

Às voltas com a TSU: origens e evolução de um conceito*

Fernando Ribeiro Mendes

Ex -Secretário de Estado da Segurança Social

Administrador do Montepio Geral

A chamada Taxa Social Única (TSU) é um elemento estruturante do financiamento da nossa segurança social. Ao contrário do que muitas vezes se pensa, não se trata de uma taxa de valor único, mas sim de um conjunto de percentuais, variando atualmente entre 3% e 34,75%, que são aplicados mensalmente sobre específicas bases de incidência definidas por lei a partir dos rendimentos de trabalho declarados à Segurança Social pelos beneficiários em atividade, segundo os vários estatutos laborais em que se enquadram.

Com este mecanismo das taxas contributivas são calculadas as contribuições sociais a cargo de beneficiários e respetivos empregadores, as quais financiam grande parte da despesa corrente da segurança social, que é a relativa ao sistema previdencial de segurança social.

A designação corrente das taxas contributivas como se de uma “taxa social única” se tratasse tem explicação histórica resultante do facto daquelas terem unificado as várias taxas de cálculo das contribuições especializadas nas diversas eventualidades de riscos sociais cobertas e para cada um dos segmentos de trabalhadores protegidos, e assim terem sido episodicamente designadas na legislação de 1986.

Juridicamente, não é inequívoca a natureza da contribuição social recolhida através da aplicação da TSU sobre a correspondente base de incidência. Estamos em presença de receitas coercivamente cobradas pelo Estado que têm sido interpretadas ora como imposições tributárias ou parafiscais ora como prémios de seguro público. Mas, o que verdadeiramente importa é que estejam consignadas aos fins específicos de todas e cada uma das modalidades de

* Artigo publicado no semanário *Expresso*, edição nº 2309, de 28 de janeiro de 2017

cobertura previdencial, financiando de forma solidária as prestações atribuídas aos beneficiários, independentemente da taxa aplicável a cada segmento destes que as calculou, e não podendo ser desviadas para qualquer outra finalidade.

Antecedentes

A contributividade como fonte fundamental de financiamento das prestações previdenciais de segurança social tem uma longa história que, em Portugal, remonta à criação da Previdência Social em 1935.

A Previdência Social instituiu seguros sociais obrigatórios para os trabalhadores do comércio, indústria e serviços (uma reduzida fração da população ativa dessa época, recorde-se), que eram administrados por caixas de previdência e financiados pelas contribuições dos interessados, beneficiários e seus empregadores, segundo a técnica dos seguros. As contribuições eram calculadas pela aplicação de taxas sobre os salários dos segurados, suportadas pelo empregador e pelo assalariado e financiavam prestações específicas correspondentes às modestas coberturas dos riscos sociais então garantidas pelo sistema: encargos familiares, doença, maternidade, invalidez, velhice e morte.

A partir de 1962, com a Lei nº 2115, as taxas das modalidades de proteção foram englobadas administrativamente numa taxa de 20,5% para o chamado regime geral de previdência, que abrangia a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem protegidos. Retrospectivamente, poderia ter-se começado a falar nesta altura de uma taxa social “única”, não fora a exclusão do risco desemprego.

As contribuições eram especializadas nos riscos cobertos e as correspondentes taxas determinadas com fundamento atuarial, sendo administradas pelas instituições previdenciais entretanto criadas: Caixas de Previdência e Abono de Família de âmbito distrital para as prestações de maternidade, encargos familiares e doença (em regime de repartição); Caixa Nacional de Pensões e Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais (em regime de capitalização).

As prestações atribuídas foram uniformizadas no âmbito do referido regime geral de previdência, o qual fora inspirado pela Convenção nº 102 da

Organização Internacional do Trabalho relativa à “norma mínima de segurança social” adotada em 1952, mas ratificada por Portugal só em 1981. A proteção contra o risco de desemprego permaneceu a cargo de uma instituição exterior à Previdência Social: o Fundo de Desemprego (que sobreviverá até 1986), financiado por contribuições de empregadores e empregados, acrescidos de um adicional sobre a contribuição predial. A proteção contra os acidentes de trabalho ficou a cargo das entidades empregadoras, sendo transferível para seguradoras, tal como ainda hoje sucede (embora todas as leis de bases da segurança social de 1984 a 2007 os incluam nos riscos sociais cobertos pelo sistema!).

Com a democracia, a Previdência Social iniciou uma evolução gradual que a conduziu até ao atual sistema de segurança social.

