

Aprofundar a mercadorização do trabalho

Diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social: um desígnio antigo dos empregadores

O tema da diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social voltou a emergir no debate político, apesar de em Portugal a receita contributiva ter ultrapassado quase sempre a despesa com pensões e outras prestações sociais. O que motiva esta agenda de alguns partidos? Longe de pretender actuar sobre as determinantes que têm travado o crescimento da receita, longe de fazer convergir o nível das pensões com os rendimentos correntes e o salário mínimo, esta agenda pretende reduzir os custos do trabalho para o empregador, aprofundando a mercadorização do trabalho.

MARIA CLARA MURTEIRA *

A situação financeira presente do Sistema Previdencial, em Portugal, pode ser resumida brevemente: de acordo com o «Relatório sobre Sustentabilidade Financeira», anexo ao «Orçamento do Estado para 2024»^[1], em 2022, o excedente do sistema previdencial (repartição) foi próximo dos 5,8 mil milhões de euros. O valor das contribuições e quotizações atingiu 22,3 mil milhões de euros, ultrapassando largamente a despesa com pensões e outras prestações sociais substitutivas do rendimento de trabalho. As pensões de velhice, a principal componente da despesa, atingiram 16,1 mil milhões de euros. Além disso, a Segurança Social tem um importante fundo de reserva. Estima-se que, no final de 2024, o valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) corresponda a 11,8% do produto interno bruto (PIB) e a 183,3% dos gastos anuais com as pensões do sistema previdencial. Ao contrário dos lugares-comuns repetidos até à exaustão^[2], a realidade é que, apesar do envelhecimento demográfico, o sistema previdencial tem apresentado, quase sempre, saldos excedentários; só tem tido défices, excepcionalmente, em anos de recessão.

O Relatório acima mencionado apresenta projecções de défices futuros. Mas esse é um exercício de natureza especulativa, cujo resultado é determinado pelos pressupostos admitidos sobre o comportamento futuro das variáveis demográficas e económicas que explicam a evolução das receitas e das despesas do sistema. Obviamente, se os pressupostos destes exercícios são arbitrários, as conclusões deveriam ser consideradas irrelevantes, porque o futuro é desco-



RICARDO MARCELINO. *Composição para três crianças* (2023). Cortesia da Galeria Sete, Coimbra

nhecido e não pode ser conhecido. O que se podia dizer, em 1974, sobre os valores do PIB e do emprego na economia portuguesa em 2024? Nada! Como nada pode ser dito hoje, em 2024, sobre os níveis de actividade económica e do emprego em 2074. Todos os estudos anteriores falharam. As projecções da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, em 1998, apontavam para a ruptura do sistema entre 2010 e 2015. As projecções da Comissão de Regulamentação da Lei de Bases da Segurança Social, em 2002, indicavam défices a partir de 2020. Todos estes estudos assentam em cenários demográficos e económicos muito pessi-

mistas.

Estes exercícios de projecção têm sido utilizados para construir o argumento justificativo das reformas regressivas. Como nada se sabe sobre o comportamento futuro das variáveis económicas que afectam os equilíbrios financeiros da Segurança Social, estes exercícios estão sujeitos a manipulação. Assumindo *a priori* um conjunto de pressupostos pessimistas, obtém-se o resultado pretendido: défices orçamentais consecutivos. O exercício de projecção do Relatório acima referido baseia-se nos pressupostos macroeconómicos dos *Ageing Reports* de 2021 e 2024, da Comissão Europeia.

Considera dois cenários: em qualquer deles, o PIB real fica estagnado durante cinco décadas; em qualquer deles, o emprego declina durante cinco décadas. Admitindo a estagnação económica e o declínio do emprego durante cinquenta anos, o resultado fica determinado: défices crónicos do sistema previdencial.

As determinantes estruturais das despesas e das receitas

Desconhece-se o futuro, mas conhecem-se as determinantes estruturais dos equilíbrios financeiros futuros – as variáveis explicativas do comportamento das despesas e das receitas, todas dependentes do desempenho macroeconómico. O principal factor que impulsiona o crescimento da despesa – o envelhecimento demográfico – depende do desempenho da economia, que afecta os saldos natural e migratório. A falta de dinamismo da receita ocorre quando há um baixo ritmo de crescimento económico e do emprego, quando declina a parte do trabalho no rendimento e quando se adoptam medidas de isenção de contribuição social (alegadamente, para favorecer o emprego). Ou seja, o volume de receitas depende da criação e da repartição do rendimento na sociedade.

Porém, as discussões convencionais sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social desenvolvem-se sem qualquer referência ao modelo de condução da política económica e ao padrão de distribuição do rendimento. Estamos, pois, na presença de um debate truncado, que renuncia a debruçar-se sobre o domínio das causas, ou seja, sobre como intervir nas determinantes estruturais das despesas e das receitas. Presumin-

do estagnação económica e declínio do emprego durante cinquenta anos, a discussão sobre o futuro das pensões desenrola-se a partir de uma representação do futuro do país como uma mera imagem agravada do presente: um país estagnado e inactivo, mais envelhecido, com pensões insustentáveis, porque o ritmo de crescimento da despesa acelera e a receita declina. As reformas das pensões são dadas como inevitáveis. O único tópico de discussão é o modelo de reforma.

