



COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

RELATÓRIO SOBRE O PROJECTO DE LEI Nº 156/X

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

1. PREÂMBULO

O presente Projecto de Lei foi apresentado pelos deputados do Grupo Parlamentar do PCP em 15 de Setembro do ano de 2005 e em 19 de Setembro do mesmo ano, o Senhor Presidente da Assembleia da República despachou este Projecto de Lei para esta Comissão Parlamentar.

Esta matéria foi objecto em anterior Legislatura de debate em Plenário; o diploma baixou à Comissão mas não teve qualquer seguimento.

Conforme se infere do preâmbulo do presente Projecto de Lei, pretende-se manter o Sistema Público de Segurança Social, como um Sistema universal e solidário, que constitua um decisivo vector de protecção social de todos os portugueses e portuguesas, sendo crucial assegurar o seu aprofundamento através da melhoria das modalidades de prestações sociais.

Julgo não afirmar nada de invulgar se referir que todas as forças políticas têm publicamente demonstrado a sua preocupação quanto à solidez financeira, em particular a de médio e longo prazo, do Sistema Público de Segurança Social. E neste contexto o Sistema tem vindo a ser financiado pelas contribuições dos trabalhadores, pelas contribuições das empresas e dos empresários, pelas transferências do Orçamento de Estado, e, mais recentemente, o Governo consciente da falta de recursos financeiros no Sistema de Segurança Social, propôs e foi aprovado o aumento dos impostos, mais concretamente o IVA, consignando-o ao financiamento do Sistema Público de Segurança Social.

A diversificação no financiamento do Sistema não é propriamente uma novidade. Há muito que algumas das forças políticas em Portugal e na Europa, bem como estudiosos desta matéria, têm reflectido sobre a mudança da base tributária quanto às contribuições a pagar para o Sistema Público de Segurança Social.

Com a actual forma de cálculo parece-me estarmos, quanto ao financiamento do Sistema, em presença de um eventual “paradoxo”, o de as contribuições a pagar serem apenas calculadas tendo por base e referência a massa salarial. Continuamos a persistir em ignorar uma realidade: a existência sectorial de actividades económicas, umas mais

intensivas em mão-de-obra, e outras mais intensivas em capital, ou ainda dentro do mesmo sector de actividade económica, o diferente grau de desenvolvimento do sistema produtivo de cada empresa.

O eventual “paradoxo” consta da particularidade de que aqueles que dão mais emprego são os que mais contribuem para o financiamento da Segurança Social, e os que menos emprego directo oferecem, resultado muitas das vezes de investimento em novas tecnologias, em que substituem o homem pela máquina, ou se inserem em sectores mais intensivos em capital, menos contribuem e pagam para o Sistema de financiamento da Segurança Social, mas a resolução deste problema não poderá nunca colocar em risco o financiamento do Sistema de Segurança Social.

O melhor caminho é ou parece ser aquele que oferece melhor caminhada e mais segurança. Não tem sido fácil encontrar o melhor trilho desde logo porque muitos dos estudiosos argumentam a necessidade de não penalizar a modernização das empresas e da actividade económica, esta sempre mais associada ao investimento em capital intensivo, esquecendo-se por vezes da referenciada distinção sectorial dos investimentos mais ou menos intensivos em mão de obra ou capital.

A apresentação de um Projecto de Lei sobre uma matéria tão importante quanto esta, é sempre oportuna, e muito importante no debate político, mas tem de ser necessariamente enquadrada num aprofundado estudo técnico e sobretudo seria desejável que se tratasse de um sistema simples e homogéneo para todos os contribuintes.

