

Luís Manuel PICA

*O Impacto da Transformação Digital na Sustentabilidade do
Sistema da Segurança Social*

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(35\)2024.ic-26](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(35)2024.ic-26)

Secção I

Investigação Científica*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review* / The articles in this section have undergone a blind peer review process.

O Impacto da Transformação Digital na Sustentabilidade do Sistema da Segurança Social

The Impact of Digital Transformation on the Sustainability of the Social Security System

Luís Manuel PICA¹

RESUMO: A sustentabilidade da segurança social é uma preocupação (quase) embrionária ao Direito da Segurança Social. Falar em segurança social leva-nos, sem grandes demoras ou alongamento, a considerar a preocupação que as sociedades têm na sustentabilidade financeira do seu sistema de segurança social. E, aos problemas já existentes, adita-se um novo ingrediente que coloca em crise o atual sistema e que nos leva a repensar sobre as formas de financiamento e as medidas que deverão ser adotadas para dar resposta a estas novas realidades que derivam da digitalização e da automatização dos procedimentos. Principalmente, quando levam à redução dos postos de trabalho e, conseqüentemente, à redução das receitas derivadas das quotizações e contribuições que os trabalhadores e entidades patronais pagam para o sistema da segurança social.

PALAVRAS-CHAVE: tributos; contribuições para a segurança social; sustentabilidade; digitalização; automatização laboral.

ABSTRACT: The sustainability of social security is an (almost) embryonic concern in social security law. Talking about social security leads us, without much delay, to consider the concern that societies have about the financial sustainability of their social security system. And to the problems that already exist, a new ingredient has been added that puts the current system in crisis and leads us to rethink the forms of financing and the measures that should be adopted to respond to these new realities that derive from digitalization and the automation of procedures. Especially when they lead to a reduction in jobs and, consequently, a reduction in the revenue derived from the contributions that workers and employers pay into the social security system.

KEYWORDS: tax; contributions to social security; sustainability; digitalization; work automation.

1. Ponto de partida

Tendo em consideração que o propósito inicial do presente texto exige uma reflexão acerca das formas (e problemas) de sustentabilidade da segurança social, designadamente quanto às novas problemáticas que derivam da

¹ Doutor em Ciências Jurídicas-Públicas pela Escola de Direito da Universidade do Minho. Professor Adjunto Convidado no Instituto Politécnico de Beja e Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona de Lisboa e no Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes. Investigador Integrado do CEAD – Francisco Suárez e do JusGov – Centro de Governação e Justiça. Luispica280@gmail.com

automatização dos procedimentos laborais e a conseqüente extinção de postos de trabalho, não podemos deixar de caracterizar o sistema português de segurança social. Como tal, isto implica pronunciarmo-nos sobre o conceito e funcionamento da segurança social no ordenamento jurídico português, bem como sobre o seu recorte constitucional e normativo.

2. A ideia de Segurança Social

Constitui uma evidência que o direito à segurança social é hoje um dos pilares fundamentais da sociedade contemporânea. A ansiedade por colmatar uma necessidade de segurança perante incertezas e infortúnios que possam causar arritmias e anormalidades à vida das pessoas trouxe a necessidade de o Direito intervir para regular essas situações. Encaramos, aqui, a segurança social como um direito social que busca atribuir segurança e direitos à classe trabalhadora.

Porém, a expressão Segurança Social corresponde, atualmente, a um conceito polissémico, cujo recorte é muitas vezes encarado de forma quase heterogénea e com pouca precisão. Não raro se verifica que o conceito tem sido utilizado como compreendendo, no seu recorte concetual, o próprio sistema previdencial, a ação social e as medidas de proteção social e de solidariedade.

Não será difícil entender que a sua origem, ainda que de forma distinta, remonta a séculos passados². Numa forma mais rudimentar e primitiva, as únicas ajudas que um Estado fornecia aos cidadãos eram desenvolvidas através de recursos de caridade, de misericórdia e até de dádivas que os representantes das religiões e o soberano davam aos mais carenciados³, designadamente por via das chamadas “Misericórdias”. Falamos de uma época em que as medidas de solidariedade e de apoio aos mais desfavorecidos era individual, anárquica e encarada como um movimento voluntário, isto é, os movimentos existentes não tinham qualquer conexão com a segurança e a previsibilidade que se entende como necessária numa sociedade socialmente desenvolvida e encarada como organizada em torno da dignidade do ser humano.

² Sobre o recorte histórico, Cfr. NAZARÉ COSTA CABRAL, *Contribuições para a Segurança Social. Natureza, Aspectos de Regime e de Técnica e Perspectivas de Evolução num Contexto de Incerteza*, Cadernos IDEFF n.º12, Lisboa, Almedina, 2010, pp. 30 e seguintes.

³ MARCHI, “O milagre ocupava o sítio da provisão social”, in *Sistema de Seguridad Social*, Tecnos, 2010, p. 28.

Uma ideia que, assim, resulta no atual direito à segurança social, enquanto poder, reconhecido pela ordem jurídica, de exigir do Estado prestações, pecuniárias ou em espécie, como resposta a situações ou eventualidades traduzidas na interrupção, redução ou cessação dos rendimentos do trabalho, ocorrência de determinados encargos. Por isso, e atualmente, o direito à Segurança Social configura-se como um verdadeiro direito fundamental, fruto do resultado da humanização da sociedade e do próprio Estado. A dignidade da pessoa humana, a hierarquização da sociedade em torno do ser humano e a necessidade de criar medidas sociais que permitam dar previsibilidade e segurança às pessoas em caso de necessidade trouxeram como verdadeiro produto a criação de um sistema organizado, sistematizado e modelado em torno da atribuição de medidas pecuniárias, ou em espécie, que funcionam como verdadeiros substitutos de rendimentos, abonos, vencimentos ou rendas. Para além disto, a sua dimensão de solidariedade acarreta uma via não sinalagmática que procura executar uma verdadeira dimensão redistributiva, pois através do sistema da Segurança Social é possível combater (ou mitigar) as situações de pobreza e de carência económica que existam na sociedade.

