

PROJECTO DE LEI N.º 156/X

DIVERSIFICAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO - A NOVA FORMA DE CONTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS PARA A SEGURANÇA SOCIAL COM BASE NO VALOR ACRESCENTADO BRUTO

O Sistema Público de Segurança Social, universal e solidário, constitui um decisivo vector de protecção social de todos os portugueses e portuguesas sendo crucial, que no momento actual, se assegure o aprofundamento do seu papel através da melhoria das modalidades de prestações sociais, da promoção de medidas que visem uma adequada capacidade de resposta do Sistema às necessidades dos seus contribuintes/beneficiários, da garantia do direito de participação das organizações sindicais nas instituições do Sistema a par das medidas que promovam a consolidação da sua sustentabilidade financeira.

Ao longo de décadas, algumas forças políticas e partidárias têm argumentado com a (pretensa) falta de solidez financeira do Sistema Público de Segurança Social com o único objectivo de acabar com o seu carácter público, universal e solidário e de transferir importantes receitas geradas no Sistema para os fundos de pensões e para servir outros interesses privados.

Mas a verdade é que o Sistema Público gerou, ao longo de décadas, um importante volume de receitas, resultante da contribuição dos trabalhadores e garantiu o pagamento de importantes prestações sociais protegendo os cidadãos na doença, velhice, invalidez, no desemprego e em outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

Ele não foi, contudo, devidamente potenciado pelos sucessivos Governos mantendo-se em Portugal baixos níveis de protecção social e a mais baixa protecção social “per capita” da União Europeia. Mas este facto não põe em causa o seu papel insubstituível na protecção dos (as) trabalhadores (as) e dos cidadãos (ãs).

De facto, os sucessivos governos mantiveram políticas de subfinanciamento do sistema motivada pela falta de cumprimento integral das fontes de financiamento previstas na lei. São disso exemplo as dívidas acumuladas ao longo de décadas por parte das entidades patronais, que no fim do 1º semestre de 2005 ultrapassavam os 3. 200 milhões de euros, associadas à fuga ao pagamento de contribuições por parte dos contribuintes mais poderosos, a par das subdeclarações de remunerações e ainda a falta de cumprimento pelo Estado das transferências financeiras que lhe eram devidas para financiar a Acção Social e os regimes não contributivos ou fracamente contributivos (a dívida do Estado à segurança social era de 11.711 milhões de euros, entre 1997 e 2005).

Mas, igualmente, as consequências das políticas macro-económicas e do pacto de estabilidade têm vindo a repercutir-se negativamente na perda de receitas resultantes, designadamente: dos baixos salários dos trabalhadores por conta de outrem, do fecho e deslocalizações de empresas, da economia clandestina (que oscila entre os 20 e os 22% do PIB), da redução do período contributivo de milhares de trabalhadores aos quais foi imposta a reforma (não por razões de idade, mas por antecipação) e o crescente desemprego. Acrescem os passos que têm vindo a ser dados na redução de importantes direitos sociais, com destruição da universalidade dos direitos e a amplitude dos seus beneficiários.

A evolução do volume de receitas e despesas do Sistema Público de Segurança Social não podem continuar a ser usadas numa estratégia de redução de importantes direitos sociais e de enfraquecimento do papel do Sistema Público de Segurança Social.

Recorda-se que as conclusões do Livro Branco da Segurança Social afastaram os cenários dramáticos de alegada falência do Segurança Social Pública alimentados por interesses alheios ao próprio Sistema Público. A este propósito, importa recordar que o anterior governo do Partido Socialista, no contexto da aprovação da Lei n.º 17/2000,

afirmou que, então, foram criadas condições ao nível da repartição das responsabilidades de financiamento que permite, “atenuar significativamente as pressões financeiras expectáveis nos próximos 50 anos”.

