

NOTAS TÉCNICAS

4

Taxas Contributivas



LIVRO VERDE | Grupo de trabalho | Reformas Paramétricas

COMISSÃO PARA A
SUSTENTABILIDADE
DA SEGURANÇA SOCIAL

Notas Técnicas

Notas Técnicas

Taxas Contributivas

Noémia Goulart

Introdução

O amadurecimento do sistema de segurança social conduzirá inevitavelmente ao aumento da despesa no longo prazo, razão pela qual é necessário perceber corretamente e atempadamente o nível de financiamento necessário ao seu equilíbrio em cada momento, através de um reforço das reservas do sistema ou de ajustamentos ao seu modelo de financiamento. Num contexto em que se equacionem reformas paramétricas ao Sistema Previdencial, é incontornável um olhar mais atento à principal fonte de financiamento deste sistema e aos seus elementos estruturais. Referimo-nos às contribuições sociais, à taxa contributiva e à base de incidência, respetivamente.

A taxa contributiva de um sistema de proteção social corresponde a um valor percentual aplicado a uma base de incidência contributiva, que permite determinar o seu nível de financiamento sob a forma de contribuições sociais. Dependendo do tipo de sistema (benefício ou contribuição definida) e do modelo de financiamento (repartição ou capitalização), pode ainda determinar o nível de proteção social conferido pelo sistema. Assim, a natureza das contribuições será distinta consoante os princípios que fundamentaram a fixação da taxa subjacente e a sua finalidade.

Tendo presente que as contribuições sociais do sistema de segurança social português são calculadas com base numa taxa unificada, que abrange várias eventualidades e que não existe na verdade apenas uma taxa contributiva mas sim diversas taxas contributivas, considera-se pertinente proceder a uma análise das componentes consideradas na determinação da Taxa Contributiva Global (TCG), bem como das demais taxas contributivas praticadas no sistema de segurança social, as quais se encontram previstas no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (CC).

A fixação da taxa contributiva de um sistema de proteção social é um aspeto central, visto que a esta se exige a resposta a vários objetivos, que nem sempre são coerentes entre si. Diversos estudos nacionais e internacionais sobre este tema fornecem um enquadramento útil na apreciação da taxa contributiva do sistema de segurança social português, permitindo perspetivar alterações que possam ser equacionadas para clarificar o seu papel no financiamento do sistema previdencial, contribuindo para reforçar a sustentabilidade, equidade e justiça intergeracional do sistema.

1. A Taxa Contributiva Global

1.1. Enquadramento conceptual

O financiamento de um sistema de segurança social obedece a vários princípios. Sobre este tema Cichon *et al* (2004) sistematizam as práticas internacionais sobre as regras, princípios e tipos de contribuições subjacentes ao financiamento de sistemas de proteção social. Este quadro é relevante para enquadrar o financiamento do sistema de segurança social português, em especial no que concerne ao Sistema Previdencial. No âmbito de sistemas de natureza contributiva, destacamos como particularmente importantes para a confiança e sustentabilidade do sistema, as regras ou princípios da solidariedade financeira, da equivalência financeira coletiva e da equidade intergeracional. De acordo com a regra da *solidariedade financeira*, as contribuições sociais são cobradas em função da capacidade contributiva dos beneficiários, independentemente dos riscos a que cada um se encontra sujeito ou da sua situação pessoal. Este princípio leva a que nos regimes de seguro social, a taxa contributiva aplicável seja uma taxa uniforme. A regra da

equivalência financeira coletiva determina que o valor atual de todas as receitas futuras do regime seja igual ao valor atual de todas as despesas futuras previstas para esse regime. De acordo com os citados autores, esta regra tem três consequências na fixação da taxa contributiva: (i) deve garantir que o regime está em equilíbrio financeiro; (ii) permite uma redistribuição do rendimento entre grupos desde que o equilíbrio financeiro seja assegurado no longo prazo, podendo este equilíbrio ser conseguido com recurso a reservas capitalizadas ou pelo método da repartição; (iii) os recursos do sistema resultantes da aplicação dessa taxa devem ser consignados à despesa do sistema, não havendo lugar a financiamento de despesas alheias ao sistema nem recurso a fontes de financiamento complementares. A aplicação da regra da *equidade intergeracional* garante que os membros de sucessivas gerações devem suportar aproximadamente o mesmo esforço contributivo ao longo da sua vida ativa e aceder ao mesmo nível de benefícios, traduzida em termos de taxa de substituição, sustentando assim, o contrato social subjacente ao sistema de segurança social.

Estes princípios refletem-se no tipo de contribuições e no modelo de financiamento dos sistemas de proteção social. Os sistemas de proteção social públicos, financiados de acordo com o método de repartição pura têm habitualmente associados níveis de contribuições próximos do nível de despesa, podendo haver lugar a um ajustamento periódico da taxa contributiva. A taxa contributiva é habitualmente mais baixa nos primeiros anos do sistema, aumentando à medida que o sistema vai amadurecendo. Quando o sistema atinge a maturidade, o universo de pensionistas é estável e a taxa contributiva estabiliza indefinidamente. Taxas contributivas fixas estão normalmente associadas a algum grau de capitalização no financiamento do sistema (capitalização parcial ou total), revertendo o excesso de financiamento, sempre que existir, a favor de um fundo de reserva, gerido em regime de capitalização para fazer face às pressões que naturalmente decorrem da maturação do sistema. O volume do fundo de reserva depende da duração de período de equilíbrio definido e do grau de financiamento fixado para o final de período, o qual por sua vez depende do objetivo do fundo: fazer face a dificuldades de liquidez ou assegurar o financiamento parcial das responsabilidades, associadas aos sistemas de pensões (Cichon *et al*, 2004).

Qualquer que seja o modelo adotado e a maior ou menor importância dada a cada princípio, a fixação da taxa contributiva é, em regra, uma decisão política que tem em conta vários fatores. Para além do seu impacto na carga fiscal, Cichon *et al* (2004) identificam como condicionantes a ter em conta na fixação da taxa contributiva o custo político associado à volatilidade da taxa, a necessidade de ajustar o nível de custos não salariais das empresas à situação económica em cada momento, a existência de capacidade técnica para assegurar uma adequada gestão das reservas bem como a existência de mercados financeiros para as absorver.¹ Importa pois, analisar as características da taxa contributiva do sistema previdencial português, à luz destes princípios enquadradores.

1.1.1. Os princípios na Lei de Bases da Segurança Social

A Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) contempla vários princípios relevantes para a análise da taxa contributiva e do seu papel no financiamento do sistema de segurança

¹ Em Portugal existe um fundo de reserva – o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – cuja gestão e aplicação nos mercados financeiros é assegurada pelo IGFCSS, I.P. criado para o efeito.

social. O princípio da solidariedade consta da LBSS desde a sua primeira versão (Lei n.º 28/84 de 14 de agosto), tendo sido densificado na Lei que lhe sucedeu (Lei n.º 17/2000 de 8 de agosto). Este princípio (atual artigo 8.º da LBSS),² enforma o modelo de financiamento do sistema de segurança social concretizando-se (i) no plano nacional, através da transferência de recursos entre cidadãos, de forma a permitir a todos uma efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de rendimentos sociais mínimos para os mais desfavorecidos; (ii) no plano laboral, através do funcionamento de mecanismos redistributivos no âmbito da proteção de base profissional; e (iii) no plano intergeracional, através da combinação de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização.

No que respeita ao financiamento do sistema, a LBSS de 2000 veio introduzir o princípio da adequação seletiva (atual artigo 89.º), disciplinando a afetação das fontes de financiamento do sistema em função da natureza e objetivos das diferentes modalidades de proteção social.³ Conjugado com o artigo 90.º - Formas de Financiamento - resulta que a receita das contribuições sociais e das quotizações deve financiar as prestações substitutivas dos rendimentos de atividade profissional do sistema previdencial – repartição bem como as políticas ativas de emprego e formação profissional. O princípio da contributividade previsto no artigo 54.º da LBSS (introduzido em 2000 e reforçado em 2002), a par do princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento, legitimou assim, a consignação da receita de contribuições sociais exclusivamente ao financiamento do sistema previdencial – repartição, clarificando-se que este sistema é fundamentalmente autofinanciado por contribuições sociais, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações.⁴ O princípio da diversificação das fontes de financiamento (artigo 88.º), introduzido igualmente em 2000, vem permitir a ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros, tendo em vista, designadamente, a redução dos custos não salariais da mão-de-obra. A aplicação deste princípio permite alargar o financiamento do sistema e em particular do sistema previdencial a outras fontes de financiamento, mesmo que tal implique, um afastamento da lógica do regime laboral.

Estes quatro princípios (solidariedade, contributividade, adequação seletiva e diversificação das fontes de financiamento) sustentaram a reestruturação do financiamento do sistema de segurança social ao longo do tempo, conduzindo à afetação da receita das contribuições sociais exclusivamente ao financiamento do sistema previdencial. Durante várias décadas as contas da segurança social evidenciaram os sucessivos défices de financiamento dos regimes não contributivo e equiparados, os quais resultaram na afetação de receitas de contribuições sociais ao financiamento de despesa que pela sua natureza não contributiva, deveria ter sido suportada pela solidariedade nacional, ou seja, por via de transferências do Orçamento do Estado. Esta situação manteve-se até 2008, ano em que o princípio da adequação seletiva foi plenamente implementado no orçamento da segurança social.⁵

² Da Lei n.º 4/2007 de 16 de janeiro.

³ O princípio da adequação seletiva foi introduzido pela primeira vez na LBSS n.º 17/2000, de 8 de agosto.