Daí que não se possa deixar de considerar o direito à segurança social como um verdadeiro direito de segunda geração inserido na dimensão económica, social e cultural. E, enquanto tal, exige do Estado a adoção de medidas positivas que efetivem a sua realização. Não basta a sua consagração constitucional, uma vez que o Estado está obrigado a adotar comportamentos positivos que se traduzem, por um lado, na criação de um sistema próprio e organizado e, por outro lado, na conceção de direitos a prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos. Esta função de prestação social obriga, assim, os poderes públicos ao desenvolvimento e à execução de medidas públicas que sejam direcionadas à efetivação deste direito fundamental.

Porém, como se disse, o seu recorte é mais amplo. Considerar a segurança social apenas como um sistema puramente previdencial baseado na dualidade umbilical entre “contribuições e pensões” é ter uma conceção restritiva deste direito fundamental. A própria Constituição da República Portuguesa, no

seu artigo 63.º, consagra a “Segurança Social e a Solidariedade”⁴. Por isso, a chamada de atenção deve ser dirigida para a intervenção do Estado nas medidas da Segurança Social, mas também nas medidas de apoio social e de solidariedade que procuram executar a função redistributiva que Beveridge entendeu como necessária na sua visão Pós-Guerra, e que se procura executar por via da função extrafiscal do imposto⁵. Daí que coexistam medidas previdenciais atribuídas em função da quantidade da prestação laboral efetivamente concretizada, designadamente as pensões de invalidez, de velhice, os subsídios de desemprego, de doença, etc.. Mas, também, medidas de apoio social, tais como abonos de família, ou medidas de solidariedade social, como o rendimento social de inserção. Todas estas medidas, próprias de um recorte normativo mais denso e complexo, exigem que o Estado seja chamado a suportar uma heterogeneidade de situações que não se resumem ao mencionado binómio próprio de um sistema previdencial baseado no resultado do pagamento de quotizações para um fundo de seguro social. As medidas de apoio social e de solidariedade não exigem a existência de um *signalagma próprio*, pelo que se caracterizam por serem verdadeiras medidas subsidiadas por outras fontes de financiamento que não apenas as contribuições e quotizações.

Por isso, é através das medidas redistributivas que se atinge o verdadeiro desiderato de solidariedade próprio de uma sociedade baseada na dignidade da pessoa humana, designadamente por via da solidariedade nacional, intergeracional e laboral⁶.

3. A sustentabilidade da Segurança Social

O debate sobre um direito universal à segurança social, destinado a alcançar a maioria das pessoas, apresenta um desafio complexo de consenso relacionado à sustentabilidade do sistema de segurança social. É que, constituindo um fundo (de natureza pública) que procura atingir por via de

⁴ Sobre isto, Cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, MATILDE LAVOURAS, "O financiamento da Segurança Social, in *Segurança Social: sistema, proteção, solidariedade e sustentabilidade*, Lisboa, AAFDL - Editora, 2020, pp. 169-205.

⁵ GLÓRIA TEIXEIRA, JOÃO FÉLIX NOGUEIRA, “Segurança Social – Uma Perspectiva Fisca”¹, in *Nos vinte anos do Código das Sociedades Comerciais, Homenagem aos Prof. A. Ferrer Correia, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier*, Vol. II, 2007, disponível em <https://ssrn.com/abstract=3642666>

⁶ PEDRO TELHADO PEREIRA, *A Reforma da Segurança Social: Contributos para Reflexão*, Celta Editora, 1998.

prestações pecuniárias (e compensativas) a generalidade das pessoas, coloca-se em análise a premissa aritmética de que “*o custo tem de ser idêntico (ou inferior) à receita obtida*”.