A sustentabilidade financeira do Sistema Público de Segurança Social radica-se na aplicação de um conjunto articulado de medidas visando designadamente: um programa de emergência de combate à fraude e à evasão contributiva; o combate à subdeclaração de salários e à retenção de contribuições pelas entidades patronais; o reforço de meios técnicos, humanos e financeiros dos serviços com funções inspectivas; o impedimento de desvio de receitas da segurança social para os fundos de pensões privados através da introdução de tectos contributivos; a adequação das fontes de financiamento às diferentes modalidades e prestações sociais distinguindo-se o que deve ser financiado pelas respectivas contribuições, pelo Orçamento do Estado e por outras receitas próprias do Sistema. É ainda necessário o Fundo de Reserva da Segurança Social dos meios financeiros previsto na lei procedendo à compensação das verbas não transferidas entre 2003 e 2005.

Mas é necessário ir mais longe na necessidade e possibilidade de concretização do princípio da diversificação das fontes de financiamento inscritos no artigo 79º da Lei n.º 17/2000 de 8 de Agosto, reafirmado no artigo 108º da lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro o que implica a “ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros, tendo em vista, designadamente a redução dos custos não salariais da mão-de-obra”.

De facto, o sistema de cálculo das contribuições para a Segurança Social que continua a vigorar foi criado num período em que dominavam as empresas de trabalho intensivo, as quais eram a fonte da maior parte da riqueza criada no País.

Mas devido ao rápido desenvolvimento tecnológico e à crescente globalização económica e financeira as empresas de trabalho intensivo têm perdido a sua importância na criação da riqueza nacional, e são fundamentalmente as empresas de capital e conhecimento intensivo que ocupam cada vez mais esse lugar.

Assim, o sistema de cálculo das contribuições das empresas com base na massa salarial criado há cerca de 50 anos revela-se cada vez mais desajustado e injusto, na medida em

que penaliza fortemente as empresas de trabalho intensivo agravando os seus custos não salariais, e favorece as empresas de capital e conhecimento intensivo que, apesar de serem hoje as principais fontes da riqueza e dos lucros gerados no país, contribuem para a segurança social com uma percentagem mais baixa da riqueza criada, já que as remunerações têm um peso cada vez mais reduzido relativamente à riqueza que criam todos os anos.

De acordo com dados publicados pelo INE em 2002 (Sistema de Contas Integradas das empresas: 2001 – 2002), e tomando como base um universo constituído por 272.245 empresas, as contribuições destas empresas para a segurança social representaram em média, em 2002, cerca 10,9% do seu VAB (Valor Acrescentado Bruto), ou seja, da riqueza que criaram naquele ano.

No entanto, as contribuições das empresas para a segurança social são extremamente desiguais. De acordo com os dados publicados pelo INE, em 2002, as empresas com um VAB médio por trabalhador de 15.770 euros por ano contribuíram para a segurança social com 11,4% do VAB; as com um VAB médio por trabalhador de 21.030 euros por ano contribuiriam para a segurança social com 12,1% do seu VAB; e as com um VAB médio por trabalhador de 32.396 euros por ano contribuíram para a segurança social com apenas 10% do seu VAB.

Se estivessem disponíveis dados que permitissem agrupar as empresas, por um lado, de trabalho intensivo, e, por outro lado, de capital e conhecimento intensivo, a desigualdade nas contribuições para a segurança social seriam certamente ainda maiores e mais visíveis.

No entanto, um estudo feito com base em dados de 1994 referente às 500 maiores empresas a funcionarem no País, revelou que estas empresas contribuem, em média, para a segurança social com apenas 6% do seu VAB.

Estes factos são responsáveis por três consequências: diminuição relativa a prazo das contribuições para a Segurança Social; penalização da criação de emprego; desequilíbrio concorrencial entre empresas.

Impõe-se, pois, de acordo com o estabelecido na própria Lei de Bases Gerais ampliar as “bases de obtenção de recursos financeiros”.