⁴ Segundo Cabral (2020) o princípio da contributividade associa duas ideias, que defende não tinham que ter necessariamente uma ligação entre si: por um lado a ideia de que o sistema previdencial é autofinanciado o que por força da aplicação do princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento implica que o financiamento deste sistema se faça exclusivamente através de contribuições sociais e por outro, a ideia de que existe um sinalagma direto entre o que é pago pelos beneficiários do sistema e o que dele obtém em troca sob a forma de prestações, o que implica uma interdependência mútua entre direitos e obrigações.

⁵ Na sequência da publicação do Decreto-lei n.º 367/2007 que estabelece novas regras de financiamento do orçamento da segurança social.

O princípio da coesão intergeracional introduzido em 2000 vai ao encontro da necessidade de garantir que o sistema de segurança social salvaguarda o equilíbrio e equidade geracionais na assunção de responsabilidades (atual artigo 13.º), para que diferentes gerações suportem os mesmos custos, acedendo ao mesmo nível de benefícios, em linha com o princípio da equidade intergeracional referido no ponto anterior.

A LBSS estabelece assim, um conjunto de princípios relevantes para a definição da sua matriz de financiamento com consequências sobre a fixação da taxa contributiva. A determinação do montante das contribuições e quotizações encontra-se regulada no artigo 57.º que dispõe que as taxas contributivas são fixadas, actuarialmente, em função do custo de proteção das eventualidades previstas, salvaguardando a possibilidade de adequações ao valor da taxa em situações específicas. O mesmo artigo abre a possibilidade de se preverem mecanismos de adequação do esforço contributivo, justificados pela alteração das condições económicas, sociais e demográficas, designadamente mediante a conjugação de técnicas de repartição e de capitalização. Estas especificidades são concretizadas no Código Contributivo (Lei n.º 110/2009 de 16 de setembro). O artigo 15.º desta lei define a taxa contributiva como “um valor em percentagem, determinado actuarialmente em função do custo da proteção das eventualidades previstas no presente Código, sendo afeta à cobertura das diferentes eventualidades e às políticas ativas de emprego e valorização profissional”.

1.1.2. A natureza jurídica das contribuições

Sem pretender entrar numa discussão aprofundada sobre a matéria, uma análise sobre a taxa contributiva do sistema de segurança social não pode deixar de atender à natureza jurídica das contribuições. A doutrina tributária divide o sistema tributário português entre dois tipos de tributos, os impostos, tributos unilaterais, e as taxas, tributos bilaterais, não identificando as contribuições sociais como figura tributária independente.

Vasques (2008) define as contribuições sociais (na parte suportada pelo trabalhador) como “*prestações pecuniárias e coativas exigidas por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação administrativa presumivelmente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo.*”⁶ Ou seja, as contribuições não são contrapartida de prestações efetivas, mas de prestações apenas presumidas, podendo essa presunção não se confirmar para cada sujeito passivo. Considera que as contribuições sociais são tributos distintos das taxas e dos impostos, sendo antes tributos marcados pelo princípio da equivalência: (i) enquanto equivalência de benefício por haver uma contrapartida sob a forma de prestações); (ii) pela equivalência jurídica (por existir um sinalagma presumido); (iii) pela equivalência económica (por via da definição atuarial do valor das taxas contributivas por referência ao custo técnico das eventualidades); (iv) pela equivalência de grupo, decorrente da coletivização do risco e pelo facto de permitirem ao sujeito passivo obter, em troca do esforço contributivo, prestações sociais que visam a compensação de rendimentos perdidos no âmbito das eventualidades protegidas.

Por sua vez Cabral (2010) define contribuições sociais como “*prestações pecuniárias de carácter obrigatório e definitivo,*⁷ *afetas ao financiamento de uma ampla categoria de*

⁶ Vasques (2008), página 189.

⁷ Em certas circunstâncias as contribuições sociais na componente das quotizações não são definitivas. Nos termos do artigo 262.º do CC têm direito ao reembolso de quotizações os beneficiários que: a) Se invalidem com incapacidade total permanente para o trabalho sem que tenham preenchido o prazo de garantia para a atribuição da pensão; b) Tenham completado 70 anos de idade e não preencham o

despesas do sistema previdencial de segurança social e de outras, designadamente das políticas ativas de emprego e de formação profissional, pagas em favor de uma entidade de natureza pública, tendo em vista a realização de um fim público de proteção social". Esta autora sustenta uma aproximação das contribuições sociais aos impostos, ainda que as primeiras apresentem algumas peculiaridades. Para esta autora o valor das contribuições sociais não é alheio à manifestação de riqueza do beneficiário, na medida em que o seu apuramento depende do valor da remuneração, ou seja, da capacidade económica do sujeito. Assim, é o princípio da capacidade contributiva que desempenha um papel mais importante na qualificação das contribuições sociais, uma vez que a segurança social considera os rendimentos no "*princípio e no fim. No princípio, porque os rendimentos são a base de incidência e a taxa contributiva é proporcional; no fim, porque a prestação substitutiva dos rendimentos é tão aproximada quanto possível*" desses rendimentos. Outro argumento da autora a favor desta qualificação assenta na utilização da receita das contribuições sociais no financiamento de despesa que extravasam o âmbito da proteção social como é o caso do financiamento das políticas ativas de emprego e formação profissional, contribuindo para diluir a perspectiva sinalagmática das contribuições sociais, tornando assim, difícil sustentar o bilateralismo destas.

Na análise desenvolvida por Neves (1996) este autor considera que as contribuições sociais e os impostos partilham semelhanças, na medida em que ambos os tributos são devidos a entidades de direito público (apesar das instituições da segurança social pertencerem à administração indireta do Estado) e apresentam carácter geral forçado, o que as caracteriza como verdadeiras imposições financeiras, embora a coatividade não seja total na medida em que o sistema permite situações de pagamento voluntário para a segurança social. Acresce ainda o facto das contribuições terem uma finalidade financeira coletiva, destinando-se à realização de despesas sociais a favor da sociedade em geral, resultantes dos riscos sociais legalmente definidos e respeitantes a grupos de cidadãos titulares de direitos subjetivos. Distingue as contribuições dos impostos por se tratarem de receitas consignadas ao sistema de segurança social, não podendo ser afetadas a outros fins de forma geral e indiscriminada e pelo facto de existirem ainda elementos de sinalagmatismo na medida em que o pagamento das contribuições pode condicionar de várias formas a concessão de prestações, o que não sucede com os impostos, dada a sua natureza completamente unilateral. Salienta ainda algumas particularidades associadas às contribuições sociais que não existem nos impostos como a possibilidade do seu pagamento retroativo em determinadas situações, o pagamento facultativo, a possibilidade de optar em determinadas circunstâncias pela base de incidência contributiva ou ainda o instituto da equivalência à entrada de contribuições.⁸

Apesar das semelhanças entre contribuições e impostos, as contribuições sociais não compartilham, na sua totalidade, as características dos impostos nem das taxas, não são unilaterais, nem bilaterais. As contribuições sociais são receitas obtidas, em regra, de forma coerciva e consignadas ao sistema de segurança social, situação diferente do que sucede com os impostos, mesmo considerando aqueles cuja receita se encontra afeta ao financiamento de despesa da segurança social. A presente nota apresenta uma breve

prazo de garantia para atribuição da pensão por velhice. O montante do reembolso de quotizações corresponde ao custo técnico das eventualidades de invalidez, velhice e morte, na proporção das quotizações pagas pelo beneficiário, sobre as remunerações que constituíram base de incidência contributiva, revalorizadas, nos termos legais, à data de apresentação do requerimento de reembolso.

⁸ O pagamento retroativo de contribuições prescritas é permitido em situações especiais, não sendo, porém, exigíveis coercivamente. O pagamento facultativo de contribuições e a possibilidade de escolha da base de incidência são possíveis no âmbito do regime dos trabalhadores independentes e do Seguro Social Voluntário. O instituto da equivalência à entrada de contribuições permite o registo de direitos, na carreira contributiva sem que se verifique o pagamento de contribuições sociais, equivalendo na prática a uma isenção.

análise à evolução da taxa contributiva ao longo do tempo, por forma a avaliar se essa evolução a tem aproximado, na sua natureza, ao conceito de imposto ou de um tributo bilateral, baseado em princípios de equivalência.

1.1.3. A evolução da Taxa Contributiva Global

O sistema previdencial atual herdou a tradição previdencialista instituída em Portugal em 1935 (Cabral, 2010), sob a forma de seguros sociais obrigatórios para os trabalhadores do comércio, indústria e serviços. Estes seguros eram geridos por Caixas de Previdência, sendo financiadas por contribuições dos trabalhadores e entidades empregadoras, calculadas pela aplicação de taxas contributivas sobre as remunerações dos trabalhadores. Esta receita financiava prestações concedidas no âmbito dos riscos sociais então protegidos, abrangendo encargos familiares, doença, maternidade, invalidez, velhice e morte. Esta lógica de seguros setoriais permaneceu até 1962, ano em que foi publicada a Lei n.º 2115 que veio proceder a uma primeira consolidação do sistema, criando uma taxa unificada para aquelas eventualidades no valor de 20,5%. Esta taxa era aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, no regime geral de previdência, mantendo a possibilidade de fixação das taxas contributivas por eventualidades. As taxas praticadas eram determinadas actuarialmente,⁹ sendo a respetiva receita gerida em regime de repartição pelas Caixas de Previdência de âmbito distrital no que diz respeito às eventualidades de encargos familiares, maternidade e doença e em regime de capitalização pela Caixa Nacional de Pensões e pela Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais, no que concerne às eventualidades de invalidez, morte, velhice e doenças profissionais.