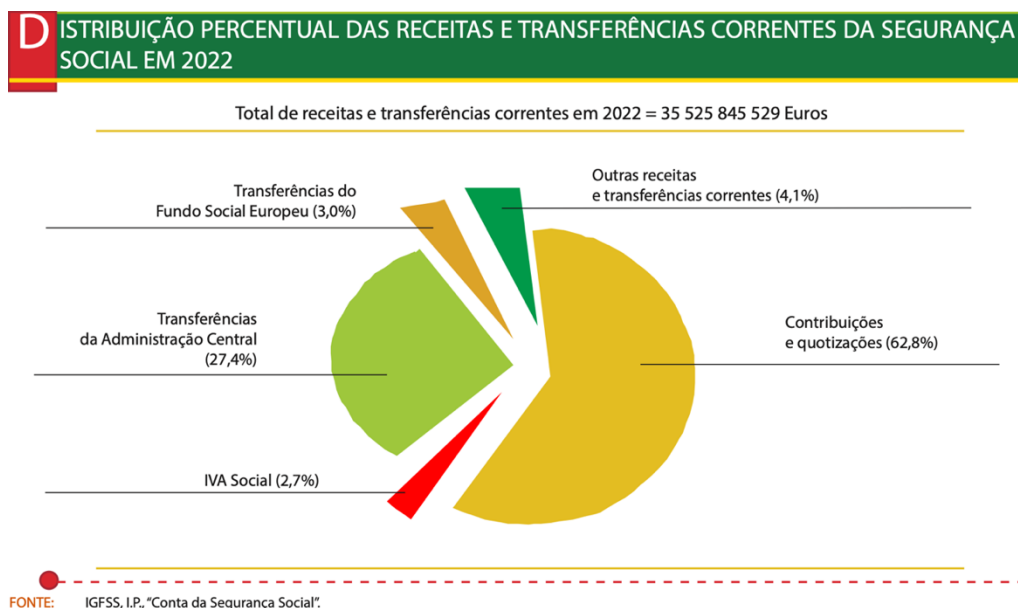
Esta premissa, num sistema puramente previdencial, não seria difícil se perspectivado numa dimensão unitária de sinalagma direto entre contribuições e medidas compensatórias. Porém, não podemos esquecer que, enquanto direito fundamental que se caracteriza por atribuir verdadeiros direitos subjetivos públicos aos sujeitos que se encontrem em condições de exigir as medidas pecuniárias (compensatórias, ou até indemnizatórias, segundo alguma doutrina⁷), a ideia de sistema previdencial vê-se redutora, e, portanto, mostra-se necessário financiar um sistema que parte para uma visão mais ampla e abrangente.

A ideia de solidariedade que subjaz ao direito fundamental à segurança social, que se encontra consagrado no artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa, impõe que o sistema de Segurança Social legitime a adoção de medidas sociais e de solidariedade que têm um desiderato redistributivo de combate a situações de pobreza, a situações fortuitas de impedimento ou redução da capacidade laboral dos sujeitos, ou situações análogas que impõem a intervenção do Estado. Também a atribuição de medidas pecuniárias a pessoas que pouco (ou nada) contribuíram para o atual sistema de Segurança Social acaba por desvirtuar a visão sinalagmática do sistema previdencial baseado num seguro social.

Consequentemente, a visão de um sistema baseado puramente em quotizações e contribuições impostos sobre relações laborais mostra-se ineficiente e completamente impossível perante a adoção de medidas que não têm qualquer base sinalagmática. Por isso, deixa-se de lado um financiamento baseado unicamente nas relações laborais existentes, passando para um financiamento conseguido através dos impostos e das demais medidas impositivas dos Estados.

⁷ “Na verdade, se o objectivo das prestações de seguro social é recolocar o trabalhador tendencialmente (mesmo parcialmente) na posição patrimonial anterior à verificação do evento, estamos etimologicamente a proceder a indemnização (reparação de dano anterior), acautelando o dano produzido pelo evento – em função da perda do rendimento do trabalho”. Cfr. APÉLLES J.B. CONCEIÇÃO, “Os Rendimentos de Substituição na Gestão do Tempo de Trabalho”, in *Revista Internacional de Direito do Trabalho*. Ano II. N.º3, 2022, p. 156.

Veja-se, a título de exemplo, o gráfico de repartição das fontes de receita da Segurança Social no ano de 2022:



Numa certa perspetiva, pode entender-se que uma parte das receitas são provenientes das relações laborais e das atividades económicas dos trabalhadores, configurando aqui o sistema previdencial de base sinalagmática. Contudo, nem todas as receitas derivam desta fonte de base laboral, já que existem receitas cuja proveniência são as transferências do Estado Central, apoios comunitários ou outras fontes de base não sinalagmáticas. Tal ocorre, como se disse, pela necessidade de financiar os encargos que o sistema da Segurança Social tem para com aqueles beneficiários que preenchem os requisitos legais para atribuição de quantias pecuniárias de base puramente social e de solidariedade.

Daí que, atualmente, seja comum repensar o sistema da Segurança Social, designadamente a sua sustentabilidade, uma vez que existem problemáticas (ou "dores de crescimento") que são próprias de um sistema que teve a sua mutação (social) numa época de solidariedade e de entreajuda entre os Estados, mas que, atualmente, enfrenta grandes desafios próprios do envelhecimento da população e do aumento da esperança média de vida dos beneficiários das pensões que são pagas, da redução do tecido ativo que contribui para a capitalização do sistema da Segurança Social, o aumento das necessidades sociais e de solidariedade dos Estados, e, mais recentemente, a crise do sector laboral que deriva de uma automatização dos procedimentos

laborais em virtude da substituição de muitos trabalhadores por sistemas de inteligência artificial e de robótica.

4. Os (novos) problemas e desafios na sustentabilidade da segurança social

A. Coordenadas introdutórias

A sustentabilidade do sistema da Segurança Social é hoje um dos pontos fortes de debate na sociedade. A importância do direito à segurança social, enquanto direito social próprio dos Estados modernos, tem suscitado um enorme debate pela sua sustentabilidade a curto e médio prazo, pois perspectiva-se um tendencial crescimento das verbas afetas à despesa, conjuntamente com uma redução das fontes de receitas. E, muitas das vezes, o legislador, a doutrina e a jurisprudência colocam o assento tónico no lado da receita. Contudo, esquecem-se do lado da despesa. Esta, configurada como um (ou conjunto de) ato administrativo destinado a aplicar a receita pública nas necessidades coletivas prosseguidas por um agente público (ou privado investido nas funções de interesses público), pressupõe sempre a necessidade de crédito subjacente à concretização do desiderato a atingir⁸. E, tal entendimento, acaba por ser assumido também no Direito da Segurança Social. Como expressamente afirmam J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA⁹, “o reconhecimento de um direito *não se confunde com a garantia fixa de um standard de existência compatível com a dignidade da pessoa humana, pois esta depende, como é óbvio, das condições sociais concretas* (económicas, tecnológicas, culturais) de cada país” (sublinhados nossos)¹⁰. Significa isto dizer que o Estado está obrigado a adotar medidas positivas que atribuam tais medidas previdenciais e de solidariedade e ação social, mas dependendo da capacidade financeira que os mesmos disponham, pelo que, o critério sustentabilidade acaba por se impor à adoção indiscriminária e ilimitada de medidas sociais e previdenciais.