Muitos consideram que a situação financeira confortável que a Segurança Social apresenta hoje se deve, pelo menos em parte, às reformas adoptadas nas duas últimas décadas, que conseguiram conter o ritmo de crescimento da despesa. Essas reformas foram introduzidas em nome da sustentabilidade do sistema, alegadamente para o «preservar para as gerações futuras». De facto, o sistema vigente nos anos 1990 começou a ser desmantelado a partir da viragem do século. A provisão pública de rendimento na reforma tem recuado de forma gradual, mas expressiva: as pensões médias divergem gradualmente dos rendimentos correntes, os níveis mínimos de pensões divergem gradualmente do salário mínimo nacional e o acesso à reforma sem penalização ocorre hoje em idades muito avançadas. Podemos questionar se estas reformas não seriam indispensáveis para reduzir o ritmo de crescimento da despesa e se, sem elas, o sistema previdencial não apresentaria hoje saldos deficitários. Porém, esta linha de raciocínio é incompleta, porque só considera o lado da despesa e omite as políticas conduzidas em paralelo que provocaram a fragilização da receita contributiva: o abandono das políticas de pleno emprego; o declínio da parte do trabalho no rendimento nas últimas décadas; as políticas que visam reduzir os custos do trabalho para o empregador (políticas de moderação salarial e as isenções de contribuição social); a multiplicação das formas de trabalho precário e informal. Os excedentes do sistema previdencial têm sido conseguidos, apesar disso.

Se é certo que a receita contributiva tem ultrapassado, quase sempre, a despesa com pensões e outras prestações sociais, e os excedentes do sistema previdencial só não são superiores porque se tem travado o crescimento da receita, como se explica que o tema da diversificação das fontes de financiamento esteja agora a emergir no debate político, em Portugal? Este tópico integra a agenda de alguns partidos políticos e está a ser analisado pela Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.

Diversificar as fontes de financiamento significa reduzir o peso da receita de contribuição sobre o salário na estrutura do financiamento. Os defensores da ideia argumentam que o objectivo con-

siste em obter recursos adicionais para o financiamento das prestações sociais. Um maior volume de recursos poderia ser conseguido alargando a base de incidência da contribuição ao valor acrescentado ou aumentando a receita fiscal afecta ao financiamento da Segurança Social. De facto, nada garante que a substituição da contribuição sobre o salário por uma contribuição sobre o valor acrescentado ou imposto assegure mais recursos para o financiamento das prestações sociais. Porém, importa situar a discussão noutro plano. A escolha do modelo de financiamento da Segurança Social é uma questão política maior, que não pode ser reduzida à opção entre diferentes métodos de obter recursos e a sua operacionalização. Mudar o peso da contribuição sobre o salário na estrutura do financiamento tem implicações no plano da legitimidade dos direitos, no modelo de solidariedade instituído, na forma como se define o valor do trabalho na sociedade.

Nenhuma outra fonte de financiamento confere ao direito à pensão uma legitimidade tão forte como a contribuição sobre o salário. Os trabalhadores, ao longo da vida activa, contribuem para pagar as pensões dos reformados das gerações que antecedem a sua; isso legitima que, um dia mais tarde, as suas pensões sejam garantidas a partir das contribuições dos trabalhadores das gerações seguintes. Desta forma, um sistema de repartição assente na contribuição social sobre o salário institui um elo de solidariedade intergeracional (intertemporal). Este modelo de financiamento exprime uma forma de solidariedade de base laboral (intratemporal). Em cada período, uma parte da massa salarial – a correspondente à receita contributiva (diferença entre as remunerações brutas pagas pelo empregador e as remunerações líquidas recebidas pelos trabalhadores) – é mutualizada para garantir prestações sociais substitutivas do salário (pensões, subsídios de desemprego, doença, etc.). Um sistema de repartição opera assim: transfere massa salarial dos trabalhadores inseridos no emprego para os trabalhadores reformados, desempregados, etc. Através da socialização do salário, assegura o pagamento das prestações sociais.

Pôr em causa a contribuição social sobre o salário desafia o princípio fundador da repartição. Qualquer redução da receita da contribuição sobre o salário (diferença entre as remunerações brutas pagas pelo empregador e as remunerações líquidas recebidas pelo trabalhador) é redução da massa salarial. Portanto, qualquer redução da contribuição sobre o salário restringe a massa salarial socializada, em cada período, para garantir o pagamento das pensões e de outras prestações sociais. Em Portugal, em 2022, a receita contributiva

atingiu 22,3 mil milhões de euros. Isto quer dizer que uma parcela da massa salarial equivalente a 9,2% do PIB foi transferida dos trabalhadores inseridos no emprego para os trabalhadores reformados, em situação de desemprego, de doença, etc., para lhes garantir segurança de rendimento nestas eventualidades. Esta receita é, e tem sido, mais do que suficiente para garantir o pagamento das prestações sociais substitutivas do salário. Porquê, então, procurar outras fontes de financiamento?