Em 1977 o alargamento do âmbito pessoal e material do sistema justificou a alteração das taxas contributivas do regime geral de previdência,¹⁰ tendo o [Decreto-lei n.º 29/77](#), de 20 de janeiro, fixado a taxa em 26,5% cabendo, respetivamente, 7,5% e 19% aos trabalhadores e às entidades patronais abrangidas pelo regime geral em vigor. Nesse ano foi criado o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS, I.P.) o qual ficou com a responsabilidade de gerir a receita de contribuições de forma global e centralizada.

A generalização do sistema de Segurança Social a todos os trabalhadores trouxe uma alteração ao seu modelo de financiamento para uma lógica de repartição pura, tendo a taxa contributiva aplicável ao novo regime geral dos trabalhadores sido desligada da lógica securística até então vigente e conseqüentemente, do custo atuarial da proteção conferida pelo sistema. A fixação da taxa global passou a ser feita no orçamento da segurança social, bem como a afetação das receitas pelos regimes e eventualidades. Para Ilídio das Neves a introdução desta lógica de taxas globais provocou um desvirtuamento das bases de financiamento dos regimes contributivos de segurança social, por via de transferências internas entre eventualidades e entre regimes, sob o pretexto da aplicação do princípio da solidariedade.

O Decreto-lei n.º 513-M/79 de 26 de dezembro reviu novamente a taxa contributiva para 28,5% repartida entre entidade empregadora e trabalhador na proporção de 20,5% e 8%

⁹ Uma contribuição diz-se atuarial quando se baseia em dois fatores: a dimensão do benefício a ser pago na eventualidade segurada e a probabilidade da eventualidade se verificar. Num sistema de pensões, o respeito equilíbrio atuarial corresponde à diferença entre os valores atualizados das contribuições sociais (especificamente orientados para pensões) e das despesas com pensões no decurso de um certo período de tempo (Mendes, 2011).

¹⁰ O âmbito material corresponde aos riscos sociais cobertos pela taxa contributiva. O âmbito pessoal determina os grupos de beneficiários abrangidos pelo sistema.

respetivamente. Esta alteração na forma de fixar a taxa contributiva afastou a TCG do princípio da equivalência, obscurecendo o nexos entre o esforço contributivo realizado e a proteção conferida pelo regime geral dos trabalhadores por conta de outrem em cada uma das eventualidades.¹¹ Conferiu-lhe uma natureza mais próxima de um imposto sobre remunerações, com a especificidade da receita gerada estar consignada ao financiamento de despesas específicas na esfera da segurança social. A própria utilização que foi dada à receita de contribuições sociais suscita esta questão uma vez que, para além de financiar prestações sociais de natureza contributiva, foi utilizada para financiar prestações não contributivas, despesas de ação social e despesas com políticas de emprego e formação profissional, abrangendo universos de beneficiários distintos do universo coberto pelo regime contributivo.^{12,13}

Em 1984 foi publicada a primeira Lei de Bases da segurança Social – a Lei n.º 28/84 de 14 de agosto – que veio criar os regimes de segurança social, separando o regime geral (contributivo) do regime não contributivo. O regime geral seria financiado por contribuições dos beneficiários e das entidades empregadoras, determinadas pela incidência de taxas fixadas no Orçamento da Segurança Social sobre as remunerações ou equiparadas (artigos 52.º e 53.º). O regime não contributivo deveria ser financiado por transferências do Orçamento do Estado (artigo 54.º).

O Decreto-Lei n.º 140-D/86 de 14 de junho veio unificar as contribuições para a segurança social, para o fundo de desemprego e para a proteção no âmbito das doenças profissionais, com o objetivo de racionalizar e simplificar os procedimentos contributivos e reduzir os custos unitários das empresas. Da fusão destas taxas resultou uma redução da taxa em 1 p.p. a cargo das entidades empregadoras. Apesar da criação da Taxa Social Única (TSU), a verdade é que esta taxa convivia com um leque alargado de taxas contributivas especiais. A TSU constituía na prática uma taxa contributiva global, financiando a globalidade das eventualidades protegidas pelo regime contributivo, cabendo-lhe assegurar também o financiamento dos demais encargos que as contribuições sociais suportam,¹⁴ nomeadamente as despesas de administração, com a especificidade de incluir ainda o financiamento de políticas de emprego e formação profissional.

Em 1986, aquando da sua aprovação a TSU foi fixada em 35,5%,¹⁵ sendo suportada por entidades empregadoras e trabalhadores na proporção de 24 p.p. e 11 p.p. respetivamente. A esta taxa acrescia 0,5 p.p. a cargo das entidades patronais, destinados ao financiamento da proteção em caso de riscos profissionais. Em 1995 o Orçamento de Estado¹⁶ procedeu à revisão da TSU para 34,25%, integralmente refletida numa redução da taxa da entidade patronal em 0,75 p.p. mantendo-se a quotização suportada pelo trabalhador.¹⁷ Esta redução foi compensada pela criação do IVA Social correspondente a um adicional de 1 p.p. à taxa normal do IVA, sendo a respetiva receita consignada ao sistema de segurança social. Atualmente, constitui uma das exceções previstas em matéria

¹¹ Ver preâmbulo do Decreto-lei n.º 199/99 de 8 de junho.

¹² Recordar-se que de acordo com o princípio da equivalência financeira os recursos do sistema resultantes da aplicação da taxa contributiva devem ser consignados à despesa do sistema, não havendo lugar a financiamento de despesas alheias ao sistema nem recurso a fontes de financiamento complementares. Eventuais excedentes devem ser afetos a um fundo de reserva.

¹³ As contribuições sociais foram por vezes utilizadas como se de receitas gerais se tratassem (impostos) e não de receitas consignadas (caraterístico das contribuições e quotizações).

¹⁴ Neves (1996).

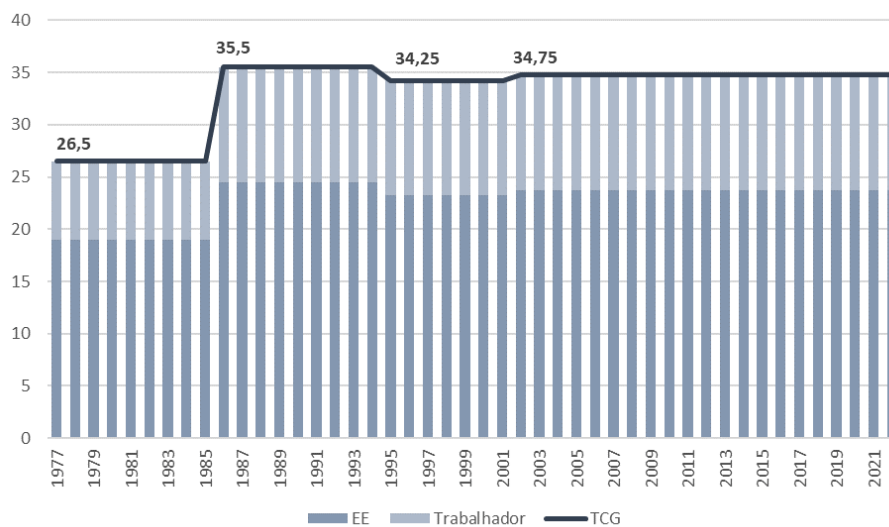
¹⁵ Autorização legislativa prevista na Lei n.º 9/86 de 30 de abril, que aprovou o Orçamento de Estado para 1986.

¹⁶ Artigo 24.º da [Lei n.º 39-B/94 de 27 de dezembro](#). O artigo 32.º da mesma lei aprova o aumento de 1 p.p. da taxa normal do IVA, cuja receita é consignada à segurança social.

¹⁷ 34,75%, se considerarmos integrados os 0,5% da taxa de acidentes.

de consignação de receitas fiscais na Lei de Enquadramento Orçamental.¹⁸ Esta viria a constituir uma das primeiras abordagens à diversificação das fontes de financiamento do sistema de segurança social,¹⁹ ainda que este princípio apenas viesse a ser consagrado na LBSS em 2000. A taxa contributiva foi atualizada mais tarde pelo Decreto-lei n.º 199/99 de 8 de junho, fixando-se em 34,75%, revendo novamente a taxa a cargo das entidades patronais para 23,75%. O seu valor global bem como a repartição a cargo da entidade patronal e do trabalhador não voltou a sofrer alterações desde então (ver Gráfico 1). Com exceção de algumas situações especiais aplicáveis a grupos profissionais com especificidades previstos na lei, a taxa contributiva é aplicada de forma uniforme sem atender a riscos específicos dos beneficiários.

Gráfico 1 - Evolução da Taxa Contributiva Global (%)



Apesar da relativa estabilidade do valor da TCG, uma análise à sua evolução mostra que esta foi adquirindo características distintas ao longo do tempo, desafiando vários princípios enunciados subjacentes à fixação de taxas contributivas. Com efeito durante duas décadas a receita das contribuições sociais, apesar de consignada ao regime contributivo, financiou, em concorrência com transferências do OE, despesa de segurança social não contributiva, constituindo, na prática, uma receita consignada ao sistema de segurança social *tout court*, e não apenas ao financiamento de despesa contributiva. A falta uma verdadeira separação orçamental da receita e despesa de cada regime terá, porventura, contribuído para a manutenção desta situação, mesmo depois da criação do fundo de reserva da segurança social.