Portanto, diante da necessidade de concretizar um Direito à segurança social o mais universal possível, garantindo cobertura às eventualidades da vida dos indivíduos, a necessidade de receita é uma certeza incontestável. Isso

⁸ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito da Despesa Pública*, Coimbra, Almedina, 2019.

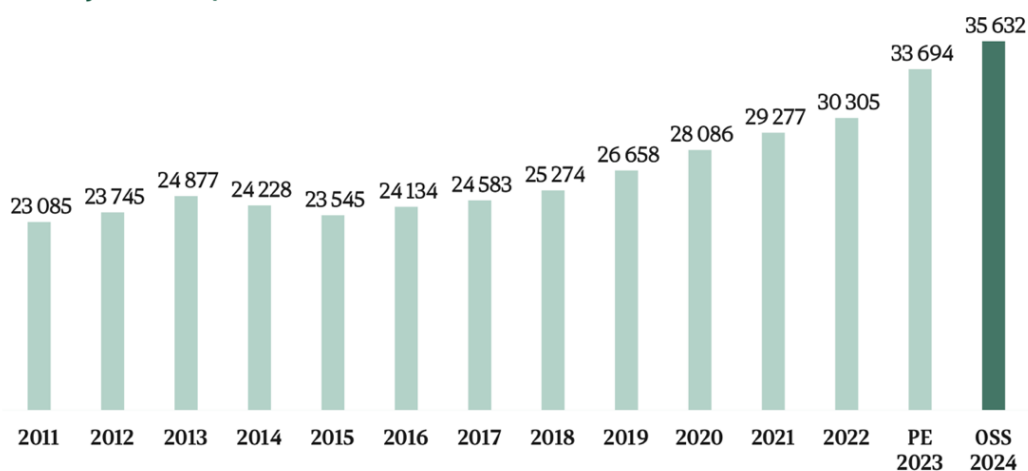
⁹ J.J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa – Vol. I*, 4ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 814.

¹⁰ JOSÉ CASALTA NABAIS, MATILDE LAVOURAS, “O financiamento da Segurança Social, *in Segurança Social: sistema, proteção, solidariedade e sustentabilidade*, Lisboa, AAFDL Editora, 2020, pp. 169-205.

porque, quanto mais medidas previdenciais, de ação social e de solidariedade forem implementadas, maiores serão as necessidades financeiras para sustentar as despesas do sistema de segurança social. Referimo-nos, especificamente, a situações de inclusão e erradicação da pobreza, medidas previdenciais, sociais e de apoio às famílias. E, tais medidas implicam um enorme volume de despesa para o Estado.

A título de exemplo, veja-se a evolução de despesa consagrada nos últimos anos:

Evolução da Despesa



O nível de despesa é, tendencialmente, crescente, mostrando-se necessário um volume de receita proporcional. Daí que os problemas de sustentabilidade económica da segurança social sejam uma constante durante o desenvolvimento do sistema e das medidas de proteção social pública, motivando grande parte das reformas e alterações legislativas experimentadas até ao momento. E, como se disse anteriormente, este problema crescente no financiamento da segurança social tem atualmente dois fatores fundamentais, os quais estão cada vez mais no centro do debate social, académico e político. São eles, por um lado, os efeitos da última crise económica internacional (iniciada em 2008). E, por outro lado, a evolução demográfica do nosso país, marcada por um progressivo envelhecimento da população, derivado do aumento da esperança de vida e de uma drástica diminuição da taxa de natalidade, que se acentuará significativamente nos próximos 10-15 anos com o progressivo envelhecimento da população e a reforma da geração baby boom (nascida entre 1958-1977).

Contudo, existe hoje um terceiro fator que terá um grande impacto no financiamento da segurança social e que ainda não foi explorado e estudado em profundidade. Este fator consiste na transformação do mercado de trabalho devido ao efeito da "quarta revolução industrial" ou "Revolução 4.0"¹¹. A transformação produtiva impulsionada pelos avanços tecnológicos levará ao desaparecimento de um grande número de empregos atuais e, conseqüentemente, a uma diminuição significativa do número de contribuintes para o sistema de Segurança Social¹².

Porém, não se poderá deixar de antever uma premissa que se mostra inegável: a estrutura do sistema fiscal e a desigualdade na pressão fiscal que originam fontes distintas de receita fiscal, designadamente nos rendimentos do trabalho e de capital, representam um importante encargo para os contribuintes. Por isso, fazer incidir sobre estes rendimentos uma nova (ou agravamento da) imposição tributária poderá levar a riscos que originam disrupções indesejadas. Daí que se mostre mais justa uma repartição equilibrada e equitativa da tributação que suporta os rendimentos de trabalho e de capital. Portanto, daí que se mostre importante (re)pensar o modelo atual da Segurança Social e a sua forma de funcionamento.

