



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.ª 24/UTAO/2009

Data: **30.06.2009**

NOTA TÉCNICA N.º 7/2009

Avaliação de impacto da Proposta de Lei n.º 270/X/4.^a
“Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social”

Este Relatório de Progresso foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 30 de Junho de 2009.

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental. A UTAO, criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto de 2006, é composta pelos Consultores Técnicos Carlos Marinheiro e Graciosa Neves.

Índice

INTRODUÇÃO	5
I ENQUADRAMENTO	7
II O IMPACTE ORÇAMENTAL DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS AO CÓDIGO CONTRIBUTIVO	8
III A INFORMAÇÃO NECESSÁRIA E DILIGÊNCIAS NO SENTIDO DA SUA OBTENÇÃO	9
IV CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTUDO DO MTSS RELATIVO À “ANÁLISE DO EFEITO FINANCEIRO DO CÓDIGO DOS REGIMES CONTRIBUTIVOS DO SISTEMA PREVIDENCIAL DE SEGURANÇA SOCIAL” E DEMAIS INFORMAÇÃO ENVIADA PELO GOVERNO	10
V CONCLUSÃO.....	12
ANEXOS	13

Índice de tabelas

Tabela 1 – Síntese da quantificação de efeitos financeiros efectuada no estudo do MTSS.....	12
Tabela 2 – Desagregação da taxa contributiva global	15
Tabela 3 – Taxas contributivas – regime geral	15

Índice de figuras

Ilustração 1- Regimes contributivos.....	14
--	----

Introdução

1. Orientação

1 A elaboração da presente Nota Técnica enquadra-se na alínea e) do artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro, aditado pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto.

2 O mandato para a sua execução foi conferido à UTAO por Despacho de Sua Excelência, o Senhor Presidente da Assembleia da República, de 14 de Maio de 2009, na sequência do pedido de contributos formulado pelo Senhor Presidente da 11.ª Comissão, com o seguinte fundamento: *“Tendo em atenção que a matéria tem uma forte componente económica e financeira, considera-se importante que sejam apreciadas genericamente as consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a respectiva aplicação”*.

2. Objectivo

3 A presente Nota Técnica tem como objectivo a avaliação do impacte orçamental decorrente da aprovação da proposta de lei n.º 270/X/4.ª.

4 Embora o despacho do Senhor Presidente da 11.ª Comissão se refira expressamente ao estudo técnico sobre o impacto orçamental, económico ou financeiro, das medidas legislativas admitidas, a alínea e) do n.º 1 do artigo 10.º-A, da Resolução supra referida, que delimita as competências da UTAO, refere-se apenas ao impacte orçamental, aliás em acordo com as valências técnicas que constituem a dotação de especialistas da UTAO, tendo sido nesse sentido que o estudo foi orientado.

3. Plano de trabalho de quantificação de impacte orçamental - metodologia

5 Na definição do plano de trabalho para a quantificação do impacte orçamental identificaram-se os seguintes aspectos:

- Estudo e sistematização do quadro legal em vigor sobre a matéria;
- Estudo e sistematização da proposta de lei;
- Análise comparativa de ambos os quadros legais;
- Aplicação a um universo de referência, de ambos os quadros legais;
- Apuramento dos impactos decorrentes da eventual aprovação da proposta de lei, para os orçamentos do Estado e da Segurança Social.

6 O plano de trabalho não prevê a consideração dos eventuais efeitos da alteração proposta sobre a análise de sustentabilidade financeira da Segurança Social, não porque não seja relevante, mas porque não se dispõe de acesso aos modelos necessários para a sua quantificação.

7 O plano de trabalho não prevê uma análise da eventual reacção do mercado de trabalho à adequação da taxa contributiva à modalidade de contrato de trabalho proposta no artigo 55.º Esta modulação traduz-se na redução da taxa contributiva da entidade empregadora em 1 p.p. nos contratos de trabalho por tempo indeterminado e no agravamento em 3 p.p. da taxa contributiva a cargo da entidade empregadora que incide sobre os contratos de trabalho a termo resolutivo certo. Esta alteração tem impacte orçamental, cujo quantitativo depende do actual universo contributivo (cuja caracterização não é efectuada nos elementos que sustentam a proposta) e da reacção do mercado de trabalho a esta alteração de taxa contributiva.