Duas categorias de políticas de redução dos custos de trabalho

A diversificação das fontes de financiamento é um desígnio de longa data dos empregadores, que se inscreve num movimento mais geral – a tentativa de reduzir os custos do trabalho para o empregador, alegadamente, para promover o emprego. As políticas de redução dos custos do trabalho podem ser classificadas em duas categorias. A primeira compreende as formas de intervenção pública que visam reduzir os salários e os direitos dos trabalhadores (políticas de flexibilização, de desregulamentação dos contratos, de moderação salarial, etc.). A segunda inclui as medidas que transferem o custo do trabalho do empregador para a sociedade, com o objectivo de organizar o emprego ao menor custo possível para o empregador: Nesta categoria estão abrangidas: por um lado, as medidas de redução dos «custos salariais do trabalho», como as formas de emprego em que a remuneração do trabalhador é parcialmente suportada pelo Estado (subsidição da remuneração dos desempregados e dos beneficiários do rendimento de inserção, em nome da activação); por outro lado, as medidas de redução dos «custos (erradamente designados) não salariais do trabalho» (as isenções e reduções de contribuição social).

Alguns proponentes da diversificação das fontes de financiamento defendem a substituição parcial da contribuição social a cargo do empregador por impostos. Os «custos não salariais do trabalho» seriam reduzidos e, portanto, os trabalhadores perderiam uma parte da massa salarial. A medida mudaria a estrutura de responsabilidade pelo financiamento: uma parcela dos encargos associados à garantia dos rendimentos de substituição do salário seria transferida dos empregadores para o Estado. As despesas sociais passariam a ser financiadas parcialmente pelo Orçamento do Estado, abrindo-se o caminho para, futuramente, os empregadores serem desonerados de qualquer contribuição para o

financiamento dessas despesas.

Outros argumentam a favor do alargamento da base de incidência da contribuição ao valor acrescentado. Alegam que a contribuição sobre o salário beneficia as empresas mais intensivas em capital, que contribuem pouco para a Segurança Social, e onera as que são mais intensivas em trabalho, que suportam o maior encargo contributivo, o que penalizaria o emprego. Com o alargamento da base de incidência da contribuição social ao valor acrescentado aumentaria o contributo das empresas mais intensivas em capital, o que seria favorável ao emprego. Este raciocínio assenta no pressuposto de que o emprego pode ser promovido através da diminuição do custo relativo do trabalho (relação entre o custo do trabalho e o do capital). Porém, a ideia de que a redução do custo do trabalho pode aumentar o emprego é contestável: mesmo que fosse válida ao nível microeconómico, não o seria do ponto de vista macroeconómico. Não se pode extrapolar para o nível agregado as potenciais vantagens que uma empresa, individualmente considerada, pode ter com a redução do custo do trabalho. A descida generalizada dos salários implica uma redução da procura agregada que é desfavorável ao emprego.

Também têm sido mobilizados outros argumentos para apoiar um modelo de financiamento desligado do salário: a ideia de que a redução da parte do trabalho no rendimento é uma tendência inelutável, a ideia de que a automação irá reduzir drasticamente o emprego no futuro, etc.

A deliberação política sobre a incidência dos encargos do financiamento das prestações sociais substitutivas do salário é uma decisão sobre o modo de definir o valor do trabalho na sociedade, se este deve incorporar a contribuição social (cobrindo, total ou parcialmente, a despesa com prestações sociais) ou equivaler apenas ao valor de mercado do trabalho prestado. Desta decisão depende a configuração da relação laboral. Isentar, mesmo que parcialmente, os empregadores de contribuir para o financiamento das prestações sociais significa aprofundar a mercadorização do trabalho. Envolver os empregadores no financiamento das prestações sociais representa reconhecer que o trabalho não é uma mercadoria, que contratar um trabalhador é contratar uma pessoa, exposta a riscos existenciais e sociais, que precisa de ter segurança de rendimento nessas eventualidades. ●

* Professora da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC).

[1] Ministério das Finanças, «Orçamento do Estado 2024: Elementos Informativos e complementares», Lisboa, 16 de Outubro de 2023.

[2] O tema é analisado em Maria Clara Murteira, «As falácias do discurso da sustentabilidade das pensões», *Le Monde diplomatique – edição portuguesa*, Novembro de 2022.

SEGURANÇA SOCIAL

**A quem serve
diversificar fontes de
financiamento?**

MARIA CLARA MURTEIRA **pág 6**