

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**FLEXIBILIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E
PENSÕES DE VELHICE: QUE FUTURO PARA
TRABALHADORES COM CARREIRAS FRAGMENTADAS?**

CATARINA SOARES TRIGO

OUTUBRO DE 2018

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**FLEXIBILIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E
PENSÕES DE VELHICE: QUE FUTURO PARA
TRABALHADORES COM CARREIRAS FRAGMENTADAS?**

CATARINA SOARES TRIGO

ORIENTAÇÃO:

PROF. DOUTOR PAULO TRIGO CORTEZ PEREIRA

OUTUBRO DE 2018

Resumo

Alterações ao sistema previdencial de pensões, tendo por objetivos o controlo da despesa pública e a sua sustentabilidade financeira, bem como combater o risco moral, resultam na intensificação do princípio de equivalência entre contribuição e benefício. O mercado de trabalho, contudo, parece garantir cada vez menos segurança e estabilidade laboral que correspondam a carreiras contributivas completas e contínuas. A fórmula de cálculo de pensões de velhice que incidirá sobre inscritos no sistema após 2002, em conjugação com a presença e proliferação de modalidades de trabalho não-padrão pode resultar, assim, na desadequação das pensões no futuro, particularmente para trabalhadores nessas situações. A escolha entre um sistema mais ou menos capaz de mitigar as desigualdades entre beneficiários dependerá sempre de opções normativas que remetem para critérios de justiça distributiva *intra* e *inter*-geracional.

Palavras-chave: pensões; proteção social; sistema previdencial; velhice; mercado de trabalho; flexibilização; trabalhadores não-padrão; adequação.

Abstract

Portuguese public pensions scheme reforms aiming the financial sustainability of the system and the control of public expenses, have led to an increase of the benefit-contribution principle. Labour market and its flexibilization trends, however, do not seem to guarantee a stable and continuous career anymore. The new rules for pension calculation, which will apply to workers who started their career after 2002, along with a significant and increasing presence of non-standard forms of employment, may lead to inadequate pensions in the future, especially for workers under these circumstances. Public policies regarding a more or less extended universal system, aiming or not to reduce inequalities among pension beneficiaries, would necessarily refer to distributive justice principles.

Key-words: pensions; public scheme; social protections; old age; labour market; flexibilization; non-standard workers; adequacy.

Agradecimentos

Agradeço a todas e todos que contribuíram e contribuem para a minha compreensão e crença de que “*nenhum homem é uma ilha, isolado em si mesmo*”, “*se um torrão de terra for levado pelo mar*”, a sociedade fica diminuída “*como se fosse o solar de um amigo*”, ou o meu próprio. De que a injustiça e a desproteção “*sobre qualquer homem me diminui, porque sou parte da espécie humana*”, porque acredito, se me perguntarem “*por quem os sinos dobram*”, os sinos dobram também por mim.

(Adaptado de excerto de “Meditação 17” de John Dunne)

No decorrer da elaboração desta dissertação foi indispensável o acompanhamento e disponibilidade e contributos do orientador, Prof. Doutor Paulo Trigo Pereira, a quem muito agradeço e a quem certamente recorrerei no futuro, com estima e apreço.

Nunca será suficiente agradecer aos mestres na educação e formação identitária, mãe Angelina e pai João, irmã Inês e o irmão André, e a todas e todos que constituem a rede de apoio social e académica no desenvolvimento deste (e outros) trabalho(s) - professores, colegas, funcionários do ISEG, amigos, amigas, família e companheiro - obrigada.

Pela segurança e solidariedade sociais.

Glossário

CE – Comissão Europeia

CRP – Constituição da República Portuguesa

Cfr. - Conforme

CGA – Caixa Geral de Aposentações

DL – Decreto-Lei

GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento

OIT – Organização Internacional do Trabalho

MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

MSESS – Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

P.e. – Por exemplo

UE – União Europeia

RST – Rácio de Substituição Teórica

Índice

1. INTRODUÇÃO	1
2. DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA PROTEÇÃO SOCIAL À ADEQUAÇÃO DAS PENSÕES.....	3
2.1. FUNÇÕES DA SEGURANÇA SOCIAL E INTERVENÇÃO PÚBLICA.....	3
2.2. O SISTEMA PORTUGUÊS DE SEGURANÇA SOCIAL	6
2.2.1. <i>O subsistema previdencial de pensões de velhice</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>Condições institucionais para a formação da pensão – a Reforma de 2007</i>	<i>9</i>
2.3. SUSTENTABILIDADE E ADEQUAÇÃO DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL	10
2.4. A PRESENÇA DE RELAÇÕES LABORAIS NÃO-PADRÃO NO MERCADO DE TRABALHO ..	13
3. A CONSTITUIÇÃO DE PENSÕES DE VELHICE NUM CONTEXTO DE MODALIDADES ATÍPICAS DE TRABALHO	17
3.1. FORMAÇÃO DE PENSÕES DE VELHICE: CASOS COMPARATIVOS.....	18
3.1.1. <i>Metodologia.....</i>	<i>20</i>
i) Carreiras contributivas findas.....	20
ii) Carreiras contributivas contemporâneas.....	21
3.2. RESULTADOS DAS SIMULAÇÕES.....	23
4. IMPACTO DA REFORMA NA ADEQUAÇÃO DAS PENSÕES. QUE DESENVOLVIMENTOS?	28
4.1. JUSTIÇA INTRAGERACIONAL	30
4.2. JUSTIÇA INTERGERACIONAL	32
5. CONCLUSÃO.....	34
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37
7. ANEXOS	44
ANEXO 1.....	44
ANEXO 2.....	45
ANEXO 3.....	46
ANEXO 4.....	47
ANEXO 5.....	47
ANEXO 6.....	48

Índice de Tabelas

Tabela I - Casos retrospectivos	20
Tabela II - Casos prospectivos	22
Tabela III - Valores de pensão, último salário, salário médio, salário mínimo, pensão mínima e limiar de risco de pobreza.....	23
Tabela IV - Variação do montante das pensões: carreiras contínuas vs carreiras interrompidas – valores absolutos e em percentagem	23
Tabela V - Rácios dos valores de pensões face aos indicadores definidos – 2018 e 2042	24
Tabela VI - Variação dos rácios: carreiras contínuas vs carreiras interrompidas (em pontos percentuais) - 2018 e 2042.....	25
Tabela VII - Variação dos rácios: carreiras do mesmo tipo (em pontos percentuais) - 2018 e 2042	25
Tabela VIII Desenho institucional da proteção (transferências sociais) na velhice – 2018.....	47

Índice de Figuras

Figura 1. Proporção dos contratos de trabalho a termo e contratos a tempo parcial, em Portugal e na União Europeia (UE28), média anual, em percentagem – 1995 a 2018 ..	46
Figura 2. Proporção dos trabalhadores independentes no total dos trabalhadores empregados, em Portugal e na União Europeia (UE28), média anual, em percentagem – 1998 a 2018	47
Figura 3. Contratos de trabalho sem termo, em percentagem do total de admissões, outubro 2013- junho 2016	47

1. INTRODUÇÃO

A sustentabilidade dos sistemas de proteção social, particularmente na componente de proteção previdencial na velhice, assegurada pelos sistemas de pensões contributivos, tem sido objeto de intenso debate público e político.

Os sistemas de proteção social surgem historicamente pela necessidade de proteção individual de trabalhadores e suas famílias face a eventualidades e riscos inscritos na lei, que limitam a capacidade de trabalho e obtenção de rendimentos, incluindo a velhice. Estes sistemas foram, contudo, aumentando em abrangência e dimensão económica, no quadro do desenvolvimento do Estado-social, representando hoje não só um dos mais efetivos instrumentos de políticas públicas como uma parte considerável de despesa (e receita) pública.

A pressão demográfica sobre o sistema, no quadro de uma situação económica de crescimento lento ou estagnado, tem sido objeto de várias análises e estudos que identificam um problema – a dificuldade de equilíbrio financeiro entre as prestações (despesa) e contribuições (receita) do sistema previdencial – consequência de uma crescente esperança média de vida, juntamente com o declínio da natalidade, resultando no aumento do rácio de dependência de idosos pensionistas sobre trabalhadores contribuintes.

Reformas no subsistema previdencial de pensões, decorrentes do problema de equilíbrio financeiro e com o objetivo de controlar a despesa pública, têm vindo a reforçar a relação sinalagmática entre contribuições e benefícios, intensificando a lógica de responsabilização individual de prevenção financeira face a eventualidades inibidoras da capacidade de trabalho, nomeadamente a velhice.

O sistema público de pensões deve cumprir três objetivos fundamentais, que se relacionam com as próprias funções do setor público e necessidade de intervenção do

Estado na economia, segundo a concepção de Musgrave, nomeadamente i) afetação, através da distribuição de rendimentos ao longo da vida dos indivíduos; ii) distribuição de rendimento entre indivíduos através de normas ou conceitos de justiça considerados mais desejáveis, intra ou intergeracionalmente; iii) estabilização macroeconómica através da manutenção do rendimento disponível (Pereira et. al, 2016 e Carolo et. al, 2018a).

Por outras palavras, cabe ao sistema garantir rendimentos substitutivos na aposentação e mitigar o eventual surgimento de situações de pobreza ou baixos rendimentos entre idosos (Hinrichs & Jessoula, 2012), assegurando através destes mecanismos a função de estabilização económica.

Na esteira das funções definidas, argumenta-se neste trabalho que as medidas reformistas adotadas, centradas na sustentabilidade financeira do sistema, têm negligenciado características de flexibilização e precarização do mercado e das relações de trabalho, ou seja, o contexto de riscos sociais que os trabalhadores contemporâneos eventualmente enfrentam. Portanto, o desenho institucional da proteção previdencial na velhice pode resultar na desadequação da proteção, materializada em pensões de velhice insuficientes face às necessidades económicas e sociais de futuros pensionistas, particularmente num contexto de proliferação de carreiras laborais não-padrão – incompletas e fragmentadas.

O interesse na elaboração de uma análise deste tipo prende-se com o duplo impacto socioeconómico da proteção na velhice e da proliferação de relações laborais que estão na base de carreiras contributivas não-padrão, relacionando os dois temas. Esta relação e o problema associado foi claramente identificado na literatura internacional (p.e. Esping-Andersen , 2002:16), mas não têm sido suficientemente explorados na literatura nacional.

Na secção 2 será enquadrado teoricamente o sistema de segurança social português e analisada a evolução do mercado de trabalho nacional. Na secção 3 apresentar-se-á os resultados e conclusões de um exercício de simulação de pensões em 2018 e 2042, comparando os efeitos da aplicação das novas regras de cálculo em carreiras contínuas e fragmentadas. Por fim, na secção 4 será realizada uma reflexão crítica sobre a adequação das pensões futuras, numa perspetiva de justiça distributiva e abordam-se algumas possíveis implicações no financiamento da segurança social.

2. DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA PROTEÇÃO SOCIAL À ADEQUAÇÃO DAS PENSÕES

As funções económicas e sociais que atribuímos ao sistema de segurança social em geral e de proteção previdencial na velhice em particular, decorrem da evolução e características institucionais do próprio sistema. Assim, considera-se indispensável não só descrever o sistema, como também enquadrá-lo numa teorização comparativa que o interprete dos pontos de vista funcional e de opção normativa por um determinado conceito de justiça distributiva.

2.1. Funções da segurança social e intervenção pública

Identificadas as funções de um sistema de proteção social – afetação, distribuição e estabilização – cumpre analisar as diferentes conceções de justiça distributiva que orientam filosoficamente a materialização dessas funções.

Esta problematização afigura-se relevante na medida em que adequação é um conceito subjetivo e depende da conceção individual e social do que é (ou não) aceitável e justo. *Será adequada uma pensão que reflita pura e simplesmente a vida ativa do trabalhador, ainda que baixa? Ou, só é adequada a pensão que garanta o mínimo de conforto económico e inclusão social? Será justo ter acesso à mesma pensão tendo trabalhado 20 ou 40 anos?* Não há respostas corretas a estas questões. Qualquer

resposta remete forçosamente para diferentes concepções de justiça distributiva e equidade.

