que “as expectativas por banda de quem, pela nova norma, veja desvalorizada a sua posição, sejam dignas de uma justificada tutela e, de outro, como questão a balancear nesta dicotomia, que o interesse visado de conformação de interesses sociais e de bem comum a prosseguir pelo legislador, se não apresente como detendo, no concreto, peso suficiente para derrogar aquelas expectativas ou, ainda que se apresentando com tal detenção, a derrogação se não mostre intolerável, arbitrária, ou demasiado opressiva”. Daqui resulta que “para demonstrar a afectação do princípio da confiança não basta provar que a norma afectou um dado direito ou expectativa; necessário é a concorrência das demais circunstâncias atrás indicadas (a dignidade das expectativas criadas, o não peso suficiente

⁹⁰ CANOTILHO (2007), pág. 1270.

⁹¹ ANDRADE (2012), pág. 311 e 312.

⁹² CANOTILHO (2007), pág. 1273.

⁹³ CANOTILHO (2007), pág. 1274.

dos interesses sociais e de bem comum desejados prosseguir pela nova lei de sorte a não derrogar aquelas expectativas) ”.

No que concerne a Segurança social, o princípio da protecção da confiança é mobilizado em relação aos direitos adquiridos, mais concretamente ao caso das pensões já atribuídas. A alteração, para o futuro, do montante das prestações a receber constitui, na realidade, uma situação de retroactividade inautêntica, na medida em que estamos perante um quadro que se propõe alterar as pensões apenas para o futuro que, contudo, acaba por tocar em relações jurídicas que começaram no passado mas que se mantêm. A aplicação deste princípio traduz-se, na doutrina e na jurisprudência alemã⁹⁴, na afirmação do seu carácter subsidiário, ou seja, existe um primeiro controlo constitucional e apenas num segundo momento se mobiliza o recurso a este princípio. Nas palavras de João Loureiro, nos casos das pensões de reforma “ o princípio (...), mesmo numa leitura em termos de subsidiariedade, ao montante da pensão que não poderia ser protegido, de acordo com a tese sustentada⁹⁵, em termos de direito de propriedade”.

A protecção da confiança é um dos princípios que, apesar de fundamental, deve ceder quando confrontado com necessidades mais importantes. Este foi o entendimento do tribunal constitucional no acórdão n.º 187/2013 quando pronunciou a CES como não inconstitucional. De facto, o tribunal reconheceu que os reformados que deduziram para o sistema de segurança social criam as expectativas, legítimas, da continuidade do quadro legislativo e na manutenção da posição jurídica de que são titulares, contudo considera que são atendíveis razões relevantes de interesse público que justificam, em ponderação, uma excepcional e transitória descontinuidade do comportamento estadual. Nas sábias palavras de João Loureiro “podemos referir um processo de protecção da confiança versus protecção da confiança”. De facto, estamos perante uma necessidade de redução de despesa que permitirá ao sistema continuar solvente. Neste sentido garantimos o princípio da protecção da confiança da actual geração de contribuintes, “a leitura tradicional de intangibilidade dos

⁹⁴ LOUREIRO, João, Adeus ao Estado Social? O insustentável peso de não ter, Coimbra Editora.

⁹⁵ A tese aqui referida refere-se a uma fórmula a florada na jurisprudência e doutrina alemã. Decorre da mesma que não podemos estar limitados à visão clássica de propriedade. Assim, não existe oposição no sentido de enquadrar na esfera de cada um, o direito de propriedade sobre a pensão. O problema que aqui se levanta é saber se é a pensão como bem abstracto ou a pensão enquanto montante que está sujeita ao direito de propriedade.

O tribunal constitucional já emitiu a sua posição no acórdão n.º 491/02, onde entende que “o direito de propriedade (...) não abrange apenas a *proprietas rerum* (...) mas também outros direitos que normalmente não são incluídos, tais como, designadamente, os direitos de crédito e os direitos sociais”.

direitos da geração beneficiária das pensões dá lugar a uma teoria da diferenciação da intensidade da protecção”.

O princípio da Proporcionalidade também é relevante para a análise. Este deve actuar no sentido de impedir restrições desproporcionais. Assim, no caso da aplicação da CES às pensões, assumem especial relevo os subprincípios concretizadores da necessidade e adequação. Este último refere-se à aptidão objectiva ou formal de um meio para realizar um fim. Assim, pode-se considerar uma medida apropriada quando é útil para a obtenção do resultado que é visado. A medida só será susceptível de ser invalidada por inidoneidade quando os seus resultados se distanciarem do fim que visa ser atingido. Contudo para este afastamento ser relevante para a invalidação da norma é necessário que o responsável pela restrição pudesse ter previsto tal inaptidão no momento em que decidiu. Assim, o controlo acaba por ser feito *ex ante*. Isto significa que a medida só poderá ser julgada inadequada quando o julgador, com base nos conhecimentos disponíveis no momento da aprovação, considerar que a mesma não contribui para alcançar o fim almejado. No campo da segurança social afirmar que a dimensão deste princípio exige, mesmo que o objectivo seja a sustentabilidade do sistema, que sejam respeitados determinados limites de rendimento, como o mínimo para uma existência condigna.

Por sua vez, o subprincípio da necessidade exprime a exigência de se provar que, para a obtenção do fim, não era possível optar por um meio menos gravoso. O que está aqui presente é saber se se vislumbram critérios ou meios menos gravosos de atingir a meta pretendida. Dada a sua natural relatividade⁹⁶, a doutrina tende a acrescentar outros elementos. “A *exigibilidade material*, pois o meio deve ser o mais poupado possível; a *exigibilidade espacial* aponta para a necessidade de limitar o âmbito de intervenção; a *exigibilidade temporal* pressupõe a rigorosa delimitação no tempo da medida coactiva do poder público; a *exigibilidade pessoal* significa que a medida se deve limitar à pessoa ou pessoas cujos interesses são sacrificados”.

Deixando o campo teórico, o Tribunal Constitucional não considerou que estes subprincípios fossem violados com a CES. De facto considerou não existirem outros meios alternativos que, com igual intensidade do interesse público, lesassem em menor grau os titulares das posições jurídicas afectadas, estando assim cumpridas as exigências de

⁹⁶ CANOTILHO (2007), Pág. 270.

necessidade. A adequação também parece estar presente. De facto o objectivo é a redução excepcional e temporária da despesa no pagamento de pensões que é conseguida através da aplicação da CES.

8. A CES à luz do Princípio da Justiça Intergeracional

O sistema público de pensões necessita garantir um conjunto de prestações às actuais gerações. No entanto, devido à estrutura que o nosso sistema apresenta é inegável a existência de transferências de recursos entre gerações. Sendo assim, é também ao Estado que cabe o papel de garante do sistema e da respectiva justiça e solvabilidade, tal como resulta do disposto no art.º 63/2 da CRP⁹⁷. Actualmente um dos principais debates é a justiça do sistema de segurança social. Efectivamente, os actuais pensionistas atingem, em média, índices de bem-estar muito superiores aos pensionistas na década de 80 enquanto os trabalhadores actuais irão trabalhar até muito mais tarde⁹⁸. Portugal, como vimos, procedeu a uma reforma que adicionou o critério da sustentabilidade ao cálculo das pensões. O caminho trilhado pelos diversos sistemas tem sido diferente, dependendo da própria orientação política. Como já referido anteriormente, existem países a adoptar o sistema de “capitalização virtual”, como o caso da Itália, Noruega e Suécia, outros adoptam sistemas de aumento de receitas baseados nas contribuições, como o Japão.

O caso da CES torna-se mais controverso no âmbito da justiça intergeracional devido à sua natureza transitória. Parece impossível continuar a defender, por razões de sustentabilidade intergeracional, a impossibilidade de alteração dos valores das pensões já atribuídas. Nas palavras de João Loureiro⁹⁹ “a sustentabilidade económico-financeira exige a preservação de um sistema (neste caso, de segurança social), traduzida numa garantia duradoura de prestações adequadas, a garantia duradoura de financiabilidade e a justiça intergeracional da relação entre financiamento e prestações”. Em declarada crise, o argumento que parece ser adoptado pelo tribunal constitucional é a excepcionalidade da situação económico-financeira permite uma redução extraordinária dos montantes já

⁹⁷ SILVA, O problema da justiça intergeracional (2013).

⁹⁸ A esperança média de vida tende a aumentar, segundo a OCDE nos próximos 50 anos este aumento será de mais de 7 anos. Segundo dados da OCDE os governos devem aumentar a idade de reforma como forma de fazer face ao crescimento da esperança média de vida.

⁹⁹ LOUREIRO (Novembro de 2013).

atribuídos. Esta excepcionalidade económica é marcada pela crise económico-financeira que com a conjugação do aumento do desemprego e redução dos salários levou à diminuição das receitas da Segurança Social. Não nos mostramos adversos à necessidade de redução das pensões mas apesar de a CES poder funcionar como um mecanismo estabilizador para garantir a sustentabilidade, diminuindo a despesa, parece-nos, no entanto, que não é o mecanismo mais adequado para garantir a sustentabilidade e a justiça intergeracional a longo prazo.

O princípio da justiça intergeracional exige a garantia de sustentabilidade não apenas para as gerações actuais mas também para as gerações futuras. Estando essa sustentabilidade em causa não deixa de parecer razoável a exigência de um esforço não apenas dos actuais contribuintes mas também dos actuais pensionistas, permitindo que o sistema continue a funcionar de forma sustentável e garantindo a confiança no futuro por parte dos futuros pensionistas. Tem-se argumentado que a solidariedade entre gerações não pode deixar de ser bidireccional, dos trabalhadores activos com os pensionistas, mas igualmente destes para com aqueles, não podendo razoavelmente exigir-se aos primeiros um esforço desproporcionado para aquilo que são as suas capacidades e para aquilo que serão previsivelmente os benefícios que colherão no futuro do sistema. Numa ideia de exigência de justiça, em carácter excepcional, a CES está apta a conseguir a sustentabilidade do sistema, repartindo sacrifícios.

Do nosso ponto de vista, e utilizando das palavras de Pedro Machete, na sua Declaração de Voto no Acórdão n.º 187/2013, “uma coisa são as medidas pontuais de carácter excepcional em vista de estabilização orçamental, outra, bem diversa, é a introdução de medidas correctivas e a aplicação do princípio da justiça ou solidariedade intergeracional com vista a assegurar a auto-sustentabilidade do próprio sistema. Não se pretende negar a necessidade ou conveniência de tais medidas reformadoras. As mesmas, todavia, carecem de ser pensadas e concebidas dentro do próprio sistema como uma sua reforma estrutural. Tal não se compadece nem com um limiar mínimo de aplicação tão elevado como o referido no artigo 78.º, n.º 1 (pensões acima de 1350 €) nem com o tratamento indiferenciado de situações tão diversas (ao longo do tempo a base de cálculo da pensão variou muito – há quem tenha pensões calculadas com base em cinco, dez ou trinta anos de contribuições). Numa eventual reforma promotora da auto-sustentabilidade do sistema haverá que respeitar, ao lado da justiça intergeracional, também a justiça intrageracional.”

9. Considerações Finais

Analisado que foi, ao longo desta dissertação, o problema do financiamento da segurança social, enquadrado pelo princípio da justiça intergeracional, resta tecer algumas considerações em jeito de conclusão.

No mundo actual, as raízes onde assentaram a criação da segurança social não existem. O modelo de estabilidade que existiu em grande parte durante o século XX não subsiste. Torna-se urgente um repensar de todo o sistema de protecção social. Este passou a ver-se confrontado com mutações a nível da distribuição da população ao longo do território, sem falar dos fluxos demográficos, bem como uma profunda revolução a nível de mentalidades. Acrescendo a isto, uma enorme crise de financiamento, desencadeada pelo desemprego e pela crise económico-financeira demonstraram a desadequação do modelo de financiamento actual da segurança social.

Perante uma insuficiência de recursos, restam três alternativas: elevação da idade legal de reforma, aumento das quotizações ou a diminuição dos benefícios concedidos. As sucessivas reformas da segurança social já reflectem a utilização dos dois primeiros meios. Não acreditamos, apesar de tudo, que a mudança, ainda necessária, passará pela diminuição da protecção, reduzindo por essa via as despesas necessárias para o financiamento. Acreditámos que, da mesma forma que os sistemas de repartição se mostraram adequados para o século XX onde as premissas como estabilidade económica, social e demográfica existiam, encontrar-se-á um modo de financiamento que permita a manutenção da protecção que é característica do modelo social europeu e ao mesmo tempo reflecta as alterações dos pressupostos em que assentou um puro sistema *pay-as-you-go*.

A possível redução dos benefícios concedidos levanta questões de justiça intergeracional, extremamente pertinentes. De facto, não podemos esquecer que o modelo em que assenta a segurança social se baseia numa constante sucessão de gerações, estando os pensionistas dependentes das contribuições dos actuais trabalhadores. Num contexto em que o funcionamento da segurança social está posto em causa pela falta de financiamento torna-se premente a partilha de sacrifícios. Isto exige-se, não apenas pela salvaguarda dos actuais pensionistas, mas sobretudo pela necessidade dos futuros pensionistas terem uma equivalência entre os sacrifícios exigidos e as vantagens futuras. Neste sentido, uma

discussão da segurança social no âmbito do princípio da justiça intergeracional torna-se, cada vez mais, um assunto de primeira instância.

A opção pela contribuição extraordinária de solidariedade, apesar de transitória, mostra-se adequada à necessária partilha de sacrifícios entre as diferentes gerações, num esforço conjunto para a manutenção da solvibilidade da segurança social. Apesar disso, a possibilidade de esta se transformar numa medida permanente mostra-se criticável. O sistema de segurança social necessita de uma reforma que reflecta as alterações demográficas, sociais e económicas de Portugal. Esta deve caracterizar-se pela alteração do próprio sistema de financiamento base, que se demonstra desadequado para enfrentar o séc. XXI. Uma das opções que podem ser consideradas é o *Notional Defined Contribution*. A adopção deste sistema tem demonstrado as vantagens que este apresenta face a um sistema puro de repartição/capitalização. Só com um modelo inovador, que combine solidariedade e responsabilidade individual se conseguirá promover a estabilidade necessária bem como garantir a justiça intra/intergeracional.

Bibliografia

- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra: Almedina. 2012.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, Parecer sobre algumas das normas da Lei n.º 66-B/2012:
<http://www.portugal.gov.pt/media/1175315/Parecer%20Jose%20Carlos%20Vieira%20de%20Andrade%20OE%202013.pdf> (data da consulta: 24/04/2014).
- BARR, Nicholas, “Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices”. In *International Social Security Review*, Vol. 55, 2002.
- BARR, Nicholas, *Adequate and sustainable pensions: What reform Directions?* Consultation Conference on the Green Paper on Pensions, Brussels, 2010:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/empl_conference_pensions_prof barr_/empl_conference_pensions_prof barr_en.pdf. (data da consulta: 24/04/2014).
- BARR, Nicholas; DIAMOND, Peter, *Reforming Pensions: Lessons from Economic Theory and Some Policy Directions*:
<http://web.vu.lt/ef/t.medaiskis/files/2012/09/Barr-Diamond.pdf> (data da consulta: 24/04/2014).
- BECKERMAN, Wilfred, “Intergenerational Justice”. In *Intergenerational Justice Review*, Issue 2/2004, pág. 1-5.
http://www.intergenerationaljustice.org/images/stories/publications/gg12_20040629.pdf (data da consulta: 24/04/2014).
- CABRAL, Nazaré da Costa, “A reforma do Estado Social: reabilitação de um debate já antigo”. In *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, A. 6, Nº 1, Lisboa: Almedina, 2013, pág. 151-173.

- CABRAL, Nazaré da Costa, *Contribuições para a Segurança Social – Natureza, Aspectos de Regime e de Técnica e Perspectivas de Evolução num Contexto de Incerteza*, Cadernos IDEFF, nº12, Coimbra: Almedina, 2010.
- CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, “Bypass Social e o Núcleo Essencial das prestações Sociais”. In CANOTILHO, J.J. Gomes, *Estudos sobre Direitos Fundamentais*, 2ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- DIAMOND, A. Peter, *Pensions, Taxes and Budgetary Process*, Massachusetts Institute of Technology Department of Economics Working Paper Series, 2012: http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2129517_code229587.pdf?abstractid=2129517&mirid=1 (data da consulta: 24/04/2014).
- GONÇALVES, Pedro Costa; AZEVEDO, Bernardo, *Parecer sobre A questão da constitucionalidade das normas sobre redução e recálculo das pensões em pagamento constantes do Decreto n.º 187/XII da Assembleia da República, que estabelece mecanismo de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social*, Coimbra, Novembro de 2013: http://www.portugal.gov.pt/media/1279640/04_Parecer%20-%20Pedro%20Costa%20Gon%C3%A7alves.pdf (data da consulta: 24/04/2014).
- GOSSERIES, Axel; MEYER, Lukas, *Intergenerational Justice*, Oxford University Press, 2012.

- HINRICHS, Karl; LYNCH, Julia F., “Old-Age Pensions”. In *The Oxford Handbook of The Welfare State*, Oxford University Press, 2012.
- LAVOURAS, Maria Matilde da Costa, *Financiamento da Segurança Social: problemas e perspectivas de evolução*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2003.
- LEAL, António da Silva; MIRANDA, Jorge, coord., “O Direito à Segurança Social”. In *Estudos sobre a Constituição*, Vol. 2, Lisboa: Livraria Petrony, 1977-1979.
- LOUREIRO, João Carlos, *Adeus ao Estado Social? A Segurança Social entre O Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos "Direitos Adquiridos"*, 1ª Edição., Lisboa: Wolters Kluwer Portugal - Coimbra Editora, 2010.
- LOUREIRO, João Carlos, “Constituição da Segurança Social: Sujeitos, prestações e princípios”. In *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. 84, Coimbra, 2008.
- LOUREIRO, João Carlos, *A “porta da memória”: (pós?)constitucionalismo, estado (pós?)social, (pós?) democracia e (pós?)capitalismo*, Coimbra, Novembro de 2013: http://apps.uc.pt/mypage/files/fd_loureiro/562 (data da consulta: 24/04/2014).
- LOUREIRO, João Carlos, *Sobre a chamada convergência das pensões: o caso das pensões de sobrevivência*, Coimbra, Dezembro 2013: http://apps.uc.pt/mypage/files/fd_loureiro/569 (data da consulta: 24/04/2014).
- LOUREIRO, João Carlos, *Sobre a (in)constitucionalidade do regime proposto para a redução dos montantes de pensões de velhice da caixa geral de aposentações*, Coimbra, Novembro de 2013: http://apps.uc.pt/mypage/files/fd_loureiro/563 (data da consulta: 24/04/2014).
- MCKERLIE, Dennis, *Justice between the Young and The Old*, Oxford University Press, 2012.

- MENDES, Fernando Ribeiro, *Segurança Social: O Futuro Hipotecado*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.
- MENDES, Fernando Ribeiro, “Por onde vai a segurança social portuguesa?”. In *Análise social*, Lisboa, Vol. 30, nº 131-132, 1995, pág. 405-430.
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora. 2010.
- NABAIS, José Casalta, “A face Oculta dos Direitos Fundamentais: Os Deveres e os Custos dos Direitos”. In *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2003-2005.
- NABAIS, José Casalta, “O financiamento da Segurança Social em Portugal”. In *Estudos em Memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, Pág. 623-653.
- NABAIS, José Casalta, “Algumas considerações sobre a figura dos Tributos”. In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal Almeida*, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, Pág. 733-760.
- NEVES, Ilídio das, *Direito da Segurança Social, princípios fundamentais numa análise prospectiva*, Coimbra: Coimbra Editora, 1996.
- NEVES, Ilídio das, “Os regimes complementares da Segurança Social”. In *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, A. 36, Nº. 4, Outubro-Dezembro – 1994, Pág. 255-332.
- NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal - Coimbra Editora, 2010.

- NOVAIS, Jorge Reis, *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- NOVAIS, Jorge Reis, “O Tribunal Constitucional e os direitos sociais: o direito à segurança social”. In *Jurisprudência Constitucional*, Nº. 6, 2005, p. 3-14.
- PEREIRINHA, José, “A redefinição dos direitos sociais face à crise do Estado-Providência e ao fenómeno da exclusão social”. In *Intervenção Social*, A. 7, Nº. 15/16, 1997, Pág. 131-142.
- SILVA, Suzana Tavares da, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, 2ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2013.
- SILVA, Suzana Tavares da, “O problema da justiça intergeracional em jeito de comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º187/2013”. In *Cadernos de Justiça Tributária*, Nº. 00, Braga: CEJUR, 2013.
- TREMMEL, Jörg, “The “Generational Justice Principle”: A Vision for the 21st Century”. In *Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog (Hg.): Generations in conflict*, München, 2000, Pág. 201-220.
- WILLIAMSON, John B., *Assessing the Notional Defined Contribution Model*, Center for Retirement Research, 2004:
http://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2007/01/ib_4-24.pdf (data da consulta: 24/04/2014).
- VASQUES, Sérgio, *O princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, Coimbra: Almedina, 2008.
- Acórdão n.º303/90
- Acórdão Nº 862/2013.

- Constituição da República Portuguesa.
- Decreto-Lei n.º 367/2007.
- Lei n.º 4/2007. D.R. n.º 11, Série I de 2007-01-16.
- Lei n.º 55-A/2010. D.R. n.º 253, Série I de 2010-12-31.
- Lei n.º 64-B/2011. D.R. n.º 250, Série I de 2011-12-30.
- Lei 66-B/2012. D.R. n.º 252, Série I de 2012-12-31.
- Lei n.º 83-C/2013. D.R. n.º 253, Série I de 2013-12-31.
- Lei n.º 13/2014. D.R. n.º 52, Série I de 2014-03-14.