Numa primeira aproximação, devem ser apontadas duas soluções: i) numa *dimensão estrutural*, a reformulação das medidas previdenciais, de solidariedade e de ação social, bem como as condições de acesso a estas medidas; ii) numa *dimensão económica*, o repensar as fontes de financiamento e de capitalização do sistema da Segurança Social.

Vejamos assim algumas das medidas propostas.

¹¹ Deve ter-se em consideração, quando discutimos o impacto da transformação digital no financiamento da segurança social, que não estarmos a referir-nos a uma tecnologia específica. Pelo contrário, referimo-nos a todo um conjunto de tecnologias que fazem parte da quarta revolução industrial e que trazem uma reforma no tecido dos procedimentos laborais existentes.

¹² OECD, *Putting faces to the Jobs at risk of automation*, 2018, disponível em <https://www.oecd.org/employment/Automation-policy-brief-2018.pdf> [consultado em 06.03.2024]; MELANIE ARNTZI, TERRY GREGORYI, ULRICH ZIERAHN, *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N.º 189, OECD Publishing, Paris, 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en> [consultado em 06.03.2024]; OECD, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, OECD Publishing, Paris, 2012, disponível em https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-f [consultado em 06.03.2024]; Rapport mondial sur les salaires 2016/17: OIT, *les inégalités salariales au travail Bureau international du Travail*, Genève, BIT, 2017, disponível em https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_545416.pdf [consultado em 06.03.2024].

B. As medidas para a Segurança Social e a sua sustentabilidade

Como tivemos oportunidade de referir, são três as razões que colocam a sustentabilidade da segurança social em crise: *i)* o aumento da esperança média de vida, aliada a uma baixa natalidade e ao envelhecimento populacional; *ii)* os sistemas de segurança social da grande maioria de Estados, baseados num modelo bismarckiano de repartição de rendimentos e de um seguro voluntário origina a existência de medidas não baseadas num sistema puro de sinalagma entre “prestação-benefício.”; *iii)* a terceira causa surge por via da automatização dos procedimentos laborais, o que poderá levar a um decréscimo acentuado da massa laboral e, conseqüentemente, a uma redução das relações jurídico-contributivas que constituem a principal fonte de financiamento do sistema da segurança social¹³.

Com efeito, encontramos presente no primeiro e terceiro fundamento que o tecido ativo da população vai sendo cada vez mais reduzido, produzindo uma redução significativa das fontes de financiamento diretas que surgem das contribuições e quotizações para o sistema de segurança social. Conseqüentemente, o aumento da esperança média de vida dilata os benefícios atribuídos por efeitos de velhice e sobrevivência, constituindo atos de despesa cada vez mais alongados num espaço cronológico. Para além disso, o modelo de repartição e de ação social e solidariedade traz um aumento de despesa que não tem uma correlação com as fontes de financiamento derivadas do rendimento, do trabalho e do capital.

Ora, tudo isto, em termos puramente financeiros, constitui uma redução da receita e um aumento da despesa, causando uma disrupção no sistema de segurança social, pelo que se torna necessário criar medidas que permitam aumentar as fontes de receita, aliada à necessidade de tutelar as posições dos trabalhadores que vejam, por razões tecnológicas e de evolução dos procedimentos laborais, a sua posição laboral desprotegida. Ou seja, não falamos de medidas que visem apenas a tutela do sistema da segurança social e a sua sustentabilidade, mas, também e principalmente, medidas que permitam atribuir uma verdadeira segurança e previsibilidade nos direitos previdenciais e sociais dos trabalhadores que se vejam afetados pela substituição por “máquinas” na sua atividade profissional.

Se atendermos às medidas de tutela dos trabalhadores em sede de segurança social, podemos identificar as seguintes medidas, as quais incidem essencialmente no financiamento por via das quotizações:

¹³ Aquilo que foi designado pela doutrina como “desajustamento tecnológico”. Cfr. ILÍDIO DAS NEVES, *Crise e Reforma da Segurança Social - Equívocos e realidades*, Lisboa, Edições Chambel, 1998, p. 77.

i. Medidas que aumentam as contribuições sociais em caso de destruição de empregos por motivos de transformação digital das empresas

Mostrando-se o nosso sistema como de base tendencialmente contributiva e de forte influência bismarckiana¹⁴, as quotizações e contribuições para a segurança social revelam-se como a primeira e mais importante fonte de financiamento do mesmo. Isto torna necessário que a perda de receita por via da destruição de postos de trabalho por motivos de transformação digital das empresas seja acompanhada de medidas que permitam compensar o mencionado *deficit*.

Com efeito, a primeira medida que se poderá apresentar é *obrigar as empresas e entidades patronais a celebrar determinado acordo ou convenção com a Segurança Social*, com o objetivo de obrigar as empresas, que procedam ao despedimento de trabalhadores por automatização dos procedimentos, ao pagamento de contribuições a incidir sobre o montante do subsídio de desemprego, até termo deste, à semelhança do que já acontece nas situações de pré-reforma, conforme se encontra regulado, também, nos artigos 86.º e seguintes do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social¹⁵.

A cláusula de salvaguarda é geralmente estabelecida numa base voluntária para o trabalhador, mas, no caso proposto, tornar-se-ia obrigatória, por imperativo legal, para a entidade patronal, salvaguardando, contudo, o prazo de garantia mínimo relativo aos trabalhadores que não têm um tempo mínimo de antiguidade na empresa, como, por exemplo, os que trabalham para a entidade há menos de seis meses.