Em 1977, para fazer face ao alargamento das coberturas, as taxas contributivas do regime geral de previdência foram agravadas e passaram para 19% a cargo do empregador e 7,5% a cargo do trabalhador. A distribuição das taxas e da correspondente receita pelos riscos cobertos deixou nessa altura de ser feita, passando a ser contabilizada na totalidade, discriminando-se apenas os regimes gerais ou especiais a que dissessem respeito mas não as eventualidades dos riscos, e centralizando a sua gestão no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social então criado. Nessa altura, considerara-se que o regime financeiro da previdência retirava “qualquer significado à distribuição da taxa global de contribuições por modalidades”, como se escrevera no preâmbulo do diploma que então firmou o entendimento de que seria suficiente a mera fixação da taxa global de contribuições numa perspetiva do financiamento em pura repartição que foi, desta forma discreta, instituído sem qualquer alarido.

A primeira Lei de Bases da Segurança Social (Lei nº 28/84, de 14 de agosto) é o verdadeiro marco fundador do atual sistema de segurança social. Previu regimes de formação do direito às prestações sociais, nomeadamente, o regime geral de segurança social, que substituiu o anterior regime geral de previdência, abandonando a terminologia dos seguros sociais, que trocou pela de “proteção” social. Estabeleceu que ele seria financiado na totalidade pelas contribuições dos trabalhadores protegidos e seus empregadores (artigo 52º). As contribuições

continuaram a ser determinadas pela incidência sobre as remunerações declaradas das percentagens legalmente fixadas, remetendo-se para o orçamento da segurança social a distribuição das receitas quer pelos regimes quer pelas eventualidades cobertas (artigo 49º).

Em 1985, é criado um novo esquema de “seguro de desemprego” no âmbito do regime geral de segurança social (Decreto-Lei nº 20/85, de 17 de janeiro), o qual será revisto passados três anos, deixando-se cair, nessa altura, a terminologia de seguro, claramente alheia à filosofia da Lei de Bases, e passando a falar-se também aqui de “proteção” no desemprego (Decreto-Lei nº 79-A/89, de 13 de março). A integração da proteção no desemprego no contexto dos regimes de segurança social implicou a alteração do seu financiamento, sendo-lhe afetada parte das quotizações que iam para o Fundo de Desemprego. Estavam finalmente criadas as condições para a unificação das taxas contributivas no financiamento de toda a proteção do regime geral de segurança social.

Advento da TSU

A TSU propriamente dita foi introduzida pelo Decreto-Lei nº 140-D/86, de 14 de junho. A expressão aparecera já no programa do X Governo Constitucional, aí se prevendo expressamente a “criação da taxa social única, com unificação dos descontos para a Segurança Social e o Fundo de Desemprego”.

Os principais objetivos da criação da TSU foram: a racionalização e a simplificação de procedimentos contributivos (prevendo-se desde logo o recurso ao suporte informático); e a redução dos custos unitários nas empresas, no contexto da entrada em vigor do imposto sobre o valor acrescentado (IVA). Com efeito, a base de incidência da TSU foi definida como sendo a que já era aplicável ao regime geral de segurança social, o que implicou uma redução de 1% no esforço anterior para o Fundo de Desemprego (extinto com este diploma). Ao mesmo tempo, deixava de se considerar base de incidência contributiva os abonos para falhas e as prestações relativas a alimentação. Assim, a TSU iria aumentar o rendimento disponível dos beneficiários e das empresas. Por outro lado, há uma certa relação implícita no nascimento da TSU e do IVA, que irá estimular futuros desenvolvimentos da maior importância.

As taxas de contribuições a pagar pelos trabalhadores e pelas entidades patronais foram fixadas, respetivamente, em 11% e 24% das remunerações por trabalho prestado, em todos os regimes em que fossem aplicáveis as taxas de contribuições do regime geral de segurança social aos trabalhadores por conta de outrem e seus empregadores. Àquelas taxas acrescia ainda o percentual de 0,5% destinado ao financiamento do risco de doença profissional.

A TSU do regime geral ficou deste modo fixada em 35,5%. Fora do regime geral subsistiram regimes especiais com taxas contributivas próprias (trabalhadores domésticos, agrícolas, pescadores, clero, etc.). Para os trabalhadores independentes, cujo regime especial fora instituído pelo Decreto-Lei nº 8/82, de 18 de janeiro, com taxa de contribuição reduzida de 15%, será desenvolvido um novo regime geral que, aproximando as prestações às do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, reforçará o respetivo financiamento para eliminar gradualmente o défice estrutural do anterior regime. A base de incidência da taxa contributiva no novo regime sera um rendimento convencionalizado.