Esta actualização e modernização do sistema de cálculo das contribuições das empresas para a segurança social deve ser feita sem pôr em perigo a sustentabilidade financeira da Segurança Social, ou seja, o fluxo actual de receitas da segurança social, pois o que está em causa é vital para o bem-estar de milhões de portugueses.

E lembrando que é necessário igualmente legislar noutras matérias que devem constituir também receitas do Sistema como a do estabelecimento de uma taxa a incidir sobre as transacções financeiras realizadas nas bolsas de valores, o projecto de lei que o Grupo Parlamentar do PCP centra-se de forma inovadora sobre uma nova forma de contribuição com base no Valor Acrescentado Bruto das empresas o que irá permitir incentivar a criação de emprego, diminuir, a prazo, as contribuições das empresas de trabalho intensivo para a segurança social, reequilibrar condições de concorrência entre empresas, assegurar a possibilidade de melhorar o nível das pensões de reforma por velhice e invalidez.

Recordamos que o PCP apresentou na anterior legislatura um projecto de lei visando a criação de uma nova fórmula de contribuição das empresas para a segurança social com base no valor acrescentado bruto (VAB), tendo contado com a abstenção dos partidos da direita e com os votos favoráveis dos restantes grupos parlamentares, iniciativa que acabou por caducar.

O projecto-lei que agora apresentamos visa os seguintes aspectos:

- Durante um período de transição de três anos mantém-se o actual sistema contributivo com base na taxa social única sobre as remunerações a par com uma taxa de 10,5% sobre o VAB de cada empresa contribuinte a calcular no final de cada exercício a partir dos dados constantes da declaração anual de rendimentos em IRC, que é um valor inferior quer à contribuição média de todas as empresas (10,9% do VAB segundo o INE) quer em relação aos dois grupos mais numerosos das empresas cuja contribuição varia entre 11,4% do VAB e 12,1% do VAB segundo também o INE;

- O produto desta taxa sobre o VAB será comparado com o somatório dos valores pagos mensalmente pela entidade empregadora calculada com base nas remunerações pagas, ou seja, da forma como é calculada a contribuição das empresas antes da entrada em vigor deste projecto de lei. Se o valor obtido com base no VAB for superior às contribuições liquidadas durante o ano a partir das remunerações dos trabalhadores, a empresa em causa entregará a diferença ao Sistema de Segurança Social até ao final do primeiro semestre do ano seguinte àquele a que respeitam as contribuições; caso contrário, o montante a pagar pela empresa será o calculado com base nas remunerações e pago mensalmente;
- Este regime só é aplicável às empresas que no exercício anterior ao da aplicação do novo regime tenham apresentado um volume total de proveitos superior a € 500.000,00, considerando que é este o valor determinado para as empresas obrigadas a apresentar mensalmente as declarações de IVA (deixando de fora as pequenas e médias empresas);
- Após o final do período de transição, entrarão em vigor taxas contributivas para as empresas diferenciadas a aplicar sobre as remunerações e sobre o VAB;
- A taxa contributiva diferenciada sobre as remunerações será aplicada mensalmente e servirá para calcular a contribuição da empresa que ela terá de pagar mensalmente à segurança social, funcionando também como garantia mínima de contribuição da empresa para a segurança social;
- A taxa de contribuição diferenciada sobre o VAB será aplicada no fim de cada ano, e se o valor obtido for superior à quantia paga durante o ano (somatório dos pagamentos mensais) a empresa entregará a diferença à segurança social; se for inferior ao somatório do entregue mensalmente será este que funcionará como contribuição para a segurança social, ficando assim garantido um mínimo certo de receitas para a segurança social;
- Na fixação de taxas diferenciadas, serão reduzidas as taxas que incidem sobre as empresas de trabalho intensivo;
- As quotizações dos trabalhadores para a segurança social continuarão a ser calculadas com base nas suas remunerações efectivas;
- Os excedentes de receita resultante da aplicação desta nova forma de cálculo reverterão para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Neste quadro, os deputados do Grupo Parlamentar do PCP apresentam o seguinte projecto de lei visando “Uma nova forma de contribuição para a Segurança Social com base no Valor Acrescentado Bruto”:

Artigo 1º

Os montantes das contribuições das entidades empregadoras para os regimes de segurança social são determinadas simultaneamente pela aplicação das taxas legalmente previstas para as contribuições das entidades empregadoras com base nas remunerações auferidas pelos trabalhadores ao seu serviço que constituam base de incidência contributiva, e pela aplicação de uma taxa sobre o Valor Acrescentado Bruto (VAB).

Artigo 2º

1 - O VAB de cada empresa será determinado, anualmente, com base nos dados constantes da declaração anual de rendimentos apresentada à Administração Fiscal para efeitos de IRC.

2 - As contribuições para a segurança social em função do VAB incidirão sobre um valor correspondente a 10,5% do VAB determinado nos termos do número anterior.

Artigo 3º

1 - As entidades empregadoras contribuintes dos regimes de segurança social continuarão a efectuar mensalmente, nos termos da legislação aplicável, o pagamento das respectivas contribuições com base na aplicação das taxas legalmente previstas às remunerações dos trabalhadores ao seu serviço que constituam base de incidência contributiva, sem prejuízo do disposto no artigo 5º.

2 - No final de cada ano, o somatório dos valores pagos mensalmente por cada entidade contribuinte nos termos do número anterior será comparado com o valor da percentagem do VAB respectivo apurado nos termos do nº2 do artigo 2º.

3 - Se o valor obtido com base no VAB for superior ao somatório anual das contribuições da entidade empregadora com base nos valores pagos mensalmente resultante da taxa aplicável sobre as remunerações dos trabalhadores, a entidade contribuinte deverá entregar ao Sistema de Segurança Social, até ao final do primeiro semestre do ano seguinte àquele a que respeitam as contribuições, a soma correspondente à diferença entre estes dois valores; caso contrário, será o montante calculado com base na aplicação da taxa contributiva sobre as remunerações e pago mensalmente que funcionará.

Artigo 4º

1 - A nova forma de cálculo das contribuições das empresas previsto neste diploma só é obrigatoriamente aplicável às entidades empregadoras que apresentem, no exercício anterior ao da aplicação do regime, um volume total de proveitos superior a € 500.000,00.

2 - As entidades a quem não seja aplicável obrigatoriamente o disposto no número anterior poderão, mediante declaração, optar pela aplicação do regime geral.

3 - Caso optem pelo regime geral deverão conservar-se neste por um período mínimo de três exercícios, salvo se durante este período for atingido o montante previsto no número 1.

Artigo 5º

1 - Após o final do período referido no artigo anterior, entrarão em vigor taxas contributivas para as empresas diferenciadas sobre o VAB e sobre as remunerações, sendo as taxas sobre remunerações aplicadas mensalmente e funcionando como garantia mínima de contribuição das empresa, devendo as taxas contributivas sobre as remunerações e sobre o VAB serem fixadas de forma a assegurar a sustentabilidade financeira do Sistema de Segurança Social.

2- As taxas contributivas das empresas de trabalho intensivo deverão ser mais reduzidas.

3 - O Governo publicará, por Decreto-Lei, as taxas diferenciadas previstas no número anterior.

Artigo 6º

As quotizações dos trabalhadores para a segurança social serão determinadas pela incidência das taxas constantes da lei sobre as remunerações efectivamente auferidas.

Artigo 7º

No decurso do período de três anos a partir da entrada em vigor do presente diploma o Governo deverá, por Decreto-Lei, legislar no sentido de serem gradualmente reduzidas a multiplicidade de taxas de cotizações e contribuições existentes.

Artigo 8º

Os excedentes de receitas resultantes da aplicação desta Lei reverterão a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Artigo 9º

Este diploma entra em vigor com a publicação da Lei do Orçamento de Estado posterior à sua aprovação.

Assembleia da República, 15 de Setembro de 2005

Os Deputados,