Denota-se, desta medida, a sua coatividade apenas quando o(s) trabalhador(es) fossem despedidos por motivo de automatização e modernização dos procedimentos laborais, e apenas quando, subjetivamente, aqueles cumprissem um critério temporal mínimo de garantia. A poupança económica obtida por via da automatização, e a possível rentabilização conseguida por esta, permitiria criar uma contribuição a incidir sobre o montante do subsídio de desemprego atribuído ao trabalhador atingido pelo despedimento, conseguindo assim a sua tutela social e a manutenção de um sistema de segurança social mais justo e universal.

Daí que se apontem as seguintes *vantagens*:

¹⁴ GLÓRIA TEIXEIRA, JOÃO FÉLIX NOGUEIRA, “Segurança Social – Uma Perspectiva Fisca”l, in *Nos vinte anos do Código das Sociedades Comerciais, Homenagem aos Prof. A. Ferrer Correia, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier*, Vol. II, 2007, disponível em <https://ssrn.com/abstract=3642666>

¹⁵ Sobre o regime, Cfr. ANA CELESTE CARVALHO, FILIPE CASSIANO DOS SANTOS, JORGE CAMPINO, LICÍNIO LOPES MARTINS, MATILDE LAVOURAS, MIGUEL COELHO, MIGUEL LUCAS PIRES, NUNO MONTEIRO AMARO, SUZANA FERNANDES DA COSTA, *Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social - Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 2022.

- i. O trabalhador continuaria protegido face a eventuais ocorrências que pudessem surgir;
- ii. seria possível manter o nível de sustentabilidade da segurança social com acompanhamento da evolução tecnológica das empresas;
- iii. Seria possível criar uma medida financeira, de base puramente convencional, que evitaria um *deficit* nas medidas sociais existentes perante uma reconversão tecnológica industrial, tornando compatível o progresso empresarial e o bem-estar social.

Contudo, verifica-se que esta medida também apresenta desvantagens importantes:

- i. a imposição desta medida poderia ser um entrave à automatização e à evolução das próprias empresas, as quais poderiam ver nessas imposições um agravamento e um fundamento negativo à adoção de medidas evolutivas, tornando-as, portanto, negativas por falta de neutralidade e de intervenção estatal na própria capacidade evolutiva e tecnológica das empresas¹⁶;
- ii. por outro lado, ao ser considerada uma medida convencional, e à luz do princípio da legalidade, o Instituto da Segurança Social deveria ter poderes muito concretos e devidamente balizados, a fim de evitar convenções ou medidas discricionárias e atentatórias da igualdade.
- iii. Também, uma medida deste cariz seria desvirtuar o princípio da contributividade do sistema da segurança social, assentando o financiamento deste numa base puramente fiscal¹⁷.

Em segundo lugar, podemos identificar como medida para a sustentabilidade e proteção dos trabalhadores que se vejam afetados por despedimentos ocasionais pela automatização dos procedimentos laborais, *a imposição do pagamento de uma quota por trabalhador em caso de despedimento*.

Trata-se de um verdadeiro imposto, uma vez que não existe sinalagma ou qualquer contrapartida direta (ou interesse difuso) associado ao seu pagamento. Por isso, e ao contrário da medida apresentada anteriormente, esta seria uma medida

¹⁶ Veja-se, em sentido próximo, o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão Grzelczyk, Rudy Grzelczyk contra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, de 20 de setembro de 2001, processo C-184/99, parágrafos 43 e 44.

¹⁷ JOSÉ AUGUSTO OLIVEIRA, "Posição da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-IN)", in *Segurança Social Modelos e Desafios*, Lisboa, Conselho Económico e Social, 2018, p. 125.

impositiva e sem qualquer benefício direto para o trabalhador despedido. Também, ao ser uma medida puramente fiscal (ou contributiva) seria apenas admissível a sua criação por via da coatividade ontológica constitucional, isto é, a sua criação estaria dependente da vontade popular representada pelo órgão de soberania competente, *in casu*, a Assembleia da República (cfr. artigo 165.º, n.º1 alínea i) da Constituição da República Portuguesa). Por outro lado, a base tributável seria o valor médio do salário auferido pelo trabalhador, durante um certo período temporal, e seria multiplicado pelo número de anos que seriam necessários para o trabalhador atingir a idade legal de reforma. Conforme a antiguidade do trabalhador, poderia ser esta considerada como limite para cálculo do montante a pagar, bem como isentar de pagamento perante o despedimento de trabalhadores que não atinjam um considerado número de meses na entidade patronal (6 meses ou 1 ano). Contudo, esta imposição contributiva poderia ser afastada, também, mediante a apresentação de um estudo de impacto económico que considere que a obrigação de pagamento fosse disruptiva e a viabilidade económica da empresa fosse colocada em crise, podendo assim ser tido em consideração para redução ou isenção da medida impositiva.

A principal vantagem associada a esta medida encontra-se associada à sustentabilidade da segurança social. Isto porque, pese embora o trabalhador não obtenha uma prestação social específica com esta contribuição, a sua aplicabilidade poderia ter um impacto económico positivo nos cofres do sistema de segurança social, ao conter os efeitos negativos da perda de emprego sobre o rendimento das contribuições.