A questão é ainda mais complexa porque os sistemas de pensões, particularmente aqueles geridos em repartição¹, assumem responsabilidades não só perante pensionistas (beneficiários) e os trabalhadores atuais (contribuintes) e pensionistas a médio prazo, como também trabalhadores e pensionistas do futuro que terão, em princípio, que continuar a assegurar o sistema.² Assim, a justiça distributiva tem que ser considerada sob os pontos de vista intra e intergeracional, ou seja, as funções não se aplicam exclusivamente aos que já estão inseridos no sistema mas terá que considerar inevitavelmente o “cabaz” que a geração atual deixará à seguinte (Gosseries, 2008).

A justiça intergeracional é particularmente relevante para este trabalho uma vez que o estudo incide sobre beneficiários no futuro, todavia contribuintes no presente. Sobre esta questão, refletir-se-á mais aprofundadamente na secção 4.

Preocupações com redistribuição e equidade social (efeito desejado da distribuição) estão, também, presentes na cimentação de diferentes tipos de estados de bem-estar³.

Partindo da análise tradicional de Esping-Andersen (1990; 1999; 2002), a caracterização e evolução de diferentes regimes de bem-estar podem associar-se, simplificando e ainda que não perfeitamente, a concepções dominantes de justiça distributiva e à importância relativa da família, do mercado e do Estado no assegurar do bem-estar individual e social.

Assim, na tipologia proposta pelo autor a evolução do regime *bismarckiano* corresponde à lealdade da classe média à manutenção de diferentes e hierárquicos

¹ Ou *pay-as-you-go*, na versão anglo-saxónica.

² Do ponto de vista financeiro estas obrigações são definidas como “dívida implícita”. Ver Carolo et al. (2018b:7).

³ Para efeitos desta dissertação, a análise é circunscrita aos sistemas de pensões, excluindo análises aos sistema de saúde, educação e outros serviços públicos relevantes para o bem-estar social.

estatutos sociais (Esping-Andersen, 1990). O objetivo de clara definição hierarquizada de grupos sociais e profissionais pode ser associado a concepções de justiça de responsabilização individual e de ética protestante do trabalho (Weber, 2015), mas também com concepções utilitaristas, em que a distribuição dos benefícios não é tão relevante quanto a sua maximização agregada (Gosseries, 2008).⁴

Por seu turno, a criação de sistemas liberais alinha-se com a união e forte participação das classes médias no mercado (Esping-Andersen, 1990), que pode ser relacionada com teorias liberais e libertárias de Estado mínimo e “*laissez faire*” em que se considera que a distribuição de rendimento resultante do mercado é essencialmente justa (ver a abordagem de Nozick referida em Pereira et. al, 2016) pelo que o pilar privado da segurança social deve ser mais forte e o público mais reduzido.

Por fim, a implementação e desenvolvimento do regime social-democrata resulta da capacidade de inclusão da classe trabalhadora assim como da classe média emergente, ela própria produto dos esforços do estado-social, resultando em preocupações universalistas (Esping-Andersen, 1990), relacionável com concepções de justiça igualitárias, *rawlsianas*, de maximização do bem-estar social através da proteção aos grupos menos favorecidos ou coletivistas, *marxistas* ou *socialistas democráticas* (Barr, 1998). O modelo social-democrata nórdico assenta num conceito mais universal de cidadania e opera quer uma “des-familiarização” (não depender da estrutura familiar), quer a uma des-mercantilização (não depender do sucesso no mercado) do bem-estar individual na velhice.

⁴ Note-se que o utilitarismo apesar de ser indiferente a distribuições de níveis de bem-estar entre grupos da sociedade (desde que o bem-estar social agregado não se altere) não é indiferente a políticas de distribuição de rendimento. Assumindo a utilidade marginal do rendimento decrescente e custos de redistribuição baixos, facilmente se verifica que a redistribuição de um indivíduo de maior rendimento para um de menor rendimento aumenta o bem-estar social. Para mais desenvolvimentos ver Pereira et al. (2016), em particular p.26 e notas 11 e 12.

2.2. O sistema português de segurança social

De acordo com a tipologia tradicional de Esping-Andersen (1990), o sistema de proteção social português, integra-se como variante do modelo Europeu Continental, assentando numa conceção tipo *bismarckiana* – regime caracterizado pela diferenciação da proteção entre hierarquizados estatutos laborais e sociais, pela incorporação de empregadores na mediação do sistema e pela forte relação com a capacidade contributiva do indivíduo. A sua função primordial é a de manutenção do estatuto social. O suporte familiar é fundamental, e o impacto distributivo mínimo (Esping-Andersen, 1990). O grau de integração está fortemente relacionado com a situação laboral, polarizando situações de inclusão e exclusão (Andreotti et al. 2001).

Opõe-se assim, quer ao regime liberal – onde a proteção social providenciada pelo Estado é mínima, e as prestações sociais modestas, tendencialmente com critérios restritos de elegibilidade e muitas das prestações poderão exigir prova de condição de recursos; quer ao regime social-democrata, ou *beverigiano* – onde a provisão pública de proteção social é universal (critério de cidadania) e as prestações, comparativamente, generosas e onde o Estado, fortemente intervencionista, compromete-se a assegurar pleno emprego e garantia de rendimentos substitutivos, utilizando o sistema de segurança social como mecanismo de redistribuição (Esping-Andersen, 1990).

Por outras palavras, a inscrição e conseqüente cobertura do sistema previdencial nacional ocorre apenas se, e quando, seja iniciada atividade profissional formal remunerada e está dependente da existência de contribuições prévias. Contudo, a regularidade e montante das contribuições dependem não só da vontade do indivíduo, mas também do contexto e oportunidades do mercado de trabalho contemporâneo à sua carreira contributiva.

Ainda que sejam reconhecidas as diferenças entre o sistema português (ou da Europa do Sul) e outros sistemas *bismarckianos* da Europa Continental (Ferrera, 1996, Andreotti et al., 2001 e Adão e Silva, 2002), a categorização fornecida por Esping-Andersen será considerada para efeitos de comparações internacionais entre sistemas.

2.2.1. *O subsistema previdencial de pensões de velhice*

O subsistema previdencial, integrado no Regime Geral da Segurança Social, compreende as pensões estatutárias de velhice. Este subsistema é, em princípio, autofinanciado através de contribuições e quotizações de trabalhadores e empregadores, tendo por base as remunerações do trabalho. O sistema, a par com a CGA⁵, é público e funciona numa lógica de seguro social obrigatório para os trabalhadores por conta de outrem, membros de organismos estatutários, trabalhadores independentes e contribuintes voluntários.

Por sua vez, o Sistema de Proteção Social de Cidadania, universal, é financiado através de impostos (transferências do Orçamento de Estado) e assenta numa lógica de proteção a situações de carência, abrigando os mais desfavorecidos e/ou excluídos do sistema previdencial.

O sistema previdencial é aquele que garante à maioria dos trabalhadores prestações substitutivas de rendimentos, face a eventualidades como o desemprego, a doença ou a velhice. Esquemas voluntários, de poupança para reforma, públicos ou privados, apesar de existirem, apresentam ainda uma pequena margem de participação⁶.

⁵ Sistema fechado de proteção dos trabalhadores em funções públicas para inscritos até 2002. A partir desse ano os trabalhadores em funções públicas passaram a inscrever-se e participar no regime geral da segurança social.

⁶ O Regime Público de Capitalização da Segurança Social, por exemplo, contava, em 2015, com 7.618 aderentes (IGFCSS, 2016).

Na classificação multi-pilar⁷ (Banco Mundial, 1994) o sistema de segurança social português e, particularmente, o sistema de pensões previdencial, caracteriza-se pela preponderância de um 1.º pilar, público, gerido por repartição⁸ (Arcanjo, 2001), numa lógica de benefício definido⁹, em que, independentemente das contribuições pagas, os pensionistas estão sujeitos a uma fórmula de cálculo predefinida.¹⁰

Precisamente por se tratar de um sistema essencialmente autofinanciado com base nos rendimentos do trabalho e de repartição, terão sempre que ser consideradas a multiplicidade de causas e efeitos que variáveis relacionadas com a estrutura laboral (precaridade, desemprego, entradas tardias no mercado de trabalho, mas também aposentações mais tardias, entre outras) podem determinar (Gonçalves, 2014).

Do ponto vista individual, o percurso laboral e contributivo, na dupla vertente de anos de contribuições e rendimentos de referência, determina decisivamente a constituição do direito à pensão estatutária e respetivo montante a auferir.

O reforço do princípio de equivalência entre contribuições e benefícios tem vindo a efetivar-se, particularmente através das alterações paramétricas introduzidas com a Reforma da 2007, que abordaremos em seguida.

⁷ Propostas de um 1.º pilar público, financiado por contribuições e quotizações ou transferências do Orçamento de Estado com vista à assistência a situações de pobreza e proteção mínima, em regime de repartição, um 2.º pilar de iniciativa setorial ou corporativista, financiado por contribuições e quotizações de trabalhadores e empregadores, em regime de capitalização e um 3.º pilar de iniciativa privada e complementar, em regime de capitalização.

⁸ As contribuições do presente asseguram o pagamento dos benefícios do presente, em oposição a regimes de capitalização real (em que as contribuições individuais são colocadas num fundo que valoriza em função do mercado financeiro em que está integrado) ou nocional/virtual (sujeito a uma taxa de valorização definida pelo organismo de gestão da segurança social).

⁹ Em oposição a sistemas de contribuição definida.

¹⁰ Sobre os diferentes tipos e características dos modelos de pensões, ver Diamond e Barr (2006).

2.2.2. *Condições institucionais para a formação da pensão – a Reforma de 2007*

As medidas inscritas na Lei n.º 4/2007, na linha do introduzido com as alterações de 2002¹¹, nomeadamente no que respeita às regras de formação da pensão de velhice, vêm acelerar a transição para a regra de cálculo¹² (cfr. Anexo 1) de pensão com base em toda a carreira contributiva¹³, eliminando, para os inscritos no sistema depois de 1 de janeiro de 2002, a revalorização das remunerações de referência dos 10 melhores anos dos últimos 15 para efeitos da média ponderada na fórmula de cálculo¹⁴ (cfr. Anexo 2) (o valor desta revalorização é designado por P1).

Esta alteração intenta “de forma inequívoca e por razões de justiça¹⁵ afirmar o princípio da contributividade no cálculo das pensões”, expressamente identificado no preâmbulo do DL n.º 187/2007, que aprova o regime de proteção nas eventualidades de invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social.

O resultado das alterações conduz à diminuição do valor de pensão a auferir, ou seja, da taxa de substituição da pensão face ao último salário, em comparação com as regras vigentes para os contribuintes inscritos até 31 de dezembro de 2001¹⁶. Esta alteração comporta efeitos para os “novos pensionistas” de duas formas, na redução da taxa de substituição definida no momento de passagem à reforma e na evolução subsequente no rendimento dos pensionistas (Murteira, 2008).

¹¹ Ver Lei n.º 17/2000, aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social, e o DL n.º 35/2002, define novas regras de cálculo para as pensões de invalidez e velhice a atribuir pelo sistema de solidariedade e segurança social no âmbito da nova lei de bases da solidariedade e segurança social.

¹² Artigo 32.º do DL n.º 187/2007.

¹³ O DL n.º 187/2007 dispunha já uma diferença no valor de P1 para os trabalhadores que se reformem a partir de 1 de janeiro de 2017, relativamente aos pensionistas até essa data (C1 passou a considerar todos os anos de contribuições até 2001, ao invés de até 2006). Todos os casos observados estão sujeitos à fórmula de cálculo pós 1 de janeiro de 2017, conforme Anexo 2.

¹⁴ Artigo 33.º do DL n.º 187/2007.

¹⁵ Conceito de justiça sob o ponto de vista do legislador. Outras perspetivas sobre a finalidade e os objetivos do sistema, fundamentadas noutras concepções de justiça, nomeadamente de justiça distributiva e equidade, remeterão para critérios distintos (Murteira, 2008).

¹⁶ A extensão da revalorização depende ainda do número de anos de contribuições existentes anteriores a 31 de dezembro de 2001, uma vez que é ponderado esse valor (C1) na fórmula de cálculo de P1.

Cumpra ainda assinalar duas alterações que contribuem, também, para a diminuição do montante de pensões. A introdução, em 2006, do fator de sustentabilidade¹⁷ e a alteração da indexação do valor das pensões ao IAS, ao invés da indexação à retribuição mínima mensal garantida.¹⁸

2.3. *Sustentabilidade e adequação dos sistemas de segurança social*

As referidas alterações paramétricas introduzidas pelas reformas do sistema materializam uma perspetiva dominante na literatura que considera o controlo da despesa pública como (quase único) objetivo a alcançar para assegurar a sustentabilidade do sistema.