8 Para além do impacte orçamental da alteração proposta, uma avaliação mais abrangente do impacte da mesma poderia também debruçar-se sobre o impacte no mercado de trabalho e no grau de competitividade da economia portuguesa. O alargamento da base de incidência contributivo proposto irá representar para alguns trabalhadores uma redução do seu rendimento disponível mensal, contrabalançado por um alargamento de algumas prestações (imediatas e diferidas) de segurança social. Na medida em que tal alteração não afecte o rendimento ciclo de vida dessas famílias, eventualidade que os elementos disponíveis não permitem avaliar, não se esperaria qualquer impacte no consumo das famílias que optimizem inter-temporalmente (ao longo do seu ciclo de vida) o seu padrão de consumo. Contudo, o padrão de consumo seria necessariamente afectado em famílias sujeitas a restrições de liquidez que não procedam a essa optimização. O alargamento da base de incidência contributiva a rendimentos actualmente não sujeitos a contribuições, mas apenas a IRS, levará a contribuições por parte das entidades empregadoras sobre esses montantes, o que potencialmente poderá onerar a sua estrutura de custos com o trabalho.

9 A concretização deste plano de trabalho de quantificação de impacte orçamental ficou, no entanto, prejudicada pela ausência dos elementos estatísticos indispensáveis para a sua concretização.

I Enquadramento

I.1 A proposta de lei em análise, Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, tem com objectivo, por um lado sistematizar toda a vasta legislação dispersa que regula esta matéria e por outro adequá-las à realidade actual.

I.2 De acordo com a exposição de motivos «Com o Código proposto procede-se à compilação, sistematização, clarificação, à harmonização dos princípios que determinam os direitos e obrigações dos contribuintes, dos beneficiários do sistema previdencial da Segurança Social, à adequação dos normativos à factualidade contemporânea (...)».

I.3 Deve ter-se presente que se trata de um documento bastante complexo de analisar, do ponto de vista do impacte orçamental, dada a multiplicidade de excepções previstas ao regime geral. Veja-se por exemplo a Ilustração 1 que apresenta de forma esquemática os regimes contributivos para se aferir da multiplicidade de situações particulares envolvidas, designadamente: as especificidades dos âmbitos de incidência, pessoal e material; a fixação de taxas mais favoráveis; isenções ou reduções temporárias de taxas; manutenção de grupos fechados de trabalhadores, aos quais se continuarão aplicar as regras actualmente em vigor; e diferentes ritmos de ajustamento progressivo da base de incidência contributiva e das taxas contributivas.

I.4 Merece destaque, o alargamento das bases de incidência, que passam agora a incluir, no caso dos trabalhadores por conta de outrem, subsídios de refeição, ajudas de custo, abonos de viagem, despesas de transporte, subsídios de residência, abonos para falhas, despesas resultantes da utilização de viatura para uso pessoal, entre outras, aproximando-as dos critérios contidos no Código do Imposto sobre o Rendimento Singular (CIRS) e do rendimento real auferido, com vista a proporcionar aos beneficiários mais protecção social. No caso dos trabalhadores independentes, a base de incidência contributiva passa a ter uma relação directa com o volume de negócios.

I.5 A taxa global aplicável ao regime geral dos trabalhadores por conta de outrem é mantida inalterada em 34,75%. Já a generalidade das outras taxas aplicáveis aos trabalhadores integrados em categorias ou situações específicas, sofrem alterações. A sua modulação depende da especificidade da actividade, da natureza das entidades empregadoras, da atribuição de estímulos ao emprego ou à inclusão de grupos de baixa taxa de integração no mercado de trabalho.

I.6 As eventualidades protegidas são de um modo geral reforçadas, por via do seu alargamento a novos grupos de trabalhadores, por via da extensão a grupos de trabalhadores que só eram beneficiários de uma parcela reduzida das mesmas e também por via do alargamento das bases de incidência contributiva, o que reforça os montantes das prestações.