Em 2000 verificou-se uma alteração relevante que concede ao princípio da equivalência financeira na afetação da receita contributiva.²⁰ O artigo 83.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto veio determinar a transferência para um fundo de reserva, a ser gerido em regime de capitalização, de uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais das quotizações a cargo dos trabalhadores, até que aquele fundo assegurasse a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos. A implementação tardia desta regra (quinze anos depois da criação da TSU) e o cumprimento irregular da mesma,²¹ tiveram reflexo na capacidade de financiamento do fundo, e no tempo

¹⁸ Artigo 16.º da [Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro](#).

¹⁹ A par do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

²⁰ A equivalência financeira implicaria que a taxa contributiva fosse definida por forma a garantir o equilíbrio atuarial, igualando assim, as contribuições sociais ao longo da vida ao valor das prestações sociais a receber, previsivelmente, ao longo desse mesmo período.

²¹ Apesar da transferência de quotizações apenas se ter verificado em três anos, o fundo tem sido reforçado por via da transferência de saldos do Sistema Previdencial, para os quais contribuíram a receita das quotizações retida no sistema Previdencial – Repartição.

necessário para atingir aquele objetivo. O fundo de reserva - Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – poderá assumir um papel determinante no financiamento do sistema previdencial caso se reforce o princípio da equivalência financeira e da equidade intergeracional do sistema, por forma a reduzir a pressão sobre gerações futuras no financiamento do sistema previdencial – repartição.

1.1.4. A desagregação da Taxa Contributiva Global

A Taxa Contributiva Global (TCG), anteriormente designada de TSU, constitui um referencial, aplicado à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, abrangendo o leque mais alargado de proteção social que o sistema concede, designado por âmbito material. Apesar desta taxa contributiva corresponder a um valor global, pode ser desdobrada por eventualidade mediante a aplicação de técnicas de desagregação da taxa, as quais podem, segundo Ilídio das Neves, traduzir-se numa desagregação jurídica, atuarial ou financeira. Na técnica de desagregação jurídica a taxa é parcelada, correspondendo cada eventualidade a uma taxa autónoma. A desagregação atuarial implica a desagregação da taxa global *ex-ante* e a sua afetação ao financiamento de cada eventualidade. Por último, o método da desagregação financeira implica uma avaliação *ex-post* do custo de cada eventualidade com base nas contas dos últimos exercícios (Ilídio das Neves, 1996).

Em Portugal até 1977 a desagregação da taxa contributiva foi efetuada com base no método atuarial, sendo a receita gerida em regime de capitalização financeira. A repartição da taxa contributiva por eventualidades terminou em 1977, com fundamento, por um lado, no facto de a desagregação em vigor na altura se encontrar desatualizada face ao crescente volume dos encargos nas modalidades de invalidez, velhice e sobrevivência e, por outro, na circunstância do Decreto-Lei n.º 124/77, de 1 de Abril, ter previsto como competência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social a contabilização do valor global das contribuições, discriminadas por regimes e não por eventualidades.²² Aquela portaria refere no preâmbulo que o regime financeiro introduzido retira “*qualquer significado à distribuição da taxa global de contribuições por modalidades*”. O abandono da desagregação da taxa contributiva assentou essencialmente em razões de ordem administrativa, associada à perceção de que a passagem do método de financiamento da capitalização pura para a repartição pura, tornaria irrelevante o conhecimento do custos associado a cada eventualidade. O financiamento da proteção far-se-ia de forma global, compensando os défices de umas eventualidades com os excedentes que decorressem de outras.

A desagregação da TCG foi retomada por força do disposto na primeira LBSS (Lei n.º 28/84 de 14 de agosto), tendo sido atualizada em três momentos desde que foi criada: em 1993, 1999 e 2009. A primeira desagregação foi apresentada no Decreto-Lei n.º 326/93 de 25 de setembro, sendo atualizada pelo Decreto-Lei n.º 200/99 de 8 de junho. Estes diplomas vieram clarificar o custo de cada eventualidade do âmbito material do regime geral (desagregação vertical) e as diversas componentes associadas à gestão de cada eventualidade a suportar pela taxa, designadamente: o custo técnico da proteção, as despesas de administração, uma componente de solidariedade laboral e o custo das políticas ativas de emprego e valorização profissional (desagregação horizontal).

²² Regime contributivo e regime não contributivo.

Definiram também os princípios gerais a obedecer na fixação de taxas contributivas mais favoráveis. A desagregação da taxa viria a ser novamente objeto de revisão no CC em 2009, mantendo o seu valor global, por via da redução de algumas componentes.²³

A reintrodução da desagregação da taxa em 1993,²⁴ veio assim permitir uma melhor visibilidade e transparência sobre os custos da proteção garantida em cada eventualidade e das transferências verificadas entre estas. Porém esta desagregação apenas refletia a distribuição da receita de contribuições a cada eventualidade, com base no peso da despesa com cada eventualidade face à massa salarial declarada naquele ano (custo de cada eventualidade em regime de repartição pura).²⁵ Embora o valor da TCG se tenha mantido relativamente estável, o Decreto-Lei n.º 326/93 previa que a sua desagregação fosse reapreciada periodicamente, com base na análise atuarial dos dados das contas da segurança social, por forma a refletir a evolução das dinâmicas demográfica, económica e social do país, bem como a evolução legislativa que as prestações fossem sofrendo ao longo do tempo.

A revisão de 1999 trouxe uma alteração do método de apuramento dos custos de cada eventualidade, no que concerne às prestações diferidas.²⁶ O fundamento técnico utilizado para a fixação da TCG, ou para a sua desagregação passou a refletir uma maior preocupação com a necessidade de garantir a equivalência financeira no que que respeita às eventualidades diferidas e uma maior equidade intergeracional. Esta alteração ocorre no contexto de reforço já referido do papel atribuído ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Nesse ano, a desagregação do custo técnico da taxa foi apurada tendo em conta o custo atuarial da proteção nas eventualidades diferidas (invalidez, na velhice e na morte) por *“forma a projetar as necessárias reservas de capitalização, corporizadas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, em termos que preservem a desejável equidade intergeracional”*.²⁷

Esta metodologia foi mantida na desagregação publicada em 2009 que consta do CC, tendo em conta, mormente, as alterações decorrentes da Lei n.º 4/2007 no que concerne o leque de eventualidades do sistema previdencial e o novo quadro de financiamento decorrente do Decreto-lei n.º 367/2007, de 2 de novembro. De acordo com a nota metodológica disponibilizada pela DGSS no contexto da aprovação do código, o custo técnico subjacente à desagregação da taxa contributiva global teve em consideração os seguintes pressupostos:

- Eventualidades Imediatas – numa ótica de gestão financeira em regime de repartição, as despesas, verificadas em 2006, com as eventualidades “doença”, “doença profissional” e “maternidade” em proporção da correspondente massa salarial; quanto à eventualidade desemprego, abrangendo também as despesas com políticas ativas de emprego e formação profissional (cf artigo 15º, n.º 3 do DL 367/2007, de 2 de novembro), a média verificada na década (1997 – 2006), em proporção da correspondente massa salarial média verificada em idêntico período. Na

²³ [Lei 110/2009 de 16 de setembro](#).

²⁴ Apesar de se ter mantido a compensação entre eventualidades subjacente ao modelo de repartição pura instituído em 1977. Considerou-se, na verdade, que a ausência de fundos específicos para financiamento autónomo de cada eventualidade e a técnica, adotada pelo regime de repartição, de compensar a insuficiência das dotações financeiras das prestações deficitárias com as dotações atribuíveis a outras prestações implicavam o abandono da repartição da taxa global em função das eventualidades protegidas.

²⁵ Ver preâmbulo do Decreto-Lei n.º 200/99 de 8 de junho.

²⁶ No âmbito das eventualidades de velhice, invalidez e morte.

²⁷ Idem.

determinação do custo técnico destas eventualidades, foi utilizada a informação relativa à massa salarial e às despesas com eventualidades relativas ao ano de 2006, por ser a última informação disponível, relativamente a dados definitivos da conta da segurança social;

- Eventualidades Diferidas – Foram calculadas numa ótica de gestão financeira em regime de capitalização tendo por base a metodologia subjacente ao DL 200/99, de 8 de junho, ajustada quer à legislação vigente quer às estratégias traçadas para a reforma do regime.

Para além do custo técnico, a desagregação da taxa contributiva continuou a abranger os encargos com administração, a solidariedade laboral e os encargos com as políticas ativas de emprego e valorização profissional.²⁸ No que concerne à afetação da receita, o Código determina a sua consignação na íntegra às instituições de segurança social,²⁹ com exceção da componente relativa a políticas ativas de emprego e valorização profissional, correspondente a 5% do total das contribuições arrecadadas, cuja receita é distribuída entre vários organismos com competências naquela área.³⁰

O Quadro 1 mostra a evolução verificada no custo técnico das eventualidades entre os diplomas referidos. A partir de 2009 a taxa contributiva deixou de contemplar o custo da eventualidade de encargos familiares, uma vez que esta eventualidade passara a assumir uma natureza não contributiva, designadamente o abono de família, que passou a ser um direito universal das crianças e jovens.³¹

Quadro 1 – Evolução do Custo Técnico da Taxa Contributiva Global

	DL 326/93	DL 200/99	Lei 110/2009
Encargos Familiares	2,20	1,90	-
Doença	2,60	2,70	1,33
Doença Profissional	0,20	0,16	0,06
Maternidade	0,40	0,65	0,72
Desemprego	1,80	3,59	3,76
Invalidez	4,90	2,51	3,51
Velhice	10,90	14,16	19,10
Morte	3,20	3,25	2,31
Total	26,20	28,92	30,79

Entre 1993 e 2009, ou seja, em cerca de 16 anos, o custo técnico subjacente à TCG aumentou 4,6 p.p. essencialmente devido ao aumento do custo da proteção com prestações diferidas (invalidez, velhice e morte). Neste período estas três eventualidades aumentaram o seu peso na taxa em 5,92 p.p. o que reflete também as alterações metodológicas já referidas. Ao nível das prestações imediatas verificou-se igualmente um

²⁸ A componente de administração corresponde aos encargos de gestão das diversas eventualidades no âmbito do Sistema Previdencial. A solidariedade laboral destina-se ao financiamento de transferências entre eventualidades e regimes. A componente relativa a encargos com políticas ativas de emprego e formação profissional corresponde a uma parcela incluída na TCG para financiar, políticas públicas nesta área, que até 1986 eram financiadas por receita do Fundo de Desemprego.