Contudo, as principais desvantagens que se podem identificar é que, tratando-se de uma medida que implica uma responsabilidade económica para a empresa, existe também o risco de a sua imposição poder abrandar a inovação tecnológica na empresa, a menos que não seja considerada excessivamente onerosa, tendo em conta os custos laborais e sociais que poderiam ser poupados pela redução da mão de obra. Ainda assim, também é verdade que o facto de para o cálculo da contribuição a pagar serem tidos em conta os anos que restam aos trabalhadores afetados pelo despedimento antes de atingirem a idade da reforma, pode a medida funcionar como um incentivo à rescisão dos contratos de trabalho dos trabalhadores com mais idade, uma vez que estes serão provavelmente os primeiros escolhidos pela empresa para rescindir os seus contratos de trabalho.

Em terceiro lugar, podem ser apresentadas medidas destinadas à *capitalização das prestações de velhice ou desemprego, como consequência da automatização e da*

*digitalização dos procedimentos laborais*¹⁸. Isto é, pretende-se que as empresas venham suportar os encargos com as prestações derivadas do desemprego ou da reforma antecipada e que tenham um nexo de causalidade com a automatização dos procedimentos laborais. Seria uma medida que se apresentaria da seguinte forma:

“no caso das pensões de reforma e do subsídio de desemprego, quando as entidades empregadoras tenham levado a cabo processos de robotização ou de incorporação de sistemas de inteligência artificial nos seus processos, que tenham conduzido à destruição de postos de trabalho, o montante dessas pensões será capitalizado, ficando as entidades empregadoras envolvidas obrigadas a depositar nos cofres da Segurança Social os correspondentes custos de capital, até ao limite estabelecido legalmente”.

A principal vantagem desta medida resulta na clara transferência de capitalização que impenderia sobre as empresas, em detrimento do sistema da segurança social. O custo das prestações que resultam da destruição de postos de trabalho devido aos processos de automatização e robotização seriam, assim, transferidos para a entidade que procedeu à substituição e posteriormente despedimento ou pré-aposentação dos trabalhadores, e consequentemente permitiria manter as prestações sociais com um alívio a médio prazo deste encargo para os cofres do sistema de Segurança Social.

Todavia, não poderemos deixar de considerar tal medida como uma imposição fiscal, sendo a principal desvantagem a falta de neutralidade que esta medida origina. Assim, as entidades empregadoras que procedessem à digitalização dos seus processos produtivos, com o risco potencial que isso poderia acarretar, veriam a sua rentabilidade económica prejudicada com a imposição de mais uma medida fiscal, a qual nem sempre seria desejada num ambiente de concorrência globalizada. Como qualquer medida que aumente potencialmente o custo da mão de obra, especialmente a menos qualificada, poderia ter o efeito de estimular a deslocalização da atividade empresarial, quer porque as empresas decidiriam transferir a sua produção para fora de Portugal, quer porque não se instalariam novas atividades empresariais no país.

ii. Medidas a longo prazo: contribuições especiais para empresas que prescindam de trabalhadores como consequência da automatização dos procedimentos laborais

As medidas identificadas são medidas que a curto prazo permitem dar resposta a alguns problemas que se mostrarão imediatamente visíveis com o despedimento de pessoas com fundamento na digitalização e automatização dos procedimentos laborais.

¹⁸ SÉRGIO LAGOA, RICARDO BARRADAS, “Desafios do sistema de pensões em Portugal: reflexões em torno da sustentabilidade financeira e social, dos modelos organizativos e das formas de financiamento”, in *Segurança Social Modelos e Desafios*, Lisboa, Conselho Económico e Social, 2018, p. 47.

A via impositiva sobre os rendimentos acaba por ser a medida de mais fácil implementação, a fim de continuar a financiar os encargos da segurança social. Por outro lado, o aumento da idade da reforma é outra via que acaba por se mostrar de fácil concretização.

Mas, ambas as medidas não podem ser um recurso fácil e sucessivamente executado por parte dos órgãos políticos em gestão. Isto porque, nesta sede, falamos de medidas destinadas a sustentar o sistema da segurança social, atendendo a um critério temporal mais longo, e que, portanto, pretende contribuir para a sua sustentabilidade a médio e longo prazo. Isto porque, repensar o sistema de segurança social e as suas fontes de financiamento, sendo o rendimento do trabalho a principal fonte de financiamento da segurança social (quotizações e contribuições), deverá ser objeto de profunda reflexão.

Daí que, a primeira medida que pode ser identificada, e que releva para um contributo à sustentabilidade a médio e longo prazo do sistema da segurança social, será o alargamento do substrato subjetivo de incidência das normas da segurança social. Falamos, essencialmente, em compreender no substrato subjetivo as máquinas e os sistemas digitais utilizados pelas entidades empregadoras que prescindam de trabalhadores, alargando, assim, realidades que, até hoje, não se encontravam consideradas na norma de incidência subjetiva. É que o direito de conteúdo social encontra-se em constante mutação e desenvolvimento, pelo que devem ser encaradas novas formas de proteção mais amplas e homogéneas que integram as novas formas atípicas de trabalho que se verificam com o aparecimento da transformação digital.