I.7 Todas as alterações referidas têm impacte no Orçamento da Segurança Social e consequentemente no Orçamento do Estado e na conta consolidada das Administrações Públicas (em contabilidade nacional).

II O impacte orçamental das alterações propostas ao código contributivo

II.1 Têm impacte directo no Orçamento da Segurança Social, e por essa via um impacte indirecto no Orçamento do Estado e na conta consolidada das Administrações Públicas (em contabilidade nacional):

- i. As **alterações propostas nas bases de incidência**, que terão **impacte** tanto na **receita** (fazendo variar quantitativamente as contribuições e as quotizações a receber) como na **despesa**, por força do reforço quantitativo que introduzem nas prestações a pagar.
- ii. As **alterações introduzidas nas taxas contributivas**, que influenciam directamente as receitas, quer por via das contribuições, quer por via das quotizações.
- iii. As alterações produzidas na receita da Segurança Social motivadas por um vasto leque de situações caracterizadas por **bonificações e/ou agravamentos das taxas de regime geral**, associados a uma multiplicidade de situações, acrescidas da manutenção de regimes fechados e bem assim de aplicações faseadas.
- iv. As **alterações do âmbito pessoal das eventualidades protegidas**, passando a abranger mais trabalhadores, em situação de maior risco, como sejam as actividades de carácter intermitente ou sazonal e os trabalhadores com contratos de curtíssima duração. A normalização do nível de protecção de alguns regimes faz com que estes passem a incluir obrigatoriamente algumas valências que agora são optativas. Como já foi referido, o aumento das bases de incidência contributiva tem como consequência directa o aumento das prestações a que o beneficiário tem direito, quer no segmento de repartição quer no segmento de capitalização, introduzindo variações na despesa.

III A informação necessária e diligências no sentido da sua obtenção

III.1 A quantificação destes impactos, em termos estáticos, para o universo de referência de um exercício económico requer o conhecimento da seguinte informação:

- Número de beneficiários sujeitos a quotização, distribuídos em razão do tipo de contrato;
- Valor das remunerações relevantes para efeitos de contribuição/quotização;
- Receitas obtidas durante o período de referência, discriminadas por montantes de contribuições e montantes de quotizações;
- Estimativa da variação da despesa, para o universo de referência, decorrente das alterações das bases de incidência, da alteração das eventualidades cobertas e bem assim das que decorrem da atribuição de prestações sociais calculadas com base em remunerações registadas e sem contrapartida contributiva, da Segurança Social, resultante da aprovação do proposto;
- Face ao mesmo universo de referência e com mesma estratificação por regimes e sub-regimes, valor das remunerações relevantes para efeitos de contribuição/quotização, de acordo com as actuais e as bases de incidência propostas;
- Estratificação do universo das entidades empregadoras, segunda as características da actividade desenvolvida e a sua natureza jurídica;

III.2 A proposta de lei não veio acompanhada da informação a que se refere o número 3 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), motivo pelo qual foram solicitados os elementos estatísticos referidos no parágrafo anterior, a coberto do ofício n.º 94/5.ª COF/ 2009, de 29.05.2009, do Senhor Presidente da COF dirigido a Sua Excelência o Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares, o qual não obteve resposta até à presente data.

III.3 Concomitantemente, a 11.ª Comissão solicitou os estudos, documentos e pareceres fundamentadores da proposta em análise previstos no RAR, tendo o Governo procedido ao envio, numa primeira fase, de 4 documentos: uma nota técnica explicativa da desagregação da taxa contributiva a que se refere o artigo 51.º da Proposta de Lei 3 tabelas referentes ao alargamento das bases de incidência contributiva e sua comparação com as bases de incidência fiscal. Numa segunda fase, o Governo remeteu, no dia 12 de Junho de 2009, um estudo do Ministério do Trabalho e da Segurança social (MTSS) relativo à “Análise do Efeito Financeiro do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social”.

IV Considerações sobre o estudo do MTSS relativo à “Análise do Efeito Financeiro do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social” e demais informação enviada pelo Governo

IV.1 Da análise efectuada aos documentos remetidos pelo Governo e para efeitos de avaliação do impacte orçamental da proposta pode concluir-se que a informação neles contida não é suficiente para proceder à mencionada avaliação.

IV.2 A nota técnica explicativa da desagregação da taxa contributiva, disponibilizada pelo Governo apresenta os traços gerais da metodologia seguida para actualizar o custo técnico das prestações com referência ao ano de 2006. O documento não apresenta, no entanto, em suficiente detalhe a metodologia de cálculo do custo das eventualidades diferidas, nem qualquer anexo contendo a informação estatística de base. Desta forma não é possível à UTAO proceder a uma qualquer apreciação acerca da correcção desse exercício de actualização do custo técnico das prestações.

IV.3 Relativamente aos pressupostos usados na determinação do custo das eventualidades diferidas (invalidez, velhice e morte), parece existir uma incoerência entre a tabela de mortalidade utilizada nesses cálculos e o cálculo do factor de sustentabilidade utilizado na determinação do valor concreto dessas prestações. A referida nota técnica utiliza nos cálculos dos custos dessas prestações diferidas uma tábua de mortalidade francesa, elaborada entre 1988 e 1990, a TV 88/90, em vez de utilizar a Tábua Completa de Mortalidade para Portugal elaborada pelo INE,¹ quando na determinação do montante das pensões se utiliza um factor de sustentabilidade, previsto no artigo 35.º do DL n.º 187/2007, baseado no indicador de esperança média de vida publicado pelo INE.

IV.4 Quanto ao estudo do MTSS relativo à “Análise do Efeito Financeiro do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social” importa referir:

- i. Os elementos estatísticos apresentados no estudo não se encontram suficientemente detalhados de forma a permitir que a UTAO proceda a uma validação desse estudo, não apresentando, entre outros, os dados estatísticos referentes à estratificação do número de beneficiários e remunerações por regime e sub-regime;
- ii. A maior parte dos cálculos apresentados pelo MTSS estão sustentados em dados de 2008 e foram realizados apenas para o 1.º ano de vigência do diploma, não

¹ A última das quais diz respeito ao período 2006 – 2008 (tendo sido divulgada a 29 de Maio de 2009).

tendo sido apresentados cálculos para os demais anos. Sendo o 1.º ano de vigência do diploma o ano de 2010 e a sua aplicação gradual, o ano cruzeiro ocorrerá apenas em 2017;

- iii. Nenhum dos cálculos apresentados tem em conta a evolução demográfica;
- iv. Não foi apresentada qualquer estimativa para a evolução da despesa, sendo que se infere dos termos do estudo que o MTSS considera que essa evolução será pouco relevante;
- v. Apesar de ser referida por diversas vezes a importância da sustentabilidade financeira do sistema de segurança social, não foram apresentados elementos que permitam concluir sobre o impacte da alteração legislativa proposta sobre a sustentabilidade desse sistema; não é designadamente efectuada qualquer actualização ao Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social, apresentado anualmente no Relatório do Orçamento de Estado;
- vi. Parte da variação de receita esperada da aplicação da alteração legislativa proposta vai ser suportada pelo Orçamento do Estado (como seja, entre outros o caso dos bolseiros e trabalhadores com deficiência), não tendo assim qualquer impacte nas necessidades de financiamento (em termos consolidados) das Administrações Públicas, designadamente na óptica da contabilidade nacional;
- vii. Existem algumas inconsistências metodológicas, como seja a utilização de dados referentes aos beneficiários trabalhadores independentes referentes a 2008 em conjunto com informação fiscal referente a 2007;
- viii. Não inclui qualquer estimativa da subsidiação prevista para o novo regime dos trabalhadores sazonais;
- ix. O estudo do MTSS assenta numa simulação estática, não estimando a reacção do mercado de trabalho à alteração legislativa proposta;
- x. Consequentemente, *o objectivo definido no estudo de quantificar o efeito financeiro global da proposta de lei, não parece ter sido atingido.*

IV.5 A Tabela 1 sintetiza a quantificação de efeitos da alteração legislativa proposta considerados no estudo do MTSS. Tal como se pode verificar, são apenas simulados os efeitos sobre a receita no primeiro ano de aplicação da proposta de lei, não se simulando o impacte sobre a receita uma vez terminado o período de transição (ano cruzeiro), nem o impacte a longo prazo tendo em conta a evolução demográfica. Também não são apresentadas quaisquer estimativas do impacte da alteração legislativa proposta sobre a despesa do sistema previdencial.