²⁹ A receita de contribuições cobrada no continente e nas regiões autónomas financia a despesa do sistema previdencial -repartição do ISS, IP e do ISSA, IP e ISSM, IP e as despesas de administração associadas à gestão deste sistema, ou seja, do ISS, I.P., IGFSS, I.P., II, I.P., ISSA, IP e ISSM, IP.

³⁰ Conforme o artigo 94.º do Orçamento do Estado para 2023, receberam receita desta fonte de financiamento os seguintes organismos: IEFP, I. P., AD&C, I. P., Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P., e a Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho. O mesmo artigo consigna um valor de receita de contribuições sociais às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, destinadas à política do emprego e formação profissional. Estes montantes financiam também o Programa Regressar.

³¹ Decreto-lei n.º 176/2003 de 2 de agosto.

aumento do custo técnico no computo das eventualidades que se mantiveram no sistema previdencial, particularmente visível no custo das prestações com desemprego.³² De notar que o aumento do custo técnico reflete não apenas o aumento da cobertura das prestações mas também alterações às suas regras de cálculo.

Apesar do aumento verificado no custo técnico, a desagregação publicada em 2009 manteve a TCG nos 34,75% por contrapartida da redução do custo da administração e da solidariedade laboral e pela redução do âmbito material. O custo da administração baixou de 0,89 p.p. em 1999 para 0,77 p.p. em 2009, refletindo porventura ganhos de eficiência no sistema. O custo da solidariedade laboral reduziu-se de 3,2 p.p. para 1,45 p.p. no mesmo período. O peso das políticas ativas de emprego e valorização profissional manteve-se constante entre as sucessivas revisões da taxa. O Quadro 2 ilustra a desagregação da taxa contributiva atualmente em vigor, conforme consta do CC.

Quadro 2 – Desagregação da Atual Taxa Contributiva Global (Lei n.º 110/2009)

Eventualidade	Custo Total	Custo Técnico	Administração	Solidariedade Laboral	PAEVP
Doença	1,41	1,33	0,03	0,04	
Doença Profissional	0,50	0,06	0,00	0,44	
Maternidade	0,76	0,72	0,02	0,02	
Desemprego	5,14	3,76	0,09	0,12	1,16
Invalidez	4,29	3,51	0,09	0,12	0,58
Velhice	20,21	19,10	0,48	0,63	
Morte	2,44	2,31	0,06	0,08	
Total	34,75	30,79	0,77	1,45	1,74

Nota: PAEVP - Políticas Ativas de Emprego e Valorização Profissional.

O n.º 2 do artigo 51.º do CC prevê que a desagregação da TCG deve ser revista quinquenalmente, com base em estudos atuariais a desenvolver para o efeito. Desde a sua aprovação em 2009 não foi publicada qualquer atualização da TCG. No contexto dos trabalhos desenvolvidos para o Livro Verde, a Comissão solicitou à DGSS a atualização do custo técnico das eventualidades cobertas pela TCG para o período 2017-2021, por forma a avaliar o impacto das dinâmicas, particularmente acentuadas, nas dimensões demográfica, económica e social desde 2009, e para avaliar a eventual necessidade de se proceder ao seu ajustamento. Nesta revisão importaria ainda refletir o impacto das sucessivas revisões efetuadas ao nível legislativo a várias prestações.³³

A atualização desenvolvida pela DGSS (Quadro 3) foi efetuada na ótica de gestão financeira em regime de repartição pura, por opção daquela DG.³⁴ A atualização da desagregação da taxa³⁵ mostra que o custo técnico da taxa, numa lógica de repartição, se manteve estável entre 2017 e 2021 em torno dos 30% da massa salarial declarada à segurança social. Os dados apresentados para o período de 2017 a 2021 não são no entanto, comparáveis com a estrutura das taxas publicadas em 1999 e 2009 no que se

³² De notar que também nesta eventualidade se verificou uma alteração metodológica no cálculo do custo técnico face a 1999, tendo passado a refletir a média verificada na década (1997 – 2006), em proporção da correspondente massa salarial média verificada em idêntico período.

³³ A título de exemplo destaca-se as revisões efetuadas à legislação relativa à parentalidade desde 2009, à proteção no desemprego, na invalidez, na velhice e na morte.

³⁴ A DGSS defende que essa metodologia representa mais fielmente o apuramento do custo real do ano na cobertura de cada eventualidade (imediatas e diferidas).

³⁵ A metodologia utilizada no apuramento do custo técnico para o período de 2017 a 2021 corresponde à metodologia utilizada na desagregação da taxa constante do Decreto-Lei n.º 326/1993 de 25 de setembro a qual foi descontinuada a partir dessa data.

refere às prestações diferidas (invalidez, velhice e morte), limitando a comparação pretendida.³⁶ A atualização da taxa contributiva, seguindo também a metodologia utilizada em 2009 é um elemento importante a considerar caso se considere novos ajustamentos à TCG, devendo o sistema promover a sua elaboração com regularidade.

Num sistema de taxa variável, ajustável em função do custo das eventualidades, a metodologia subjacente à desagregação constante do Quadro 3 fornece uma melhor perceção da taxa que deve estar em vigor em cada momento para assegurar um permanente equilíbrio do sistema. Tendo em conta a mudança de paradigma verificada em 1999, a metodologia adotada até 2009 pode ser mais adequada à determinação do custo da proteção nas eventualidades diferidas.³⁷ A metodologia de repartição pura, subjacente ao Quadro 3, mostra que a evolução do custo da proteção que o sistema previdencial confere permitiu manter o valor da TCG fixo, mas poderá determinar, num contexto de envelhecimento da população, em que se verifique um aumento do custo das prestações por velhice no total da massa salarial, um progressivo aumento da TCG.

Quadro 3 – Evolução do Custo Técnico das Eventualidades (DGSS)

Eventualidade	Situação Verificada					Lei 110/2009
	2017	2018	2019	2020	2021	
Doença	1,13	1,10	1,14	1,37	1,28	1,33
Doença Profissional	0,11	0,13	0,16	0,18	0,11	0,06
Parentalidade	1,01	0,99	1,05	1,14	1,03	0,72
Desemprego	2,46	2,07	1,98	2,51	2,53	3,76
Invalidez	1,81	1,57	1,63	1,62	1,50	3,51
Velhice	20,24	19,17	19,28	19,82	19,75	19,10
Morte	4,37	3,95	4,04	4,11	3,96	2,31
Total	31,13	28,98	29,28	30,75	30,16	30,79

Fonte: DGSS

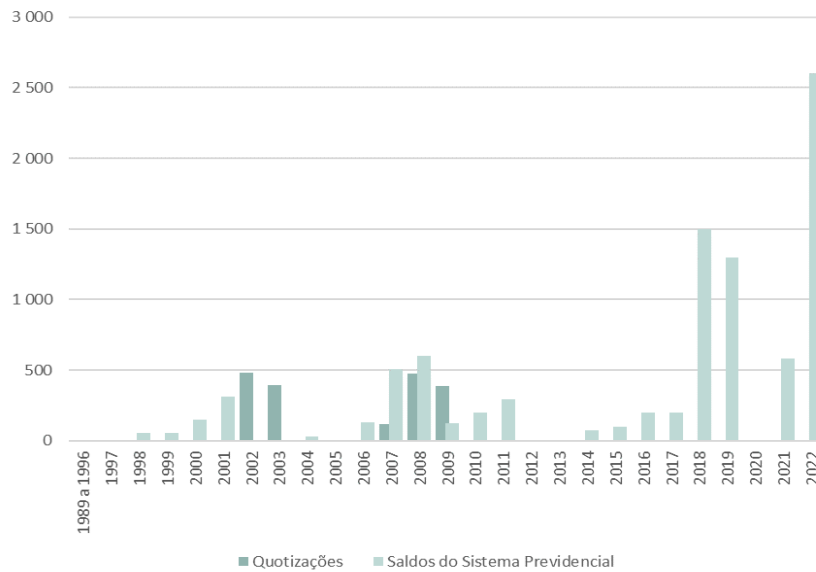
Uma taxa contributiva calculada em regime de capitalização pressupõe que as contribuições pagas por cada trabalhador ao longo da vida ativa, asseguram o financiamento da sua pensão. A existência de um elo de ligação ao custo da pensão permite avaliar se a geração atual está a financiar adequadamente o sistema, garantindo a necessária equidade intergeracional na qual se sustenta. Os excedentes gerados pela aplicação dessa taxa, quando existem, são capitalizados na reserva do sistema.