Em segundo lugar, podemos identificar medidas impositivas em matéria fiscal, designadamente a criação de um imposto sobre os robots, sistemas digitais ou máquinas destinadas a produzir de forma automatizada o procedimento laboral e que atuem na produção económica das empresas ou entidades. Contudo, coloca-se a questão de saber se o sujeito passivo é a empresa que beneficia dos robots, ou, numa visão mais futurista, se são os próprios robots a pagar o imposto sobre a riqueza que produzem. É que, no primeiro caso, o robot ou máquina será considerado um produto, uma coisa ou um artefacto ao serviço do seu titular (proprietário ou empresário), o qual será o obrigado tributário principal. Falamos de um imposto que incide sobre a

titularidade do robot ou da máquina, de maneira semelhante ao que acontece com os atuais impostos sobre bens imóveis ou veículos automóveis. Da mesma forma, poderia pensar-se na criação de um registo sobre robots ou máquinas inteligentes (com a correspondente taxa de inscrição, e posterior atribuição de um número de identificação fiscal ou de associação a outro já existente). No segundo caso, falamos de um verdadeiro imposto direto, real e objetivo que incide sobre a riqueza produzida pelo robot, ou pelo seu valor estimado de produção ou valor de mercado, podendo o mesmo ser repercutido no beneficiário do trabalho prestado pela máquina.

5. Conclusões

Tecidas algumas breves considerações (sempre inacabadas) sobre o conteúdo do Direito da Segurança Social, designadamente no que diz respeito à sustentabilidade do sistema da segurança social em face das novas realidades tecnológicas que derivam da automatização dos procedimentos laborais e da redução dos postos de trabalho, cabe-nos concluir com uma premissa que se considera importante enfatizar: todas as soluções apresentadas são apenas medidas que carecem de um desenvolvimento maior, e as quais não podem ser entendidas como perentórias no sentido de não admitirem outras medidas que permitam dar uma maior sustentabilidade ao sistema da segurança social.

Porém, sobressaem dois tipos de medidas: as primeiras são destinadas a dar resposta num curto espaço de tempo, e são diretamente benéficas para os trabalhadores que são afetados pela supressão dos postos de trabalho; as segundas mais holísticas e destinadas a uma sustentabilidade a médio e longo prazo, destinam-se a suportar o sistema da segurança social por via da criação (ou ampliação) de novas formas de financiamento que permitam dar resposta às medidas sociais e de solidariedade como é característico da atual segurança social.

Mostra-se evidente que não temos uma “varinha” que permita dar resposta a todas as eventualidades, nem, tampouco, serão apenas as medidas apresentadas que serão essenciais à resolução de todas as problemáticas. As medidas apresentadas devem ser complementadas com outras medidas e apoios que permitam desenvolver um sistema da segurança social universal e que permita dar uma resposta eficiente e adequada a todas as pessoas que se

sintam na necessidade de socorrer-se das medidas previdenciais e de solidariedade.

Daí que assumamos, sem reservas, que o trabalho apresentado será sempre incompleto e careça de revisões constantes, dadas as evoluções das necessidades sociais e do forte desenvolvimento tecnológico e digital da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANA CELESTE CARVALHO ET LA, *Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social - Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 2022.

APELLES J.B. CONCEIÇÃO, “Os Rendimentos de Substituição na Gestão do Tempo de Trabalho”, in *Revista Internacional de Direito do Trabalho*. Ano II. N.º3, 2022, p.156.

GLÓRIA TEIXEIRA, JOÃO FÉLIX NOGUEIRA, “Segurança Social – Uma Perspectiva Fisca”, in *Nos vinte anos do Código das Sociedades Comerciais, Homenagem aos Prof. A. Ferrer Correia, Orlando de Carvalho e Vasco Lobo Xavier*, Vol. II, 2007, disponível em <https://ssrn.com/abstract=3642666>.

ILÍDIO DAS NEVES, *Crise e Reforma da Segurança Social - Equívocos e realidades*, Lisboa, Edições Chambel, 1998.

J.J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa – Vol.I*, 4ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 814.

JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito da Despesa Pública*, Coimbra, Almedina, 2019.

JOSÉ AUGUSTO OLIVEIRA, “Posição da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-IN)”, in *Segurança Social Modelos e Desafios*, Lisboa, Conselho Económico e Social, 2018.

JOSÉ CASALTA NABAIS, MATILDE LAVOURAS, “O financiamento da Segurança Social”, in *Segurança Social: sistema, proteção, solidariedade e sustentabilidade*, Lisboa, AAFDL Editora, 2020, pp. 169-205.

MARCHI, “O milagre ocupava o sítio da provisão social”, in *Sistema de Seguridad Social*, Tecnos, 2010.

MELANIE ARNTZI, TERRY GREGORYI, ULRICH ZIERAHN, *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N.º.189, OECD Publishing, Paris, 2016, disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en> [consultado em 06.03.2024].

NAZARÉ COSTA CABRAL, *Contribuições para a Segurança Social. Natureza, Aspectos de Regime e de Técnica e Perspectivas de Evolução num Contexto de Incerteza*, Cadernos IDEFF n.º12, Lisboa, Almedina, 2010.

OECD, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, OECD Publishing, Paris, 2012, disponível em https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-f [consultado em 06.03.2024].

OECD, *Putting faces to the Jobs at risk of automation*, 2018, disponível em <https://www.oecd.org/employment/Automation-policy-brief-2018.pdf> [consultado em 06.03.2024].

OIT, *Rapport mondial sur les salaires 2016/17 les inégalités salariales au travail* Bureau international du Travail, Genève, BIT, 2017, disponível em https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_545416.pdf [consultado em 06.03.2024].

SÉRGIO LAGOA; RICARDO BARRADAS, “Desafios do sistema de pensões em Portugal: reflexões em torno da sustentabilidade financeira e social, dos modelos organizativos e das formas de financiamento”, in *Segurança Social Modelos e Desafios*, Lisboa, Conselho Económico e Social, 2018.

Data de submissão do artigo: 06/04/2024

Data de aprovação do artigo: 21/06/2024

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt