



# O SUBSÍDIO DE DESEMPREGO NO FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

**John Lopes Nogueira**

*Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Viana do Castelo para obtenção do Grau de  
Mestre em Contabilidade e Finanças*

**Orientador: Professor Doutor João Paulo Vieito**

**Coorientador: Mestre Nuno Miguel da Cruz Domingues**

Viana do Castelo, dezembro, 2012





# **O SUBSÍDIO DE DESEMPREGO NO FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL**

**John Lopes Nogueira**

**Orientador: Professor Doutor João Paulo Vieito**

**Coorientador: Mestre Nuno Miguel da Cruz Domingues**

Viana do Castelo, dezembro, 2012



## DECLARAÇÃO DO AUTOR

Nome: John Lopes Nogueira

Endereço eletrónico: nogueira.john@gmail.com

Título da Dissertação: O Subsídio de Desemprego no financiamento da Segurança Social

Orientador: Professor Doutor João Paulo Vieito

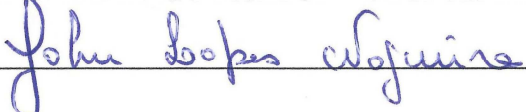
Coorientador: Mestre Nuno Miguel da Cruz Domingues

Ano de conclusão: 2012

Designação do curso de Mestrado: Contabilidade e Finanças

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL OU INTEGRAL DESTA  
TESE/TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE  
DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Viana do Castelo, 21 de dezembro de 2012

Assinatura:  \_\_\_\_\_



*À minha filha Beatriz.*





## **Agradecimentos**

Ao Professor Doutor João Paulo Vieito e ao Mestre Nuno Domingues, pelo empenho, o excelente estímulo e a permanente disponibilidade no acompanhamento dos trabalhos, tão imprescindíveis para concretizar esta dissertação.

À minha esposa, Filomena Fernandes e à minha filha Beatriz a quem deixo aqui um reconhecimento público pelo tempo e dedicação que lhes retirei durante o período de tempo em que estive a redigir esta dissertação.

À minha família, meus pais e irmã, que foram peças importantes no apoio ao desenvolvimento desta dissertação.



## Resumo

A Segurança Social, financiada por um sistema de repartição, que se baseia essencialmente na solidariedade institucional entre gerações assenta num modelo em que os fluxos financeiros são geridos pela transferência das contribuições dos trabalhadores para financiamento das prestações sociais dos indivíduos que não estão em pleno exercício da sua atividade como o caso dos desempregados e pensionistas. Este sistema financiado por repartição é um eixo de bem estar acrescido.

Ao longo dos últimos anos, tem sido crescente a responsabilidade do Estado no financiamento das prestações de caráter não contributivo e de outras de natureza redistributiva.

No atual contexto, o nosso quadro financeiro centra-se cada vez mais na contenção do crescimento da despesa pública, razão pela qual é frequentemente contestada a sustentabilidade futura da Segurança Social e a necessidade de empreender reformas no atual sistema, de forma a encontrar soluções.

Estudos recentes sobre a sustentabilidade da Segurança Social vêm demonstrar que o Subsídio de Desemprego representa uma das maiores percentagens na despesa corrente da Segurança Social, logo a seguir às pensões, o que tem vindo a reforçar o princípio da contributividade.

Nesta dissertação propõe-se a aplicação de um modelo de tributação do Subsídio de Desemprego em Portugal, contribuindo assim para o equilíbrio das contas da Segurança Social, tributação esta que é já uma realidade em alguns países da Europa, como o caso de Espanha e França.

Trata-se, contudo, de uma projeção que tenta demonstrar que a receita gerada pela tributação deste subsídio pode contribuir para a criação de um modelo mais justo para aqueles que efetivamente trabalham, criando simultaneamente uma dinâmica de empregabilidade, através da implementação de políticas ativas de emprego, assim como garantindo a estabilidade necessária para que a Segurança Social seja sustentável num médio e longo prazo.

**Palavra chaves:** Segurança Social, Sustentabilidade, Subsídio de Desemprego, Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares



## **Abstract**

The Social Security, financed by an allocation system, which is based primarily on institutional solidarity between generations, relies on a model in which financial flows are managed by the transfer of active workers contributions to finance social benefits of individuals who are not in full exercise of their activity as in the case of the unemployed and pensioners. This allocation system is an axis of increased well-being.

The state's responsibility in the financing of non-contributory benefits and other redistributive services has been increasing over recent years.

In the current context, our financial framework focuses increasingly on restraining the growth of public spending, which is why the future sustainability of Social Security and the need for reforms in the current system are often challenged, in order to find solutions.

Recent studies on the sustainability of Social Security have shown that unemployment benefits are responsible for one of the largest percentage of Social Security's current expenditure, just after pensions, thus strengthening the principle of contribution.

This thesis proposes the application of a model of taxation of unemployment benefits, thus contributing to the balance of the Social Security accounts, which already happens in some European countries, such as Spain or France.

It is however a projection, which attempts to show that the revenue generated by taxation may contribute to the creation of a fairer model for those that work effectively, while creating a dynamic employability, through the implementation of active employment policies as well as ensuring the necessary dynamics to maintain the Social Security sustainable much longer.

**Key Words:** Social Security, Sustainability, Unemployment Benefits, Personal Income Tax



**“Trabalho apresentado à Escola Superior de Tecnologia e Gestão do IPVC como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre do Curso Contabilidade e Finanças”**

## **Índice**

<b>RESUMO .....</b>	<b>XI</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>XIII</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>XIX</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I – SISTEMA DA SEGURANÇA SOCIAL (REVISÃO DA LITERATURA).....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO II – O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL.....</b>	<b>10</b>
INTRODUÇÃO.....	10
2.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO.....	10
2.2 CONCEITO DE SEGURANÇA SOCIAL .....	12
2.3 O ATUAL MODELO DE FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL: A REDISTRIBUIÇÃO DA RIQUEZA .....	13
2.4 MODELOS DE FINANCIAMENTO: REPARTIÇÃO E CAPITALIZAÇÃO .....	15
<b>CAPÍTULO III – INSUSTENTABILIDADE DO SISTEMA DA SEGURANÇA SOCIAL.....</b>	<b>19</b>
INTRODUÇÃO.....	19
3.1 CRISE FINANCEIRA E EUROPA SOCIAL .....	19
3.2 AMEAÇAS DA SEGURANÇA SOCIAL.....	21
3.3 O PROBLEMA DEMOGRÁFICO .....	30
3.4 A TRIBUTAÇÃO DAS REFORMAS .....	33
3.5 EVOLUÇÃO DA DESPESA DA SEGURANÇA SOCIAL .....	34
<b>CAPÍTULO IV- MERCADO DE TRABALHO E DESEMPREGO .....</b>	<b>39</b>
INTRODUÇÃO.....	39
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO EMPREGO .....	40
<b>CAPÍTULO V- SUBSÍDIO DE DESEMPREGO .....</b>	<b>46</b>
INTRODUÇÃO.....	46
5.1 SUBSÍDIO DE DESEMPREGO: RETRATO ATUAL EM PORTUGAL.....	47
5.2 AS POLÍTICAS PASSIVAS E ATIVAS DO MERCADO DE TRABALHO .....	52
<b>CAPÍTULO VI - METODOLOGIA .....</b>	<b>54</b>
INTRODUÇÃO.....	54
6.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DAS CONTAS DA SEGURANÇA SOCIAL.....	54
6.2 TRIBUTAÇÃO E SEU EFEITO SOBRE O SUBSÍDIO DE DESEMPREGO.....	55
6.3 OS EFEITOS DA EQUIVALÊNCIA DO DESEMPREGO NO PROCESSO DA FORMAÇÃO DA PENSÃO.....	59
6.4 CÁLCULO DO SUBSÍDIO DE DESEMPREGO DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL .....	60
6.5 CASO PRÁTICO DE UM TRABALHADOR QUE ENTROU PARA UMA SITUAÇÃO DE DESEMPREGO .....	62
6.6 DETERMINAÇÃO DO MONTANTE DA PENSÃO .....	63
6.7 CASO PRÁTICO DO IMPACTO DA EQUIVALÊNCIA DO DESEMPREGO NA FORMAÇÃO DA PENSÃO.....	66
6.7.1 Determinação do montante da remuneração de referência .....	66

6.7.2 <i>Determinação do montante da Pensão Estatutária</i> .....	68
6.7.3 <i>Determinação do montante da Pensão Estatutária com base na redução</i> .....	69
6.7.4 <i>Impacto positivo no montante da Pensão Estatutária</i> .....	72
6.8 LIMITAÇÕES DO TRABALHO DESENVOLVIDO E PERSPETIVAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS .....	73
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>79</b>
<b>LEGISLAÇÃO</b> .....	<b>86</b>



## **ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro 1. 1 Desagregação da taxa contributiva global no código contributivo	14
Quadro 1. 2 Confronto entre receitas das contribuições e das transferências do OE	16
Quadro 1. 3 Percentagem da última remuneração coberta pela primeira pensão	25
Quadro 1. 4 Evolução dos níveis de fecundidade	26
Quadro 1. 5 Evolução da Esperança de vida à nascença (anos)	30
Quadro 1. 6 Evolução de Nascimentos vs Óbitos	31
Quadro 1. 7 Assistência estatal às famílias em alguns países (em % do PIB)	32
Quadro 1. 8 Imposto no casal de pensionistas	34
Quadro 1. 9 Evolução das prestações no triénio 2010/2008	35
Quadro 1. 10 Taxa de desemprego, 2007-2012	39
Quadro 1. 11 Evolução do Desemprego por Género e Grupo Etário	41
Quadro 1. 12 Alguns indicadores do Emprego - 4.º trimestre	42
Quadro 1. 13 Taxa de desemprego na UE-27	44
Quadro 1. 14 Taxa de desemprego na UE-27, Zona Euro, EUA e Japão	45
Quadro 1. 15 Alteração ao regime da proteção de desemprego: períodos de concessão	49
Quadro 1. 16 Alteração à proteção no desemprego (prazo de garantia e valor de subsídio)	50
Quadro 1. 17 Evolução dos custos com as prestações de desemprego	51
Quadro 1. 18 Valor pago das prestações de desemprego do sistema previdencial, ano 2011	55
Quadro 1. 19 Distribuição do n.º de beneficiários com valor pago referente a 2011	56
Quadro 1. 20 Quantias constantes das declarações de rendimentos das categorias A e/ou H e das restantes categorias dos exercícios 2007 a 2009	56
Quadro 1. 21 Aplicação do IRS nas prestações de desemprego atribuídas em 2011	57
Quadro 1. 22 Projeções do Subsistema Previdencial (milhões de euros, preços de 2011)	58
Quadro 1. 23 Determinação da receita através da incidência de IRS no subsídio de desemprego	63
Quadro 1. 24 Determinação da fórmula a aplicar para o cálculo do valor da pensão	65
Quadro 1. 25 Valor mínimo da pensão	66
Quadro 1. 26 Cálculo das remunerações revalorizadas de toda a carreira contributiva: 2012	67
Quadro 1. 27 Determinação do valor de P1	68
Quadro 1. 28 Determinação do valor de P2	68
Quadro 1. 29 Determinação do valor de P	68
Quadro 1. 30 Determinação do valor da pensão	69
Quadro 1. 31 Cálculo das remunerações revalorizadas com base na equivalência a 65%	69
Quadro 1. 32 Determinação do valor de P1 a considerar o registo em 65%	70
Quadro 1. 33 Determinação do valor de P2 a considerar o registo em 65%	70
Quadro 1. 34 Determinação do valor de P a considerar o registo em 65%	70
Quadro 1. 35 Determinação do valor da pensão a considerar o registo em 65%	70
Quadro 1. 36 Impacto em valores relativos na carreira contributiva do beneficiário	71
Quadro 1. 37 Pensionistas de velhice e invalidez do regime geral da segurança social	72

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1. 1 Distribuição percentual das receitas e transferências correntes em 2011	28
Figura 1. 2 Afetação em % da despesa corrente no ano de 2011	36
Figura 1. 3 Evolução dos orçamentos: despesas da Segurança Social	37
Figura 1. 4 Despesas da Segurança Social em % do PIB	38
Figura 1. 5 Insolvências: Evolução anual	43
Figura 1. 6 Impacto do IRS no subsídio de desemprego (milhões de euros, preços de 2011)	58
Figura 1. 7 O processo de formação da pensão	61
Figura 1. 8 Modelo de benefícios atribuídos a um desempregado na carreira contributiva	71



## Lista de Abreviaturas

<b>BIC</b>	-	Base de Incidência Contributiva
<b>CGA</b>	-	Caixa Geral de Aposentações
<b>CIRS</b>	-	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>CR</b>	-	Certificados de Reforma
<b>CRP</b>	-	Constituição da República Portuguesa
<b>DL</b>	-	Decreto Lei
<b>FEFSS</b>	-	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
<b>FMI</b>	-	Fundo Monetário Internacional
<b>IAS</b>	-	Indexante dos Apoios Sociais
<b>INE</b>	-	Instituto Nacional de Estatística
<b>IRPF</b>	-	<i>Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</i>
<b>IRS</b>	-	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>IVA</b>	-	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>LBSS</b>	-	Lei de Bases da Segurança Social
<b>OCDE</b>	-	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>OE</b>	-	Orçamento do Estado
<b>OIT</b>	-	Organização Internacional do Trabalho
<b>OR</b>	-	Orçamento Retificativo
<b>OSS</b>	-	Orçamento da Segurança Social
<b>PIB</b>	-	Produto Interno Bruto
<b>PME</b>	-	Pequena e Média Empresa
<b>SD</b>	-	Subsídio de Desemprego
<b>SS</b>	-	Segurança Social
<b>SSD</b>	-	Subsídio Social de Desemprego
<b>TSU</b>	-	Taxa Social Única
<b>UE</b>	-	União Europeia



## Introdução

*“O Estado social não é uma dádiva de Deus: apenas uma conquista transitória dos homens, que sobreviverá se e enquanto estes souberem criar e manter as condições indispensáveis ao seu funcionamento”* (Carreira e Dâmaso, 2010, p. 64).

O Ministério da Solidariedade e da Segurança Social define, promove e executa políticas de Solidariedade e Segurança Social, que se destinam a combater a pobreza e a exclusão social, o apoio à família, à natalidade, a crianças e jovens em risco, a idosos, à inclusão de pessoas com deficiência, e à promoção do voluntariado e cooperação ativa e partilha de responsabilidades com as instituições do setor social.

Garante ainda sustentabilidade financeira, a eficiência administrativa e o combate à fraude e à evasão fiscal do sistema de Segurança Social (SS) e dos seus subsistemas e gere o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e o Fundo de Certificados de Reforma, que recebe os *superávites* deste sistema e que se destina a suprir eventuais défices futuros.

Promove ainda a igualdade de oportunidades, o combate à discriminação e a valorização e qualificação das pessoas com deficiência e incapacidades.

A SS em Portugal tem sido alvo de grande preocupação e discussão pública, no que diz respeito à sua sustentabilidade futura. São inúmeros os desafios económicos sociais e políticos que os sistemas de proteção social atualmente enfrentam, essencialmente devido à maior longevidade das pessoas e devido ao atual contexto de crise que se vive em alguns países. Por isso, a perspetiva de justiça entre gerações assume uma importância cada vez maior. É crescente a preocupação acerca do que deve ser a SS para as gerações atuais, que a financiam e que dela querem retirar direitos, como também para as futuras, pois é a essas que iremos legar tudo o que de bom ou mau façamos. Portanto, a arrecadação de receitas é um imperativo para tentar afastar o “fantasma” da insustentabilidade da própria SS a longo prazo.

As páginas que se seguem não são mais que um desafio: ambicionam entusiasmar o leitor, permitindo-lhe, após a leitura das mesmas, elaborar o seu ponto de vista, projetando aquilo que virá para além de nós.

Esta dissertação está intrinsecamente relacionada com a atividade profissional desenvolvida, ligada ao Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, tornando-se, por isso, pertinente abordar a temática do subsídio do desemprego (SD) no financiamento da SS, uma vez que está em causa a racionalidade económica do sistema. Esta tendência de crescimento contínuo do desemprego contribui para o desequilíbrio do sistema de SS, tornando-o ainda mais vulnerável, no que concerne à atribuição das prestações sociais.

A mutação permanente da atual realidade económica e social conduz ao desajustamento dos sistemas de proteção social e à preocupação e necessidade de construir uma solução de financiamento para a preservação da Segurança Social (SS).

Em Portugal, *“todos têm direito à Segurança Social”*<sup>1</sup>, cabendo ao Estado a responsabilidade da sua gestão.

O agravamento da crise financeira e económica que se tem verificado nos últimos anos se, por um lado, tem provocado a redução das contribuições e cotizações que constituem a principal fonte de receitas do sistema de SS, por outro, tem contribuído para um aumento acentuado das despesas do mesmo sistema, através dos benefícios sociais imediatos e diferidos.

Apontam-se, desde logo, dois motivos que estão na origem desta redução de receitas. Por um lado questões de origem demográfica, concretamente a diminuição da taxa de natalidade e o aumento da esperança média de vida. Por outro lado o fraco desempenho da economia reduz o crescimento económico, tornando-se necessário criar investimento em Portugal para que a situação do país melhore.

Uma das consequências mais dramáticas da prolongada estagnação económica dos últimos anos tem sido o aumento significativo do desemprego.

A despesa da SS tende a acentuar, devido ao aumento dos gastos com as prestações sociais. É a fatura do desemprego a pesar nas contas públicas, provocada pela conjuntura de recessão profunda e destruição de emprego.

É por essa razão que se têm desenvolvido reformas e reajustamentos no sistema de SS, de forma a assegurar a sua viabilidade financeira, tentando relacionar a evolução da esperança da média de vida, ao montante da pensão estatutária, a fim de adequar o financiamento do sistema às modificações resultantes das alterações demográficas e económicas, de forma a atenuar o impacto da evolução da longevidade sobre o mesmo. Também tem havido esforços na redução da incidência, bem como na duração do desemprego. A questão nuclear é apurar se a tributação do SD terá impacto positivo na capacidade financeira do sistema que atualmente está implementado.

A presente dissertação pretende analisar se a proteção vigente é excessiva ou imperfeita em situações de desemprego e se não se estará a pôr em causa o futuro da SS.

Esta dissertação é composta por seis capítulos. O primeiro capítulo trata da revisão da literatura. O segundo capítulo, para além de fazer o enquadramento histórico da segurança social, inicia também uma reflexão sobre a crise do sistema de previdência em vigor e seus modelos de financiamento.

---

<sup>1</sup> art.º 63.º, n.º1 da Constituição da República Portuguesa (CRP)

*Será o atual sistema de Previdência suficiente para a garantia de pensões de rendimentos ao longo da vida dos cidadãos?* Procura-se, assim, avaliar os atuais modelos de financiamento e suas opções estratégicas.

O trabalho, nesta fase, incidirá sobre o modelo de repartição e de capitalização, assim como sobre as especificidades de cada um e respetivo enquadramento.

O terceiro capítulo desenvolve a investigação sobre o sistema de SS. Procura-se demonstrar a insustentabilidade do sistema e o risco de rutura efetiva do Orçamento da Segurança Social (OSS) nas próximas décadas, analisando a evolução da despesa da SS. A metodologia seguida procura identificar os pontos fortes e fracos do sistema, ameaças e oportunidades de melhoria. Ponderam-se as várias alternativas e constroem-se cenários futuros.

O quarto capítulo caracteriza o atual mercado de trabalho e traça o cenário do desemprego em Portugal. É na sequência deste capítulo que surge o quinto capítulo, dedicado ao retrato atual do subsídio de desemprego e respetivas políticas ativas e passivas do mercado de trabalho.

Por fim, o sexto capítulo desta dissertação apresenta a metodologia da investigação, procurando caracterizar as contas da segurança social e demonstrar que a tributação do SD, em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), poderá atenuar as fragilidades do atual sistema.

Certa é a dificuldade em encontrar soluções para o grave problema da SS. A incerteza instalou-se nos vários domínios, nomeadamente no económico e no social e encontrar saídas, soluções e estratégias não é tarefa fácil.

Contudo, mais do que apresentar soluções, o que se pretende é contribuir para a compreensão da situação do atual sistema de SS, de forma a que, através do conhecimento do problema, surjam cada vez mais trabalhos científicos de análise, para a busca de soluções dos problemas com que se depara o sistema de proteção social pública.

## **CAPÍTULO I – SISTEMA DA SEGURANÇA SOCIAL (Revisão da Literatura)**

Segundo Pereira (2011), as gerações que cresceram no período democrático, e até mesmo as que imediatamente antecederam, habituaram-se a olhar para o desenvolvimento e crescimento económico de Portugal como um dado adquirido. No entanto, o sucesso não é garantido, principalmente se a estrutura produtiva do nosso país não estiver preparada para responder a certos desafios, como é o caso da globalização e da adesão ao euro. O mesmo autor, destaca a grave crise económica que atualmente se vive em Portugal. As causas dessa crise são de ordem política, mas também estrutural e incluem fatores como uma descida acentuada da produtividade e dificuldades de ajustamento a uma moeda forte com o euro. Esta crise tem enormes consequências económicas, políticas e sociais, e levou a um aumento significativo do desemprego. Os mais afetados pela subida do desemprego são os jovens e os trabalhadores menos qualificados, contudo, o desemprego entre os mais velhos e mais qualificados também têm registos consideráveis.

O desemprego, que é particularmente elevado nos escalões jovens da população ativa, provoca uma situação grave para Portugal. Ao longo dos últimos anos, o país investiu recursos escassos, formando licenciados e doutorados que não encontram emprego em Portugal. A única solução que têm é a emigração, conseqüentemente o investimento em capital humano que Portugal fez nos últimos anos, está a desbaratar, em benefício de países terceiros (Santos, 2012).

A diminuição da população ativa verificou-se essencialmente nas classes etárias mais jovens. É necessário uma análise metódica desse mesmo mercado de forma a evitar a concentração em áreas com pouca procura e apostar na formação e qualificação mas dirigida às necessidades do mercado de trabalho. A aposta no capital humano e no seu desenvolvimento deve ser encarada, cada vez mais, como uma necessidade para assegurar uma produtividade elevada. As projeções da Comissão Europeia<sup>2</sup> para Portugal, indicam para o período de 2007-2020 um aumento da taxa média anual da produtividade, que ronda os 2%. Para o período 2021-2040, a previsão é a de que Portugal continue a ter aumento de produtividade, situando-se acima dos 2%. Já para o período 2041-2060 a previsão é a de que a taxa média anual de crescimento da produtividade se situe abaixo de 1,5% (Sousa, 2009).

A duração do desemprego em Portugal é maior do que em outros países da OCDE. Tal facto, deve-se às características do mercado de trabalho português, que está desajustado face às necessidades do mundo atual. Esta é uma tendência preocupante, porque quanto mais prolongada for a duração do desemprego mais difícil se torna o regresso ao trabalho, razão pela qual as políticas públicas deverão centrar-se na redução da incidência e na duração do desemprego (Pereira, 2011).

---

<sup>2</sup> European Commission, "2009 Ageing Report: Economic and Budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", Provisional Version, 2009.



Como refere Sapir (2006), a globalização implica mudanças que criam ameaças e oportunidades, o que requer a reforma do mercado de trabalho e das políticas sociais. O sistema económico da União Europeia, tem apresentado nos últimos anos um desempenho de crescimento económico insatisfatório. O problema do crescimento da União Europeia prende-se com o sistema de produção em massa, tecnologia existente e padrões de emprego a longo prazo que não é o mais adequado no mundo de hoje, atendendo à concorrência global forte. Segundo o mesmo autor, existem 4 modelos sociais europeus que abrangem quatro áreas geográficas diferentes. Os países nórdicos: Dinamarca, Finlândia, Suécia e Holanda apresentam os maiores níveis de gastos em proteção social e bem estar universal. O modelo anglo-saxónico constituído por Irlanda e Reino Unido apresentam um modelo onde as transferências de dinheiro são principalmente orientadas para as pessoas em idade de trabalhar. No que diz respeito ao mercado de trabalho, este modelo é caracterizado por uma certa dispersão salarial e incidência relativamente alta, de emprego de baixa remuneração. Países continentais: Alemanha, Áustria, Bélgica, França e Luxemburgo, tem um modelo que concede muitos benefícios na velhice. Finalmente, os países do mediterrâneo: Grécia, Itália, Portugal e Espanha, concentram os seus gastos sociais em pensões de velhice e permitem uma elevada segmentação de direitos.

A Segurança Social tornou-se um assunto de preocupação política intensa por causa da sua vulnerabilidade financeira. O sistema de repartição é um problema mundial, na medida em que provoca efeitos adversos sobre determinados fatores: concretamente demográficos, de poupança privada e de crescimento a longo prazo (Ehrlich & Kim, 2005).

Ferraz & Vieira (2001) refere que, a necessidade de mudança nos sistemas de proteção social é reconhecida por toda a Europa e, um primeiro passo importante para este processo foi a edição do Livro Branco da Segurança Social (LBSS) que propõe uma reflexão crítica sobre a reforma do sistema de Segurança Social (SS) em Portugal. Ao colocar-se este desafio nacional e geracional de elevada dimensão, exige-se a busca de soluções duradouras e sustentáveis que envolvam os órgãos de soberania, partidos políticos, parceiros sociais e todos aqueles que beneficiam e contribuem para o sistema. Se por um lado é reconhecida a necessidade de reforma do sistema público de proteção social, mais difícil é identificar os métodos a seguir para a sua resolução. *Que proteção social? Que sistema? Que reforma? Reforma radical com o desmantelamento preconizado pelo neo liberalismo do Estado Social e a transferência das funções deste para os indivíduos e para o mercado? Ou, uma reforma de continuidade em que o sistema de proteção social continuará a ser vital e central na sociedade? Ou, a reforma do sistema que leve à criação de um sistema misto em que o público e o privado coexistem?* Muito se tem discutido em torno da sustentabilidade do sistema público da proteção social.

Refere ainda que a proteção e os direitos que o sistema de SS proporciona tem que ser encarados como direitos de integração, inserção e coesão social. A questão do financiamento da SS está intrinsecamente ligada aos problemas do emprego e às decisões que devem ser tomadas para fazer face aos desequilíbrios financeiros do sistema. No contexto do emprego, a estabilidade do

vínculo laboral está a mudar radicalmente. O trabalho é muito mais precário e introduziu no sistema um triplo encargo: o aumento das despesas com o desemprego, o aumento das verbas para políticas ativas de emprego e a diminuição da fonte de receita do sistema (Ferraz & Vieira, 2001).

No entender de (Pereira & Andraz, 2009), o atual sistema de segurança social português, é um sistema de repartição, propenso a gerar grandes ineficiências macroeconómicas. Para além dos problemas demográficos que lhe estão associados, tem um regime não contributivo de grande dimensão. Em 2003, por exemplo, o regime não contributivo e as despesas da ação social eram responsáveis por 53% dos gastos da (SS). Por esta razão não é surpreendente que a SS seja amplamente considerada como financeiramente insustentável uma vez que as suas despesas tem sido financiadas através do regime contributivo, que em 2003 representavam 63,9% das receitas do sistema de SS.

É pois consensual, refere Musgrave (1967), que a redistribuição é a principal função do sistema de SS e a intervenção do setor público nesta matéria é uma exigência.

Alguns autores como Rawls (1971), Buchanan & Tullock (1962) e Harsanyi (1953), desenvolveram estudos com o objetivo de identificar a distribuição equitativa, concretizada num contrato social justo, numa sociedade em que os juízos individuais são parciais. No que diz respeito à equidade, temos de referir duas óticas: por um lado, a necessidade de intervenção do Estado, dada a incapacidade de se gerar poupança, sendo este um argumento a favor da distribuição de rendimentos de umas pessoas para outras; por outro, a flutuação dos rendimentos, nas várias fases da vida do indivíduo.

Como salienta (Falkingham & Hills, 1995), não estamos a falar da transferência de rendimentos de ricos para pobres, mas na conservação de rendimentos, de um patamar da vida de um indivíduo para outro.

Segundo Rawls (1971), também a instabilidade do mercado de trabalho deu relevância à redistribuição no âmbito do contrato social, salientando que as gerações vindouras devem repor o equivalente ao que receberam e assim por diante.

Williams & Giardina (1993) argumentam que, apesar dos esquemas existentes, nem sempre os decisores do Estado atuam de acordo com os interesses da comunidade. São muitas as críticas à intervenção estatal como entidade redistribuidora de bem-estar. Num sistema de repartição, os atuais indivíduos contribuintes, apesar de dependentes das gerações futuras em termos de pensões, ignoram os efeitos do investimento nas futuras gerações.

Barbosa (1997) afirma que, os métodos clássicos de financiamento da Segurança Social são a repartição e a capitalização. A intervenção do Estado Previdência é justificada por vários fatores: falta de rendimentos dos cidadãos ao longo da vida, o que os impossibilita de fazer face a períodos de carência, em especial na velhice, e falta de habilidade na gestão de poupanças.

Tem sido crescente a responsabilidade do Estado no financiamento das prestações de carácter não contributivo e de outras de natureza redistributiva, como é o caso das prestações familiares. É-nos assim permitido afirmar que o sistema de Segurança Social português, ainda que historicamente tenha uma natureza previdencial, tende a divergir, de forma gradual, para um modelo mais diversificado de proteção social, por força da evolução da sociedade, de novos riscos sociais, de novos programas e de novas políticas de intervenção social. Esta tendência também é comum em alguns países europeus, como é o caso francês, onde a lógica seguradora e a lógica da solidariedade justificaram a diversidade das fontes de financiamento tendo sido, concretamente, as prestações de natureza não contributiva financiadas por impostos (Cabral, 2010).

A atual Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, aceitou a introdução dos *plafonds* contributivos numa perspetiva meramente facultativa. Prevê a aplicação de limites superiores aos valores considerados como Base de Incidência Contributiva (BIC) e admite a redução das taxas contributivas dos regimes gerais, ainda com vista ao reforço da capitalização.

Quanto ao regime público de capitalização, dir-se-á que o seu objetivo imediato é o de diluir os efeitos de aplicação do fator sustentabilidade no cálculo de pensões de velhice. Pode ser entendido como um plano de poupança, que apela à responsabilidade individual do cidadão, que deverá gerir a sua carreira contributiva, tornando-o cada vez mais consciente de que o valor da sua pensão depende, cada vez mais, de fatores indeterminados, como é o caso da esperança média de vida (Cabral, 2010).

Assim sendo, segundo Matias (1999), a inadequação do modelo de financiamento da SS não resulta apenas de alterações de ordem demográfica, mas também social e económica. A alteração das estruturas familiares é uma realidade que tende a fazer aumentar os custos com o sistema de SS. Ora, a verdade é que, com o aumento dos divórcios, das famílias monoparentais, aumentam os gastos com a proteção social dos indivíduos, uma vez que diminuem os mecanismos de proteção social informais, que, no âmbito familiar, substituem a proteção por parte do Estado. Desta forma, o grau de dependência das receitas da SS, relativamente aos rendimentos do trabalho, em particular do trabalho dependente, bem como o acréscimo de despesas sociais com a cobertura do risco de desemprego, é elevado. Uma estrutura de financiamento, essencialmente baseada na tributação dos rendimentos do trabalho, conduz ao agravamento da taxa de dependência e implica uma diminuição das receitas para o OSS, sendo este um problema sério com que se defrontam atualmente os sistemas de SS.

O fator da sustentabilidade prende-se com a esperança média de vida: se os portugueses viverem mais tempo, a remuneração dos aposentados será inferior. Esse fator introduzido pela nova versão da lei de bases, em 2007, eliminou 1,65 por cento do valor das pensões, pedidas em 2010. Contudo, o cenário pode piorar: se a esperança média de vida aos 65 anos subir para os 85 anos, apenas mais dois anos que atualmente, então as pensões descerão dez por cento só à conta do fator de sustentabilidade. A universalidade do sistema previdencial garante que todos os

portugueses são parte dele e, para usufruírem da sua proteção, têm que cumprir algumas regras para a garantia da sustentabilidade do sistema e prevenção de alguns abusos (Almas & Madrinha, 2011).

De acordo com Wise (2005), o envelhecimento das sociedades conduz a um agravamento de financiamento da previdência pública. Este autor destaca também os incentivos à reforma antecipada que conduzem a uma redução da participação da força de trabalho de pessoas mais velhas.

A reforma dos sistemas de pensões está na agenda política da maior parte dos países, uma vez que há uma forte necessidade de ajustar os regimes de segurança social às novas realidades demográficas, económicas e sociais. O sistema de pensões absorve muitos recursos públicos, influencia o trabalho e o mercado de capitais e afeta a distribuição de rendimento através de várias gerações. Assim, destaca três principais linhas de ação: mudanças no sistema de repartição tradicional dos sistemas públicos; introdução de novas fórmulas de pensão e o desenvolvimento de regimes de capitalização (Francese, Franco & Tommasino, 2005).

Matias (1999) afirma que os principais recursos, afetos ao OSS, são provenientes dos rendimentos do trabalho. Porém, o trabalho é talvez o fator de produção mais exposto às variações do ritmo de crescimento macroeconómico, ou seja, qualquer oscilação no crescimento de salários origina uma variação com o mesmo sinal nas receitas da SS.

Desta forma, o relacionamento da evolução das receitas e despesas deverá ser feito da melhor forma possível. É cada vez mais imperativo concluir que as regras de atribuição do subsídio de desemprego em Portugal são próprias de um país rico (Carvalho, 2011).

A proteção no desemprego constitui uma das pedras fundamentais dos sistemas de proteção social. Considerando a necessidade de valorizar o papel social desta proteção, tem-se procedido à revisão do regime jurídico de proteção no desemprego, de modo que o mesmo possa refletir, positivamente, a alteração de funcionamento dos sistemas económicos e os desafios que são colocados aos sistemas de proteção social (Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro).

Tal como refere o art.º 16.º e 17.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro - Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social - a atribuição de subsídio de desemprego permite o registo de remunerações por equivalência à entrada de contribuições. Essa equivalência é o instituto jurídico que permite manter os efeitos da carreira contributiva dos beneficiários que, deixem de receber ou vejam diminuídas as respetivas remunerações.

É referido ainda que, as prestações sociais, como, por exemplo, o subsídio de desemprego ou de doença não são englobados como rendimento passível de pagar Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), mantendo-se assim isentos deste imposto.

Torna-se necessário destacar, e comparar, algumas economias europeias como é o caso da espanhola e francesa. Ambos os países partilham legislação de proteção do emprego e benefícios de desemprego similares. No entanto, enquanto a taxa de desemprego francês praticamente não aumentou, a taxa de desemprego na Espanha subiu até quase 19% até ao final de 2009, o que se ficou a dever essencialmente a despedimentos de pessoas com contratos de trabalho permanentes e temporários. O trabalho temporário é maior em Espanha atingindo cerca de 1/3 dos trabalhadores. De acordo com dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) um trabalhador casado com dois filhos apresentava em França uma taxa de substituição líquida de imposto de 84% e em Espanha de 87% (Bentolila, Cahuc, Dolado & Barbanchon, 2010).

A tributação do SD é já uma realidade em alguns países da Europa. Em França, tem a designação de contribuição social generalizada, tendo sido alargada para substituir a parte da Taxa Social Única (TSU) destinada a encargos com a saúde. Incide sobre todos os rendimentos, mesmo os resultantes de benefícios sociais (Campos, 2000).

Conforme o disposto na Lei, *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRFP), em Espanha, as prestações de desemprego, nomeadamente o subsídio, são consideradas um rendimento de trabalho e como tal também são sujeitas a englobamento. Assim deverá ser incluído na declaração de IRS correspondente ao respetivo exercício, tal como acontece com as remunerações. Para se determinar se uma pessoa está obrigada a apresentar declaração de *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRFP), é considerada a totalidade dos seus rendimentos. Se em determinado ano o contribuinte recebeu remuneração e Subsídio de Desemprego (SD), são somados os dois valores para assim determinar se estão ou não ultrapassados os limites estabelecidos por lei, de forma a constarem da declaração de IRS<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> No art.º 17. 1b) da lei do IRPF, consideram-se rendimentos de trabalho “as prestações por desemprego”.

## **CAPÍTULO II – O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL**

### **Introdução**

A sociedade tem-se organizado no sentido de desenvolver ações, que visam a proteção social dos mais desfavorecidos.

Ao longo deste capítulo, é feito um breve enquadramento histórico da Segurança Social (SS).

Importa conhecer as raízes históricas da SS. Este conhecimento permite ao leitor uma melhor compreensão do atual sistema de previdência, assim como uma melhor perceção quanto à necessidade e defesa do mesmo, ainda que ajustado às exigências da realidade atual.

É notória a preocupação, ao longo dos últimos anos, no controlo das despesas sociais, de forma a combater os défices orçamentais.

As necessidades da sociedade atual, como o caso do envelhecimento da população, das reivindicações quanto aos cuidados de saúde, dos aumentos de reforma e outros, são certamente obstáculos à redução da despesa e constituem um agravamento dos problemas financeiros do Estado.

Neste capítulo, procura-se focar as principais características de dois modelos puros de financiamento do sistema da SS e que são a repartição e a capitalização.

O modelo de repartição pressupõe a transferência das contribuições dos ativos (trabalhadores) para o financiamento das prestações sociais dos inativos (pensionistas). Trata-se de um compromisso moral perante os reformados e um contrato intergeracional.

O modelo de capitalização apela à responsabilidade individual e é um passo na transição de um sistema público de SS para um modelo misto de repartição, assente na técnica de capitalização.

É objetivo deste capítulo aprofundar o estudo destes modelos de financiamento, verificando-se que os esquemas de repartição constituem uma segurança contra o risco e inflação, mas sensíveis ao envelhecimento e desemprego. O esquema de capitalização pode contribuir para o desenvolvimento dos mercados, mas é vulnerável à inflação e ao risco de investimento.

### **2.1 Enquadramento histórico**

Desde os primórdios, e por iniciativa de determinadas ordens religiosas, monarcas e até membros da família real, foram desenvolvidas diversas ações com o claro objetivo de criar na sociedade um sentimento de dever moral de proteção contra situações de carência, quer ao nível individual, quer ao nível familiar. A primeira grande iniciativa, desenvolvida nesta área, foi levada a cabo pela Rainha D.<sup>a</sup> Leonor, que, em Agosto de 1498, fundou em Lisboa a primeira irmandade da Misericórdia. Esta iniciativa deu origem à criação de uma organização de assistência privada.

Consequentemente, surge um novo tipo de instituições - as Santas Casas de Misericórdia - que, a nível local, tornam-se no corolário da assistência privada, desenvolvendo uma ação, quer no domínio da saúde, quer no domínio da ação social e que se difundiu até aos dias de hoje. A par desta iniciativa privada, e nos finais do século XVIII, é dado o primeiro impulso, com vista à criação da assistência pública que o liberalismo se propôs difundir. O primeiro exemplo de assistência pública, no nosso país, verificou-se com a fundação da Casa Pia de Lisboa. No entanto, e após a implantação da República, a aprovação do Estatuto de Saúde e de Assistência só se verificou na primeira metade dos anos quarenta do século XX, passando então o Estado a desempenhar uma função subsidiária no âmbito da ação assistencial que, a nível local, continuou a ser coordenada pelas Santas Casas de Misericórdia.

As primeiras iniciativas de assistência social consistem em mobilizações de recursos com o objetivo de auxiliar os indivíduos com escassos meios de sobrevivência. Estas iniciativas estão para além da solidariedade familiar e dos grupos locais, uma vez que constituem uma forma de apoio local cuja estratégia de intervenção é o que se pode designar por política de assistência. Estas políticas de bem-estar foram organizadas numa base territorial como é o caso da Paróquia ou Município e abrangiam contribuintes e beneficiários pertencentes a esse círculo territorial (Matias, 1999).

A proteção social, conferida por estas associações à velhice, era muito insuficiente, o que levou ainda, nos finais do século XIX à criação das primeiras Caixas de Aposentações. Em 1885, através da Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935 se definiu as bases gerais em que devia apoiar-se a organização da previdência social. O campo de aplicação pessoal desta lei foi abrangendo progressivamente os trabalhadores por conta de outrem, no comércio, indústria e serviços, ao passo que os trabalhadores da agricultura e das pescas foram enquadrados, respetivamente, pelas Casas do Povo e pelas Casas dos Pescadores. O campo da aplicação material incluía, relativamente aos trabalhadores do comércio, indústria e serviços, a proteção nas eventualidades de doença, invalidez, velhice e morte. Aos trabalhadores do setor agrícola, apenas era dada proteção nas eventualidades de doença e morte. A reforma da previdência social só se foi concretizando com a publicação da Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962. Como aspeto assinalável desta reforma, refere-se o alargamento do campo da aplicação material a eventualidades não cobertas, tornando-se mais completo o esquema de prestações, bem como a manutenção da dominante do financiamento apoiada nas contribuições dos trabalhadores e empregadores, sem comparticipação financeira do Estado. Um acontecimento importante que marcou a construção do atual sistema de SS e que, por isso, não pode deixar de ser referido, é o relatório de Beveridge<sup>4</sup>, em 1942, que define os princípios de proteção social, fixados pela recomendação n.º 67 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ou seja, a universalidade dos direitos à proteção, o financiamento tripartido e a garantia do rendimento mínimo.

---

<sup>4</sup> Segurança Social (2012). *História da Segurança Social*. Internet: <http://www2.seg-social.pt/left.asp?01.01>. (acedido em 20/03/2012)

Este relatório foi originalmente designado “*Social Insurance and Allied Services*”. Beveridge procedeu ao levantamento das principais lacunas do sistema e propôs uma reforma social que se orientava por 4 princípios fundamentais: universalidade – proteção para todos, generalidade – cobertura de todos os riscos, uniformidade – atribuições de prestações de montante único, unicidade – a gestão do sistema cabia ao Estado (Matias, 1999).

Resumindo, depois da II Guerra Mundial, surgem duas concepções de SS:

1. uma concepção comutativa ou “profissionalista”, baseada no modelo *bismarckiano*<sup>5</sup>, no qual a obrigação contributiva recai sobre os trabalhadores e empregadores. A sua finalidade é garantir níveis de rendimentos de substituição, equivalentes aos rendimentos de trabalho perdido em consequência da ocorrência de eventualidades cobertas. Os regimes complementares e especiais assumem um papel importante na proteção social da população abrangida;
2. uma concepção distributiva ou “universalista”, baseada na técnica de assistência pública. O chamado modelo *beveridgeano*<sup>6</sup>, o qual garante o direito à proteção social para todos. O seu objetivo é assegurar um nível de subsistência mínimo às pessoas carenciadas, mediante a verificação de condições de recursos, através da atribuição de prestações de montante uniforme. Coexistem prestações de natureza contributiva e não contributiva.

A partir destes dois modelos, surgem posteriormente sistemas mistos europeus que optaram por características de ambas as concepções.

## 2.2 Conceito de Segurança Social

Atualmente, verifica-se que a discussão em torno do futuro dos regimes da SS tem-se intensificado, o que tem conduzido a uma certa banalização do termo SS. Desta forma, e antes de mais, importa referir a distinção entre proteção social privada e proteção social pública. A proteção social privada refere-se à proteção privada de riscos sociais e terá sempre existido, remontando as suas origens para a época em que o Homem começa a organizar a sua vida em sociedade. Já a

---

<sup>5</sup> O conceito *bismarckiano* – a proteção social e a cobertura de riscos do trabalhador era assegurada pelo seguro social. O objetivo era a prevenção de riscos incertos através de um seguro pago para o prémio regular que os custos laborais deveriam suportar mas que se repartiriam por patrões e trabalhadores. A contribuição do patrão não sendo mais do que um salário diferido, poderia tecnicamente ser convertida em salário real, cabendo ao trabalhador liquidar o prémio na totalidade. Para esta concepção existe um conceito de cidadania adquirida pelo trabalho e pelas contribuições regulares que geram reciprocidade, o direito aos benefícios. O indivíduo só terá direitos sociais, na medida em que contribui para o desenvolvimento da sociedade para o trabalho, fonte financeira das suas contribuições.

<sup>6</sup> O conceito *beveridgeano* – pretende cobrir uma gama completa de riscos “do berço à sepultura”. O trabalho é uma obrigação básica do cidadão e a contribuição regular para o seguro de previdência é a origem do direito aos benefícios, que são uma retribuição, financiada por mecanismos do tipo seguro doença. Não há qualquer direito de cidadania pré-existente, esta adquire-se pelo trabalho, porém, para aqueles que não conseguem cumprir as suas obrigações não haverá assistência social financiada pelo seguro mas sim pelas receitas fiscais.



proteção social pública, poderemos considerar que as suas origens remontam ao final do século XIX, altura em que o Estado assume a responsabilidade de impor aos indivíduos a proteção dos rendimentos do trabalho, por meio da imposição do seguro social obrigatório (Matias, 1999).

A noção de estado de bem-estar nasceu do encontro do conceito de proteção social universal de Beveridge com o conceito seguro social de Bismarck. Os conceitos diferem na extensão de proteção; enquanto o seguro social se destinava a cobrir os riscos do trabalhador, já a proteção social universal abrangia a cobertura de outros riscos sociais não financiada pelas contribuições sociais. Contudo, a matriz que deu origem ao esquema de proteção social em Portugal foi a que assenta na ideia de que o cidadão tem direitos económicos e sociais, independentemente da sua contribuição para a sociedade (Campos, 2000).

### **2.3 O atual modelo de financiamento da Segurança Social: a redistribuição da riqueza**

As sociedades contemporâneas deparam-se com variadíssimos riscos de natureza social. Estes riscos sociais dão origem a despesas de natureza diferente. Alguns deles são previsíveis como é o caso das pensões de reforma, enquanto outros tem uma distribuição aleatória como é o caso de doença. Um fenómeno que assume cada vez mais importância na nossa sociedade é a antecipação da idade da reforma devido a fatores de ordem tecnológica e também social como é o caso do desemprego nos jovens. A manutenção dos sistemas de Segurança Social (SS) gera ineficiências e desperdícios, uma vez que não se adequam à realidade atual. Razão pela qual se assiste cada vez mais à discussão da insustentabilidade nos sistemas. A necessidade de diversificar as fontes de financiamento passou a ser uma preocupação na maioria dos países, sendo que os que deram os passos mais avançados na reforma dos sistemas de SS, sem abandonar o essencial do modelo social europeu, estão a tentar combinar o esquema de repartição com o regresso parcial à capitalização (Campos, 2000).

É consensual que a redistribuição é a principal função do sistema de SS e a intervenção do setor público, nesta matéria, é uma exigência. A atividade do Estado desenrola-se à luz de dois grandes princípios invocados pela ciência económica: eficiência e equidade. A eficiência está ligada à procura da melhoria do nível de bem-estar de um indivíduo, sem diminuir o nível de bem-estar de, pelo menos outro, no sentido do conceito de Pareto<sup>7</sup>. Perante a existência de vários níveis de eficiência, o Estado baseando-se em critérios éticos, decide qual a solução a implementar. Contudo, não basta a redistribuição do rendimento nacional, para que todos os indivíduos tenham acesso aos bens e serviços considerados indispensáveis à sua subsistência (Teixeira, 1992).

Também a instabilidade do mercado de trabalho deu relevância à redistribuição no âmbito do contrato social, salientando que as gerações vindouras devem repor o equivalente ao que receberam e assim por diante (Rawls, 1974).

---

<sup>7</sup> O conceito de Pareto tem como objetivo compreender a relação ação/benefício, ou seja, dá prioridade à ação que trará o melhor resultado.

A missão de redistribuição pela aplicação das políticas sociais representa um fardo para o Estado pelos seus elevados custos. A arrecadação de receitas é feita através de contribuições, determinadas de forma coerciva. Esta imposição sobre o contribuinte demonstra a supremacia do Estado. É defendido, por alguns autores, que estas contribuições não podem ser consideradas como impostos, embora quem contribui as considere impostos integrantes do sistema de redistribuição. Um dos parâmetros condicionantes do valor das contribuições e que influencia a receita do Orçamento de Estado da Segurança Social é a taxa social de desconto, elemento de base do seu apuramento, a designada TSU, sendo também o principal parâmetro económico do processo redistributivo (Fernandes, 2007).

A TSU é a taxa contributiva do regime geral, sendo que atualmente 11% refere-se aos trabalhadores e 23,75% à entidade empregadora, corresponde ao elenco das eventualidades protegidas. Esta taxa global está fixada para os trabalhadores por conta de outrem em 34,75 % (art.º 53º da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro).

Tal como se pode verificar no quadro abaixo representado, o valor da taxa global, 34,75 %, não é teoricamente, um valor aleatório. Resulta de uma ponderação prévia dos custos que devem ser suportados pelo sistema previdencial – o custo da ocorrência dos riscos sociais em função da sua probabilidade. Mediante a afetação da receita de cada uma das taxas a cada um dos riscos específicos, o código contributivo desagrega a taxa contributiva com vista a saber o custo de cada eventualidade. Esta técnica, que se denomina desagregação financeira, tem como propósito avaliar a situação financeira do sistema previdencial e das suas necessidades de financiamento (Cabral, 2010).

#### Quadro 1. 1 Desagregação da taxa contributiva global no código contributivo

##### Taxa desagregada – Percentagem

Eventualidades	Total	Custo técnico das prestações	Administração	Solidariedade laboral	Políticas ativas de emprego e formação profissional
Encargos familiares	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Doença	1,41	1,33	0,03	0,04	
Doenças profissionais	0,50	0,06	0,00	0,44	
Parentalidade	0,76	0,72	0,02	0,02	
Desemprego	5,14	3,76	0,09	0,12	1,16
Invalidez	4,29	3,51	0,09	0,12	0,58
Velhice	20,21	19,10	0,48	0,63	
Morte	2,44	2,31	0,06	0,08	
<b>Total global</b>	<b>34,75</b>	30,79	0,77	1,45	1,74

Fonte: art.º n. 51.º da Lei n.º 119/2009, de 30 de dezembro

Porém, a taxa global não se aplica a todas as profissões ou a todos os setores de atividades. Existem outras taxas globais diferenciadas, de montantes superiores ou inferiores à TSU, que são aplicadas apenas em determinadas atividades ou em certas circunstâncias e durante um período de tempo limitado (Fernandes, 2007).

## **2.4 Modelos de financiamento: Repartição e Capitalização**

Os métodos de financiamento do sistema de Segurança Social (SS) são a repartição e a capitalização.

O sistema de repartição é o modelo adotado por quase todos os sistemas de segurança social públicos, conhecido pela expressão inglesa de *pas-as-you-go*. No modelo de repartição os trabalhadores pagam as contribuições de hoje, que são o suporte das pensões do amanhã. No sistema de capitalização as contribuições são investidas nos mercados financeiros e o capital e os respetivos rendimentos pagam as pensões no futuro (Gouveia, 2003).

Considerando a dificuldade em garantir a longo prazo o equilíbrio financeiro da repartição, a capitalização tende a ocupar uma posição mais dominante nos sistemas de proteção social dos reformados. A capitalização implica a constituição de reservas, que serão aplicadas na aquisição de ativos financeiros ou imobiliários que irão constituir um capital, que por sua vez dará origem a rendimentos, no momento da reforma e que até pode ser liquidado para garantir o pagamento das prestações (Murteira, 1997).

De acordo com a atual Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, a Segurança Social encontra-se estruturada e dividida em três sistemas: o sistema de proteção social de cidadania, que tem como objetivo garantir os direitos básicos dos cidadãos, a igualdade de oportunidades e o bem-estar e coesão social. Este sistema decompõe-se nos subsistemas de ação social, de solidariedade e familiar; o sistema previdencial visa garantir a solidariedade de base laboral, prestações pecuniárias substitutivas e rendimento de trabalho perdido em consequência da verificação de eventualidades legalmente definidas (doença, parentalidade, desemprego, acidentes de trabalho, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte) e o sistema complementar caracterizado por um regime público de capitalização, é um sistema de adesão facultativa e complementar da iniciativa coletiva e individual.

Trata-se assim da concretização do princípio da adequação seletiva, prevista no artigo 90.º da LBSS desenvolvido pelo DL n.º 367/2007, de 2 de Novembro, que estabelece duas formas diferentes de financiamento do sistema de proteção social, consoante os sistemas e modalidades de proteção social: financiamento através de transferências do Orçamento de Estado (OE) e por consignação de receitas e financiamento das prestações substitutivas de rendimentos, no âmbito do sistema previdencial, e das políticas ativas de emprego e formação profissional, através das contribuições. Este princípio da adequação seletiva tem um significado unidirecional: ele pretende evitar que as contribuições sociais, fonte de financiamento das prestações, sejam “desviadas” para

financiar despesas com prestações de natureza não contributiva, como é o caso dos apoios na área social. Esta ideia concretiza-se através do DL n.º 367/2007, de 2 de novembro que prevê, de forma expressa, que, sem prejuízo das receitas próprias do sistema previdencial, podem ser efetuadas transferências do OE e do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), sempre que a situação financeira o justifique (Cabral, 2010).

O aumento da despesa pública deveu-se essencialmente às tentativas dos vários Governos em responder a determinados objetivos, nomeadamente de estabilização macroeconómica, redistribuição do rendimento e afetação mais eficiente dos recursos disponíveis. Na verdade, foi durante os anos setenta e oitenta que os países mais industrializados aumentaram a cobertura de determinados benefícios como o caso do benefício de desemprego (Pereira, Afonso, Arcanjo & Santos, 2012).

Em Portugal, as contribuições sociais têm crescido relativamente menos do que as transferências do OE para o OSS. Tem sido crescente a responsabilidade do Estado no financiamento das prestações de carácter não contributivo e de outras de natureza redistributiva, como é o caso das prestações familiares. É-nos assim permitido afirmar que o sistema de SS português, ainda que historicamente tenha uma natureza previdencial, tende a divergir de forma gradual para um modelo mais diversificado de proteção social, por força da evolução da sociedade, de novos riscos sociais, de novos programas e de novas políticas de intervenção social (Cabral, 2010).

#### **Quadro 1. 2 Confronto entre receitas das contribuições e das transferências do OE**

Em euros (a preços correntes)

	<b>2005</b>	<b>2011</b>	<b>Taxa Crescimento 2011/2005</b>
Contribuições e quotizações	11.037.320.825,13	13.746.317.003,91	25%
Transferências correntes do OE	4.950.220.823,00	6.751.360.482,00	36%

Fonte: Segurança Social (2012)

Os gastos com a Segurança Social levam ao aumento dos custos unitários de trabalho, sendo que o efeito global sobre o Produto Interno Bruto (PIB) tem também um efeito negativo. As últimas reformas não têm sido eficazes para lidar com as ineficiências do sistema de segurança social. Na verdade, os efeitos negativos dos gastos com a segurança social sobre o PIB permanecem praticamente os mesmos após estas reformas. Por outro lado, embora tenha havido uma melhoria sobre a poupança, os efeitos sobre o desemprego têm vindo a deteriorar-se. Dever-se-á considerar a possibilidade de reformas estruturais de forma a alterar aquilo que é conhecido como o 1.º pilar, ou seja, gradualmente passar a responsabilidade do pagamento da pensão do Estado para aquele que é conhecido como o 2.º pilar, que é o empregador e por fim, para o 3.º pilar que será o indivíduo. Passar-se-ia de um sistema financiado pela repartição para um sistema financiado pela capitalização (Pereira & Andraz, 2009).

O sistema de capitalização tem a sua expressão no modelo americano. É um sistema que é menos sensível à evolução da pirâmide de idades. Cada pessoa desconta para si mesmo e não depende da taxa de natalidade da geração seguinte. É pois um sistema que não apela ao princípio da solidariedade entre as pessoas, sendo, no entanto, sensível a choques inflacionistas, *crashes* bolsistas ou crises do sistema financeiro ou político. Os benefícios concedidos pelo Estado são muito reduzidos. No regime público de capitalização, os descontos mensais a que o contribuinte adere voluntariamente são convertidos em Certificados de Reforma (CR) que vão aumentando de valor ao longo do tempo. Quando se reformar, o indivíduo pode receber o valor acumulado de uma só vez e/ou em mensalidades. O regime de capitalização é composto por um fundo que se denomina fundo de certificados de reforma e tem duração indeterminada. O fundo contém 2 carteiras com responsabilidades autónomas que se destinam à fase de acumulação e à fase de utilização dos capitais acumulados (Cabral, 2010).

A introdução de uma componente de capitalização no sistema de segurança social transforma o sistema de repartição num sistema misto. Apesar do sistema de capitalização gerar um aumento de poupança, que resulta do desvio de uma parte das contribuições para a capitalização, tal acarreta implicações económicas, uma vez que influencia os perfis de remunerações. Simultaneamente, a transição para um sistema misto faz com que o sistema de repartição prescindia a partir de determinada altura de uma parcela das suas receitas sem contrapartida nas despesas (Andrade, 2001).

Na opinião de Murteira (1997), as duas modalidades de financiamento, repartição e capitalização dão origem a créditos de natureza muito diferente. Na capitalização originam-se créditos sobre ativos físicos ou financeiros e o rendimento obtido depende da evolução no mercado do preço dos elementos patrimoniais. Já na repartição os direitos transmitidos incidem sobre o rendimento do capital humano, sobre a capacidade produtiva do indivíduo. Razão pela qual, no caso da repartição, a confiança no sistema resulta de um contrato intergeracional, espera-se que as gerações futuras sejam capazes de assegurar a reprodução do regime. O que existe é um compromisso moral perante os reformados, ou seja, estes têm direito à reforma porque financiaram as prestações pagas às gerações anteriores.

Já no sistema de capitalização, a fase de acumulação destina-se à maximização do valor capitalizado das contribuições dos aderentes e a fase de utilização destina-se ao financiamento das devoluções de capital e ao pagamento de complementos de reforma sob a forma de rendas vitalícias. O fundo é constituído por unidades de participação, inteiras ou fracionadas, designadas por Certificados de Reforma (CR). A gestão da carteira da fase de acumulação seguirá uma política de investimentos. O fundo, gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, que poderá utilizar instrumentos financeiros derivados, operações de reporte e empréstimos de valores, tem como objetivo incrementar a rentabilidade da carteira. Da composição da carteira, só podem fazer parte ativos com origem em Estados membros da União Europeia ou da OCDE. Em obediência aos limites fixados pela Portaria n.º 212/2008, de 29 de

Fevereiro, a composição da carteira, em fase de acumulação, deverá ter um mínimo de 50% da dívida pública, um máximo de 40% da dívida privada, um máximo de 25% de ações, um máximo de 10% de imobiliário ou infraestruturas e um máximo de 15% de exposição cambial não coberta (Cabral, 2010).

## **CAPÍTULO III – INSUSTENTABILIDADE DO SISTEMA DA SEGURANÇA SOCIAL**

### **Introdução**

Não é Portugal o único país a sentir necessidade de modernizar o seu sistema de Segurança Social (SS). Diversos países europeus sentiram a mesma necessidade de reformar o sistema público de proteção social.

As exigências internas e externas são cada vez mais prementes, com especial destaque para a crise económica e financeira e também para o aumento da esperança média de vida.

A necessidade de empreender reformas no sistema de SS e encontrar soluções que se adaptam à realidade atual levou a que, ao longo dos anos, tenham surgido vários estudos, opiniões e trabalhos académicos, sendo hoje o tema *Segurança Social que futuro?* debatido por vários especialistas, e constitua preocupação em todos os cidadãos. Já foram realizados vários debates públicos sobre o assunto e elaboradas recomendações.

O sistema de SS português é um sistema de repartição, financiado pela distribuição dos rendimentos do trabalho, tendo sido introduzido, numa fase mais recente, o sistema de capitalização.

Neste capítulo, caracteriza-se a atual situação, com especial destaque para as fragilidades destes dois modelos de financiamento.

Procura-se, atendendo às características de cada modelo de financiamento, revelar a necessidade da sua reformulação ou reestruturação. Procura-se também demonstrar que a viabilidade financeira do atual sistema é provisória. Que o equilíbrio das contas da SS está em risco e que já não é possível prever até quando teremos uma SS sustentável.

Este capítulo pretende ainda demonstrar os vários esforços que têm sido desenvolvidos de forma a que a SS continue a figurar como um garante do Estado Social. Têm sido tomadas várias medidas com o objetivo de garantir a sua sustentabilidade. O nosso sistema de SS foi das maiores conquistas das sociedades modernas. No entanto, sem perder essa conquista, temos de reformá-lo e adaptá-lo ao contexto social, económico e financeiro em que vivemos, sob pena de hipotecarmos o futuro das gerações vindouras.

### **3.1 Crise financeira e Europa Social**

Perante a atual crise mundial, que não é apenas financeira mas também económica, urge repensar o atual modelo de Europa Social (Rebelo, 2010). Segundo este autor, independentemente da intensidade com que a crise se fará sentir em cada Estado, parece indiscutível que afetará sobretudo a população carenciada. Há muito que os movimentos especulativos se tornaram um fator central das economias atuais, promovendo a mobilidade de

capitais e, em consequência, possibilitando um crescimento das economias. Porém, os escândalos financeiros que já envolveram empresas internacionais vão colocando em causa o poder de regulação dos mercados financeiros e da, já designada, “economia virtual” (por contraposição à “economia real”). Atualmente, os mercados encontram-se sujeitos a dois importantes fatores: às fortes pressões para a obtenção de rendibilidades nas empresas financeiras e, ainda, à volatilidade da informação, desencadeada pela tecnologia de informação no mercado de trabalho e na vida quotidiana, e forte utilização da internet.

Segundo Rebelo (2010), o forte declínio das Bolsas que prosseguem em baixa e o aumento das falências conduzem a uma forte crise mundial – “a pior desde 1929”, na expressão do presidente norte-americano Barack Obama – que rapidamente afetará a economia real. E é neste contexto que o *International Labour Office* da OIT apresentou, em outubro último, um relatório onde expõe um conjunto de relevantes conclusões sobre a partilha de rendimentos em diversos países do mundo, intitulado *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (International Labour Office, 2008). Neste estudo, conclui-se que em 51 países (num universo de 73 com dados disponíveis) a “parte salarial” no rendimento total dos agregados familiares tem vindo a retroceder nas duas últimas décadas. Além do mais, constata-se – em dezoito dos vinte e sete países analisados – um progressivo alargamento do fosso entre os trabalhadores mais bem pagos e os menos bem pagos. Esta tendência é particularmente visível na Hungria, na Polónia, em Portugal e nos EUA, mas afeta também países até agora considerados verdadeiros “modelos de equidade social” como por exemplo, a Dinamarca e a Suécia. O relatório do *International Labour Office* da OIT evidencia que, nos EUA, em 2007, os *Chief Executive Officers* das 15 maiores empresas receberam um salário 520 vezes superior ao de um trabalhador médio e que outros países (como a Austrália, a Alemanha, Hong-Kong, a Holanda e a África do Sul) apresentam idênticas discrepâncias.

Em Portugal, o grave problema de sustentabilidade financeira da Segurança Social, prende-se com o facto do Estado não ter conseguido prever o aumento significativo de cidadãos inativos face aos cidadãos ativos, e, também porque o sistema de segurança social atingiu a sua maturidade, tornando-se urgente a implementação de reformas adicionais, caso contrário a dívida pública atingirá uma dimensão insustentável. É o caso do envelhecimento da população, fator que se não for controlado, vai aumentar a despesa pública, o mesmo se verificando com os cuidados de saúde e cuidados de longa duração para os idosos, que exercerão uma pressão significativa sobre os orçamentos públicos em todo os países da OCDE (Rodrigues, 2006).

Também no entender de Rebelo (2010), e de acordo com a OIT, as desigualdades sociais resultam de um processo de globalização financeira e da consequente liberalização internacional dos fluxos de capitais que, desde a década de 90, têm propiciado um aumento das crises do sistema bancário mundial e, conseqüentemente, maior instabilidade económica, com repercussões no mercado de trabalho. Neste âmbito, e sugerindo que o crescimento económico não é o único meio para diminuir a pobreza e as desigualdades, a OIT recomenda aos poderes



públicos a assunção de um papel decisivo, em matéria de correção, destas excessivas disparidades salariais<sup>8</sup>.

Como refere o Livro Branco da Comissão das Comunidades Europeias (1993), o quadro macroeconómico da União Europeia apresenta graves desequilíbrios. As atuais despesas públicas, especialmente no domínio social são insustentáveis e absorvem recursos que poderiam destinar-se a outros investimentos levando a um aumento da carga fiscal sobre o trabalho e provocando o encarecimento do custo do capital. Ao mesmo tempo, o aumento do custo da mão-de-obra levou à criação de regulamentações muito rígidas que obstam à criação de novos postos de trabalho. Consequentemente, o investimento a longo prazo sofreu uma forte redução, assim como a confiança dos agentes económicos levou a uma contração da procura.

### **3.2 Ameaças da Segurança Social**

Portugal enfrenta um grave problema que se prende com a sustentabilidade a longo prazo das suas finanças públicas. A consolidação das finanças públicas é fundamental para acelerar o crescimento económico através da atração e retenção do investimento direto do estrangeiro, assim como, a adoção de tecnologias mais avançadas que aumentem a produtividade do trabalho. Os esquemas públicos de pensões na OCDE e em Portugal são essencialmente financiados por repartição e estão fortemente vulneráveis ao envelhecimento da população devido ao aumento do rácio de dependência de idosos. Neste sistema, a geração dos trabalhadores empregados paga os benefícios dos idosos, dos inválidos e dos desempregados. Desta forma e à medida que o rácio dos trabalhadores ativos e inativos aumenta há cada vez menos contribuintes e mais beneficiários (Rodrigues & Pereira, 2007).

A questão demográfica é já considerada como a nova questão social. É, em crescendo, que se verifica um certo pânico de um crescimento demográfico insustentável. O aumento da esperança de vida aliado a uma saída mais precoce do mercado de trabalho tem provocado um tempo mais longo de pensões, que é suportado pela SS. A nova composição demográfica situada sobre o signo do envelhecimento acaba por ter influência nas decisões referentes à reforma do Estado Social, uma vez que é forte o peso desta fatia da população no eleitorado (Loureiro, 2010).

A Segurança Social financiada por um sistema de repartição baseia-se, essencialmente, na solidariedade institucional entre gerações, respeitando os direitos das gerações mais velhas, sem prejuízo dos direitos que se vão formando para as mais novas. Por um lado, pede-se prestações suficientes para assegurar uma vida condigna a cada beneficiário e, por outro, respeito entre o esforço contributivo passado de cada um e a prestação recebida num futuro próximo, quando cessar a sua participação na vida ativa. Desta forma, a sustentabilidade e a adequação implicam

---

<sup>8</sup> De resto – e na linha de uma Declaração conjunta proferida, em Maio de 2008, pelos ministros das Finanças da Zona Euro, onde se analisaram as previsões de abrandamento da economia avançadas pela Comissão Europeia e se afirmou o objetivo de combater os excessos em matéria salarial – ante a iminência de um acentuar da crise social, alguns países europeus iniciaram já uma prudente reflexão sobre esta temática.

um olhar sobre o futuro, na perspectiva de justiça entre gerações, atendendo ao evoluir do ciclo de vida individual e à sobreposição de fases diversas do ciclo vital de pessoas pertencentes a gerações diferentes (Mendes, 2011).

Relativamente às questões de natureza económica, registe-se a evolução do mercado de trabalho, que tem vindo a orientar-se, no sentido de uma maior flexibilização. Esta manifesta-se, num 1.º nível, nos trabalhadores dependentes que vivem, cada vez mais, uma situação de insegurança nos seus postos de trabalho; logo, aumentam as necessidades de apoio às situações de desemprego. O emprego regular tende a diminuir como resultado de uma liberalização progressiva do mercado de trabalho, o que tem provocado um aumento das situações de trabalho precário ou à tarefa (Matias, 1999).

O forte problema da insustentabilidade financeira dos sistemas públicos de pensões, associado ao problema demográfico, levantará questões graves de justiça social e equidade intergeracional, podendo transformar-se numa fonte de instabilidade social e política. Além disso, a necessidade de cortes em benefícios e /ou aumentos da carga fiscal é uma forte preocupação uma vez que aumenta as disparidades fiscais (Rodrigues & Pereira, 2007).

Um outro problema que se coloca ao sistema de SS é o da sua ineficácia redistributiva. Não se conseguindo erradicar o problema da pobreza, esta ineficácia é preocupante, uma vez que é a própria função da SS, enquanto reguladora da equidade social, que está em causa. Este deveria ser o objetivo natural de qualquer sistema de proteção social pública, ou seja, a redução das desigualdades sociais. As transferências sociais, apesar de terem por objetivo minimizar a pobreza e a exclusão social, só as poderão eliminar, se foram acompanhadas de outras políticas sociais que tenham por objetivo dotar os indivíduos excluídos das condições necessárias, eliminando assim as causas de exclusão (Matias, 1999).

Um elevado número de benefícios/prestações sociais podem eliminar ou reduzir acumulação de riqueza por parte das famílias. Martin Feldstein (1980), usou dados para vários países da OCDE e concluiu que o aumento das pensões de reforma provoca uma diminuição na poupança. De acordo com o estudo da OCDE (Adema e Ladaique, 2009), em média, as despesas sociais do Estado nos países da OCDE aumentaram 16% do PIB em 1980 para 21% em 2005. Em Portugal em 2005, a soma das despesas do Estado em saúde, educação e segurança social representavam 23,7% do PIB (Alexandre, Aguiar-Conraria, Bação & Portela, 2011).

Não há dúvida que, em Portugal, tal como no resto do mundo, a SS, financiada por um sistema de repartição, foi um sucesso. Os benefícios esperados são atrativos para certos grupos expostos aos riscos, como é o caso das gerações mais idosas e os mais desfavorecidos. As próprias políticas públicas ficam assim dotadas de um forte instrumento que apela a sentimentos de justiça. Consequentemente, o apoio eleitoral é mais fácil de obter. Por outro lado, a ausência de oportunidades de investimento seguro, e os problemas de risco moral e de seleção que afetam o seguro privado são razões que conduziram ao êxito deste modelo. Contudo, a solvabilidade do

sistema depende principalmente do investimento demográfico e económico, realizável através do alargamento do âmbito pessoal dos seus regimes contributivos e fiscais. É preciso incorporar, no esquema, mais gerações em idade ativa, incrementando o capital humano e a produtividade (Mendes, 2011).

Segundo Mendes (2011), a posição das gerações presentes fica definida através de contas organizadas, no pressuposto de que o Estado está sujeito, em cada momento, ao seguinte cálculo financeiro:

- valor atualizado dos impostos/contribuições a pagar pelas gerações presentes+valor atualizado dos impostos/contribuições líquidas a pagar pelas gerações futuras=valor atualizado dos gastos públicos futuros/património líquido do Estado.

Considerando os constantes gastos públicos, em especial, as transferências sociais, qualquer variação líquida dos impostos e contribuições sociais pagas pelas gerações presentes terá que ser sempre compensada pelos encargos a suportar pelas gerações futuras, diretamente através de mais tributação ou indiretamente pela variação compensatória do património público líquido (Mendes, 2011).

Tal como é referido no Livro Verde dos Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros (2010), a sustentabilidade dos regimes de pensões dependem do grau em que assentam nas contribuições, nos impostos e nas poupanças das pessoas empregadas. As modalidades de financiamento, as condições de elegibilidade e as condições do mercado de trabalho devem ser estimadas para que se encontre o equilíbrio entre as contribuições e os direitos, e entre o número de contribuintes ativos e o número de reformados beneficiários. As pensões representam a maior proporção da despesa pública: mais de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), em média, hoje em dia, podendo mesmo aumentar para 12,5% em 2060, no conjunto da União Europeia. Contudo, oscilando a despesa com as pensões públicas que atualmente se situam entre 6 % do PIB na Irlanda e 15 % em Itália, verifica-se que os vários países encontram-se em situações muito diferentes, apesar de enfrentarem desafios demográficos similares.

O sistema previdencial português concede vários apoios. É o caso dos vários subsídios do atual sistema, como os de desemprego, doença, pensões de velhice, invalidez e de sobrevivência. Além disso, o sistema de previdência suporta ainda despesas para a promoção do emprego, da higiene e da formação profissional, bem como as despesas de administração do sistema (Almas & Madrinha, 2011).

Conforme é referido no (ISP, 2003), a Segurança Social portuguesa cumpre duas importantes funções económicas. A primeira é uma função de seguro, ou seja, uma forma de partilha e de minimização de riscos económicos. A segunda é uma função de redistribuição do rendimento, procurando canalizar recursos para responder às necessidades dos cidadãos em situação de maior precariedade. As questões de equidade e justiça social eram melhor enquadradas se as

regras que regem o funcionamento de uma sociedade e do Estado fossem escolhidas por cidadãos. Numa análise hipotética, os cidadãos desconheceriam que lugar iriam ocupar na sociedade, se ricos ou pobres, se saudáveis ou doentes, etc. Neste sentido, a existência de mecanismos de redistribuição do rendimento pode ser vista como a de um seguro, ou seja, o de nascer em circunstâncias que condenam a pessoa à pobreza ou à doença. Desta forma, podemos afirmar que a relação entre a SS e os seguros é a de identidade ao nível dos mecanismos económicos fundamentais, já que em todos os casos se trata de mecanismos de seguro.

As últimas estimativas da OCDE, entidade internacional que pretende estimular o progresso económico global, são preocupantes: os mais novos trabalhadores portugueses arriscam uma primeira pensão, que deverá ser equivalente a 68 por cento do último vencimento. Se, por um lado, se possa pensar que os pensionistas passam a gastar menos quando abandonam a vida ativa – já não têm filhos a seu cargo, as prestações do crédito à habitação estão prestes a terminar ou já terminaram, não gastam no transporte para o trabalho - também é verdade que alguns custos continuam a subir, como é o caso flagrante das despesas de saúde. A realidade atual também tem vindo a demonstrar que é cada vez mais frequente encontrar novos aposentados que não conseguem libertar-se das dívidas e outros que, ao tentarem ajudar os filhos endividados, acabam por enfrentar dificuldades financeiras (Almas & Madrinha, 2011).

A reforma do sistema de pensões deve procurar restaurar a confiança dos beneficiários no sistema público. Desta forma, é imprescindível a existência de legislação estável, de fácil compreensão e previsível. Deve ser estável para que os custos sejam os menos possíveis. Deve ser de fácil compreensão para que todos consigam interpretar sem a necessidade de recorrer ao auxílio de especialistas. E deve ser previsível para que todos possam dentro de uma certa razoabilidade planear o futuro (Rodrigues & Pereira, 2007).

A taxa de substituição de 68 por cento é apenas para os portugueses que têm rendimentos medianos. Em alguns casos, a taxa de substituição<sup>9</sup> líquida de impostos e outras contribuições obrigatórias pode descer até 66,7 por cento, o valor mais baixo desde que a OCDE analisa a SS portuguesa. Apesar da situação em Portugal ser esta, podemos dar como exemplo o caso do México, cujos dados assentam numa previsão pior, sendo que os mais recentes contribuintes terão uma pensão equivalente a 38 por cento da última remuneração. Os problemas demográficos estão associados aos processos da longevidade individual, que provocaram o aumento da esperança de vida e conseqüentemente o aumento do número de idosos. Simultaneamente, as populações veem os seus efetivos estagnarem ou regredirem, diluindo-se a vantagem do bem-estar da repartição na corrente geracional. A partir dos anos 80, aumentaram as discussões à volta deste problema. Em Portugal, apesar de haver diagnósticos que remontam a essa data, demorou-se mais de 10 anos para que se começassem a discutir políticas de reforma dos

---

<sup>9</sup> Taxa de Substituição é a designação técnica da última remuneração que é coberta pela primeira pensão. Por exemplo, uma pessoa cuja última remuneração foi de 1000 Euros, que receba uma primeira pensão de 100 euros tem uma taxa de substituição de 10 por cento.

sistemas de pensões. A OCDE estima que, em Portugal, a pensão dos futuros reformados corresponda apenas a 68 por cento do último salário. A nossa situação era ainda mais grave, pelo facto de a maior parte dos funcionários públicos estar a coberto da Caixa Geral de Aposentações (CGA), cuja evolução financeira também se tem vindo a demonstrar periclitante (Almas & Madrinha, 2011).

**Quadro 1. 3 Percentagem da última remuneração coberta pela primeira pensão**

<b>Alemanha</b>	61,5%	<b>Itália</b>	74,8%
<b>Austrália</b>	59,2%	<b>Japão</b>	40,3%
<b>Austria</b>	90,3%	<b>Korea</b>	49,2%
<b>Bélgica</b>	65,3%	<b>Luxemburgo</b>	98,1%
<b>Canadá</b>	63,6%	<b>México</b>	38,0%
<b>Dinamarca</b>	98,7%	<b>Noruega</b>	70,2%
<b>Eslováquia</b>	71,5%	<b>Nova Zelândia</b>	47,3%
<b>Espanha</b>	84,2%	<b>Países Baixos</b>	105,5%
<b>Estados Unidos</b>	47,1%	<b>Polónia</b>	74,8%
<b>Finlândia</b>	62,0%	<b>Portugal</b>	68,0%
<b>França</b>	65,3%	<b>República Checa</b>	69,8%
<b>Grécia</b>	110,4%	<b>Suécia</b>	64,1%
<b>Hungria</b>	95,4%	<b>Suiça</b>	69,5%
<b>Irlanda</b>	45,6%	<b>Turquia</b>	124,0%
<b>Islândia</b>	96,5%	<b>Reino Unido</b>	44,3%
		<b>OCDE</b>	71,8%

Fonte: OCDE - Pensions at a Glance (2009, p. 121)

Em agosto de 2009, a OCDE publicou um estudo sobre as pensões de reforma nos seus Estados-Membros. Desde então, a realidade tem vindo a sofrer alterações. A Grécia, que na altura era apontada pela OCDE como a segunda melhor nação a pagar pensões de aposentação, enfrentou uma grave crise financeira. Para salvar a economia grega, os membros da Zona Euro e o Fundo Monetário Internacional (FMI) injetaram 110 mil milhões de euros no país. O controlo da evolução económica pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo FMI levou os governantes gregos a congelar as pensões por um período de mínimo de três anos. Assim, é provável que a taxa de substituição na Grécia se reduza bruscamente nos próximos anos. Em Portugal, a crise financeira, que se tem vindo a alastrar por todo o mundo, também se fez sentir, e tem criado a necessidade de travar os gastos públicos. É por isso que a taxa de substituição de 68 por cento indicada pela OCDE pode ser encarada como uma estimativa otimista (Almas & Madrinha, 2011).

O Índice Sintético de Fecundidade<sup>10</sup> permite verificar que as mulheres em média têm menos filhos que no passado. Para salvaguardar as gerações futuras é necessário que as mulheres tenham em média 2,1 filhos. Tal como mostra o quadro que se segue, é no ano de 1982 que o Índice Sintético de Fecundidade passa a ser menor que 2,1 filhos por mulher. É, portanto, a partir desse ano que a renovação de gerações deixa de estar garantida (Rosa & Chitas, 2010).

**Quadro 1. 4 Evolução dos níveis de fecundidade**

Ano	Índice Sintético de Fecundidade	Ano	Índice Sintético de Fecundidade	Ano	Índice Sintético de Fecundidade	Ano	Índice Sintético de Fecundidade
1980	2,25	1990	1,57	2000	1,56	2010	1,37
1981	2,13	1991	1,57	2001	1,46		
1982	2,08	1992	1,53	2002	1,47		
1983	1,96	1993	1,51	2003	1,44		
1984	1,91	1994	1,44	2004	1,40		
1985	1,73	1995	1,41	2005	1,41		
1986	1,67	1996	1,44	2006	1,36		
1987	1,63	1997	1,47	2007	1,33		
1988	1,62	1998	1,48	2008	1,37		
1989	1,58	1999	1,51	2009	1,32		

Fonte: Pordata (2012)

Se a estes dados associarmos a nova vaga de emigração que está em curso, deparamo-nos então com um desastre demográfico muito grave e se nada for feito em sentido contrário, em Portugal, não só a população irá diminuir como também se irão agravar a sustentabilidade das contas públicas, colocando-se assim importantes desafios ao atual Estado Social. Ainda que, se considere a hipótese da densidade populacional aumentar por via da imigração, o número de imigrantes teria de crescer a taxas bem superiores às atuais de forma a compensar a queda populacional provocada pela diminuição da natalidade (Pereira, 2011).

De acordo com a realidade atual, não se prevê que a SS venha a reunir condições, nos próximos anos, para começar a pagar pensões mais elevadas. Todos os meses a Segurança Social (SS) recebe cerca de 1176 milhões de euros pagos por contribuições e quotizações dos beneficiários, mas saem dos cofres 1194 milhões de euros, segundo as contas previstas pelo OE para 2011. Se não houvesse transferências governamentais, o saldo da SS passaria a negativo muito rapidamente. De qualquer maneira, mesmo incluindo essas transferências, prevê-se que a partir de 2035, a SS deixará de ter verbas. Nessa altura, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) é ativado para salvar os reformados portugueses, não se podendo prever que a sua duração seja longa (Almas & Madrinha, 2011).

De 2002 a 2006, optou-se pela “diferenciação positiva” nos regimes de pensões de origem contributiva. No entanto, esta diferenciação não se revela eficaz nos regimes onde o valor das

<sup>10</sup> O Índice Sintético de Fecundidade é uma medida normalmente usada para medir a fecundidade das mulheres e que estima o número médio de crianças por mulher

pensões é calculado em função das contribuições sociais pagas ao longo de toda a carreira contributiva. Dado que os regimes de pensões mínimas devem ser financiados pela generalidade dos impostos e não só pelos impostos sobre o trabalho, os regimes de pensões devem estar sempre financeiramente equilibrados (Rodrigues & Pereira, 2007).

Para Almas & Madrinha (2011), a universalidade do sistema previdencial garante que todos os portugueses fazem parte dele e que usufruem da sua proteção, desde que cumpram algumas regras, que visam garantir a sustentabilidade do sistema e prevenir alguns abusos. Como não podia deixar de ser, a primeira regra é contribuir para o sistema. É uma regra obrigatória. Os trabalhadores que não fizerem os tradicionais descontos para a SS, não só terão acesso à proteção do mecanismo, como serão punidos por lei. Esta obrigatoriedade torna-se por vezes perversa, como acontece no caso dos trabalhadores independentes. Apesar de serem obrigados a fazerem descontos para a SS, os trabalhadores a recibos verdes basicamente só tinham direito a pensão de velhice até 2010. Não tinham direito a SD, nem de doença. Após algumas alterações ao regime, realizadas em 2010 e 2011, os trabalhadores independentes ganharam direito à proteção na doença e na parentalidade. No entanto, tais ganhos tiveram um preço elevado. Não há dúvida de que esta proteção diferenciada contraria os princípios do sistema. Afinal, as contribuições dos trabalhadores independentes também integram o mesmo sistema previdencial e revertem através de financiamento para os SD e outras prestações sociais dos outros trabalhadores. Esta injustiça é ainda maior, porque, como são simultaneamente empregado e empresa, os trabalhadores independentes acabam por pagar mais do que os trabalhadores por conta de outrem, que “dividem” a despesa com a entidade empregadora. Enquanto os trabalhadores por conta de outrem descontam 11 por cento, cada trabalhador independente abrangido pelo regime obrigatório descontava 25,40 por cento do vencimento bruto mensal ou, se quisesse ter proteção na doença, 32 por cento.

As contribuições sociais são dedutíveis no rendimento tributável e as prestações de segurança social beneficiam de um tratamento fiscal favorável. As pensões são tributadas em valor inferior ao salário e até estão isentas de IRS até certa importância. Os abonos de família e os subsídios de desemprego estão isentos de tributação de IRS mas as verbas obtidas no caso de reforma antecipada ou indemnizações são tributadas à mesma taxa que os rendimentos do trabalho (Rodrigues & Pereira, 2007).

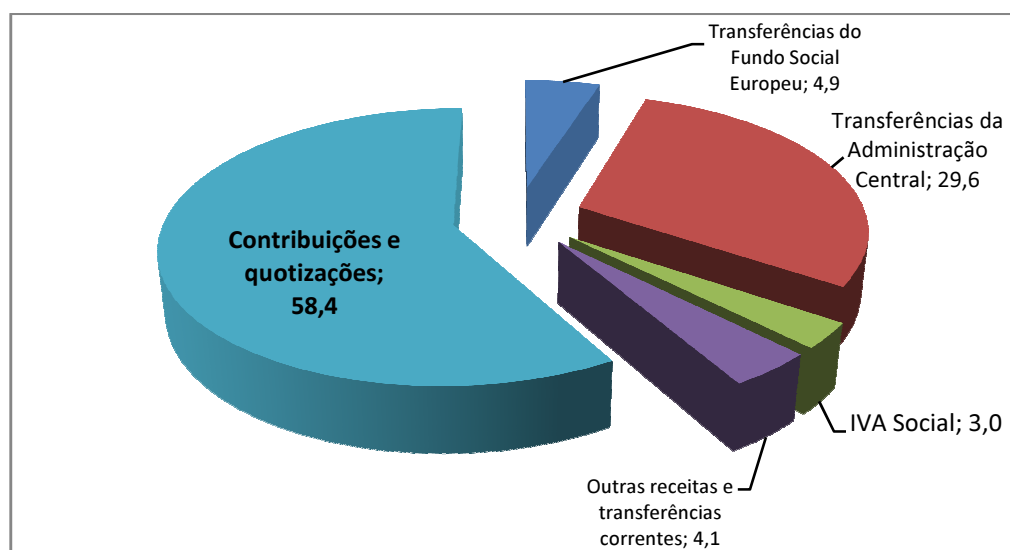
De forma a tornar o sistema de pensões sustentável a longo prazo, tal como é referido na Revista Semanal do Instituto de Seguros de Portugal (2003), há dois tipos de reformas que podem ser consideradas como imprescindíveis. O primeiro tipo de reformas designadas como reformas paramétricas, na medida em que se procura obter o equilíbrio financeiro do sistema alterando os seus principais parâmetros. Exemplos deste tipo de reformas seria subir a taxa de contribuição dos trabalhadores e/ou empregadores, diminuir a taxa de formação da pensão por cada ano de contribuições, aumentar o número de anos que entram para o salário de referência que entra na fórmula de cálculo das pensões ou aumentar a idade legal da reforma. Estas reformas significam

que se aumentam as receitas ou se reduzem as despesas da Segurança Social, o que arrasta consigo elevados índices de impopularidade já que as receitas são as contribuições e as despesas são as pensões e prestações recebidas da Segurança Social. O segundo tipo de reformas é mais sistémico e consiste em mudar no todo ou em parte o atual sistema de repartição pelo sistema de capitalização.

No entender de Almas & Madrinha (2011), quase um terço das receitas da SS é proveniente do OE. Porém, não descurando as transferências do Fundo Social Europeu, as receitas da venda de ativos e do ponto percentual da atual taxa do IVA, as principais fontes de receitas da SS são as contribuições dos trabalhadores e das empresas.

Como se pode verificar na figura 1.1, o valor dessas contribuições representa 58,4 % das receitas da SS, responsável pelo pagamento das pensões de velhice, de invalidez e de sobrevivência; dos subsídios de desemprego, de doença, etc (Segurança Social (2012). *Segurança Social em Números. Folheto Informativo – Agosto/2012, p.7*).

**Figura 1. 1 Distribuição percentual das receitas e transferências correntes em 2011**



Fonte: Instituto Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. – “Conta da Segurança Social”

A SS tem ainda um fundo de maneiço chamado FEFSS, o qual é alimentado por dois a quatro por cento do valor anual das contribuições realizadas pelos trabalhadores, pelo saldo entre as contribuições recebidas e as pensões pagas e por rendimentos de capitais e de imóveis. No entanto, há dois motivos para não o considerar como fonte de financiamento: o caráter de emergência e a fraca dotação de recursos. Este fundo será útil para quem se reformar a partir de 2035, ano a partir do qual se prevê que o saldo do sistema previdencial passe a ser negativo. Mesmo assim, o Estado terá de encontrar novas formas de financiamento do fundo, caso contrário, esgotar-se-á em menos de dois anos. Em 2010, o dinheiro do fundo não chegava sequer para pagar um ano de despesas com pensões. Na prática, a maior fonte de financiamento



da SS, em particular do sistema previdencial, é o contribuinte, seja ele trabalhador, seja ele entidade empregadora. Além dos impostos que pagam e que acabam por financiar indiretamente a SS através das transferências do OE, a população a trabalhar por conta de outrem desconta 11 por cento do seu salário bruto mensal para o sistema e as empresas contribuem com 23,75 por cento da remuneração bruta de cada trabalhador (Almas & Madrinha, 2011).

De forma a garantir a sustentabilidade dos sistema públicos de pensões de origem contributiva em Portugal seria imperativo uma poupança imediata e permanente de 2004 em diante estimada em 8,7% do PIB (Rodrigues & Pereira, 2007).

Em Portugal, e na tentativa de ultrapassar situações de crise no sistema de segurança social, criaram-se as condições para desenvolver regimes alternativos ao atual que garantam rendimentos na reforma como é o caso dos planos de pensões empresariais e pessoais (Garcia, 2003).

Desta forma, foram tomadas duas medidas adicionais: criou-se um regime de transição para o novo método de cálculo, que permitia aos contribuintes que já tivessem cumprido o prazo de garantia até ao final de 2001 poderem optar pela fórmula mais favorável; e aumentou-se a taxa de formação da pensão de dois por cento para um valor máximo de 2,3 por cento. Contudo, estas medidas desencadearam uma corrida à aposentação antes da idade legal, o que fez disparar o número de pensões antecipadas de 65,4 mil para mais de 112 mil em apenas três anos. Face a esta realidade e ao comportamento dos agentes, surge a necessidade de criar nova legislação que impeça a saída abrupta de contribuintes do sistema. A antecipação da aposentação voltou a ser possível em 2007. Nesse ano, foi aprovada a penalização de seis por cento por cada ano de antecipação da idade legal de reforma. Foi também em 2007 que foi introduzido o fator de sustentabilidade<sup>11</sup> no cálculo do valor de referência das pensões, com o objetivo de minimizar o impacto do aumento da esperança média de vida na sustentabilidade financeira do sistema, uma medida que terá um impacto enorme no cálculo das pensões futuras, caso a esperança média de vida continue a aumentar (Almas & Madrinha, 2011).

A esperança média de vida em Portugal, teve um ganho de “vida” à nascença de cerca de 15 anos em cinco décadas. Quem nasceu em 1960 podia esperar viver 60,7 anos se fosse masculino e 66,4 anos se fosse feminino. Mas quem nasceu no ano de 2007, podia viver ainda mais: 81,7 anos (mulheres) e 75,5 anos (homens). Esta é uma das alterações mais estruturantes do quadro demográfico nacional. É uma tendência idêntica à dos países desenvolvidos. No entanto, são por demais evidentes as dificuldades da sociedade em se adaptar à nova estrutura populacional: os desafios ligados ao envelhecimento são transversais aos vários setores da sociedade, designadamente a saúde (aumento da pressão sobre o sistema), a educação (menor número de alunos) e a sustentabilidade financeira da proteção social. Portugal, atualmente, já está na lista

---

<sup>11</sup> Fator de sustentabilidade é o elemento que ajusta a pensão à evolução da esperança média de vida da população. Quanto maior a esperança de vida, menor será a quantia das pensões pagas. Devido a este fator, uma pessoa que se tenha reformado em 2010, recebe uma pensão de 1,65 por cento inferior à pensão calculada sem a aplicação do fator de sustentabilidade.

dos países mais envelhecidos do mundo, situação bastante diferente daquela que se verificava há 50 anos (Rosa & Chitas, 2010).

O quadro que se segue evidencia o predomínio do aumento do tempo de vida de ambos os sexos, com clara vantagem para a mulher.

**Quadro 1. 5 Evolução da Esperança de vida à nascença (anos)**

Ano (idade) - média	Sexo		
	Total	Masculino	Feminino
1960	63,6	60,7	66,4
1970	67,1	64,0	70,3
1980	71,1	67,8	74,8
1990	74,1	70,6	77,5
2000	76,4	72,9	79,9
2007	78,7	75,5	81,7
2008	78,9	75,8	81,8
2009	79,2	76,1	82,1
2010	79,5	76,4	82,3

Fonte: Pordata (2012)

Com o objetivo de criar incentivos e levar as pessoas a manterem-se ativas após atingirem a idade legal da reforma, foram melhoradas as bonificações aplicadas ao cálculo do valor de referência das pensões. Os contribuintes com mais de 15 anos de descontos passaram a ter uma bonificação entre 0,33 por cento e um por cento por cada mês de trabalho entre os 65 e os 70 anos, quando a legislação anterior concedia uma bonificação anual de dez por cento apenas para quem já tivesse 40 anos de descontos acumulados (Almas & Madrinha, 2011).

Os fundos de pensões surgiram como alternativa privada ao esquema público de segurança social na cobertura de riscos de reforma considerando as dificuldades do sistema de repartição na sua função redistributiva (Garcia, 2003).

A adesão nos planos poupança reforma é voluntária. No entanto, não obstante os benefícios fiscais, verifica-se pouca adesão aos mesmos. As contribuições até certo limite permitem uma dedução à coleta em sede de IRS, e o rendimento da pensão privada é tributado favoravelmente (Rodrigues & Pereira, 2007).

### 3.3 O problema demográfico

Como se tem vindo a verificar o sistema público de segurança social encontra-se ameaçado e um dos fatores que contribui para o seu desequilíbrio prende-se com a evolução demográfica da sociedade. Os países europeus enfrentam fortes alterações demográficas, por um lado, devido à taxa de natalidade que resulta essencialmente da idade de procriar ser cada vez mais tardia e

também ao tardio acesso ao mercado de trabalho, e por outro lado, devido ao aumento da esperança média de vida que resulta dos reforços dos cuidados médicos (Rebelo, 2010).

Tal como se tem vindo a afirmar, a evolução demográfica é um indicador importante na realidade atual. A taxa da natalidade tem registado um declínio constante. Em 2009, como se pode ver no quadro 1.6, houve em Portugal mais mortes do que nascimentos e há mais de 25 anos a taxa de reprodução da população portuguesa desce para níveis que estão à quem dos necessários. Desta forma, torna-se difícil garantir o crescimento populacional. Esta tendência de baixa da natalidade tem-se verificado nos países mais avançados, sendo que Portugal regista uma das mais baixas taxas de fertilidade na Europa, é cerca de 1,3 filhos por mulher (Pereira, 2011).

**Quadro 1. 6 Evolução de Nascimentos vs Óbitos**

Ano	Nascimentos	Óbitos
1990	116 321	102 768
2000	120 008	105 364
2001	112 774	105 092
2002	114 383	106 258
2003	112 515	108 795
2004	109 298	102 012
2005	109 399	107 464
2006	105 449	101 990
2007	102 492	103 512
2008	104 594	104 280
2009	99 491	104 434
2010	101 381	105 954
2011	96 856	102 842

Fonte: Pordata (2012)

O controlo voluntário da fecundidade pelos casais constitui um novo sistema de regulação demográfica. O custo decorrente do número de filhos por casal é indiretamente influenciado pelas mudanças no tempo e pela entrada cada vez mais tardia das mulheres no mercado de trabalho. Existe assim uma relação macroeconómica entre rendimento e procriação o que faz com que as famílias adiem a decisão de ter filhos sempre que se está perante uma conjuntura económica incerta (Mendes, 2011).

Um dos motivos que explica também a diminuição da taxa da natalidade na União Europeia (UE), prende-se com o facto de as mulheres sentirem cada vez mais necessidade de conciliarem a sua vida profissional com a maternidade e conseqüentemente começarem a ter filhos mais tarde. Da mesma forma a contraceção, alterações dos estilos de vida, futuro incerto e novos padrões comportamentais conduzem à diminuição de números de nascimentos. É curioso notar que a pobreza e a mortalidade infantil influenciaram desde sempre a população mundial. A melhoria das condições económicas e os avanços da medicina acabaram com estas ameaças. No entanto, apesar das aparentes condições ideais para o crescimento da população e, apesar dos europeus

afirmarem que querem ter mais filhos a taxa de natalidade diminuiu. A taxa de fertilidade necessária para a substituição das gerações deverá se situar a uma média de 2,1 filhos por mulher. No ano de 2005, a média da UE a 25 registava 1,5 filhos, com a França a registar o valor mais alto (1,9) e a Eslováquia a situar-se no valor mais baixo (1,25). Caso a taxa de fertilidade diminua para 1,3 filhos por mulher, nos próximos 100 anos a população diminuirá para menos de um quarto dos valores atuais (Relatório do Parlamento Europeu, 2008).

Os países europeus com maiores taxas de natalidade são a Irlanda (2,1), a França (1,98), a Suécia (1,88). Com menores taxas de natalidade temos: a Eslováquia (1,25), a Roménia (1,3) e Portugal (1,34). Portugal está entre os países em que o Estado confere menor assistência às famílias (1,2% do PIB). Enquanto que, a Dinamarca, a Alemanha e a Suécia afetam cerca de 3% do PIB à assistência às famílias. Portugal, é indicado como um país como tendo restrições nos rendimentos que impedem um grande número de famílias de receber benefícios diretos para as crianças (Rebelo, 2010).

**Quadro 1. 7 Assistência estatal às famílias em alguns países (em % do PIB)**

Espanha	1,2%	Irlanda	2,5%
Roménia	1,2%	França	2,5%
Eslováquia	1,2%	Suécia	2,9%
Portugal	1,2%	Alemanha	3,1%
UE27	2,1%	Dinamarca	3,7%

Fonte: Rebelo (2010)

Assim, se este declínio da natalidade não for invertido para além da população diminuir drasticamente também a Segurança Social enfrentará problemas no que respeita à sua sustentabilidade (Pereira, 2011).

Não restam dúvidas de que a sustentabilidade demográfica é o desafio de médio e longo prazo que o país tem que encarar para melhorar os índices de fecundidade. Em 2009, a *Netsonda* apresentou um estudo que indica que as mulheres em idade fértil desejam ter muito mais filhos do que na realidade têm. Nesse estudo, a *Netsonda* concluiu que, de uma forma geral, os principais obstáculos a ter mais filhos prendem-se com dificuldades económico-financeiras. Os resultados desse estudo demonstraram o seguinte: o número desejado de filhos é francamente superior a 2,1 em todas as faixas etárias; a perceção de que os filhos são caros e de que despesas não são contempladas convenientemente pelo sistema fiscal; as questões financeiras; a possibilidade de ter um trabalho que permita o acompanhamento dos filhos, e por fim, as questões ligadas à habitação. É neste sentido, que o relatório do estudo refere que as ações concretas definidas como prioritárias são as que se prendem como o apoio financeiro do Estado.

Durante mais de 200 anos os países europeus foram em grande parte países de emigração mas nas últimas décadas verificou-se o oposto e a UE tornou-se gradualmente num destino de imigração e pedidos de asilo. O bom funcionamento das sociedades europeias tornou a Europa atrativa, razão pela qual muitos estudiosos do assunto consideram que uma imigração bem gerida pode ser a solução para o problema do declínio demográfico (Relatório do Parlamento Europeu, 2008).

Refira-se como exemplo o Canadá, que recebe uma média de 200 mil novos imigrantes quase todos altamente qualificados para suprir necessidades de mão-de-obra, no entanto, para se tornarem residentes legais no país tem que se sujeitar a um rigoroso sistema de quotas sendo que apenas os mais experientes conseguem o lugar. É assim que atuam os países que mais beneficiam os movimentos migratórios (Pereira, 2011).

Contudo na UE, a insuficiente integração dos emigrantes no país de destino tem como consequência uma perceção negativa da imigração. A integração económica e social no país de destino é uma forte preocupação da União Europeia (Relatório do Parlamento Europeu, 2008).

Uma política de imigração bem sucedida deverá facilitar a integração dos novos imigrantes através da criação de estruturas de apoio social e cultural e também concedendo a possibilidade de obtenção de nacionalidade portuguesa após um período de residência de 3 a 5 anos como já acontece nos países mais avançados. As imigrações que deveríamos privilegiar deveriam ser de trabalhadores qualificados uma vez que é neste segmento que temos mais insuficiências (Pereira, 2011).

O Estado Português tem vindo a implementar algumas medidas de incentivo à natalidade. No final de 2007, foi implementado o abono pré-natal que consiste na atribuição de um montante mensal à mulher grávida que atinja a 13ª semana de gestação, sendo que o montante varia consoante o escalão de rendimentos do agregado familiar. A licença de maternidade e o abono de família foram também políticas de incentivo à natalidade, concretamente a atribuição de um período de licença de paternidade ao pai que também visou a aproximar a relação pai/filho. No entanto, e apesar da política de proteção à maternidade verifica-se que ainda nos dias de hoje existe muita discriminação no trabalho em relação à mulher grávida que é vítima de determinadas atitudes discriminatórias como o caso da não renovação do contrato ou a falta de progressão salarial. Estas situações são um entrave à política de incentivo à natalidade. Não obstante estes apoios de incentivo à natalidade ainda há muito a fazer uma vez que os apoios são de curta duração. É fundamental criar medidas que criem estabilidade económica aos jovens casais (Resende, 2008).

### **3.4 A tributação das reformas**

Portugal é dos poucos países que não integra as pensões nos rendimentos de trabalho dependente. Na verdade, quer o trabalhador dependente quer o pensionista vivem de rendimentos regulares ou permanentes, pelo que não faz sentido as regras para apuramento dos rendimentos

englobáveis serem diferentes uma da outra. Com as medidas de austeridade impostas pelo memorando de entendimento assinado com a *Troika*, o OE para 2012 é particularmente mais penalizador para as famílias, na medida em que prevê um aumento da carga fiscal<sup>12</sup> de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS).

Uma das categorias de rendimentos mais afetada é a das pensões, com a redução da dedução específica de 6.000 euros para 4.104 euros. Esta medida acaba por ter impacto direto nos rendimentos de pensões. Muitos dos atuais pensionistas vão começar a pagar IRS e os que já pagavam vão pagar ainda mais. Na prática, apresenta-se no quadro uma simulação e um caso para demonstrar o impacto desta alteração no imposto a pagar de 2012.

Esta simulação refere-se a um casal de pensionistas em que o sujeito passivo A recebeu em cada ano 10.000 euros e o sujeito passivo B também recebeu o mesmo montante. Juntos tiveram em cada ano despesas de saúde no montante de 1200 euros.

**Quadro 1. 8 Imposto no casal de pensionistas**

	2011	2012
Rendimento pensões	20000	20000
Dedução Específica	12000	8208
Rendimento coletável	8000	11792
Coleta	920	1405,98
Deduções pessoais	522,5	522,5
Deduções à coleta (saúde)	360	120
Imposto	37,5	763,48

Fonte: Criado pelo autor

O agravamento fiscal introduzido ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS) e que também acaba por atingir as despesas de saúde, um tipo de despesa relevante para esta franja de população mais vulnerável da sociedade, onde há doentes crónicos, aumenta significativamente a carga fiscal deste casal de reformados.

A percentagem dedutível da despesa de saúde passa de 30% para 10% com um limite de 838,44 euros. Este agregado familiar terá um aumento de imposto de 725,98 euros, a que corresponde um brutal agravamento na ordem dos 1935 %.

### 3.5 Evolução da despesa da Segurança Social

A crise mundial e o abrandamento económico, agravado pelos desequilíbrios orçamentais, que originaram várias alterações legislativas, contribuíram para explicar o comportamento da despesa com as prestações de desemprego que ocorreu no biénio 2010/2009.

<sup>12</sup> Carga fiscal é o rácio entre os impostos cobrados e o PIB do país.

A despesa total paga pelas Instituições de Segurança Social com prestações de desemprego - SD, SSD e outras prestações de desemprego - cifrou-se em 2.221.136,00 milhares de euro em 2010, o que representou um crescimento de 8,6% face a 2009, mais moderado do que os 30,6% verificados entre 2008 e 2009 (estas taxas de crescimento comparam com a redução de 7,0% observada em 2008. Da análise do quadro 1.9, verifica-se que, em 2010, se despendeu mais de 175.951,10 milhares de euro do que em 2009, sendo que, ao nível das prestações de desemprego (1.581.381,90 milhares de euro em 2010), esse acréscimo se cifrou nos 177.451,30 milhares de euro (Relatório de Conta da Segurança Social, 2010, p. 286).

Tal como se constata, no quadro que se segue, a despesa com o SD cresceu, em média, 9,9% ao ano no período entre 2008 e 2010.

**Quadro 1. 9 Evolução das prestações no triénio 2010/2008**

Despesa com prestações de desemprego no Continente e Regiões Autónomas 2008-2010 (milhares de euro)			
	2008	2009	2010
<b>Prestações-Desemprego</b>			
Subsídio de desemprego (SD) <sup>1)</sup>	1.050.100,8	1.360.739,9	1.523.218,6
Indemnizações compensatórias para salários em atraso (SD)	25.640,1	40.349,1	56.907,8
Medidas PEPS (SD)	5.479,2	2.841,6	1.255,4
<i>Subsídio provisório de desemprego</i>	5,3	8,5	3,5
<i>Majoração do subsídio de desemprego</i>	5.473,9	2.833,1	1.251,9
<b>Total (1)</b>	<b>1.081.220,1</b>	<b>1.403.930,6</b>	<b>1.581.381,9</b>
Variação percentual	-12,8%	29,8%	12,6%
<b>Prestações-Social de Desemprego</b>			
Subsídio social de desemprego (SSD)	325.455,8	436.162,4	426.731,2
Medidas PEPS (SSD)	18,4		
<i>Subsídio social provisório de desemprego</i>	18,4		
<b>Total (2)</b>	<b>325.474,2</b>	<b>436.162,4</b>	<b>426.731,2</b>
Variação percentual	4,1%	34,0%	-2,2%
<b>Outros apoios ao desemprego (3)</b>			
	159.879,3	205.091,9	213.022,9
Variação percentual	20,4%	28,3%	3,9%
<b>TOTAL [(1)+(2)+(3)]</b>	<b>1.566.573,6</b>	<b>2.045.184,9</b>	<b>2.221.136,0</b>
<b>Variação percentual – total</b>	<b>-7,0%</b>	<b>30,6%</b>	<b>8,6%</b>

<sup>1)</sup> Inclui o montante único, ou seja, o pagamento, por uma só vez, do montante global das prestações de desemprego com vista à criação do próprio emprego. Em 2010, este valor ascendeu a 45,423,2 milhares de euro, que compara com 36.371,5 milhares em 2009 e 32.651 milhares de euro em 2008.

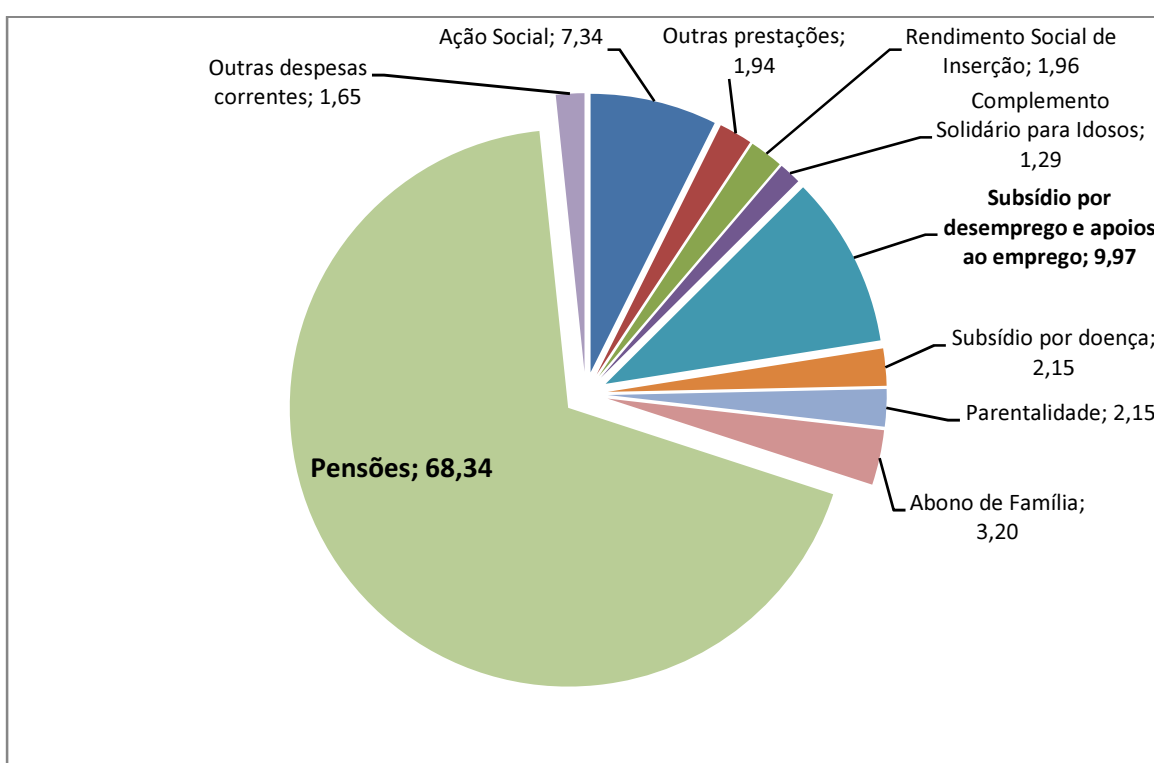
Fonte: Relatório da Conta da Segurança Social (2010)

O Relatório da Conta da Segurança Social (2010) refere ainda que, a despesa com o Subsídio Social de Desemprego (SSD), no montante de 426.731,20 milhares de euro em 2010, reduziu 9.431,20 milhares de euro face a 2009 (o que representa a primeira redução de despesa no triénio 2010/2008). Apesar disso, esta despesa apresentou um crescimento médio anual de 12,0% no triénio, sendo que em 2010 se despendeu mais 101.257,00 milhares de euro do que em 2008. Relativamente às outras prestações de desemprego, com um total de 213.022,9 milhares de euro

em 2010, estas excederam em 7.931,00 milhares de euros a verba gasta em 2009 (o que representa um crescimento de 3,9% no biénio 2010/2009, o que compara com um crescimento de 28,3% em 2009 e 20,4% em 2008).

Na figura seguinte, constata-se que, em 2011, em termos das despesas de proteção social, o que se verifica é que o Subsídio de Desemprego (SD) e apoios ao emprego absorveram 9,97% da despesa corrente da SS, sendo o segundo maior peso, o que evidencia a relevância que esta prestação tem na despesa, logo a seguir às pensões (representando 68,34%). O SD em relação a outros subsídios representa bem o gasto que se despende neste tipo de prestação (Segurança Social (2012). *Segurança Social em Números. Folheto Informativo – Agosto/2012, p.7*).

**Figura 1. 2 Afetação em % da despesa corrente no ano de 2011**



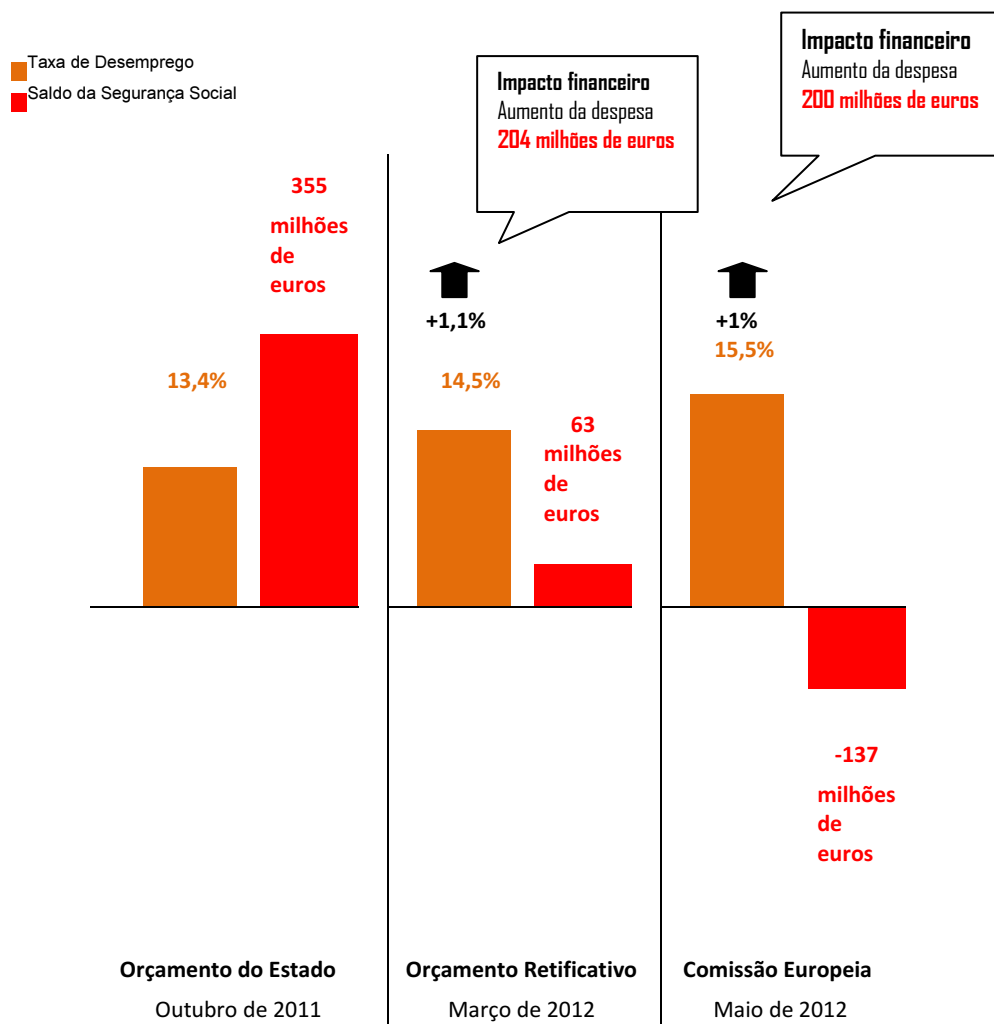
Fonte: Instituto Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. – “Conta da Segurança Social”.

O aumento imparável do desemprego terá a sua expressão máxima este ano com o Orçamento da Segurança Social (OSS): se se confirmar a previsão da Comissão Europeia de que a taxa de desemprego em Portugal será de 15,5% em 2012, mais um ponto percentual face ao previsto no Orçamento Retificativo (OR). O sistema de SS gastará com os desempregados quase mais 200 milhões de euros do que o previsto no OR. E, caso seja assim, o saldo da SS será pela primeira vez negativo, o que reduzirá as verbas para as reformas no futuro. O OE para 2012 previa uma despesa com o Subsídio de Desemprego (SD) acima de dois mil milhões de euros, mas, após as alterações introduzidas no OR e a nova previsão da Comissão, os encargos aumentarão quase 400 milhões de euros. Ou seja, o desemprego custará 2,4 mil milhões de euros.



Como o saldo da SS previsto para este ano não ultrapassa 63 milhões de euros, a forte subida da despesa com o SD provocará um buraco nas contas da SS de quase 137 milhões de euros. E, por essa via, fragiliza ainda mais o orçamento para pagar as reformas dos portugueses no futuro.

**Figura 1. 3 Evolução dos orçamentos: despesas da Segurança Social**

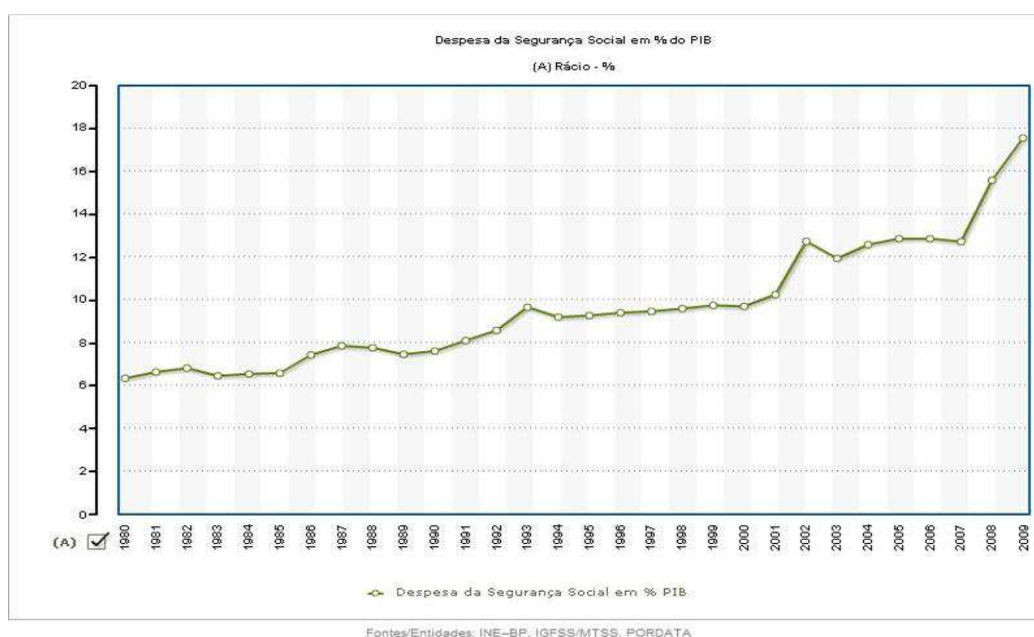


Fonte: Orçamento de Estado 2012/Orçamento Retificativo 2012/Comissão Europeia

Da análise da figura 1.4, constata-se que as transferências de subsídios de desemprego, pensões, rendimento social de inserção, etc., para as famílias em percentagem do PIB aumentaram de forma contínua, desde o início dos anos oitenta, tendo acelerado depois do começo da década de 90, aumentando de um valor aproximadamente 10% do PIB para atingirem, em 2009, 17,5% do PIB. No entanto, é necessário ter em consideração que 2009 foi o ano em que a crise financeira afetou a economia portuguesa de forma mais intensa, com consequências graves sobre a taxa de desemprego, por exemplo.

Um elemento a considerar na análise das despesas do Estado Social é a estrutura demográfica da população.

**Figura 1. 4 Despesas da Segurança Social em % do PIB**



Fonte: Pordata (2012)

No caso português, a evolução dos indicadores demográficos cria entraves ao Estado Social. Com efeito, o peso da população em idade ativa (entre 15 e 64 anos) está a diminuir desde 1999. Esta diminuição reflete uma tendência ainda mais antiga de redução da proporção de jovens na população portuguesa, que em 2010 era apenas de 15%, e de aumento do peso dos idosos, que representavam 18% da população naquele ano. Se, por um lado, este aumento do peso dos idosos resulta do aumento da longevidade dos indivíduos, derivado das melhores condições de vida e de acompanhamento médico, por outro lado, confrontado com a redução da taxa de fertilidade em Portugal (uma das mais baixas da Europa), coloca enormes desafios ao financiamento do sistema de Segurança Social (Alexandre, *et. al.*, 2011, p. 48-49).

## CAPITULO IV- MERCADO DE TRABALHO E DESEMPREGO

### Introdução

Este capítulo inicia uma breve abordagem à caracterização do emprego em Portugal, de acordo com dados oficiais do INE (2012). Procura-se demonstrar quais os setores de atividade mais afetados pelo desemprego, assim como as faixas etárias.

O desemprego é considerado uma das consequências mais dramáticas da estagnação económica dos últimos anos. Esta estagnação económica está também relacionada com os fortes desequilíbrios orçamentais e com a crise das finanças públicas com que nos deparamos.

Considerando que os principais recursos afetos à SS são provenientes dos rendimentos do trabalho, qualquer oscilação do crescimento dos mesmos provoca variações nas receitas da SS, daí que a taxa de desemprego produza efeitos significativos no sistema previdencial.

Os dados acerca do desemprego todos os dias alertam a nossa consciência para o drama social que é o desemprego e que está a tomar proporções nunca antes vistas. O desemprego não só desperdiça poder produtivo como agrava os gastos do Estado, sendo o desempregado afetado nos seus rendimentos, afetando, por outro lado, os rendimentos dos outros. Conduz não só à exclusão social, mas também à perda de liberdade, porque a pobreza gera perdas de liberdade. As ausências de práticas de trabalho destroem qualificações, competências e afetam a auto-estima do cidadão, provocando-lhe danos ao longo dos anos, danos esses que também são de ordem psicológica, causados pela diminuição de rendimento e pela perda de confiança em si próprio. Uma das consequências mais dramáticas da prolongada estagnação económica tem sido a subida constante da taxa de desemprego ao longo dos recentes trimestres.

**Quadro 1. 10 Taxa de desemprego, 2007-2012**

<b>Período</b>	<b>Taxa de desemprego</b>
3.º Trimestre de 2012	15,8
2.º Trimestre de 2012	15,0
1.º Trimestre de 2012	14,9
4.º Trimestre de 2011	14,0
3.º Trimestre de 2011	12,4
2.º Trimestre de 2011	12,1
1.º Trimestre de 2011	12,4
Ano 2010	10,8
Ano 2009	9,5
Ano 2008	7,6
Ano 2007	8,0

Fonte: INE, Pordata (2012)

Tudo isto tem exigido um grande esforço no sentido de promover um desenvolvimento socialmente sustentado, através de políticas de emprego que incidam essencialmente em grupos mais carenciados e com mais dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

Considerando que os jovens têm vindo a adquirir uma visibilidade cada vez mais significativa, não podem deixar de ser alvo preferencial de políticas ativas de emprego europeias.