No que diz respeito à distribuição das contribuições sociais pelas modalidades de proteção, apenas o risco profissional tem, nesta altura, receita consignada. Foram, no entanto, consignados 5% das contribuições arrecadadas ao Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

Desagregação da TSU

O proclamado princípio do autofinanciamento dos regimes contributivos de segurança social veio justificar a reintrodução da desagregação das taxas globais de contribuições. Retomou-se, deste modo, a tradição da Previdência Social, em que a taxa contributiva global fixada para o financiamento do regime geral se encontrava expressamente desagregada pelas várias eventualidades protegidas no âmbito daquele regime, que fora interrompida em 1977, como se referiu atrás.

O Decreto-Lei nº 326/93, de 25 de setembro, operou uma rutura conceptual parcial com o financiamento em pura repartição. De forma cautelosa, o respetivo preâmbulo refere que “sem pôr em causa as vantagens da compensação entre

eventualidades, (...) reconhece-se (...) que a técnica da desagregação da taxa global constitui um importante elemento que não pode ser desconhecido ou negligenciado mesmo em regime financeiro de repartição.”

O argumento é que só dessa forma se obtém uma perspetiva dos custos da proteção garantida em cada uma das eventualidades e dos riscos sociais que lhe são inerentes, permitindo uma adequada política de regimes de segurança social, designadamente, no que diz respeito ao seu financiamento, e evitando as injustiças relativas e as distorções decorrentes do “excesso de solidariedade nas transferências internas entre eventualidades e entre regimes”, pondo a cargo de grupos específicos de beneficiários um esforço redistributivo que deveria ser de toda a comunidade nacional.

O fundamento técnico declarado da desagregação, que virá a sofrer alterações importantes em anos subsequentes (ver tabela), é o atuarial, acrescido de encargos administrativos e outros, e dos 5% das contribuições atribuídas ao IEFP,.

Em 1994, o Governo e os Parceiros Sociais acordaram em sede de Concertação Social a redução da TSU em 0,75 ponto percentual, fixando-se nos 34,75% que permaneceram até hoje. O fundamento para a redução foi o de estimular o investimento e a criação de emprego através da redução dos custos unitários do trabalho. A correspondente perda de receita seria compensada pela criação de um adicional de 1 ponto percentual ao IVA, crismado de IVA Social (aprovado pela Lei do Orçamento do Estado para 1995).

Esta medida altera os pressupostos da desagregação da TSU de 1993 que virão a ser revistos alguns anos depois (Decreto-Lei nº 200/99, de 8 de junho), em conjugação com o diploma que redefiniu as taxas contributivas do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem (Decreto-Lei nº 199/99, de 8 de junho).

Este último diploma, reconhecendo como a unificação das contribuições para a segurança social e das quotizações para o Fundo de Desemprego numa única taxa permitira clarificar o fundamento solidário de base laboral subjacente à proteção das diversas eventualidades, admitia que a taxa contributiva unificada obscurecera o nexo entre o esforço contributivo realizado e a proteção conferida

pelo regime geral dos trabalhadores por conta de outrem em cada uma das eventualidades cobertas. Assim, a taxa contributiva global do regime geral (a terminologia conceptual da TSU deixa de ser usada, sobrevivendo, no entanto, na linguagem corrente) passa a integrar as componentes correspondentes a cada eventualidade, determinadas por referência ao custo da proteção social de cada uma, tendo em conta as parcelas que compõem aquele custo e que são as seguintes: custo técnico das prestações; administração; solidariedade laboral; políticas ativas de emprego e valorização profissional.

Este racional permite clarificar que a fixação de taxas contributivas mais favoráveis do que a global dependerá de haver redução do âmbito material do regime geral, para além das tradicionais situações de prossecução de atividades sem fins lucrativos e em sectores de atividade economicamente débeis ou, ainda, da adoção de medidas de estímulo ao aumento do emprego de trabalhadores idosos ou com algum tipo de incapacidade.

No preâmbulo do diploma relativo à desagregação da taxa contributiva global, admite-se que “as opções técnicas da desagregação de 1993 se teriam limitado a refletir, mecanicamente, as decisões políticas anuais de partilha dos ganhos de produtividade entre ativos e pensionistas, visto não terem suporte atuarial, antes refletindo o custo corrente das pensões pagas no ano de referência, em regime de repartição”. Em vez disso, introduziu-se a ponderação do custo atuarial da proteção na invalidez, na velhice e na morte, “por forma a projetar as necessárias reservas de capitalização”, corporizadas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e com salvaguarda da equidade intergeracional.

