

PARTE 3

CAPÍTULO VII

As contribuições para a Segurança Social

ANA PAULA QUELHAS

As contribuições para a Segurança Social

Ao discutirmos o eventual impacto de uma reforma fiscal na competitividade da economia portuguesa, teremos, necessariamente, que refletir sobre a questão das contribuições para a Segurança Social¹, mormente as que resultam da aplicação da taxa social única (TSU). O efeito dessas contribuições, bem como o modo como as mesmas são percecionadas, é particularmente relevante no caso das empresas que dependem fortemente do fator trabalho.

Não se pretende aqui proceder ao estudo aprofundado dos regimes de Segurança Social em Portugal ou das respetivas formas de financiamento. Intenta-se, tão só, conduzir uma breve reflexão em torno do papel dual das contribuições sociais, quer enquanto fonte de financiamento do sistema de Segurança Social, quer quanto ao seu caráter obrigatório para as empresas, desatendendo-se, assim, às prestações sociais que são financiadas por via fiscal.

O financiamento da Segurança Social

Desde o início dos anos noventa do século XX, e em linha com a tendência observada em muitos países europeus, que se veicula a ideia da insustentabilidade dos regimes de Segurança Social, em particular dos sistemas públicos de pensões. A eventual rutura financeira destes sistemas encontra-se profundamente condicionada pela evolução demográfica, suscetível de mensuração através do Índice de Envelhecimento (*ageing index*, que corresponde ao número de pessoas com 65 ou mais anos por cada grupo de 100 indivíduos com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos) e o Índice de Longevidade (*longevity index*, que resulta do quociente entre o número de indivíduos com idade igual ou superior a 75 anos e o número de indivíduos com idade igual ou superior a 65 anos).

Tabela 1 - Indicadores de envelhecimento demográfico em Portugal

Indicadores	1960	1970	1981	1991	2001	2011	2020 (a)
Índice de envelhecimento	27,3	34,0	44,9	68,1	102,2	127,8	167,0
Índice de longevidade	33,6	32,8	34,2	39,3	41,4	47,9	48,7

Fonte: www.pordata.pt (acedido em 24 de agosto de 2021).

(a) Valores obtidos em www.ine.pt (acedido em 15 de setembro de 2021).

Para além dos indicadores contidos na tabela acima, devemos também atender às projeções para a população portuguesa, elaboradas por organismos nacionais e internacionais. Assim, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE)², entre 2018 e 2080: 1) a população portuguesa passará de 10,3 para 8,2 milhões de pessoas; 2) o número de jovens (0-14 anos) diminuirá de 1,4 para 1,0 milhões; 3) o número de idosos aumentará de 2,2 para 3,0 milhões; 4) o índice de envelhecimento quase duplicará, passando de 259 para 300 idosos por cada 100 jovens; 5) o mesmo índice de envelhecimento estabilizará cerca de 2050, data em que as gerações nascidas em contexto de fecundidade reduzida, abaixo do limiar de reposição de gerações, já tiverem atingido a idade de 65 anos. Também de acordo com as Nações Unidas, Portugal era, em 2017, o 4.º país do mundo em termos da percentagem na população total de pessoas com 60 ou mais anos – 27,9% –, indicador que ascenderá a 41,7% em 2050 (United Nations, 2017).

Porém, atendendo às características subjacentes ao financiamento dos regimes de Segurança Social em Portugal – forte incidência sobre o fator trabalho e modo de financiamento por repartição – importa reter a evolução de outros dois indicadores, a saber, 1) a percentagem de população em idade ativa e 2) o índice de sustentabilidade potencial. O primeiro, ainda de acordo com os dados do INE, cairá de 6,6 milhões em 2018 para 4,2 milhões em

¹ Recorde-se que, de acordo com o artigo 3.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária, existem três categorias de tributos no contexto do sistema fiscal português: impostos, taxas e contribuições.

A respeito das contribuições, Vasques (2018) esclarece que estas correspondem a uma categoria intermédia dos tributos públicos, entre a taxa e o imposto, destinando-se à compensação de benefícios que apenas presumivelmente serão usufruídos pelo sujeito passivo. Deste modo, assumem uma componente coletiva mais acentuada que a presente nas taxas, envolvendo benefícios individuais, facilmente imputáveis ao sujeito passivo, mas também benefícios coletivos, a atribuir a grupos determinados.

Desde logo, importa referir que as contribuições para a Segurança Social permitem aceder, *grossa modo*, a uma eventual pensão de reforma, a prestações de desemprego, bem como a admissão generalizada aos cuidados de saúde providos pelo Estado. Para além disso, o financiamento do sistema de Segurança Social em Portugal, particularmente no caso das pensões, ocorre numa base de solidariedade intergeracional, ou seja, de acordo com o método de repartição (PAYGO ou *pay as you go*), como teremos ocasião de observar adiante.