Institucionalmente, um dos documentos de referência sobre os riscos de sustentabilidade dos sistemas de proteção social, constituídos ou em desenvolvimento, é o relatório do Banco Mundial (1994). Face ao abrandamento do crescimento económico mundial e à evolução demográfica que pressiona sistemas de proteção na velhice, a proposta que assenta na diminuição da responsabilidade pública na garantia de pensões de reforma adequadas, transpondo-a para o indivíduo, estabelecendo sistemas de desenho institucional multi-pilar, constitui, ainda, uma referência para o debate e propostas de reforma nos panoramas internacional e nacional.

As publicações *Ageing Report* (CE, 2017 e CE, 2018a) e *Pensions at a Glance* (OCDE, 2017) centram-se essencialmente no impacto das alterações demográficas e económicas na sustentabilidade financeira.

Por seu turno, as conclusões do *Pension Adequacy Report* (CE, 2018b), assim como da OCDE (2015) identificam como riscos à adequação das pensões futuras a

¹⁷ Sobre os efeitos da introdução do fator de sustentabilidade ver Murteira (2008) e Carolo (2014:159).

¹⁸ A indexação do montante das prestações sociais ao IAS e a própria evolução do índice, cujo valor é definido pelo governo, influem no valor real das pensões de reforma. Para aprofundar o tema ver: Murteira (2008:60-61).

progressiva diminuição das taxas de substituição para carreiras com as mesmas características contributivas e simula pensões futuras – 2056 - para carreiras interrompidas. Assinala que trabalhadores com relações contratuais não-padrão poderão observar maiores dificuldades de acesso a pensões estatutárias adequadas, e que a passagem à aposentação poderá significar o aumento das desigualdades entre estes trabalhadores e outros que tenham constituído uma carreira contínua. Exemplifica que o risco de pobreza entre pensionistas, na UE28, é três vezes superior para trabalhadores temporários ou a tempo parcial (CE, 2018b:66), e estima o decréscimo médio de 1% no valor da pensão por cada ano de inatividade (OCDE, 2015). Contudo, em sistemas com reduzidas características distributivas o decréscimo pode ascender aos 2-2,5%.

Na literatura nacional identificam-se um conjunto de estudos que descrevem e analisam os moldes institucionais e jurídicos do sistema de segurança social nas suas várias componentes (Arcanjo, 1991; Santos et. al, 1998 e Conceição, 2008) e outras contribuições relevantes que relacionam a sustentabilidade do sistema de segurança social com as suas diversas funções (Murteira, 2008; Silva & Pereira, 2015; Carolo, 2015, Carolo et. al, 2018) ou, particularmente, sobre componentes do sistema de combate à pobreza e redução das desigualdades (Rodrigues et al, 2016).

Sobre a sustentabilidade financeira da segurança social, um conjunto de autores propõe, na linha do apresentado pelo Banco Mundial (1994), alterações ao sistema essencialmente assentes na diminuição da esfera pública de proteção, compensada pelo reforço de esquemas complementares de poupança (Silva, 1996; GEP/MSESS, 2015), conjugando com esquemas de capitalização dos principais esquemas de pensões de velhice (Bravo, 2012 e Aguiar, 2015).

Com posições contrárias, autores como Santos et. al. (1998) e Rosa (2015) defendem o reforço e alargamento das componentes públicas do sistema e do seu financiamento.

As contribuições identificadas relacionam inevitavelmente a proteção social com o mercado de trabalho, principalmente na perspectiva dos que se integram no sistema. Todavia, a literatura nacional parece, ainda, negligenciar a relação entre as tendências identificadas no mercado de trabalho (p.e. Centeno, 2012; Cardoso, et. al., 2000), de proliferação de relações laborais atípicas e/ou assentes em baixos rendimentos e a capacidade desses trabalhadores constituírem direitos de pensão adequados, ou mesmo de exclusão do sistema.

Estudos sobre proteção social de indivíduos sujeitos a relações laborais não-padrão tendem a centrar-se na proteção à eventualidade de desemprego (Silva & Pereira, 2012), sendo que a eventual repercussão das desigualdades no período ativo na aposentação não parece ter, ainda, suscitado uma aprofundada reflexão.

O debate em torno da relação entre flexibilização do mercado de trabalho e proteção social na velhice está representado nalguns estudos sobre a (des)adequação dos sistemas de pensões de reforma, particularmente para situações relacionadas com carreiras contributivas marcadas por desemprego e/ou baixos salários.

Assumem particular relevância os estudos sobre sistemas de países de tipo *bismarckiano*, pela proximidade de características, destacando-se publicações sobre o caso polaco (Guardiancich, 2012), o alemão (Potrafke, 2011 e Hinrichs, 2012), o italiano (Jessoula, 2012), o espanhol (Peinado & Serrano, 2017) e o francês (De Freitas, et al., 2011). Apesar da heterogeneidade que caracteriza os diferentes sistemas, seja pelas especificidades das reformas nos correspondentes subsistemas de pensões, seja pelas particularidades da presença de modalidades de trabalho atípicas, as reformas

nesses países apresentam o percurso comum da individualização do risco e do incremento do princípio de equivalência entre prestações e benefícios.

Os autores são unânimes em considerar que “o caminho percorrido desde a idade de ouro, em termos de pensões, responsável por taxas de substituição e capacidade de diminuição da pobreza na velhice, mais elevadas que em países com sistemas de proteção multi-pilar”¹⁹, tem falhado na integração de trabalhadores na “margem” do mercado (idem), podendo levar à desadequação de rendimentos ou mesmo ao ressurgimento de bolsas de pobreza na população idosa.

Contudo, a evolução dos sistemas numa lógica que se altera entre o objetivo de manutenção de rendimentos para o objetivo (menor) de garantia de um nível mínimo de rendimentos, complementado por esquemas públicos ou privados de iniciativa individual (voluntária) de poupança e investimento, reforçando os atributos atuariais das pensões de reforma, intensifica o reflexo da insegurança económica durante a idade ativa no período de reforma.

Adicionalmente, trabalhadores em situações não-padrão terão, provavelmente, maiores dificuldades em contribuir para esquemas suplementares de pensão devido a vínculos frágeis com o mercado de trabalho, insuficiência de recursos e ainda problemas de regulação institucional da sua situação profissional (Jessoula, 2012).

As características do mercado de trabalho que justificam a reflexão sobre a adequação das pensões resultantes serão abordadas no próximo ponto.

2.4. A presença de relações laborais não-padrão no mercado de trabalho

A flexibilização laboral, nomeadamente através da utilização pelos empregadores de formas atípicas ou alternativas ao emprego permanente, resulta da necessidade dos empregadores se adaptarem à volatilidade da atividade económica característica de

¹⁹ Jessoula & Hinrichs, 2012:240, tradução própria.

economias de mercado. As suas vulnerabilidades fazem-se sentir maioritariamente em situações de crise associadas, por exemplo, ao aumento do desemprego e à diminuição do rendimento disponível.

Todavia, a flexibilização, no sentido da diminuição da preponderância do emprego estável e duradouro, é um fenómeno que se observa desde o pós-II Guerra Mundial, numa Europa em processo de desindustrialização e que resulta da movimentação da oferta de força de trabalho do segundo (indústria) para o terceiro setor (serviços). Esse processo resulta no que o autor denomina de “novos riscos sociais”, no qual se inclui o desemprego, entre outros²⁰ (Bonoli & Klaus, 2006).

A forte correlação entre modalidades de trabalho não-padrão – trabalho a tempo parcial, a termo certo, temporário através de agências de recrutamento, sazonal, pontual ou “*on-call*” e falso trabalho independente (OIT, 2016)²¹ - e a exposição aos novos riscos sociais, está identificada na literatura (Centeno & Novo, 2012, Bonoli & Klaus, 2006). A correlação é reforçada, ainda, pela segmentação do mercado de trabalho (Reich et al., 1973) e a preponderância deste tipo de contratos nas suas camadas mais frágeis, nomeadamente jovens em início de carreira, trabalhadores com baixas qualificações e mulheres.

De acordo com CE (2018c) a percentagem de trabalhadores com contratos temporários em Portugal era, até ao 2.º semestre de 2017, a quarta mais elevada, do conjunto da UE, aproximando-se dos 20% do total dos trabalhadores assalariados. Nesta análise, a instituição considera ainda que, tendencialmente, estes contratos não

²⁰ Aumento das desigualdades entre trabalhadores qualificados de setores produtivos (banca, tecnologias, entre outros) e não qualificados (restauração, hotelaria, entre outros), diminuição de garantia que os rendimentos do trabalho sejam suficientes para assegurar uma situação financeira acima do nível de pobreza, e o incremento do emprego feminino, significando aumento de rendimento, mas com o efeito perverso da dificuldade de harmonização do trabalho com a vida familiar (Bonoli, 2006).

²¹ Certos autores consideram, ainda, o trabalho familiar (Matsaganis et. al, 2016).

significam, no país, a passagem posterior a contratos sem-termo (menos de 40% o conseguirão), agravando as consequências sociais da sua disseminação.

O Eurostat (2017) aponta para uma proporção de 14% de trabalhadores por conta própria (independentes) no total da população empregada e perto de 9% de trabalhadores com horário a tempo parcial.²²

Os dados e a análise desenvolvida no Livro Verde sobre as Relações Laborais (GEP/MTSSS, 2016) não só são consentâneas com as informações da CE e do Eurostat, como reforçam a preocupação relativa à proliferação de relações laborais não-padrão, afirmando,

“Ainda que a maior parte dos contratos em vigor sejam de carácter permanente, em virtude de uma outra tendência, mais antiga, do mercado de trabalho, o facto é que as dinâmicas atuais de criação de empregos parecem privilegiar outras modalidades contratuais, de tipo não permanente”, continuando, “pode antecipar-se, com alguma segurança, que a incidência de contratos com termo (juntamente com outras modalidades contratuais não permanentes) venha a aumentar consideravelmente no médio prazo. Trata-se de uma tendência que, a manter-se, agravará os índices já elevados de segmentação do mercado de trabalho português”.

In Livro Verde sobre as Relações Laborais, p.160-170

Elucidativo é o facto de que, em 2015, do total de contratos de trabalho celebrados, os contratos sem termo representaram, apenas, 17,8% (GEP/MTSSS, 2016).²³

Conclui-se assim que, do total de trabalhadores portugueses, perto de 40% têm vínculos contratuais não-padrão, constituindo um fator de maior exposição ao risco de não conseguir ao longo da sua vida atingir uma carreira contributiva estável – nem em número de anos de descontos, por via do desemprego, nem em valor das contribuições, por estarem, tendencialmente expostos a salários mais baixos (Böheim e Cardoso, 2007

²² Ver Anexos 3 e 4.

²³ Ver Anexo 5.

e Centeno, 2013) – capaz de garantir pensões de reforma acima do nível assegurado por pensões mínimas não contributivas.²⁴

A caducidade de contratos de trabalho a termo foi, aliás, o motivo com maior preponderância na atribuição de prestações iniciais de desemprego, representando 69,4% (GEP/MTSSS, 2016:217), valor demonstrativo da suscetibilidade de trabalhadores nessa posição a situações de interrupções involuntárias da carreira laboral.

As situações de relações laborais descritas podem influenciar de diversas formas a constituição do direito à pensão de velhice. Trabalhadores independentes ou a tempo parcial podem refletir carreiras contributivas com rendimentos mais baixos fruto do salário igualmente parcial ou, no caso dos primeiros, da sua opção por um escalão de contribuição mais baixo²⁵ do que o correspondente à sua remuneração.

Trabalhadores que enfrentem períodos de desemprego podem ver prejudicada a sua carreira contributiva através da diminuição dos montantes de remunerações de referência a considerar para efeitos de contribuições durante o usufruto do subsídio e, caso o período de interrupção ultrapasse o período com direito a benefícios, a não serem contabilizadas contribuições²⁶.

Assinala-se ainda uma outra situação relevante que pode influenciar negativamente a constituição de direito a pensão de reforma: o caso de trabalhadores migrantes, de difícil generalização pois existe um conjunto extenso de situações cobertas por acordos bilaterais para esse efeito. Todavia a possibilidade de, por exemplo, não conseguirem

²⁴ Note-se que as situações de relações laborais atípicas são distintas. Uma denotam precariedade clara (desemprego frequente) outras podem revelar ou não essa precariedade (trabalhadores independentes). Não temos dados que permitam discriminar dentro dos trabalhadores independentes os que, tendo baixos rendimentos, não conseguem garantir uma cobertura privada das suas necessidades na velhice. De qualquer modo os números agregados, mostram que a percentagem de pessoas com situações laborais atípicas está a crescer.