Tabela 1 – Síntese da quantificação de efeitos financeiros efectuada no estudo do MTSS

Unidade: milhões de euros	Receita			Despesa		
	1.º ano	Final período transição	Longo prazo	1.º ano	Final período transição	Longo prazo
Efeito da modulação da taxa contributiva	-2,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Alargamento BIC	42,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Revisão taxas/BI Conv. TCO	-7,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Trab. Independentes	55,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Revisão regime Seguro Social Voluntário	1,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Grupos fechados	-11,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Soma de efeitos quantificados*	78,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Notas: * A soma de efeitos quantificados no estudo só é passível de se efectuar caso os diferentes efeitos tenham sido simulados de forma mutuamente exclusiva. O estudo não apresenta suficiente informação para aferir da validade desta hipótese. | *Abreviaturas:* BIC – base de incidência contributiva; TCO – trabalhadores por contra de outrem; BI – base de incidência; n.d. – não disponível.

V Conclusão

V.1 Pelo que antecede pode-se concluir que os estudos apresentados pelo MTSS não constituem um verdadeiro estudo de impacte legislativo da alteração proposta, uma vez que não se pronunciam sobre o impacte orçamental global, imediato e a prazo, decorrente da aprovação da proposta de lei, seja ao nível da receita, seja ao nível da despesa do sistema previdencial da Segurança Social. Os documentos remetidos pelo Governo são igualmente omissos relativamente ao eventual impacte da aprovação das alterações propostas sobre o mercado de trabalho e a economia portuguesa.

V.2 A falta de resposta ao pedido de solicitação de informação estatística e a ausência dessa mesma informação nos estudos do MTSS, inviabilizam a quantificação do impacte orçamental (análise custo-eficácia) por parte da UTAO.

V.3 A ausência dos referidos elementos não permite ainda à UTAO efectuar uma validação da análise de impacte orçamental efectuada pelo MTSS.

ANEXOS

Ilustração 1- Regimes contributivos

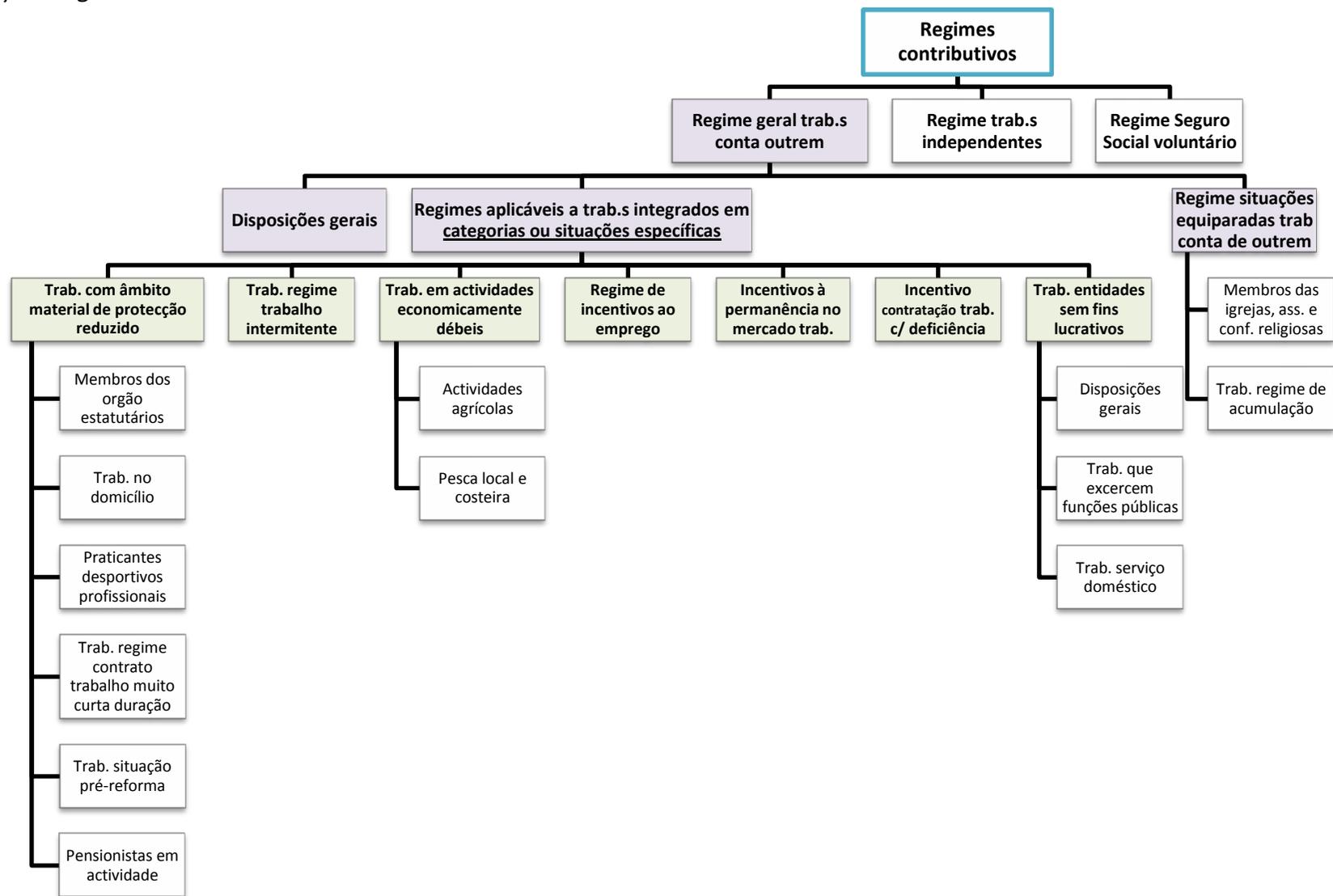


Tabela 2 – Desagregação da taxa contributiva global

	Eventualidades protegidas														
	Total			Custo			Administração			Solidariedade Laboral			Política Emprego		
	Actual	PPL	Δ	Actual	PPL	Δ	Actual	PPL	Δ	Actual	PPL	Δ	Actual	PPL	Δ
Encargos familiares	2,15	0,00		1,90	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,19	0,00	0,00	0,00		0,00
Doença	3,05	1,40	-1,65	2,70	1,33	-1,37	0,08	0,03	-0,05	0,27	0,04	-0,23			
Doença profissional	0,50	0,50	0,00	0,16	0,06	-0,10	0,00	0,00	0,00	0,34	0,44	0,10			
Parentalidade	0,73	0,76	0,03	0,65	0,72	0,07	0,02	0,02	0,00	0,06	0,02	-0,04			
Desemprego	5,22	5,13	-0,09	3,59	3,76	0,17	0,11	0,09	-0,02	0,36	0,12	-0,24	1,16	1,16	0,00
Invalidez	3,42	4,30	0,88	2,51	3,51	1,00	0,08	0,09	0,01	0,25	0,12	-0,13	0,58	0,58	0,00
Velhice	16,01	20,21	4,20	14,16	19,10	4,94	0,44	0,48	0,04	1,41	0,63	-0,78			
Morte	3,67	2,45	-1,22	3,25	2,31	-0,94	0,10	0,06	-0,04	0,32	0,08	-0,24			
Total	34,75	34,75		28,92	30,79		0,89	0,77		3,20	1,45		1,74	1,74	

Tabela 3 – Taxas contributivas – regime geral

Regime geral				
		Entidade empregadora	Trabalhador	Taxa global
Regime		23,75%	11,00%	34,75%
	Regime geral	23,75%	11,00%	34,75%
PPL	Contratos sem termo	22,75%	11,00%	33,75%
	Contratos a termo	26,75%	11,00%	37,75%