A fundamentação da desejável alteração do Sistema, que eu próprio subscrevo como necessária tendo como argumento o não pagamento pelas empresas das contribuições, e por isso mesmo, a acumulação de dívidas ao Sistema de Segurança Social, ou ainda que pretensamente poderá contribuir para aumentar os salários, não poderá ser a substância na mudança da base tributária. As dívidas continuarão a existir independentemente da base tributária das contribuições, e os salários são uma das componentes dos custos empresariais. Não poderemos perder do horizonte que a fuga combater-se-á com a mudança de mentalidades e com a intensificação da fiscalização, e os aumentos salariais terão de ter por base o crescimento da produtividade. A mudança da base tributária terá de compatibilizar modernização e equidade na contribuição para o financiamento do Sistema de Segurança Social.

2. DO OBJECTO E MOTIVAÇÃO

No presente Projecto de Lei propõe-se genericamente um sistema misto na base tributária do cálculo das contribuições. Assim, no seu artigo 1º, pretende-se que os montantes das contribuições das entidades empregadoras para os regimes de segurança social seriam determinados 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 a base de incidência contributiva, e pela aplicação de uma taxa sobre o Valor Acrescentado Bruto (VAB). e

no número 2, do artigo 2º, adianta-se que as contribuições para a segurança social em função do VAB incidirão sobre um valor correspondente a 10,5% do VAB determinado.

Simultaneamente parece-me que, o Projecto de Lei, na minha leitura, insere dúvidas quanto ao critério proposto do VAB, desde logo porque no articulado admitem a possibilidade das entidades empregadoras, contribuintes dos regimes de segurança social, continuarem, mensalmente, nos termos da legislação aplicável, a pagarem as respectivas contribuições com base no actual sistema, e, posteriormente, admitem uma correcção que resultará da comparação entre o valor que foi pago e que deveria ser pago tendo por base de cálculo o VAB, remetendo-se o acerto a pagar, no caso deste valor ser superior à entrega efectuada, para o semestre seguinte. Neste caso a proposta, surpreendentemente, significaria para algumas empresas um agravamento contributivo. Poder-se-á sempre argumentar que o presente projecto de diploma insere em si o princípio da precaução quanto à garantia de o novo sistema não reduzir as receitas já existentes, no entanto não deixa de ser também significativo o facto da nova forma de cálculo das contribuições das empresas, previsto no presente diploma, só ser obrigatoriamente aplicável às entidades empregadoras que apresentem no exercício anterior ao da aplicação do regime, um volume de proveitos superior a 500 000,00 euros, podendo as outras entidades, mediante declaração optar pela aplicação do regime geral.

3. CONCLUSÕES

- a) Esta alteração na base do sistema contributivo nunca poderá colocar em causa a viabilidade do financiamento do Sistema de Segurança Social, e por isso mesmo, o presente Projecto de Lei deveria fundamentar-se num mais aprofundado estudo e reflexão.
- b) A forma de cálculo das contribuições das entidades empregadoras no presente Projecto de Lei só se aplicaria às entidades em que o volume de proveitos seja superior a 500.000,00 euros;
- c) Às restantes entidades empregadoras aplicar-se-ia o regime geral actualmente em vigor;
- d) O presente projecto, a ser aprovado, para além da sua complexidade agravaria ainda mais a situação “parafiscal” de algumas empresas.
- e) Coexistiriam dois modelos a servirem de base ao cálculo das contribuições das entidades patronais;
- f) A alteração da base de cálculo das contribuições no financiamento do Sistema de Segurança Social deve assentar em metodologias e critérios simples e ter presente o princípio da equidade contributiva dos contribuintes, num sistema contributivo homogéneo e transversal a todos os sectores.

4. PARECER

- a) O Projecto de Lei nº 156/X, que pretende alterar diversificando as fontes de financiamento do Sistema de Segurança Social, preenche, os requisitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis para poder ser discutido e votado em Plenário da Assembleia da República.
- b) Os Grupos Parlamentares reservam as suas posições de voto para o Plenário da Assembleia da República.
- c) Nos termos regimentais aplicáveis, o presente Relatório, Conclusões e Parecer, é remetido ao Sr. Presidente da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 14 de Março de 2006

O Deputado Relator

O Presidente da Comissão

Victor Baptista

Mário Patinha Antão