#### **4.1 Caracterização do Emprego**

Nos últimos 30 anos, o mercado do trabalho alterou-se de forma significativa. Os cidadãos ativos portugueses estão cada vez mais envelhecidos e ligados ao setor terciário da economia (serviços e comércio). A maioria da população empregada trabalha por conta de outrem. O tecido empresarial português é constituído sobretudo por microempresas e são estas unidades, as responsáveis pela maioria do mercado de trabalho, apesar de existir um número muito elevado – quatro em cada dez – a declarar sistematicamente prejuízos (Rosa & Chitas, 2010).

De acordo com o IEFP (2012), as profissões que apresentam maior número de desempregados no Continente, são as relacionadas com os serviços de proteção e segurança: 79441 é o grupo de maior expressão nos cinco grupos profissionais aqui abordados. Os trabalhadores não qualificados dos serviços e comércio fixam-se em: 71059, os empregados de escritório são: 64703; os operários e trabalhadores similares da indústria extrativa e construção civil são: 60466 e os trabalhadores não qualificados das minas, construção civil e indústria transformadora cifram-se em: 54510. Estes grupos profissionais no seu conjunto, representavam, 50,7% do total de desempregados inscritos no final de setembro de 2012.

A análise feita pelo INE (2012), permite-nos concluir que houve uma redução de 194,2 mil trabalhadores por conta de outrem, dos quais 86,8 mil tinham um contrato de trabalho com termo e 98,1 mil, contrato sem termo. É de notar também, de acordo com dados relativos ao 3.º trimestre de 2012, que a população ativa, em relação ao trimestre homólogo de 2011 diminuiu 0,3%, afetando 16,2 mil pessoas. Da mesma forma, a população empregada diminuiu 4,1% em relação ao trimestre homólogo de 2011.

Esta diminuição da população empregada, faz-se sentir mais nuns setores do que noutros, destacando-se os setores dos serviços, indústria, construção, energia e água (Estatísticas do Emprego – 3.º trimestre de 2012).

Os números oficiais do IEFP (2012), no final de setembro de 2012, revelaram um aumento do desemprego, face ao período homólogo, para os jovens, de 28,7% e para os adultos de 22,6%.

O quadro seguinte, construído de acordo com dados divulgados pelo IEFP, revela ao longo do período de 2012/2008, a tendência de subida do desemprego. Só de janeiro de 2012 a setembro de 2012, o desemprego, dos homens e mulheres, teve um aumento de cerca de 7%. No grupo

etário de desempregados registados com idade inferior a 25 anos também é notória a tendência de subida.

**Quadro 1. 11 Evolução do Desemprego por Género e Grupo Etário**

PORTUGAL		Set-12							
		Género				Grupo etário			
		H		M		< 25 anos		25 anos e +	
<b>2008</b>		180 661	43,4	235 344	56,6	56 315	13,5	359 690	86,5
<b>2009</b>		248 237	47,3	276 437	52,7	67 846	12,9	456 828	87,1
<b>2010</b>		251 062	46,3	290 778	53,7	64 041	11,8	477 799	88,2
<b>2011</b>									
	<b>Dezembro</b>	290 146	47,9	314 988	52,1	73 534	12,2	531 600	87,8
<b>2012</b>									
	Janeiro	307 547	48,2	330 115	51,8	79 200	12,4	558 462	87,6
	Fevereiro	315 071	48,6	332 947	51,4	80 992	12,5	567 026	87,5
	Março	323 092	48,8	338 311	51,2	82 701	12,5	578 702	87,5
	Abril	320 705	48,9	335 193	51,1	81 685	12,5	574 213	87,5
	Maio	314 742	49,1	326 480	50,9	78 888	12,3	562 334	87,7
	Junho	315 832	48,9	330 123	51,1	78 497	12,2	567 458	87,8
	Julho	319 183	48,7	336 159	51,3	78 831	12,0	576 511	88,0
	Agosto	325 933	48,4	347 488	51,6	81 768	12,1	591 653	87,9
	Setembro	329 797	48,2	353 760	51,8	86 196	12,6	597 361	87,4

Fonte: IEFP (2012)

Ainda de acordo com dados do INE (2012), o aumento significativo do desemprego local tem sido acompanhado por fortes quebras na produção industrial. A nossa competitividade empresarial exige a sobrevivência do nosso mercado de trabalho. Não podemos desconhecer, que a evolução da produtividade está ligada à qualificação dos nossos recursos humanos, mas é preciso conquistá-los, atenuar o impacto das deslocalizações e implementar medidas que permitam absorver as perdas de emprego regional e nacional.

O mercado de trabalho português é caracterizado por ser bastante rígido. Esta rigidez provoca dificuldades nas reestruturações empresariais e dificulta a adoção de novas tecnologias e métodos de produção. Após uma rigidez inicial o mercado de trabalho acabou por se ajustar combinando rigidez com flexibilidade. Esta flexibilidade foi sendo aprofundada em virtude de alterações legislativas. Recentemente entre 2003 e 2008 foram introduzidos novos elementos de flexibilidade. As justificações para despedimento não se alteraram mas alteraram-se alguns procedimentos burocráticos. Esta forma de flexibilização conduziu à segmentação do mercado laboral, isto é, aqueles trabalhadores cuja a relação laboral é orientada pelos contratos a termo incerto encontram-se protegidos, os restantes submetem-se a uma flexibilidade diferente. Por esta razão, nas últimas décadas prevaleceram os contratos a termo certo e de prestações de serviços (Amaral, 2010).

Num período de globalização de economia, a livre concorrência mundial e o movimento de deslocalização das grandes empresas, assume especial destaque. Estas duas temáticas produzem consequências profundas a nível de emprego podendo até mesmo alterar as condições sociais de um país, sendo que atualmente são os países em desenvolvimento que dominam a produção mundial, assumindo aqui especial destaque os dois gigantes: China e Índia. Esta situação faz com que muitos países desenvolvidos, sentindo-se ameaçados tentem reagir. Em Portugal, por exemplo, foram eliminadas as barreiras ao comércio têxtil decidida pela Comissão Europeia a partir de 01 de janeiro de 2005. O setor têxtil sente-se ameaçado por esta decisão da Comissão, uma vez que é um setor que emprega mais de 150 mil pessoas. É neste cenário, que os investimentos diretos no estrangeiro, realizados pelos países mais desenvolvidos crescem em torno dos países em desenvolvimento. Porém, estes tipos de investimentos não se podem confundir com deslocalizações. Estas implicam o encerramento prévio de empresas sediadas num país de origem e que deslocalizam a sua produção para o estrangeiro. O atual movimento das deslocalizações de empresas europeias e norte americanas, dirige-se para países do leste europeu e asiáticos (Rebello, 2010).

O endividamento do país está a ter um impacto muito importante na economia. E porquê? porque ao termos de pagar as dívidas passadas (juros e empréstimos), o rendimento disponível é menor para consumir, poupar e para investir. O endividamento elevado nacional acaba por penalizar a retoma económica (Pereira, 2011).

Desta forma, apesar das empresas prestarem um grande contributo para a riqueza do financiamento dos rendimentos do trabalho, o que é certo é que, com a falta da retoma económica, e conseqüentemente, as dificuldades de financiamento criam desemprego. Isto provoca uma diminuição do volume de receitas para a SS, uma vez que diminui a massa salarial, sendo esta uma fonte fundamental de receita. O quadro que se segue demonstra bem a evolução da deterioração do emprego no triénio 2011/2009 (Segurança Social (2012). *Segurança Social em Números. Folheto Informativo-Agosto/2012*, p.4).

**Quadro 1. 12 Alguns indicadores do Emprego - 4.º trimestre**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
População ativa (n.º de indivíduos)	5.586.800	5.567.700	5.506.500
Taxa de atividade (%)	52,5	52,3	51,7
Taxa de desemprego (%)	10,1	11,1	14,0
Taxa de desemprego dos jovens (15 - 24 anos) (%)	22,2	23,0	35,4
Taxa de desemprego de longa duração (%)	5,0	6,1	7,4

Fonte: INE, I.P. – Portugal, “*Estatísticas do Emprego*”

De acordo com o art.º 61º, n.º4 da Lei de Bases da Segurança Social n.º 4/2007, de 16 de janeiro, as empresas, apesar de não pagarem as contribuições dos trabalhadores, isso não impede os mesmos de terem direito à proteção social e, portanto, ao seu subsídio de desemprego.

A deterioração da economia provoca uma queda das receitas fiscais, sendo que as contribuições para a Segurança Social (SS) acabam também por revelar os efeitos da recessão económica (Santos, 2012).

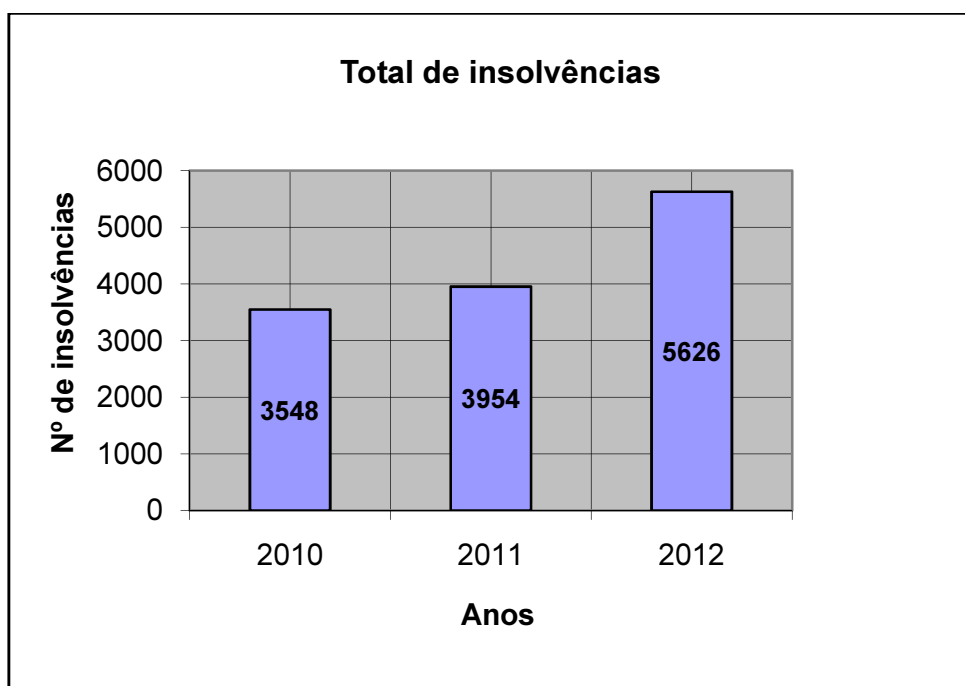
Neste contexto, importa referir que existe uma outra situação que, para além do desemprego, também está a afetar significativamente os recursos financeiros da Segurança Social (SS). Trata-se das insolvências.

Ora, tal como se pode observar na figura 1.5, verifica-se, do ano de 2011 para o ano de 2012, uma variação positiva de 42,29 p.p. Perante estes dados, constata-se a existência de uma falha de trabalhadores e empresas e, por conseguinte, uma forte redução das receitas.

Essa redução de receitas, assim como as remunerações dos trabalhadores em queda acentuada, e a conseqüente estagnação da produtividade no decurso do próximo ano leva a que as previsões de Primavera da Comissão Europeia estimem que as remunerações *per capita* reais (ajustadas para a inflação) caiam 6% este ano; entre 2011 e 2013, a perda acumulada chega aos 12,3%.

Caso se concretizem as previsões, são quatro anos consecutivos de cortes de remunerações. Estes cortes acabam por contribuir para a desorçamentação do sistema previdencial.

**Figura 1. 5 Insolvências: Evolução anual**



Fonte: Instituto Informador Comercial (2012)

De acordo com as Estatísticas do Emprego do 3.º trimestre de 2012 do INE, o desemprego foi de 15,8%. Este valor aumentou em 3,4 pontos percentuais em relação ao trimestre homólogo de 2011. A população desempregada já está em 870,9 mil pessoas, o que representa um aumento homólogo de mais de 181,3 mil pessoas.

O desemprego elevado e a persistência do fenómeno, que é o desemprego de longa duração, produzem efeitos negativos nas contas da Segurança Social.

A crise interna, a transformação estrutural do tecido produtivo e, mais recentemente, a grave crise europeia e os efeitos do programa de ajustamento produzem fortes impactos no mercado laboral. Os setores da construção e do imobiliário, indústria, comércio e o ramo de alojamento e restauração ressentiram-se de forma evidente.

À luz deste critério, a Europa não se tem saído muito bem nas últimas décadas. Tal como nos mostra o quadro 1.13, a taxa média de desemprego cresceu de uma forma significativa até atingir dois dígitos.

**Quadro 1. 13 Taxa de desemprego na UE-27**

	<b>Maio de 2009</b>	<b>Dezembro de 2009</b>	<b>Dezembro de 2010</b>	<b>Dezembro de 2011</b>
UE 27	<b>8,9</b>	9,5	9,6	10,0
Zona euro	<b>9,5</b>	10,1	10,0	10,6
Bélgica	<b>7,7</b>	8,3	7,7	7,3
Bulgária	<b>6,3</b>	8,5	11,5	11,2
República Checa	<b>6,5</b>	7,5	7,2	6,8
Dinamarca	<b>6,0</b>	7,1	7,6	7,9
Alemanha	<b>7,9</b>	7,6	6,6	5,7
Estónia	<b>13,3</b>	15,8	13,9	11,7
Irlanda	<b>11,8</b>	12,9	14,5	14,7
Grécia	<b>9,1</b>	10,3	14,4	*
Espanha	<b>17,9</b>	19,2	20,5	23,1
França	<b>9,5</b>	9,9	9,7	9,9
Itália	<b>7,4</b>	8,3	8,1	8,9
Chipre	<b>5,3</b>	6,4	5,9	9,5
Letónia	<b>16,4</b>	20,1	17,0	*
Lituânia	<b>13,6</b>	15,9	17,5	14,3
Luxemburgo	<b>5,3</b>	4,8	4,8	5,1
Hungria	<b>9,7</b>	10,7	11,0	10,9
Malta	<b>6,9</b>	7,2	6,6	6,5
Holanda	<b>3,5</b>	4,4	4,3	4,9
Áustria	<b>4,7</b>	4,6	4,2	4,2
Polónia	<b>8,0</b>	9,0	9,6	10,1
Portugal	<b>10,5</b>	11,2	12,3	14,6
Roménia	<b>6,5</b>	7,5	7,1	7,5
Eslovénia	<b>5,8</b>	6,4	8,0	8,2
Eslováquia	<b>11,3</b>	14,3	13,8	13,4
Finlândia	<b>8,1</b>	8,7	8,1	7,5
Suécia	<b>8,9</b>	8,9	7,8	7,5
Reino Unido	<b>7,7</b>	7,7	7,8	8,3

Fonte: Eurostat, 2012

\* Dados não disponíveis.



A força de trabalho consiste na totalidade de pessoas que ou estão no ativo ou estão ativamente à procura de emprego. Os principais recursos afetos ao OSS são provenientes dos rendimentos do trabalho. Contudo, o trabalho é talvez o fator de produção mais exposto às variações do ritmo de crescimento macroeconómico, ou seja, qualquer oscilação no crescimento de remunerações origina uma variação com o mesmo sinal nas receitas da SS (Burda, M. & Wyploss, C., 2011).

Segundo números divulgados pelo Eurostat, a taxa de desemprego<sup>13</sup> em Portugal atingiu os 14,6 por cento em dezembro de 2011 - a terceira mais alta da União Europeia.

#### **Quadro 1. 14 Taxa de desemprego na UE-27, Zona Euro, EUA e Japão**

	<b>Maio de 2009</b>	<b>Dezembro de 2009</b>	<b>Dezembro de 2010</b>	<b>Dezembro de 2011</b>
UE 27	<b>8,9</b>	9,5	9,6	10,0
Zona euro	<b>9,5</b>	10,1	10,0	10,6
Estados Unidos	<b>9,4</b>	9,9	9,4	8,5
Japão	<b>5,1</b>	5,3	4,9	4,6

Fonte: Eurostat, 2012

O quadro 1.14 evidencia que em relação a outros países, a taxa de desemprego na Zona Euro está mais alta.

<sup>13</sup> A taxa de desemprego é o rácio entre o número de trabalhadores desempregados e a dimensão da força de trabalho.

## **CAPITULO V- SUBSÍDIO DE DESEMPREGO**

### **Introdução**

Este capítulo é dedicado ao subsídio de desemprego. A proteção no desemprego constitui um princípio fundamental do nosso sistema de proteção social. No entanto, é cada vez mais importante proceder à revisão jurídica desta proteção, de modo a que possa ser cada vez mais convergente com o atual sistema económico e com os desafios e exigências da nossa sociedade e do nosso sistema de proteção social.

É feita, também neste capítulo, uma abordagem às medidas passivas e ativas de emprego. É certo que as medidas passivas devem ter a menor duração possível, para que o retorno ao mercado de trabalho seja célere. Deste modo, é muito importante reforçar o papel dos serviços públicos, no sentido de ser garantido, aos beneficiários, uma atuação cada vez mais personalizada, que possa garantir melhores e novas oportunidades no mercado de trabalho.

Por outro lado, a exigência feita aos beneficiários é cada vez maior, no sentido de promoverem esforços e contribuírem para a sua própria empregabilidade, sendo-lhes exigido o cumprimento de determinados deveres, como é o caso da procura ativa de emprego e a obrigação de apresentação quinzenal como condição de atribuição do respetivo subsídio.

As regras de atribuição do SD passaram também a ter em conta algumas especificidades, nomeadamente a conciliação entre a vida profissional e familiar. Realça-se também neste capítulo que a prestação de desemprego é das mais suscetíveis de verificação de fraude, tornando-se necessário haver uma maior articulação entre todos os intervenientes, no sentido de reforço e partilha de comunicação e reforço dos meios de fiscalização.

Porém, recentes estudos sobre a sustentabilidade da SS vêm demonstrar que o Subsídio de Desemprego (SD) detém uma das maiores percentagens na despesa corrente da SS, logo a seguir às pensões, o que tem vindo a reforçar o princípio da contributividade, sem deixar de garantir a adequada proteção às situações mais carenciadas, através do SSD.

Foi com este objetivo que se procedeu à alteração de regras respeitantes ao período da concessão do SD, que passou a ser calculado tendo em conta a idade e a carreira contributiva do beneficiário. Foram também alteradas as regras de acesso à pensão antecipada após o desemprego, procurando assim incentivar a permanência na vida ativa, prolongando a carreira contributiva.

Todas estas medidas reconhecem em si a necessidade de ajustar a atribuição do SD à débil situação financeira do próprio sistema, uma vez que as prestações deste subsídio têm um peso muito elevado, podendo, face à conjuntura atual, distorcer o sistema em desfavor daquele que contribui efetivamente ao longo da sua carreira contributiva.

## 5.1 Subsídio de desemprego: retrato atual em Portugal

A contração da economia está a provocar um aumento do desemprego muito mais forte do que o esperado no final de 2011, a queda mais acentuada do rendimento disponível dos portugueses e, como consequência imediata, do consumo privado.

Um dos efeitos do agravamento da recessão é a deterioração, ainda mais forte, do mercado de trabalho e, em consequência disso, a destruição acentuada dos postos de trabalho.

As análises de sustentabilidade da SS são de longo prazo e a emergência que se vive é de curto prazo. Quanto mais profunda e prolongada for a recessão, maior a pressão sobre a SS. Menos pessoas a trabalhar e mais a beneficiar do sistema são uma ameaça permanente.

Tal como é referido no Censos 2011, a estrutura etária da população acentuou os desequilíbrios já verificados na década anterior. A percentagem de jovens recuou para 15% e de idosos cresceu para 19%. A base da pirâmide que corresponde à população mais jovem diminuiu e o topo alargou-se com o crescimento da população mais idosa. A população entre os 30 e os 69 anos cresceu 9% e, para idades superiores a 69 anos, o crescimento foi cerca de 26%.

Assim, se o IRS considerasse o subsídio de desemprego um rendimento sujeito a englobamento, esse alargamento da base de incidência desta fonte de financiamento para o Estado português permitiria, em contrapartida, reduzir a TSU. Com esta diminuição da TSU, o reequilíbrio do financiamento da SS, em razão do custo salarial, melhoraria a competitividade das empresas e incentivaria a oferta de trabalho, podendo até dissuadir a fraude e a evasão fiscal. Esta solução apresentada poderá conduzir a outros estudos e debates acerca deste tema. Certo é que o cidadão ativo não suporta mais carga fiscal, sendo também reconhecido que, no atual contexto, o posto de trabalho certo e garantido de outrora já assim não o é, impondo-se, por isso, cada vez mais, que os sacrifícios sejam distribuídos por todos, como já acontece com os pensionistas.

Reconhece-se que muitos argumentarão com o impacto social desta medida. Contudo, se nada for feito, as consequências poderão ser mais desastrosas, pois o sistema por si só não se alimenta. Se por um lado tributar o SD é passível de críticas do ponto de vista social, o que dizer das situações injustas, decorrentes da fraude e manipulação desta prestação? Tributar pode contribuir para maior seriedade do sistema, provocar no cidadão mais empenho em garantir a sua empregabilidade e integração no mercado de trabalho, e melhorar as suas qualificações, combatendo o ócio.

De acordo com dados oficiais do Censos, no ano de 2011, o total da população residente é de cerca 10 milhões e 562 mil cidadãos.

Considerando os dados do Pordata (2012), o total de pensionistas é de quase 3 milhões e quinhentos mil, sendo que o total de pensionistas da SS estão próximos dos 3 milhões de indivíduos. Para a população ativa, o número é de cerca 5 milhões e quinhentos e quarenta mil

indivíduos. Este é o retrato atual do nosso país. Sem incluir o número de desempregados, que é um número que varia constantemente, constata-se que só parte da população, pouco mais de metade, suporta os encargos decorrentes de impostos e de prestações do nosso sistema fiscal.

É considerado desemprego toda a situação decorrente da inexistência total e involuntária de emprego do beneficiário com capacidade e disponibilidade para o trabalho, inscrito para emprego no centro de emprego. A proteção no desemprego constitui uma das pedras fundamentais dos sistemas de proteção social. Considerando a necessidade de valorizar o papel social desta proteção, tem-se procedido à revisão do regime jurídico de proteção no desemprego, de modo que o mesmo possa refletir positivamente a alteração de funcionamento dos sistemas económicos e os desafios que são colocados aos sistemas de proteção social. A necessidade de sustentar a elevação das taxas de emprego e a manutenção de taxas de desemprego estrutural reduzidas impõe um aumento dos esforços, no sentido da integração no mercado de trabalho, de forma rápida, dos trabalhadores que, temporariamente, se encontrem em situação de desemprego, pois o ciclo de deterioração das qualificações é hoje substancialmente mais acelerado (Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro).

Ainda o mesmo diploma refere que, as prestações de desemprego têm como objetivo compensar os beneficiários da falta de retribuição resultante da situação de desemprego ou de redução determinada pela aceitação de trabalho a tempo parcial e promover a criação de emprego, através, designadamente, do pagamento, por uma só vez, do montante global das prestações de desemprego, com vista à criação do próprio emprego. As modalidades das prestações de desemprego são o Subsídio de Desemprego (SD), o Subsídio Social de Desemprego (SSD) e o subsídio de desemprego parcial. A proteção social através do SSD tem lugar nas situações em que não seja atribuível SD e nas situações em que os beneficiários tenham esgotado os períodos de concessão do SD, desde que se encontrem preenchidos os condicionalismos previstos no DL. A proteção através do SD parcial é assegurada nas situações em que o beneficiário a receber SD celebre contrato de trabalho a tempo parcial, nos termos que sejam previstos no DL. Só é reconhecido, aos beneficiários, a titularidade do direito ao SD e SSD, desde que o contrato de trabalho tenha cessado nos termos do artigo 9.º do DL n.º 220/2006, de 3 de novembro<sup>14</sup>, e estes reúnam as respetivas condições de atribuição à data do desemprego e residam em território nacional.

A titularidade do direito às prestações também é reconhecida aos cidadãos desde que sejam portadores de título válido de residência ou respetivo recibo de pedido de renovação, ou, ainda, de outros que habilitem o exercício de atividade profissional subordinada e respetivas prorrogações, bem como os refugiados ou apátridas, que devam ser portadores de título válido de proteção temporária. A titularidade do direito ao SD e, na sequência, ao SSD é ainda reconhecida aos

---

<sup>14</sup> Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro: o desemprego só se considera involuntário sempre que a cessação do contrato decorra da iniciativa do empregador, da caducidade do contrato não determinada por atribuição de pensão, da resolução com justa causa por iniciativa do trabalhador e do acordo de revogação celebrado nos termos definidos no presente Decreto-Lei.

beneficiários que, sendo pensionistas de invalidez, cuja qualidade adquiriram no âmbito do regime geral de SS, e não exercem simultaneamente atividade profissional, sejam declarados aptos para o trabalho em exame de revisão de incapacidade (Decreto-Lei n.º 220/2006, de 03 de novembro).

O Governo atual, em cumprimento das medidas constantes do Memorando de Entendimento, procedeu à alteração do regime jurídico de proteção no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, beneficiários do regime geral de SS, de modo a adequá-lo à realidade económico-financeira do país, sem esquecer a realidade social subjacente a esta eventualidade. Neste contexto, procedeu à majoração temporária de 10% do montante do SD, nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares de SD e tenham filhos a cargo, abrangendo esta medida igualmente as famílias monoparentais (Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março).

Além desta mudança, verificam-se outras. Será mais fácil aceder ao SD, uma vez que o tempo de descontos diminui, uma medida que beneficia sobretudo os jovens. Mas o tempo de atribuição do subsídio diminui significativamente: varia entre 120 dias e dois anos e um mês, contra os atuais 270 dias e três anos e um mês.

Segue-se a comparação do SD antes e depois das mudanças de regras:

#### **Quadro 1. 15 Alteração ao regime da proteção de desemprego: períodos de concessão**

<b>Regime em vigor do subsídio de desemprego</b>	<b>Regras do subsídio até 31 de Março de 2012</b>
<p align="center"><b>TEMPO DO SUBSÍDIO</b></p> <p><b>Menores de 30 anos</b></p> <p>Descontos inferiores a 15 meses      <b>150 dias</b></p> <p>Descontos entre 15 e 24 meses      <b>210 dias</b></p> <p>Descontos iguais ou acima de 24 meses      <b>330 dias</b></p> <p align="center">mais 30 dias por cada 5 anos de remunerações</p>	<p align="center"><b>TEMPO DO SUBSÍDIO</b></p> <p><b>Menores de 30 anos</b></p> <p>Descontos iguais ou inferiores a 24 meses      <b>270 dias</b></p> <p>Descontos superiores a 24 meses      <b>360 dias</b></p> <p align="center">mais 30 dias por cada 5 anos de remunerações</p>
<p><b>Dos 30 anos (inclusivé) até aos 40 anos</b></p> <p>Descontos inferiores a 15 meses      <b>180 dias</b></p> <p>Descontos entre 15 e 24 meses      <b>330 dias</b></p> <p>Descontos iguais ou acima de 24 meses      <b>420 dias</b></p> <p>mais 30 dias por cada 5 anos de remunerações nos últimos 20 anos</p>	<p><b>Dos 30 anos (inclusivé) até aos 40 anos</b></p> <p>Descontos iguais ou inferiores a 48 meses      <b>360 dias</b></p> <p>Descontos superiores a 48 meses      <b>540 dias</b></p> <p>mais 30 dias por cada 5 anos de remunerações nos últimos 20 anos</p>
<p><b>Dos 40 anos (inclusivé) até aos 50 anos</b></p> <p>Descontos inferiores a 15 meses      <b>210 dias</b></p> <p>Descontos entre 15 e 24 meses      <b>360 dias</b></p> <p>Descontos iguais ou acima de 24 meses      <b>540 dias</b></p> <p>mais 45 dias por cada 5 anos de remunerações nos últimos 20 anos</p>	<p><b>Dos 40 anos (inclusivé) até aos 45 anos</b></p> <p>Descontos iguais ou inferiores a 60 meses      <b>540 dias</b></p> <p>Descontos superiores a 60 meses      <b>720 dias</b></p> <p>mais 30 dias por cada 5 anos de remunerações nos últimos 20 anos</p>
<p><b>Com 50 anos ou mais anos</b></p> <p>Descontos inferiores a 15 meses      <b>270 dias</b></p> <p>Descontos entre 15 e 24 meses      <b>480 dias</b></p> <p>Descontos iguais ou acima de 24 meses      <b>540 dias (máx. 780)</b></p> <p>mais 60 dias por cada 5 anos de remunerações nos últimos 20 anos</p>	<p><b>Com 45 anos ou mais anos</b></p> <p>Descontos iguais ou inferiores a 72 meses      <b>720 dias</b></p> <p>Descontos superiores a 72 meses      <b>900 dias (máx. 1140)</b></p> <p>mais 60 dias por cada 5 anos de remunerações nos últimos 20 anos</p>

Fonte: Criado pelo autor

**Quadro 1. 16 Alteração à proteção no desemprego (prazo de garantia e valor de subsídio)**

Regime em vigor do subsídio de desemprego	Regras do subsídio até 31 de Março de 2012
<p><b>PRAZO DE GARANTIA</b></p> <p>Uma condição prévia para poder aceder ao subsídio de desemprego é que o desempregado tenha pelo menos <b>360 dias</b> de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações num período de 24 meses imediatamente anteriores à data de desemprego. É mais benéfico.</p>	<p><b>PRAZO DE GARANTIA</b></p> <p>Uma condição prévia para poder aceder ao subsídio de desemprego é que o desempregado tenha pelo menos <b>450 dias</b> de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações num período de 24 meses imediatamente anteriores à data de desemprego.</p>
<p><b>VALOR DO SUBSÍDIO</b></p> <p>O subsídio de desemprego corresponde a 65% da remuneração de referência registada pelo desempregado nos 12 meses que precedem o 2.º mês anterior ao da data do desemprego. O seu valor tem um mínimo - um I.A.S., de 419,22 € - e um máximo de 2,5 I.A.S., de <b>1.048,05 €</b>. Ao fim do sexto mês, é <b>reduzido em 10%</b>. O subsídio não pode ultrapassar o salário que o desempregado auferia enquanto trabalhava. É mais restritivo do que o atual.</p>	<p><b>VALOR DO SUBSÍDIO</b></p> <p>O subsídio de desemprego corresponde a 65% da remuneração de referência registada pelo desempregado nos 12 meses que precedem o 2.º mês anterior ao da data do desemprego. O seu valor varia entre um I.A.S., de 419,22 € - e um máximo de três I.A.S., de <b>1.257,66 €</b>. Também não pode ultrapassar o salário que o desempregado auferia enquanto trabalhava.</p>

Fonte: Criado pelo autor

A proteção social conferida pelo regime dos trabalhadores por conta de outrem integra proteção nas eventualidades de doença, parentalidade, desemprego, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte. As eventualidades onde menos se verifica fraude são a parentalidade, a invalidez, velhice e morte. Ao contrário da doença, desemprego e doenças profissionais que são as eventualidades que carecem de maior fiscalização. A doença e a doença profissional são concedidas muitas das vezes de forma extremamente fácil não correspondentes à realidade. No caso do Subsídio de Desemprego (SD) são muito frequentes as situações de acordo entre trabalhador e empregador, acordo esse feito antes da sentença judicial com o intuito do trabalhador continuar a receber a indemnização e o SD (Carvalho, 2011).

Ainda de acordo com Carvalho (2011), em sede de tribunal, os acordos efetuados entre trabalhador e empregador contemplam, muitas das vezes, a possibilidade do trabalhador não reembolsar a Segurança Social do Subsídio de Desemprego (SD) já pago. Estas situações não se compadecem com a realidade, concretamente nas situações em que um trabalhador receber 300 ou 400 mil euros de compensação pela cessação do contrato de trabalho e de seguida o SD. O mesmo se poderá dizer nos casos em que o trabalhador na situação de desemprego recebe de SD um montante de valor superior à retribuição recebida enquanto trabalhador. Por estas razões é que o SD é muitas das vezes desvirtuado, porque em muitos casos, é “negociado” o despedimento e o SD acaba por ser a compensação. Há também situações em que o trabalhador auferir SD e exerce atividade profissional por conta de outrem ou por conta própria, sem que haja qualquer controlo por parte da administração fiscal, criando situações de concorrência desleal na

atividade exercida pelas empresas, afetando a sua capacidade financeira, que acaba por ter reflexos no incumprimento com as suas obrigações com a SS.

Neste contexto, e sem crescimento económico apropriado, a um ritmo médio de crescimento anual, continuado, da ordem dos 3%, não se produz volume de riqueza suficiente para gerar impostos e pagar as prestações sociais esperadas (Carreira & Dâmaso, 2010).

O quadro que se segue evidencia bem a evolução dos custos com o subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego.

**Quadro 1. 17 Evolução dos custos com as prestações de desemprego**

Euro - Milhares

Ano	Prestações de desemprego		
	Total	Subsídio social de desemprego	Subsídio de desemprego
1986	88.992,5 €	47.515,7 €	41.476,7 €
1987	99.168,2 €	50.420,1 €	48.748,2 €
1988	94.228,6 €	45.619,8 €	48.608,8 €
1989	103.877,4 €	46.386,1 €	57.491,3 €
1990	135.590,9 €	44.025,7 €	91.565,2 €
1991	207.175,2 €	60.953,5 €	146.221,7 €
1992	329.380,8 €	93.295,8 €	236.085,0 €
1993	541.742,7 €	136.334,4 €	405.408,3 €
1994	652.023,0 €	168.995,9 €	483.027,1 €
1995	682.351,8 €	193.227,7 €	489.124,1 €
1996	678.796,3 €	209.811,4 €	468.984,9 €
1997	659.753,3 €	202.783,8 €	456.969,5 €
1998	654.327,5 €	204.834,1 €	449.493,4 €
1999	712.574,9 €	216.377,8 €	496.197,0 €
2000	795.892,8 €	215.124,8 €	580.768,0 €
2001	863.054,6 €	232.402,6 €	630.651,9 €
2002	1.071.700,7 €	280.480,1 €	791.220,6 €
2003	1.451.202,2 €	338.261,2 €	1.112.941,0 €
2004	1.610.241,4 €	293.915,3 €	1.316.326,1 €
2005	1.709.019,0 €	302.074,0 €	1.406.945,0 €
2006	1.669.819,9 €	305.638,5 €	1.364.181,4 €
2007	1.518.137,0 €	312.796,9 €	1.205.340,1 €
2008	1.371.758,6 €	325.474,2 €	1.046.284,4 €
2009	1.789.939,3 €	436.162,4 €	1.353.776,9 €
2010	1.937.610,1 €	426.731,2 €	1.510.878,9 €

Fonte: Pordata (2012)

Constata-se que o sistema contributivo implementado ao longo dos anos não tem racionalidade adequada, uma vez que não considera os valores elevados dos custos efetuados com as prestações do desemprego, como por exemplo:

- Em 1987, para uma receita contributiva na base de 11 e 24 por cento, registou-se um encargo, em milhares de euros, de 99.168,20;
- Em 2002, para uma receita contributiva na base de 11 e 23,75 por cento, registou-se um encargo, em milhares de euros, de 1.071.700,70;
- Em 2010, para uma receita contributiva na base das mesmas taxas, registou-se um encargo, em milhares de euros, de 1.937.610,10.

A análise destes números, permite concluir que o sistema contributivo é desajustado aos encargos suportados. Além disso, o subsídio de desemprego distribuído está, grande parte das vezes, desvirtuado, agravando de forma significativa a estabilidade financeira da Segurança Social (Carvalho, 2011).

A teoria da procura de emprego (*job search theory*) conduz a determinadas conclusões sendo uma delas, a de que uma maior generosidade do subsídio de desemprego tem por consequência durações de desemprego mais longas. Uma característica do mercado de trabalho português é a muito elevada duração média do desemprego. A estagnação do mercado de trabalho português favoreceu a criação de legislação que favoreceu a duração do período da atribuição das prestações do subsídio de desemprego (Portugal, 2008).

## **5.2 As políticas passivas e ativas do mercado de trabalho**

A atribuição do SD consubstancia-se através da adoção de medidas passivas e ativas de emprego. Quanto às primeiras estão previstos 2 tipos de prestações: subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego. A adoção das medidas de emprego surge de forma a garantir necessidades fundamentais, concretamente compensar os beneficiários da falta de remuneração que decorre da situação de desemprego ou da redução da mesma determinada pelo trabalho de tempo parcial (Fonseca, 2008).

Perante a crise que se vive à escala mundial, os países dos Estados-Membros adotaram um conjunto de medidas capazes de salvaguardar o investimento, o poder de compra e o emprego. Mas porque a resposta europeia não foi a desejável, os governantes europeus implementaram também medidas nacionais para salvar as economias dos seus países. Em Portugal, o plano assentou em 5 eixos: apoio ao emprego e reforço da proteção social; apoio à atividade económica; exportações e Pequenas e Médias Empresas (PME); investimento em energia sustentável, modernização das escolas e reforço da transparência dos mercados financeiros. Centremo-nos nas medidas de apoio ao emprego, destacando-se desde logo, a iniciativa para o investimento e emprego criado em 2008. Esta medida assenta em 3 pilares: evitar a redução do rendimento das famílias, estimular a qualificação através da formação profissional e dotar as empresas de melhor capacidade de resposta face à retoma económica internacional. Foi ainda criado o programa qualificação e emprego com o objetivo de inserir os trabalhadores em ações de formação



qualificantes, nos casos de redução temporária ou suspensão de contrato de trabalho. Uma outra medida de apoio ao emprego foi a isenção/redução de contribuições para a Segurança Social relativas à celebração de contratos de trabalho. Destaca-se o apoio aos jovens no acesso ao emprego e estágios profissionais assim bem como a contratação de desempregados de longa duração. Em articulação com os Centros de Empregos procurou-se agilizar os procedimentos relacionados com a procura de emprego e com a inserção/reinserção no mercado de trabalho. Em 2009, foram criadas outras medidas de carácter social, sendo que o subsídio social de desemprego foi prolongado por mais 6 meses com majoração por cada filho do agregado familiar (Rebelo, 2010).

## **CAPÍTULO VI - METODOLOGIA**

### **Introdução**

A metodologia selecionada para este estudo foi de natureza quantitativa.

Procura-se descrever ou explicar, através de estatísticas, em conjugação com a amostra representativa do universo de estudo, os resultados que foram obtidos.

O que se pretende com este processo de investigação é demonstrar cientificamente que o atual modelo de Segurança Social está desajustado à realidade que o país atravessa.

Espera-se que este estudo seja um contributo para próximos estudos e assim contribuir para uma reforma estrutural do sistema de Segurança Social.

Apresenta-se uma breve caracterização das contas da Segurança Social, com base em elementos do OE. De seguida, abordam-se os objetivos, a importância e a metodologia utilizada no trabalho, assim como os procedimentos desenvolvidos e o tratamento dos dados utilizados. Por último, apresentam-se os resultados obtidos e a sua discussão.

### **6.1 Breve caracterização das contas da Segurança Social**

A economia portuguesa continua a destruir empregos. Depois de a taxa de desemprego ter disparado no final do ano passado, dados do INE vêm agora dar a entender que o problema se terá agudizado em janeiro e fevereiro do corrente ano. A quebra no nível de emprego é transversal nos três grandes setores de atividade: indústria, serviços e construção. Basta ver o número de insolvências que tem ocorrido no decurso do ano de 2012.

A contração da economia está a provocar um aumento do desemprego muito mais forte do que o esperado no final de 2011, a queda mais acentuada do rendimento disponível dos portugueses e, como consequência imediata, do consumo privado.

Um dos efeitos do agravamento da recessão é a deterioração, ainda mais forte, do mercado de trabalho e, em consequência disso, a destruição acentuada dos postos de trabalho.

No atual contexto, com o saldo da SS a ter um prejuízo de € 38,5 milhões, as piores contas desde 1994, deixa o sistema à beira da linha vermelha.

As análises de sustentabilidade da SS são de longo prazo e a emergência que se vive é de curto prazo. Quanto mais profunda e prolongada for a recessão, maior a pressão sobre a SS. Menos pessoas a trabalhar e mais a beneficiar do sistema são uma ameaça permanente.

A verdade é que a explosão das despesas da SS e a ausência de sinais de crescimento de emprego (e com ele das contribuições para o Estado) fazem com que sejam necessárias reformas estruturais, que permitam melhorar a sustentabilidade do sistema.

Assim, se o imposto sobre o rendimento de pessoa singular considerasse o subsídio de desemprego um rendimento sujeito a englobamento, esse alargamento da base de incidência desta fonte de financiamento para o Estado português eventualmente permitiria, em contrapartida, reduzir a TSU e/ou contribuir com medidas de natureza fiscal de forma a inverter a tendência de queda da taxa de natalidade.

Com a diminuição da TSU, o reequilíbrio do financiamento da Segurança Social, em razão do custo salarial, melhoraria a competitividade das empresas e estimularia a oferta de trabalho, podendo até dissuadir a fraude e a evasão fiscal.

## 6.2 Tributação e seu efeito sobre o subsídio de desemprego

Neste trabalho, utilizaram-se os dados do triénio 2009/2007 que foram extraídos do site da Autoridade Tributária e Aduaneira e os dados do ano de 2011 das prestações de desemprego fornecidos pelo Instituto de Informática, I.P., e com eles pretende-se demonstrar o efeito dos mesmos nas contas da Segurança Social e do Estado.

### Quadro 1. 18 Valor pago das prestações de desemprego do sistema previdencial, ano 2011

ANO/MÊS	Nº de Beneficiários	Valor Processado
201101	346732	160.595.048,39
201102	334314	159.107.513,00
201103	331672	157.023.047,99
201104	325652	154.779.054,07
201105	322834	152.726.415,14
201106	317365	151.040.487,99
201107	321607	153.188.173,60
201108	323769	156.007.040,48
201109	341168	163.057.288,51
201110	342357	163.310.128,95
201111	352245	170.156.172,59
201112	367754	176.208.254,83
<b>Total</b>	<b>589725 (*)</b>	<b>1.917.198.625,54</b>

Fonte: Instituto de Informática, I.P., março, 2012

(\*) beneficiários distintos

Como se pode verificar no quadro 1.18, entre os meses de janeiro e dezembro, não ocorrem grandes oscilações nos valores processados no ano de 2011 para pagamento das prestações de desemprego aos beneficiários distintos, o que evidencia a regularidade da despesa e o esforço financeiro do sistema previdencial. A totalidade do esforço atingiu cerca de 1.917.200,0 milhares de euros.

**Quadro 1. 19 Distribuição do n.º de beneficiários com valor pago referente a 2011**

Escalão de Valor Anual	Nº de Beneficiários
<=5030.64	493377
>5030.64 e<=8400	65379
>8400 e<=10200	11687
>10200 e<=15091.92	18071
>15091.92	1211
<b>Total de beneficiários</b>	<b>589725</b>

Fonte: Instituto de informática, I.P.

No total de beneficiários e como se depreende do quadro 1.19, a rubrica de maior expressão é a do escalão de valor anual “<=5030.64”, representa um peso de 83,66%. Este escalão diz respeito a beneficiários que recebem de prestação de desemprego um valor mensal igual ou inferior a 419,22 €. A rubrica seguinte, “>5030.64 e <=8400” também tem um peso significativo no universo dos beneficiários que recebem a prestação de desemprego. Neste escalão, estão inseridos os beneficiários que recebem mensalmente a prestação social que se fixa entre 700 € e 419,22 €. Nos escalões seguintes, apesar de os beneficiários terem menor peso no universo de subsídios, o que é certo é que ganham alguma relevância, na medida em que fazem parte desse universo os beneficiários que recebem quantias que vão desde os 700 € até 1.257,66 €.

**Quadro 1. 20 Quantias constantes das declarações de rendimentos das categorias A e/ou H e das restantes categorias dos exercícios 2007 a 2009**

Rubrica	VALORES ABSOLUTOS E RELATIVOS (em milhões de Euros)					
	2007	% EM RELAÇÃO AO RBT	2008	% EM RELAÇÃO AO RBT	2009	% EM RELAÇÃO AO RBT
Rendimento Bruto Total (RBT)	79.671		83.801		85.054	
Dedução Específica Total	22.793	28,609%	24.562	29,310%	25.581	30,076%
Rendimento Líquido Total	56.765	71,250%	59.134	70,565%	59.365	69,797%
Total Rendimentos Deficientes						
Rendimentos Isentos Suj. Englobamento	59	0,074%	63	0,075%	63	0,074%
Rendimento Coletável	56.601	71,044%	58.949	70,344%	59.366	69,798%
Coleta Total	11.441	14,360%	11.850	14,140%	11.867	13,952%
Deduções à Coleta	3.236	4,062%	3.538	4,222%	3.701	4,351%
IRS Liquidado	8.202	10,295%	8.301	9,906%	8.148	9,580%
Retenções na Fonte	8.625	10,826%	8.708	10,392%	8.791	10,336%

Fonte: DGCI/DGITA

Data: 11/2010

Da análise evolutiva, no triénio 2009/2007, a variação registada das rubricas permanece quase constante.

- Relativamente às deduções específicas, regista-se que, de um exercício para o outro, a representativa do montante mantêm-se em média nos 29% do rendimento bruto total.

- No que se refere às deduções à coleta, que são as deduções pela composição do agregado familiar, constata-se que o seu montante representa em média 4,2% do rendimento bruto total.

- Quanto ao IRS Liquidado, regista-se que o seu montante, ao longo dos exercícios, corresponde em média a 9,9 % do rendimento bruto total.

#### Quadro 1. 21 Aplicação do IRS nas prestações de desemprego atribuídas em 2011

Subsidio de desemprego (subsistema previdencial)	Escalões anuais			
	>5030,64 e<=8400,00	>8400,00 e<=10200,00	>10200,00 e<=15091,92	>15091,92
<b>Rendimento Bruto Total</b>	<b>212.540.639,63</b>	<b>37.998.876,76</b>	<b>58.742.965,89</b>	<b>3.930.257,18</b>
Dedução Específica Total	62.342.420,42	11.145.830,53	17.230.486,75	1.152.823,04
<b>Rendimento Líquido Total</b>	<b>150.198.219,21</b>	<b>26.853.046,23</b>	<b>41.512.479,13</b>	<b>2.777.434,15</b>
<b>Total Rendimentos Deficientes</b>				
<b>Rendimentos Isentos Suj. Englobamento</b>				
<b>Rendimento Coletável</b>	<b>150.198.219,21</b>	<b>26.853.046,23</b>	<b>41.512.479,13</b>	<b>2.777.434,15</b>
Coleta	30.076.625,91	5.377.221,05	8.312.717,10	556.170,69
Deduções à Coleta	8.952.211,74	1.600.512,69	2.474.253,72	165.542,43
IRS Liquidado	21.098.909,30	3.772.148,50	5.831.414,22	390.156,63
Retenções na Fonte (+)	22.355.024,48	3.996.721,86	6.178.585,15	413.384,45
IRS a Receber	- 1.256.115,18	- 224.573,36	- 347.170,93	- 23.227,82
<b>Receitas da Segurança Social</b>	<b>21.098.909,30</b>	<b>3.772.148,50</b>	<b>5.831.414,22</b>	<b>390.156,63</b>

Fonte: Criado pelo autor

Como revela o quadro 1.21, o efeito da aplicação do imposto no subsídio de desemprego, se por um lado reduz os gastos nas prestações sociais, por outro melhora as receitas fiscais do Estado. Aplicando-se a média das taxas do quadro 1.20 nos escalões anuais, o Estado poder-se-ia financiar em 31.092.628,65 €. Esta verba poderia ser direcionada para outras prestações sociais do regime contributivo, como por exemplo, valorizar a parentalidade no cálculo das pensões de reforma através da alteração do fator de sustentabilidade, ou seja, ter em linha de conta o número de filhos que o pensionista criou.

A rubrica dedução à coleta acaba por ser fiável para a análise, pois está subjacente o agregado familiar “típico” de um beneficiário do subsídio de desemprego.

Como se sabe, para um beneficiário ter direito ao referido subsídio, tem de ter descontado para a Segurança Social durante pelo menos 450 dias, nos 24 meses imediatamente anteriores à data em que ficou desempregado. Se descontou, trabalhou e se trabalhou, declarou os rendimentos obtidos em sede de IRS. Ora, considerando o somatório dos 450 dias com os 24 meses e reportando à data, acaba por afetar o ano de 2009.

As projeções que se apresentam no quadro seguinte têm por base a situação estrutural do sistema de Segurança Social, no que diz respeito à caracterização dos beneficiários ativos, pensionistas e beneficiários de prestações imediatas do subsistema previdencial, à data de 31 de Dezembro. Foram ainda incorporados os elementos relativos à previsão de execução do OSS para o ano de 2011 e ao OSS para 2012.

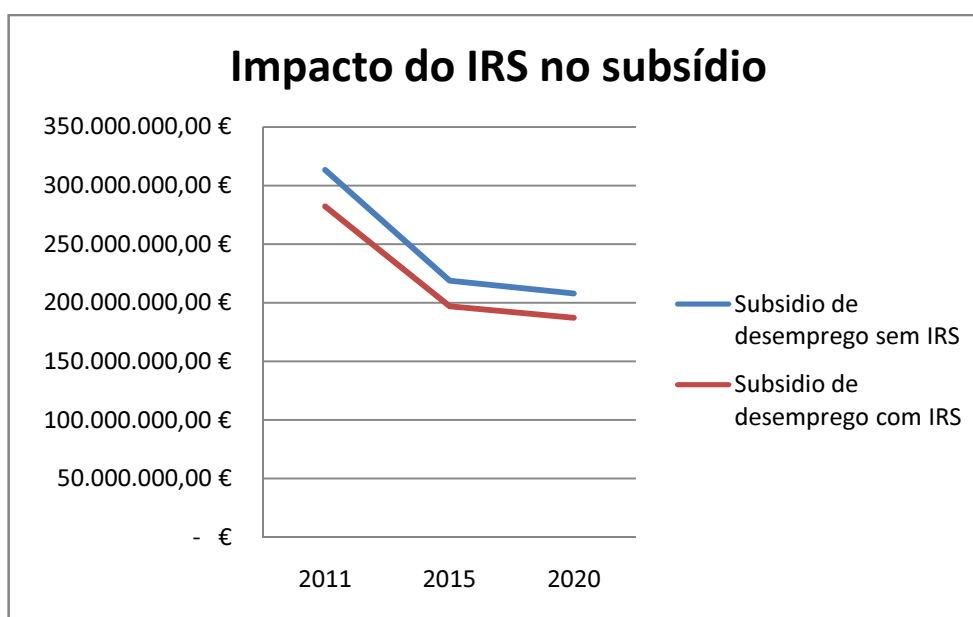
**Quadro 1. 22 Projeções do Subsistema Previdencial (milhões de euros, preços de 2011)**

	2011	2015	2020
<b>RECEITAS TOTAIS</b>	<b>14719</b>	<b>15790</b>	<b>16944</b>
Contribuições e Quotizações	13854	14863	15686
Contribuições e Quotizações em % do PIB	8,2%	8,4%	8,5%
<b>DESPESAS TOTAIS</b>			
.....			
Subsidio de desemprego e outros apoios	1697	1185	1126
Subsidio de desemprego e outros apoios (evolução em %)		-30,17%	-33,65%

Fonte: Relatório OE 2012

De acordo com os pressupostos demográficos e macroeconómicos, as atuais projeções apontam para uma evolução negativa das despesas com o subsídio de desemprego, sendo, respetivamente, em 2015 e 2020 de 30,17 % e 33,65 % em relação ao ano de 2011. Estas projeções resultam da página 242 do Relatório do Orçamento de Estado de 2012. A análise destes dados deve considerar todo um conjunto de riscos e incertezas subjacentes a qualquer tipo de projeção. O que se pretende demonstrar, no quadro seguinte, é que, qualquer que seja a projeção existe sempre um ganho fiscal em consequência da tributação do subsídio de desemprego.

**Figura 1. 6 Impacto do IRS no subsídio de desemprego (milhões de euros, preços de 2011)**



Fonte: Criado pelo autor

Com base nos dados das projeções do quadro 1.22, constata-se que o impacto da aplicação do IRS no subsídio de desemprego provoca um decréscimo no montante da prestação social. Se por um lado, por força da aplicação do IRS, diminui o montante do subsídio de desemprego, por outro, verifica-se que no ano de 2011 há um ganho fiscal de 31.092.628,65 €. O Estado apropriar-se-ia, até ao ano de 2020, de uma receita global de 73.435.035,72 €. Com este ganho, ou o Estado criava estímulos de apoio ao emprego pela redução da TSU, ou, por outro lado no intuito de combater a baixa fecundidade, poderia implementar medidas, a longo prazo, de incentivo à natalidade de forma a garantir o futuro com mais crianças. Uma das medidas poderia ser através de melhor favorecimento fiscal.

### **6.3 Os efeitos da equivalência do desemprego no processo da formação da pensão**

Em obediência ao estipulado no art. 80.º do DL n.º 220/2006, de 03 de novembro, o período de pagamento de subsídio de desemprego e de subsídio social de desemprego inicial dão lugar ao registo de remunerações por equivalência à entrada de contribuições, pelo valor da remuneração de referência que serviu de base ao cálculo da prestação.

O n.º 1 do art.º 28.º refere que o montante diário do subsídio de desemprego é igual a 65 % da remuneração de referência e calculado na base de 30 dias por mês. Essa remuneração de referência corresponde à remuneração média diária definida por R/360, em que R representa o total das remunerações registadas nos primeiros 12 meses civis que precedem o 2.º mês anterior ao da data do desemprego. Só poderão ser consideradas as importâncias registadas relativas a subsídios de férias e de natal devidos no período de referência.

Ora, esta medida passiva de emprego, tal como prevê o referido DL, está a criar uma desigualdade social entre o desempregado e o trabalhador. Os cidadãos com mais elevado nível de instrução e contactos sociais conhecem melhor que os outros, os espaços abertos na lei que lhes permitem usufruir de vantagens financeiras, organizando uma estratégia pessoal de relacionamento com o dispositivo de pensões da Segurança Social. A manipulação estratégica é claramente induzida pela fixação de um período de cálculo de pensão. O contribuinte-beneficiário procura em muitos casos guardar para o final da sua vida ativa a constituição de um direito, que será uma pensão muito mais elevada do que aconteceria se esta fosse calculada em termos puramente reais, podendo ser o caso de um desempregado perto da idade legal de reforma.

O desempregado, por não ter um tratamento diferenciado, dado que o montante do registo de equivalência é de igual montante a uma remuneração de quem está efetivamente a trabalhar, está a formar uma carreira contributiva distorcida da sua realidade laboral.

Na verdade, o desemprego está a ser beneficiado de três formas: a primeira deixa de contribuir para o sistema; a 2ª recebe um subsídio de desemprego que não pode ser superior a 2,5 vezes da retribuição mínima mensal garantida e a terceira, os registos de equivalências como que se de remunerações se tratassem, pois estão a ser consideradas a 100% para a sua carreira

contributiva que vai servir de base para a formação da sua pensão. *Será que é justo não diferenciar a pessoa que trabalha daquela que está desempregada? Será que a carreira contributiva de uma pessoa que tanto está desempregada como está a trabalhar contribui da mesma maneira para o sistema de proteção? Será que dois pensionistas com os mesmos totais de remunerações mas com diferentes tipos de remunerações (registo de equivalências e remunerações) deverão ter montantes iguais? Será que a pessoa que laborou toda a sua vida não deveria ser mais valorizada por ter contribuído mais para as contas da Segurança Social?*

Em face do contexto atual e, considerando todas estas questões, o sistema deve valorizar aqueles beneficiários que mais contribuíram para o mesmo. Deveria ser aplicada uma alteração ao registo de equivalência que, em vez de o montante ser considerado 100% do total de remunerações declaradas dos primeiros 12 meses com os subsídios incluídos (férias e natal), deveria ser considerado 65%, tal como é feito para o cálculo do valor a atribuir ao subsídio de desemprego.

Esta alteração a longo prazo teria um impacto positivo para a sustentabilidade da Segurança Social, pois, além de traduzir a realidade laboral do beneficiário, iria reduzir o valor da pensão.

Analisemos, posteriormente, uma situação que pode ser de desigualdade entre uma carreira contributiva de um cidadão que efetivamente trabalhou e que contribui sempre ao longo da sua carreira contributiva e um cidadão que gerou a sua carreira a contribuir e a beneficiar do sistema, através do subsídio de desemprego.

#### **6.4 Cálculo do subsídio de desemprego de acordo com a legislação aplicável**

Para ter direito ao subsídio de desemprego, o beneficiário tem que ter as condições necessárias para o acesso do mesmo. O cálculo do valor do subsídio resulta da soma de todas as remunerações declaradas dos primeiros 12 meses dos últimos 14 (a contar do mês anterior àquele em que ficou desempregado).

Por exemplo, se ficou desempregado a 7 de janeiro de 2011, somará as remunerações de 1 de novembro de 2009 a 31 de outubro de 2010. A esse valor, adicionam-se os subsídios de férias e de natal declarados e devidos durante estes 12 meses (no máximo, um subsídio de férias e um de natal). Apurado o total, divide-se por 12. Este valor designa-se por remuneração de referência.

Conhecida a remuneração de referência, multiplica-se a mesma por 0,65 e obtém-se o montante diário de subsídio de desemprego. O montante mensal do subsídio de desemprego está sujeito a um limite mínimo<sup>15</sup> e máximo. O montante máximo que recentemente fixava-se em 3 x IAS, atualmente é de 2,5 x IAS. Seguidamente, calcula-se o valor líquido da remuneração de referência, ou seja, desconta-se ao valor ilíquido da remuneração de referência os valores correspondentes à taxa de IRS e à taxa contributiva aplicável ao beneficiário.

---

<sup>15</sup> Quando o cálculo dá um valor inferior ao IAS para a atribuição do subsídio de desemprego tem que se ter em consideração o limite de 0,75 do valor líquido da remuneração de referência.

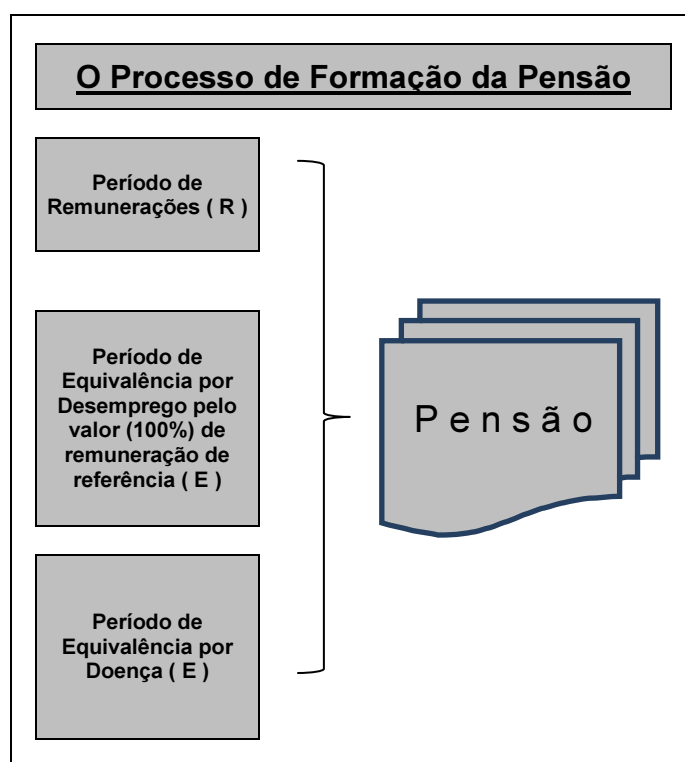


Portanto, o valor líquido da remuneração de referência obtém-se pela dedução à remuneração de referência que lhe serviu de base de cálculo. Os períodos de pagamento de subsídio de desemprego dão lugar ao registo de remunerações por equivalência à entrada de contribuições<sup>16</sup> pelo valor da remuneração de referência que serviu de base para o cálculo da prestação.

Como o montante do subsídio de desemprego resulta dos 65% da remuneração de referência (com exceções em valor máximo e mínimo) e como as equivalências registadas estão a ser consideradas a 100%, ou seja, está-se a pressupor um tempo efetivo de trabalho que na realidade não existe (tal como se vê na figura 1.7), esta situação parece estar a contribuir para a fragilidade da sustentabilidade do sistema previdencial.

Esta regra<sup>17</sup>, que não defende o mercado de trabalho, acaba por não valorizar quem contribui para o sistema. Na verdade, o que pode acontecer é que aquele que contribui menos para o sistema poderá ter uma melhor pensão em resultado da remuneração que foi considerada no tempo de desemprego em que esteve a receber o subsídio.

**Figura 1. 7 O processo de formação da pensão**



Fonte: Criado pelo autor

<sup>16</sup> n.º 1 do art.º 80.º do Decreto-Lei nº 220/2006, de 3 de novembro de 2006.

<sup>17</sup> A outra regra que contribui para a SS e considerando o disposto no art.º 34.º e art.º 80º do DL n.º 220/2006, de 03 de novembro de 2006, se o beneficiário receber as prestações de desemprego devidas de uma só vez para criar a própria empresa, não há registo de remunerações por equivalência do valor das prestações de desemprego (ao contrário do que acontece com o subsídio de desemprego quando é pago mensalmente).

## 6.5 Caso prático de um trabalhador que entrou para uma situação de desemprego

É certo que o desemprego acontece de uma forma involuntária e que é uma “chaga” social, mas também é certo que até essa eventualidade pode ser manipulada estrategicamente, de forma a melhorar a sua pensão. Imagine-se um beneficiário que até foi membro de órgão estatutário<sup>18</sup> até a um determinado período e a partir de um certo mês passou para trabalhador por conta de outrem. Descontou mais de 450 dias, tempo suficiente para ter direito a essa proteção. De janeiro de 2008 até à data em que ficou desempregado, a sua remuneração cifrava-se em 3.000,00 €.

Em maio de 2009, é-lhe atribuído o registo de remunerações por equivalência à entrada de contribuições pelo valor de remuneração de referência (100 %), no montante de 3.500,00 € que é calculado da seguinte forma.

1º Passo: Encontrar o total de remunerações declaradas dos primeiros 12 meses dos últimos 14 meses a contar do mês anterior àquele em que o beneficiário ficou desempregado, acrescido dos subsídios de férias e de natal declarados e devidos durante estes 12 meses. Neste caso, o total de remunerações é de: 42.000,00 € (3.000,00 € x 14 meses).

2º Passo: Encontrar a remuneração de referência (RR) que vai servir de base de cálculo do subsídio de desemprego. Divide-se o total de remunerações por 12.

$$\text{A fórmula a utilizar é a seguinte: } RR = R/12 \quad (7.A)$$

Aplicada a fórmula, (RR = 42.000,00 €/12) a remuneração de referência é de 3.500,00 €.

3º Passo: Calcular o valor mensal do subsídio de desemprego. A regra geral<sup>19</sup> para o cálculo é 65% da RR. Multiplica-se o valor da remuneração de referência por 0,65.

$$\text{Valor do subsídio de desemprego} = 65\% \times 3.500,00 \text{ €} = 2.275,00 \text{ €} \quad (7.B)$$

4º Passo: Calcular o valor líquido da remuneração de referência.

O valor líquido da remuneração de referência (VLRR) obtém-se pela dedução à remuneração de referência ilíquida do valor da taxa contributiva para a Segurança Social a cargo do trabalhador e da taxa de retenção do IRS (neste exemplo e no pressuposto que o beneficiário é casado, sem filhos, único titular para uma remuneração de referência de 3.500,00 € aplica-se segundo a tabela de 2009, uma taxa de 18 % de IRS).

$$VLRR = 3.500,00 \text{ €} - (630,00 \text{ €} + 385,00 \text{ €}) = 2.485,00 \text{ €} \quad (7.C)$$

5º Passo: Calcular 75% do valor líquido da remuneração de referência.

$$VLRR \times 75\% = 2.485,00 \text{ €} \times 75\% = 1.863,75 \text{ €} \quad (7.D)$$

<sup>18</sup> Não tem direito a subsídio de desemprego

<sup>19</sup> Em obediência ao n.º 1 do art.º 28.º do DL n.º 220/2006, de 3 de novembro

6º Passo: Verificar os limites ao valor do subsídio de desemprego.

1. Valor mínimo do IAS = 419,22 €
2. Valor máximo do IAS = 1.257,66 €<sup>20</sup>
3. Valor do subsídio de desemprego = 2.275,00 €
4. VLRR = 2.485,00 €
5. 75% do VLRR = 1.863,75 €.

Neste caso, tanto o valor líquido da remuneração de referência como 75% desse valor são superiores ao triplo do IAS (valor máximo do subsídio de desemprego), o beneficiário tem direito a 1.257,66 € de subsídio de desemprego.

Assim sendo, a este trabalhador, que passou a uma situação de desemprego, foi-lhe atribuído um subsídio de desemprego no montante de 1.257,66 € e, em simultâneo, um registo de remunerações por equivalência, no montante de 3.500,00 €.

Este cidadão acabou por tirar 3 vantagens do sistema, isto é, além de ter beneficiado da atribuição do subsídio, não contribuiu, nesse período, para o sistema e além disso, formou a sua pensão como se estivesse numa situação ativa, ou seja, em contexto laboral.

Tal como se pode verificar no quadro que se segue, e caso este beneficiário, casado, único titular e sem filhos, numa situação de desemprego, tivesse que reter imposto com as respetivas tabelas de IRS dos anos a que dizem respeito os rendimentos, teria financiado o Estado no biénio 2010/2009 em cerca de 1.800,00 €.

**Quadro 1. 23 Determinação da receita através da incidência de IRS no subsídio de desemprego**

Rubrica	2009	2010	2011
Remuneração - Rendimento tributável	12.000,00	8.700,00	40.600,00
Remuneração - Taxa I.R.S.	17%	18,5%	18,5%
Retenções na Fonte	2.040,00	1.609,50	7.511,00
Subsidio de desemprego - como Rendimento tributável	10.061,28	11.318,94	-
Retenção na Fonte ( 1257,66/mês ) - Taxa I.R.S.	8%	9%	0
Subsidio de desemprego - Retenções na Fonte	<b>804,90</b>	<b>1.018,70</b>	-

Fonte: Criado pelo autor

Para melhor compreender a situação de um beneficiário deste tipo, vai-se explicar como se processa a formação da pensão de reforma.

## 6.6 Determinação do montante da pensão

O cálculo da pensão de reforma é feito segundo as regras que estão estipuladas no DL n.º 187/2007, de 10 de Maio.

<sup>20</sup> Limite máximo antes da alteração

O valor da pensão é constituído por duas partes: uma calculada com base nos 10 melhores anos dos últimos 15 anos de descontos e outra com base em todos os anos de descontos da sua carreira contributiva, até ao limite de 40 anos.

O valor da pensão é igual a  $(P1 \times C1 + P2 \times C2)$  a dividir por C.

C é o número de anos de descontos.

C1 é o número de anos de descontos completados até 31 de dezembro de 2006.

C2 é o número de anos de descontos completados a partir de 01 de janeiro de 2007.

P1 trata-se da pensão calculada com base nos 10 melhores anos dos últimos 15 anos de descontos.

P2 é a pensão calculada com base em todos os anos de descontos da sua carreira contributiva, até ao limite de 40 anos.

O C, C1 e C2 consideram-se todos os anos da carreira contributiva, mesmo que ultrapasse os 40 anos.

O P1 só pode ser superior a 12 x I.A.S. (em 2011, 5.030,64 €) se: P2 for maior que P1 ou P1 for maior que P2 e ambos maiores que 12 x I.A.S.; nesse caso a pensão é igual a P2.

Como é calculada P1:

$$P1 = RR \times 2\% \times n \quad (7.E)$$

$$RR \text{ (Remuneração de referência)} = TR_{10/15} \text{ a dividir por } 140 \quad (7.F)$$

TR<sub>10/15</sub> significa o total de remunerações dos 10 anos em que ganhou mais, dos últimos 15 anos de descontos.

n significa o n.º de anos de descontos (no mínimo 15 e no máximo 40)

Se tiver menos de 10 anos de descontos, a remuneração de referência é igual ao total das remunerações registadas.

Divide-se por 14 e multiplica-se pelo número de anos de descontos a que correspondem.

Como é calculada P2:

P2 é calculada como a pensão dos beneficiários inscritos a partir de 1 de janeiro de 2002.

Se o beneficiário se inscreveu na Segurança Social a partir de 1 de janeiro de 2002, a pensão é calculada com base em todos os anos de descontos da sua carreira contributiva, até ao limite de 40 anos (se tiver mais que 40 anos de descontos, contam os 40 melhores anos).

Para P2 a remuneração de referência é calculada com a seguinte fórmula:  $RR = TR$  a dividir por  $(n \times 14)$ .

TR é o total das remunerações de toda a carreira contributiva, até ao limite de 40 anos.

n é o número de anos de descontos (no mínimo 15 e no máximo 40).

Como é calculado o valor da pensão se tiver 20 anos ou menos de descontos:

$$\text{Pensão} = RR \times 2\% \times n \quad (7.G)$$

n é o número de anos de descontos (no mínimo 15 e no máximo 40).

Como é calculado o valor da pensão se tiver 21 anos ou mais de descontos:

Depende da remuneração de referência, tal como consta no quadro seguinte:

#### Quadro 1. 24 Determinação da fórmula a aplicar para o cálculo do valor da pensão

Se a remuneração de referência for:	A pensão é igual a:
Igual ou inferior a 1,1 IAS	$RR \times 2,3\% \times n$
Superior a 1,1 IAS e igual ou inferior a 2 IAS	$(1,1 \text{ IAS} \times 2,3\% \times n) + [(RR - 1,1 \text{ IAS}) \times 2,25\% \times n]$
Superior a 2 IAS e igual ou inferior a 4 IAS	$(1,1 \text{ IAS} \times 2,3\% \times n) + (0,9 \text{ IAS} \times 2,25\% \times n) + [(RR - 2 \text{ IAS}) \times 2,2\% \times n]$
Superior a 4 IAS e igual ou inferior a 8 IAS	$(1,1 \text{ IAS} \times 2,3\% \times n) + (0,9 \text{ IAS} \times 2,25\% \times n) + (2 \text{ IAS} \times 2,2\% \times n) + [(RR - 4 \text{ IAS}) \times 2,1\% \times n]$
Superior a 8 IAS	$(1,1 \text{ IAS} \times 2,3\% \times n) + (0,9 \text{ IAS} \times 2,25\% \times n) + (2 \text{ IAS} \times 2,2\% \times n) + (4 \text{ IAS} \times 2,1\% \times n) + [(RR - 8 \text{ IAS}) \times 2\% \times n]$

Fonte: Criado pelo autor

No caso de P2 ser superior a P1 a pensão a atribuir corresponde ao valor de P2.

A partir de 01 de janeiro de 2008, ao valor da pensão, é aplicado o fator de sustentabilidade<sup>21</sup>.

Esse fator é aplicado às pensões de velhice e às pensões de velhice resultantes da conversão de pensões de invalidez (quando o beneficiário atinge os 65 anos).

Não é aplicado às pensões de velhice resultantes da conversão de pensões de invalidez absoluta se o beneficiário:

- estiver a receber pensão de invalidez absoluta há mais de 20 anos na data em que faz os 65 anos.

<sup>21</sup> O fator de sustentabilidade calcula-se dividindo a esperança média de vida aos 65 anos em 2006 pela esperança média de vida aos 65 no ano anterior ao início da pensão de velhice.

- estiver inscrito na Segurança Social em 1 de junho de 2007 e tiver recebido a pensão de invalidez absoluta por mais de metade do tempo desde essa data até àquela em que atinge os 65 anos.

Fator de sustentabilidade a aplicar às pensões de velhice iniciadas (ou pensões de invalidez convertidas em pensões de velhice) no ano de 2012:

$$FS2012 = EMV65^{(2006)} / EMV65^{(2011)} = 17,89 \text{ anos} / 18,62 \text{ anos} = 0,9608 \text{ ou } 3,92 \% (1 - 0,9608) \quad (7.H)$$

#### Quadro 1. 25 Valor mínimo da pensão

Carreira Contributiva (anos de descontos)	Valor mínimo da pensão (em 2012)
Menos de 15 anos	254,00 €
De 15 a 20 anos	274,79 €
De 21 a 30 anos	303,23 €
31 anos ou mais	379,04 €

Fonte: Criado pelo autor

Independentemente de um beneficiário ter 15 ou 20 anos, o valor mínimo de pensão será de 274,79 € (de acordo com o quadro 1.25). O quadro indicado não é válido para os beneficiários que requeiram pensão antecipada. A pensão é devida a partir da data indicada no pedido, desde que não anterior a este e a sua duração do recebimento é até à morte do beneficiário.

#### 6.7 Caso prático do impacto da equivalência do desemprego na formação da pensão

Procura-se, agora, analisar o impacto que teria o registo de equivalência do desemprego no caso de, em vez de ser considerado a 100% para a carreira contributiva, o mesmo fosse considerado a 65%, a percentagem que serve de cálculo para o montante do subsídio de desemprego. Tendo em conta a legislação atual, vai-se proceder ao cálculo da pensão e então de seguida demonstrar-se-á qual o efeito que a redução de percentagem teria na formação da pensão.

Este cálculo baseia-se num beneficiário que tem como data de nascimento 31 de dezembro de 1946 e que tem a data de início de pensão em 09 de janeiro de 2012. Portanto, a idade à data de reforma é de 65 anos. Tem um total de 30 anos de contribuições e até 31 de dezembro de 2006, o total de anos de contribuições é de 25 anos. Este beneficiário esteve numa situação de desemprego, pelo que a sua carreira contributiva tem registo de remunerações por equivalência à entrada de contribuições, na quantia de 3.500,00 €. O tempo de desemprego refere-se ao período de maio de 2009 a setembro de 2010, 17 meses (510 dias). Este trabalhador voltou a trabalhar em outubro de 2010 com uma remuneração ilíquida de 2.900,00 €.

##### 6.7.1 Determinação do montante da remuneração de referência

Proceder-se-á então ao cálculo da pensão de reforma do trabalhador que se reformou aos 65 anos, com registos de equivalência de desemprego a 100%.

**Quadro 1. 26 Cálculo das remunerações revalorizadas de toda a carreira contributiva: 2012**

N.º de anos de descontos	Ano	Cód.	Coefficiente de revalorização (pelo qual se deve multiplicar a remuneração com base no qual descontou)	Valor da remuneração anual do trabalhador com base no qual descontou para a SS	Remuneração ou Equivalência revalorizada	As 10 melhores remunerações anuais dos últimos 15 anos
			(1)	(2)	(3)=(1x2)	
1	1979	R	11,7022	170,33	1993,24	
2	1980	R	10,0362	769,89	7726,77	
3	1984	R	4,2107	1745,81	7351,08	
4	1985	R	3,5295	2195,97	7750,68	
5	1986	R	3,1598	2434,04	7691,08	
6	1987	R	2,8884	2865,77	8277,49	
7	1988	R	2,6354	678,37	1787,78	
8	1989	R	2,3405	1818,12	4255,31	
9	1990	R	2,0639	2077,49	4287,73	
10	1991	R	1,8527	2400,22	4446,89	
11	1992	R	1,7013	2641,63	4494,21	
12	1993	R	1,5975	2808,23	4486,15	
13	1994	R	1,5185	3004,26	4561,97	
14	1995	R	1,4586	3591,34	5238,33	
15	1996	R	1,4148	3076,59	4352,76	
16	1997	R	1,3844	6370,75	8819,67	
17	1998	R	1,3480	7982,76	10760,76	
18	1999	R	1,3177	33810,66	44552,31	44552,31
19	2000	R	1,2818	35549,29	45567,08	45567,08
20	2001	R	1,2278	35621,84	43736,50	43736,50
21	2002	R	1,1863	34864,84	41360,16	41360,16
22	2003	R	1,1484	29422,53	33788,83	33788,83
23	2004	R	1,1225	17697,82	19865,80	19865,80
24	2005	R	1,0984	15073,09	16556,28	
25	2006	R	1,0653	18608,56	19823,70	
26	2007	R	1,0404	19075,68	19846,34	
27	2008	R	1,0140	42000,00	42588,00	42588,00
28	2009	R/E	1,0140	40000,00	40560,00	40560,00
29	2010	E/R <sup>22</sup>	1,0000	40200,00	40200,00	40200,00
30	2011	R	1,0000	40600,00	40600,00	40600,00
<b>SOMA</b>					<b>547.326,87 €</b>	<b>392.818,68 €</b>
RR2 = 547326,87 € : (30 x 14) -> DL 187/2007, n.º1 do art.º 28º					<b>1.303,16 €</b>	
RR1 = 392.818,68 € : 140 -> DL 187/2007, n.º3 do art.º 28º						<b>2.805,85 €</b>

Fonte: Criado pelo autor

Calculadas as remunerações de referência RR2 (com base em toda a carreira contributiva do trabalhador) e RR1 (com base nas 10 remunerações anuais revalorizadas dos últimos 15 anos

<sup>22</sup> Código: E significa equivalência e R significa remunerações

anteriores à data da reforma, deve-se seguidamente calcular P2 (pensão calculada com base em toda a carreira contributiva) e P1 (pensão calculada com base nos 10 melhores anos dos últimos 15 anos).

### 6.7.2 Determinação do montante da Pensão Estatutária

Seguidamente calcula-se P1 com base no RR1 (pensão de reforma calculada com base nos salários anuais).

#### Quadro 1. 27 Determinação do valor de P1

CALCULO DO P1 -> DL 187/2007, art.º 34º	
$P1 = 2.805,85 \text{ €} \times 2\% \times 30$	1.683,51 €

Fonte: Criado pelo autor

E depois P2 com base no RR2 (pensão de reforma correspondente a toda a carreira contributiva).

#### Quadro 1. 28 Determinação do valor de P2

CALCULO DO P2 -> DL 187/2007, art.º 32º	
<b>Escalões do RR2</b>	
<b>Até 461,14€</b>	461,14 €
<b>Superior a 461,14€ até 838,44€</b>	377,30 €
<b>Superior a 838,44€ até 1676,88€</b>	464,72 €
$P2 = (461,14 \times 2,3\% \times 30)$	318,19 €
$P2 = (377,30 \times 2,25\% \times 30)$	254,68 €
$P2 = (464,72 \times 2,20\% \times 30)$	306,71 €
<b>P2 = SOMA</b>	<b>879,58 €</b>

Fonte: Criado pelo autor

Este cálculo permitiu saber o valor da pensão com base em toda a carreira contributiva.

Com P1 e P2 apurados, seguidamente calcula-se P, ou seja, o valor da pensão que se obtém calculando a média ponderada de P1 e P2.

Como este trabalhador se inscreveu na segurança social antes de 2001 e se reformou antes de 2017, a fórmula que se utiliza é a seguinte:

$$P = (P1 \times C1 + P2 \times C2) : (C1 + C2) \quad (7.1.)$$

#### Quadro 1. 29 Determinação do valor de P

CALCULO DO P	
$P = (1.683,51\text{€} \times 25 + 879,58 \text{ €} \times 5) : (25 + 5) =$	1.549,52 €

Fonte: Criado pelo autor

Para obter a pensão final, tem de aplicar-se o fator de sustentabilidade de 2011 que é de 3,92%.



Para reduzir a pensão de reforma do trabalhador em 3,92%, basta multiplicá-lo por 0,9608 (1-0,0392). É o que consta do quadro 1.30.

### Quadro 1. 30 Determinação do valor da pensão

<b>CALCULO DA PENSÃO FINAL A QUE O TRABALHADOR TEM DIREITO</b>	
<b>Fator de sustentabilidade de 2012 porque o trabalhador se reformou em 2012 = 0,9608</b>	
<b>PENSÃO A ATRIBUIR AO TRABALHADOR = 1.549,52 x 0,9608</b>	<b>1.488,78 €</b>

Fonte: Criado pelo autor

Portanto, e considerada a equivalência do desemprego a 100%, a pensão que está a ser atribuída ao beneficiário é de 1.488,78 €.

### 6.7.3 Determinação do montante da Pensão Estatutária com base na redução

Agora analise-se o impacto da diferença da equivalência de 100% e 65%. Mas antes, terão que ser efetuados os cálculos do registo de equivalências a 65%. Uma vez que os dados são idênticos até ao ano de 2008, só se irá proceder à elaboração do quadro a partir do ano de 2009.

### Quadro 1. 31 Cálculo das remunerações revalorizadas com base na equivalência a 65%

<b>Dados idênticos ao quadro 1.26 até 31/12/2008 ( Totais )</b>				<b>328355,88</b>	<b>425966,87</b>	<b>271458,68</b>
28	<b>2009</b>	R/E	1,0140	30200,00	30622,80	30622,80
29	<b>2010</b>	E/R	1,0000	29175,00	29175,00	29175,00
30	<b>2011</b>	R	1,0000	40600,00	40600,00	40600,00
<b>SOMA</b>					<b>526.364,67 €</b>	<b>371.856,48 €</b>
<b>RR2 = 526.364,67 € : (30 x 14) -&gt; DL 187/2007, n.º1 do art.º 28º</b>					<b>1.253,25 €</b>	
<b>RR1 = 371.856,48 € : 140 -&gt; DL 187/2007, n.º3 do art.º 28º</b>						<b>2.656,12 €</b>

Fonte: Criado pelo autor

Com o registo de equivalências do desemprego em 2009 e 2010 e, como os dados até 31/12/2008 são semelhantes ao quadro que está identificado como quadro 1.26, só foram evidenciadas as alterações que ocorrem a partir do ano de 2009.

O registo de equivalência em vez de 100%, se fosse considerado a 65%, devido à redução do montante das equivalências é notória a redução que se verifica nas remunerações de referência, bem como na revalorização de remunerações. O registo atual da equivalência na carreira contributiva não está a valorizar aquele cidadão que contribui para a riqueza do país.

Essas reduções vão provocar um ganho para o sistema previdencial, conforme se irá constatar nos quadros que se seguem.

### Quadro 1. 32 Determinação do valor de P1 a considerar o registo em 65%

CÁLCULO DO P1 -> DL 187/2007, art.º 34º	
$P1 = 2.656,12 \text{ €} \times 2\% \times 30$	1.593,67 €

Fonte: Criado pelo autor

O P1, que antes era de 1.683,51 €, passou para 1.593,67 €, o que demonstra bem o impacto que a redução tem para a formação do valor da pensão.

### Quadro 1. 33 Determinação do valor de P2 a considerar o registo em 65%

CÁLCULO DO P2 -> DL 187/2007, art.º 32º	
<b>Escalões do RR2</b>	
Até 461,14€	461,14 €
Superior a 461,14€ até 838,44€	377,30 €
Superior a 838,44€ até 1676,88€	414,81 €
P2 = (461,14 x 2,3% x 30)	318,19 €
P2 = (377,30 x 2,25% x 30)	254,68 €
P2 = (414,81 x 2,20% x 30)	273,77 €
<b>P2 = SOMA</b>	<b>846,64 €</b>

Fonte: Criado pelo autor

O P2 também evidencia alterações, passa de um valor de 879,58 € para 846,64 €.

### Quadro 1. 34 Determinação do valor de P a considerar o registo em 65%

CÁLCULO DO P	
$P = (1.593,67\text{€} \times 25 + 846,64\text{€} \times 5) : (25 + 5) =$	1.469,17 €

Fonte: Criado pelo autor

O P também é alterado para 1.469,17 €.

### Quadro 1. 35 Determinação do valor da pensão a considerar o registo em 65%

CÁLCULO DA PENSÃO FINAL A QUE O TRABALHADOR TEM DIREITO	
Fator de sustentabilidade de 2012 porque o trabalhador se reformou em 2012 = 0,9608	
<b>PENSÃO A ATRIBUIR AO TRABALHADOR = 1.469,17 x 0,9608</b>	<b>1.411,57 €</b>

Fonte: Criado pelo autor

Portanto, a pensão a atribuir caso o registo de equivalências fosse considerado a 65%, tal como é considerado no cálculo para o subsídio de desemprego, seria de 1.411,57 €.

Esta alteração do valor de 1.488,78 € para 1.411,57 € permitiria à Segurança Social relativamente a este beneficiário poupar 77,21 € por mês.

Nesta carreira contributiva, verifica-se um impacto positivo mensal para o sistema previdencial em cerca de 5 pontos percentuais.

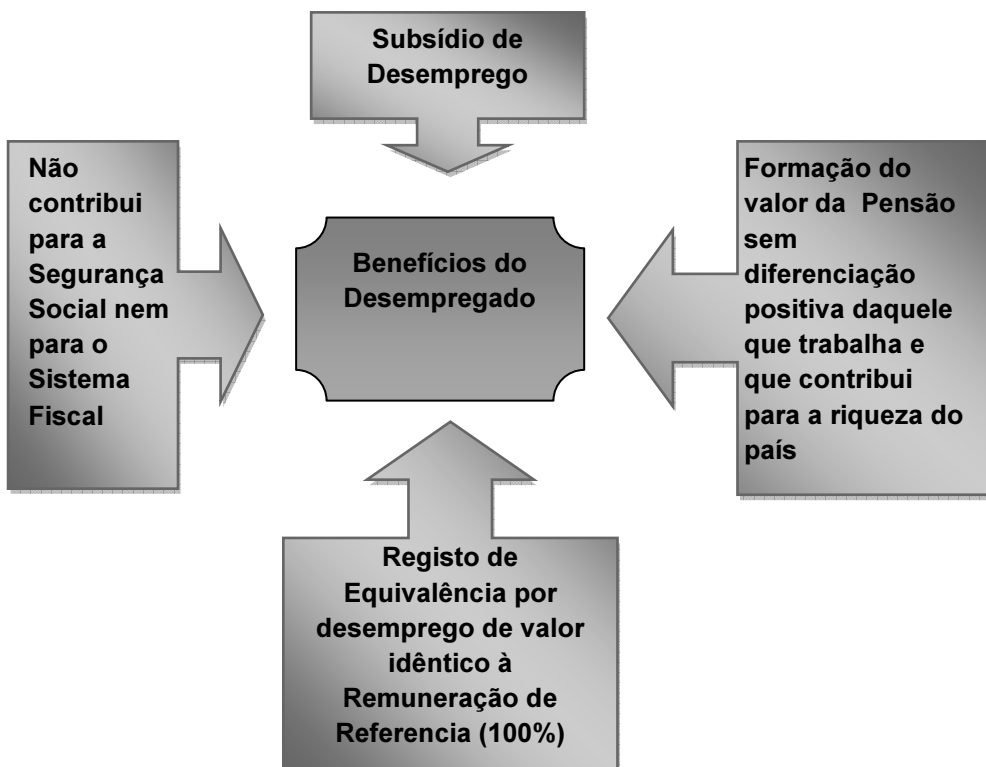
**Quadro 1. 36 Impacto em valores relativos na carreira contributiva do beneficiário**

Equivalência mensal por desemprego		Cálculo da Pensão
Remuneração de Referência – 3.500,00 €	100%	1488,78
Remuneração de Referência – 2.275,00 €	65%	1411,57
<b>Variação:</b>	<b>-35%</b>	<b>-5,19%</b>

Fonte: Criado pelo autor

Na verdade, este beneficiário que esteve numa situação de desemprego e comparando-o a um outro que esteve a trabalhar toda a sua vida e não provocou prejuízo para o sistema, pelo contrário contribui, no caso deste último, não está a ser valorizado o contributo que prestou para o desenvolvimento da Segurança Social e até do país. A figura que se segue é bem demonstrativa dos benefícios que são atribuídos a um desempregado.

**Figura 1. 8 Modelo de benefícios atribuídos a um desempregado na carreira contributiva**



Fonte: Criado pelo autor

Portanto, a introdução de uma alteração legislativa de 100% para 65%, no registo de equivalências por desemprego, de valor idêntico à remuneração de referência, com a articulação fisco – proteção social, poderia trazer ganhos para os cofres do Estado.

A alteração legislativa que é proposta acaba por ter sentido, até porque a legislação atual para o beneficiário do subsídio de desemprego, que apresente um projeto de criação do próprio emprego, considerado viável pelo respetivo centro de emprego, pode receber antecipadamente as prestações de desemprego que lhe são devidas, de uma só vez.

O montante único corresponde ao valor de todos os subsídios que normalmente seriam pagos mês a mês durante todo o período de concessão. Para estas situações, não há lugar a registo de remunerações por equivalência do valor das prestações de desemprego, ao contrário do que sucede com o subsídio de desemprego quando é pago mensalmente.

Por isso, prestações como o subsídio de desemprego deveriam ser incluídas na matéria coletável do IRS, tal como já acontece com as pensões (franja da população mais vulnerável).

A sujeição destas prestações alargaria a base de incidência do IRS, pelo que poderia ser não só compensada com uma diminuição da TSU, de forma a estimular o mercado de trabalho ou até mesmo criar políticas nacionais de aumento da natalidade, factor indispensável para o equilíbrio do sistema de Segurança Social e da economia do país.

#### 6.7.4 Impacto positivo no montante da Pensão Estatutária

No *site* do Pordata (<http://www.pordata.pt>), base de dados sobre Portugal, podem encontrar-se informações sobre os pensionistas de velhice e invalidez do regime geral da Segurança Social.

Recorrendo ao quadro do Pordata, podem ser observados, no triénio 2011/2009, os montantes por escalões de pensões superiores a 1000,00 €, que são pagos mensalmente aos beneficiários.

**Quadro 1. 37 Pensionistas de velhice e invalidez do regime geral da segurança social**

Ano	Total	Peso do 1.001 - 2.500	Escalões de Pensões		
			1.001 - 2.500	2.501 - 5.000	Mais de 5.000
2009	91952	88,98%	81822	9326	804
2010	97468	88,65%	86405	10194	869
2011	105315	88,33%	93023	11359	933

Fonte: CNP/MTSS, Pordata

Dos dados do quadro 1.37, resulta que o peso do escalão de 1.001 – 2500 em relação a pensões superiores a 1.000 € é cerca de 88%.

Se se relacionar o impacto de cerca de 5%, por exemplo no ano de 2011, e considerando que o beneficiário sobre o qual recai o estudo é o “pensionista tipo” e auferir a pensão de cerca de 1.400,00 €, logo está compreendido no universo do escalão de 1.001 – 2500.

Embora exista um risco associado neste estudo, o que se verifica é que o total da despesa financiada pela redução de 5% no cálculo da pensão, por impacto da variação da equivalência por desemprego da remuneração de referência de 100% para 65%, geraria uma receita anual para o sistema previdencial na ordem dos 91.162.540,00 €<sup>23</sup>, o que daria uma média mensal de: 6.511.610,00 €.

Este cálculo manifesta bem a injustiça entre o trabalhador que serve de “input” para a sustentabilidade do sistema previdencial e o desempregado acabando este por acentuar o aumento de despesa na Segurança Social.

Portanto, esta situação demonstra bem que a evolução do desemprego a médio e longo prazo, e se nada for feito, poderá trazer consequências graves para o financiamento da segurança social.

### **6.8 Limitações do trabalho desenvolvido e perspectivas de investigação futuras**

Apesar de no âmbito da investigação desta dissertação, se terem abordado aspetos relacionados com a influência do subsídio de desemprego no financiamento da Segurança Social, é recomendável o aprofundamento da investigação relativa ao impacto da adoção da medida nesta prestação social, pois os dados estudados do referido subsídio têm como referência as importâncias processadas e pagas no ano de 2011.

A análise económica refere-se à evolução esperada da economia portuguesa no período de 2011 a 2020. Porém, como é comum, todas as projeções de longo prazo, procuram sempre evidenciar as grandes tendências das suas variáveis e não uma quantificação precisa e determinista. Efetivamente, o longo prazo comporta inúmeras conjunturas políticas e económicas, muitas delas imprevisíveis em natureza e grau, sobretudo estando em causa a evolução de uma economia pequena, aberta, e portanto suscetível a choques exógenos de diversa ordem. Este cenário elaborado para as prestações do desemprego baseou-se nos pressupostos demográficos e macroeconómicos que constam do relatório do OE de 2012.

No entanto, no contexto atual, esses pressupostos são muito frágeis, na medida em que as perspectivas de evolução da atividade económica e a manutenção do nível de emprego são incertas e porventura são o aspeto mais polémico do estudo.

Na verdade, a evolução incerta do número total de desempregados e o crescimento progressivo do número de pensionistas está a degradar o saldo do sistema previdencial.

---

<sup>23</sup> Cálculo do ano de 2011: 91.162.540,00 € = 93023 pensionistas x (1.400,00 € x 5 %) x 14 meses

Este aumento de desempregados com a redução das remunerações agrava a sustentabilidade financeira do sistema. Se por um lado, o corte das remunerações permite à economia recuperar alguma competitividade, por outro, a receita obtida com os trabalhadores é cada vez mais baixa e a prova disso é que as receitas da Segurança Social por via das falências e do corte de remunerações já caíram 85 milhões de euros no primeiro trimestre deste ano.

O Fundo de Estabilização da Segurança Social, que foi criado para assegurar as pensões dos portugueses quando o sistema previdencial passar a ser deficitário, ou seja, quando a receita de contribuições não for suficiente para pagar despesas com pensões e subsídios de desemprego, por exemplo, esse fundo de acordo com o último relatório de sustentabilidade da Segurança Social, indica que o sistema deverá entrar em défice no início da década de 30.

Em teoria, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) deveria ser alimentado com uma transferência obrigatória da parte das contribuições dos trabalhadores e empresas, mas nos últimos anos esta transferência tem estado suspensa. A evolução do valor do FEFSS está por isso dependente das verbas da venda de imóveis e da evolução dos mercados. A crise da dívida tem afetado o fundo.

O relatório que surge em anexo ao OE estimava que o FEFSS fechasse 2011 com cerca de 9,7 mil milhões de euros. As projeções preveem que o FEFSS supere os 20 milhões de euros em 2030, década em que deverá começar a ser usado para pagar pensões. Neste cenário, as pensões dos portugueses estariam asseguradas até 2050.

Porém, e sendo projeções, não é líquido que seja assim, pelo que, com este estudo, o que se pretende é a busca de soluções, para mostrar que a acumulação de excedentes, como os que foram relatados neste capítulo, poderia criar um outro modelo, que fosse mais justo para com aqueles que efetivamente trabalham, e também atingir a dinâmica necessária para que a Segurança Social torne a sua manutenção sustentável num prazo muito mais longo.

## **Conclusão**

Os sistemas de SS enfrentam hoje, em geral, problemas de ordem demográfica, social e económica e as opções feitas em matéria de financiamento de SS constituem um encargo muito elevado para o próprio sistema. As diversas propostas doutrinárias e políticas, que recentemente têm sido apresentadas, estão longe de constituir uma solução consensual. O objetivo deste estudo visa promover o conhecimento do atual sistema de SS em Portugal, fazer um breve enquadramento histórico da SS, apresentar o financiamento da SS bem como condicionantes da situação atual, fazer uma exposição do diagnóstico da situação e apresentar uma solução de financiamento que contribua para a sustentabilidade do sistema de SS. A solução proposta neste trabalho consiste na tributação do SD, assente em determinadas regras e pressupostos. A situação de emergência social assim o exige, à semelhança do que já é feito em França e Espanha.

Os dados que foram tratados provêm de informação recolhida da Autoridade Tributária e Aduaneira e da Segurança Social.

Ao longo dos tempos, têm-se desenvolvido reformas e reajustamentos no sistema de SS, de forma a assegurar a sua sustentabilidade, tentando relacionar a evolução da esperança da média de vida, ao montante da pensão estatutária, a fim de adequar o financiamento do sistema de SS às modificações resultantes das alterações demográficas e económicas e de forma a atenuar o impacto da evolução da longevidade sobre o mesmo.

Verifica-se, ao longo deste trabalho, que o sistema de SS era financiado por um regime de repartição, que dependia do crescimento da sua base contributiva. A evolução do emprego e dos salários reais médios era a principal variável económica a considerar, quando se pretendia planear o futuro.

Contudo, o declínio do crescimento e da produtividade assim como a evolução da produtividade estão fortemente ligados à evolução dos salários reais. Quando a massa salarial cresce mais devagar que a taxa de remuneração real do capital, torna-se mais eficiente financiar pensões através de um regime de capitalização. Portanto, as perspetivas sobre o futuro da SS estão muito ligadas à evolução relativa da rentabilidade de capitais aplicados em fundos e à taxa de crescimento da massa salarial.

A deslocalização das indústrias transformadoras para os países de mão-de-obra barata, em geral para o Oriente, provocou danos muito graves no nosso país, concretamente o desemprego industrial, que aumenta cada vez mais, os empregos mal pagos em serviços pouco qualificados e a obrigatoriedade de importar aquilo que antes produzíamos, provocando assim um forte desequilíbrio na balança comercial.

Constata-se que a principal fonte de financiamento da SS são as contribuições sociais, mas sendo o sistema de Portugal marcadamente público, sistema de repartição, os gastos em pensões tendem a crescer mais em relação ao PIB. Portanto, a necessidade de desenvolver financiamentos alternativos ao sistema tem sido uma evidência, pois o constante debate relativo à problemática da melhoria da sustentabilidade financeira tem provocado reformas estruturais no sistema, no sentido de promover o reforço da solvabilidade.

Com a debilidade do modelo de repartição, o caminho alternativo passou pela introdução da componente da capitalização, com identificação financeira individual. Ora, o desenvolvimento dos sistemas mistos não só se reveste da solução para os problemas de sustentabilidade, eliminando os constrangimentos financeiros da repartição, como pode desenvolver a constituição de incentivos para reduzir os benefícios decorrentes do sistema. Para os trabalhadores, a importância das pensões suplementares revela-se no aumento da percentagem do total de rendimento da reforma.

A eventualidade de uma saída massiva de jovens para o estrangeiro e a sua entrada tardia para o mercado de trabalho torna evidente que a fragilidade do contrato intergeracional é um facto, pois não estão a contribuir para os mais idosos.

A organização e gestão do regime de capitalização são da responsabilidade do Estado.

O encorajamento deste regime complementar seria uma forma de prevenir a sanidade futura da primeira pensão e reduzir, a médio e longo prazo, uma parte da responsabilidade financeira dos sistemas públicos de SS, até porque são os beneficiários com os maiores salários que geram mais encargos para o sistema. Assim, a segunda pensão teria uma função de amortecedor, pois, para além de limitar a despesa a curto prazo, produz um efeito de equilíbrio social. Para além de uma medida de equidade, do ponto de vista financeiro, e de libertação de recursos, permitirá também que a estrutura de despesas da SS seja mais diversificada, cobrindo os novos riscos sociais.

O esquema de capitalização baseado na gestão das aplicações do Fundo dos Certificados de Reforma é norteado por objetivos de políticas macroeconómica e financeira do Estado Português, nomeadamente as que se referem ao financiamento da dívida pública.

A composição do Fundo que também assenta em ações, ao ser dependente do comportamento dos mercados, acaba por ter um impacto negativo no interesse dos cidadãos para este tipo de produto, pois além dos níveis de confiança serem reduzidas devido ao ambiente de incerteza e receios que os mercados oferecem, também os reduzidos salários dos trabalhadores não permitem que sejam previdentes para pouparem adequadamente, para garantia do seu futuro.

O desafio que se coloca é saber se a combinação do sistema de repartição/capitalização tem capacidade financeira para assegurar o pagamento não só dos rendimentos após a reforma, mas também a proteção social que integra a proteção nas eventualidades de doença, parentalidade,



desemprego, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte, conforme se prevê no sistema de SS.

Com base no cenário definido na proposta do OE para 2012, a projeção deixa claro que, entre 2030 e 2035, as receitas da SS serão insuficientes para financiar as pensões dos portugueses. Em 2035, prevê-se que a receita das contribuições e quotizações ascenderá a pouco mais de 22 mil milhões de euros e a despesa deverá ultrapassar os 22,5 mil milhões de euros, assistindo-se assim ao primeiro saldo negativo do sistema previdencial.

No entanto, os rendimentos e as mais-valias geradas pelo FEFSS deverão permitir, que até 2040 o valor do Fundo seja suficiente para garantir, anualmente, o pagamento das despesas totais de pensões do regime contributivo. A projeção ilustra bem as dificuldades de financiamento do sistema atual.

A missão de redistribuição, pela aplicação das políticas sociais, representa um fardo para o Estado, sobretudo pelos seus elevados custos. Em Portugal, a arrecadação de receitas baseia-se na rubrica de contribuições que se designa por TSU, matéria-prima da gestão financeira do sistema, determinadas de forma coerciva, transferidas dos particulares para o Estado.

Esta imposição sobre o contribuinte pressupõe a assunção de direitos e deveres inquestionáveis e incondicionalmente aceitáveis pela sociedade, pela cultura da supremacia do Estado. As quotizações para a SS, por exemplo, concretamente os descontos nas remunerações dos trabalhadores, suportam uma das obrigações de um contrato social, não formalizado, pelo qual o indivíduo faz uma escolha entre alternativas, contribuindo, muitas das vezes, sem conhecer como operam essas normas, apenas com base em expectativas relativas a retornos futuros.

Ao longo deste trabalho, procurou-se demonstrar o inquestionável peso do SD no OSS.

Efetivamente, temos dois tipos de beneficiários: os que contribuíram ao longo da sua carreira contributiva para a formação da sua pensão e outros que, em virtude de um regime que não diferencia o trabalhador que financiou o sistema da SS daquele que não contribui com regularidade para o sistema, acabam por receber pensão idêntica ou de melhor valor.

Por todas as razões invocadas, propõe-se, neste trabalho, a tributação em sede de IRS do subsídio de desemprego.

Muitos haverá a se insurgirem contra a tributação proposta, considerando-a pouco aceitável do ponto de vista social. No entanto, outros, também podem entender que existe uma forte desigualdade e falta de solidariedade para quem contribuiu e trabalhou toda a vida.

Apenas se poderá dizer que soluções perfeitas não existem, mas certamente algo tem de ser pensado a fim de evitar a rutura do atual sistema.

Atualmente e face à crise interna e externa que se faz sentir, concretamente a crise do Estado Social, impõe-se uma distribuição de sacrifícios que atinja todas as camadas da sociedade.

A tributação deve estar ao serviço do cidadão e ser equitativa com o objetivo de encontrar o bem comum.

Se por um lado se pode argumentar que tributar o SD é atingir uma camada mais frágil da sociedade, também é certo que uma das categorias de rendimentos mais atingidas no atual sistema fiscal são as pensões.

Parece que a receita fiscal não consegue tributar mais os trabalhadores, isto porque a atividade económica abranda cada vez mais, o que provoca diminuição de receita fiscal.

Nesta perspetiva, o SD deveria ser considerado rendimento, pois existe regularidade na atribuição desses montantes.

Existem situações em que esses montantes, além de terem uma duração de 900 dias, também são de maior valor em relação aos rendimentos daqueles que trabalham e que estão a contribuir para o sistema. Esta realidade acaba por ter um efeito negativo no estímulo à procura de emprego.

Razão pela qual, para esses montantes de valor superior seria importante aplicar no SD, a tributação em sede de IRS. Com a tributação de IRS, o montante do subsídio seria reduzido e consequentemente seria reduzida essa despesa no sistema de SS. Em simultâneo, gerar-se-ia receita para os cofres do Estado, estimulando quer o emprego através de políticas ativas de emprego e permitindo uma eventual redução da TSU, o que contribuiria para a redução do custo de trabalho, quer até mesmo criar medidas de natureza fiscal para o combate do declínio da natalidade.

*“Acresce que o “Estado Social” adquiriu proporções gigantes: criou-se a ideia do “tudo para todos”, uma espécie de “hipermercado social”, com o Estado a disponibilizar tudo do “berço” até à “sepultura”. Em consequência, as pessoas endividaram-se, consumiram em excesso e deixaram de poupar, porque o Estado tudo assegura. Esquece-se que a Segurança Social foi criada para uma sociedade assalariada e pós-industrial que já não existe. A economia terciarizou-se, e o mundo ainda não encontrou resposta para esta nova realidade” (Sousa & Carreira, 2012, p. 72).*

## Referências Bibliográficas

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E (2011). *Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015*. Acedido Abril, 2012, em [http://www.igcp.pt/fotos/editor2/2011/Apresentacao\\_Investidores/estrategia-orcamental-2011-2015.pdf](http://www.igcp.pt/fotos/editor2/2011/Apresentacao_Investidores/estrategia-orcamental-2011-2015.pdf).

Alexandre, F., Aguiar-Conraria, L., Bação, P. & Portela, M. (2011). *A poupança em Portugal*. Núcleo de Investigação em Políticas Económicas - Universidade do Minho, Portugal.

Almas, D., & Madrinha, J. (2011). *Como salvar a minha reforma*. Alfragide: Lua de papel.

Amaral, L. (2010). *Economia Portuguesa: As Últimas Décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Andrade, C.A. (2001). *Segurança Social e Distribuição do Rendimento*. Department of Economics and Related Studies: University of York.

Autoridade Tributária e Aduaneira (2012). *Estatísticas - Imposto sobre o Rendimento*. Acedido em abril 16, 2012, em [http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas\\_irl/](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_irl/).

Barbosa, A. (1997). *Economia Pública*. Lisboa: McGraw-Hill.

Bentolila, S., Cahuc, P., Dolado, J.J. & Barbanchon, T.L. (2010). *Two-Tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain*. CEPR Discussion Paper No. DP8152.

Buchanam, J. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Burda, M. & Wyploss, C. (2011) – *Macroeconomia: Uma Visão Europeia*. (5.<sup>a</sup> edição). Lisboa: Verlag Dashöfer.

Cabral, N. (2010). *Contribuições para a Segurança Social: Natureza, Aspectos de Regime e de Técnica e Perspectivas de Evolução num Contexto de Incerteza*. Coimbra: Almedina.

Campos, A.C. (2000). *Solidariedade Sustentada: Reformar a Segurança Social*. Lisboa: Gradiva.

Carreira, M. & Dâmaso, E. (2010). *Portugal que Futuro?: o tempo das mudanças inadiáveis*. (6.<sup>a</sup> edição). Carnaxide: Objectiva.

Carvalho, M. (2011). *A desvirtuação do subsídio de desemprego e a viabilidade da segurança social*, (pp. 62-65). – Revista n.º 136 da OTOC.

Comissão das Comunidades Europeias (1993). *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade, Emprego: os desafios e as pistas para entrar no século XXI*. CCE, Bruxelas.

Comissão Europeia (2010). *Livro Verde dos Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros*. SEC(2010)830.

Comissão Europeia (2012). *Previsão Económica da Primavera da Comissão Europeia de Portugal*. Acedido maio 17, 2012, em <http://static.publico.clix.pt/docs/economia/previsaoPortugalComissaoPrimavera.pdf>.

Ehrlich, I. & Kim, J. (2005). *Social Security, Demographic Trends, and Economic Growth: Theory and Evidence from the International Experience*. Buffalo, NY: University of Buffalo.

European Commission, (2009). *Ageing Report: Economic and Budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Provisional Version, 2009.

Falkingham, J. & Hills, J. (1995). *The Dynamic of Welfare: The Welfare State and the Life Cycle*. Prentice Hall.

Fernandes, C. (2007). *O Processo de Execução das Dívidas à Segurança Social*. Porto: Almeida Leitão, Lda.

Ferraz, A.M.S. & Vieira, M. (2001). *Reforma do Sistema de Segurança Social em Portugal: Um Contributo Crítico*. Núcleo de Investigação em Políticas Económicas. Universidade do Minho, Portugal.

Fonseca, B.M.S. (2008). *Ideologia ou Economia? Evolução da Protecção no Desemprego em Portugal*. Dissertação de Mestrado - Universidade de Aveiro, Portugal.

Francesse, M., Franco, D., & Tommasino, P. (2005). *Public Pension Reform in Europe and the USA*. Bank of Italy.

Garcia, M.T.M. (2003). *Fundos de Pensões: Economia e Gestão*. Barcelos: Vida Económica (Grupo Editorial Peixoto de Sousa).

Gouveia, M. (2003). *A reforma das pensões da Segurança Social e o papel dos fundos de pensões e seguros*. In *Forum: Revista Semestral do Instituto de Seguros de Portugal – A.7, n.º 16*, p. 37-44.

Harsanyi, J. (1953). *Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk-Taking*. In *Journal of Political Economy*. Outubro.

Instituto do Emprego e Formação Profissional (2012). *Informação Mensal do Mercado de Emprego: Setembro 2012 n.º9*. Acedido novembro 14, 2012, em <http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/InformacaoMensal/Documents/2012/Inf.%20Mensal%20SETEMBRO%202012.pdf>.

Instituto do Emprego e Formação Profissional (2012). *Mercado de Emprego: Estatísticas Mensais Setembro de 2012*. Acedido novembro 14, 2012, em <http://www.iefp.pt/estatisticas/MercadoEmprego/EstatisticasMensais/Documents/2012/Estatistica-Mensal-setembro.pdf>.

Instituto Informador Comercial (2012). *O Centro de Estudo do IIC – Instituto Informador Comercial*. Acedido novembro 21, 2012, em <http://www.iic.pt/>.

Instituto Nacional de Estatística (INE) (2012) *Censos 2011*.

Instituto Nacional de Estatística (INE) (2012). *Estatísticas do Emprego 3.º trimestre de 2012*.

Instituto Nacional de Estatística (INE) (2012). *Taxa de Desemprego 3.º Trimestre 2012*. Acedido novembro 18, 2012, em [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0005599&selTab=tab0](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0005599&selTab=tab0).

Instituto de Seguros de Portugal (ISP) (2003). *Fórum Revista Semanal do ISP. Ano VII. n.º 16*. Lisboa.

Loureiro, J. (2010). *Adeus ao Estado Social?: A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos “Direitos Adquiridos”*. Coimbra: Coimbra Editora.

Matias, A. (1999). *Economia da Segurança Social: Teoria e Política*. Lisboa: Associação Portuguesa de Segurança Social.

Mendes, F. (2011). *Segurança Social: O Futuro Hipotecado*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Ministério da Solidariedade e Segurança Social (2012). *Sobre o Ministério da Solidariedade e Segurança Social*. Acedido maio 20, 2012, em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social/sobre-o-ministerio-da-solidariedade-e-seguranca-social.aspx>.

Moreira, J. (1996). *Ética, Política e Economia*. Porto: Lello Editores.

Murteira, M.C. (1997). *Repartição e capitalização. Duas modalidades complementares de financiamento das reformas*. Estudos do GEMF, n.º 1. Publicação co-financiada pela JNICT.

Musgrave, R. (1967). *Classics in the Theory of Public Finance*. International Economic Association: New York.

Netsonda Network Research (2009). *Estudo Número de Filhos*. Acedido dezembro 10, 2012, em [http://www.apfn.com.pt/Relatorio\\_APFN\\_Numero\\_de\\_filhos.pdf](http://www.apfn.com.pt/Relatorio_APFN_Numero_de_filhos.pdf).

Notícias Jurídicas (2012). *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Acedido maio 17, 2012, em [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Fiscal/I35-2006.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/I35-2006.html).

OECD (2009). *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*. Acedido em maio 17, 2012, em <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8109081e.pdf?expires=1355056484&id=id&accname=guest&checksum=E68D6A0BF9A5512D154826148A488059>.

Parlamento Europeu (2008). *Défice demográfico na UE: a solução virá de fora?*. Acedido dezembro 9, 2012, em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IMPRESS+20080204FCS20431+0+DOC+XML+V0//PT#title3>.

Parlamento Europeu (2008). *Défice demográfico na UE: quem tem medo das crianças?*. Acedido dezembro 9, 2012, em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IMPRESS+20080204FCS20431+0+DOC+XML+V0//PT#title2>.

Pereira, A.M. & Andraz, J.M. (2009). *Social Security and Economic Performance in Portugal: After all that has been said and done how much has actually changed?*. College of William and Mary Department of Economics.

Pereira, A.S. (2011), *Portugal na Hora da Verdade: Como vencer a crise nacional*. (2.ª Edição) Lisboa: Gradiva.

Pereira, P.T., Afonso, A., Arcanjo, M. & Santos, J.C.G. (2012). *Economia e Finanças Públicas*. (4.<sup>a</sup> edição). Lisboa: Escolar Editora.

Pordata (2012). *Esperança de vida à nascença: total e por sexo - Portugal*. Acedido novembro 18, 2012, em <http://www.pordata.pt/Portugal/Esperanca+de+vida+a+nascenca+total+e+por+sexo-418>.

Pordata (2012). *Indicadores de fecundidade: Índice sintético de fecundidade e taxa bruta de reprodução - Portugal: número médio de filhos por mulher*. Acedido novembro 18, 2012, em <http://www.pordata.pt/Portugal/Indicadores+de+fecundidade+Indice+sintetico+de+fecundidade+e+taxa+bruta+de+reproducao-416>.

Pordata (2012). *Nados-vivos de mães residentes em Portugal: total e fora do casamento - Portugal*. Acedido dezembro 8, 2012, em <http://www.pordata.pt/Portugal/Nados+vivos+de+maes+residentes+em+Portugal+total+e+fora+do+casamento-14>.

Pordata (2012). *Óbitos de residentes em Portugal: total e no primeiro ano de vida - Portugal*. Acedido dezembro 8, 2012, em <http://www.pordata.pt/Portugal/Obitos+de+residentes+em+Portugal+total+e+no+primeiro+ano+de+vida-15>.

Pordata (2012). *Pensionistas: total, da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações - Portugal*. Acedido novembro 24, 2012, em <http://www.pordata.pt/Portugal/Pensionistas+total++da+Seguranca+Social+e+da+Caixa+Geral+de+Aposentacoes-851>.

Pordata (2012). *População ativa*. Acedido novembro 24, 2012, em <http://www.pordata.pt/Portugal/Populacao+activa+total+e+por+grupo+etario-29>.

Pordata (2012). *Prestações de desemprego da Segurança Social: despesa total, subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego - Portugal*. Acedido novembro 24, 2012, em <http://www.pordata.pt/Portugal/Prestacoes+de+desemprego+da+Seguranca+Social+despesa+total++subsidio+de+desemprego+e+subsidio+social+de+desemprego-104>.

Pordata (2012). *Taxa de desemprego: total e por sexo (%)*. Acedido dezembro 8, 2012, em [http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)-550-3168](http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)-550-3168).

Portugal, P. (2008). Boletim Económico Inverno 2008. *A duração do desemprego em Portugal*. Acedido novembro 24, 2012, em [http://competitividade.com.sapo.pt/documentos/duracao\\_desemprego\\_p.pdf](http://competitividade.com.sapo.pt/documentos/duracao_desemprego_p.pdf).

Rawls, J. (1974). Concepts of Distributional Equity: Some Reasons for the Maximin Criterion. *In American Economic Review*. Vol. 64, n.º2. p.145.

Rawls, J. (1971). *The Theory of Justice*. Harvard University Press. (v. Portuguesa 1993: Uma Teoria de Justiça. Editorial Presença).

Rebelo, G. (2010). *Trabalho e Emprego: Actualidade e Prospectiva*. Lisboa: Edições Sílabo.

Resende, C.F. (2008). Incentivos à natalidade. *Vida Económica*, pp. 35.

Rodrigues, P.G. & Pereira, A.M. (2007). A Reforma das Pensões em Portugal: Uma Análise de Equilíbrio Geral Dinâmico. Lisboa: Fundação Luso-Americana.

Rodrigues, P.G. (2006). *Pension Reform in Portugal: A Dynamic General Equilibrium Analysis*. Lisboa: Department of Economics, Universidade Nova de Lisboa.

Rosa, M.J.V. & Chitas, P. (2010). *Portugal: os Números*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Santos, E.A. (2012). *Sem Crescimento não há Consolidação Orçamental: Finanças Públicas, Crise e Programa de Ajustamento*. Lisboa: Edições Sílabo.

Sapir, A. (2006). Globalization and the Reform of European Social Models. *Université Libre de Bruxelles (ECARES) and Bruegel*, 369-390.

Segurança Social (2012). *Guia Prático de Pensão de Velhice*. Acedido maio 20, 2012, em [http://195.245.197.202/preview\\_documentos.asp?r=23107&m=PDF](http://195.245.197.202/preview_documentos.asp?r=23107&m=PDF).

Segurança Social (2012). *Guia Prático do Subsídio de Desemprego*. Acedido maio 20, 2012, em [http://195.245.197.202/preview\\_documentos.asp?r=23663&m=PDF](http://195.245.197.202/preview_documentos.asp?r=23663&m=PDF).

Segurança Social (2012). *História da Segurança Social*. Acedido março 20, 2012, em <http://www2.seg-social.pt/left.asp?01.01>.

Segurança Social (2011). *Mapa IX - Mapa Saldos Correntes, Capital e Primário, Mapa Despesas com Pensões*. Acedido novembro 18, 2012, em <http://www2.seg-social.pt/left.asp?02.20>.



Segurança Social (2009). *Mapa IX, Mapa Saldos Correntes, Capital e Primário, Mapa Despesas com Pensões*. Acedido novembro 18, 2012, em <http://www2.seg-social.pt/left.asp?02.20.10>.

Segurança Social (2011). *Relatório de Conta da Segurança Social de 2010*. Acedido maio 20, 2012, em [http://www2.seg-social.pt/preview\\_documentos.asp?r=35213&m=PDF](http://www2.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=35213&m=PDF).

Segurança Social (2012). *Segurança Social em Números. Folheto Informativo-Agosto/2012*. Acedido novembro 30, 2012, em [http://www2.seg-social.pt/preview\\_documentos.asp?r=38497&m=PDF](http://www2.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=38497&m=PDF).

Sousa, J., & Carreira, H. (2012). *Olhos nos Olhos*. (1.<sup>a</sup> edição). Alfragide: Oficina do Livro.

Sousa, R.M.V.S. (2009). *Envelhecimento da População Portuguesa: Algumas Decorrências Económicas*. Dissertação de Mestrado em Ciências Económicas, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

Teixeira, P. (1992). *O Rendimento Nacional e a Segurança Social*. Department of Economics: University of South Carolina.

Williams, A. & Giardina, E. (1993). *Efficiency in the Public Sector*. Edward Elgar Publishing Limited.

Wise, D.A. (2005). Facing the Age Wave and Economic Policy: Fixing Public Pension Systems with Healthcare in the Wings. *Fiscal Studie*, Volume 26, 5-34.

## **LEGISLAÇÃO**

### **LEIS**

Constituição da República Portuguesa.

Lei n.º 28/84 de 14 de agosto. *Diário da República* n.º 188/84 – I Série.

Lei n.º 19-A/96 de 29 de junho. *Diário da República* n.º 149/96 – I Série.

Lei n.º 17/2000 de 8 de agosto. *Diário da República* n.º 182/2000 – I Série-A.

Lei n.º 32/2002 de 20 de dezembro. *Diário da República* n.º 294/2002 – I Série-A.

Lei n.º 4/2007 de 16 de janeiro. *Diário da República* n.º 11/2007 – 1ª Série.

Lei n.º 110/2009 de 16 de setembro. *Diário da República* n.º 180/2009 – 1ª Série.

Lei n.º 119/2009 de 30 de dezembro. *Diário da República* n.º 251/2009 – 1ª Série.

Lei n.º 64-B/2011 de 30 de dezembro. *Diário da República* n.º 250/2011 – 1ª Série.

Lei n.º 20/2012 de 14 de maio. *Diário da República* n.º 93/2012 – 1ª Série.

### **DECRETOS-LEI**

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

Decreto-Lei n.º 220/2006 de 3 de novembro. *Diário da República* n.º 212/2006 – 1ª Série. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Decreto-Lei n.º 187/2007 de 10 de maio. *Diário da República* n.º 90/2007 – 1ª Série. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Decreto-Lei n.º 26/2008 de 22 de fevereiro. *Diário da República* n.º 38/2008 – 1ª Série. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Decreto-Lei n.º 64/2012 de 15 de março. *Diário da República n.º 54/2012 – 1ª Série*. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.

Decreto-Lei n.º 85-A/2012 de 5 de abril. *Diário da República n.º 69/2012 – 1ª Série*. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.

## **PORTARIAS**

Portaria n.º 212/2008 de 29 de fevereiro. *Diário da República n.º 43/2008 – 1ª Série*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Portaria n.º 269/2009 de 17 de março. *Diário da República n.º 53/2009 – 1ª Série*. Ministérios das Finanças e da Administração Pública e do Trabalho e da Solidariedade Social.

Portaria n.º 246/2011 de 22 de junho. *Diário da República n.º 119/2011 – 1ª Série*. Ministérios das Finanças e da Administração Pública e do Trabalho e da Solidariedade Social.

## **DECRETOS REGULAMENTARES**

Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011 de 03 de janeiro. *Diário da República n.º 1/2011 – 1ª Série*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.