Alterações deste século

A TSU vem estabilizando conceptualmente ao longo do século XXI, continuando a ocorrer com frequência, as reduções temporárias da taxa contributiva dos empregadores para estimular o emprego, que são permitidas pelo enquadramento legislativo acima referido. E isto apesar da instabilidade legislativa que gerou, neste século, três novas leis de bases, em apenas oito anos (por contraste, a primeira lei de bases vigorou dezasseis anos).

Tal estabilização abrange dois aspetos importantes. Um é a base atuarial da parcela correspondente aos riscos invalidez, velhice e morte. O outro é a ligação à técnica de capitalização destas parcelas de base atuarial, afetando-as em parte ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. A pura repartição, tal como fora decidida em 1977, tornou-se assim e em definitivo mitigada.

Em 2000 foi promulgada a segunda lei de bases da segurança social (Lei nº 17/2000, de 8 de agosto) que reorganizou numa lógica de subsistemas de proteção o sistema de segurança social (abandonando a estrita filosofia dos regimes de segurança social).

No âmbito destes subsistemas, o financiamento ficou sujeito aos princípios da diversificação das fontes com vista à ampliação dos recursos financeiros, de forma a permitir a redução dos custos não salariais da mão-de-obra, e da adequação seletiva das fontes de financiamento. A determinação destas e a afetação dos recursos subordina-se à natureza e aos objetivos das modalidades de proteção social e a situações e medidas especiais, nomeadamente, as relacionadas com políticas ativas de emprego e formação profissional.

No desenvolvimento destes princípios foi prevista a consignação de receitas fiscais que teve em vista, designadamente, o financiamento das medidas resultantes da aplicação do “princípio da diferenciação positiva”, sujeita à restrição de não agravamento da carga tributária global, nem aumento da incidência fiscal sobre o factor trabalho. As prestações familiares vão posteriormente deixar de corresponder a eventualidades de risco cobertas pela TSU, saindo definitivamente do subsistema previdencial.

Uma nova revisão das bases da segurança social foi levada a cabo em 2002 (Lei nº 32/2002 de 20 de dezembro), a qual afirma de forma inequívoca o princípio da contributividade, à luz do qual o subsistema previdencial deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações (artigo 30º). Prevê-se também que reverta para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de

outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos (artigo 111º).

No âmbito do subsistema de proteção familiar, legislou-se um novo regime para as prestações familiares (Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto). O abono de família para crianças e jovens passa a constituir um direito próprio das crianças e jovens residentes em território nacional, deixando de estar subordinado a condicionalismos de origem contributiva, designadamente os que se referem à carreira contributiva dos seus ascendentes. O respetivo financiamento deixa de ser um encargo da TSU, cuja desagregação irá ser alterada mais tarde, eliminando-se essa cobertura de risco de encargos familiares.

Na revisão de 2007, a lei de bases da segurança social ainda hoje vigente (Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro) manteve o princípio da contributividade do sistema previdencial (artigo 54º), daí decorrendo a tal relação sinalagmática direta entre a obrigação contributiva e o direito às prestações.

Por impulso da revisão da lei de bases de 2007, foi elaborado o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Lei nº 110/2009, de 16 de setembro) que reviu a desagregação da TSU, acomodando os novos dados demográficos e económicos e as alterações do regime de financiamento das prestações de segurança social.

Em conclusão, pode dizer-se que a chamada TSU é um elemento estruturante da proteção previdencial do nosso sistema de segurança social que se tornou razoavelmente estável apesar das sucessivas mudanças legislativas que refletem o frágil consenso sobre algumas das características fundamentais do nosso sistema, associadas à sua tão ameaçada sustentabilidade. No entanto, as frequentes reduções dos seus percentuais por razões de política conjuntural, compensadas com receita fiscal, estão a minar o princípio fundador da contributividade, que muitos gostariam de ver substituído pelo generoso recurso à receita tributária, com consequências imprevisíveis sobre a natureza da nossa Segurança Social.

Tabela – Desagregação da TSU (1993-2009)

Eventualidades	1993	1999	2009
Encargos familiares	2,8	2,15	-
Doença	3,3	3,05	1,41
Doença profissional	0,5	0,50	0,50
Maternidade/Parentalidade	0,5	0,73	0,76
Desemprego	3,5	5,22	5,14
Invalidez	6,9	3,42	4,29
Velhice	13,9	16,01	20,21
Morte	4,1	3,67	2,44
Total	35,5	34,75	34,75