O gráfico seguinte mostra a evolução das transferências para o FEFSS desde a sua criação, com origem em saldos do sistema previdencial ou em quotizações consignadas. É possível constatar que a transferência de quotizações prevista na LBSS desde 2000 apenas foi efetuada em cinco anos (2002, 2003, 2007, 2008 e 2009), apesar de a partir de 2018, em muitos anos os saldos do sistema previdencial o permitirem (com exceção do período abrangido pela pandemia decorrente da COVID-19, com particular enfoque em 2020). Não obstante esse incumprimento, tem se verificado a transferência regular dos saldos do sistema previdencial – repartição, os quais, entre 1997 e 2022 ascenderam a 9.904 M€. ³⁸

³⁶ No capítulo 3 relativo ao diagnóstico, é apresentado um exercício de apuramento da “taxa contributiva de equilíbrio”, ou seja, a taxa que seria necessário aplicar ao valor das remunerações declaradas para obter uma receita contributiva suficiente para cobrir o custo das prestações sociais correspondentes a cada uma das eventualidades. Trata-se de um exercício *ex post* e não *ex ante*, daí as suas limitações. Os resultados são semelhantes aos apurados pela DGSS.

³⁷ O preâmbulo do DL 200/99 refere que “a salvaguarda do princípio de solidariedade, de base laboral e intergeracional, do regime geral de segurança social impõe, no entanto, a ponderação do custo atuarial da proteção na invalidez, na velhice e na morte, por forma a projetar as necessárias reservas de capitalização, atualmente corporizadas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, em termos que preservem a desejável equidade intergeracional.

³⁸ As transferências das quotizações neste período, fazem na prática, parte do saldo final do sistema previdencial-repartição.

Gráfico 2 – Transferências para o FEFSS de saldos e quotizações do Sistema Previdencial

Fonte: IGFCSS,I.P.

2. Taxas reduzidas e o seu financiamento

A taxa contributiva do sistema previdencial, representa um conjunto de taxas contributivas, que protegem riscos e grupos distintos. Estas taxas são usadas frequentemente como instrumento de política pública com objetivos que extravasam o âmbito do sistema de proteção social. Nos termos da atual legislação enquadradora da TCG - CC - o princípio geral de adequação das taxas (artigo 54.º) determina que todas as taxas aplicáveis a categorias de trabalhadores ou a situações específicas sejam definidas por referência à TCG.

O regime geral dos trabalhadores por conta de outrem contempla um leque diversificado de taxas contributivas mais favoráveis, cujo racional pode refletir, nos termos do artigo 56.º do CC:

- Uma redução do âmbito material do regime geral;
- Uma redução de encargos aplicáveis a atividades sem fins lucrativos;
- Uma redução de encargos a sectores de atividade economicamente débeis;
- A adoção de medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho;
- A adoção de medidas de estímulo ao emprego relativas a trabalhadores que, por razões de idade, incapacidade para o trabalho ou de inclusão social sejam objeto de menor procura no mercado de trabalho;
- A inexistência de entidade empregadora.

Nos termos do mesmo artigo as taxas contributivas mais favoráveis referentes às situações previstas no número anterior, são calculadas, de harmonia com o custo das eventualidades protegidas, e tendo em conta a relação custo/benefício das mesmas.

Assim, o CC estabelece um conjunto de taxas reduzidas, por referência ao custo das eventualidades protegidas em cada regime específico e das parcelas que compõem o custo de cada eventualidade na TCG. Apesar deste diploma ter procedido a uma racionalização das taxas, verifica-se ainda a existência de um elevado número de taxas reduzidas, muitas das quais geram uma perda financeira para o sistema previdencial. O quadro seguinte

identifica os regimes de taxa reduzida previstos no Código, os quais resultam da agregação de 285 códigos de classificação de regime de taxa distintos.

Quadro 4 - Regimes de Taxas Contributivas Mais Favoráveis (TCO) - 2021

Regime	N.º Trabalhadores
Regimes aplicáveis a trabalhadores integrados em categorias ou situações específicas	1 226 565
Trabalhadores com âmbito material de proteção reduzido	640 165
Membros dos Órgãos Estatutários	316 918
Trabalhadores no domicílio	104
Praticantes desportivos profissionais	3 059
Trabalhadores em regime de contrato de trabalho de muito curta duração	9 608
Jovens em férias escolares	2 244
Trabalhadores em situação de pré-reforma	5 640
Pensionistas em atividade	34 785
Trabalhadores que exercem funções públicas	267 807
Trabalhadores de atividades economicamente débeis	102 973
Trabalhadores de atividades agrícolas	90 733
Trabalhadores da pesca local e costeira, apanhadores de espécies marinhas	12 240
Incentivos ao emprego	78 540
Incentivos à permanência no mercado de trabalho	181
Incentivo à contratação de trabalhadores com deficiência	5 430
Trabalhadores ao serviço de entidades empregadoras sem fins lucrativos	399 276
Trabalhadores que exercem funções em entidades sem fins lucrativos	333 162
Trabalhadores do serviço doméstico	66 114
Regime aplicável às situações equiparadas a trabalho por conta de outrem	4 144
Membros das igrejas, associações e confissões religiosas	4 144
Outras Taxas Reduzidas	357 490
Situações Especiais - Outros Diplomas	2 450
Situações Especiais - Grupo Fechado	32 860
Incentivos ao Emprego - COVID-19	322 180
TOTAL	1 588 199

Fonte: Segurança Social

Em 2021 estavam abrangidos por regimes com taxas mais favoráveis 1.588.199 trabalhadores por conta de outrem, 447.037 trabalhadores independentes e 12.359 beneficiários do seguro social voluntário. Ao todo correspondem a 2.047.595 trabalhadores, ou seja, 39% do total de trabalhadores com remuneração declarada em 2021 (que totalizaram 5.301.808). Destes 2.047.595 beneficiários que contribuíram para o sistema previdencial, 1.733.815 estão abrangidos por taxas que geram uma perda de receita para o sistema, uma vez que a redução da taxa não resulta de uma redução do âmbito material.³⁹

³⁹ Destes trabalhadores 322.180 tiveram uma redução de taxa contributiva ao abrigo de medidas no contexto da pandemia COVID-19, nomeadamente ao abrigo do art.º 11.º do DL 10-G/2020 que concedeu uma isenção relativamente à taxa a carga da entidade empregadora e do art.º 23.º do DL 10-A/2020 - medida de apoio excecional à família para TCO, no âmbito da qual foi aplicada uma redução em 50% da taxa a cargo da entidade empregadora. Caso estas isenções/reduções não se tivessem aplicado naquele contexto, destes, apenas 47.554 teriam uma taxa reduzida por outros motivos.

Quadro 5 - Regimes de Taxas Contributivas Mais Favoráveis (TI/SSV) - 2021

Regime	N.º Trabalhadores
Regime dos trabalhadores independentes	447 037
Trabalhadores Independentes - Regime Geral	395 079
Trabalhadores Independentes - Empresários em Nome Individual	46 311
Produtores Agrícolas - Grupo Fechado	5 545
Situações Especiais - Grupo Fechado	102
Seguro Social Voluntário	12 359
Seguro Social Voluntário - Cuidador Informal	27
Seguro Social Voluntário - Âmbito Reduzido	4 488
Seguro Social Voluntário - Regime Geral e Doenças Profissionais	76
Seguro Social Voluntário - Regime Alargado	7 768

Fonte: Segurança Social

No computo global, os regimes com taxas mais favoráveis referentes a trabalhadores por conta de outrem (TCO), trabalhadores independentes (TI) e beneficiários do seguro social voluntário (SSV) geraram uma perda de receita para a segurança social, em 2021, de 500.699.822 Euros.

O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 367/2007 de 2 de novembro determina que a perda ou diminuição de receita associada à fixação de taxas contributivas mais favoráveis é objeto de financiamento por transferências do Estado. Estas receitas 'perdidas' correspondem na terminologia orçamental às receitas cessantes. Quando essa perda decorre de medidas de estímulo ao emprego e ao aumento de postos de trabalho, o encargo é repartido, sendo financiado em 50% por transferências do Orçamento do Estado (OE). As restantes receitas cessantes, resultantes do uso de taxas mais favoráveis são financiadas a 100% por transferências do OE. No caso das medidas excecionais e temporárias no contexto da pandemia - COVID 19 – os diplomas legais estabeleceram o seu financiamento integral por transferências do OE.

O quadro seguinte apresenta uma estimativa do custo das taxas mais favoráveis aplicadas em 2021 bem como a receita do OE devida ao Orçamento da Segurança Social para assegurar o seu financiamento.

Quadro 6 - Regimes de Taxas Contributivas Mais Favoráveis (TI/SSV) - 2021 (M€)

Financiamento do OE	Perda de Receita	Financiamento
Receita Cessante Financiada a 100%	409 073 034	409 073 034
Receita Cessante Financiada a 50%	91 626 787	45 813 394
Financiamento da Receita Cessante	500 699 822	454 886 428

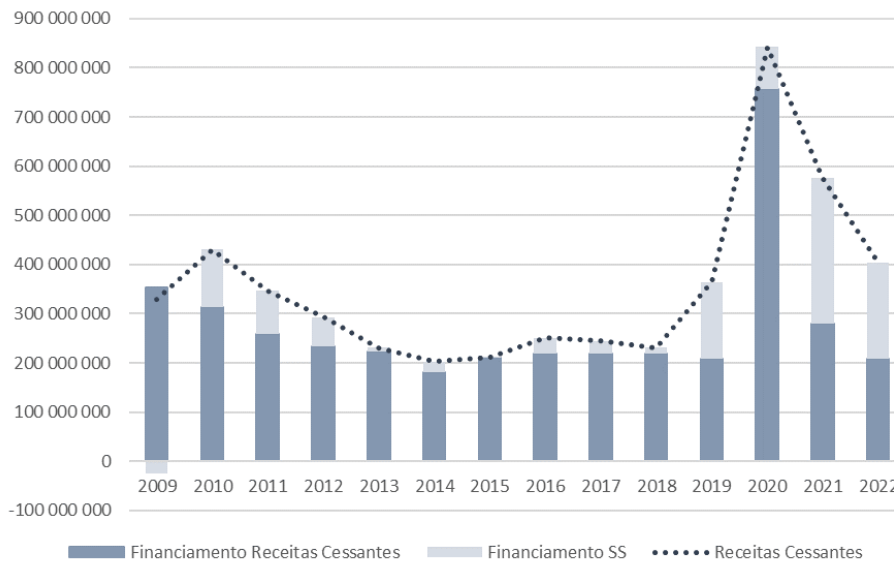
Fonte: Segurança Social

Expurgando os efeitos das medidas COVID-19 a perda de receita em 2021 terá totalizado 350.318.697 Euros,⁴⁰ dos quais apenas 208.557.793 Euros foram financiados por transferências do OE. A segurança social suportou nesse ano um encargo de 141.760.904

⁴⁰ A estimativa do encargo com as medidas COVID-19 ascende a 150 M€ sendo que na CSS 2021 verifica-se que a transferência do OE relativa ao financiamento de receitas cessantes no âmbito destas medidas correspondeu apenas a 71 M€.

Euros, financiado por contribuições sociais. Isto significa que foram gerados direitos no sistema de segurança social, no valor de 141 M€, para os quais a segurança social não recebeu qualquer financiamento. Esse valor configura um financiamento a políticas essencialmente na área do emprego, de promoção de atividades económicas, promoção do desporto, etc.

Gráfico 3 – Evolução do Financiamento das Receitas Cessantes (Euros)



Fonte: CSS

O valor acumulado da parcela de receitas cessantes não financiada pelo OE desde 2009 nos termos da lei, tendo em conta os valores disponíveis na Conta da Segurança Social relativo àquele período, ascendia em 2022 a 1077,5 Milhões de Euros. Estas receitas cessantes financiam políticas públicas cuja finalidade extravasa a proteção social, perpetuando uma tradição que há muito existe em Portugal na utilização das receitas da segurança social para outros fins. Atualmente, seria razoável equacionar-se o seu financiamento exclusivamente através da solidariedade nacional, (através de transferências do OE) ou mesmo a eliminação deste tipo de medidas no âmbito do sistema previdencial, passando este tipo de apoios a ser atribuído exclusivamente em sede fiscal, através da afetação de recursos gerais do Estado, uma vez que se trata essencialmente, de financiamento de políticas da responsabilidade do Estado, ainda que a segurança social possa beneficiar dos seus efeitos.

3. Outros encargos sem suporte financeiro

As contribuições sociais financiam toda a despesa do sistema previdencial – repartição, a qual inclui, conforme já referido, a despesa com prestações sociais, administração do sistema, incluindo uma componente destinada à solidariedade laboral e às políticas ativas de emprego e valorização profissional. Durante o período de atribuição de prestações imediatas, há lugar ao registo de remunerações na carreira por equivalência à entrada de contribuições, como por exemplo no caso dos subsídios de parentalidade ou desemprego. Este instituto, previsto no artigo 17º do CC,⁴¹ permite assegurar que não há interrupções

⁴¹ A equivalência à entrada de contribuições é o instituto jurídico que permite manter os efeitos da carreira contributiva dos beneficiários com exercício de atividade que, em consequência da verificação de eventualidades protegidas pelo regime geral, ou da ocorrência de outras situações consideradas legalmente relevantes, deixem de receber ou vejam diminuídas as respetivas remunerações.

na carreira dos beneficiários quando auferem prestações, relevando assim, como se de uma efetiva remuneração se tratasse, para o cálculo de outras prestações. No entanto, o custo destas equivalências – resultado da ausência de contribuições sociais durante o período de atribuição de uma prestação contributiva - é desconsiderado no cálculo da taxa contributiva, não sendo igualmente suportado por qualquer outra fonte de financiamento.

4. Possíveis alterações à Taxa Contributiva Global

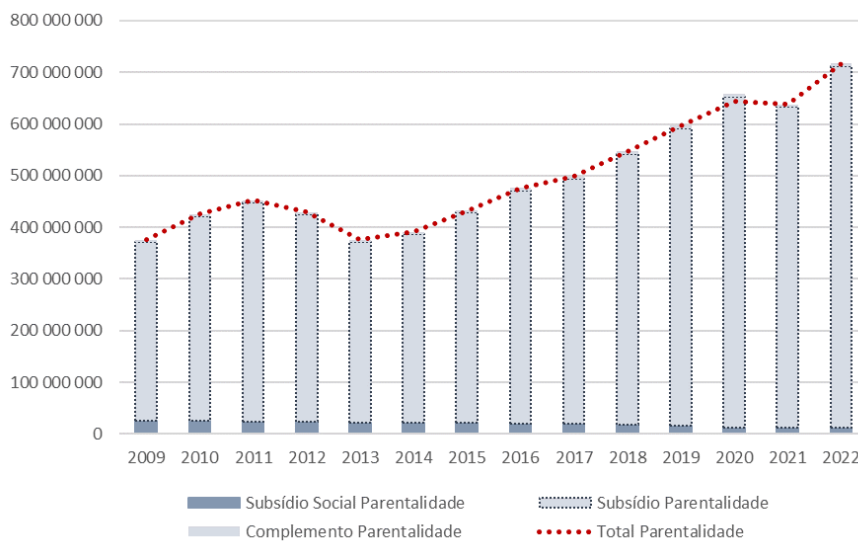
Conforme já referido, o sistema previdencial é financiado por contribuições sociais cujo valor reflete o produto da base de incidência pela taxa contributiva, definida e paga em termos globais, assegurando a proteção relativamente a um leque de eventualidades. Para além do custo técnico das eventualidades, a TCG abrange o custo da administração do sistema, a solidariedade laboral e uma componente para financiamento de políticas ativas de emprego (Quadro 3). Assim sendo, uma possível alteração ao modelo de financiamento do sistema previdencial pode passar pela separação do financiamento das prestações imediatas e das prestações diferidas, ou pela alteração da natureza de algumas prestações imediatas, adquirindo uma natureza mais universal. Como refere Cabral (2014) o grande desafio da sustentabilidade da segurança social no longo prazo é o que envolve a gestão das pensões (prestações diferidas), pelo que, poderá haver vantagens em autonomizar algumas eventualidades da taxa contributiva, contribuindo no caso das pensões, para uma perceção mais clara da respetiva taxa de equilíbrio implícita, ou a contribuição mínima que cada trabalhador deve suportar para assegurar o financiamento da sua proteção, garantindo a equidade intergeracional no financiamento do sistema.

Algumas das componentes da proteção garantida pelo sistema previdencial podem ser autonomizadas ou até financiadas por receitas de natureza fiscal ou por outras fontes de financiamento, à semelhança do que sucedeu com a eventualidade de encargos familiares, atualmente inteiramente suportada por receitas fiscais no âmbito do sistema de proteção familiar, tendo esta proteção adquirido uma natureza universal, sujeita a condição de recursos.⁴² A proteção social no âmbito da parentalidade tem vindo a ser progressivamente financiada pela via fiscal, nos países que ostentam uma raiz universalizante (Cabral, 2014), à semelhança do que sucedeu com as prestações familiares em Portugal. Face ao atual contexto demográfico, é relevante equacionar políticas de promoção à natalidade e conciliação familiar financiadas ou co-financiadas pelo Estado, ainda que possam manter uma base contributiva, simplificando e reforçando as prestações existentes, numa abordagem integrada e holística que contribua para a promoção da natalidade. A despesa com o conjunto de prestações por parentalidade ascendeu em 2022 a 717 M€. De notar que, com base na atualização do custo técnico da TCG fornecida pela DGSS para o período de 2017 – 2021, o custo técnico subjacente à desagregação em vigor, correspondente a 0,72 p.p. (ver Quadro 1) encontra-se desatualizado, pelo menos desde 2017. Conclui-se assim, que a parcela paga na TCG destinada à parentalidade, não cobre a despesa com esta mesma eventualidade do sistema previdencial, pelo menos desde 2009, mesmo num contexto de baixa natalidade.⁴³

⁴² O Subsistema de Proteção Familiar é financiado por receitas consignadas de IVA Social e no remanescente por transferências do orçamento do Estado.

⁴³ A proteção no âmbito da parentalidade tem vindo a ser reforçada desde 2009 sem que o seu custo na TCG tenha sido atualizado.

Gráfico 4 – Evolução da Despesa com Parentalidade (€)



Fonte: CSS

A proteção na morte já foi igualmente objeto de alterações significativas no que concerne uma das prestações abrangidas por esta eventualidade – o subsídio por morte. Com efeito, este subsídio, pago de uma só vez aos familiares do beneficiário falecido, foi revisto pelo Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro, o qual veio fixar o seu valor em 3 vezes o IAS, ou seja, num valor idêntico ao limite superior do subsídio por funeral, deixando portanto, de ter uma base contributiva. Face a estes desenvolvimentos esta prestação tem já, *de facto*, uma natureza universal. O custo técnico da eventualidade morte na taxa não foi, no entanto, revisto, nem a proteção neste âmbito foi objeto de avaliação conforme assumido no Acordo de Concertação Social assinado entre o Governo e representantes dos parceiros sociais em 2006.^{44,45}

A componente das políticas ativas de emprego e formação profissional, integrada na taxa contributiva com um valor de 1,74 p.p. da taxa global, suporta 50% das receitas cessantes associadas aos incentivos ao emprego bem como os encargos diretos da segurança social com as políticas de emprego e as transferências para entidades que executam políticas de emprego e formação profissional. Este valor representou em termos globais 967,9 Milhões de Euros em 2021, cerca de 1,6% das remunerações declaradas à segurança social nesse ano (ver Quadro 7). Estas transferências, destinadas ao financiamento da atividade de diversos organismos públicos fora do perímetro do sistema, poderiam ou talvez deveriam ser suportadas por receitas de impostos, à semelhança do que sucede com os demais organismos da administração central e como de resto já ocorreu no passado. O reforço do capital humano e a manutenção de elevados níveis de emprego não constituem riscos sociais típicos de um sistema de segurança social, constituindo sim, determinantes fundamentais da evolução e modernização da sociedade e da economia, para os quais todos devem contribuir.

⁴⁴ Ver [acordo-2006-2.pdf \(ces.pt\)](#).

⁴⁵ Por exemplo, a OCDE sugere que a pensão de sobrevivência seja atribuída de forma temporária antes do beneficiário atingir a idade legal da reforma e apenas de forma permanente quando o beneficiário atinge esta idade. Para mais informação ver [9789264313736-en.pdf \(oecd-ilibrary.org\)](#).

Quadro 7 – Políticas Ativas de Emprego e Formação Profissional

Total Perda de Receita	500 699 822
Medidas COVID	150 381 125
Total Perda de Receita s/ COVID (A)	350 318 697
Transferência do OE (B)	208 557 793
Valor suportado pela Segurança Social (A-B)	141 760 904
Total Remunerações Declaradas	60 104 691 408
Total Perda de Receita em % das Remunerações	0,2%
Transferências para PAEFP (C)	687 311 151,00
Políticas Ativas de Emp. e Form. Prof. (D)	138 811 696,74
Total a suportar pela TCG - PAEVP (A-B+C+D)	967 883 751,68
(em % das Remunerações)	1,6%

Fonte: Cálculos da autora. CSS 2021. | Nota: TCG = Taxa Contributiva Global; PAEVP = Políticas Ativas de Emprego e Formação Profissional.

5. Conclusões

Um sistema de segurança social financiado em regime de repartição assenta sempre num compromisso de longo prazo entre diferentes gerações, o que implica que as gerações futuras tenham capacidade de assegurar o seu financiamento. Constitui, por isso uma obrigação dos responsáveis em cada momento, avaliar os encargos futuros tendo em conta os compromissos assumidos e o modelo de financiamento em vigor, o que só poderá ser feito com recurso a estudos atuariais adequados. Estes estudos devem contemplar a informação mais plausível em cada momento no que concerne a evolução demográfica, económica, social e orçamental, sustentando tomadas de decisão sobre políticas sociais e o seu financiamento, identificando eventuais incoerências, riscos ou incompatibilidades face à taxa contributiva praticada, que possam provocar um desequilíbrio no sistema, pondo em risco a sua sustentabilidade.

A síntese aqui apresentada permite ilustrar as dificuldades na caracterização do ponto de vista concetual desta tipologia de receita. A sua evolução ao longo do tempo tem vindo a mostrar sinais contraditórios, à luz dos princípios referidos, no que concerne à fixação e atualização da taxa contributiva mas também no que respeita às regras de cálculo das prestações, desafiando assim a relação sinalagmática que terá estado na sua génese, bem como a afetação da sua receita ao financiamento da segurança social.

A taxa contributiva não apresenta hoje uma identidade clara. A universalização da proteção levou a um afastamento da taxa contributiva do tradicional modelo de seguros sociais para um modelo mais próximo da fixação de impostos, visível na forma como foi efetuada a primeira abordagem à unificação da taxa e na forma como a sua receita foi usada para diversos fins ao invés da canalização dos seus excedentes para um fundo de reserva, o que só veio a suceder algumas décadas mais tarde. Esta indefinição traduz-se na falta de estabilidade metodológica na sua fixação e na falta de uma prática regular da sua atualização e divulgação, que demonstre a sua adequabilidade perante as responsabilidades assumidas pelo sistema, que vão aumentando, em várias áreas de atuação, sem que o seu impacto no longo prazo seja avaliado. A taxa contributiva é um dos parâmetros que garante o equilíbrio do sistema previdencial e como tal, a sua evolução

deve ser suportada tecnicamente por forma a monitorizar o equilíbrio do sistema nas várias dimensões e horizontes temporais relevantes: financeiro, individual, coletivo, intergeracional, por eventualidade e no curto, médio e longo prazo.

O artigo 57.º da LBSS determina que a TCG seja fixada actuarialmente em função do custo de proteção das eventualidades previstas.⁴⁶ Partindo da TCG em vigor, fixada há mais de 25 anos, esta nota analisa a sua natureza, a sua evolução e das suas componentes, concluindo-se que, a taxa foi sendo fixada e mantida administrativamente, por forma a cobrir o custo das eventualidades protegidas, ainda que adotando metodologias distintas ao longo do tempo. Desde 2009 que não é apresentada uma avaliação atuarial do custo da proteção proporcionada pelo sistema previdencial, embora a lei o preveja explicitamente. Uma eventual atualização da desagregação da taxa deve igualmente produzir efeitos sobre as taxas reduzidas, podendo neste âmbito efetuar-se nova racionalização de taxas por forma a limitá-las, tanto quanto possível, às situações em que se verifica uma efetiva redução de âmbito material.

A presente reflexão identifica ainda algumas situações em que o regime contributivo da segurança social não se afigura o mais adequado para financiar despesa que extravasa o objetivo de substituir rendimentos por ocorrência de eventualidades de proteção social. Afigura-se de equacionar que certas despesas acometidas ao sistema previdencial possam ser excluídas do orçamento da segurança social, sendo melhor enquadradas do ponto de vista financeiro, no OE. É o caso das políticas ativas de emprego e formação profissional, onde uma parcela da receita das contribuições sociais, se substitui ao financiamento por impostos, que seria expectável nesta área de política, bem como as receitas cessantes em geral.

Decorrido quase um século desde a introdução dos seguros sociais em Portugal, verifica-se que o modelo português ainda se encontra fortemente dependente da evolução do mercado de trabalho, refletindo um modelo económico suportado no fator trabalho. Porém, a economia do século XXI é já hoje bastante diferente, sendo de antever uma evolução onde a digitalização irá assumir um papel central. Essa transição pode e deve beneficiar as pessoas e a segurança social, concorrendo no financiamento da segurança social, com a TCG sobre entidades empregadoras e trabalhadores. O nível da taxa contributiva deve assegurar, desejavelmente, um rácio de benefício/contribuições intertemporalmente equilibrado entre gerações. Porém, garantir o equilíbrio do sistema e a equidade intergeracional são objetivos que podem ser difíceis de compatibilizar. Este *trade-off* pode ser ultrapassado recorrendo a outras bases de incidência da taxa contributiva (para além das remunerações) ou a fontes de financiamento complementares, como sucedeu no passado aquando da criação do IVA Social. Pode igualmente, passar por concretizar melhor o princípio da solidariedade que decorre do artigo 8.º da LBSS,⁴⁷ reforçando o papel do Estado no financiamento da solidariedade subjacente ao sistema previdencial e que tem sido suportado, talvez excessivamente, pelos trabalhadores por conta de outrem e pelas entidades empregadoras. Este caminho implicaria não só a manutenção de um exercício regular de avaliação atuarial do sistema e da taxa, mas também uma maior transparência na sua divulgação.

⁴⁶ Prevendo o CC a sua revisão quinquenal com base em estudos atuariais.

⁴⁷ “O princípio da solidariedade consiste na responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização das finalidades do sistema e envolve o concurso do Estado no seu financiamento, nos termos da presente lei.”

Referências

- Actuarial Report, CANADA PENSION PLAN, as of 31 December 2018
- Boado-Penas, M. E. C., Vidal-Meliá, C., & Sakamoto, J. (2010). Models of the Actuarial Balance of the Pay-As-You-Go Pension System: A Review and Some Policy Recommendations. Available at SSRN 1617946.
- Bravo, J. M., Ayuso, M., Holzmann, R., & Palmer, E. (2023). Intergenerational actuarial fairness when longevity increases: Amending the retirement age. *Insurance: Mathematics and Economics*, 113, 161-184.
- Cichon, M., Scholz, W., Van de Meerendonk, A., Hagemejer, K., Bertranou, F., & Plamondon, P. (2004). *Financing social protection (Vol. 5)*. International Labour Organization.
- Cabral, N.C. (2010). *Contribuições para a Segurança Social: natureza, aspetos de regime e de técnica e perspectivas de evolução num contexto de incerteza*. Almedina.
- Cabral, N.C. (2014). A reforma da segurança social portuguesa: análise de soluções à luz de uma escala gradativa de intensidade. *Por onde vai o Estado Social em Portugal*, 273-296.
- Disney, R. (2004). Are contributions to public pension programmes a tax on employment?. *Economic Policy*, 19(39), 268-311.
- Neves, I. (1996). *Direito da segurança social: princípios fundamentais numa análise prospectiva*.
- Mendes, F. R. (2005). *Conspiração grisalha: segurança social, competitividade e gerações*. Celta Editora.
- Mendes, F. R. (2016). *Segurança Social: o futuro hipotecado*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Plamondon, P. (2002). *Actuarial practice in social security*. International Labour Organization.
- Queisser, M., & Whitehouse, E. (2006). *Neutral or fair?: actuarial concepts and pension-system design*.
- Vasques, S. (2008). *O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária (Doctoral dissertation, Almedina)*.
- Ventura-Marco, M., & Vidal-Meliá, C. (2014). An actuarial balance sheet model for defined benefit pay-as-you-go pension systems with disability and retirement.