²⁵ Ver artigos 162.º, 163.º e 164.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

²⁶ Ver artigos 72.º, alínea f) e 73.º, alínea d) do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, Regulamentação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

constituir o número de anos mínimos de trabalho/contribuições exigíveis, ou a inexistência de acordos/legislação para consideração de períodos de trabalho noutros países, pode resultar na inexistência ou diminuição da pensão por via do não cumprimento de certos critérios de elegibilidade.

No sentido de aferir a extensão da (des)adequação futura do sistema de pensões de velhice, *ceteris paribus*, de trabalhadores que contam com carreiras involuntariamente interrompidas, desenvolver-se-á no próximo capítulo um exercício de simulação de cálculo das pensões com diferentes regras de cálculo e carreiras contributivas.

3. A CONSTITUIÇÃO DE PENSÕES DE VELHICE NUM CONTEXTO DE MODALIDADES ATÍPICAS DE TRABALHO

A pensão de reforma estatutária a que determinado trabalhador tem direito resulta de duas dimensões, i) a carreira contributiva, ou seja o número de anos com contribuições para o sistema e respetivas remunerações de referência e, ii) os critérios de elegibilidade institucionais que definem a formação do direito à pensão, ou seja, a idade legal de reforma, a fórmula de cálculo do valor da pensão a auferir, a atualização das remunerações para efeitos de cálculo da pensão, eventuais penalizações por reforma antecipada e ajustamentos a critérios demográficos, nomeadamente relacionados com a esperança média de vida (como o fator de sustentabilidade).

A primeira dimensão depende essencialmente de escolhas individuais do trabalhador que opta por determinado percurso profissional e contributivo, ou de constrangimentos do mercado de trabalho que conduzem o indivíduo, ou segmentos de indivíduos, a situações que não são, necessariamente, aquelas que livremente escolheria.

Por seu turno, a segunda dimensão depende da definição institucional e legislativa, por via de escolhas políticas, que pode resultar na maior ou menor generosidade no

montante a auferir e na incorporação, ou não, de medidas redistributivas na lógica da atribuição das pensões de velhice.

Neste capítulo serão consideradas as características do mercado de trabalho português na perspectiva da incidência de carreiras laborais não-padrão, especificamente o caso de carreiras interrompidas por desemprego, pretendendo aferir de que forma trabalhadores que experienciem interrupções ao longo da sua carreira enfrentarão maior exposição a riscos relacionados com a formação e adequação da pensão de velhice. A dimensão dessa (des)adequação é o que se pretende simular.

Serão observados oito casos hipotéticos de carreiras contributivas, completas e fragmentadas por via de desemprego, quatro delas que passam a situação de aposentação em 2018 e as restantes quatro em 2042, de forma a compreender o impacto material da fragmentação da carreira contributiva, antes e depois da introdução de medidas da Reforma de 2007 que, como vimos anteriormente, aprofundam a correlação contribuição-benefício.

3.1. Formação de pensões de velhice: casos comparativos

Neste exercício optou-se pela simulação de situações de desemprego pelo risco que representa para trabalhadores com contratos de trabalho não-padrão, pela dimensão que o fenómeno pode atingir e também por se considerar que outras modalidades de trabalho não-padrão abrangem características mais heterogéneas e menor capacidade de generalização.

Releva, particularmente, o aumento dos contratos de trabalho a termo - 19,4% em 2017, que compara com 10% em 1995 – (Eurostat, 2017) cuja caducidade representou, em 2015, 69,4% dos motivos de deferimento de prestações iniciais de desemprego (GEP/MTSSS, 2016).

O interesse para a análise resulta das estimativas da CE (2018a) dos rácios de substituição bruta de rendimentos na reforma²⁷ e de benefício²⁸, em 2040, a rondar os 66% e os 49,7%, respetivamente²⁹. Estes valores são demonstrativos de uma perda considerável de rendimento na passagem à aposentação. Ainda assim consideram carreiras contínuas, o que pode não corresponder, como vimos, à realidade de uma parte considerável da população.

Uma vez que os rácios projectados pela CE (2018a) são limitados pelo perfil de trabalhador escolhido e têm em consideração outras variáveis exógenas, definiram-se neste exercício um conjunto de indicadores de adequação de pensões. Considera-se que o objeto em estudo é a situação de indivíduos com diferentes características, face ao efeito singular da alteração das regras de cálculo de pensão, ao invés da situação agregada. É utilizado o rácio de substituição teórica da pensão (RST), indicador elaborado pelo *Indicator Sub-Group* (ISG) (CE, 2009), que resulta da divisão do rendimento bruto da primeira pensão estatutária pelo rendimento bruto do último salário auferido. São ainda utilizados indicadores paramétricos que comparam o valor das pensões face ao salário médio, ao salário mínimo, à pensão mínima estatutária para carreiras com mais de 31 anos e ao limiar de risco de pobreza.³⁰

²⁷ A taxa bruta de substituição de rendimentos (ISG, 2009) resulta da divisão da média do rendimento bruto das primeiras pensões estatutárias pelo rendimento médio bruto dos últimos salários. O indicador é apresentado em percentagem.

²⁸ O rácio de benefício (ISG, 2009) resulta da remuneração bruta média das pensões de reforma, públicas e privadas, pelo salário bruto médio praticado, em percentagem.

²⁹ Ainda que representem uma média e considerem a aposentação aos 65 anos, que em Portugal é considerada uma reforma antecipada e, portanto, sujeita a cortes resultantes do fator de sustentabilidade. Projeções da CE (2018b) que consideram a aposentação à idade legal, apontam para rácios brutos de substituição teórica da pensão a rondar os 70% em 2056.

³⁰ A retribuição mínima mensal garantida e a pensão mínima estatutária, assim como o IAS são valores definidos administrativamente, estando por isso substancialmente mais expostos que os restantes indicadores (dependentes da prestação da economia) a decisões políticas governamentais, podendo contribuir para o enviesamento dos resultados obtidos.

3.1.1. Metodologia

Para o exercício foram considerados 8 casos hipotéticos de carreiras contributivas. Em todos, assume-se que os trabalhadores por conta de outrem têm a idade legal de acesso à pensão de velhice que garante a não aplicação do fator de sustentabilidade (66 anos e 4 meses em 2018³¹ e 68 anos e 3 meses, em 2042³²).

i) Carreiras contributivas findas

Os primeiros casos incluem carreiras contributivas hipotéticas da coorte de trabalhadores ativos entre 1978 e 2017³³ e são descritos na tabela seguinte:

Tabela I - Casos retrospectivos

Casos	Anos de contribuições	Situação de desemprego	Perfil salarial
C1	40	-	Mínimo
C2	40	-	Médio
C1d	35	10 anos (5 remunerados) ³⁴	Mínimo
C2d	35	10 anos (5 remunerados)	Médio

O valor do salário mínimo anual foi calculado tendo em conta a remuneração mensal mínima garantida para o ano correspondente³⁵, multiplicando por 14.³⁶

O salário médio³⁷ para cada ano, a partir de 1985, foi aferido multiplicando por 14 os valores disponíveis nos Quadros de Pessoal do GEP-MTSSS³⁸. Os salários médios entre os anos 1978 e 1984 foram calculados utilizando 13,1% de valorização anual,

³¹ Portaria n.º 99/2017, estabelece a idade de acesso à pensão de velhice do regime geral de segurança social em 2018.

³² Se continuar a progredir ao ritmo de 1 mês por ano como tem acontecido desde 2014, ano em que a variação da idade de acesso à pensão de velhice, baseada na variação da esperança média de vida aos 65 anos, foi introduzida através do DL n.º 167-E/2013.

³³ Sujeitos à fórmula de cálculo da pensão, conforme Anexo 2, e nos termos do n.º 2 do artigo 33.º do DL n.º 187/2007.

³⁴ Ver alínea f) do artigo 72.º e alínea d) do artigo 73.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, procede à regulamentação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro.

³⁵ Fonte: DGERT/MTSSS. Disponível em: <https://www.dgert.gov.pt/relacoes-de-trabalho/remuneracoes-do-trabalho/remuneracao-minima-mensal-garantida>.

³⁶ Para 2014, foi considerado o valor anual, produto da média ponderada entre a remuneração entre janeiro e setembro (485,00€) e o seu valor entre outubro e dezembro (505,00€), incluindo os respetivos 13º e 14º mês.

³⁷ Foi considerado o salário médio ao invés do salário mediano por não estar disponível grande parte dos valores correspondentes à série em análise.

³⁸ Disponível em: <http://www.gep.msess.gov.pt/estatistica/index.html>

valor que resultou do critério da média de valorizações entre 1985 e 1995 (10 anos). O mesmo critério foi utilizado para calcular os salários dos anos 1990 e 2001 (14,1% e 8,5%, respetivamente).

Os anos selecionados para a ocorrência da situação de desemprego – 1985 e 1986; 1990 e 1991; 1999 e 2000; 2006 e 2007; 2012 e 2013 - foram dispersos ao longo da carreira contributiva, de forma a ter o menor efeito distorcedor no cálculo das pensões de reforma decorrentes de desemprego em períodos específicos da carreira contributiva (Poftrake, 2011, 16-17).

As remunerações de referência para os anos 1985, 1990, 1999, 2006 e 2012 correspondem, de acordo com o disposto em lei³⁹, ao período de desemprego subsidiado que afigura uma situação relevante para equivalência de remuneração, sendo que o valor ponderado para a equivalência é a remuneração de referência⁴⁰ considerada para o cálculo do subsídio de desemprego.

ii) Carreiras contributivas contemporâneas

Os restantes casos correspondem a carreiras contributivas da coorte de trabalhadores ativos entre 2002 e 2041 e estão descritos na tabela II. A escolha de 2002 para ano de inscrição no sistema prende-se com as alterações das regras para cálculo de pensão previstas no DL n.º 187/2007. Assim, a formação de pensão de velhice dos casos hipotéticos é determinada pelas “novas” regras⁴¹.

³⁹ Ver alínea f) do artigo 72.º e alínea d) do artigo 73.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, procede à regulamentação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro.

⁴⁰ A 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, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 220/2006.

⁴¹ Artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 187/2007.

Tabela II - Casos prospetivos

Casos	Anos de contribuições	Situação de desemprego	Perfil salarial
C3	40	-	Mínimo
C4	40	-	Médio
C3d	35	10 anos (5 remunerados)	Mínimo
C4d	35	10 anos (5 remunerados)	Médio

Os casos C3d e C4d são marcados por 10 anos, intercalados em grupos de 2 anos, de desemprego – 2009 e 2010, 2014 e 2015, 2023 e 2024, 2030 e 2031, 2037 e 2038 – utilizando intervalos iguais aos dos casos C1d e C2d.

Sendo necessário introduzir hipóteses quanto à evolução futura de certas variáveis, considerou-se as revalorizações hipotéticas do Indexante de Apoios Sociais (0,7%), da pensão mínima estatutária para 31 ou mais anos de contribuições (0,7%), e do limiar de risco da pobreza (1,7%), de acordo com a taxa média de crescimento anual destas variáveis no período de 10 anos anteriores a 2018 (2016, para o caso do limiar de risco de pobreza, último ano disponível).

Relativamente aos salários, a revalorização anual da retribuição mínima mensal garantida, resulta da taxa média de crescimento anual no período desta variável nos últimos 10 anos (3,4%). Por sua vez, considerou-se como taxa de crescimento anual do salário médio o valor utilizando pela OCDE (2018) - 3,3% - uma vez que a taxa de crescimento média anual desta variável nos últimos 10 anos (1,7%) verificava-se fortemente condicionada pela estagnação económica resultante da crise económica e financeira.

3.2. Resultados das simulações

Tabela III - Valores de pensão, último salário, salário médio, salário mínimo, pensão mínima e limiar de risco de pobreza

Ano	Casos	Pensão	Último salário	Salário médio	Salário mínimo	Pensão mínima	Limiar de risco de pobreza
2018	C1	405,14 €	557,00 €	957,28 €	580,00 €	389,34 €	401,96 €
2018	C2	739,46 €	941,65 €	957,28 €	580,00 €	389,34 €	401,96 €
2018	C1d	335,04 €	557,00 €	957,28 €	580,00 €	389,34 €	401,96 €
2018	C2d	612,49 €	941,65 €	957,28 €	580,00 €	389,34 €	401,96 €
2042	C3	748,91 €	1 248,01 €	2 094,79 €	1 290,29 €	458,64 €	599,66 €
2042	C4	1 118,41 €	2 028,86 €	2 094,79 €	1 290,29 €	458,64 €	599,66 €
2042	C3d	577,44 €	1 248,01 €	2 094,79 €	1 290,29 €	458,64 €	599,66 €
2042	C4d	852,42 €	2 028,86 €	2 094,79 €	1 290,29 €	458,64 €	599,66 €

Nota: Último salário corresponde ao ano imediatamente anterior ao ano da aposentação, ou seja, 2017 e 2041, respetivamente.

Todos os valores são ilíquidos.

Tabela IV - Variação do montante das pensões: carreiras contínuas vs carreiras interrompidas – valores absolutos e em percentagem

Casos	Pensão	
	Absoluto	%
C1d/C1	-70,10 €	-17,3%
C2d/C2	-126,97 €	-17,2%
C3d/C3	-171,47 €	-22,9%
C4d/C4	-265,99 €	-23,8%

Com a metodologia definida obtiveram-se os resultados apresentados na tabela III, relativos a todos os parâmetros em apreciação.

Na tabela IV é possível observar o aumento (em módulo) da diferença no montante das pensões resultantes de carreiras interrompidas com pensões resultado de carreiras contínuas, ao comparar os pensionistas expostos às regras de cálculo de pensão antes e após 2002. Esse aumento observa-se quer se trate de trabalhadores com perfis salariais mínimos ou médios, em níveis muito semelhantes o que aponta para uma clara correlação prestações – benefícios na fórmula de cálculo, em oposição a alguma lógica redistributiva no momento de definição da prestação. Apesar de estarmos a simular apenas dois níveis salariais, facilmente se compreende que essa correlação se torna

maior após 2002, pelo que a penalização derivada de episódios de desemprego é significativamente maior.

Tabela V - Rácios dos valores de pensões face aos indicadores definidos – 2018 e 2042

Ano	Casos	Rácios				
		Substituição teórica	Pensão/Salário médio	Pensão/salário mínimo	Pensão/Pensão mínima	Pensão/Limiar do risco de pobreza
2018	C1	72,7%	42,3%	69,9%	104,1%	100,8%
2018	C2	78,5%	77,2%	127,5%	189,9%	184,0%
2018	C1d	60,1%	35,0%	57,8%	86,1%	83,3%
2018	C2d	65,0%	64,0%	105,6%	157,3%	152,4%
2042	C3	60,0%	35,8%	58,0%	163,3%	124,9%
2042	C4	55,1%	53,4%	86,7%	243,9%	186,5%
2042	C3d	46,3%	27,6%	44,8%	125,9%	96,3%
2042	C4d	42,0%	40,7%	66,1%	185,9%	142,2%

Na observação dos valores dos rácios apresentados na tabela V e das diferenças (em pontos percentuais) da tabela VI, observa-se que o RST diminui sempre, seja comparando carreiras contínuas com carreiras interrompidas, seja comparando novos pensionistas em 2018 e em 2042 com as mesmas carreiras tipo. O decréscimo do RST é, contudo, mais evidente nos pensionistas do futuro para todas as situações.

As diferenças são também, tendencialmente e como seria de esperar, superiores se comparadas carreiras contínuas vs carreiras interrompidas do que comparando carreiras do mesmo tipo nos diferentes períodos.

Ainda assim, será curioso destacar que o pensionista C3 observa uma queda no RST comparativamente ao pensionista C1 (-12,7 p.p.) superior ao observado se comparado o pensionista C1d (-12,6 p.p.). Ou seja, um pensionista de perfil salarial mínimo e 10 anos de desemprego, em 2018, consegue atingir uma substituição teórica ligeiramente superior (0,1 p.p.) que um pensionista com o mesmo perfil salarial, sem episódios de desemprego na sua carreira, em 2042.

Tabela VI - Variação dos rácios: carreiras contínuas vs carreiras interrompidas (em pontos percentuais) - 2018 e 2042

Ano	Casos	Diferenças (pontos percentuais)				
		Substituição teórica	Pensão/Salário médio	Pensão/salário mínimo	Pensão/Pensão mínima	Pensão/limiar do risco de pobreza
2018	C1d/C1	-12,6	-7,3	-12,1	-18,0	-17,4
2018	C2d/C2	-13,5	-13,3	-21,9	-32,6	-31,6
2042	C3d/C3	-13,7	-8,2	-13,3	-37,4	-28,6
2042	C4d/C4	-13,1	-12,7	-20,6	-58,0	-44,4

Tabela VII - Variação dos rácios: carreiras do mesmo tipo (em pontos percentuais) - 2018 e 2042

Ano	Casos	Diferenças (pontos percentuais)				
		Substituição teórica	Pensão/Salário médio	Pensão/salário mínimo	Pensão/Pensão mínima	Pensão/limiar de risco de pobreza
2018/2042	C3/C1	-12,7	-6,6	-11,8	59,2	24,1
2018/2042	C4/C2	-23,4	-23,9	-40,8	53,9	2,5
2018/2042	C3d/C1d	-13,9	-7,4	-13,0	39,9	12,9
2018/2042	C4d/C2d	-23,0	-23,3	-39,5	28,5	-10,2

Em relação aos rácios que comparam as pensões com o salário mínimo, destaca-se a observação de que em todos os casos de pensionistas futuros, a pensão a auferir ser inferior ao salário mínimo hipoteticamente em vigor no ano da aposentação. As maiores quedas (diferenças negativas) observam-se nas carreiras de perfil salarial médio, devendo-se, mais do que a um mecanismo redistributivo na fórmula de cálculo⁴², ao aumento do salário mínimo relativamente superior ao aumento do salário médio, admitido como referência metodológica.

Relativamente às pensões face ao salário médio no ano de aposentação, observa-se a sua diminuição sempre que se comparam as carreiras interrompidas com as carreiras contínuas, mais severa nos casos de perfil salarial médio. Comparando o mesmo tipo de carreiras em 2018 e 2042, é possível observar o ligeiro aumento deste rácio no caso

⁴² Ainda que ele exista uma vez que a taxa de formação de pensão varia, degressivamente entre 2,3% e 2,0. Ver Anexo 2.

C3d, justificado pela tendência de aumento do salário mínimo (que influi nas contribuições de referência) superior à do salário médio praticado.

Tendo em consideração o valor da pensão mínima estatutária observa-se uma diminuição do rácio em todos os casos, se observadas carreiras contínuas vs interrompidas. Todavia, comparando os casos de pensionistas de 2018 com os de 2042, o rácio aumenta sempre. Estes valores estarão fortemente relacionados com o perfil muito moderado de aumento médio anual da pensão mínima registado nos últimos 10 anos e tido como referência metodológica (+0,7%), uma vez que este indicador se manteve congelado entre 2010 e 2015 (379,04€).

Por fim, e uma vez que um dos objetivos do sistema é o de combate à pobreza, no que se refere ao rácio das pensões face ao limiar do risco de pobreza⁴³, observa-se que ambos os casos de pensionistas com carreiras interrompidas e perfil salarial mínimo, em 2018 e em 2042, se encontram abaixo desse limiar, sendo que o caso C1d se encontra numa situação mais severa. É possível observar, ainda, que em todas as situações de perfil salarial médio se aproximam desse limiar, ou seja, pioram a sua situação, sendo que em todos os casos de perfil salarial mínimo, a situação melhora. Mais uma vez, mais do que o aumento do valor das pensões ou da sua aproximação por via de métodos redistributivos, estas diferenças devem-se à tendência de aumento superior dos salários mínimos face aos salários médios, e neste caso, à mediana de rendimentos que determina o limiar de risco de pobreza.

Os resultados apresentados apontam para três grandes tendências. A diminuição constante dos RST das pensões a receber, sempre que comparadas carreiras contributivas iniciadas antes e após 2002, independentemente de serem ou não fragmentadas. O aumento das desigualdades nas pensões (diferenças nos RST) entre

⁴³ Considerado este limiar de pobreza como o equivalente a 60% do rendimento mediano. Trata-se assim de um conceito de pobreza relativa e não absoluta.

carreiras contínuas e carreiras interrompidas futuras, devido à contabilização por igual das remunerações de referência de todos os anos com contribuições, ao invés da revalorização dos 10 melhores anos dos últimos 15, fator que contribuía para a revalorização dos melhores anos de rendimentos e diminuía a correlação prestação – benefício para beneficiários anteriores a 2002. Por fim, a diminuição abrupta do montante a receber de pensão face ao salário mínimo definido, colocando todos os casos abaixo desse montante em 2042.

Observando as tendências do RST é possível considerar com alguma segurança que a adequação das pensões futuras particularmente daqueles com carreiras incompletas, está comprometida.

A opção metodológica utilizada conduz a resultados que representam o melhoramento da situação dos pensionistas de 2042, comparando com os de 2018, face, por exemplo aos referenciais de pensão mínima e de limiar de risco de pobreza. Essa realidade leva, por exemplo, a não ser necessária a intervenção de mecanismos (contributivos ou não contributivos) de reforço desses rendimentos⁴⁴. Todavia, se for o salário mínimo considerado como referência de comparação para a adequação, o que não parece totalmente descabido, de acordo com as simulações teremos pensionistas de perfil salarial médio, com carreiras completas e contínuas a auferir menos que o salário mínimo, ou ainda, pensionistas com 35 anos de contribuições a auferir rendimentos de pensão inferiores ao limiar de risco de pobreza.

Na próxima secção considerar-se-á o impacto institucional e prático na (des)adequação das pensões, propondo alguma reflexão sobre justiça distributiva na análise (e alternativas) desse efeito.

⁴⁴ De acordo com o desenho institucional de proteção social atual.

4. IMPACTO DA REFORMA NA ADEQUAÇÃO DAS PENSÕES. QUE DESENVOLVIMENTOS?

O desígnio da Reforma de 2007, no curso aliás, das reformas anteriores (2000 e 2002) e de medidas introduzidas ainda na década de noventa (Carolo, 2008) assentou, preponderantemente, no controlo da despesa pública.

As projeções da CE (2018) apontam para um peso da despesa com pensões públicas em percentagem do PIB, em 2060, que não ultrapassará os 12%, ligeiramente acima da média da UE, projetada para 11,3%, o que constitui uma diminuição de 0,5 p.p. entre 2016 e 2060.⁴⁵ Antes da Reforma de 2007, as projeções indicavam um aumento da despesa em prestações sociais na ordem dos 9,8%, dos quais 8,9 p.p. corresponderiam a pensões, entre 2010 e 2050, sendo que na UE-12, a média seria de 4,4% e 2,8, respetivamente (DG ECFIN, 2006).

A tendência de evolução da despesa parece assim, não muito desfasada da média da UE. Porém, face ao identificado nas secções anteriores, a plena aplicação das regras de cálculo de pensão para inscritos no sistema a partir de 2002 pode resultar na desadequação das pensões estatutárias, nomeadamente para trabalhadores com carreiras involuntariamente incompletas.

Importa relembrar que os objetivos do sistema de pensões de velhice prendem-se com a manutenção de rendimentos adequados, capazes de proporcionarem independência financeira e bem-estar, e de mitigação de situações de pobreza e exclusão, relacionando-os com as funções afetação e distribuição. Tendo em conta, igualmente, o disposto na lei⁴⁶, que atribui ao Estado a responsabilidade de assegurar

⁴⁵ Ainda que, tal como para os rácios de substituição e benefício, não estejam a ser consideradas as despesas com pensões completas (reformas depois dos 65 anos). Note-se que estas projeções são sempre feitas na base de políticas invariantes e que frequentemente vão sendo tomadas medidas, em sede de Orçamento de Estado, que alteram as políticas relativamente às pensões.

⁴⁶ Ver o artigo 63.º da CRP e os artigos 2.º, 6.º e 14.º da Lei 04/2007, Lei de Bases da Segurança Social.

um sistema público de segurança social em Portugal “de carácter unitário e universal”, “organizar e financiar o sistema”, considera-se fundamental que a gestão do sistema se mantenha na esfera pública, precisamente para garantir a universalidade da proteção social.

Segundo estas normas, cabe ao Estado e aos decisores políticos assegurar que a organização e financiamento do sistema correspondam às necessidades e funções que lhe são atribuídas, sendo o controlo da despesa um constrangimento e não o objetivo.

Assim, parecem subsistir dois problemas (ou um problema duplo). A nível macro e agregado há que assegurar a sustentabilidade financeira do sistema. Ao nível micro, os constrangimentos financeiros podem significar a desadequação de respostas individuais do sistema face aos objetivos que lhe são atribuídos.

Mais, o quadro da proliferação de carreiras contributivas fragmentadas e/ou com baixos rendimentos, não comporta apenas a possibilidade de desadequação de rendimentos de pensão de velhice para os indivíduos nessas situações. A nível agregado o financiamento do sistema está constrangido na proporção do desequilíbrio entre procura, oferta e salários praticados no mercado de trabalho.

Na prática, nos casos das carreiras fragmentadas por desemprego, contam-se 10 anos em que não são feitas contribuições para a segurança social⁴⁷, o que corresponde a quebras no total de contribuições entre os 13,2% e os 14%.

Assim, a dependência financeira do sistema previdencial do fator trabalho constitui uma das fragilidades da sua sustentabilidade, principalmente num processo de franco desenvolvimento tecnológico em que a produtividade está cada vez menos dependente desse fator.

⁴⁷ Ao mesmo tempo que financia 5 desses 10 anos de subsídio de desemprego.

Considerando que a condição estrutural para o desempenho adequado da proteção previdencial na velhice reside no incremento do crescimento económico (Rosa, 2015; Lagoa & Barradas, 2018) e do emprego (Esping-Andersen, 2002), o desenho institucional do sistema pode servir, todavia, para mitigar desigualdades e/ou situações de eventual injustiça que emergem no mercado de trabalho (Jessoula & Hinrichs, 2012).

Exemplos disso são a garantia da diferença de valores entre a pensão atribuída e a pensão mínima estatutária (sistema contributivo); ou a transferência de prestações sociais face à desadequação das pensões estatutárias, até um limite muito próximo do limiar da pobreza, por via do CSI⁴⁸, ou face à inexistência de quaisquer rendimentos através da pensão social⁴⁹ e do CES⁵⁰ (sistema não contributivo); que constituem mecanismos de redistribuição e normas de equidade e combate à pobreza.

O desenho institucional não será mais que a materialização de considerações de justiça distributiva, intra e intergeracional, como as introduzidas na secção 2. Esta abordagem, está-se em crer, é fundamental para determinar “o tipo” de sistema de proteção social que a sociedade prefere e a forma material como se procede à execução das funções definidas. Depois dessa determinação, a escolha de mecanismos de distribuição do financiamento e dos benefícios constituirá “apenas” a concretização de uma opção política e social.

4.1. Justiça intrageracional

Do ponto da vista da distribuição dentro gerações contemporâneas⁵¹ os distintos regimes de bem-estar social incorporam diferentes mecanismos redistributivos.

⁴⁸ Até 5.172,82€ para indivíduos não casados, em 2018.

⁴⁹ Atribuída com prova de condição de recursos, no valor de 207,00€ em 2108.

⁵⁰ Atribuído automaticamente a quem beneficia de pensão social no valor, em 2018, de 18,02€ para idosos com menos de 70 anos e de 36,02€ com 70 anos ou mais.

⁵¹ Partilham contemporaneamente a mesma condição de contribuintes ou pensionistas.

Todavia, nenhum sistema é puro, alicerçando-se sobre diferentes conjugações institucionais mais ou menos próximas de determinado regime.

O sistema português, tipicamente *bismarckiano* incorpora algumas características que o podem aproximar, por exemplo, do tipo *beveridgiano*. No Anexo 6, são descritos 4 casos de contribuintes com 14 (não elegível para pensão estatutária), 15, 21 e 31 anos de contribuições que, por hipótese, não têm recursos para além das pensões estatutárias mínimas. Verifica-se que, ativando mecanismos institucionais os três primeiros atingem todos o mesmo rendimento anual (5.172,82€). Só o pensionista com 31 anos de contribuições, e respetiva pensão mínima estatutária terá um rendimento superior (5.450,76€). Todos estes rendimentos são, ainda assim, muito perto do limiar de risco de pobreza (5.443,00€, em 2016).

Sob o ponto de vista da justiça intrageracional é legítimo questionar a diferença entre os direitos materiais adquiridos entre indivíduos com, no limite, 0 ou 21 anos e relacioná-los com o risco moral. Ou das diferenças entre indivíduos com 31 ou 21 anos de contribuições, o último devido a situação involuntária de desemprego, e relacioná-los com a seleção adversa ou *free riding* (Pereira, et. al, 2016). Ou ao nível agregado, em situações com 15 ou mais anos de contribuições ser o sistema previdencial a financiar a diferença até à pensão mínima e até 14 anos esse financiamento ser assegurado por impostos.

As mesmas questões são transponíveis para o caso das carreiras interrompidas. Será justo que indivíduos, pela conjuntura do mercado de trabalho sejam duplamente penalizados, nos rendimentos da vida ativa e na reforma? Considerando que não, quem deverá financiar essa equidade? O sistema previdencial, aumentando o nível contributivo? Ou, pelo menos em parte, toda a sociedade (e todos os rendimentos), como acontece em França com a *Contribution Sociale Généralisée*?

O desígnio da Reforma de 2007 (sistema previdencial) e de outras medidas introduzidas no sistema não contributivo, parece privilegiar uma concepção de justiça em que o princípio de equivalência entre contribuição e benefício é determinante, ainda que haja espaço à intervenção pública em casos de carência financeira acentuada. Não será, com certeza, a única alternativa, como abordado no próximo ponto. Se este sistema tem claras vantagens no combate ao risco moral, tem problemas com assegurar condições dignas na velhice para trabalhadores com carreiras atípicas.

4.2. *Justiça intergeracional*

Ainda que tenha sido desenvolvido sobre as questões ambientais relacionadas com o desenvolvimento sustentável, o trabalho de Gosseries (2008) constitui um importante elemento de análise sobre diferentes considerações de justiça e equidade intergeracional que podem ser transpostas para a análise sobre adequação futura das pensões, particularmente para trabalhadores com carreiras fragmentadas e incompletas.

O autor parte da teorização de desenvolvimento sustentável como sendo aquele que “*assegura as necessidades do presente sem comprometer as capacidades da próxima geração de assegurar as suas próprias necessidades*”⁵². Utilizando semelhantes premissas, admitindo que RST das pensões é decrescente, conseguirá a geração futura fazer face às suas necessidades? Será desejável ter pensionistas, contribuintes durante pelo menos 35 anos a auferir menos que o salário mínimo e até (num caso) abaixo do limiar de risco de pobreza? Deverá toda a sociedade contribuir para um patamar mínimo confortável de pensão? Estas questões ultrapassam a problemática de sustentabilidade financeira e incidem sobre sustentabilidade económica e política a médio e longo prazo contribuindo, contudo, para a dimensão da “dívida implícita” (Carolo et. al., 2018b).

⁵² WCED (1987) p. 53, tradução própria.

Segundo Gosseries (2008), a distribuição poderá ser analisada através da dimensão do “cabaz de capital” que uma geração deixa à seguinte (que recebeu da anterior), ou da alocação do financiamento suplementar que decorre do envelhecimento (Esping-Andersen, 2002).

Na prática, para os casos de aposentação simulados, o cabaz a receber, pela geração de 2042 será menor que o cabaz da atual. Esse facto pode dever-se a eventualidades exógenas à ação das gerações beneficiária e contribuinte do presente, como seja a flexibilização laboral^{53 54}, mas também a decisões políticas e institucionais da geração ativa.

Gosseries (2008) sintetiza que, numa perspetiva liberal não existiria lugar a qualquer redistribuição de rendimentos entre gerações uma vez que a desigualdade resulta de uma causa natural (o mercado de trabalho) e, portanto, está em equilíbrio. Desta forma, é aceite a responsabilização individual pela proteção na velhice e incentivada a poupança através dos mecanismos disponíveis no mercado.

Numa perspetiva utilitarista haveria lugar a compensação, mas não seria discriminada a direção da compensação (por exemplo, aos trabalhadores não-padrão), a menos que houvesse unidades extra de bem-estar que pudessem ser alocadas a quem obtivesse maior utilidade marginal. Nesta lógica, poderá existir alguma redistribuição, direcionada à proteção mínima, financiada por impostos porque a responsabilidade incide sobre todas as gerações, não sendo, contudo, esse o objetivo primordial. Este tipo de lógica parece muito próxima de desenho institucional de proteção social nacional.

Por fim, numa perspetiva igualitarista, a distribuição deveria ser alocada aos mais desfavorecidos, independentemente da geração, qualquer desvantagem (e não escolha

⁵³ E todos os efeitos decorrentes, como o desemprego e as consequências na diminuição das remunerações gerais. Ver: Peinado & Serrano (2007).

⁵⁴ Admitindo que esta é uma situação “natural” e não uma determinação de certos agentes.

individual) de um membro da sociedade deve ser compensada por toda a sociedade. Esta consideração aproxima-se da lógica universalista de proteção através do financiamento por impostos, contribuindo todas as gerações.

Por seu turno, Esping-Andersen (2002) considera que a alocação do financiamento é determinada pelo mecanismo de organização do sistema, sendo que o benefício definido corresponde à responsabilização da população ativa e, inversamente, a contribuição definida à da população idosa.

Existem ainda propostas (Schokkaert & Van Parijs, 2003:53), fundamentadas em ética conceção de justiça próprias, relacionados com direitos individuais e liberdade, independentemente da participação no mercado de trabalho que assentam no direito a uma pensão mínima universal de valor “tão alto quanto a sustentabilidade o permitir”, mas que definitivamente garanta rendimentos acima do nível de pobreza.

Em suma, a reflexão em torno de teorias de justiça intra e intergeracional representa a proposta de base teórica para a definição de funções e objetivos do sistema – o que é uma proteção na velhice adequada - condição fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas e posterior adoção de mecanismos que garantam a sua execução.

5. CONCLUSÃO

A transformação da proteção social na velhice, através de reformas mais estruturais e estratégicas ou da introdução de alterações paramétricas, tem acontecido por toda a Europa, na tentativa de garantir a sustentabilidade financeira num contexto de adversidades demográficas e económicas. Os resultados práticos das alterações fazem-se já sentir, mas serão ainda mais evidentes nas próximas décadas.

Por seu turno, o mercado de trabalho e as relações laborais parecem continuar a assumir e intensificar uma tendência que se verifica desde o processo de desindustrialização, de flexibilização, presença de modalidades de trabalho não-padrão,

aumento da incidência do desemprego e maior instabilidade laboral, que resultam numa maior exposição individual ao risco de não atingir uma carreira contributiva que garanta uma pensão adequada.

No exercício desenvolvido verificou-se que trabalhadores que se aposentem em 2042, sujeitos às regras de cálculo de pensão introduzidas em 2002 e 2007, constituem direitos de pensão de reforma (valores brutos) que variam entre os 42% (carreiras incompletas) e os 60% (carreiras completas) do seu último salário. Face a estes resultados pode afirmar-se com alguma segurança que a adequação das pensões de velhice no futuro não está garantida, colocando-se também questões relacionadas com a justiça dessa diferenciação.

A preferência pela introdução de medidas que intensificam o princípio de equivalência entre contribuição e benefício considera determinada normativa de justiça distributiva que não constitui a única opção. Este princípio, ainda que financeiramente mais eficiente na atribuição de benefícios, resulta no incremento da desigualdade e exclusão daqueles com relações mais frágeis com o mercado de trabalho (Esping-Andersen, 2002), nomeadamente de trabalhadores com carreiras incompletas.

Conceções próximas de um regime universalista responderiam mais eficazmente ao problema da desprotecção na velhice de trabalhadores não-padrão. Comportam, contudo, dilemas de risco moral, assim como problemas relacionados com a necessidade de franco crescimento económico e pleno emprego de forma a ser sustentável o seu financiamento (Esping-Andersen, 2002).

Não existindo um regime isento de constrangimentos e desafios, as escolhas políticas têm que considerar primariamente a hierarquização de objetivos que o sistema previdencial de segurança social na velhice deve assegurar. Na prática, a escolha reside entre um sistema com características mais universalistas capaz de abranger mesmo

aqueles sem capacidade contributiva ou um que privilegie a estreita relação entre contribuições e benefícios, encaminhando os excluídos para a proteção social mínima e não contributiva. O modelo de financiamento de cada modelo seria diferente. No *mix* de impostos e contribuições sociais que financiam as prestações sociais o peso dos impostos seria superior no primeiro sistema. Está, porém, para além dos objetivos deste trabalho clarificar mecanismos distributivos e propostas concretas de alterações no sistema ou de modelos de financiamento alternativos.

Este trabalho poderia ter considerado, naturalmente, outras linhas de desenvolvimento. Está-se em crer que a heterogeneidade da ocorrência de relações laborais não-padrão é merecedora de atenção mais detalhada. Também a consideração de valores líquidos dos rácios de substituição forneceriam mais precisão à reflexão desenvolvida. Estas propostas constituem, com certeza, interessantes linhas de investigação futura.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adão e Silva, P. (2002) *O modelo de Welfare da Europa do Sul, Reflexões sobre a utilidade do conceito*, Editora Mundos Sociais [Em linha]. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n38/n38a03.pdf>
- Adão e Silva, P. & Pereira, M. T. (2012) *As políticas de proteção no desemprego em Portugal*, Sociologia, Problemas e Práticas 70 [Em linha] Disponível em: <http://spp.revues.org/1085>
- Adão e Silva, P. & Pereira, M. T. (2015) *Cuidar do Futuro: os mitos do Estado Social português*, Clube do Autor, S.A., Lisboa
- Aguiar, M. M. C.de (2015) *Pensões: Restaurar o contrato social para reconciliar as gerações*, Bnomics, Lisboa
- Andreotti, A., Garcia, S. M., Gomez, A., Hespanha, P., Kazepov, Y. & Mingione, E. (2001) Does a Southern European Model Exist?, *Journal of European Area Studies*, Vol.9, No.1, 2001 [Em linha]. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/144016133.pdf>
- Arcanjo, M. M. (1991) *Análise e Avaliação dos Sistemas de Segurança Social, um modelo aplicado a Portugal*, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa
- Barr, N. (1998) *The economics of the Welfare State, Third Edition*, Oxford University Press, New York, United States of America
- Barr, N. & Diamond, P. (2006) *The economics of pensions*. Oxford Review of Economic Policy, 22 (1). pp. 15-39 [Em linha]. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/2630/1/economics_of_pensions_final.pdf
- Banco Mundial (1994) *Averting the Old Age Crisis* [Em linha] Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf>
- Böheim, R.& Cardoso, A. R. (2007) "Temporary Agency Work in Portugal, 1995–2000," IZA Discussion Papers 3144, Institute for the Study of Labor (IZA)
- Bonoli, G. & Klaus, A. (2006) *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting post-war social policies to new social risks*, Routledge/EUI studies in the political economy of welfare, London, UK
- Bravo, J. M. V. (2012) *Sustentabilidade Financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal: Situação Actual e Análise Prospectiva*, Associação

Portuguesa de Estudos sobre Aforro, Investimento e Pensões de Reforma [Em linha]

Disponível em:

http://www.apfipp.pt/backoffice/box/userfiles/file/Relatório_APFIPP_Part1_Final.pdf

Cardoso, A. R., Sousa, R., Castro, V. & Ferreira, P. (2000) *Perfil do trabalhador e da empresa de baixos salários em Portugal* [Em linha] Disponível em:

<http://www4.fe.uc.pt/vcastro/files/PerfilTrab.pdf>

Carolo, D. F. S. (2015) *Despesa e Redistribuição na Segurança Social em Portugal: análise da Reforma de 2007* [Em linha] Disponível em:

<http://repositorio.ul.pt/handle/10451/18205>

Carolo, D., Vicente, J. A. & Morais, J. T. (2018a) Policy Paper 11, *O atual sistema público de pensões em Portugal*, Institute of Public Policy. [Em linha] Disponível em: http://www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2018/05/O-atual-sistema-publico-de-p-ensões-em-Portugal_vfinal.pdf

Carolo, D., Vicente, J. A. & Morais, J. T. (2018b) Policy Paper 12, *Critérios de avaliação dos sistemas de pensões*, Institute of Public Policy [Em linha]. Disponível em: http://www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2018/05/Criterios-de-avaliacao-dos-s-itemas-de-pensões_vfinal.pdf

CE (2009) *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement rates 2006-2046* [Em linha]. Disponível em:

ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4307&langId=en

CE (2017) *The 2018 Ageing Report, Underlying Assumptions & Projection Methodologies, Institutional Paper 65* [Em linha]. Disponível em:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf

CE (2018a) *The 2018 Ageing Report, Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070) Institutional Paper 79* [Em linha]. Disponível em:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf

CE (2018b) *Pension Adequacy Report, Current and future income adequacy in old age in the EU*, Volume 2 Country Profiles

Centeno, M. (2013) *Trabalho, uma visão de Mercado*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa

- Centeno, M. & Novo, A. (2013) Excess worker turnover and fixed-term contracts: Causal evidence in a two-tier system, *Labour Economics*, Elsevier, vol. 19(3), pp. 320-328
- Constituição da República Portuguesa (2016), Texto Editora, Lisboa
- Decreto-Lei n.º 35/2002 (2002) Define novas regras de cálculo para as pensões de invalidez e velhice a atribuir pelo sistema de solidariedade e segurança social no âmbito da nova Lei de Bases da Solidariedade e Segurança Social, Diário da República, 1ª série n.º42, pp. 1355-1359
- Decreto-Lei n.º 187/2007 (2007) No desenvolvimento da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, aprova o regime de protecção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social, Diário da República, 1ª série n.º 90, pp. 3100-3116
- Decreto-Lei n.º 167-E/2013 (2013) Altera o regime jurídico de protecção social nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de segurança social, Diário da República, 1ª série n.º 253, pp. 7056-(364)-7056-(369)
- Decreto Regulamentar n.º 1-A/2001 (2001) Proceda à regulamentação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, Diário da República, 1ª série n.º 1, pp. 8(4)-8(16)
- DG ECFIN (2006) *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)* [Em linha]. Disponível em: https://europa.eu/epc/sites/epc/files/docs/pages/ageingreport_en.pdf
- DGSS/II, I.P (2017) *Segurança Social em números*, setembro de 2017 [Em linha]. Disponível em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/15443714/Fl_SegSocial_numeros_2017/afaf69e0-eb21-4923-a7f5-af8e254a4443
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge, UK
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social foundations of post-industrial economies*, Oxford University Press, New York, United States of America
- Esping-Andersen, G. (2002) *Why we need a new Welfare State*, Oxford University Press, New York, United States of America

- Eurostat (2017), European Union Labour Force Survey [Em linha] Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-labour-force-survey> [Consultado em: 01/10/2018]
- Ferrera, M. (1996) The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe, *Journal of European Social Policy* Vol 6, Issue 1, pp. 17-37 [Em linha] Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/095892879600600102>
- Freitas, N. El M., Ducb, C., Karine B., Maged S. & Legendree, B. (2011) Career Interruptions: How Do They Impact Pension Rights?, *The Geneva Papers*, 36, pp. 440–457
- GEP/MSESS (2015) *Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social*, [Em linha] Disponível em: <https://www.cidadaniasocial.pt/wp-content/uploads/2017/07/Avaliação-Actuarial-Sistema-Previdencial-Segurança-Social-GEP-MESS-Junho-2015.pdf>
- GEP/MTSSS (2016) *Livro Verde sobre as Relações Laborais* [Em linha]. Disponível em: http://cite.gov.pt/pt/destaques/complementosDestqs2/LIVRO_VERDE_2016.pdf
- Gonçalves, L. A. (2014) Reflexões em torno da reforma das prestações sociais – Das pensões em especial, In Menezes, Fernando R. & Cabral, Nazaré C., *Por onde vai o Estado Social em Portugal?*, Vida Económica, pp. 189-214.
- Guardiancich, I. (2012) Poland: Are Flexible Labour Markets Ready for Individualized Pensions? In Hinrichs K. & Jessoula, M., *Labour Market Flexibility and Pension Reforms*, Palgrave Macmillan, (eBook) pp. 93-125
- Gosseries, A. (2008) *Theories of intergenerational justice: a synopsis*, S.A.P.I.E.N.S. [Em linha] Disponível em: <http://sapiens.revues.org/165>
- Hinrichs, K. (2012) Germany: A Flexible Labour Market Plus Pension Reforms Means Poverty in Old Age, In In Hinrichs K. & Jessoula, M., *Labour Market Flexibility and Pension Reforms*, Palgrave Macmillan, (eBook) pp.29-62
- Hinrichs, K. & Jessoula, M. (2012) Flexible Today, Secure Tomorrow? In Hinrichs K. & Jessoula, M., *Labour Market Flexibility and Pension Reforms*, Palgrave Macmillan, (eBook) pp. 233-251
- INE (2014) Estatísticas de Emprego – 4.º trimestre de 2013 [Em linha] Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOEspub_boui=153370649&PUBLICACOESmodo=2

- Jessoula, M. (2012) A Risky Combination in Italy: ‘Selective Flexibility’ and Defined Contributions Pensions, In *Labour Market Flexibility and Pension Reforms* Palgrave Macmillan, (eBook) pp. 62-93
- Lagoas, S. & Barradas, R. (2018) Desafios do sistema de pensões em Portugal: reflexões em torno da sustentabilidade financeira e social, dos modelos organizativos e das formas de financiamento, In Conselho Económico e Social, *Segurança Social: Modelos e Desafios*, Biblioteca Nacional, pp. 39-67 [Em linha]. Disponível em: https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/8115/1/Modelos%20e%20Desafios_Barradas.pdf
- Lei n.º 17/2000 (2000) Aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social, Diário da República I-série-A, pp. 3813-3825
- Lei n.º 04/2007 (2007) Aprova as bases gerais do sistema de segurança social, Diário da República, 1ª série n.º 182, pp.345-356
- Lei n.º 110/2009 (2009) Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, Diário da República, 1ª série n.º 180, pp. 6490-6528
- Matsaganis, M., Özdemir, E., Ward, T. & Zvakou, A. (2015) *Non-standard employment and access to social security benefits*, Research note 8/2015, European Commission
- Murteira, M.C (2008) A Reforma de 2007 do Sistema Público de Pensões em Portugal – Uma Análise Crítica das Escolhas Normativas Implícitas, *Notas Económicas*, dezembro’08 [Em linha]. Disponível em: <http://www.uc.pt/feuc/notas-economicas/artigos/pdf/ne028n0195>
- OCDE (2015) *How incomplete careers affect pension entitlements*, In *OCDE, Pensions at a Glance 2015 - OECD and G20 indicators* [Em linha]. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2015-6-en.pdf?expires=1538848663&id=id&accname=guest&checksum=85F6D313AFC26EB7630392259D89FE0B
- OIT (2016) *Non-standart employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, International Labour Office, Geneva
- Peinado, P. & Serrano, F. (2017) Unemployment, wages and pensions, *International Review of Applied Economics*, 31:5, pp. 670-680, [Em linha] Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02692171.2017.1299116>

- Pereira, P.T., Afonso, A., Arcanjo, M. & Santos, J. C.G. (2016) *Economia e Finanças Públicas*, 5ª Edição, Escolar Editora, Lisboa
- Portaria n.º 99/2017 (2017) Estabelece a idade de acesso à pensão de velhice do regime geral de segurança social em 2018, Diário da República, 1ª série n.º 47, pp. 1239-1240
- Portaria n.º 208/2018 (2018) Aprova os valores dos coeficientes de revalorização a aplicar na atualização das remunerações anuais registadas que servem de base de cálculo às pensões iniciadas durante o ano de 2018, Diário da República, 1ª série n.º 135, pp. 3202-3204
- Potrafke, N. (2011) *Unemployment, Human Capital Depreciation and Pensions Benefits: Na Empirical Evaluation of German Data*, University of Konstanz, Working Paper Series 2011-05 [Em linha] Disponível em: <http://www.wiwi.uni-konstanz.de/workingpaperseries>
- Reich, M., Gordon, D. M. & Edwards, R. C. (1973) Dual Labor Market: A Theory of Labor Market Segmentation, *American Economic Review* 63:2, pp. 359-365
- Rodrigues, C.F., Figueiras, R. & Junqueira, V. (2016) *Introdução ao estudo – Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal, 2009-2014*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa
- Rosa, E. (2015) *Como garantir a sustentabilidade da Segurança Social e da CGA*, Página a Página – Divulgação do Livro, S.A., Lisboa
- Santos, B. S, Bento, M., Gonelha, M. & Costa, A. B. (1998) *Uma visão solidária da Reforma da Segurança Social*, União das Mutualidades Portuguesa, Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Lisboa
- Schokkaert, E. & Van Parijs, P. (2003) Debate on social justice and pension reform, *Journal of European Social Policy* SAGE Publications, Vol 13 (3), p. 245–279
- Silva, C.M.P. (1996) *A reforma da Segurança Social: algumas sugestões de propostas de mudança*, Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa
- SPC & DG-EMPL (2018) *Pension adequacy report 2018 – Current and future income adequacy in old age in the EU* [Em linha] Disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=pt&pubId=8084&furtherPubs=yes>
- Weber, M. (2015) *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Editorial Presença, Lisboa

WCED (1987) *World Comission in Environment and Development: Our Common Future*. Oxford University Press, New York p. 53

7. ANEXOS

Anexo 1

Regras aplicáveis aos beneficiários inscritos a partir de 1 de Janeiro de 2002:

1 - A pensão estatutária dos beneficiários com 20 ou menos anos civis com registo de remunerações é apurada pela aplicação da seguinte fórmula:

$$P = RR \times 2\% \times N$$

2 - A pensão estatutária dos beneficiários com 21 ou mais anos civis de registo de remunerações é obtida pela aplicação das seguintes regras de cálculo:

a) Se a remuneração de referência for igual ou inferior a 1,1 IAS:

$$P = RR \times 2,3\% \times N$$

b) Se a remuneração de referência for superior a 1,1 IAS e igual ou inferior a 2 IAS:

$$P = (1,1 \text{ IAS} \times 2,3\% \times N) + [(RR - 1,1 \text{ IAS}) \times 2,25\% \times N]$$

c) Se a remuneração de referência for superior a 2 IAS e igual ou inferior a 4 IAS:

$$P = (1,1 \text{ IAS} \times 2,3\% \times N) + (0,9 \text{ IAS} \times 2,25\% \times N) + [RR - 2 \text{ IAS}) \times 2,2\% \times N]$$

d) Se a remuneração de referência for superior a 4 IAS e igual ou inferior a 8 IAS:

$$P = (1,1 \text{ IAS} \times 2,3\% \times N) + (0,9 \text{ IAS} \times 2,25\% \times N) + (2 \text{ IAS} \times 2,2\% \times N) + [(RR - 4 \text{ IAS}) \times 2,1\% \times N]$$

e) Se a remuneração de referência for superior a 8 IAS:

$$P = (1,1 \text{ IAS} \times 2,3\% \times N) + (0,9 \text{ IAS} \times 2,25\% \times N) + (2 \text{ IAS} \times 2,2\% \times N) + (4 \text{ IAS} \times 2,1\% \times N) + [(RR - 8 \text{ IAS}) \times 2\% \times N]$$

3 - Para efeitos da aplicação das fórmulas referidas nos números anteriores, entende-se por:

«P» o montante mensal da pensão estatutária;

«RR» a remuneração de referência, que resulta da média das remunerações anuais actualizadas que servem de base de cálculo das pensões do contribuinte. As

remunerações anuais são atualizadas de acordo com os coeficientes de revalorização determinados anualmente por Portaria do Governo.⁵⁵

«N» o número de anos civis com registo de remunerações relevantes para os efeitos da taxa de formação da pensão, com o limite de 40;

«IAS» o indexante dos apoios sociais, tal como definido na lei.

Anexo 2

Regras aplicáveis aos beneficiários inscritos até 31 de Dezembro de 2001:

1 - A pensão estatutária dos beneficiários inscritos até 31 de Dezembro de 2001 e que iniciem pensão após 1 de Janeiro de 2017 resulta da aplicação da fórmula seguinte:

$$P = (P1 \times C3 + P2 \times C4)/C$$

2 - Para efeitos da aplicação das fórmulas referidas nos números anteriores, entende-Se por:

«P» o montante mensal da pensão estatutária;

«P1» a pensão calculada por aplicação da regra de cálculo prevista no ponto Regras de cálculo para determinação de P1;

«P2» a pensão calculada por aplicação das regras de cálculo de P para beneficiários inscritos a partir de 1 de Janeiro de 2002 (anexo 1);

«C» o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações relevantes para os efeitos da taxa de formação de pensão;

«C1» o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações relevantes para os efeitos da taxa de formação de pensão completados até 31 de Dezembro de 2006;

«C2» o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações relevantes para os efeitos da taxa de formação de pensão completados a partir de 1 de Janeiro de 2007;

«C3» o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações relevantes para os efeitos da taxa de formação de pensão completados até 31 de Dezembro de 2001;

⁵⁵ Para aposentações durante o ano de 2018, cfr. Portaria n.º 208/2018 de 16 julho.

«C4» o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações relevantes para os efeitos da taxa de formação de pensão completados a partir de 1 de Janeiro de 2002.

3 - Para efeitos de determinação de C1, C2, C3 e C4, previstos nas fórmulas dos números anteriores, considera-se a totalidade dos anos de carreira contributiva, ainda que superior a 40 anos.

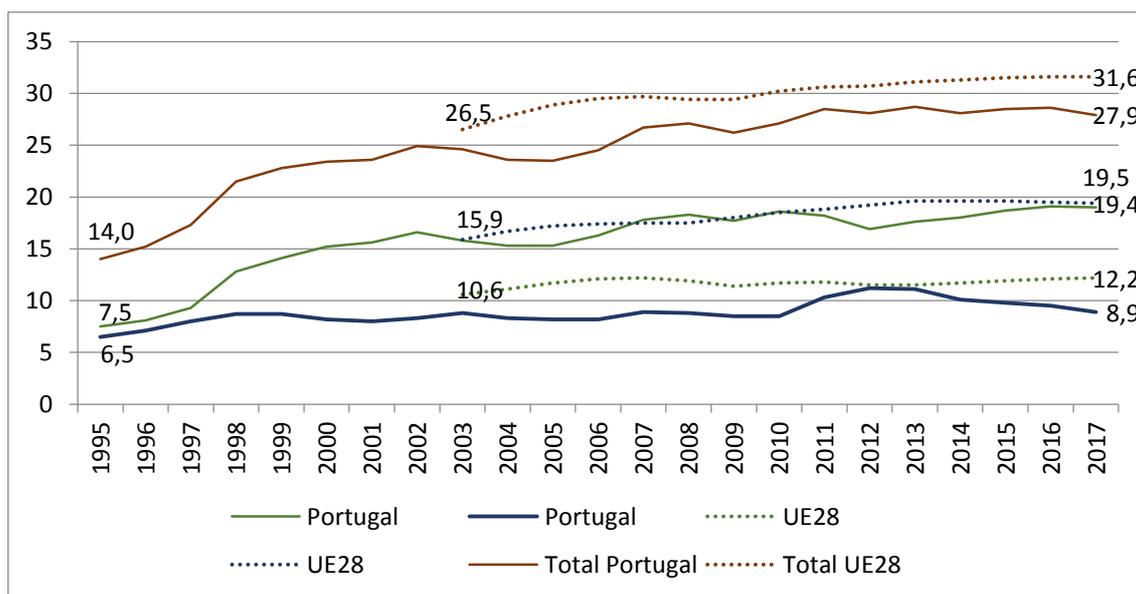
Regras de cálculo para determinação de P1

1 - P1 é igual ao produto da taxa global de formação da pensão pelo valor da remuneração de referência.

2 - A taxa anual de formação da pensão é de 2% por cada ano civil com registo de remunerações.

3 - A taxa global de formação da pensão é o produto da taxa anual pelo número de anos civis com registo de remunerações, tendo por limites mínimo e máximo, respetivamente, 30% e 80%.

Anexo 3

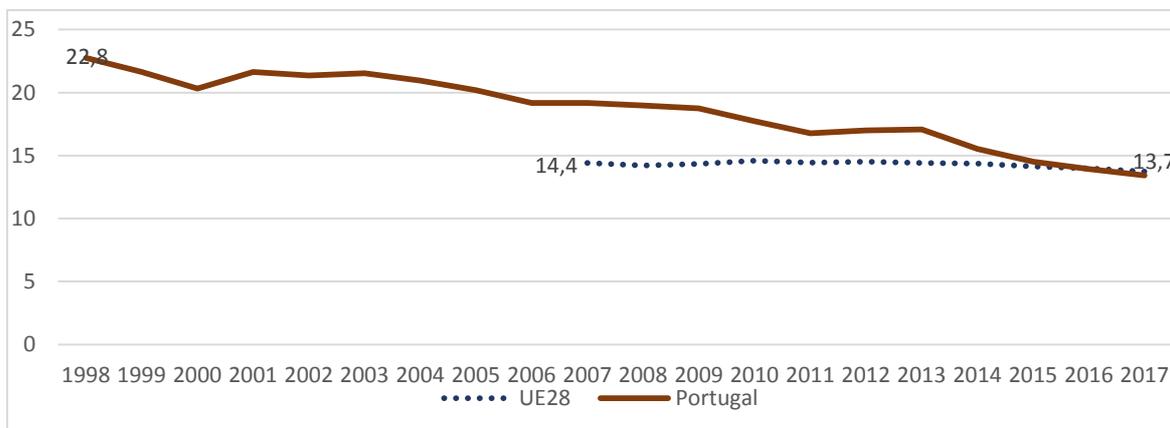


Fonte: Eurostat, Labour Force Survey. Extraído a 26/09/2018

Nota: Total = contratos a termo + contratos a termo parcial

FIGURA 1. Proporção dos contratos de trabalho a termo e contratos a tempo parcial, em Portugal e na União Europeia (UE28), média anual, em percentagem – 1995 a 2018

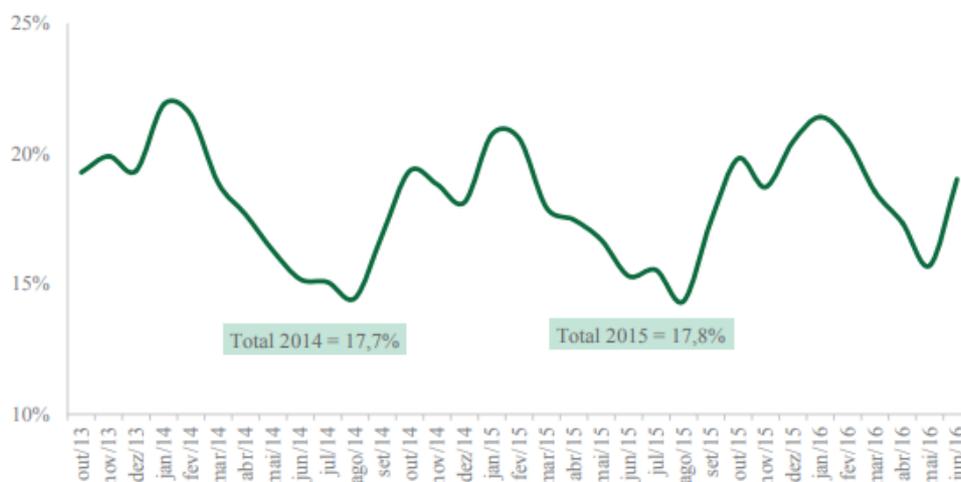
Anexo 4



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, cálculos próprios. Extraído a 26/09/2018

FIGURA 2. Proporção dos trabalhadores independentes no total dos trabalhadores empregados, em Portugal e na União Europeia (UE28), média anual, em percentagem – 1998 a 2018

Anexo 5



Fonte: Livro Verde das Relações Laborais (GEP/MTSSS, 2016)
 Dados: Gestão do Fundo de Compensação do Trabalho.

FIGURA 3. Contratos de trabalho sem termo, em percentagem do total de admissões, outubro 2013- junho 2016

Anexo 6

Tabela VIII

Desenho institucional da proteção (transferências sociais) na velhice - 2018

Contribuições (n.º de anos)	Sistema contributivo	Sistema não contributivo			Montante a auferir €	% não contributiva
	Pensão estatutária €	Pensão social €	CES €	CSI €		
14 anos	:	2.898,14	252,28	2.022,4	5.178,82	100%
15 anos	3.951,64	:	:	1.221,18	5.178,82	23,5%
21 anos	4.360,58	:	:	812,3	5.178,82	15,6%
31 anos	5.450,76	:	:	:	5.450,76	0%

Nota: valores anuais; CES - complemento extraordinário de solidariedade e CSI - complemento solidário para idosos

Fontes: Decreto-Lei n.º 208/2001, Portaria n.º 23/2018, Decreto-Lei n.º 232/2005 e Portaria n.º 53/2018