² Cfr. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=406534255&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt (acedido em 24 de agosto de 2021).

2050. O segundo indicador³, de acordo com a mesma fonte, evoluirá de 2,59 em 2018 para 1,38 em 2050. Estes dados afiguram-se particularmente severos quando se trata de escrutinar a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Com efeito, o Regime Geral de Segurança Social (RGSS) português é financiado, *grosso modo*, através das contribuições para a Segurança Social, as quais são calculadas através da aplicação da TSU (34,75%) à massa salarial dos trabalhadores. A taxa de 34,75% resulta da soma de 11% e de 23,75%, percentagens estas respetivamente a cargo dos trabalhadores e das empresas.

Para além disso, o sistema é financiado através do método de repartição (PAYGO), de acordo com o qual os fundos captados pelo Estado em cada momento, resultantes das contribuições dos cidadãos ativos, são, nesse mesmo momento, transformadas em prestações sociais, pensões entre outras. No que se refere às pensões, observa-se a transferência de poder de compra de um grupo etário para outro. De acordo com a equação fundamental da repartição, em cada momento t , teremos que:

$$\begin{aligned} \text{Taxa média de contribuição} \times \text{Número de ativos} \times \text{Salário Médio} = \\ = \text{Pensão média} \times \text{Número de inativos reformados} \end{aligned}$$

A sustentabilidade do sistema fica, então, à mercê da evolução demográfica e, bem assim, das condicionantes laborais e da solidariedade intergeracional.

Entre nós, em resposta aos primeiros sinais de envelhecimento demográfico e no enalço da publicação, em 1994, pela Comissão Europeia, do *Livro Branco sobre Política Social Europeia*, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/92, de 15 de fevereiro, foi criado um grupo de trabalho com o propósito de realizar um trabalho análogo para o caso nacional. A Comissão do Livro Branco da Segurança Social conduziu um conjunto de estudos, conjugando cenários alternativos – variantes simples e compostas – referentes ao modo de cálculo do valor das pensões. De acordo com a Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1999, p. 125), “Nenhuma das variantes ensaiadas – simples ou composta – elimina a ruptura financeira do sistema. No entanto os cenários compostos adiam a referida ruptura”, sendo esse adiamento de cerca de 5 anos nas variantes simples e de cerca de 10 anos nas variantes compostas.

No rescaldo do *Livro Branco*, para além da aprovação das sucessivas Leis de Bases da Segurança Social – Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro e Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro –, foram sendo introduzidas outras medidas de reforma⁴ ao nível do sistema público de pensões, entre as quais apontamos o aumento da idade legal de acesso à reforma e a alteração do modo de cálculo do valor das pensões, tendo ainda sido estabelecidos alguns mecanismos de capitalização, como a criação do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, através do Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de agosto, e a criação dos certificados de reforma (regime público de capitalização, já previsto no artigo 82.º da Lei n.º 4/2007), através do Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro.

Impõem-se, porém, duas considerações, sendo a segunda um corolário da primeira. Desde logo, as reformas conduzidas envolvem essencialmente medidas de âmbito paramétrico⁵, ou seja, medidas que alteram e adaptam as diversas componentes dos sistemas em vigor, procurando minimizar ou retardar o surgimento de eventuais défices de financiamento, mantendo, contudo, a arquitetura e o modo de financiamento desses sistemas (Aguiar, 2015). Por outro lado, esta observação permite assinalar o caráter perfeitamente basilar das contribuições enquanto fonte de financiamento do sistema de Segurança Social português.

Acresce, ainda, que o montante de receita captada através de contribuições sociais depende da dinâmica do mercado de trabalho, da evolução da massa salarial e, no limite, do nível de investimento realizado.

³ Este indicador resulta do quociente entre o número de pessoas com idades entre os 15 e os 64 anos e o número de pessoas com mais de 65 anos. De acordo com a base de dados Pordata, o índice de sustentabilidade potencial evoluiu do seguinte modo: 1970 – 7,9; 1980 – 5,6; 1990 – 4,6; 2000 – 4,2; 2010 – 3,6; 2020 – 2,9 (www.pordata.pt, acessado em 12 de setembro de 2021).

Refira-se que este indicador deve ser interpretado enquanto *proxy* do potencial de financiamento dos regimes de Segurança Social, uma vez que a entrada do mercado de trabalho é cada vez mais tardia, para além dos 15 anos considerados no limite inferior, ao mesmo tempo que a idade legal de acesso à reforma ultrapassa os 65 anos.

⁴ Para uma visão mais aprofundada sobre as reformas conduzidas, cfr. Quelhas (2015).

⁵ As medidas de âmbito paramétrico diferenciam-se das medidas de âmbito sistémico, uma vez que estas últimas são de natureza estruturante, impondo uma mudança de paradigma, e perspetivam transformações relevantes ao modo de organização do sistema de proteção social.

As contribuições e a carga fiscal das empresas

Em 2019⁶, as contribuições sociais efetivas (empresas e trabalhadores) corresponderam a cerca de 28% da carga fiscal, abaixo da média da UE 28 (31,6%). Para além disso, estas contribuições registaram, relativamente a 2018, um crescimento de 7,7%, por força do efeito conjugado do aumento do emprego e da remuneração por trabalhador.

Ao longo das várias edições do *Observatório da Competitividade Fiscal*⁷, as empresas apontaram, de modo sistemático, a complexidade e a ineficácia do sistema fiscal português (mais de 50% dos inquiridos). Quando confrontadas com a questão «Quais as áreas que consideram mais importantes para captar/manter investimento?», em 2020, 27% das empresas apontaram a «Redução da carga da Segurança Social», vindo este entendimento a ser reforçado, já que em 2018 e 2019 esta possibilidade foi assinalada, respetivamente, por 16% e 25% das empresas. Para além disso, apenas 10% consideram o «Regime de Segurança Social» como um obstáculo ao investimento, sendo que em 2018 e 2019 essa era a perceção de 5% e 15% dos respondentes, respetivamente. A «Segurança Social» é ainda identificada como custo de contexto por 17% das empresas inquiridas (14% em 2018 e 8% em 2019).

À luz dos elementos apontados, e sem prejuízo da redução da carga fiscal há muito sugerida⁸, as contribuições sociais – bem como o modo de funcionamento da Segurança Social em geral – não correspondem ao principal foco de preocupação das empresas, remetendo para outras sedes de tributação eventuais incentivos ao investimento e à competitividade⁹.

A este propósito, ocorre recordar o conceito de «repercussão para trás» ou de «repercussão regressiva», já proposto por Teixeira Ribeiro (1991). De acordo com o professor de Finanças Públicas, as entidades empregadoras repercutem nos seus colaboradores a carga das contribuições a que estão obrigadas por via da redução dos salários líquidos auferidos. Embora as componentes a cargo das empresas e dos trabalhadores estejam claramente definidas em termos legais – conforme visto anteriormente –, tornando-os a ambos «contribuintes de facto», o fenómeno da repercussão transforma o trabalhador em «contribuinte de direito», transmitindo-lhe o ónus de ambas as contribuições. Este entendimento esvazia, em certa medida, os argumentos das empresas, no que se refere ao real peso das contribuições sociais.

A competitividade e a responsabilidade social das empresas

Nos últimos trinta anos, assistiu-se, em termos globais, à difusão e ao desenvolvimento do conceito de responsabilidade social das empresas (RSE). Embora sublinhando as dificuldades e os desafios subjacentes à tarefa de definição de RSE – em grande medida, devido à sua natureza dinâmica e plural –, Rasche, Morsing e Moon (2017, p. 6) consideram que a RSE corresponde “à integração das responsabilidades sociais, ambientais, éticas e filantrópicas de uma empresa no seu modo funcionamento e estratégia de negócio, em cooperação os *stakeholders* mais relevantes”.

O mesmo intervalo de tempo deu lugar ao surgimento de inúmeros *standards* e normas a observar pelas empresas, tanto em termos de boas práticas, como no que se refere ao modo de divulgação de informação. Entre esses *standards* e normas, permitimo-nos sublinhar o conjunto de 10 princípios fundamentais que configuram o United Nations Global Compact¹⁰, criado pelas Nações Unidas em 2000 e que tem como objetivo primordial a prossecução das boas práticas em matéria de RSE. Com efeito, 4 desses 10 princípios reportam-se a questões laborais. Do mesmo modo, também a norma SA 8000¹¹ engloba um conjunto de preceitos em matéria de emprego, nomeadamente com os modos de contratação, as cargas horárias e a remuneração.

Na literatura, muitos são os estudos que têm procurado aferir em que medida a adoção de práticas de gestão socialmente responsáveis se traduz no aumento de competitividade das empresas. De acordo com Singh e Misra (2021), existem quatro categorias de estudos neste domínio: (1) os que são ambíguos e inconclusivos; (2) os que

⁶ Considera-se o ano de 2019, dada a atipicidade subjacente ao ano de 2020. Cfr. <https://gee.gov.pt/pt/indicadores-diarios/ultimos-indicadores/30186-ine-estatisticas-das-receitas-fiscais> (acedido em 27 de agosto de 2021).

⁷ Cfr. <https://www2.deloitte.com> (acedido em 12 de setembro de 2021).

⁸ De acordo com o referido *Observatório da Competitividade Fiscal*, em 2020, 55% dos inquiridos consideravam o montante da carga fiscal sobre as empresas como um obstáculo à competitividade e à atratividade da economia portuguesa.

⁹ Quelhas e Gaspar (2021) procuram avaliar o modo como a questão da provisão de proteção na velhice é percecionada pelas pequenas e médias empresas nacionais, estudo este que envolve três vertentes: 1) eficiência do sistema de Segurança Social; 2) custo associado às contribuições para a Segurança Social; e 3) perceção relativamente ao papel do sistema privado de provisão, mormente dos planos e dos fundos de pensões.

¹⁰ Cfr. www.globalcompact.org (acedido em 22 de agosto de 2021).

¹¹ Cfr. <https://sa-intl.org/programs/sa8000/> (acedido em 23 de agosto de 2021).

revelam uma relação positiva entre RSE e *performance* organizacional; (3) os que estabelecem uma relação negativa entre RSE e *performance* organizacional; e (4) os que concluem pela inexistência de qualquer relação entre ambos os conceitos.

Entre esses estudos, tomamos o de Magrizos *et al.* (2021), segundo o qual, durante o período de 2010-2015, as empresas que tinham desenvolvido ações em matéria de responsabilidade social, revelaram maior robustez e melhor *performance* financeira comparativamente com empresas onde tal não tinha ocorrido. Por outro lado, e no contexto das ações diretamente relacionadas com os trabalhadores, Anantharaman, Gao e Manchiraju (2021) analisam o modo como a RSE pode ser aplicada na resolução de problemas associados a quebras de provisão no domínio das pensões.

Pese embora a escassez, entre nós, de estudos neste domínio, as temáticas referentes à RSE poderão ser convocadas quando se tratar de discutir o efeito das contribuições sociais e o modo como as mesmas são percecionadas pelas organizações.

Em jeito de síntese, sublinham-se algumas notas finais.

1) As contribuições para a Segurança Social desempenham um papel crucial enquanto fonte de financiamento do sistema. Essa relevância é, naturalmente, mais pertinente em cenários de pressão demográfica.

2) Pese embora a natureza híbrida das contribuições sociais, as empresas percecionam-nas como um custo a suportar. No entanto, colocam-se prioridades mais prementes para as empresas, como a necessidade de redução da complexidade do sistema fiscal no seu conjunto, mormente no que se refere à criação de novas obrigações fiscais, ou de diminuição da própria carga fiscal global. Afigura-se importante referir que o modelo de financiamento tem, em grande medida, permanecido estável ao longo do tempo, o que poderá justificar a relativa complacência com a qual as empresas lidam com as respetivas contribuições.

3) A adoção de boas práticas em matéria de responsabilidade social pode conferir nova dimensão à discussão do peso efetivo das contribuições para a Segurança Social, principalmente se se perspetivar um novo papel para as organizações em matéria de proteção dos seus trabalhadores.

Referências:

Aguiar, M. M. C. (2015). *Pensões – Um Novo Contrato Social para Reconciliar as Gerações*. Lisboa: Bnomics.

Anantharaman, D., Gao, F. e Manchiraju, H. (2021). Does social responsibility always begin at home? The relation between firms' pension policies and corporate social responsibility (CSR) activities. *Review of Accounting Studies*, forthcoming.

Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1999). *Livro Branco da Segurança Social*. Lisboa: edição conjunta do Instituto Nacional de Administração e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

Magrizos, S., Apospori, E., Carrigan, M. & Jones, R. (2021). Is CSR the panacea for SMEs? A study of socially responsible SMEs during economic crisis. *European Management Journal* (<https://doi.org/10.1016/j.emj.2020.06.002>).

Quelhas, A. P. & Gaspar, D. (2021). *How do Portuguese Small and Medium Sized Companies deal with pension provision?* (no prelo).

Quelhas, A. P. (2015). *Longevidade e investimento – Reflexão em torno dos fundos de pensões em Portugal*. Tese de doutoramento, repositório da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 268 pp (<http://repositorio.uportu.pt/xmlui/handle/11328/1372?show=full>).

Rasche, A., Morsing, M. & Moon, J. (Eds.) (2017). *Corporate Social Responsibility: Strategy, Communication, Governance*. Cambridge University Press.

Singh, K. & Misra, M. (2021). Linking Corporate Social Responsibility (CSR) and Organizational Performance: the moderating effect of corporate reputation. *European Research on Management and Business Economics*, 27 (1) (<https://doi.org/10.1016/j.iedeen.2020.100139>).

Teixeira Ribeiro, J. J. (1991). *Lições de Finanças Públicas*. Coimbra Editora.

United Nations (2017). *World Population Ageing: highlights*. United Nations: New York.

Vasques, S. (2018). *Manual de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina.